

Capítulo 1

Sinopsis

1

Valoración general

El *Segundo Informe Estado de la Justicia* constata la capacidad del Poder Judicial costarricense para garantizar a la población del país el ejercicio de su derecho a la justicia. Al mismo tiempo, documenta importantes limitaciones en la estructura y funcionamiento del gobierno judicial para responder a las demandas ciudadanas por más transparencia y eficacia en la administración de justicia.

Los alcances de esta apreciación deben contextualizarse. El Poder Judicial de Costa Rica muestra un robusto desarrollo institucional y es uno de los más avanzados y modernos de América Latina. Tal como reseñó este Informe en su edición anterior (2015), esa fortaleza es el resultado de un largo proceso histórico de construcción institucional que tuvo lugar durante todo el siglo XX. En los últimos veinte años, el Poder Judicial experimentó una serie de reformas orientadas a mejorar su capacidad para ofrecer una justicia pronta, cumplida e igual para todos y todas, con especial énfasis en poblaciones en situación de vulnerabilidad. También buscó someter su desempeño al escrutinio público, mediante políticas de transparencia y participación ciudadana, recientemente acuñadas bajo el concepto de “justicia abierta”.

La inversión en justicia por habitante es hoy en día cuatro veces mayor que la de dos décadas atrás, aunque la población creció en un 37%. En ese período, la planilla judicial se cuadruplicó y se ampliaron la cobertura territorial y la diversidad temática que atienden los despachos judiciales. Ello permitió incrementar el acceso ciudadano a los servicios del sistema y ha generado una de las tasas de litigiosidad más altas de América Latina (solo por debajo de Chile).

Esta ventaja del Poder Judicial en el contexto latinoamericano no es irreversible, ni está exenta de problemas. En la actualidad se cuestiona la capacidad de su estructura de gobierno para atender las demandas de la ciudadanía. Se mantiene una jerarquía vertical que concentra la toma de decisiones políticas, administrativas y jurisdiccionales en la Corte Suprema de Justicia y sus integrantes, incluso a nivel de “microadministración”, en un marco de dispersión territorial, por materias y por órganos auxiliares que tienen distintos niveles de autonomía, y crecientes recursos humanos y financieros.

Esta estructura de gobierno, que fue relevante en el siglo XX para alcanzar los logros que hoy se exhiben, es inadecuada. Tropieza con la complejidad del conglomerado institucional que en la práctica es el Poder Judicial, y que se ha ido configurando como un sistema de pesos y contrapesos internos, con zonas de autonomía y una marcada diversidad en su presencia territorial. Es claro que la tarea sobrepasa las capacidades de conducción, organización y supervisión de la más alta jerarquía judicial.

La concentración del poder político y administrativo en la Corte Suprema de Justicia es también un riesgo para la independencia judicial interna. En la medida en que la decisión final sobre un nombramiento o sanción reside en la Corte Plena y sus integrantes, se debilita la autonomía del personal judicial subordinado. Este Informe constata que la delegación de funciones en el Consejo Superior, promovida por la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1993, no implicó una cesión de poder real por parte de la Corte, y que su carácter piramidal con la Corte Plena como máxima jerarquía, no alteraron mayormente la centralización de poderes.

Por otra parte, las altas autoridades judiciales son nombradas por dos tercios de las y los diputados a la Asamblea Legislativa, en un contexto de fragmentación partidaria que prolonga y hace cada vez más complejas las negociaciones entre bancadas. Entre tanto, en las salas del Poder Judicial se mantienen vacíos que pueden afectar su funcionamiento. La Comisión de Nombres del Congreso elige aspirantes a la magistratura sin estándares internacionales aplicables a estos procesos y con escaso escrutinio público, a contrapelo de la demanda ciudadana por una mayor transparencia.

Los esfuerzos por transparentar la administración de la justicia se ven obstaculizados por la falta de trazabilidad, calidad y oportunidad de la información disponible. Las estadísticas judiciales de Costa Rica están entre las más robustas de América Latina. Sin embargo, en años recientes se inició un proceso de transición hacia nuevos sistemas informáticos de gestión que aún no concluye y que ha dado lugar a un estancamiento en esta materia. Los distintos sistemas carecen de controles de calidad de los datos ingresados, están incompletos, no se comunican entre sí y aún no generan reportes que permitan el seguimiento en tiempo real. Con estas condiciones, hoy por hoy el Poder Judicial tiene dificultades para conocer el tipo de respuesta que brinda a la ciudadanía, y debe limitarse a datos de flujo (ingresos, egresos, promedios) que no dan cuenta de todo su trabajo.

La remodelación del gobierno judicial pasa –aunque no únicamente– por una reforma a su Ley Orgánica, tema que se ha debatido por más de una década dentro de las paredes de la Corte, sin trascender a foros públicos. El diseño institucional no es solo un asunto judicial, sino un aspecto que atañe a la configuración del sistema político del país y, por ello, es preciso incluir a otros sectores de la sociedad, tanto en la preparación, redacción y discusión de un nuevo proyecto en el seno de la Corte, como después, claro está, en la deliberación y aprobación en la etapa legislativa, donde necesariamente el debate tendrá que abrirse a las fuerzas políticas y los sectores sociales. Además, el diálogo debe tomar en cuenta los dos principales cuestionamientos de la ciudadanía hacia el Poder Judicial: su eficiencia y transparencia, para garantizar a la población el efectivo ejercicio de su derecho a una justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos y todas. Frente a estos complejos desafíos se requiere una dirección clara y estratégica para darle profundidad a los avances y trabajar en las falencias detectadas, conducción de la cual el gobierno judicial es responsable exclusivo.

Transición en la cúpula judicial en un difícil contexto

Las investigaciones realizadas para el presente Informe confirman la necesidad de un amplio y urgente debate

sobre el fortalecimiento de la transparencia y eficacia del Poder Judicial. Este año ese debate es aún más imperioso, pues existen varias coyunturas que se traslapan y ponen al Poder Judicial en una delicada transición.

La primera coyuntura es el nombramiento de la persona que ocupará la Presidencia de la Corte. La renovación o reelección de este cargo, cada cuatro años, siempre agudiza las tensiones entre diversos grupos internos, en particular dentro de la Corte Suprema, interesados en el control del gobierno judicial. La Presidencia tiene la potestad para impulsar o frenar cambios institucionales y dar un nuevo tono a las relaciones con el resto del entorno político. En otras palabras, tiene capacidad para incidir en la suerte de las “olas reformistas” que han moldeado la modernización del Poder Judicial en los últimos veinticinco años y alterar el balance del sistema de pesos y contrapesos en que interactúan la cúpula judicial y los órganos auxiliares que gozan de autonomía.

Por otro lado, la elección de la Presidencia concurre con la campaña electoral nacional. La agitación partidista potencia el interés de actores externos para influenciar la decisión de la Corte Plena. En esta ocasión, además, los partidos representados en la Asamblea Legislativa tienen la oportunidad de alterar el balance de poderes dentro de esa instancia. Desde hace más de dieciocho meses está pendiente en el Congreso el nombramiento de un magistrado o magistrada en la Sala Constitucional, y a ello se sumó en fecha más reciente otra vacante en la Sala Tercera. A esto deben agregarse los relevos por jubilaciones que se presentaron en cuatro magistraturas en los últimos tres años, así como en una serie de jefaturas clave, ante las cuales no se contaba con una estrategia de sustitución.

El panorama se torna aun más complejo cuando se observa que el Poder Judicial está expuesto a una ciudadanía cada vez demandante y sensibilizada sobre su derecho de acceso a la justicia y que confía poco en la institución: los resultados del “Barómetro de las Américas”, de la Universidad de Vanderbilt, señalan que la confianza en el Poder Judicial es notoriamente menor a la de hace dos décadas, pese a los esfuerzos de modernización y las políticas de apertura y transparencia que se han impulsado (gráfico 1.1). Además, el desempeño institucional es reportado y sometido al escrutinio público con mayor apertura y asiduidad que antes, por los medios de comunicación y las redes sociales. Pese a esta pérdida de apoyo, cabe subrayar que la demanda por servicios judiciales sigue siendo alta: alrededor de medio millón de nuevos casos cada año.

Desafío de la apertura hacia la ciudadanía

La respuesta del Poder Judicial ante los cambios en el sistema político ha sido un aumento progresivo en el

acceso y la oferta de información sobre su quehacer. Su plataforma en línea contiene abundantes datos sobre sentencias, presupuestos, disposiciones administrativas y estadísticas. También se ha permitido que jueces y juezas participen en medios de comunicación cuando sus decisiones han sido cuestionadas.

Este *Segundo Informe Estado de la Justicia* es un ejemplo de esa apertura. Sus estudios, que profundizan en el conocimiento del Poder Judicial e identifican desafíos concretos para mejorar su desempeño, han sido posibles por el impulso de la Presidencia de la Corte, de prorrogar el convenio con el Programa Estado de la Nación para ampliar la investigación académica independiente sobre este Poder y, con ello, proveer información relevante para la toma informada de decisiones, tanto por parte de la jerarquía judicial como por parte de la ciudadanía.

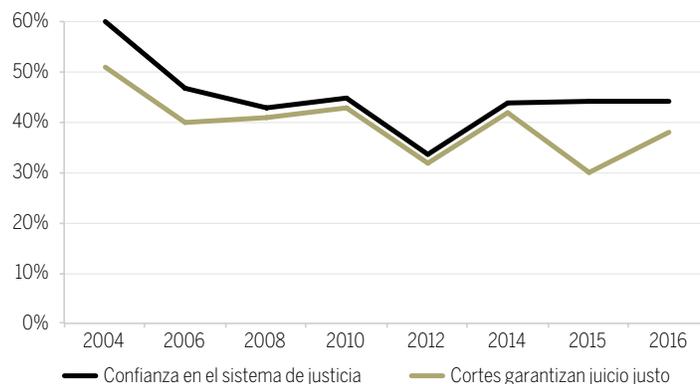
Este Informe reconoce los esfuerzos de la Corte Suprema de Justicia por lograr una mayor transparencia. Sin embargo, lo alcanzado hasta ahora no es suficiente, ni adecuado. El mayor obstáculo para una apertura que efectivamente permita dar cuenta de la capacidad del sistema para dispensar una justicia pronta, cumplida e igual para todos y todas, se encuentra en las serias limitaciones de la información y los registros judiciales. Los datos que se presentan al público, y los que tiene la misma jerarquía judicial, no tienen la desagregación necesaria, no son oportunos ni confiables como insumos para una valoración sistemática y fundamentada del desempeño institucional. Puede decirse que el Poder Judicial carece de un conjunto robusto de instrumentos eficaces para orientar su trabajo y permitir el escrutinio ciudadano, con la salvedad del Organismo de Investigación Judicial, donde este Informe constató la existencia de novedosos sistemas de información.

En términos generales, esta situación se origina en una cultura organizacional que no está acostumbrada al monitoreo y la rendición de cuentas y se resiste a la generación de datos para evaluar su desempeño. Esta resistencia no necesariamente deriva de decisiones políticas explícitas sino, en ocasiones, de prácticas cotidianas. Un ejemplo de ello se da cuando, en los juzgados y tribunales, el personal asignado no llena por completo los expedientes electrónicos, con lo cual anula la posibilidad de un mayor escrutinio sobre la labor de los despachos judiciales. Este tipo de prácticas, además, coincide con el proceso antes mencionado, de transición hacia sistemas informáticos de gestión que no han entrado en operación de manera generalizada (en 2015 estaban funcionando en el 67% de los despachos), por lo que hoy en día convergen diversos sistemas –manuales y digitales– de captura de información.

Pese a que, comparativamente, las estadísticas ju-

Gráfico 1.1

Personas que confían algo o mucho en el sistema de justicia y en el juicio justo. 2004-2016



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

diciales están entre las mejores de América Latina, su alcance está limitado a indicadores agregados sobre el volumen de trabajo. Hoy en día no es posible contestar preguntas clave sobre los perfiles de los usuarios, o sobre cómo se desarrollan y cuánto tardan los procesos, con datos desagregados por despacho y operador (personal de la judicatura, la Defensa Pública y el Ministerio Público), a fin de determinar cómo atiende el sistema a las y los ciudadanos que procuran ejercer su derecho a la justicia. Sin esa capacidad, el Poder Judicial seguirá sin poder articular una respuesta convincente ante los reclamos de diversos grupos sociales y políticos que cuestionan la eficacia y la equidad en su desempeño.

Este llamado de atención ya se había realizado en el *Primer Informe Estado de la Justicia* (véase el recuadro 1.2, en la página 51 de esa edición). Sin embargo en esta entrega se explica y caracteriza con más detalle la problemática en torno a las estadísticas judiciales. Con un panorama más claro, se plantea este desafío prioritario que las autoridades judiciales deberían resolver en los próximos años.

Principales resultados

Al igual que en su primera edición, este Informe examina el funcionamiento del Poder Judicial desde tres perspectivas: como conglomerado institucional (función administrativa), como garante de derechos de la población (función jurisdiccional) y como actor del sistema político (función dentro del sistema de pesos y contrapesos). En cada área se analizan temas específicos, escogidos como resultado de una extensa consulta previa. Debe tenerse muy presente que los asuntos

abordados en esta entrega dan cuenta de un conjunto limitado de aspectos dentro de la gran diversidad temática que abarca el quehacer judicial. El propósito del *Informe Estado de la Justicia* es ampliar progresivamente, en cada edición, el abanico de temas reportados.

El Poder Judicial como conglomerado institucional

Luego de que el Primer Informe documentara el rápido crecimiento del tamaño y la complejidad del sistema de administración de justicia, para esta segunda entrega se planteó la necesidad de examinar con más detalle el diseño institucional del Poder Judicial, con el fin de valorar su capacidad para dar respuestas y conducción oportuna a las cambiantes demandas del contexto nacional e internacional. En esta ocasión el estudio se enfocó en tres aspectos que ayudan a comprender la dinámica interna de este conglomerado: la estructura del gobierno judicial, la distribución territorial de los servicios y el área de gestión humana.

La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1993, y las distintas olas reformistas que vinieron después, tuvieron entre sus objetivos separar las funciones administrativas de la Corte Suprema. Una pieza clave en este esfuerzo, pero no la única, fue el Consejo Superior, creado en aquel año como órgano subordinado de la Corte. El principal hallazgo de este Informe es que la operación de esta y otras entidades no ha sustraído a las magistradas y los magistrados del control sobre asuntos como nombramientos, conflictos de personal, sanciones, integración de comisiones de trabajo, formulación y aprobación de presupuestos, entre otros, que siguen ocupando buena parte de su tiempo. Hubo una desconcentración de labores, en especial hacia el Consejo Superior, pero no una cesión efectiva de poder por parte de la Corte Plena y sus integrantes, ni por áreas de trabajo ni por unidades territoriales.

Ciertamente, el Consejo Superior asumió desde sus inicios una gran cantidad de funciones. Su volumen de trabajo es altísimo y creciente: cada año conoce alrededor de 2.000 asuntos (proyectos de resolución y acuerdos), administra el fondo de pensiones del Poder Judicial, sus miembros visitan los distintos despachos y circuitos, participan en comisiones de trabajo y en otros consejos, asisten a eventos, entre otras tareas. Con este nivel de demanda, es difícil evitar la “microadministración” y concentrarse en resolver los problemas medulares que afectan la eficacia y eficiencia del sistema, una labor que, en principio, forma parte de su mandato.

Garantizar la independencia del Poder Judicial es una función básica de su gobierno. En esta edición se enfatizó en un aspecto particular de la llamada independencia interna del sistema: el régimen sancionatorio. Este es un

instrumento esencial para resguardar la autonomía de la judicatura y, en general, de las personas que realizan labores jurisdiccionales, con respecto a quienes ocupan los altos cargos de la institución. La gestión en este ámbito implica sentar la responsabilidad por actuaciones indebidas y someter los casos al escrutinio de entes especializados del debido proceso, sin que la cúpula judicial utilice ese procedimiento para limitar la autonomía decisoria del personal subordinado. La acción de estos órganos debe permitir la detección y, si es del caso, la sanción de conductas que riñan con las obligaciones legales y éticas pero, al mismo tiempo, debe darse en un marco que proteja la seguridad jurídica y la independencia de esos operadores y operadoras.

En el Poder Judicial costarricense, el régimen disciplinario es aplicado por entes y jefaturas dispersos a lo largo y ancho del conglomerado institucional, según el tipo de falta y la sanción. Sin embargo, esta fragmentación está articulada a una estructura piramidal enalzada que puede llegar hasta la Corte Suprema, el órgano político por excelencia del sistema, para la revisión de las decisiones de otras entidades y para casos que involucren a los y las magistradas, quienes se aplican la disciplina entre sí únicamente en este nivel. El hecho de que la Corte tiene la última palabra en esta materia es un riesgo para la independencia judicial, pues los jueces y juezas superiores son también los jefes administrativos y políticos, todo a la vez, del personal cuyos actos están siendo juzgados.

Los registros estadísticos muestran que un porcentaje minoritario de la planilla es objeto de alguna queja ante las unidades disciplinarias del Organismo de Investigación Judicial, el Ministerio Público, la Defensa Pública y el Tribunal de la Inspección Judicial. Las proporciones de sanción efectiva son menores al 19% de las denuncias atendidas.

La investigación evidenció la necesidad de reforzar el régimen disciplinario en cuanto a la tipificación de faltas, la estandarización de la nomenclatura utilizada, la claridad de los procedimientos y la calidad de los registros estadísticos. Mejoras en estas áreas permitirían evitar dos efectos no deseados: una excesiva burocratización que haga inaplicables los procesos de sanción administrativa, y una flexibilidad tal que atente contra la seguridad jurídica del personal.

El segundo aspecto que abordó este Informe en materia de gestión institucional fue la distribución de recursos, servicios y productividad desde el punto de vista territorial. Se encontró que el conglomerado judicial tiene una estructura de poder político-administrativo centralizada y desbordada por asuntos rutinarios –como ya se comentó– y, a la vez, una oferta de servicios altamente descentralizada a lo largo del país. La tensión entre estas

dos realidades disminuye la capacidad del sistema para atenuar las brechas de recursos y desempeño entre las distintas sedes. Dificulta la adopción y seguimiento de decisiones orientadas a mejorar el rendimiento, sobre todo en los circuitos más rezagados, que deben esperar “su turno” en la larga lista de asuntos que atienden las instancias superiores del gobierno judicial.

En el Primer Circuito de San José se concentran los servicios administrativos, las salas de casación, la Sala Constitucional y los órganos auxiliares. Consecuentemente, esta sede atiende una alta litigiosidad y tiene la mayor asignación de recursos de todo el sistema. Los otros catorce circuitos presentan variaciones, pero no tan extremas. En todos ellos la demanda está centrada en los asuntos de primera instancia y en tres materias: cobro judicial, penal y tránsito. La principal brecha detectada es la de productividad, entendida como el número de casos terminados por funcionario. En 2015 este indicador registró diferencias superiores al 100% entre algunos circuitos. En un extremo está el Tercer Circuito Judicial de San José, con 196 casos resueltos por funcionario, y en el otro está el Primer Circuito de la Zona Atlántica, con 81.

Cabe señalar que se intentó incluir en este análisis el cálculo de las duraciones de los juicios, con datos desagregados territorialmente. Sin embargo, ello no fue posible debido a los vacíos de información y la calidad de las bases de datos. En la sección correspondiente del Informe se dejó constancia detallada de los asuntos que requieren mejoras sustanciales en los sistemas de información del Poder Judicial.

El tercer aspecto de la gestión institucional examinado en esta edición fue el reclutamiento y la capacitación de los recursos humanos. Este es un tema de gran importancia para garantizar la independencia judicial, así como la calidad y eficacia de los servicios que se brindan a la población en todo el país. Su relevancia es a un mayor si se considera el notable crecimiento que ha tenido el personal judicial en las dos últimas décadas.

Un estudio realizado para este Informe sobre las cinco universidades de las que se gradúan más funcionarios y funcionarias judiciales, encontró una desconexión entre las competencias que se solicitan en los perfiles de puestos del Poder Judicial y las mallas curriculares de las carreras de Derecho. Asimismo, fue posible documentar los bajos porcentajes de aprobación en la prueba de ingreso al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, y en el examen de admisión al curso “Formación inicial para aspirantes a la judicatura” (FIAJ), que constituyen indicadores preocupantes no solo de esa desconexión sino, en general, de la calidad de la formación de estos profesionales en el país.

Acelerar y ampliar los procesos de reclutamiento y capacitación del recurso humano es un desafío pendiente

del gobierno judicial. Ciertamente los filtros para el ingreso a la institución han mejorado y los criterios de selección se fundamentan, cada vez más, en perfiles por competencias, aunque todavía para un conjunto reducido de puestos. No obstante, la evaluación con este enfoque alarga los procesos, debido a la escasez de personal en la oficina a cargo. A ello se suma el hecho de que para un gran número de competencias se solicitan niveles máximos de cumplimiento, lo cual dificulta lograr la calificación requerida. De este modo, al final es posible que se llenen las vacantes con candidatos y candidatas que eran elegibles para puestos inferiores, o que se realicen nombramientos por inopia, después de largos y costosos procesos de reclutamiento.

La capacitación inicial y continua que ofrece la institución es fundamental para solventar los vacíos de la formación universitaria y del perfil de reclutamiento. La Escuela Judicial es la rectora en esta materia, pero los órganos auxiliares cuentan con sus propias unidades de capacitación, que no funcionan como un sistema articulado de aprendizaje, más allá de algunas líneas de acción. Se brinda una inducción básica de manera casi universal a las personas que ingresan. Además se imparten cursos de especialización o formación continua, que son esenciales para responder adecuadamente a los cambios derivados de las nuevas leyes que se van aprobando. Sin embargo, el hallazgo principal del Informe en este ámbito es que, con los datos disponibles, no es posible conocer la cobertura de la oferta de capacitación con respecto a las poblaciones meta, salvo en el caso de la Defensa Pública.

El Poder Judicial como garante de derechos de la población

Desde la perspectiva jurisdiccional, este Informe ahonda en la materia penal, al estudiar las causas del encarcelamiento en Costa Rica y profundizar en el desempeño de dos órganos auxiliares: el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y la Defensa Pública. Como antecedente de este esfuerzo cabe señalar que, desde hace al menos un quinquenio, los informes *Estado de la Nación* analizan el fenómeno denominado “penalización de la justicia”, es decir, la concentración de recursos del Poder Judicial en la materia penal, incluyendo los órganos auxiliares. Cerca de dos tercios del presupuesto institucional se dedican a esta área.

En el proceso penal interviene la policía judicial. Su función como puerta de ingreso al sistema es crucial para la tutela efectiva de derechos de las partes involucradas. Siendo la única policía represiva e investigativa del país, debe garantizar los derechos de las personas imputadas y las víctimas por medio de una adecuada investigación.

El OIJ está implementando un sistema de gestión (control de mando) que permite una exhaustiva vigilancia

sobre los casos, a partir de su clasificación como sencillos, intermedios, complejos y élite. Este sistema produce información con una desagregación máxima (por agente) y en tiempo real. Aunque aún está en desarrollo, tiene el potencial para facilitar el cruce de variables y la generación de reportes con datos agregados.

Por ahora, la información disponible permite conocer si se cumple el plazo máximo de 120 días para rendir un informe sobre cada caso atendido, así como el tipo de reportes generados, por agente y por oficina, entre otros. En 2015 el 28% de las denuncias recibidas terminó con un expediente con imputado reconocido, enviado al Ministerio Público para que este dispusiera los pasos siguientes

Es importante indicar que los esfuerzos por reforzar los controles internos no se han traducido en una mayor comunicación con la ciudadanía. El OIJ no informa sobre el avance de los procesos o la elaboración de reportes, salvo que las partes involucradas lo soliciten expresamente. En general, hay poca rendición de cuentas “hacia afuera” por parte de este cuerpo policial; tampoco hay una supervisión sistemática de la cúpula judicial, ni de los órganos especializados de control.

Una vez que recibe el informe del OIJ, el Ministerio Público define si procede una acusación o el archivo del caso. Si se decide por lo primero, se inicia un proceso penal en el que el imputado o imputada debe contar con representación legal, sea pública o privada. La Defensa Pública de Costa Rica, considerada un modelo a nivel latinoamericano, atiende cerca del 60% de los asuntos penales¹ en Tribunal Penal del Segundo Circuito de San José, caso seleccionado para estudio en este Informe, y está orientada (aunque no exclusivamente) a las personas que no tienen capacidad para pagar por asesoría legal. El Poder Judicial ha ido ampliando los recursos que invierte en este sistema conforme han crecido su cobertura y su volumen de trabajo.

Este Informe da cuenta del desempeño de la Defensa Pública en los juicios realizados en el mencionado Tribunal Penal, a partir de una base de datos sobre los casos que terminaron en condena, absolutoria o sobreseimiento en ese despacho durante el período 2004-2013. El estudio efectuado a partir de esa fuente llevó a la conclusión de que el asesoramiento legal público aumenta la probabilidad de que una persona sospechosa sea condenada penalmente, cuando se trata de ciertos delitos: contra la fe pública, contra la autoridad, sexuales, contra la propiedad y contra la función pública (que constituyen el 70% del total de delitos registrados en la base de

datos). El Poder Judicial no realiza este tipo de análisis, que deberían ser parte de sus sistemas de evaluación de desempeño.

El Poder Judicial como actor del sistema político

En esta edición se da continuidad al estudio iniciado en el Primer Informe, sobre las relaciones del Poder Judicial con el sistema político. Para ello, se examina un tema del proceso de judicialización de la política que, hasta el momento, no había sido abordado de manera sistemática en el país: las acciones de inconstitucionalidad (en adelante AI). Por medio de este mecanismo de control, la Sala Constitucional asegura el alineamiento de la legislación y los decretos ejecutivos con la Carta Magna. Dado que esos instrumentos son emitidos por los otros poderes de la República, las resoluciones pueden generar conflictos entre estos y el Poder Judicial, e incluso dentro de la misma Corte Suprema de Justicia.

El Informe constata que en Costa Rica el mecanismo para declarar inconstitucional una ley o parte de ella está sujeto a un riguroso filtro que genera el rechazo del 82% de las AI presentadas. Sin embargo, hay recurrentes que tienen mayores márgenes de éxito: por ejemplo, el 51% de las acciones interpuestas por organismos no gubernamentales logra superar la etapa de admisibilidad, una proporción muy superior a la de otros grupos. De las AI ingresadas para votos de fondo, la Sala tiende a declarar la constitucionalidad de las normas impugnadas. No obstante, el resultado varía según el tema, y en algunas áreas incluso se da el comportamiento contrario: el 64% de los fallos sobre pensiones, el 58% en tránsito y el 49% en trabajo atienden los reclamos presentados.

Para el cálculo de estas estadísticas se utilizaron dos bases de datos de AI construidas expresamente para este Informe, con registros de diez años, 2.733 casos y más de setenta variables descriptivas por voto. En la actualidad el Poder Judicial no cuenta con este tipo de datos, que serían de gran utilidad si interesara realizar análisis de votaciones en otras salas de casación.

Tanto el examen de admisibilidad como los votos de fondo en los que se mantiene la norma cuestionada son instrumentos de autocontención. Desde esta perspectiva, es claro que la Sala ha ido modificando su comportamiento desde su creación en 1989: ha aumentado la tendencia a rechazar de plano las AI y cada vez menos se declara la inconstitucionalidad el acto impugnado. Este cambio no ha estado exento de discusiones a lo interno del tribunal constitucional. En las votaciones para

¹ Esta es una cifra aproximada, pues corresponde únicamente a la proporción de casos que atiende la Defensa Pública en el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José. Hasta 2015 no existían registros estadísticos que permitieran estimar esta cifra para todos los circuitos.

rechazar de plano una acción la evidencia muestra magistrados y magistradas más proclives a la apertura de la competencia de la Sala, e incluso a la idea de no cerrarla excesivamente.

Con este estudio por primera vez se aplicó en el país un enfoque analítico muy utilizado en el área de *judicial politics* en el mundo anglosajón, y que consiste en examinar los patrones de votación de las y los jueces. El primer hallazgo es que a los siete miembros de la Sala Constitucional se les dificulta cada vez más llegar a acuerdos unánimes. Sin embargo, ello no quiere decir que existe un escenario de polarización entre coaliciones estables (mayorías y minorías claramente identificables), pues las votaciones 4-3 o 5-2 siguen siendo minoritarias.

Un segundo hallazgo es que los patrones de votación

se explican en función del tema. La minoría en un asunto ambiental no es la misma minoría en un tema como el de tránsito. En otras áreas, la Sala suele tener una postura consolidada y unánime, por ejemplo en materia de tributos, y una posición sólida, pero dividida, en relación con las convenciones colectivas.

La principal conclusión es que las coaliciones no son permanentes. No hay un subgrupo que piense igual siempre, en todos los temas y a lo largo del tiempo. La mayoría tiene importantes áreas de convergencia. Sí fue posible identificar oposiciones estables entre “pares” de jueces y juezas, es decir, personas que nunca votan igual en los diversos ámbitos. Este tipo de análisis podría ser replicado en futuras ediciones de este Informe, tanto para el tribunal constitucional como para otras salas de la Corte.

Resumen de los capítulos

En esta sección se resumen los contenidos de los capítulos del Informe. En cada caso, la síntesis se estructura a partir de las preguntas de investigación que se procuró responder, de conformidad con los lineamientos que en su oportunidad sugirió el Consejo Asesor.

Como novedad, en cada resumen se incluye una pequeña lista de desafíos seleccionados con el criterio de la coordinación y el equipo investigador. Estos tienen un enfoque propositivo: se someten a consideración de las autoridades judiciales con la finalidad de que sirvan

como insumo y apoyo para la definición de prioridades. Como se verá, en esos listados se mezclan temáticas de gran alcance (reformas legales o constitucionales) con áreas específicas de gestión. Se entiende que, en el primer caso, el Poder Judicial no puede conducir por sí solo las acciones planteadas y, por ende, necesita la participación de la clase política, mientras que en el segundo sí tiene la potestad para llevar adelante los cambios internos que se sugieren.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 2

El gobierno judicial

DESCONCENTRACIÓN DE DECISIONES ADMINISTRATIVAS PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Se logró en la última década desconcentrar las decisiones administrativas de la Corte Suprema y delegarlas en el Consejo Superior?

El gobierno judicial es la organización que permite la definición de políticas y lineamientos, así como el manejo de los recursos del sistema de administración de justicia. En el conglomerado institucional, la máxima autoridad de ese gobierno es la Corte Suprema de Justicia, que es apoyada por una serie de órganos técnicos: el Consejo Superior, la Auditoría Interna, el Tribunal de la Inspección Judicial, el Consejo de la Judicatura, la Contraloría de Servicios y las comisiones de trabajo. A la vez, existe una interacción compleja entre la Corte y los órganos auxiliares que gozan de autonomía funcional: el Ministerio Público, la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial. Todo ello configura un esquema jerárquico vertical, que a la vez cuenta con pesos y contrapesos internos.

Este capítulo se concentra en dos de las áreas involucradas en la gobernanza del Poder Judicial: la gestión administrativa y la aplicación del régimen disciplinario.

El *Primer Informe Estado de la Justicia* documentó que, en los últimos veinte años, la creación o el reforzamiento de las instancias técnicas del gobierno judicial ha permitido una creciente separación de las funciones administrativas y las jurisdiccionales, con el fin de mejorar la calidad del servicio al disminuir la carga de trabajo de las y los jueces y magistrados, de tal forma que estos se

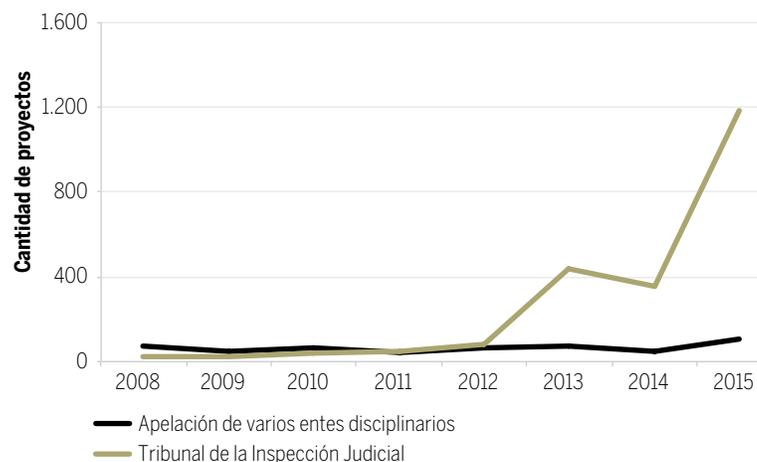
concentren en impartir justicia y no en gestionar la institución. Con la separación de funciones también se ha buscado fortalecer la independencia judicial (externa e interna), pues la distribución de los recursos y los procesos de contratación se desplazan de un ente político como la Corte Suprema, hacia los órganos técnicos.

El presente Informe constata que esa desconcentración de funciones administrativas efectivamente descargó de la Corte Suprema una gran cantidad de asuntos que ahora conoce el Consejo Superior, entre ellos algunos nombramientos, los procedimientos disciplinarios y las compras del conglomerado judicial (gráficos 1.2 y 1.3).

Más del 65% de las funciones asignadas al Consejo Superior se concentra en labores de administración activa o “tareas rutinarias” (nombramientos, contratos, jubilaciones, compras, sanciones). En menor medida (10%) se atienden asuntos técnico/legales (por ejemplo, la elaboración de reglamentos o la administración del fondo de pensiones) y temas estratégicos (diseño de políticas o lineamientos, seguimiento del Plan Estratégico), con aproximadamente un 25%. En el panorama actual de ampliación de la planilla y la cobertura territorial de la institución, se ha cuestionado la capacidad de este

► Gráfico 1.2

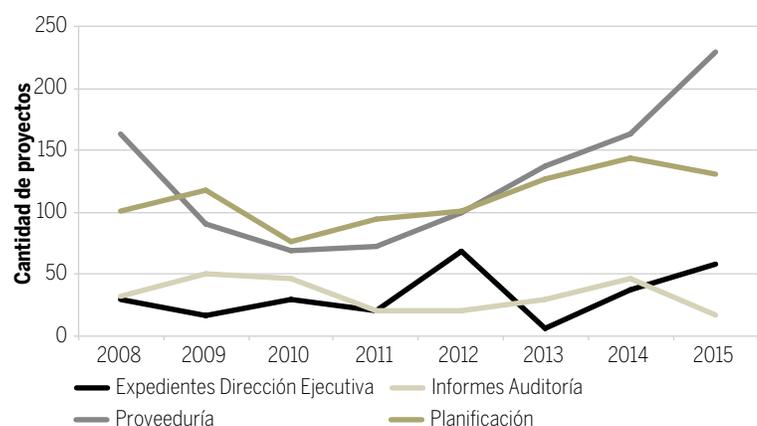
Cantidad de proyectos de resolución sobre asuntos disciplinarios conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envió. 2008-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de labores del Consejo Superior y datos suministrados por la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia.

► Gráfico 1.3

Principales proyectos de resolución conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envió, excluyendo casos disciplinarios. 2008-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de labores del Consejo Superior y datos suministrados por la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia.

órgano para seguir realizando “microadministración”, como lo ha venido haciendo desde su creación, sin descuidar otras de sus funciones, como la evaluación del desempeño y su misión general de asegurar la independencia y la eficiencia del Poder Judicial.

Pese a la desconcentración, la Corte Suprema no ha sido relevada de las funciones administrativas, que siguen ocupando parte del tiempo de las magistradas y los magistrados. Los motivos son tres: en primer lugar, la normativa reservó para este órgano importantes tareas de esta índole, como los nombramientos en los puestos más altos en la escala de la judicatura (niveles 4 y 5), la aprobación del presupuesto anual y la decisión final sobre asuntos disciplinarios e irregularidades en nombramientos, entre otros. Con el crecimiento exponencial que ha tenido la institución, estas funciones han aumentado en cantidad y complejidad, con respecto a la situación que prevalecía veinticuatro años atrás, cuando se aprobó la actual Ley Orgánica del Poder Judicial.

En segundo lugar, los y las magistradas participan directamente en la toma de decisiones administrativas en los distintos consejos (presiden el Consejo Superior, el de la Judicatura y el Laboral) y en las comisiones de trabajo, que encabezan o integran junto con otros funcionarios. Con distintos alcances, estas instancias gestionan recursos y dan lineamientos para áreas de trabajo muy importantes, con bastante independencia y en forma paralela a la Corte Suprema.

Y en tercer lugar, mediante la figura del avocamiento y con la solicitud expresa de sus integrantes, la Corte puede entrar a conocer cualquier asunto de la agenda del Consejo Superior que considere pertinente. Si bien este instrumento no se utiliza con frecuencia, mantiene abierta la posibilidad de influir en una decisión administrativa en cualquier momento. Por ejemplo, recientemente se han avocado los nombramientos en las direcciones de diversas áreas.

Por las razones expuestas anteriormente, se confirma un proceso de desconcentración de funciones sin traslado de poder, el cual se reserva en última instancia a la Corte Suprema según el diseño institucional actual.

REGÍMENES INTERNOS DE SANCIONES

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo han evolucionado los regímenes internos de sanciones del Poder Judicial en la última década?

El régimen disciplinario del Poder Judicial replica el modelo del gobierno institucional, caracterizado por una jerarquía vertical con competencias fragmentadas, que coexiste con unidades que gozan de distintos niveles de autonomía. La Corte designa a las y los miembros del Tribunal de la Inspección Judicial, quienes son susceptibles de remoción por pérdida de confianza. Las resoluciones del Tribunal son revisadas en alzada por el Consejo Superior y en última instancia por la Corte Plena.

Al mismo tiempo, la función disciplinaria está distribuida en diversos órganos. Todos ellos reportan aumentos en los casos ingresados en 2014 y 2015 (diagrama 1.1), pero solo un porcentaje pequeño de las denuncias termina con una sanción efectiva: en 2015 un 13% en el Tribunal de la Inspección Judicial, un 18% en la Inspección Fiscal del Ministerio Público, un 13% en la Oficina de Asuntos Internos del OIJ y un 27% en la Unidad Disciplinaria de la Defensa Pública.

En esta área hay amplias oportunidades de mejora, en asuntos como la tipificación de las faltas, la estandarización de los procedimientos y los registros estadísticos de cada unidad. En particular, esta investigación se centró en detectar los riesgos de corrupción interna que podrían existir en el conglomerado judicial. Sin embargo, la manera en que se registra la información no permite conocer realmente si las denuncias contra funcionarios corresponden a faltas administrativas o tienen características de actos corruptos. Con ello se ven limitados los insumos que aporta el régimen sancionatorio para que las autoridades puedan tomar decisiones y aplicar medidas tendientes a prevenir que la corrupción penetre a la institución.

► Diagrama 1.1

Órganos con potestades disciplinarias en el Poder Judicial

Órgano disciplinario	Competencia	Apelación ante
Tribunal de la Inspección Judicial	Todos los servidores del Poder Judicial, y segunda instancia para casos específicos	Consejo Superior ^{a/}
Jefatura de oficina	Faltas cuya sanción no exceda una suspensión de quince días	Tribunal de la Inspección Judicial
Juez	Dentro del proceso judicial	Tribunal de la Inspección Judicial
Dirección Ejecutiva	Sobre el personal de la Dirección Ejecutiva y jefaturas de las dependencias subordinadas	Tribunal de la Inspección Judicial
Consejo Superior	Funge como segunda instancia de lo resuelto por el Tribunal de la Inspección Judicial	No hay posibilidad de apelación
Corte Plena ^{b/}	Sobre Corte Plena, Consejo Superior, Tribunal de la Inspección Judicial, Fiscal General Adjunto, Dirección y Subdirección del OIJ	No hay posibilidad de apelación
Presidencia de la Corte	Sobre el personal de su despacho	Consejo Superior
Asuntos Internos OIJ	Sobre el personal del OIJ, por faltas cuya sanción no exceda una suspensión de quince días	Tribunal de la Inspección Judicial
Inspección Fiscal Ministerio Público	Sobre el personal del Ministerio Público, por faltas cuya sanción no exceda una suspensión de quince días	Tribunal de la Inspección Judicial
Supervisión Disciplinaria Defensa Pública	Sobre el personal de la Defensa Pública, por faltas cuya sanción no exceda una suspensión de quince días	Tribunal de la Inspección Judicial

a/ Cuando la sanción corresponde a la revocatoria del nombramiento de un fiscal, la apelación la conoce el Fiscal General.

b/ El artículo 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial indica que, en casos de retraso o errores graves e injustificados en la administración de justicia, el Tribunal de Inspección Judicial pondrá el hecho en conocimiento de la Corte Plena, para que esta, una vez hecha la investigación del caso, resuelva sobre la permanencia, suspensión o separación del funcionario, lo que implicaría una potestad disciplinaria universal de la Corte Plena sobre todo el funcionamiento del Poder Judicial.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vásquez, 2016.

CAPACIDADES DE SANCIÓN EN MATERIA DE CORRUPCIÓN JUDICIAL PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuál es la preparación de los órganos disciplinarios para sancionar conductas relacionadas con corrupción judicial?

A partir de las estadísticas que generan los órganos disciplinarios no se puede obtener un panorama de los riesgos de corrupción en el Poder Judicial. La imprecisión de la nomenclatura utilizada no permite determinar con certeza cuándo una falta se relaciona con un acto de corrupción interna. Por ejemplo, el retraso en la tramitación de un asunto podría ser negligencia o corrupción, lo mismo que un adelanto de criterio o una fuga de información.

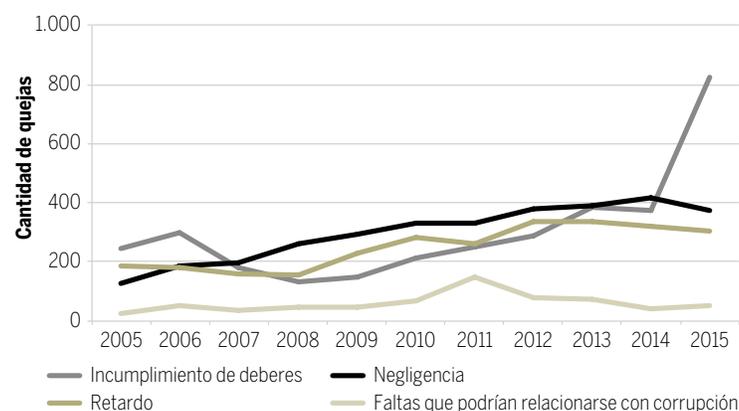
Es necesario depurar y precisar la clasificación de las faltas que se usa actualmente, de manera que las estadísticas reflejen con claridad la incidencia real de los problemas y permitan prevenir, detectar y atender los casos de corrupción.

Pese a estas dificultades, es posible agrupar algunas causales que, por su naturaleza, podrían relacionarse con actos de corrupción –adelanto de criterio, alteración de documentos, cobro indebido, extravío de documentos, evidencias y/o expedientes, fuga de información, interés indebido, parcialidad o favorecimiento, peculado, prevaricato y recepción de dádivas– para identificar su peso dentro del total de faltas sancionadas. Los datos muestran que esas conductas no tienen una alta incidencia, pues tan solo representaron aproximadamente un 5% de los procesos tramitados ante el Tribunal de la Inspección Judicial en el período 2005-2015. Las causales más frecuentes son las acuñadas bajo los nombres de retardo en la administración de justicia, incumplimiento de deberes y negligencia (gráfico 1.4).

Cabe destacar que entre 2005 y 2015 el 86% de los procesos disciplinarios se originó en una queja presentada por la parte interesada, y solo un 10% se abrió de oficio. Esto sugiere que hay una tendencia a fiscalizar conductas más cotidianas y visibles en el quehacer judicial. En este sentido, las visitas a las oficinas por parte de inspectoras e inspectores nombrados con ese fin, reactivadas en 2015, podrían tener un efecto directo en la detección de redes o actos de corrupción y, por tanto, en la cantidad de causas abiertas de oficio.

► Gráfico 1.4

Tribunal de la Inspección Judicial: quejas tramitadas con respecto a las causales de mayor incidencia^{a/}. 2005-2015



a/ En la categoría de faltas relacionadas con corrupción se agruparon: adelanto de criterio, alteración de documentos, cobro indebido, extravío de documentos, evidencias y/o expedientes, fuga de información, interés indebido, parcialidad o favorecimiento, peculado, prevaricato y recepción de dádivas. Las otras tres categorías no son agrupaciones y se consignan tal como aparecen en los anuarios judiciales.

Fuente: Vásquez, 2016, a partir de los Anuarios Judiciales del período 2005-2015.

Desafíos prioritarios:

- Agilizar y ampliar la discusión sobre la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, e incluir en ella una revisión crítica de la estructura institucional.
- Promover que el Consejo Superior se concentre en temas estratégicos –mora judicial, calidad de la atención y de las sentencias, acceso a la justicia e independencia judicial– y cada vez más le traslade las tareas de “microadministración” a las direcciones que corresponda.

- ▶ Determinar, por medio de un seguimiento cualitativo, cuál ha sido el impacto de las decisiones administrativas de la Corte Suprema en la concreción de los principios de independencia y prontitud de la justicia.
- ▶ Generar protocolos con definiciones claras de las faltas y sus sanciones, tanto para el Tribunal de la Inspección Judicial como para los demás órganos disciplinarios, e identificar en ellos los casos relacionados con corrupción interna, para establecer alertas tempranas en los lugares más vulnerables.
- ▶ Crear o sistematizar informes de labores de los órganos que integran el gobierno judicial –Corte Suprema, Auditoría, Contraloría, Tribunal de la Inspección Judicial, consejos y comisiones– con datos estandarizados, comparables y oportunos, presentados en formatos libres de restricciones para su uso. En especial, sería relevante contar con informes de la Comisión de Transparencia y la Comisión para Investigar la Penetración del Crimen Organizado y el Narcotráfico en el Poder Judicial.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 3

Indicadores territoriales de justicia

BRECHAS TERRITORIALES EN EL ACCESO Y LA DEMANDA JUDICIAL POR CIRCUITO

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

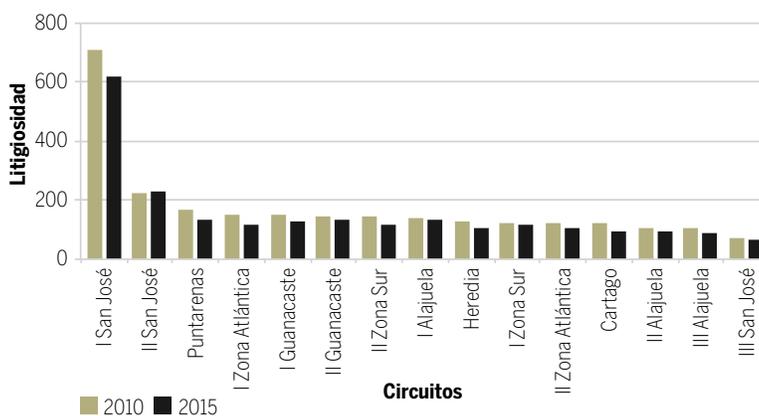
¿Cuánto varían los indicadores relevantes del Poder Judicial si se desagregan por circuitos?

El análisis territorial de los recursos y las capacidades del Poder Judicial muestra que la gestión y administración por medio de circuitos reproduce, un tanto más atenuados, los patrones de concentración de la población en el Valle Central. Pese a ello, hay instancias judiciales en zonas alejadas de la capital y escasamente pobladas con una cobertura que pocas entidades públicas exhiben, gracias a los esfuerzos sostenidos que a lo largo del tiempo ha desplegado la institución para garantizar el acceso a la justicia en todo el país (reseñados en el capítulo 2 del Primer Informe). La alta concentración en San José corresponde a los tribunales de segunda instancia, sobre todo en el Segundo Circuito, y a las salas y órganos auxiliares que se alojan en el Primer Circuito.

Desde el punto de vista de la demanda, la desagregación de los casos que ingresan a las distintas sedes produjo dos hallazgos: en primer lugar, que el grueso de los asuntos se dirige a los despachos de primera instancia, con el 94% como promedio nacional y pocas variaciones entre circuitos; en segundo lugar, que hay una clara concentración de la demanda en el Valle Central, como cabe esperar dados a los patrones de poblamiento del país, de modo que, por ejemplo, en el Primer Circuito de San José se presenta una litigiosidad de más de 600 casos por cada mil habitantes. Cabe notar que este último indicador ha venido disminuyendo en todos los circuitos, con excepción del Segundo Circuito de San José, (gráfico 1.5).

► Gráfico 1.5

Litigiosidad^{a/} por circuito^{b/}, según año. 2010 y 2015



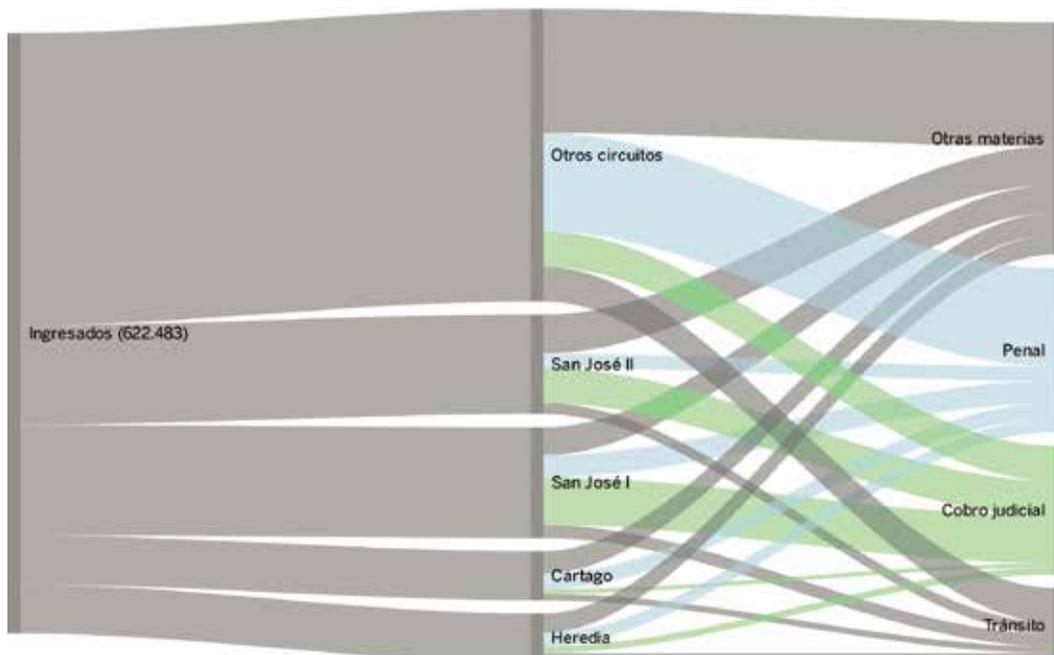
a/ Número de casos ingresados en primera y segunda instancia para todas las materias, por cada mil habitantes.

b/ Los circuitos Primero y Segundo de San José poseen tribunales con competencia nacional que no están en los demás circuitos, por lo que la litigiosidad está sobreestimada.

Fuente: González, 2016, con datos del Poder Judicial y el INEC.

► Diagrama 1.2

Distribución de casos ingresados en primera instancia, según principales circuitos^{a/} y materias^{b/}. 2015



a/ La categoría "otros circuitos" incluye los restantes once circuitos judiciales.

b/ La categoría "otras materias" incluye: civil ordinario, agrario, contencioso, familia, pensiones alimentarias, violencia doméstica, trabajo, penal juvenil, contravenciones y notarial.

Fuente: González, 2016 con datos del Poder Judicial.

► Cuadro 1.1

Costo por caso ingresado, según circuito. 2015

Circuito	Costo por caso	Razón con respecto al menor costo
Primero de San José ^{a/}	1.046.224	6,2
Primero de la Zona Atlántica	494.829	3,0
Segundo de la Zona Sur	391.019	2,3
Segundo de Guanacaste	343.356	2,0
Puntarenas	322.980	1,9
Primero de la Zona Sur	308.015	1,8
Primero de Guanacaste	307.404	1,8
Segundo de Alajuela	301.614	1,8
Segundo de la Zona Atlántica	298.262	1,8
Tercero de Alajuela	292.765	1,7
Segundo de San José	274.318	1,6
Cartago	272.862	1,6
Heredia	267.683	1,6
Primero de Alajuela	223.249	1,3
Tercero de San José	167.572	1,0

a/ El presupuesto del Primer Circuito Judicial de San José no incluye las oficinas administrativas de cobertura nacional, pero sí los montos destinados a los órganos de dirección de la Defensa Pública y el Ministerio Público y el OIJ, así como de la dirección, secretaría e investigación criminal del OIJ. Para 2015, las cantidades totales de investigadores y fiscales se contabilizaron dentro de la Dirección del OIJ y del Ministerio Público, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2016.

La principal conclusión en este tema es que, pese a las disparidades en los perfiles de demanda, la variedad no es tal como para afirmar que existen contrastes marcados entre los circuitos. La información disponible arroja una clara concentración en tres materias: cobro judicial, penal y tránsito. No obstante, desde el punto de vista territorial la concentración en cobros judiciales y los asuntos de tránsito es menor (diagrama 1.2).

En cuanto a las capacidades institucionales, en el período 2010-2015 se incrementó a nivel general, aunque en distintas magnitudes, el personal encargado de brindar los servicios judiciales. En términos de presupuesto, la relación entre la demanda efectiva y los fondos asignados es la previsible, es decir, a mayor número de casos ingresados, mayores recursos. No obstante, hay notables asimetrías. Por ejemplo, la dotación que recibe el Primer Circuito de San José es muy superior a la de las otras sedes, cuando se considera el indicador de costo por caso (cuadro 1.1). Ello se debe a la presencia de los órganos de dirección y administración de la Defensa Pública, el Ministerio Público y el OIJ.

BRECHAS TERRITORIALES DE PRODUCTIVIDAD JUDICIAL Y JUSTICIA PRONTA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Muestran los circuitos indicadores similares en materia de productividad y justicia pronta?

Los indicadores de desempeño permiten constatar la existencia de importantes diferencias territoriales en la productividad del sistema, es decir, existen “bolsones” altamente productivos que coexisten con amplios segmentos de más bajo desempeño, pese a asignaciones de recursos y perfiles de demanda similares.

En 2015 existían diferencias superiores al 100% entre las sedes de mayor y menor productividad. El grupo es encabezado por el Tercer Circuito de San José, que resuelve 196 casos por funcionario. En un rango de entre 109 y 145 casos figuran once circuitos: los dos primeros de San José, los tres de Alajuela, Cartago, Puntarenas, Heredia, el Segundo de la Zona Atlántica, el Primero de Guanacaste y el Primero de la Zona Sur. Los tres restantes tienen una productividad promedio de 93 casos; entre ellos, el Primer Circuito de la Zona Atlántica registró la productividad más baja: 81 casos por funcionario.

Finalmente cabe señalar que, si bien este Informe se propuso analizar la capacidad del Poder Judicial para dispensar una justicia pronta, los vacíos de información y la deficiente calidad de las bases de datos impidieron llevar a cabo ese estudio. La principal conclusión del esfuerzo realizado es que, hoy por hoy, el Poder Judicial carece de un sistema de información que permita generar, en tiempo real, reportes pormenorizados para medir y evaluar su desempeño, más allá de indicadores agregados y generales para el conjunto de la institución. Para reconstruir las duraciones específicas de los procesos judiciales se requiere una mejora sustancial en este ámbito, pues por ahora una iniciativa en tal sentido demandaría esfuerzos extraordinarios (estudios especiales de campo, como por ejemplo un muestreo de expedientes).

Dadas estas limitaciones, el capítulo reporta los hallazgos en cuanto al estado de las fuentes de información, como una forma de contribuir a orientar la revisión de los procesos de recopilación de datos en el conglomerado judicial.

Desafíos prioritarios

- ▶ Adecuar los sistemas de gestión y las estadísticas para que el desempeño de los despachos se pueda valorar individualmente y de manera comparada.
- ▶ Descentralizar las funciones que se estén convirtiendo en cuellos de botella, para que se realicen desde los circuitos con mayor alcance e impacto sobre la calidad de los servicios.
- ▶ Generar informes periódicos con indicadores clave por circuito, y procesos de rendición de cuentas en las comunidades.
- ▶ Completar el funcionamiento del Sistema Integrado de Gestión (Sigma, por su sigla en inglés) y capacitar a los usuarios para su apropiada utilización.
- ▶ Los distintos sistemas del Poder Judicial deberían interactuar y alimentarse entre sí automáticamente; en la actualidad, por ejemplo, el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA), de la Dirección de Gestión Humana, no se comunica con la base de datos Sistema Automatizado de Gestión de Actividades Académicas (SAGA), de la Escuela Judicial.
- ▶ Producir y difundir manuales o protocolos de las bases de datos que se utilizan para generar las estadísticas judiciales.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 4

La calidad del recurso humano en el Poder Judicial

PREPARACIÓN ACADÉMICA

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

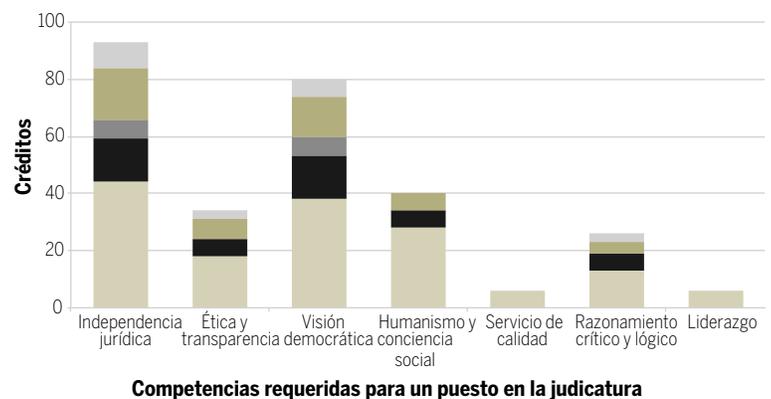
¿Cuál es el nivel de coherencia entre la preparación académica que brindan las universidades y el perfil de los puestos del Poder Judicial?

El análisis de los perfiles de puestos del Poder Judicial versus los programas de las carreras de Derecho mostró vacíos importantes en la formación profesional básica. La definición de perfiles basados en competencias no ha permeado en las mallas curriculares de las cinco principales universidades de las que se gradúa el personal judicial. Esta puede ser un área de oportunidad para coordinar esfuerzos entre esas instituciones y el Poder Judicial, no solo porque este último es el más grande empleador de abogados y abogadas del país, sino también porque, a lo largo de sus carreras, la gran mayoría de estos profesionales tendrá que interactuar en el ámbito judicial.

Con respecto a los perfiles de la judicatura, las universidades tienen un mayor número de créditos asignados a cursos relacionados con competencias generales como independencia jurídica y visión democrática, no así con la ética, la transparencia y el liderazgo. Las competencias específicas (trabajo en equipo, toma de decisiones, creatividad, comunicación efectiva, entre otras) están del todo ausentes en los programas de dos instituciones y en las demás tienen una presencia débil (gráfico 1.6). El panorama empeora en el caso de la Fiscalía: solo dos de las cinco competencias generales establecidas en los perfiles son cubiertas por los programas. Para el cargo de defensor o defensora, tres competencias de seis están presentes

Gráfico 1.6

Cantidad de créditos asignados por las universidades, según competencias requeridas para un puesto en la judicatura^{a/}



a/ Cada color representa una universidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Chinchilla, 2016.

en todas las universidades. Para estos dos puestos las competencias específicas están prácticamente ausentes.

El capítulo reporta los bajos porcentajes de aprobación en la prueba de ingreso al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica y el examen de admisión al curso “Formación inicial para aspirantes a la judicatura” (FIAJ), de la Escuela Judicial. También recoge un estudio realizado por Conesup sobre la variabilidad del número de cursos y créditos entre 23 carreras de Derecho. Estos son indicadores preocupantes de la calidad de la formación en esta disciplina. Para el Poder Judicial representan el desafío de diseñar procesos de inducción para cubrir las brechas entre el perfil profesional que requiere y el que está egresando de las universidades.

PROCESOS DE RECLUTAMIENTO PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo evolucionaron los procesos de reclutamiento, selección y preparación del recurso humano para atender los requerimientos derivados de las reformas judiciales en el período 2011-2015?

Acorde con el diseño institucional del Poder Judicial, la gestión del recurso humano tiene diferentes niveles de desarrollo en las entidades que conforman el sistema. Históricamente, la función central del Departamento de Personal se concentró en asuntos operativos como contrataciones, despidos y pago de salarios, y cada órgano –en ejercicio de su autonomía– asumió buena parte de los procesos de reclutamiento, selección y capacitación, motivo por el cual hoy presentan escenarios distintos, tanto en su marco normativo como en sus prácticas.

La ahora denominada Dirección de Gestión Humana realiza esfuerzos por mejorar y estandarizar los procedimientos, mediante la definición de perfiles de puestos por competencias y el cumplimiento de las mejores prácticas internacionales en la materia. Ello ha ido acompañado de un reforzamiento de sus capacidades, que han crecido significativamente tanto en términos de personal y presupuesto, como en alcance dentro del conglomerado judicial. Sin embargo, esos avances aún son insuficientes y lentos, dada la gran cantidad de tareas que lleva a cabo esa entidad, como lo demuestra el bajo número de los perfiles actualizados por competencias y los largos procesos de reclutamiento que genera la carencia de personal en el área de evaluación.

Lo reciente y parcial de estas transformaciones, así como la forma de llevar los registros, dificulta analizar su impacto en la calidad del personal, fin último de estos esfuerzos. Además, su sostenibilidad enfrenta desafíos. Primero, la complejidad del diseño institucional y los márgenes de autonomía que conservan los distintos órganos en materia de gestión humana obliga a compartir la toma de decisiones, que en algunos casos se traslapan. Segundo, el volumen de trabajo es alto y creciente. Por último, si se considera que la gestión de los recursos humanos es un proceso que se desarrolla a lo largo de la trayectoria laboral de las personas, la evaluación del desempeño y la capacitación por competencias deberían complementar el reclutamiento y la selección; sin embargo, esos componentes evolucionan muy lentamente y

al ritmo de la voluntad y conocimientos de las jerarquías de cada ámbito.

Los procesos de selección y reclutamiento para posiciones de judicatura, fiscalías, defensa pública e investigación, destacan por tener una rigurosa etapa de evaluación de candidaturas que incluye exámenes técnicos y una amplia revisión de antecedentes (prueba psicolaboral) que efectivamente funciona como filtro para el ingreso a la institución, aunque no para todos los puestos el segundo requisito es vinculante.

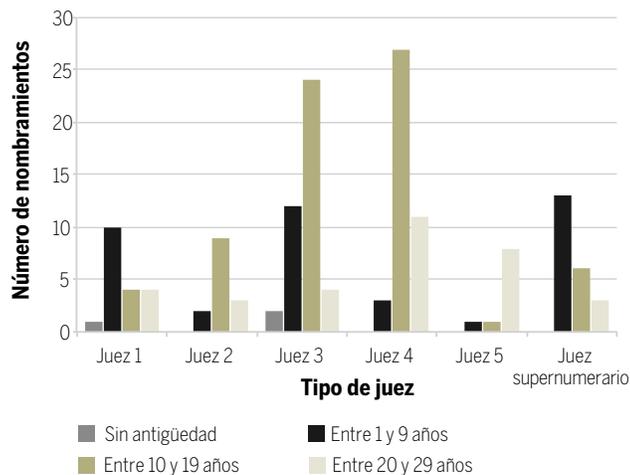
La investigación realizada detectó la necesidad de remozar el marco jurídico que rige estos procesos, ya que algunas de las normas, como el Estatuto de Servicio Judicial, tienen más de cuarenta años de antigüedad. También se recomienda revisar los perfiles por competencias, pues en algunos casos se exige un gran número de ellas, casi todas con niveles de cumplimiento altos, lo que da lugar a perfiles poco realistas y difíciles de alcanzar para los aspirantes, cuya evaluación además incrementa el costo y la duración del reclutamiento. Una de las recomendaciones de este trabajo es la necesidad de priorizar un conjunto más acotado de competencias, que sean realmente requeridas para el puesto.

La decisión final sobre las contrataciones la toman los y las jefes de los diversos órganos, a partir de listas de elegibles y con distintos grados de discrecionalidad. En los puestos de fiscales y defensores son muy frecuentes las apelaciones, que atrasan considerablemente los nombramientos. En la judicatura muchas veces la designación no se realiza en la clase de puesto con que inició el proceso, ya que, dependiendo de factores como la ubicación geográfica, la plaza es rechazada por todos los candidatos de la lista de elegibles, por lo que se sigue contactando a las personas que cumplen con las especificaciones de puestos inferiores, hasta obtener una respuesta positiva.

Este Informe también encontró que existe una alta rotación interna de personal, y que los funcionarios y funcionarias judiciales desarrollan su carrera profesional

Gráfico 1.7

Distribución de nombramientos de jueces por tipo, según años de antigüedad. 2015-2016^{a/}

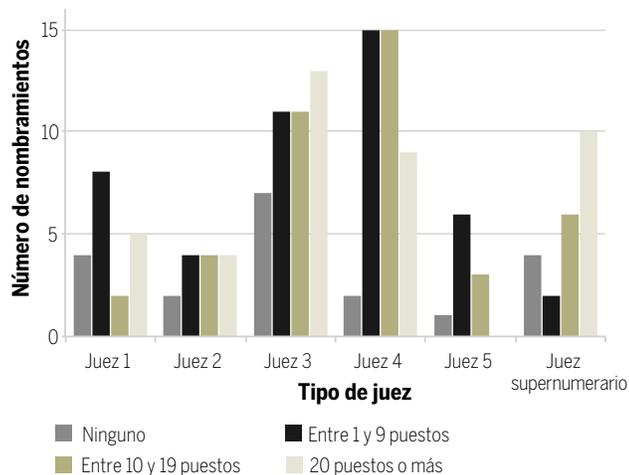


a/ El periodo estudiado finaliza en abril de 2016.

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

Gráfico 1.8

Distribución de nombramientos de jueces por tipo, según número de puestos ocupados previamente. 2015-2016^{a/}



a/ El periodo estudiado finaliza en abril de 2016.

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

dentro de la institución. El 50% de los defensores y el 18% de los jueces nombrados en el período bajo análisis contaban con experiencia laboral fuera del Poder Judicial. Llama la atención que ningún fiscal o fiscalista estaba en esa situación (Leñero y Núñez, 2016; gráficos 1.7 y 1.8).

Estas son algunas de las razones por las cuales se recomienda desarrollar un planeamiento estratégico del proceso de reclutamiento, de modo que no se enfoque tanto en su efecto presupuestario, sino en cubrir a mediano y largo plazos las necesidades de personal para cumplir con los objetivos de la institución y garantizar recursos humanos de la misma calidad en todo el país.

CAPACITACIÓN DEL PERSONAL

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Qué tipo de capacitación ha implementado el Poder Judicial para la inducción, actualización y mejora de la preparación y el rendimiento de su personal?

Ante los déficits señalados en la formación universitaria inicial, la capacitación que brinda a nivel interno el Poder Judicial resulta fundamental. La Escuela Judicial es la rectora en la materia, aunque el Ministerio Público y la Defensa Pública cuentan con sus propias unidades de capacitación, ambas con presupuestos independientes. La Dirección de Gestión Humana capacita al personal administrativo. El estudio encontró líneas de coincidencia y trabajo articulado (métodos didácticos, utilización de espacios, presencia de consejos directivos), pero aún hay un amplio margen de mejora para que estas entidades funcionen como un sistema que potencie los esfuerzos en una especie de “economía de escala”, con aprendizajes colectivos y estadísticas unificadas.

A la Escuela Judicial y las unidades de capacitación les corresponde completar la formación inicial de las y los funcionarios, no solo con la inducción necesaria para el desempeño de los puestos, sino también con conocimientos básicos, habilidades y destrezas que no brindan

las universidades, y además, con formación continua para que estén actualizados y enfrenten los cambios del contexto.

A nivel de inducción básica la Escuela cuenta con programas de cobertura casi universal, requeridos en el primer año de labores. Adicionalmente, tiene cursos de especialización o formación continua, aunque en estos la capacidad de cubrir al público meta es variable (cuadro 1.2). Con excepción de la Defensa Pública, los datos disponibles no permiten conocer con exactitud quiénes han recibido capacitación, cuántas veces y en qué temas. La calidad de los registros en este campo es una de las falencias detectadas en esta investigación.

En el período 2011-2015, solo las actividades de la Escuela Judicial tuvieron 13.960 participantes, para un promedio anual de 2.792. Es importante indicar que hay funcionarios que asisten a varios cursos, por lo que los datos no expresan el número de personas capacitadas. Se determinó que existe paridad de género en la asistencia

▮ Cuadro 1.2

Programas y cantidad de participantes en actividades de capacitación de la Escuela Judicial. 2011-2015

Nombre del programa	2011	2012	2013	2014	2015
Formación inicial para aspirantes a la judicatura (FIAJ)	25	27	59	30	31
Formación general básica	85	150	140	163	59
Especialización	143	193	248	348	125
Formación a distancia para personas técnicas judiciales	261	217	262	681	586
Actualización	1.856	954	948	1.452	828
Extensión	597	977	1.177	491	847
Total	2.967	2.518	2.834	3.165	2.476
Hombres	1.372	1.141	1.163	1.384	1.113
Mujeres	1.595	1.377	1.671	1.781	1.363

a estas actividades, y que se hacen esfuerzos por ampliar el acceso de quienes laboran fuera de la GAM, aunque sigue siendo predominante la presencia de empleados de esta zona, pues en ella se concentra la mayor parte de personal. Parece necesario fortalecer las modalidades de formación virtual, pues con el formato de cursos presenciales difícilmente se logrará cubrir a la creciente población judicial, en tiempos oportunos y de manera sistemática.

Desafíos prioritarios

- ▶ Elaborar un planteamiento estratégico en materia de reclutamiento, que permita manejar a mediano plazo los planes de sucesión, con miras a aumentar la calidad del recurso humano en todo el país.
- ▶ Adaptar y coordinar los procesos de gestión humana a partir del enfoque de competencias (reclutamiento, selección, ascensos, evaluación, capacitación, incentivos, etc.). Esto incluye la definición de perfiles por competencias para todos los puestos del Poder Judicial.
- ▶ Revisar los actuales perfiles por competencias, en los cuales se solicita un número muy alto de competencias y niveles de dominio elevados, lo que dificulta los procesos de evaluación e identificación de candidatos y candidatas.
- ▶ Revisar las normas relacionadas con la gestión humana. Algunas tienen más de cuarenta años de antigüedad, como el Estatuto de Servicio Judicial, y requieren actualización. Se sugiere, como reforma legal, que los exámenes psicosociales (físico, habilidades y entorno) sean parte de la evaluación en los procesos de selección de la judicatura.
- ▶ Proveer los recursos necesarios para agilizar y mejorar los procesos de evaluación durante el reclutamiento. Entre las debilidades identificadas cabe mencionar que no se cuenta con un laboratorio informático para la aplicación de pruebas, suficientes salas de reuniones para las entrevistas y fondos para realizar giras de evaluación integral de las y los candidatos.
- ▶ Generar informes periódicos sobre los resultados de los procesos de reclutamiento, que incluyan perfiles del personal ingresado e indicadores de efectividad (costo/beneficio).
- ▶ Diseñar programas de cooperación con las universidades que imparten la carrera de Derecho, para desarrollar enfoques y especialidades acordes con las competencias requeridas por el Poder Judicial y, a la vez, promover la inclusión de estudiantes destacados en la institución.
- ▶ Fortalecer los recursos de la Escuela Judicial y las unidades de capacitación de los órganos auxiliares, para ampliar la cobertura y actualización de sus actividades.
- ▶ Definir rectorías y competencias tanto en materia de recursos humanos como de capacitación, para que los distintos órganos actúen como un sistema que aproveche al máximo los recursos disponibles.
- ▶ Desarrollar un sistema que genere reportes estadísticos por persona (sin duplicaciones) a partir del Sistema Automatizado de Gestión de Actividades Académicas (SAGA) y que permita calcular la cobertura real de las actividades de capacitación, sobre todo para identificar a las personas que no han asistido a los cursos y pueden necesitarlos más.
- ▶ Evaluar el impacto de las actividades de capacitación.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 5

El control constitucional: patrones de votación de la Sala

ACCESO A LAS ACCIONES INCONSTITUCIONALIDAD PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

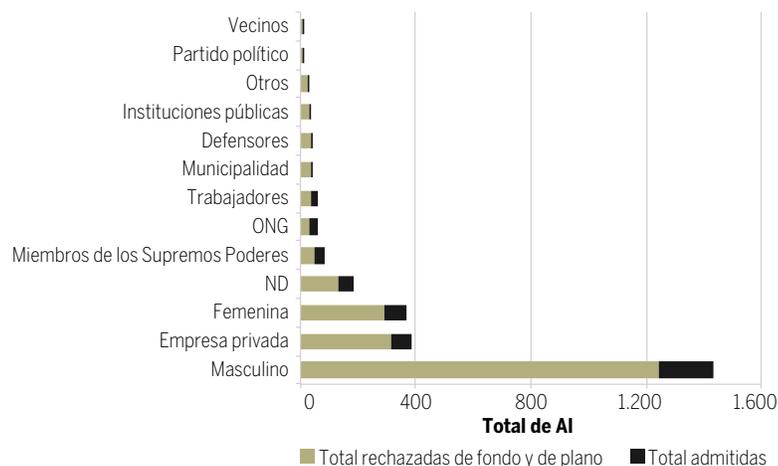
¿Qué población tiene acceso a la justicia constitucional mediante las acciones de inconstitucionalidad?

No se cuenta con datos suficientes para construir un perfil completo de las y los usuarios de la Sala Constitucional en lo que concierne a la presentación de acciones de inconstitucionalidad (en adelante AI); para ello se requeriría información que la Sala protege en razón del derecho a la confidencialidad de las personas. Tampoco los expedientes tienen datos uniformes de todas las partes. Por ejemplo, en 1.309 casos de los 2.237 que componen una de las bases de datos utilizadas en este estudio, como domicilio se registra únicamente la provincia, lo que impide una ubicación más precisa de los recurrentes.

Aun con estas limitaciones, los registros de la Sala contienen varias tipologías que hacen posible una exploración inicial. En primer lugar están las personas que actúan de forma individual, y entre ellas sobresalen por mucho los hombres, con más de la mitad de las AI del período 2005-2015. En segundo lugar figuran quienes interponen acciones en representación de personas físicas (abogados litigantes) o jurídicas (empresas, instituciones públicas, municipalidades, ONG, partidos políticos), así como jerarcas de los Supremos Poderes. Asimismo, pese a que no son muy numerosas, hay dos categorías de usuarios colectivos que son relevantes: “vecinos” y “trabajadores” (gráfico 1.9).

► Gráfico 1.9

Recurrentes en las acciones de inconstitucionalidad según resolución obtenida en la fase de admisibilidad. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos Admisibilidad y Resueltos del PEN.

Hay grupos que con mayor frecuencia pasan el examen de admisibilidad, entre ellos los miembros de los Supremos Poderes y los partidos políticos, lo que refuerza la idea del importante papel que juega la Sala en el sistema político. Asimismo, las ONG superan este filtro en el 51% de los casos. La lista de asuntos que estas llevan al tribunal constitucional es amplia, pero destaca el tema ambiental con trece acciones presentadas durante el decenio analizado, de las cuales nueve fueron admitidas.

CONTENIDO DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles son los asuntos más relevantes sometidos a control de constitucionalidad?

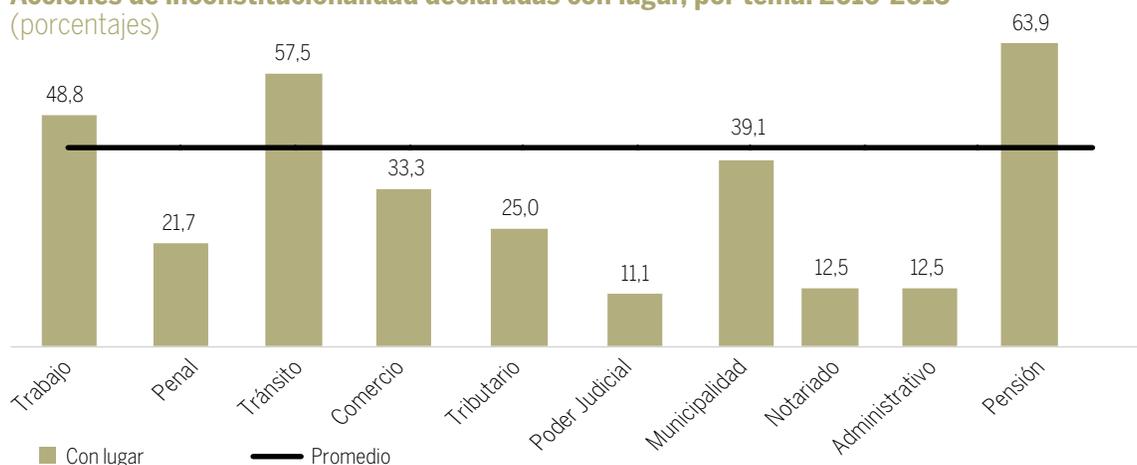
Diez temas concentran el 63% de las AI resueltas con votación por el fondo² (gráfico 1.10). La materia de trabajo fue la predominante en el período estudiado, y si se agregan categorías relacionadas, como convenciones colectivas y pensiones, se identifica un área de influencia de la Sala Constitucional en torno a las políticas de empleo en el país, que podría ser objeto de futuras investigaciones. La tendencia mayoritaria en estos temas frecuentes es declarar inconstitucionales las normas cuestionadas. Las sentencias que sí conceden el reclamo se distribuyen de la siguiente manera: 64% en pensiones, 58% en tránsito y 49% en trabajo.

En años particulares ha habido temas que han generado aumentos notables en la cantidad de AI interpuestas. Ese fue el caso de la Ley de Tránsito por Vías Públicas

y Terrestres (conocida como “Ley de Tránsito”), cuya discusión inició en 2006 y se prolongó por más de seis años. Por disposición de esa normativa, a partir de enero de 2012 se produjo un incremento automático de las multas, mientras en la corriente legislativa se tramitaba un proyecto que buscaba reducirlas (Arrieta, 2011). Ese año se presentaron 89 acciones contra esta ley y la Sala admitió 23, incluidas 20 que impugnaban las sanciones. De ellas, 11 fueron declaradas con lugar (55%). Además del alto porcentaje de éxito para los estándares del período, la finalización de estos casos fue sumamente rápida: 7 se resolvieron en menos de tres meses, 7 en un lapso de entre tres y seis meses, 8 tardaron entre seis meses y un año y cuatro meses, y un único caso se prolongó por cerca de dos años y medio (Cascante, 2016).

Gráfico 1.10

Acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar, por tema. 2010-2015^{a/}
(porcentajes)



a/ Se incluyen únicamente los diez temas que presentaron más acciones de inconstitucionalidad. Juntos agrupan el 63% del total de casos.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

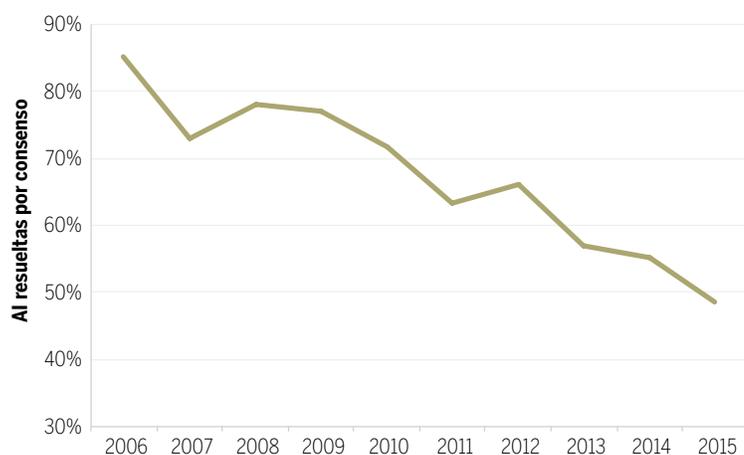
² Aquí se trabaja con la clasificación temática que utiliza la propia Sala Constitucional en su Centro de Jurisprudencia. Estas categorías no cuentan con un glosario y son asignadas según el criterio de la persona que alimenta la base de datos.

PATRONES DE VOTACIÓN DE LAS Y LOS MAGISTRADOS PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles son los patrones de votación que se desprenden de las resoluciones de la Sala Constitucional y su evolución a lo largo de la década 2005-2015

► Gráfico 1.11

Acciones de inconstitucionalidad resueltas por voto consensuado. 2006-2015^{a/}
(porcentajes)



a/ La votación consensuada se da cuando los siete magistrados y magistradas votan de la misma forma.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

En este tema el Informe hace una contribución pionera a los estudios judiciales en Costa Rica. Un primer hallazgo es que en la década 2005-2015 fue más difícil para la Sala llegar a consensos, pues disminuyeron las resoluciones unánimes (votación 7-0; gráfico 1.11) para dar paso a una mayor cantidad de votos divididos, notas separadas y adición de razones a los argumentos de la mayoría. Sin embargo, tampoco hay una clara polarización, pues las votaciones 4-3 siguen siendo minoritarias.

Los magistrados y magistradas que votan en minoría varían según el tema. El tribunal suele tener una postura muy consolidada y unánime, por ejemplo, en materia de tributos, y una posición sólida, pero dividida, en relación con las convenciones colectivas. El análisis de los patrones de votación permitió identificar tres grupos de jueces que tienden a votar de modo similar en los mismos temas, independientemente del contenido de la resolución y de los cambios en la integración de la Sala.

Estas agrupaciones no son coaliciones altamente cohesionadas, que trasciendan los asuntos particulares y permitan predecir la votación de acuerdo con filosofías políticas y jurídicas reconocibles. La mayoría de los miembros de la Sala tiene importantes áreas de convergencia, pero también de divergencia, que varían según el tema. Si fue posible identificar claras oposiciones individuales en diversos ámbitos, es decir, personas que nunca votan igual.

Una de las causas de las alineaciones pueden ser los antecedentes compartidos (experiencia laboral, edad, especialidad, entre otros). Esto se exploró con el análisis prosopográfico de los jueces y juezas propietarios, el cual sugiere que a lo largo de la historia de la Sala hay distintas “generaciones” de magistrados que difieren entre sí por su trayectoria previa y sus áreas de especialidad. La poca información disponible muestra que los antecedentes inciden en las alianzas, las cuales se conforman a partir no solo de posiciones jurídicas o ideológicas, sino también de las relaciones que se van configurando en razón de características comunes de las personas.

ADMISIBILIDAD DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Constituye el examen de admisibilidad un mecanismo de autocontención de la Sala Constitucional?

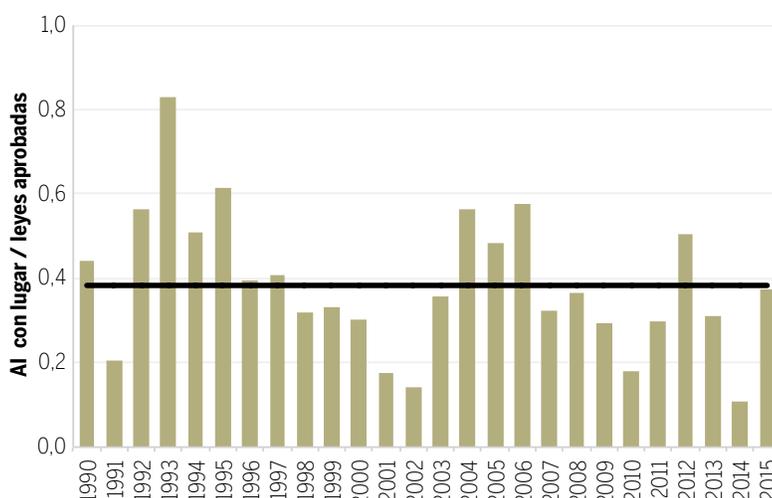
El comportamiento de la Sala Constitucional en el trámite de acciones de inconstitucionalidad presenta una diferencia entre el período 1990-2010, cuando ejerció un control más activista, y el último lustro, en el que ha tendido a la autocontención al decidir si admite y declara con lugar los casos presentados. Las variaciones en este patrón son producto de condiciones tanto internas –cambios en otras jurisdicciones y en la conformación de la Sala y sus criterios de admisibilidad– como externas, de mayor rigurosidad y filtros previos en el trámite legislativo.

La autocontención se manifiesta en un proceso de admisibilidad que cada vez más rechaza las AI, y en votaciones de fondo que cada vez menos declaran la inconstitucionalidad del acto cuestionado. De hecho, la proporción de AI declaradas con lugar con respecto a la cantidad de leyes aprobadas ha tendido a disminuir (gráfico 1.12). No obstante, estas tendencias se revierten en temas y años específicos, en los que la Sala muestra un comportamiento diferenciado. Por ejemplo, hay altos porcentajes de acciones declaradas con lugar en las causas relacionadas con convenciones colectivas, medio ambiente, pensiones y la materia de tránsito.

Al examinar con mayor detenimiento las causas resueltas con votaciones disputadas (5-2 y 4-3) se nota que hay discrepancias en torno al rechazo de plano y por el fondo. En el primer caso, la evidencia muestra magistrados más proclives a la apertura de la competencia de la Sala e incluso a la idea de no cerrarla excesivamente. Y en los rechazos por el fondo se pueden identificar tesis en materias específicas que han sido defendidas por minorías dentro del tribunal y que ilustran la diversidad de posiciones de las y los jueces en temas como derecho parlamentario, asuntos electorales y medio ambiente, entre otros.

► Gráfico 1.12

Razón^{a/} entre acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar y el número de leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa. 1990-2015



a/ La cifra corresponde al cociente: número de acciones declaradas con lugar dividido entre el número de leyes aprobadas. La línea horizontal indica el promedio de AI declaradas con lugar en el período.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y cifras de la Sala Constitucional del Poder Judicial.

Desafío prioritario

- Organizar los registros de acciones de inconstitucionalidad que lleva la Sala Constitucional bajo un formato de base de datos, con su respectivo manual de uso y variables como las votaciones por magistrado o magistrada, fechas y personas intervinientes. Esta base de datos puede replicarse como una buena práctica de transparencia en las demás salas del Poder Judicial.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 6

La gestión de la Defensa Pública: análisis de caso del Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José

SISTEMA DE DEFENSA Y TIPO DE SENTENCIA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Existe relación entre el tipo de abogado que defiende un caso y la probabilidad de condenatoria del imputado?

Este capítulo analiza el trabajo de la Defensa Pública, en los juicios realizados en el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José, que terminaron en condenatoria, absolutoria, o sobreseimiento, en el período 2004-2013, con el fin de determinar si obtiene resultados distintos a los servicios privados.

En este caso de estudio el 60% de los juicios los asumió la Defensa Pública y el resto la privada. Los resultados globales muestran una leve diferencia en el porcentaje de condena, que favorece a quienes cuentan con representación privada.

Sin embargo, la investigación fue más allá de esos porcentajes generales y aplicó modelos estadísticos para profundizar en las brechas entre los resultados que obtienen los defensores públicos y los privados. En esos modelos, en cinco categorías de delitos (contra la propiedad, sexuales, contra los deberes de la función pública, contra la fe pública y contra la autoridad pública) se encontró una mayor probabilidad de condena para las personas imputadas que son representadas por la Defensa Pública³.

Estas categorías son los delitos más frecuentes y abarcan el 70% de las figuras penales analizadas. Los modelos también permitieron identificar otros factores asociados a la probabilidad de condenatoria (cuadro 1.3).

Al examinar las diferencias de resultados que obtienen las personas cuando son defendidas por abogados públicos o privados, el trabajo que aquí se reseña resulta ser pionero en el país. El Poder Judicial no tiene datos y análisis similares. Siendo un primer esfuerzo, tiene un alcance acotado, no solo porque la información refiere a un tribunal en particular, sino porque el principal indicador de desempeño empleado, la tasa de condenatoria, es un dato agregado y parcial, de una realidad multidimensional como lo es el quehacer de un sistema de defensa pública. Sin embargo, es importante subrayar que, pese a su limitación, se trata de un parámetro ampliamente utilizado en la literatura académica y ofrece un buen punto de partida para llevar a cabo estudios sistemáticos sobre la Defensa Pública dentro del enfoque de *judicial politics*.

Es necesario profundizar en investigaciones futuras,

³ Para el cálculo de esta probabilidad se utilizó una regresión logística multinomial. En la sección “Metodología” y el anexo 1 del capítulo 6 se explica en detalle esa técnica.

► Cuadro 1.3

Factores asociados a la decisión final de una sentencia

Variable	Efecto en la probabilidad	
	Condenatoria	Sobreseimiento
Tribunal colegiado	Disminuye	Disminuye
Imputado extranjero	Disminuye	Aumenta
Imputado mujer	Disminuye	Disminuye
Víctima mujer	Sin efecto	Sin efecto
Víctima otro ^{a/}	Aumenta	Sin efecto
Años de experiencia del defensor	Sin efecto	Sin efecto
Años de experiencia del fiscal	Sin efecto	Sin efecto
Fiscal mujer	Sin efecto	Sin efecto
Juez mujer	Sin efecto	Aumenta
Tipos de delitos defendidos por defensores públicos ^{b/}		
Contra la propiedad	Aumenta	Aumenta
Sexuales	Aumenta	Sin efecto
Contra la vida	Sin efecto	Sin efecto
Contra los deberes de la función pública	Aumenta	Aumenta
Contra la fe pública	Aumenta	Aumenta
Infracción a la Ley de Psicotrópicos	Sin efecto	Sin efecto
Contra la autoridad pública	Aumenta	Sin efecto
Contra la libertad	Sin efecto	Sin efecto
Infracción a la Ley de Armas y Explosivos	Sin efecto	Aumenta

a/ La categoría “víctima otro” se refiere a víctimas que no son personas físicas, sino entidades jurídicas como empresas e instituciones.

b/ La variable tipo de defensor se incluyó como una interacción con cada tipo de delito.

Fuente: Fernández, et al., 2016.

para confirmar o rechazar la idea de que en ciertos delitos existe una aparente desventaja de las personas de bajos ingresos ante el poder punitivo del Estado⁴ y para determinar si la causa de tal situación está relacionada con las capacidades de la Defensa Pública, que pese a ser considerada un modelo a nivel latinoamericano, no logra neutralizar el peso del ingreso económico de los imputados como un factor decisivo en la justicia penal. Este estudio procura alimentar esa discusión con información independiente y objetiva, e iluminar áreas en las cuales se puede iniciar una evaluación más detallada.

⁴ Sobre este tema se han realizado múltiples investigaciones. Incluso la ONU viene señalando desde 1975 la sobrerrepresentación de personas pobres en la clientela del sistema de justicia penal. Véase ONU, 1975.

SISTEMAS DE DEFENSA Y TIPO DE PROCESO PENAL

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Es distinta la probabilidad de que un abogado defensor participe en procesos abreviados según este sea público o privado?

Así como, en teoría, el tipo de defensa no afecta la probabilidad de condena, tampoco debe influir en la propensión a que un delito se procese de forma abreviada (que implica la condena de la persona imputada tras la aceptación de los cargos). Solamente la prueba, valorada por el juez o jueza, puede determinar tal resultado. No obstante, en esta investigación se encontró que la probabilidad de que un proceso penal termine por esa vía sí estuvo asociada a la participación de la Defensa Pública en el período anterior a 2008 –año en que se crearon los tribunales de flagrancia– y que todavía hoy se emplea con más frecuencia en asuntos relacionados con infracciones a la Ley de Psicotrópicos y delitos sexuales y contra la fe pública.

De forma muy interesante, el proceso abreviado deja de estar asociado al tipo de defensa legal (pierde su significancia estadística) luego de la creación de los tribunales de flagrancia (cuadro 1.4). La mayor propensión de las abogadas y abogados públicos a abreviar los procesos antes de esa reforma, podría explicarse por la alta carga de casos con sólida evidencia en contra que debían gestionar estos funcionarios. Se debe tener presente que a nadie se le puede negar el derecho a la representación legal, es decir, que el personal de la Defensa Pública no puede seleccionar los casos que atiende, como sí ocurre en la práctica privada. Ante este panorama, los procesos abreviados son un recurso para obtener un juicio más

► Cuadro 1.4

Factores asociados a la probabilidad de abreviar un proceso judicial

Variable	Efecto en la probabilidad de abreviar	
	Antes del 2008 ^{a/}	2008 o posterior
Delitos		
Contra la propiedad	Aumenta	Aumenta
Sexuales	Aumenta	Aumenta
Contra la vida	Sin efecto	Sin efecto
Contra los deberes de la función pública	Sin efecto	Aumenta
Contra la fe pública	Sin efecto	Aumenta
Infracción a la Ley de Psicotrópicos	Sin efecto	Aumenta
Contra la autoridad pública	Sin efecto	Sin efecto
Contra la libertad	Sin efecto	Sin efecto
Infracción a la Ley de Armas y Explosivos	Sin efecto	Sin efecto
Tribunal colegiado	Sin efecto	Sin efecto
Imputado extranjero	Disminuye	Aumenta
Imputado mujer	Sin efecto	Sin efecto
Víctima mujer	Sin efecto	Sin efecto
Víctima otro ^{b/}	Aumenta	Aumenta
Defensor público	Aumenta	Sin efecto
Defensor mujer	Sin efecto	Aumenta
Años de experiencia del defensor	Sin efecto	Sin efecto
Años de experiencia del fiscal	Disminuye	Disminuye
Fiscal mujer	Aumenta	Aumenta
Años de experiencia del juez	Sin efecto	Sin efecto
Juez mujer	Sin efecto	Sin efecto

a/ El año 2008 corresponde a la fecha de creación de los tribunales de flagrancia.

b/ La categoría “víctima otro” se refiere a víctimas que no son personas físicas, sino entidades jurídicas como empresas e instituciones.

Fuente: Fernández et al, 2016.

expedito y una condena menor. Esta hipótesis es razonable en vista de que después de 2008, cuando bajó el promedio de procesos abreviados (posiblemente relacionados con delitos flagrantes) desapareció la asociación entre el tipo de defensa y la probabilidad de abreviar. Sin embargo, esta explicación debe estudiarse más a fondo y podría coexistir con otras hipótesis.

Otra explicación podría ser, por ejemplo, que los abogados públicos emplean con más frecuencia este recurso como estrategia para administrar la elevada carga de trabajo que tienen, o para balancear la dificultad de los casos que reciben.

Y finalmente, otra explicación podría ser el incentivo que representa para los defensores privados que el proceso no se abrevie, ya que de esta forma el tiempo dedicado a cada caso es mayor y, por ende, sus honorarios se incrementan.

Desafíos prioritarios

- ▶ Mejorar la preparación del personal encargado de alimentar los sistemas de gestión de los despachos, para que completen toda la información requerida por la institución (en especial la de los intervinientes) y utilicen variables estandarizadas, a fin de disminuir los importantes vacíos detectados.
- ▶ Desarrollar sistemas de seguimiento de las cargas de trabajo por defensor y defensora, y sus resultados.
- ▶ Recopilar estadísticas que permitan el análisis de los resultados y los tipos de casos por actores (defensores, fiscales y jueces), para fortalecer la preparación de los juicios.
- ▶ Definir un mecanismo efectivo para valorar la capacidad de pago de las y los usuarios de la Defensa Pública, y asignar responsables de su aplicación y seguimiento hasta la gestión de cobro.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 7

Causas de la privación de libertad y perfil de la población penitenciaria

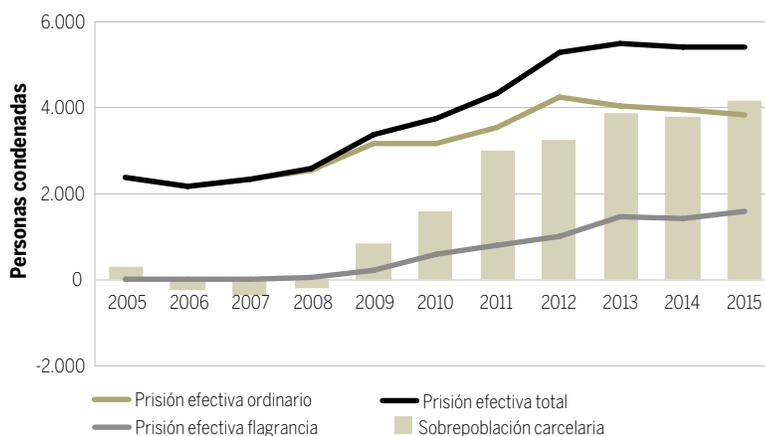
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

- ¿Cuál es el perfil sociodemográfico de las personas privadas de libertad?
- ¿Por qué motivos llegaron a prisión?
- ¿Cuáles fuentes judiciales explican el aumento del encarcelamiento en la última década?

Al analizar la rápida expansión de la tasa de encarcelamiento en Costa Rica, se identificaron tres fuentes judiciales relevantes que inciden en la cantidad de personas privadas de libertad: el aumento de las sentencias condenatorias en juicios ordinarios, la entrada en funcionamiento de los tribunales de flagrancia y la frecuencia y duración de la prisión preventiva que los jueces y juezas dictan para arraigar a los imputados de delitos. Estas y otras condiciones incidieron en que la población carcelaria por 100.000 habitantes se incrementara en un 60% en la última década, hecho que a su vez ha generado una fuerte presión sobre la infraestructura penitenciaria, que no se amplió correlativamente en ese periodo. Cabe reconocer, sin embargo, que esta situación está empezando a cambiar en la actualidad (gráfico 1.13).

Este capítulo llama la atención sobre el bajo uso de las medidas alternativas. Aunque en los tribunales de flagrancia se utilizan con más frecuencia que en los ordinarios, en el periodo analizado, siguen siendo aplicadas en menos de un tercio de los casos totales. A este respecto se plantean dos hipótesis que deberán ser investigadas en el futuro. Por una parte, las reformas legales que se ha venido aprobando tras la promulgación del Código Procesal Penal han limitado los asuntos en que es posible dictar esas medidas. Pese a que este instrumento está previsto en el ordenamiento legal, los jueces y juezas deben verificar una serie de condiciones restrictivas para poder

► Gráfico 1.13

Evolución de las condenas con prisión efectiva y sobrepoblación carcelaria^{a/}. 2005-2015

a/ A partir de febrero de 2015, para estimar la sobrepoblación carcelaria se utiliza la capacidad real (antes se usaba la capacidad instalada). Las cifras de 2015 llegan hasta el 19 de noviembre.

Fuente: Anuarios Judiciales del Poder Judicial y Ministerio de Justicia y Paz, 2015.

emplearlo, y el universo de casos susceptibles de resolución por esta vía ha disminuido. La segunda hipótesis es que puede haber falta de capacitación en las y los operadores de justicia, para cambiar la cultura del litigio por la de la conciliación y la resolución alterna de disputas.

El capítulo constata que la mayoría de las personas condenadas con prisión efectiva proviene de grupos de población que viven en pobreza. En términos generales, los privados de libertad son hombres jóvenes pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos. Hasta abril de 2016 las personas encarceladas eran sobre todo hombres (93%), jóvenes (52% menores de 35 años y 77% menores de 45 años), costarricenses (87%). El 51% estaba en condición de soltería, divorcio o viudez y el 49% en relaciones de unión (matrimonio o unión libre). La mayoría desempeñaba oficios no profesionales, en particular asociados al comercio y la construcción, actividades en las que se registran altos niveles de informalidad.

Las mujeres, una minoría muy pequeña de las personas privadas de libertad (una en dieciséis) se dedican principalmente al servicio doméstico no remunerado. El 58% de la población detenida tiene niveles muy bajos de escolaridad, de primaria completa o incompleta, y un 4,7% son personas analfabetas, proporción que casi duplica el promedio nacional de 2,4%.

Cuando se examinan las causas de encarcelamiento, la segunda pregunta de investigación, destacan cuatro delitos: contra la propiedad, contra la Ley de Psicotrópicos, sexuales y contra la vida.

La fuente principal que se utilizó para delinear el perfil de la población privada de libertad fue el sistema de información del Ministerio de Justicia, entidad que proporcionó la base de datos completa de personas retenidas en centros penitenciarios actualizada a abril de 2016. En la medida en que permite tener una “fotografía” de un momento específico, esta fuente resulta valiosa para avanzar en el conocimiento de los temas investigados. Sin embargo, tiene una serie de limitaciones que dificultaron la elaboración de un perfil sociodemográfico completo de la población de interés. Por ello este Informe hace un llamado a mejorar la calidad de los registros

administrativos de un área tan sensible para la tutela efectiva de los derechos ciudadanos.

Desafíos prioritarios

- ▶ Estandarizar la toma de datos al momento de identificar a la persona imputada de un delito, tanto en instancias judiciales como en el Ministerio de Justicia. Es necesario contar con información suficiente para construir un perfil socioeconómico que incluya: sexo, nacionalidad, edad, estado civil, número de hijos e hijas, ocupación, ingreso económico, escolaridad y lugar de residencia.
- ▶ Unificar la forma de trabajar en los despachos en cuanto al ingreso de las causas con solicitud de prisión preventiva. Es conveniente que en cada juzgado y tribunal penal se registren por aparte las entradas de las solicitudes de prisión preventiva, por fecha de ingreso.
- ▶ Capacitar al personal de la jurisdicción penal e incorporar en el examen para el ingreso a la judicatura los temas de la normativa internacional y el control de convencionalidad en materia penal y de derechos humanos, con énfasis en el derecho a la libertad.
- ▶ Gestionar, a través de la Comisión Interdisciplinaria de Alto Nivel sobre el Hacinamiento Carcelario, la implementación efectiva de la “Ley sobre mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal” y la aprobación de la Ley de Ejecución de la Pena. Asimismo, monitorear el contenido y el trámite de los proyectos de ley que podrían influir en el congestionamiento de las prisiones.
- ▶ Coordinar entre la Defensa Pública y la Oficina de Cómputo de la Pena del Ministerio de Justicia la atención de las personas que tienen derecho a libertad condicional.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 8

Controles democráticos sobre la labor del Organismo de Investigación Judicial

TUTELA EFECTIVA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo se procesan los casos dentro del OIJ para garantizar la tutela efectiva de los derechos ciudadanos, como primer eslabón del proceso penal?

La mayoría de los procesos penales inicia con una denuncia interpuesta ante el Organismo de Investigación Judicial (OIJ). El ingreso puede darse a través de lo que se conoce como denuncia contra ignorado, así como por la atención de un delito notorio o flagrante, la concreción de una información recibida o la remisión de un caso presentado previamente al Ministerio Público. La información es depurada para eliminar inconsistencias y errores de clasificación o digitalización. Luego cada jefatura o superior inmediato del personal policial asigna el caso, considerando la carga de trabajo y el potencial de las y los agentes. La carga ideal de cada investigador es de ocho casos por mes, pero en la actualidad ronda los once.

En los días siguientes, el funcionario a cargo estudia el expediente y traza una ruta de las diligencias por realizar. Sin embargo, no existen protocolos de actuación por tipo de caso, que orienten a las y los investigadores sobre las pesquisas que deben efectuar según el delito de que se trate. Por ahora ese vacío es llenado en el trabajo cotidiano, como parte del aprendizaje que los agentes recién ingresados reciben de los más experimentados.

Los casos se clasifican en cuatro categorías: sencillo, intermedio, complejo y élite. Dependiendo de su naturaleza y evolución, un caso puede ir ascendiendo en esta escala de complejidad. Con excepción del retraso que

ocurre mientras se esperan diligencias externas al OIJ, cada investigación se convierte en un informe que se remite al Ministerio Público, en promedio, dentro de los 120 días posteriores al inicio del proceso. Este puede ser un informe de caso resuelto con imputado reconocido (RCI), que permitiría la apertura de un juicio, o no resuelto (NR), porque no fue posible identificar a la persona que cometió el delito.

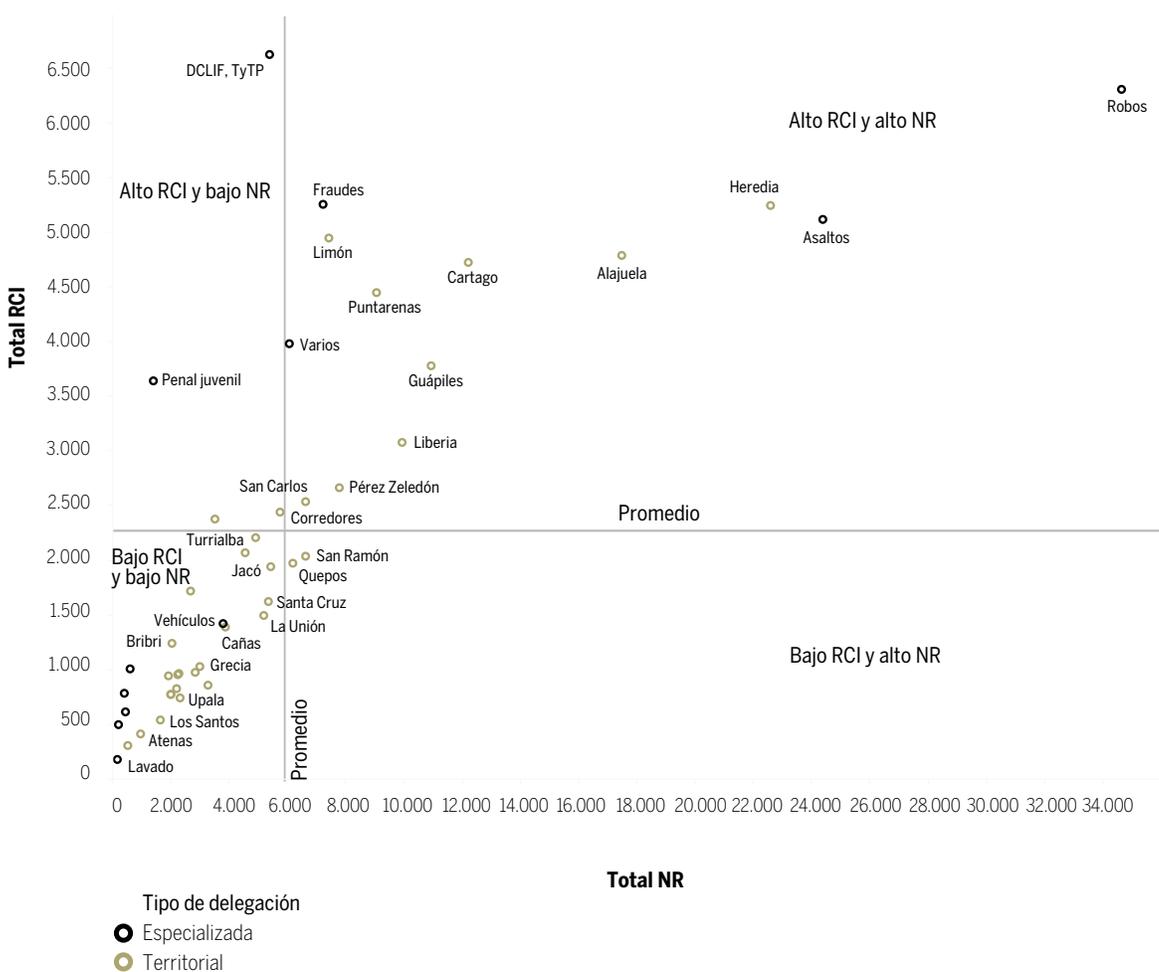
Los casos RCI pasaron de un 20% de los asuntos atendidos en 2011, a un 28% en 2015, aunque no todas las delegaciones presentan los mismos resultados (gráfico 1.14). El informe final del caso debe ser aprobado por la jefatura respectiva. Resulta difícil hacer control de calidad en este ámbito, dado que cada año se producen cerca de 75.000 informes.

La policía judicial ha estado implementando un modelo de gestión que permite la supervisión del trabajo de los agentes en cada paso del proceso y en tiempo real; además alerta sobre retrasos, con lo cual propicia la realización de mejoras.

Es importante indicar que a las partes involucradas en un caso no se les brindan detalles sobre el avance de la investigación, ni sobre la elaboración del informe final, salvo que los interesados lo soliciten expresamente. Tampoco hay mecanismos de realimentación sobre el servicio

Gráfico 1.14

Informes de casos no resueltos (NR)^{a/} y casos resueltos con imputado (RCI)^{b/}, por tipo de dependencia^{c/}. 2011-2015



a/ Caso que es remitido al Ministerio Público sin que en la investigación criminal se haya logrado identificar al autor o autores del hecho delictivo.

b/ Caso que es remitido al Ministerio Público luego de que en la investigación criminal se ha identificado al presunto autor o autores del hecho delictivo.

c/ Se excluye la Unidad de Delitos Informáticos, que también funciona como unidad de apoyo a las demás delegaciones. Las siglas DCLIF, TyTP corresponden a las dependencias que investigan delitos contra la integridad física y el tráfico y trata de personas.

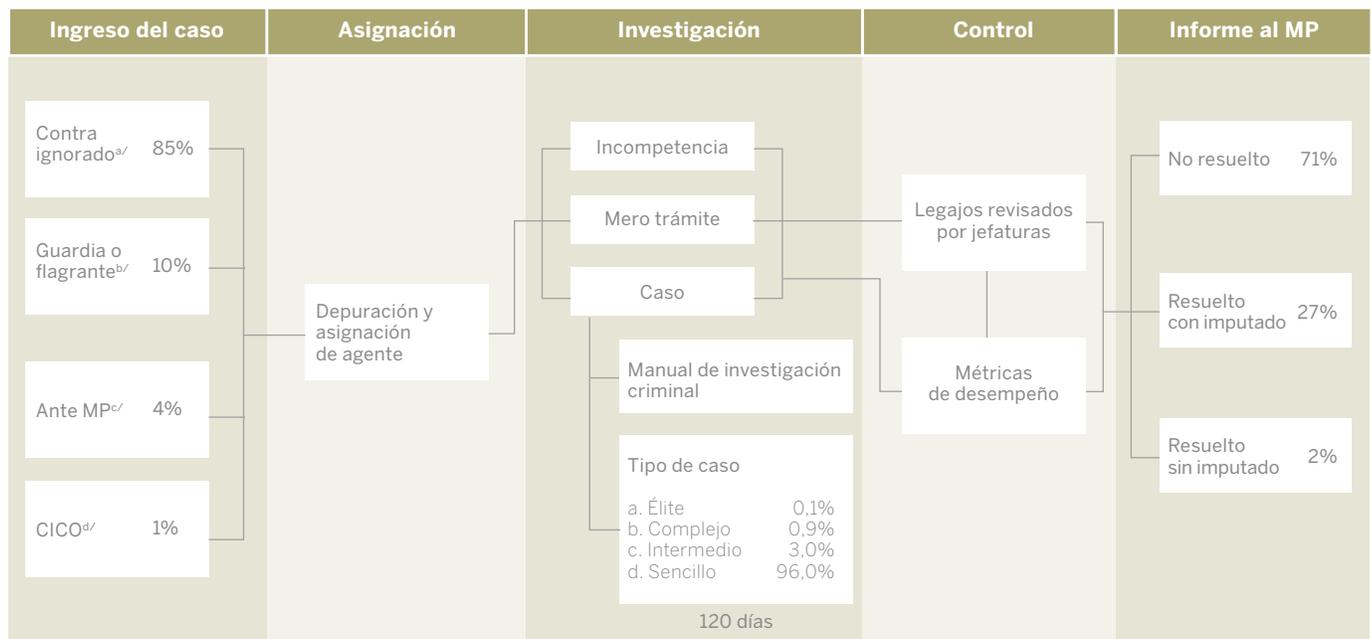
Fuente: Elaboración propia con información de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

y el trato recibidos, lo cual podría mejorar el desempeño del personal y servir como una medida preventiva contra la negligencia y la penetración de la corrupción.

La tutela de derechos está garantizada por el amplio acceso de la población al mecanismo de denuncia. De hecho, por mandato de la Sala Constitucional el OIJ debe aceptar todas las denuncias, aunque no constituyan delitos, para que sea el Ministerio Público el que se encargue de su revisión (figura 1.1).

► Figura 1.1

Proceso que sigue una denuncia en el OIJ



a/ Contra ignorado: denuncias en las que no se conoce el autor del posible delito.

b/ Guardia o flagrante: denuncias recibidas en las sedes del OIJ o como resultado de un operativo del mismo OIJ.

c/ MP: Ministerio Público.

d/ CICO: Centro de Información Confidencial.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

GOBERNANZA DEL OIJ

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

- ¿Cómo ha variado la gobernanza del OIJ para cumplir con sus funciones en un contexto de cambio en la naturaleza y frecuencia de la violencia en el país?
- ¿Cuáles son los mecanismos de control democrático sobre este órgano?

El desempeño del OIJ está sometido a diversos controles. Por un lado hay instancias de control administrativo interno, sobre todo del rendimiento de las y los agentes investigadores, que se han fortalecido en el último quinquenio gracias a un mayor uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC). Entre ellas destaca la Oficina de Asuntos Internos del OIJ.

Por otro lado hay controles externos al Organismo. El Poder Judicial fiscaliza su trabajo por medio del Tribunal de la Inspección Judicial (gráfico 1.15), la Comisión Permanente de Enlace y, en determinados temas, el Consejo Superior. También la Contraloría General de la República, la Asamblea Legislativa y la Defensoría de

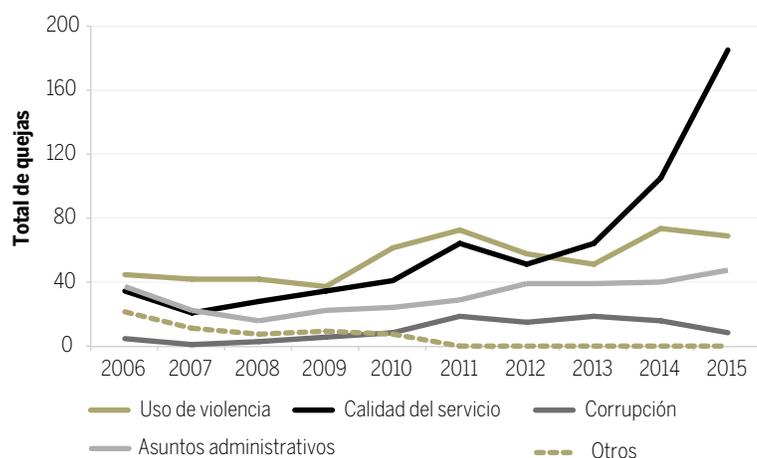
los Habitantes tienen potestades en esta materia. Y por último, el OIJ está sujeto al control ciudadano, que puede ser ejercido directamente, por medio de denuncias o solicitudes de información, o a través del periodismo investigativo.

No todos los controles deseables dentro de un régimen democrático están desarrollados de manera similar. Entre los mencionados antes, los controles internos, tanto del Organismo como del Poder Judicial, han sido reforzados recientemente; en el primer caso con la implementación de sistemas de seguimiento y un nuevo enfoque gerencial, y en el segundo, aunque los cambios no son tan robustos, destaca el seguimiento desde la Comisión de Enlace y el Tribunal de la Inspección Judicial. Los controles externos, políticos, legales o administrativos, son poco utilizados. En este ámbito, los esfuerzos de rendición de cuentas del OIJ son incipientes y la información institucional disponible para la ciudadanía es limitada en comparación con el Poder Judicial y el resto del sector público.

En cuanto al control ciudadano ejercido por medio de la prensa, la policía judicial no ha enfrentado grandes escándalos que involucren toda su operación, pero sí existe un creciente y especializado periodismo de investigación que ha hecho públicas algunas irregularidades y casos puntuales de corrupción, incluso antes de que los controles institucionales los detectaran. En este marco, han sido divulgados casos de agentes vinculados a situaciones de tráfico de influencias, negligencia y abusos. Aunque para este Informe no se pudo realizar un ejercicio de sistematización de la cobertura de prensa, cabe mencionar la utilidad de estas denuncias como fuente de realimentación para el sistema de gestión que está desarrollando el OIJ. De la manera en que los cuerpos policiales respondan ante esos reportes, dependerá buena parte de su nivel de credibilidad ante la población.

Gráfico 1.15

Quejas presentadas ante el Tribunal de la Inspección Judicial contra el personal del OIJ, según tipo. 2006-2015



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

Desafíos prioritarios

- ▶ Dado que la implementación del nuevo sistema de gestión es reciente, se debe dar un seguimiento cuidadoso a la calidad de su alimentación y asegurar que todas las dependencias del Organismo estén adoptándolo, indistintamente de los cambios en el personal a cargo. Esto es fundamental para mejorar la trazabilidad de los casos y los indicadores de desempeño y resultados, así como para generar reportes agregados en tiempo real, que permitan una toma de decisiones oportuna y documentada.
- ▶ Solventar la falta de información a las personas usuarias durante todo el proceso, desde la denuncia hasta los resultados de la investigación y, a la inversa, obtener realimentación de la ciudadanía sobre la calidad del servicio. La orientación y el apoyo que reciba el o la denunciante al acudir al OIJ, pueden ser decisivos para reducir los casos de difícil resolución. Las experiencias de algunos despachos en ese sentido brindan una guía para la estandarización de prácticas exitosas.
- ▶ Reforzar la gestión humana para disminuir el alto nivel de rotación y fuga de investigadores e investigadoras de amplia experiencia. Para ello es necesario debatir sobre la necesidad de crear una carrera policial y diseñar planes de relevo generacional y de atención de contingencias en las áreas críticas, en las que el personal especializado es escaso.
- ▶ Fortalecer el régimen disciplinario, tanto en la Oficina de Asuntos Internos como en el Tribunal de la Inspección Judicial, garantizaría la tutela efectiva de los derechos ciudadanos y, por tanto, aumentaría la confianza en el OIJ. Junto a un porcentaje muy bajo de sanciones efectivas con respecto a las quejas presentadas, hay un persistente número de reportes de uso de la violencia por parte de la policía judicial, pese al reforzamiento de los controles. Esta problemática pueda generar deslegitimación ante la ciudadanía, por lo cual es imperativo que a nivel interno se lleve a cabo a una revisión profunda de este tema.

Seguimiento a los hallazgos del Primer Informe

Presentación

Uno de los objetivos de este *Segundo Informe Estado de la Justicia* es valorar los avances en los desafíos señalados en el Primer Informe. Sobre esa base, se pretende constituir un sistema de seguimiento para los nuevos temas que se investiguen en futuras ediciones.

Así pues, en esta sección se presentan los resultados de una valoración (dictamen) de los cambios ocurridos con respecto a la situación encontrada en el Primer Informe, es decir, entre los años 2014 y 2016. Este trabajo fue inspirado y facilitado por una iniciativa de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, que consistió en solicitar a las dependencias aludidas en el Informe reportes periódicos sobre sus planes de mejora.

La sección fue estructurada siguiendo las tres grandes funciones del Poder Judicial: la administrativa, la jurisdiccional y la política. Para cada una de ellas se incluyen los principales temas abordados en el Informe

anterior. Sin embargo, no todos ellos son susceptibles de seguimiento: algunos tienen que ver con cambios de largo plazo, cuyos resultados no pueden apreciarse en un lapso de dos años, y otros corresponden a hallazgos producidos por estudios a profundidad (muestreos de expedientes, por ejemplo) que son demasiado costosos para replicar en cada edición. Por estos motivos, se seleccionaron asuntos en los que se contaba con información actualizada para 2014 y 2016 y que constituían desafíos de la gestión judicial con amplios márgenes de mejora.

Para futuras entregas, se solicitó a la red de investigación identificar los temas e indicadores de desempeño que posibilitarían la actualización de los principales hallazgos y la observación de los cambios ocurridos. Así, en un eventual tercer informe este sistema de seguimiento se expandirá a otras temáticas, que se incluyen a modo de propuesta en el apartado final de este capítulo.

Función administrativa

Gestión y productividad

Resumen

El Primer Informe encontró que durante el período de reformas el presupuesto judicial tuvo una expansión notable, que no fue acompañada por un crecimiento en los indicadores de resultado (casos terminados por juez de primera instancia y sentencias por juez).

Tal como se observa en el gráfico 1.16, el presupuesto judicial muestra una tendencia al alza desde el año 2000, especialmente a partir de 2007, y ese comportamiento se mantuvo durante el período 2014-2016. En el último de estos años ascendió a 243.000 millones de colones.

En cuanto a la productividad⁵, se reportan esfuerzos en distintas áreas: a partir de 2014 se inició el rediseño de procesos en el Circuito Judicial de Cartago y su periferia, en el Primer Circuito de San José en materia cobratoria y en la Oficina de Recepción de Documentos Anexo "A" del Segundo Circuito de San José, en la jurisdicción contencioso-administrativa. Además se continuó con la incorporación de nuevas tecnologías (en 2015 el 67% de las oficinas judiciales contaba con sistemas informáticos de gestión) y se aprobó el primer plan estratégico en el área tecnológica, para el quinquenio 2015-2020. También se creó el Centro de Apoyo, Coordinación y Mejoramiento de la Función Jurisdiccional. No obstante, cabe señalar que mientras la litigiosidad se viene reduciendo desde 2010, los casos en trámite y la cantidad de causas activas al año en relación con los asuntos entrados siguen creciendo. No hay cambios en el número de casos terminados por juez y las sentencias por juez continúan disminuyendo.

La falta de indicadores de gestión y de productividad detectada en el Primer Informe se mantiene. Este sigue siendo uno de los mayores retos para lograr una evaluación concienzuda del desempeño judicial, que sirva como insumo para desarrollar procesos de mejora efectivos.

Aun sin indicadores precisos, en este ejercicio de seguimiento se presentan algunos datos agregados, con el fin de explorar de manera preliminar la gestión

Gráfico 1.16

Evolución del presupuesto real asignado al Poder Judicial. 2000-2016

(miles de millones de colones constantes, base 2006=100)^{a/}



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor base 2006.

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

institucional entre 2014 y 2015. La información del cuadro 1.5 revela que en el período de estudio siguió creciendo el presupuesto judicial, lo mismo que los costos por caso terminado y por funcionario (gráficos 1.17 y 1.19).

Asimismo, los datos relacionados con el personal muestran un aumento en 2015, sobre todo en la contratación de funcionarios auxiliares y administrativos, que representaron el 76% de las nuevas plazas registradas en 2014 y 2015, lo que se refleja en el peso de la categoría "otros" en el gráfico 1.20.

En el tema de evaluación de desempeño, el Primer Informe señaló un vacío, y la presente edición constata que los esfuerzos siguen siendo puntuales o se encuentran en fase de prueba. La Comisión Nacional de Sistema Nacional de Calidad (Sinca-Justicia), encargada de examinar los sistemas de gestión de los despachos, únicamente había acreditado siete oficinas hasta 2013, y existía una amplia lista de espera.

En 2014 se aprobó el "Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño del Poder Judicial" y en 2015 la Corte Plena dio el visto bueno al "Proyecto de ley para la evaluación de la gestión, el desempeño y la rendición de cuentas en el Poder Judicial".

Desde 2015 la Dirección de Gestión Humana tiene a su cargo la

⁵ Para más detalles sobre la productividad desagregada por circuitos judiciales, véase el capítulo 3.

Función administrativa

► Cuadro 1.5

Comparación de indicadores de gestión del Poder Judicial. 1990, 2000, 2010, 2013 y 2015

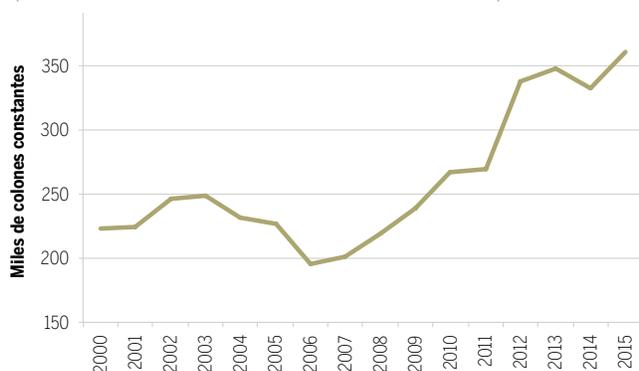
Indicador	1990	2000	2005	2010	2013	2015	Tendencia
Porcentaje del gasto dedicado a pago de personal		85,1	92,4	87,6	88,9	88,4	
Presupuesto per cápita (dólares)	15,7	32,2	45,6	98,8	132,9	156,1	
Costo real por caso terminado (miles de colones)		223,4	227,2	267,0	348,3	361,0	
Casos entrados netos por juez de primera y única instancia	765	844	677	672	565	529	
Casos terminados netos por juez de primera y única instancia		841	663	595	487	491	
Casos activos por juez de primera y única instancia	709	824	622	704	826	839	
Casos en trámite por juez de primera y única instancia			467	566	587	563	
Casos activos por cada 1.000 entrados	926	977	920	1.047	1.463	1.586	
Casos en trámite por cada 1.000 entrados			690	842	1.044	1.063	
Número de sentencias por juez de primera y única instancia		958	298	182	168	135	
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	120	160	181	228	238	246	
Jueces por 100.000 habitantes	10	15	19	25	26	27	
Fiscales por 100.000 habitantes	2	6	8	11	11	12	
Defensores por 100.000 habitantes	3	5	6	8	10	10	
Número de habitantes por juez	9.965	6.665	5.178	4.085	3.889	3.717	
Litigiosidad	67	105	114	144	126	124	

Fuente: Elaboración propia con información de la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

► Gráfico 1.17

Costo promedio real por asunto terminado. 2000-2015

(miles de colones constantes, base 2006=100)^{a/}

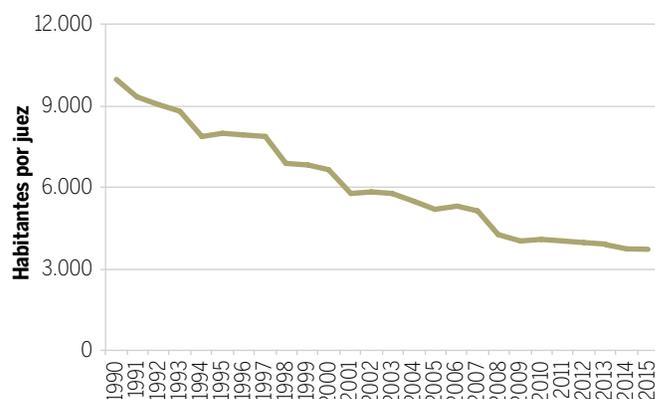


a/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor base 2006.

Fuente: Elaboración propia con información de la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

► Gráfico 1.18

Evolución del número de habitantes por juez. 1990-2015

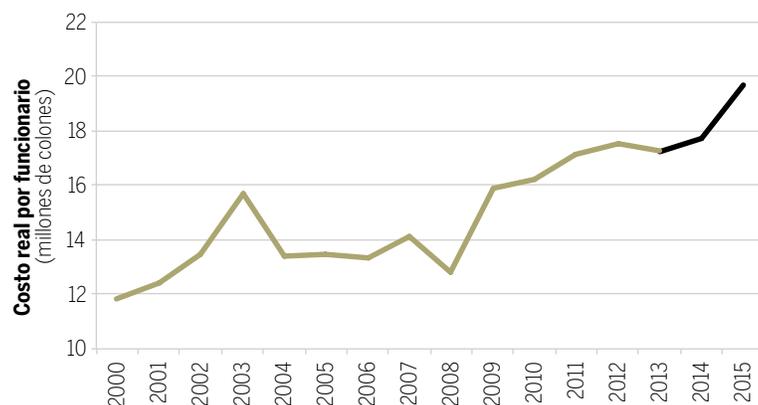


Fuente: Elaboración propia con información de la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

Función administrativa

► Gráfico 1.19

Costo real por funcionario en el Poder Judicial. 2000-2015
(miles de colones constantes, base 2006=100)^{a/}

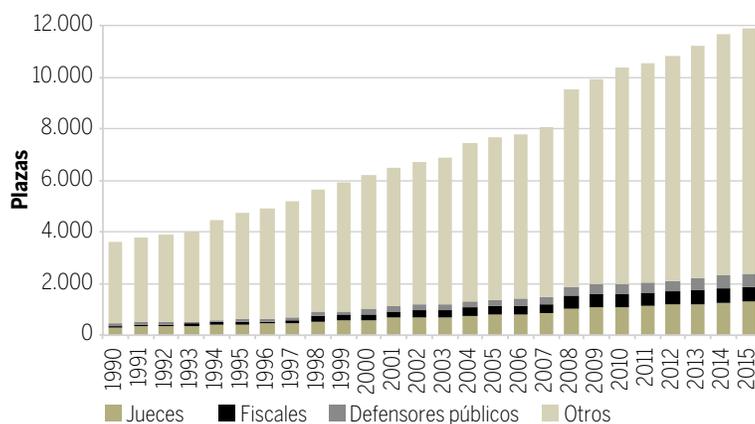


a/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor base 2006.

Fuente: Elaboración propia con información de la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

► Gráfico 1.20

Distribución de plazas en el Poder Judicial, según tipo. 1990-2015^{a/}



a/ Para el periodo 1990-2000 la cantidad de jueces se refiere solo a plazas ordinarias; del 2001 en adelante se incluyen también las extraordinarias. En el caso de los fiscales y defensores públicos, el periodo 1990-2002 se refiere solo a puestos ordinarios y del 2003 en adelante se incluyen los extraordinarios. Para el resto de cargos, las plazas extraordinarias se contabilizan a partir del año 2004.

b/ La categoría "otros" incluye funcionarios y funcionarias auxiliares y administrativos.

Fuente: Elaboración propia con información de la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

implementación del sistema de evaluación de desempeño basado en el enfoque de competencias, que se espera completar entre 2015 y 2019. En 2015 se habían evaluado trece oficinas. Como parte de ese proceso se aplicó un plan piloto (entre octubre de 2015 y junio de 2016) en el cual participaron 63 funcionarios y funcionarias. A partir de los resultados obtenidos se identificaron los ajustes legales, técnicos y operativos necesarios para su implementación en todo el conglomerado institucional. En diciembre de 2016 se tenía un avance del 81,5% en el diseño y desarrollo del sistema de información que apoyará el trabajo en esta materia.

Dictamen

La sostenida y creciente inversión en los recursos del Poder Judicial, tanto humanos como de presupuesto, no se ha traducido en un mejor desempeño: el número de sentencias dictadas ha disminuido, la cantidad de casos terminados no ha crecido, pero sí el volumen de causas activas en relación con los asuntos ingresados cada año.

La evaluación de desempeño no se ha materializado como una práctica institucional. La falta de indicadores de gestión y de resultados, ya detectada en el Primer Informe, impide una valoración adecuada de la labor del Poder Judicial, así como del impacto de las medidas adoptadas en los últimos años.

Función administrativa

Acceso a la justicia

Resumen

El Primer Informe señaló que en materia de acceso a la justicia los esfuerzos se habían concentrado en la equidad de género, pero también habían ido más allá, al incluir a otros grupos vulnerables de la población. En esa edición se comentó la puesta en marcha, en 2011, del plan piloto de la Plataforma Integrada de Servicios de Atención a la Víctima (Pisav) en el distrito josefino de Pavas. A su vez, esta entrega reporta que en 2016 esa instancia ya estaba funcionando en los cantones de La Unión (Cartago) y Flores (Heredia). Otro esfuerzo que se debe resaltar es el “Programa de equipos de respuesta rápida para la atención integral de víctimas de violación”.

En el período 2014-2016 se aprobó la “Política institucional para el acceso a la justicia de personas afrodescendientes” y su Plan de Acción, la “Política pública de justicia juvenil restaurativa” y una nueva versión de la “Política institucional para garantizar el acceso a la justicia de personas adultas mayores”. Asimismo, se ofreció capacitación sobre derechos humanos y la población LGBTI, y se ejecutaron campañas de comunicación en temas de acceso a la justicia para grupos específicos.

En 2016 se estableció el Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y Acceso a la Justicia. También se creó la aplicación móvil “Empodérate”, que busca que los niños, niñas y adolescentes conozcan y hagan valer sus derechos.

En el capítulo 3 de este Informe se corrobora la existencia de oficinas judiciales en todo el territorio nacional, que han ido ampliando su cobertura y especialización. Ello se ha complementado con el Programa de Facilitadores Judiciales y su notable crecimiento de los dos últimos años, ya que pasó de 57 colaboradores en 2014, a 474 en noviembre de 2016.

Dictamen

En la creación y desarrollo de políticas, mecanismos, proyectos y campañas se ha mantenido como prioridad el acceso a la justicia, con especial énfasis en poblaciones vulnerables. Aunque la cobertura territorial es amplia, no existen informes de evaluación sobre el impacto de estas acciones.

Transparencia y participación ciudadana

Resumen

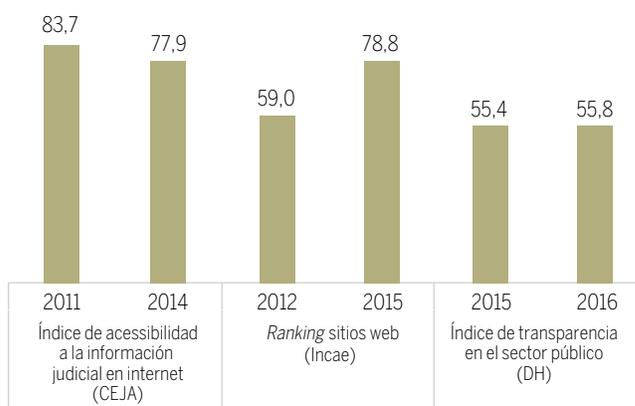
En el tema de transparencia el Poder Judicial muestra un desempeño variable (gráfico 1.21). Según mediciones recientes, en el índice de accesibilidad a la información judicial en internet tuvo un descenso, en el *ranking* de sitios web mejoró y en el índice de transparencia en el sector público no presentó cambios.

Durante el período 2014-2016, la Comisión de Transparencia trabajó para desarrollar un sistema de información de alerta temprana (SAT-PJ) para detectar vulnerabilidad ante el riesgo de corrupción. Asimismo, se presentó el proyecto de ley para crear una jurisdicción especializada en crimen organizado y narcotráfico y se habilitó una línea telefónica gratuita (800-8000-645) para recibir denuncias sobre este tipo de casos en la función judicial.

En el área de sistemas informáticos se aprobó la implementación del Sistema de Información Georreferencial (SIG) del Poder Judicial y se colocó en internet una primera versión de este, aunque todavía con pocas variables.

Gráfico 1.21

Resultados del Poder Judicial en algunos índices de transparencia^{a/}



a/ CEJA: Centro de Estudios de Justicia de las Américas; Incae: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas; DH: Defensoría de los Habitantes de la República.

Fuente: Elaboración propia a partir de Barahona et al., 2015; CEJA, 2014, y Zamora, 2015 y 2016.

Función administrativa

Sobre el tema de participación ciudadana, cuyo abordaje el Informe anterior ubicó dentro del Plan Quinquenal 2013-2018, como parte de la “tercera ola” de reformas judiciales, el seguimiento indica que en 2015 se aprobó la Política Institucional de Participación Ciudadana y se elaboró la *Guía práctica para la incorporación de la participación ciudadana en el Poder Judicial* (Poder Judicial, 2015).

También en 2015 se inició la promoción del enfoque denominado “Poder Judicial Abierto”. Se aprovechó el rediseño de procesos en el Circuito Judicial de Cartago para ejecutar un plan piloto, se creó un sitio web específico para la iniciativa y está en proceso de aprobación una política de “justicia abierta”

Dictamen

La participación ciudadana aún no se ha materializado en la creación de espacios obligatorios, permanentes y efectivos (de doble vía) dentro del Poder Judicial, y su implementación está sujeta al criterio de las y los jerarcas de cada circuito y despacho. No se reportan cambios notables en cuanto a transparencia

Función jurisdiccional

Justicia laboral

Evolución

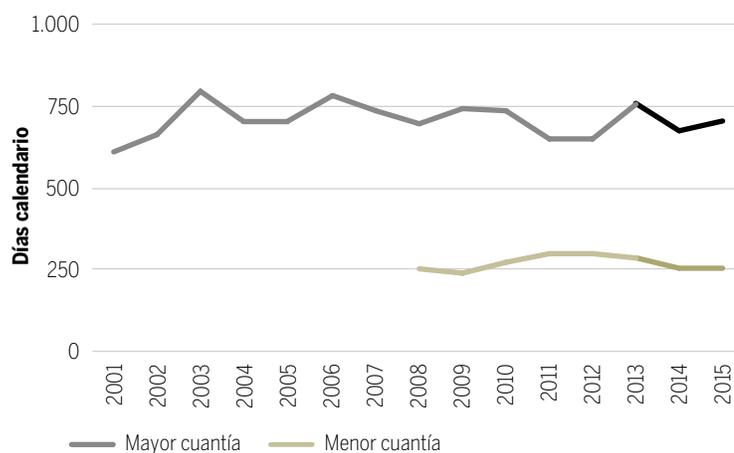
El Primer Informe señaló que el tiempo que toma la resolución de una denuncia en materia laboral es una variable relacionada con el riesgo para la tutela efectiva de derechos. En 2013, en los juzgados de menor cuantía la duración promedio fue de 9 meses y 1 semana; en 2014 se redujo a 8 meses y 2 semanas y en 2015 no presentó variaciones (gráfico 1.22). Por su parte, los juzgados de mayor cuantía tardaron 24 meses y 2 semanas en 2013 (tres meses y medio más que en 2012); en 2014 hubo una disminución con respecto al año anterior, tendencia que continuó en 2015, cuando se reportó una duración de 22 meses y 2 semanas, un mes menos que en el año previo.

En los tribunales de segunda instancia la duración se mantuvo estable entre 2013 y 2014, pero en 2015 presentó un aumento de 6 semanas con respecto a 2014. En casación el tiempo fue de 4 meses y 1 semana durante 2013 y 2014, y en 2015 se reportó una disminución de 3 semanas (gráfico 1.23).

En cuanto a los juicios por pensiones, en 2013 su duración promedio fue de 18 meses y 1 semana, con un total de 2.150 sentencias dictadas. Estos datos se mantuvieron estables en los dos años siguientes: 18 meses exactos y 2.019 resoluciones en 2014, y 17 semanas y 2 meses con 2.113 sentencias en 2015.

► Gráfico 1.22

Duración promedio de los juicios ordinarios en materia laboral fallados con sentencia en primera instancia, por tipo de juzgado^{a/}. 2001-2015
(días)



a/ A partir de 2013 las demandas por pensiones de cualquier tipo, que antes se consideraban juicios ordinarios de trabajo, pasaron a integrar el grupo que es atendido por los juzgados de seguridad social. Los datos de ese año son preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2014b, y los Anuarios Judiciales de 2014 y 2015.

Función jurisdiccional

Con respecto a la mora judicial, el Primer Informe reportó la creación de la herramienta “escritorio virtual”, para acelerar el manejo de expedientes en materia laboral, así como la puesta en marcha de un proyecto de intervención directa para reducir la mora en el juzgado electrónico del Segundo Circuito Judicial de San José. Este último, mediante el establecimiento de cuotas y la distribución de cargas de trabajo, logró bajar de 18 a 7 meses el tiempo previo a la convocatoria a audiencias para la recepción de prueba y dictado del fallo.

El Primer Informe también señaló que en 2012 los recursos disponibles para la jurisdicción laboral representaron cerca del 12% del presupuesto total del Poder Judicial, más de 11.000 millones de colones en términos absolutos. Durante el período bajo análisis se mantuvo la tendencia histórica de crecimiento del monto asignado, que en 2015 fue cercano a 14.000 millones de colones (gráfico 1.24)

En otro orden de ideas, la Comisión de la Jurisdicción Laboral asignó jueces extraordinarios en el Juzgado Laboral del Segundo Circuito Judicial de San José y aprobó la puesta en marcha de un plan de acción en los juzgados laborales de Limón y Puntarenas, para disminuir los tiempos de respuesta.

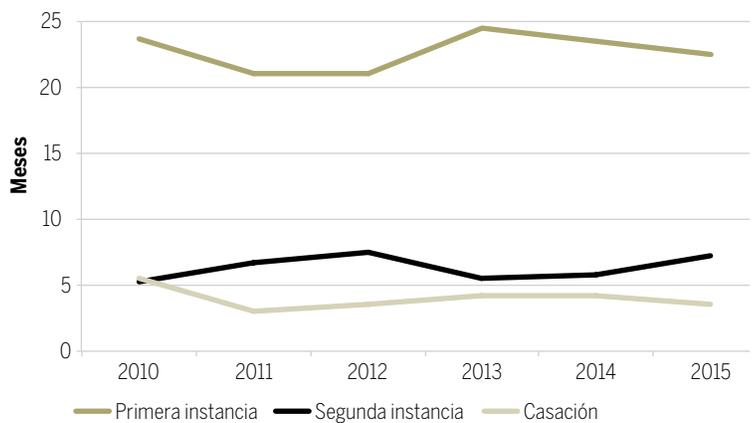
En los ejercicios de seguimiento del Primer Informe a lo interno del Poder Judicial, esta Comisión estimó conveniente solicitar a la Sección de Estadística que genere datos sobre la etapa de ejecución de sentencia, para determinar el porcentaje de trabajadores y trabajadoras que logran un fallo favorable y tienen éxito en su ejecución. Además, indicó que se deben identificar los casos de duración extrema para investigar las causas y tomar las acciones pertinentes. No se conoció ningún avance en ese sentido.

En el tema la tutela efectiva de derechos, la modalidad de cierre por conciliación se considera un caso de riesgo. No se trata, sin embargo, de un riesgo *per se*, sino que se materializa cuando las personas demandantes se presentan a conciliar sin acompañamiento legal, pues ello genera una evidente “desigualdad de armas” y no hay garantías de que el acuerdo logrado esté acorde con los derechos del trabajador o trabajadora.

La Reforma Procesal Laboral (Ley 4393), que entrará en vigencia en junio de 2017, combate este riesgo al crear la figura del “abogado de asistencia social”, que

Gráfico 1.23

Duración promedio de los juicios laborales de mayor cuantía fallados con sentencia, por instancia, según año. 2010-2015

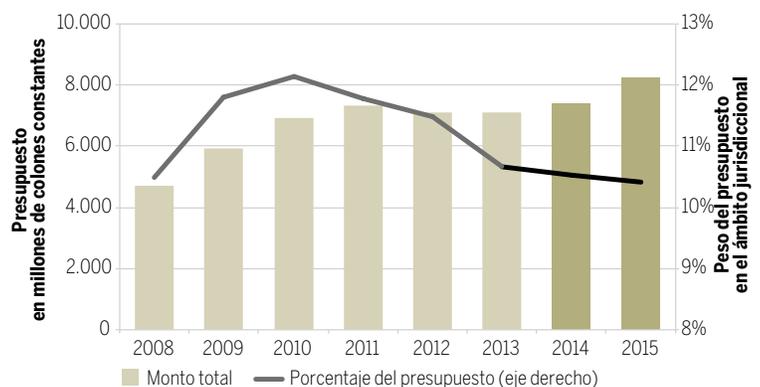


Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2014b, y los Anuarios Judiciales de 2014 y 2015.

Gráfico 1.24

Estimación del costo total de la materia laboral en el ámbito jurisdiccional. 2008-2015

(total y como porcentaje del presupuesto, base 2006=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2014b, y los informes *Costo de la Justicia* de 2014 y 2015.

Función jurisdiccional

garantiza acompañamiento legal gratuito a las personas cuyo ingreso mensual no supere dos salarios base del cargo de auxiliar judicial I (artículo 454).

El Primer Informe señaló que el logro de los objetivos de esta ley depende en gran medida del Poder Judicial, cuya previsión organizativa y de recursos resultará fundamental para su efectiva aplicación. A este respecto cabe mencionar que en 2016 se realizaron talleres de inducción general para jueces, juezas y personal técnico.

Dictamen

No se reportan variaciones importantes en las duraciones promedio de los juicios en materia de trabajo, pese a que el presupuesto asignado a esta jurisdicción ha tenido un ritmo creciente. Por otra parte, el Poder Judicial se prepara para la entrada en vigencia del Código Procesal Laboral, que incluye medidas para disminuir el riesgo para la tutela efectiva de los derechos laborales.

Justicia penal

Evolución

De acuerdo con el *Primer Informe Estado de la Justicia*, la desestimación y el archivo fiscal son las dos modalidades más frecuentes de cierre de un caso penal (65%) y además constituyen áreas de riesgo para la tutela efectiva de derechos en esta materia.

Entre 2000 y 2013 las desestimaciones representaron más del 48% de los casos terminados netos en el sistema penal. Esa proporción disminuyó a 38,6% en 2014 y 39,2% en 2015. En cambio, los asuntos concluidos por archivo fiscal aumentaron, de 21,2% en el período previo, a 29,7% en 2014 y 27,2% en 2015.

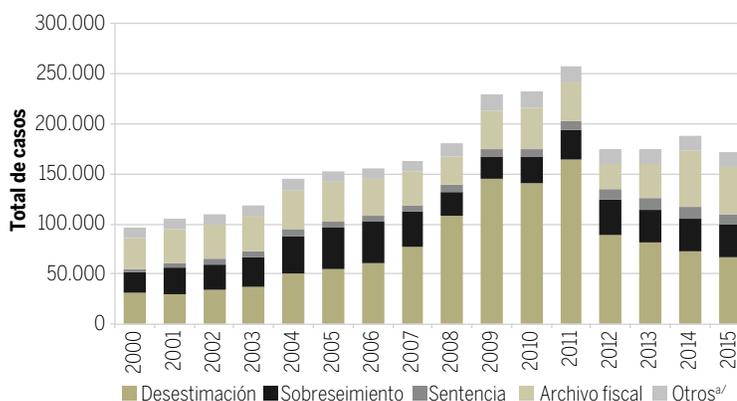
La tercera forma en que suelen terminar los casos penales es el sobreseimiento, con un 18,6% en el período 2000-2013. La cifra se redujo a 17,9% en 2014, pero en 2015 retomó su tendencia anterior, al registrar un 18,7% (gráfico 1.25).

En promedio para el período 2000-2013, el 68% de los asuntos terminados en un tribunal penal obtiene una sentencia, cifra que se redujo a 63% en 2014 y 2015. Las absolutorias muestran una reducción importante, de 54% en 2006 a 32% en 2015, tendencia que se presenta desde 2009, con la entrada en operación de los tribunales de flagrancia (gráfico 1.26).

Un caso se encuentra en riesgo de tutela de derechos cuando las argumentaciones legales que se plantean para su terminación no coinciden estrictamente con la figura o modalidad de cierre utilizada. En el Primer Informe se determinó que cerca de uno de cuatro expedientes de la muestra analizada contenía una posible calificación errónea. Asimismo, se encontró

Gráfico 1.25

Casos concluidos en el sistema penal, según tipo de terminación. 2010-2015



a/ La categoría "otros" incluye las restantes formas de terminación de casos, tomando como base los asuntos terminados netos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Solana, 2014a, y los Anuarios Judiciales de 2014 y 2015.

Función jurisdiccional

que un probable motivo para sobreseer –que genera vulnerabilidad y, por tanto, riesgo– es el vencimiento del plazo legal otorgado para procesar la causa.

Los asuntos terminados por desestimación y archivo fiscal han sido objeto de seguimiento por parte del Ministerio Público. Con tal propósito ya en 2013 se había establecido la Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión de las Fiscalías, cuya labor fue reforzada en 2015 con la creación de la Unidad Centralizada de Archivos Fiscales y la Unidad Centralizada de Desestimaciones, entidades que se encuentran adscritas a la Unidad Operativa de Dirección Funcional. Asimismo, el Ministerio Público emitió dos circulares (08-ADM-2013 y 06-ADM-2013) sobre la interpretación del archivo fiscal y el deber de probidad en las solicitudes orales de desestimación.

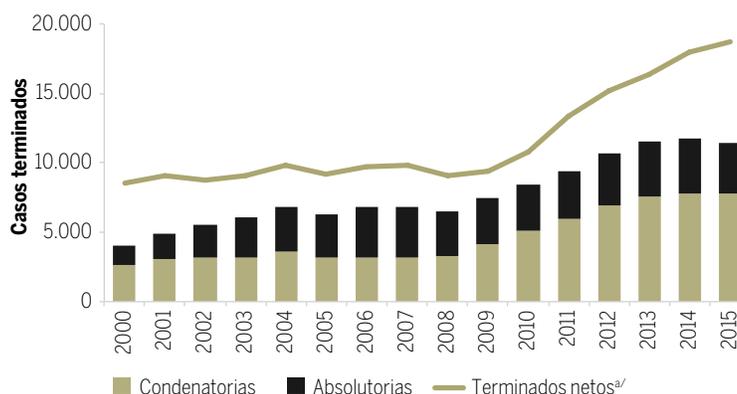
Como parte del seguimiento que ha dado la Presidencia de la Corte al Primer Informe, se recibió una respuesta de la Comisión de Flagrancia en la cual se refiere a este tema. Esa entidad solicitó al Departamento de Planificación la elaboración de indicadores de incidencia en cuanto al principio de tutela judicial efectiva⁶, pero la tarea no se ha concretado.

Del Primer Informe se desprende que existen combinaciones más peligrosas. Por ejemplo, en ciertas figuras penales la desestimación está asociada a mayores riesgos que otras resoluciones, como sucede en el caso de los delitos sexuales, en los que ese tipo de cierre entraña una probabilidad de riesgo del 80%⁷ de que los derechos no sean efectivamente tutelados. En respuesta a esta situación se creó el ya citado “Programa de equipos de respuesta rápida para la atención integral a víctimas de violación”, el cual dio inicio en 2014 con un plan piloto en cuatro zonas del país.

Asimismo, en septiembre de 2016 el Consejo Superior aprobó el “Plan de acción para la aplicación efectiva de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres”. De acuerdo con cifras del Poder Judicial, con la aplicación de esta Ley se ha logrado disminuir los porcentajes de desestimaciones de las

Gráfico 1.26

Expedientes fallados con sentencias por los tribunales penales y número de ellas que fueron absolutorias. 2000-2015



a/ En los tribunales penales, el valor se obtiene de restarle a los casos terminados las incompetencias y los casos remitidos a los tribunales de flagrancia.

Fuente: Elaboración propia a partir de Solana, 2014a, y los Anuarios Judiciales de 2014 y 2015.

Dictamen

Se logró visibilizar e incidir en las jerarquías para que prestaran mayor atención a los casos cerrados por desestimación y archivo fiscal, especialmente los asociados a ciertos delitos. El fortalecimiento de las unidades de control en el Ministerio Público es una señal de ese esfuerzo. Se registró un descenso en las desestimaciones, pero no en los asuntos enviados a archivo fiscal. Sobre los múltiples programas piloto y planes implementados, no hay datos que permitan medir su impacto.

causas penales con respecto al promedio nacional. En 2015 en los Pisav de Pavas y La Unión las desestimaciones representaron el 69% y el 56% de los asuntos entrados, respectivamente.

⁶ Indicadores como: cantidad de prescripciones ordenadas, duración promedio de los procesos e identificación de las secciones y tribunales que exceden el plazo definido en el artículo 435 del Código Procesal Penal, incompetencias ordenadas por cada sección o tribunal de flagrancia, rebeldías, cantidad y razones de suspensión de debates y audiencias, y duración promedio de los distintos órganos jurisdiccionales para efectuar las liquidaciones de penas.

⁷ La Comisión de Asuntos Penales considera que el Departamento de Planificación debe realizar estudios periódicos sobre los juzgados penales del país y el dictado de resoluciones de desestimación y sobreseimiento.

Función política

Nombramientos de magistrados y magistradas

Evolución

Durante el período 2014-noviembre de 2016 la Asamblea Legislativa nombró a cambiar por a tres magistrados y una magistrada⁸. La sustitución que más se demoró fue la de un miembro de la Sala Segunda que anunció su retiro en junio de 2015 y no fue reemplazado sino hasta septiembre de 2016 (447 días).

En 2014 bajó el número máximo de días para la designación de autoridades judiciales (91), hasta alcanzar plazos semejantes a los del período anterior a las reformas constitucionales de 2003⁹. No obstante, en 2015 y 2016 resurgió la tendencia ascendente que venía presentándose desde 2009, pero sin sobrepasar el trámite más prolongado, de 670 días, que se dio entre 2008 y 2009 (gráfico 1.27).

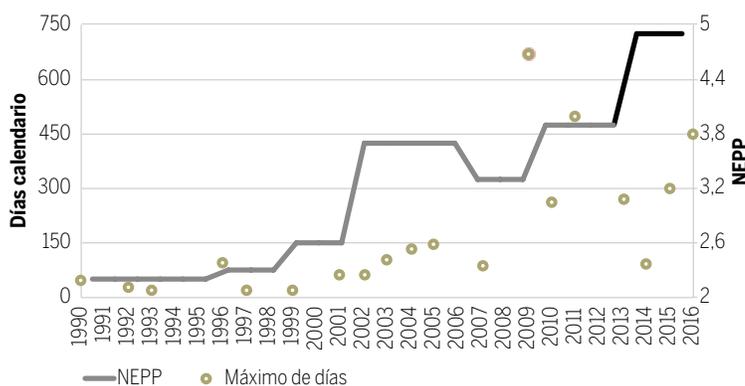
En el Primer Informe se comprobó que a partir de la década de 2000 mejoró el perfil académico de las y los magistrados, pues desde entonces se eligen más personas con títulos de doctorado. En años anteriores el grado más alto era la licenciatura. En el período 2014-2016 esa tendencia se mantuvo: se nombró a dos juristas con títulos de doctorado y dos con títulos de maestría.

Cabe destacar que solo uno de los cuatro nombramientos del período recayó en una mujer. Entre 2001 y 2013, de dieciocho personas designadas en la magistratura, siete eran mujeres.

Por otra parte, la mitad de las y los magistrados electos entre 2014 y 2016 eran funcionarios de carrera judicial, proporción menor que la registrada en el decenio anterior, cuando solo uno de siete nombramientos recayó en una persona que no provenía del Poder Judicial. Las nuevas autoridades, en promedio, habían laborado por veinticinco años en el sistema de administración de justicia. Esta cifra supera el promedio de veinte años del período analizado en el Primer Informe (gráfico 1.28).

Gráfico 1.27

NEPP^{a/} y número máximo de días^{b/} para el nombramiento de un magistrado o magistrada en la Asamblea Legislativa^{c/}. 1990-2016



a/ NEPP: número efectivo de partidos políticos.

b/ Para determinar la conformación del Congreso por período y partido político solo se considera la composición original después de cada elección, no las diputaciones independientes que se declaran a partir de rupturas internas en las fracciones.

c/ El número máximo de días se contabiliza desde el momento en que se lee la nota de disponibilidad de la vacante enviada por la Corte Suprema de Justicia, hasta el nombramiento definitivo en el Plenario Legislativo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa y PEN, 2015.

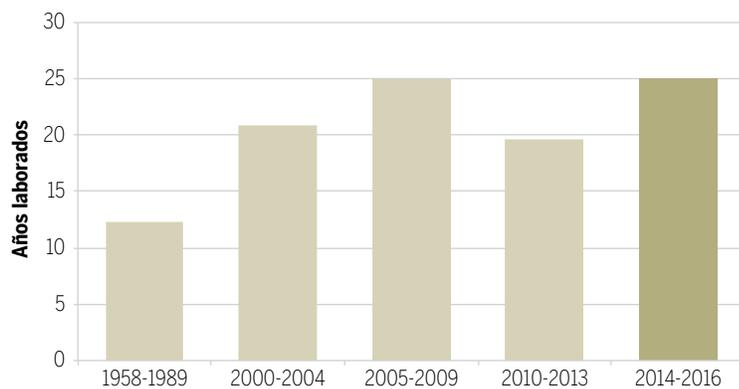
⁸ Al momento de redactarse este Informe se encontraban vacantes un puesto en la Sala Constitucional (desde el 1 de noviembre de 2015) y uno en la Sala Tercera (desde el 1 de enero de 2017).

⁹ Tal como reseñó el Primer Informe (capítulo 8), en ese año se aprobó una serie de reformas al mecanismo de elección de magistrados y magistradas por parte de la Asamblea Legislativa. La principal de ellas fue la relacionada con la votación requerida para estos nombramientos, que pasó de mayoría simple a mayoría calificada.

Función política

► Gráfico 1.28

Años laborados por las y los magistrados de carrera judicial, según quinquenio. 1958-2016



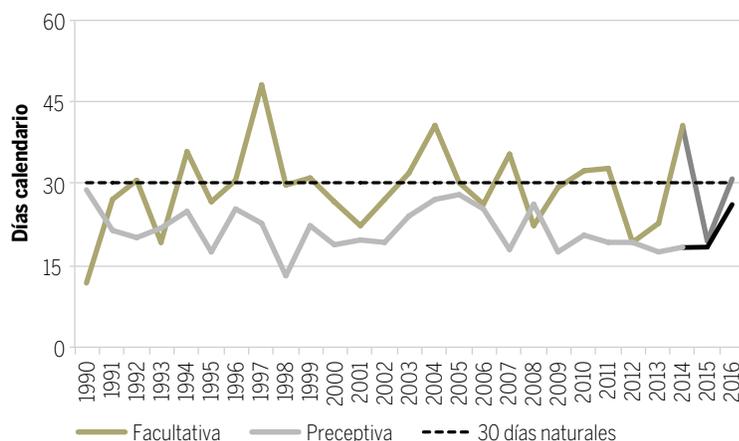
Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2015 y la base de datos prosopográficos de magistrados de la Sala Constitucional del PEN.

Dictamen

El incremento en el número efectivo de partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa no implicó un aumento en la duración del proceso para elegir magistrados y magistradas. En los nombramientos efectuados durante el período 2014-2016 se redujo la presencia de mujeres y de funcionarios de carrera judicial con respecto al período 2000-2013. No obstante, mejoró el perfil académico de las personas designadas.

► Gráfico 1.29

Duración promedio de las consultas previas legislativas, desde el ingreso del expediente a la Sala Constitucional, según tipo^{a/}. 1990-2016



a/ Para cada año se muestra la duración del proceso en días naturales, desde el ingreso de la consulta hasta la fecha de votación del dictamen. El año 1989 registró valores atípicos, por lo que fue omitido en el gráfico, a fin de permitir una mejor visualización del comportamiento de la serie en el período 1990-2016. Se presentan los datos filtrados, lo cual significa que no se tomaron en cuenta las consultas que resolvieron nulidades, adiciones, aclaraciones, recusaciones y otras resoluciones interlocutorias.

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

Control de constitucionalidad

Entre 1989 y 2013, el trámite de consultas previas de constitucionalidad (facultativas y preceptivas), desde que fueron presentadas por la Asamblea Legislativa hasta que se emitió una resolución, duró en promedio 23,8 días: 28,7 para las facultativas y 20,8 para las preceptivas. Entre 2014 y 2016 la duración fue de 25,0 días: 33,2 y 20,1, respectivamente (gráfico 1.29). Como se observa, estas últimas cifras representan un aumento en la duración general con respecto al período anterior, en particular en las consultas facultativas y en el año 2014.

En el Primer Informe se determinó que el trámite de la inmensa mayoría de las consultas previas legislativas era corto y se calificaron como excepcionales los casos que tardaron más de 45 días. En el período de seguimiento la tendencia se mantuvo: el 66,7% se resolvió en 30 días o menos y el 90,1% en 45 días o menos. A nivel general, entre 1990 y 2016 el 71,6% de las consultas se resolvió en 30 días o menos y el 94,6% en 45 días o menos (gráfico 1.30).

Del total de consultas previas gestionadas en el período 1989-2013, las preceptivas (62,4%) superaron a las facultativas (37,6%). El 92,1% fue evacuado. Entre 2014 y 2016 se presentaron 70 solicitudes

Función política

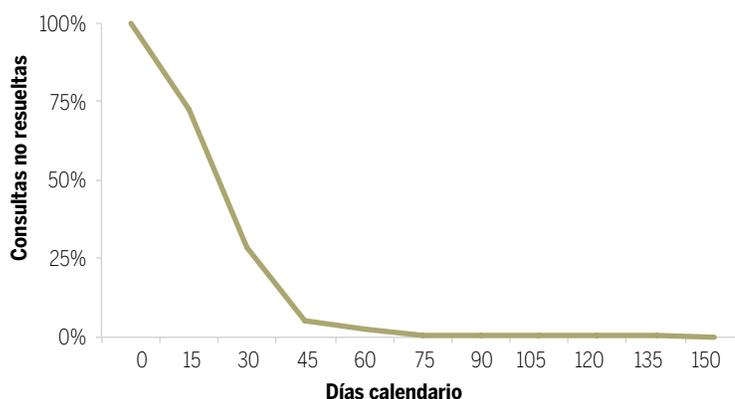
de examen previo, de nuevo con predominio de las consultas preceptivas (62,9%) sobre las facultativas (37,1%; cuadro 1.6). También se mantuvo el alto porcentaje de casos evacuados: 84,3%.

En cuanto a los resultados, entre 1989 y 2013 en el 61,9% de las consultas facultativas se encontraron roces constitucionales, tanto de fondo (37,2%) como de forma (18,4%) y de ambos tipos (6,3%). En cambio, el análisis preceptivo solo encontró vicios en un 13,6% de los casos (2,8% de fondo, 10,6% de forma y 0,2% de ambos tipos).

En el período 2014-2016 la proporción de consultas facultativas con algún roce constitucional se redujo a 42,9%. Un 21,4% correspondió a vicios de fondo, un 14,3% a errores de forma y solo un 7,1% presentó ambos tipos de problemas (cuadro 1.7). Ninguna consulta preceptiva resultó con vicios.

Gráfico 1.30

Consultas previas de constitucionalidad resueltas, según duración^{a/}. 1989-2016 (porcentajes)



a/ Se refiere al porcentaje de consultas remanente según intervalo de duración. Se muestran los datos filtrados, lo cual significa que no se tomaron en cuenta las consultas previas que resolvieron nulidades, adiciones, aclaraciones, recusaciones y otras resoluciones interlocutorias.

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

Cuadro 1.6

Consultas previas de constitucionalidad^{a/}, evacuadas y no evacuadas, según tipo de consulta. 1989-2013 y 2014-2016

Periodo	Tipo de consulta	Evacuadas		No evacuadas		Total	
		Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
1989-2013	Preceptiva	433	66,0	11	19,6	444	62,4
	Facultativa	223	34,0	45	80,4	268	37,6
	Total	656	100,0	56	100,0	712	100,0
2014-2016	Preceptiva	44	74,6	0	0,0	44	62,9
	Facultativa	15	25,4	11	100,0	26	37,1
	Total	59	100,0	11	100,0	70	100,0

a/ No incluye gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales.

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

Función política

► Cuadro 1.7

Vicios constitucionales en consultas previas evacuadas^{a/}. 2014-2016

Tipo	Preceptiva		Facultativa		Total	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Solo de fondo	0	0,0	3	21,4	3	5,2
Solo de forma	0	0,0	2	14,3	2	3,4
De fondo y forma	0	0,0	1	7,1	1	1,7
Ninguno	44	100,0	8	57,1	52	89,7
Remisión a vicio de fondo	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	44	100,0	14	100,0	58	100,00

a/ No incluye gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales.

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

Dictamen

El trámite del examen previo de constitucionalidad sigue siendo corto. En términos cuantitativos se mantiene el predominio de las consultas preceptivas sobre las facultativas. En el período de seguimiento la Sala encontró vicios en un porcentaje mucho menor de las consultas facultativas, y ninguno en las preceptivas.

Judicialización de salud

En el tema de acceso a medicamentos, no se logró obtener el número de expediente y el voto de los recursos de amparo tramitados en el segundo semestre de 2015 y la totalidad del año 2016, para actualizar la base de datos respectiva. Únicamente se obtuvo información de la cantidad de casos recibidos: 182 durante la segunda mitad de 2015, de un total de 20.058 asuntos ingresados ese año. En 2016 (hasta el 16 de diciembre) se presentaron 260 recursos, sobre un total de 19.818.

Dictamen

Los recursos de amparo por medicamentos siguen ingresando en volúmenes similares a los reportados en el Primer Informe. No se contó con la información necesaria para actualizar el resultado de los votos de la Sala Constitucional en este tema.

Función política

Cumplimiento de sentencias por parte de la CCSS

Entre 2009 y mayo de 2013 el 88% de los fallos emitidos por la Sala Constitucional había sido acatado. Sin embargo, al analizar el grado de cumplimiento por institución y según los plazos fijados, el panorama era muy distinto. Ninguna de las entidades que con mayor frecuencia son objeto de recursos de amparo logró superar el 25% de acatamiento en el tiempo establecido. En el caso particular de la CCSS la proporción fue del 20%.

En el período de seguimiento la CCSS logró una mejora notable en este indicador, al registrar un promedio del 53% de sentencias cumplidas en tiempo. Asimismo, del total de 5.757 fallos relacionados con esta institución dictados entre 2013 y 2016, en promedio, el 94% ha sido acatado

Dictamen

Se observa un aumento importante en el cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional por parte de la CCSS, tanto en lo que concierne al acatamiento dentro de los plazos señalados por el tribunal, que se logra en poco más de la mitad de los casos, como, en general en el grado de cumplimiento de las resoluciones emitidas por año.

Propuesta de seguimiento del Segundo Informe

El cuadro 1.8 presenta un conjunto de temas que fueron analizados en este Informe y una propuesta de indicadores a los que se intentará dar seguimiento en una eventual tercera edición.

► Cuadro 1.8

Temas e indicadores para el seguimiento del *Segundo Informe Estado de la Justicia*

Tema	Indicadores propuestos
Consejo Superior y desconcentración de funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Número de comisiones conformadas por magistrados y magistradas • Avocamiento de asuntos del Consejo por parte de la Corte Plena • Tipología de asuntos administrativos decididos en Corte Plena • Tipología de asuntos atendidos en el Consejo Superior • Cantidad de acuerdos según tipo de asunto • Concordancia entre asuntos vistos por el Consejo Superior y las políticas institucionales • Mecanismos de seguimiento de las políticas institucionales • Lineamientos de administración emitidos por el Consejo Superior
Control de constitucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoras en el sistema de registro de las acciones de inconstitucionalidad, que incluyan: calidades de los recurrentes, fechas de ingreso, fecha de voto, duración del trámite, norma recurrida, entre otros
Desempeño del OIJ	<ul style="list-style-type: none"> • Medición constante y en tiempo real de la gestión policial, con todos sus parámetros y metodologías • Cálculo de las gestiones y sus costos para cada diligencia policial • Proceso de rendición de cuentas con participación de actores sociales
Indicadores territoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Duración de los procesos por despacho, según fase, características de los intervinientes y tipos de casos • Personal por tipo de funcionario, presupuesto asignado, casos ingresados, casos terminados y circulante, a nivel de despacho, tribunal y circuito

► Cuadro 1.8

Temas e indicadores para el seguimiento del *Segundo Informe Estado de la Justicia*

Hacinamiento carcelario	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de condenas dictadas según tribunal, pena impuesta, grupo de delitos y reincidencia • Perfil de las personas privadas de libertad: características socioeconómicas y judiciales • Indicadores generales sobre la prisión preventiva: duración, población carcelaria, indiciados • Percepción de las y los funcionarios del Poder Judicial sobre la prisión preventiva
Reclutamiento y selección de personal	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de la planificación del recurso humano • Cumplimiento del presupuesto asignado a las actividades de reclutamiento y selección • Costo del proceso de reclutamiento y selección por candidato • Duración de los procesos de selección • Calidad del proceso de selección • Total de la población cubierta en la inducción • Eficiencia e importancia del proceso de inducción técnica • Preparación de las y los candidatos que participan en los procesos de reclutamiento y selección
Capacitación y formación inicial	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de actividades de capacitación en las competencias detectadas como débiles o con vacíos en los puestos de juez 1, fiscal auxiliar y defensor, por parte las instancias correspondientes: Escuela Judicial, Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público y Unidad de Capacitación de la Defensa Pública • Indicadores de las actividades realizadas por la Escuela Judicial: participantes según sexo y programa, cursos según modalidad, circuito judicial y puesto
Régimen disciplinario	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de indicadores trazables por caso, que incluyan variables como: personal denunciado según categoría de puesto, inicio de los procedimientos, resolución y apelación o consulta • Indicación de la norma sobre cuya base se impone la sanción • Inclusión de datos estadísticos sobre la cantidad de visitas realizadas a oficinas y despachos judiciales, así como de los hallazgos obtenidos a partir de ellas • Incorporación de la variable de corrupción en los reportes de la instancia competente (Tribunal de la Inspección Judicial, Comisión de Transparencia o Comisión de Narcotráfico), según los mismos indicadores generales recomendados para los casos disciplinarios
Defensa Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de personas condenadas según tipo de defensor • Cantidad de procesos abreviados según tipo de defensor • Carga de trabajo por defensor o defensora • Presencia de criterios objetivos y personal para distinguir entre quienes pueden y no pueden pagar un abogado privado

