

## Capítulo 3

# Indicadores de administración de justicia por circuito judicial

# 3

### Síntesis de hallazgos y desafíos

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 poco pobladas, con una cobertura que pocas entidades públicas exhiben, producto de los esfuerzos sostenidos que a lo largo del tiempo ha desplegado la institución para garantizar el acceso a la justicia en todo el país.

La concentración de despachos y recursos en la capital, específicamente en los circuitos Primero y Segundo de San José, se debe a que ahí se encuentran las oficinas de apoyo administrativo que sirven a todo el país, las direcciones de los órganos auxiliares, los tribunales de segunda instancia, las salas y algunas materias especializadas que no están desconcentradas (contencioso-administrativo y civil de hacienda, agrario, entre otras).

Desde el punto de vista de la demanda ciudadana hacia el Poder Judicial, el comportamiento por circuitos no presenta contrastes marcados. 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. La información disponible evidencia además el predominio de tres materias: cobro judicial, penal y tránsito.

En cuanto a las capacidades institucionales, en el período 2010-2015 se incrementó a nivel general, aunque en distintas magnitudes, el recurso humano encargado de atender la demanda por servicios judiciales. En su conjunto, el personal de los circuitos (excluyendo los órganos auxiliares) pasó de 4.708 a 5.167 funcionarios y funcionarias (10,0% de aumento). 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 asignación que recibe el Primer Circuito de San José es muy superior a la de las otras sedes. Esto se debe a que incluye los montos destinados a los órganos de dirección de la Defensa Pública y el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), así como de la dirección, secretaría e investigación criminal del OIJ, de manera que este circuito no es comparable con los demás.

Por último, los indicadores de desempeño ponen de manifiesto grandes diferencias territoriales en la productividad del sistema: hay “bolsones” altamente productivos que coexisten con amplios segmentos de más bajo rendimiento, aun cuando sus dotaciones de recursos y perfiles de demanda sean similares. Desde el punto de vista del acceso a una justicia pronta, el lugar donde la persona interpone su caso sí afecta el resultado.

## Aporte del capítulo

Este capítulo hace dos aportes principales al conocimiento sobre el desempeño del sistema judicial costarricense. El primero es el análisis de la estructura institucional, su dotación de recursos y capacidades, su productividad y la configuración de la demanda por sus servicios, todo ello desde el punto de vista territorial. Este abordaje toma como unidad de observación los circuitos judiciales y se basa en la desagregación espacial de indicadores y la reelaboración de diversas fuentes de información del Poder Judicial.

El segundo aporte es el análisis crítico de la información relacionada con el registro de la demanda de trabajo y la duración de los casos que ingresan al sistema. Tal evaluación es indispensable para las autoridades judiciales, como insumo para la definición de metas y estrategias tendientes a subsanar las debilidades observadas.

## Hallazgos relevantes

- ▶ Diez de los quince circuitos judiciales (66%) brindan servicios a menos de 300.000 habitantes cada uno. En los cinco restantes la población atendida oscila entre 380.000 y casi 750.000 personas.
- ▶ Entre 2010 y 2015 en catorce circuitos judiciales se produjo un descenso generalizado en la litigiosidad con respecto a 2010. El promedio nacional pasó de 174 a 153 casos por mil habitantes.
- ▶ En 2015, los seis circuitos judiciales con más casos recibidos fueron del Valle Central y cuatro de ellos –Primero y Segundo de San José, Cartago y Heredia– absorbieron en conjunto el 51,4% de los asuntos ingresados.
- ▶ En lo que concierne a la demanda de servicios por materia, la penal se ubica en uno de los tres primeros lugares en catorce circuitos, los cobros judiciales en nueve y los asuntos de tránsito en ocho. No parece haber asociación entre estas diferencias y la densidad poblacional o la urbanización de los territorios atendidos.
- ▶ En términos de recursos humanos, y como es de esperar habida cuenta de las disparidades en el tamaño de la población y la demanda que atienden, hay notables diferencias entre los circuitos judiciales. Los dos primeros de San José son los que más personal concentran, con cerca de 800 funcionarias y funcionarios cada uno en 2015.
- ▶ El personal de los dos circuitos más grandes es entre tres y cuatro veces mayor que el de los ocho circuitos más pequeños.
- ▶ El Primer Circuito de San José es el que ejecuta la mayor proporción de los recursos del Poder Judicial. Entre 2010 y 2015 su presupuesto se incrementó en un 144% en términos nominales.

## CAPÍTULO 3

# Indicadores de administración de justicia por circuito judicial

## Justificación

En el *Primer Informe Estado de la Justicia* se hizo un esfuerzo por presentar datos e indicadores que permitieran valorar las diversas facetas de la gestión judicial. Como se indicó en el mismo Informe, hubo serias dificultades para llevar a cabo esa tarea, debido a la falta de estadísticas específicas y desagregadas. De cara a esta segunda edición se planteó entonces la necesidad, reafirmada por el Consejo Asesor del Informe, de incorporar al análisis un enfoque territorial, es decir, desagregar la información por circuitos judiciales, de manera que sea posible evidenciar y contrastar las diferencias en términos de capacidades humanas y presupuestarias, así como desde la perspectiva de la demanda ciudadana de justicia.

## Contexto: el despliegue territorial de los servicios judiciales

### Los circuitos judiciales como unidades territoriales

Se tiene registro de que la noción de “circuito” está presente en el Poder Judicial desde 1911 (Cascante, 2014); sin embargo, la organización y definición de estas sedes tal como se conocen hoy se remonta a 1997, cuando se promulgó la Ley de Reorganización Judicial (n° 7728). Además de crear once circuitos judiciales, esta normativa oficializó el modelo de servicios comunes en el sistema de administración de justicia.

Este nuevo modelo está orientado hacia el usuario y se basa en la estrategia de concentrar las tareas administrativas en determinados despachos especializados, de

manera que los tribunales puedan enfocarse en las tareas sustantivas, es decir, en la función jurisdiccional (PEN, 2015). Así, el artículo 144 de la citada Ley establece la posibilidad de centralizar en una sola entidad labores como notificaciones, recepción de documentos, correo interno, archivo, custodia de evidencias, administración de salas de audiencias, tesorería y cualquier otra que determine la Corte. Cabe señalar que la implementación de esta modalidad de gestión convergió con el desarrollo de importantes proyectos tendientes a mejorar la infraestructura de las sedes judiciales, a partir de la última década del siglo XX.

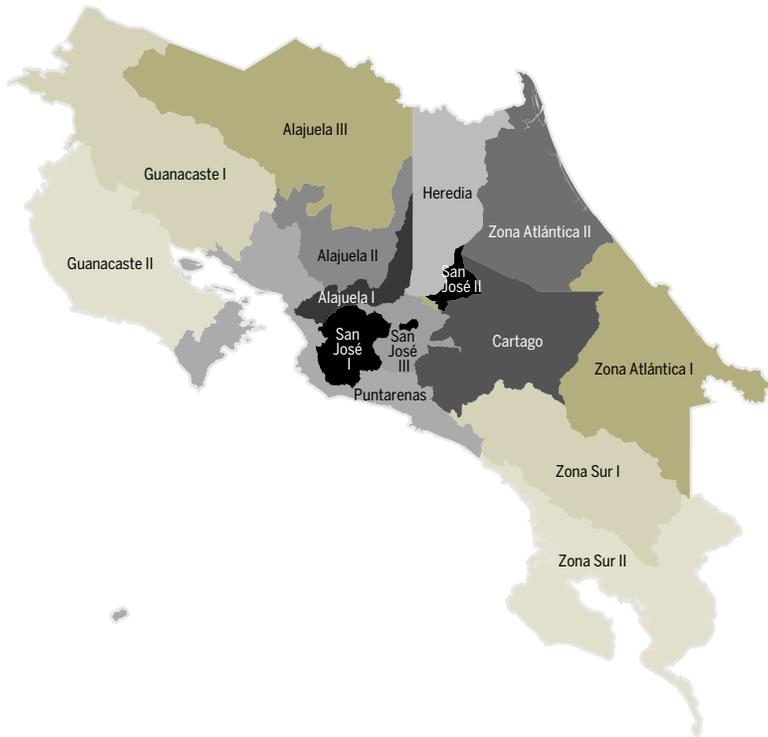
En 2001 la Corte Plena aprobó el Reglamento del Consejo de Administración de Circuito<sup>1</sup>, que en su artículo primero crea este órgano deliberativo y participativo, encargado de analizar y proponer soluciones sobre diversos temas de gestión, ante las instancias que corresponda del Poder Judicial. Sus funciones incluyen velar por la buena marcha del circuito, evaluar su funcionamiento y plantear mejoras, conocer y proponer al Departamento de Planificación los anteproyectos de presupuesto y del plan de desarrollo estratégico del circuito y sugerir a la Escuela Judicial planes de capacitación para su personal, entre otras.

El consejo está integrado por un juez o jueza nombrado en propiedad, representante de cada una de las categorías de la judicatura que existen en el circuito y electo por sus pares, la persona encargada de la coordinación de la oficina de la Defensa Pública, el fiscal adjunto, un funcionario de apoyo también electo por sus pares,

<sup>1</sup> Sesión 03-2001, de 2 de enero de 2001, artículo XXXVIII.

### Mapa 3.1

#### Circuitos del Poder Judicial. 2016



Fuente: González, 2016 con información del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

un abogado litigante escogido por la Corte Plena de una terna presentada por el Colegio de Abogados y el administrador o jefe de la Unidad Administrativa.

El administrador general de circuito, figura también creada mediante la Ley 7728, es nombrado por la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial. Tras la aprobación del Reglamento del Consejo de Administración pasó a formar parte de esa instancia, en la cual tiene a cargo la Secretaría.

#### Delimitación territorial de los circuitos

Actualmente el Poder Judicial cuenta con quince circuitos<sup>2</sup>. Estos se han convertido en una referencia para entender la distribución geográfica del sistema de administración de justicia, de la misma forma que el análisis de indicadores de gestión necesariamente remite al circuito como criterio territorial básico.

A diferencia de lo que ocurre con las regiones de planificación empleadas por el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el punto de partida para la delimitación de los circuitos es la división administrativa de las provincias, con algunas particularidades. Las provincias, a su vez, pueden tener más de un circuito y, en algún caso, un circuito puede abarcar cantones y distritos de más de una provincia (mapa 3.1).

La provincia de San José distribuye sus veinte cantones en cinco circuitos, al tiempo que su Primer Circuito abarca ocho distritos del cantón Central, más los cantones de Puriscal, Turrubares y el distrito de Palmichal de Acosta. Por su parte, Puntarenas se divide en tres circuitos: Primero de la Zona Sur, que incluye el cantón josefino de Pérez Zeledón, Segundo de la Zona Sur y Puntarenas. Los restantes circuitos corresponden a las provincias homónimas, con excepción de los de la Zona Atlántica, que pertenecen a la provincia de Limón.

Cabe indicar que los circuitos son muy distintos, tanto en su tamaño como en la población que potencialmente atienden (cuadro 3.1). Los más grandes son los que tienen menos habitantes en su radio de cobertura y los más pequeños son los más poblados, pues corresponden a zonas muy urbanizadas del Valle Central. Un ejemplo de ello es el Tercer Circuito de San José: en 2015 cubría a 735.000 personas y un espacio de apenas 890 km<sup>2</sup>. Esto se debe a que la densidad poblacional de su área de acción es la segunda más alta del país: 836 habitantes por kilómetro cuadrado.

Diez de los quince circuitos (66%) brindan servicios a menos de 300.000 habitantes cada uno y en los cinco restantes los usuarios oscilan entre 400.000 y casi 800.000 (Primero de Alajuela, Segundo de San José, Heredia, Cartago y Tercero de San José). Estos atienden en conjunto el equivalente al 55% de la población del país. De ello se colige que la distribución territorial en circuitos reproduce, un tanto más atenuados, los patrones de centralización demográfica en el Valle Central. Sin embargo, en las zonas menos densas consolida la demanda potencial en unidades que atienden poblaciones relativamente similares en tamaño (gráfico 3.1).

#### Distribución territorial de la justicia en segunda instancia

El acceso a la justicia bajo un esquema de doble instancia es reconocido en los artículos 8 y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, como una garantía procesal fundamental. Tal como se afirmó

2 A los once establecidos en la Ley de Reorganización Judicial se sumaron los circuitos Tercero de San José, Tercero de Alajuela, Segundo de Guanacaste y Segundo de la Zona Sur.

### ► Cuadro 3.1

#### Cobertura territorial de los circuitos judiciales. 2015

Circuito	Provincia: cantón (distrito)	Extensión total (km <sup>2</sup> )	Población por atender <sup>a/</sup>
Primero de San José	San José: San José (Carmen, Merced, Hospital, Catedral, Zapote, San Francisco, Uruca y Mata Redonda), Puriscal, Acosta (distrito de Palmichal) y Turubares	1.030	196.456
Segundo de San José	San José: Goicoechea, Coronado, Tibás, Moravia, Curridabat y Montes de Oca	322	480.101
Tercero de San José	San José: Escazú, Desamparados, Aserrí, Mora, Santa Ana, Acosta (San Ignacio, Guaitil, Cangrejal y Sabanillas), Alajuelita y San José (Hatillo, San Sebastián y Pavas)	890	735.472
Primero de la Zona Sur	San José: Pérez Zeledón Puntarenas: Buenos Aires	4.290	192.055
Segundo de la Zona Sur	Puntarenas: Corredores, Osa, Golfito, Coto Brus	5.239	166.736
Primero de Alajuela	Alajuela: Alajuela, Atenas, Poás, San Mateo y Orotina	857	381.866
Segundo de Alajuela	Alajuela: San Carlos, Upala, Los Chiles y Guatuso	7.046	283.360
Tercero de Alajuela	Alajuela: San Ramón, Grecia, Naranjo, Palmares, Zarceros y Valverde Vega	1.854	295.522
Cartago	San José: Tarrazú, Dota, León Cortes Cartago: Cartago, Paraíso, La Unión, Jiménez, Turrialba, Alvarado, Oreamuno y El Guarco	3.943	559.998
Heredia	Heredia: Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores, San Pablo y Sarapiquí	2.657	490.426
Primero de Guanacaste	Guanacaste: Liberia, Bagaces, Cañas, Abangares, Tilarán y La Cruz	6.090	188.080
Segundo de Guanacaste	Guanacaste: Nicoya, Santa Cruz, Carrillo, Nandayure y Hojancha	4.051	177.462
Puntarenas	Puntarenas: Puntarenas, Esparza, Montes de Oro, Quepos, Parrita y Garabito	3.643	251.170
Primero de la Zona Atlántica	Limón: Limón, Talamanca y Matina	5.348	180.595
Segundo de la Zona Atlántica	Limón: Pococí, Siquirres y Guácimo	3.840	252.928

a/ Se trata de un *proxy* de los usuarios potenciales de cada circuito, ya que las competencias de cada tribunal hacen imposible conocer las cantidades reales. El dato de población corresponde a la suma de los habitantes de los respectivos cantones y distritos.

Fuente: González, 2016 con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

en el *Primer Informe Estado de la Justicia*, en una democracia el deber del Poder Judicial es asegurar el más amplio acceso ciudadano al derecho a una justicia pronta, cumplida e igual para todos (PEN, 2015). Desde esta perspectiva, se torna relevante examinar la distribución de los tribunales de segunda instancia en el territorio nacional, según materia y circuito.

Debido a su naturaleza especializada, en Costa Rica los tribunales de segunda instancia tienen una alta concentración, más acentuada que la de los servicios judiciales de primera instancia. En este sentido sobresale el Segundo Circuito de San José, donde concurren al menos once despachos de diferentes jurisdicciones, incluyendo cuatro que resuelven la segunda instancia para todo el país: el tribunal de apelación de sentencia juvenil, los dos de materia administrativa y el agrario. Además, cabe destacar que solo los juzgados de trabajo y el de apelación de sentencia tienen presencia fuera de San José;

los demás despachos especializados se ubican en algún circuito josefino. Por último, los dos circuitos de la Zona Sur y el Segundo de la Zona Atlántica solo cuentan con tribunales mixtos, que atienden la segunda instancia en materia penal, civil y laboral al mismo tiempo (cuadro 3.2).

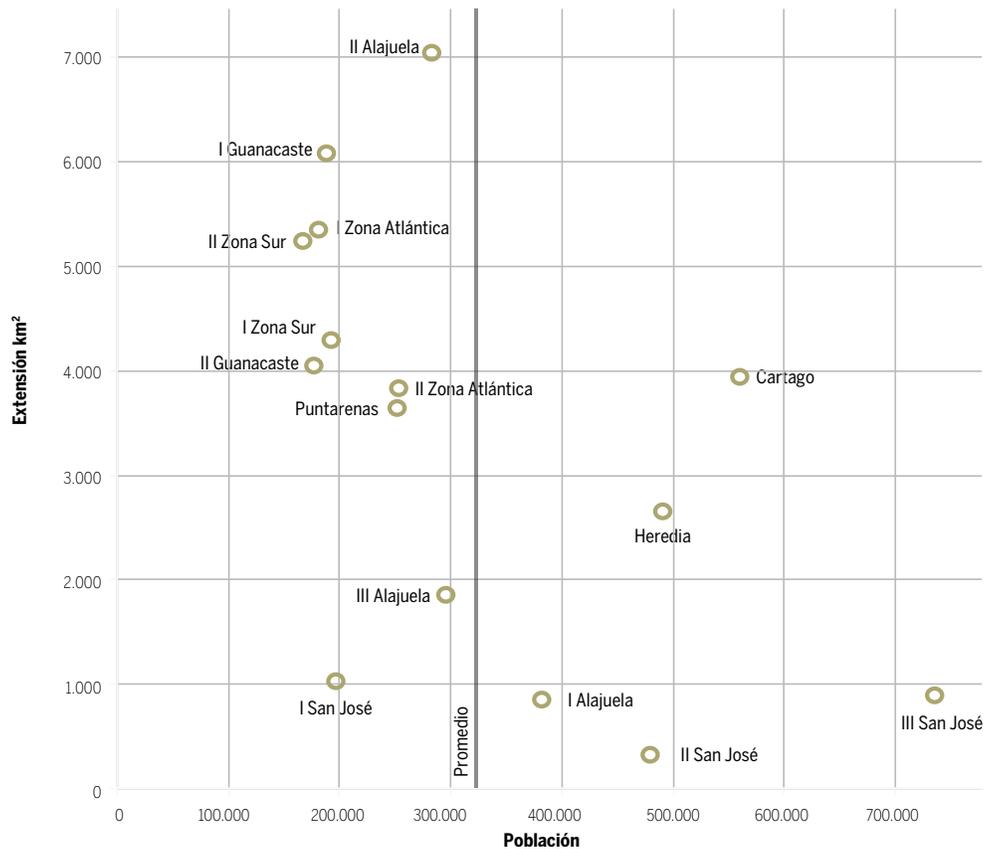
### Principales resultados

#### Configuración espacial de la demanda

La demanda por el acceso a la justicia varía según el territorio. Por demanda se entiende los casos que las personas físicas y jurídicas presentan ante un despacho y cuya atención obliga al sistema a movilizar recursos de personal, infraestructura, logística y financieros. Dado que no todas las personas recurren a los tribunales, no puede confundirse el número de habitantes a los que potencialmente debe atender un circuito (cuadro 3.1),

### Gráfico 3.1

#### Extensión territorial y población por atender, según circuito judicial. 2015 (extensión en km<sup>2</sup>)



Fuente: González, 2016 con datos del INEC.

con la estimación de la demanda efectiva que genera esa población.

Un primer indicador de la demanda efectiva es la litigiosidad, que se define como la cantidad de casos ingresados en primera y segunda instancia, por cada mil habitantes (gráfico 3.2). En el período 2010-2015 ocurrió un descenso generalizado en la litigiosidad en catorce de los quince circuitos con respecto a 2010. El promedio nacional pasó de 174 a 153 casos por mil habitantes, 21 menos en cada sede. La principal reducción tuvo lugar en el Primer Circuito de San José, donde el indicador se redujo en 86 casos, y en los circuitos de Puntarenas y Primero de la Zona Atlántica (37 casos por mil habitantes en ambos sitios).

Los datos del Primer Circuito de San José deben examinarse con cierto cuidado. El reporte de litigiosidad puede estar sobreestimado debido a la conformación

de su oferta. Además de concentrar tribunales especializados de cobertura nacional –que no están en el resto del conglomerado judicial–, los casos ingresados en primera instancia en las materias civil y penal, y en segunda instancia en civil y laboral, generan una carga de trabajo muy superior a la de los demás circuitos. Cabe indicar sin embargo que, si bien esta situación afecta el nivel de litigiosidad reportado, no necesariamente varía la tendencia a la disminución de la demanda, pues durante el período analizado no varió de modo significativo la distribución territorial de los servicios del Poder Judicial.

Ocho de los quince circuitos atienden una población y una demanda inferiores al promedio nacional. Cinco de ellos se encuentran en las zonas periféricas (cuadrante inferior izquierdo en el gráfico 3.3): Puntarenas, Primero de Guanacaste, Primero y Segundo de la Zona Sur y Primero de la Zona Atlántica, y los otros tres

### Cuadro 3.2

#### Tribunales de segunda instancia, según materia y circuito judicial. 2015

	San José			Zona Sur		Alajuela			Guanacaste		Zona Atlántica		Cartago	Heredia	Puntarenas
	I	II	III	I	II	I	II	III	I	II	I	II			
<b>Penal</b>															
Penal	●	●	●												
Apelación de sentencia		●					●			●			●		
Apelación de sentencia penal juvenil		●													
Flagrancia		●													
<b>Civil</b>															
Civil		●	●												
Civil de menor cuantía		●													
<b>Trabajo</b>															
Trabajo		●											●		●
Trabajo de menor cuantía		●				●			●	●				●	
<b>Administrativo</b>															
Apelación contencioso administrativo y civil de hacienda		●													
Contencioso administrativo		●													
Agrario		●													
Familia		●													
Notarial		●													
Mixto <sup>a/</sup>				●	●		●	●	●		●	●	●	●	●

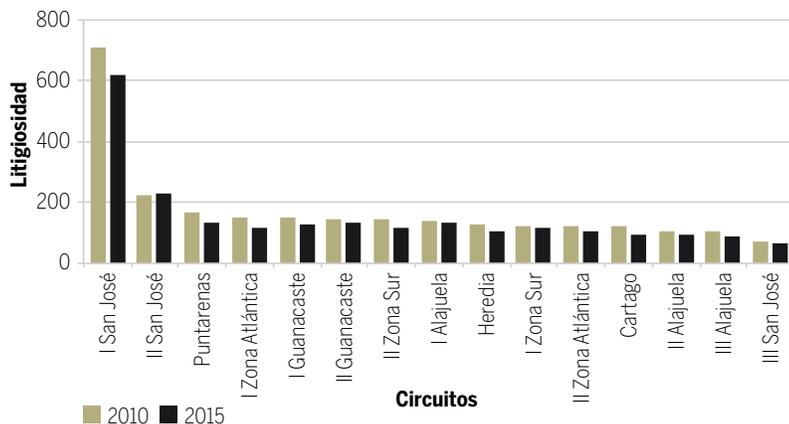
● Un tribunal   ● Dos tribunales   ● Tres tribunales

a/ Conocen la segunda instancia en las materias civil, penal y laboral.

Fuente: González, 2016 con datos del Poder Judicial.

### Gráfico 3.2

#### Litigiosidad<sup>a/</sup> por circuito<sup>b/</sup>, según año. 2010 y 2015



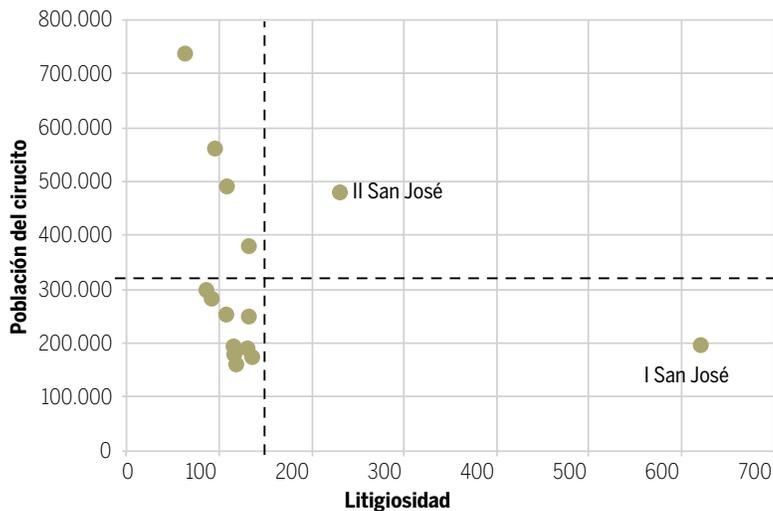
a/ Número de casos ingresados en primera y segunda instancia para todas las materias, por cada mil habitantes.

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 de Poder Judicial e INEC.

► Gráfico 3.3

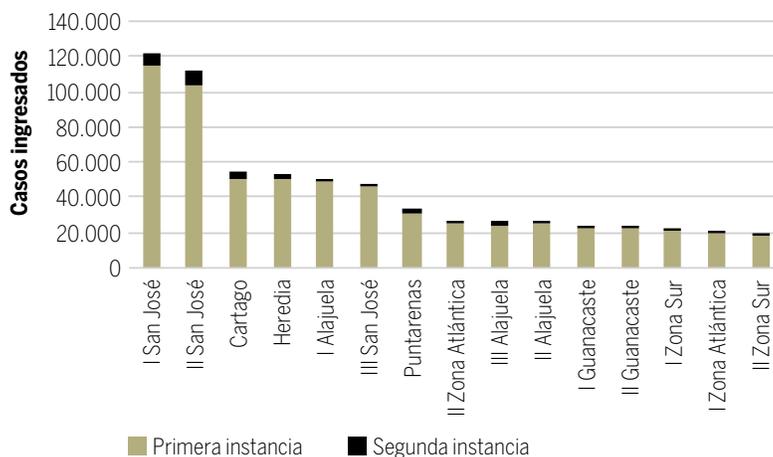
Comparación entre la población atendida y la demanda efectiva por servicios, según circuito judicial. 2015



Fuente: Elaboración propia con base en González, 2016.

► Gráfico 3.4

Distribución de los casos ingresados por circuito judicial, según estancia. 2015



Fuente: Elaboración propia con base en González, 2016.

pertencen al Valle Central: Segundo y Tercero de Alajuela y Tercero de San José. Hay dos circuitos que tienen comportamientos claramente diferenciados del resto: el Segundo de San José, que se caracteriza por cubrir a un gran número de habitantes y enfrentar una alta demanda (aunque algo sobreestimada, como ya se comentó) y el Primero de San José, que tiene por mucho el nivel más alto de litigiosidad del país, pero atiende a una población de las más reducidas.

Otro indicador de la demanda se obtiene de la desagregación según las instancias del proceso judicial. En 2015, el 94% de los casos, como promedio nacional, se concentró en la primera instancia, con pocas variaciones entre circuitos, aun en aquellos que, como el Segundo de San José, centralizan tribunales de segunda instancia. Ello sugiere que la concentración de los servicios judiciales de segunda instancia, si bien puede y es probable que deba atenuarse, ha sido una respuesta administrativa a la relativamente baja afluencia de casos: una descentralización que replicara la efectuada para la primera instancia provocaría una subutilización de la capacidad instalada (gráfico 3.4).

Por otra parte, existe una fuerte concentración territorial de la demanda en el Valle Central, como cabe esperar debido a los patrones de poblamiento del país. En 2015, los seis circuitos judiciales con más casos recibidos fueron del Valle Central y cuatro de ellos, Primero y Segundo de San José, Cartago y Heredia, recibieron en conjunto el 51,4% de los casos ingresados (gráfico 3.4).

También se puede analizar la demanda relacionando la carga de trabajo con la materia jurisdiccional. La idea detrás de este indicador es sencilla: no se puede asumir que la estructura de la demanda es similar en todo el territorio. Por ejemplo, los casos que recibe un circuito ubicado en un área rural, con poca violencia delictiva, probablemente son distintos a los de uno que atiende una zona urbana con más altos niveles de criminalidad.

En doce de los quince circuitos la materia penal es la que más casos recibe; en los otros tres predominan los cobros judiciales (cuadro 3.3). En el segundo puesto la situación es más diversa: en cinco sedes los asuntos relacionados con violencia doméstica son los más frecuentes, seguidos por los de tránsito (cuatro circuitos). Cuando se examina la importancia conjunta de las materias más recurrentes sobresalen dos perfiles: la combinación penal-cobro judicial-tránsito, en cualquier orden, está presente en un tercio de los circuitos (5/15) y la diada penal-violencia doméstica en otros cuatro.

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 materia penal está en uno de los tres primeros lugares en catorce de ellos, los cobros

### ► Cuadro 3.3

#### Materias predominantes en los casos ingresados en primera instancia, por circuito. 2015

Circuito	Materia 1	Materia 2	Materia 3
Primero de San José	Cobro judicial	Penal	Tránsito
Segundo de San José	Cobro judicial	Contencioso <sup>a/</sup>	Tránsito
Tercero de San José	Penal	Tránsito	Pensiones alimentarias
Primero de Alajuela	Penal	Cobro judicial	Tránsito
Segundo de Alajuela	Penal	Cobro judicial	Pensiones alimentarias
Tercero de Alajuela	Penal	Cobro judicial	Tránsito
Cartago	Penal	Tránsito	Pensiones alimentarias
Heredia	Penal	Tránsito	Cobro judicial
Primero de Guanacaste	Penal	Violencia doméstica	Cobro judicial
Segundo de Guanacaste	Penal	Violencia doméstica	Cobro judicial
Puntarenas	Penal	Violencia doméstica	Tránsito
Primero de la Zona Sur	Cobro judicial	Penal	Violencia doméstica
Segundo de la Zona Sur	Penal	Violencia doméstica	Contravenciones
Primero de la Zona Atlántica	Penal	Contravenciones	Pensiones alimentarias
Segundo de la Zona Atlántica	Penal	Pensiones alimentarias	Trabajo
<b>Materia principal</b>	<b>Penal (12/15)</b>	<b>Violencia doméstica (4/15)</b>	<b>Tránsito (5/15)</b>

a/ El único juzgado contencioso del país se ubica en este circuito.

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2016.

judiciales en nueve y los asuntos de tránsito en ocho. No parece haber una asociación entre las diferencias, la densidad poblacional o la urbanización de los territorios atendidos. Por último, es razonable pensar que las divergencias entre los perfiles tienen implicaciones en los costos de los servicios, como se verá más adelante. Lamentablemente, los registros contables del Poder Judicial no permiten un análisis desagregado desde esta perspectiva.

El análisis del flujo de casos muestra no solo la importancia de los circuitos Primero y Segundo de San José, Cartago y Heredia en la atención de la demanda, sino las áreas en que ésta se concentra. En términos generales destacan tres materias: cobro judicial, penal y tránsito, que en conjunto representaron el 61% de los asuntos ingresados en primera instancia en 2015, en tanto el 39% restante se distribuyó en diez ámbitos (diagrama 3.1).

Hay, sin embargo, un tema que debe ser resaltado: desde el punto de vista territorial, la demanda por servicios de justicia penal está menos concentrada que los cobros judiciales y los asuntos de tránsito. En particular, los circuitos Primero y Segundo de San José absorben la mayor parte del flujo de cobros judiciales en todo el país (área verde del diagrama 3.1). Contrástese esa situación con el flujo de casos de la justicia penal que se tramita en “otros circuitos” (área azul en el mismo diagrama): es más ancho que la suma de los flujos provenientes de

los circuitos Primero y Segundo de San José, Cartago y Heredia, que son los que más casos reciben al observar el total de casos ingresados.

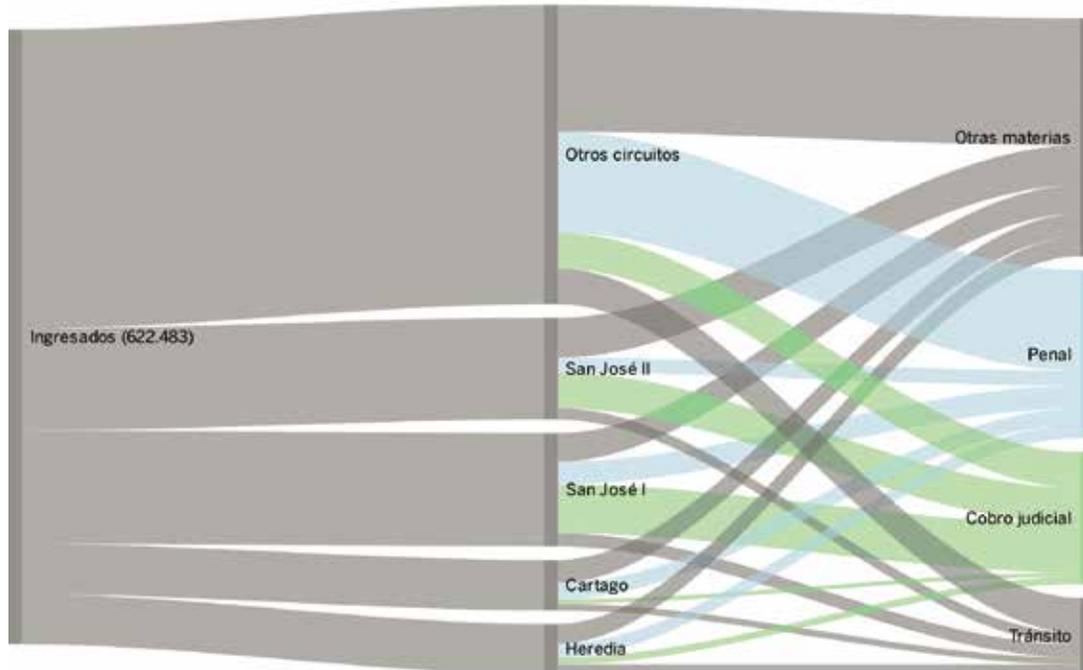
#### Distribución territorial de las capacidades institucionales

Una vez delineada la configuración territorial de la demanda por los servicios judiciales, los datos disponibles permiten una primera aproximación al estudio de las capacidades (recursos humanos, financieros, logísticos e infraestructurales) con que cuentan los circuitos. En esta oportunidad, debido a limitaciones de información, el análisis se circunscribe a dos aspectos: distribución del personal y del presupuesto.

Cabe indicar que, aun limitando el estudio a esas dos áreas, el panorama que aquí se describe es incompleto. Desde el punto de vista presupuestario, no se incluye una estimación de los recursos que se destinan a apoyar la acción de algunos circuitos mediante personal adicional (por ejemplo, jueces). Aunque en la práctica tal asignación refuerza las capacidades de los despachos para enfrentar su demanda, desde el punto de vista presupuestario esos recursos no pertenecen a ellos. Asimismo, a nivel central del Poder Judicial provee una serie de servicios administrativos y tecnológicos que no están contemplados en el presupuesto de los circuitos. Desafortunadamente,

► **Diagrama 3.1**

**Distribución de casos ingresados en primera instancia, según principales circuitos<sup>a/</sup> y materias<sup>b/</sup>. 2015**

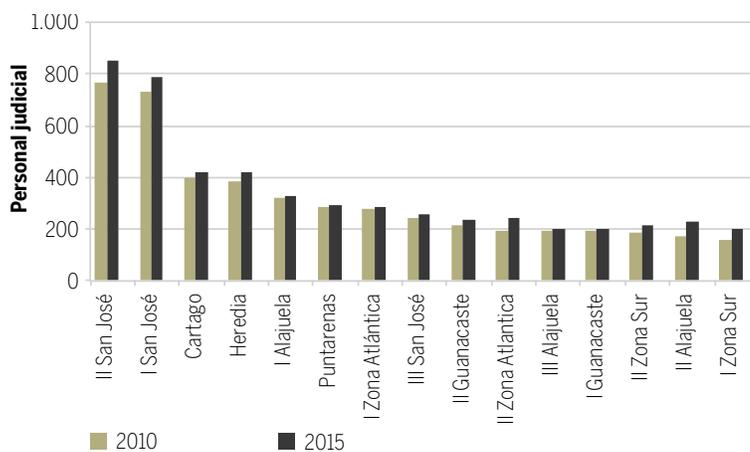


a/ La categoría "otros circuitos" incluye los restantes once circuitos judiciales.  
 b/ La categoría "otras materias" incluye: civil ordinario, agrario, contencioso, familia, pensiones alimentarias, violencia doméstica, trabajo, penal juvenil, contravenciones y notarial.

Fuente: González, 2016 con datos del Poder Judicial.

► **Gráfico 3.5**

**Personal<sup>a/</sup> judicial por circuito judicial, según año. 2010 y 2015**



a/ Incluye jueces, defensores y personal administrativo asignados específicamente a cada circuito. Se excluye el personal de los órganos y oficinas de dirección y administración de cobertura nacional. No se cuenta con datos por circuito para la Fiscalía ni el Organismo de investigación Judicial.

Fuente: González, 2016 con datos del Poder Judicial.

en la actualidad, los registros contables del Poder Judicial no permiten efectuar un cálculo de costos de transferencia.

**Personal**

La variable de distribución del recurso humano incluye jueces, empleados administrativos y personal técnico judicial. Como es de esperar, habida cuenta del distinto tamaño de la población y la demanda efectiva que atienden, hay notables diferencias entre los circuitos. Los dos primeros de San José son los que tienen las nóminas más grandes, con cerca de 800 colaboradores cada uno en 2015 (gráfico 3.5). El personal de esas dos sedes es de tres a cuatro veces mayor que el de los ocho circuitos más pequeños. Por otro lado, es importante subrayar que durante el período 2010-2015 en todos los casos se incrementó el recurso humano asignado, aunque en distinta magnitud. En su conjunto, la planilla judicial pasó de 4.708 a 5.167 funcionarios y funcionarias (10,0% de aumento).

Cuando se compara la asignación de personal entre los años 2010 y 2015 con el tamaño de la población atendida, se observan cuatro situaciones. La primera es la de seis circuitos "pequeños" en términos de población, cuyo personal tuvo un crecimiento inferior al promedio

nacional. Son los circuitos Primero de la Zona Atlántica, Puntarenas, Primero y Segundo de Guanacaste, Tercero de Alajuela y Primero de San José. Como se ve, se trata de sedes ubicadas mayoritariamente en zonas rurales y periféricas.

La segunda situación es la de cinco circuitos también “pequeños” que tuvieron notables aumentos en sus nóminas: el Segundo de Guanacaste, el Primero y el Segundo de la Zona Sur, el Segundo de la Zona Atlántica y el Segundo de Alajuela.

La tercera situación es la de cuatro circuitos “grandes” con un personal que se expandió menos que el promedio nacional (Primero de Alajuela, Primero y Tercero de San José y Heredia).

Finalmente, el Segundo Circuito de San José tuvo un crecimiento ligeramente superior al promedio y casi duplicó el del Tercer Circuito de la misma provincia (11,1% frente a 4,9%), a pesar de que este último debe atender casi un cuarto de millón de personas más. No se aprecia un patrón territorial claro en el comportamiento de estas variables (gráfico 3.6).

Este tema también se puede analizar a través del indicador de personal judicial por 10.000 habitantes. El interés en este caso no es examinar las diferencias en el aumento de los recursos humanos en un período dado, sino tener una “fotografía” de las capacidades instaladas en cada circuito. Si el indicador de personal se mide territorialmente, descontando el efecto de los patrones de poblamiento mediante la aplicación de una tasa por 10.000 habitantes, es posible identificar las brechas existentes entre las sedes judiciales.

El Primer Circuito de San José es el único que tiene 40 personas por cada 10.000 habitantes. En un segundo grupo están los circuitos Segundo de San José, Primero y Segundo de Guanacaste, Segundo de la Zona Sur, Puntarenas y Primero de la Zona Atlántica, donde la tasa promedio es de 14 funcionarios. Los ocho circuitos restantes, en promedio, cuentan con 8 personas por cada 10.000 habitantes. Entre 2010 y 2015 no hubo cambios notorios en este indicador (mapa 3.2).

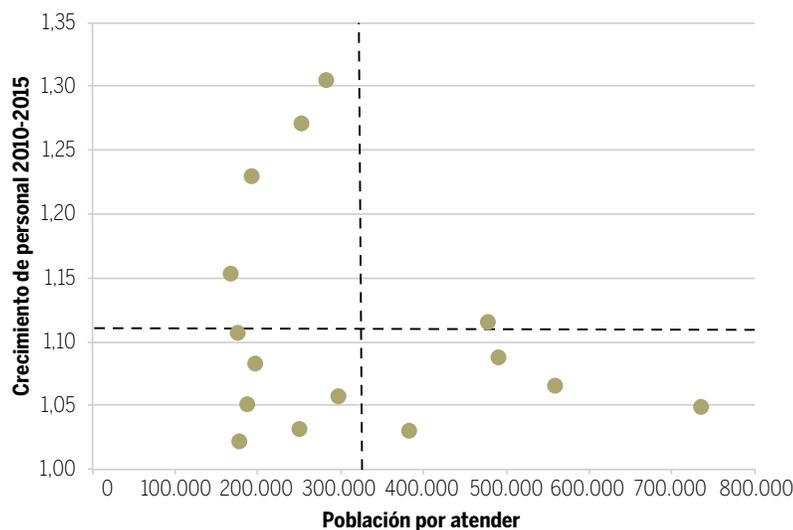
### Presupuesto

El segundo indicador de capacidad institucional es el presupuesto. Es claro que más dinero no necesariamente implica mejor desempeño, pues en este último inciden otros factores relevantes, como la calidad de la gestión y del personal, la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos. No obstante, una dotación económica insuficiente limita las posibilidades de que una entidad cumpla a cabalidad con sus funciones. En otras palabras, un mayor presupuesto facilita la realización de más tareas, aunque no asegura que ello suceda.

En este ámbito existen asimetrías importantes entre

### Gráfico 3.6

**Crecimiento del personal<sup>a/</sup> asignado entre 2010 y 2015 y tamaño de la población por atender en 2015, según circuito judicial<sup>b/</sup>**



a/ Incluye jueces, defensores y personal administrativo asignados específicamente a cada circuito. Se excluye el personal de los órganos y oficinas de dirección y administración de cobertura nacional. No se cuenta con datos por circuito para la Fiscalía ni el Organismo de investigación Judicial.

b/ Las líneas punteadas indican el promedio de las variables de población y crecimiento del personal judicial.

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2016.

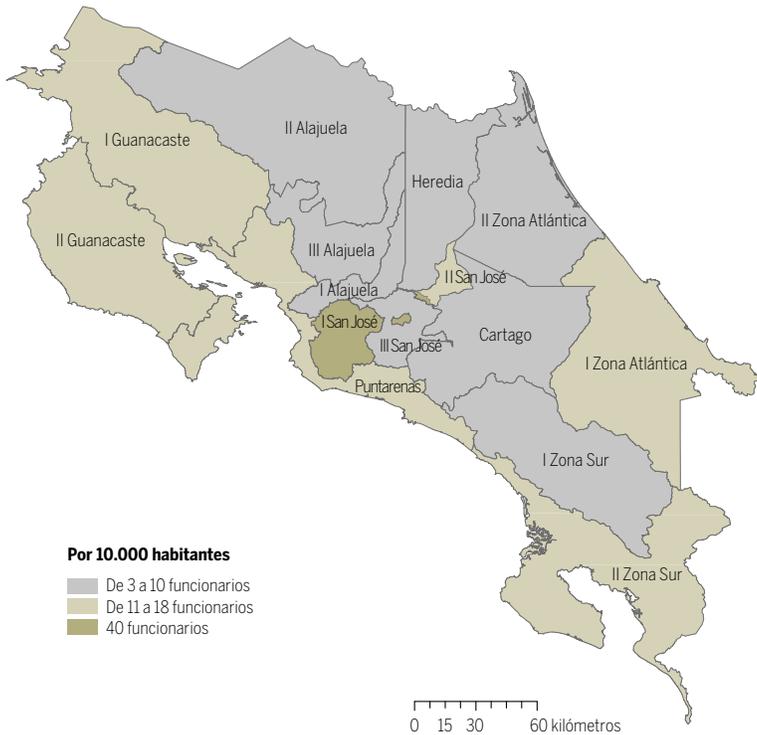
circuitos (gráfico 3.7), como es de esperar habida cuenta de las diferencias en los servicios que prestan, la demanda que enfrentan y el tamaño de su personal. El Primer Circuito de San José es el que tiene la mayor dotación de recursos, y en el período 2010-2015 esta se incrementó en un 144% en términos nominales. Las cantidades absolutas reflejan la magnitud de la brecha: mientras en 2015 el circuito antes citado ejecutó 127.000 millones de colones, las demás sedes recibieron, en promedio, 11.000 millones cada una.

Cabe señalar también que el gasto en recursos humanos absorbe en promedio el 90% del presupuesto ejecutado en cada circuito, proporción que se mantuvo durante el período analizado.

Un mismo presupuesto puede ser destinado a circuitos que enfrentan demandas muy disímiles y, por el contrario, entidades con demandas similares pueden recibir asignaciones muy distintas. En ambos casos, la relación entre demanda y presupuesto, medida por el número de casos ingresados, brinda un primer acercamiento, muy general, a la eficacia en la utilización de los recursos. Se trata, desde luego, de un indicador poco preciso, puesto que no considera el efecto de la complejidad de los casos,

Mapa 3.2

Personal<sup>a/</sup> judicial por 10.000 habitantes, por circuito<sup>b/</sup>. 2015



a/ Incluye jueces, defensores y personal administrativo. No se cuenta con datos por circuito para el personal de la Fiscalía, ni del OIJ. Se excluye el personal de dirección y administración que tiene competencia nacional.  
 b/ No hay ningún circuito que posea entre 19 y 39 funcionarios por diez mil habitantes, por lo cual no se incluye ese intervalo.

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

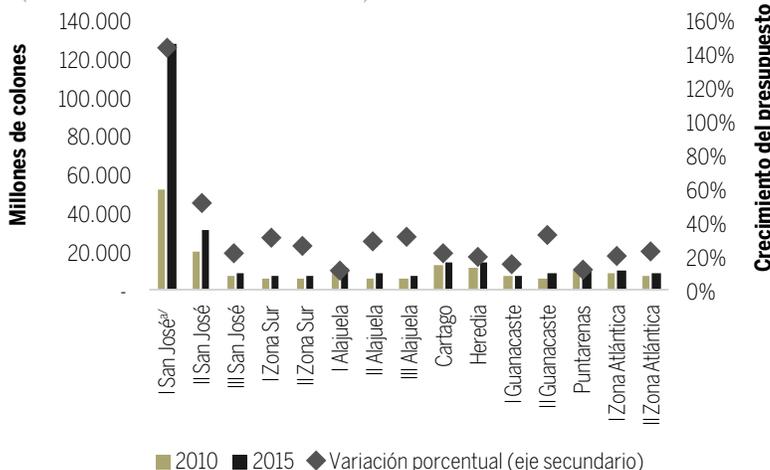
ni la estructura de la oferta de cada circuito (cantidad y diversidad de servicios). Aun así, ayuda a orientar indagaciones más profundas sobre los criterios de asignación y uso del presupuesto.

Desde esta perspectiva puede decirse que, en términos generales, la relación entre la demanda efectiva y el presupuesto asignado es la que cabe esperar: a mayor número de casos ingresados, mayor presupuesto (gráfico 3.8). Sin embargo, la relación no es lineal. Hay circuitos que atienden el doble de casos que otros pero reciben casi la misma cantidad de recursos. Así por ejemplo, en 2015 el Tercer Circuito de San José tuvo un presupuesto de 7.900 millones y atendió 47.000 casos, mientras que el Segundo de Guanacaste y el Segundo de la Zona Atlántica recibieron 8.200 y 8.100 millones, respectivamente, y atendieron 23.000 y 27.000 casos, en su orden. Por otra parte, hay dos circuitos que se separan claramente del resto, tanto desde el punto de vista presupuestario como el de demanda: el Primero y el Segundo de San José. En síntesis, la relación entre presupuesto y demanda no es uniforme.

Como consecuencia de lo anterior, las diferencias de costo por caso son apreciables. En el Primer Circuito de San José superó el millón de colones en 2015, en tanto que en el Tercero de San José, el de menor costo, la cifra fue inferior a 200.000 colones. Utilizando este último circuito como base de comparación, el costo por caso es seis veces mayor en el Primer Circuito de San José, tres veces más alto en el Primero de la Zona Atlántica, el Segundo de la Zona Sur y el Segundo de Guanacaste, cerca de dos veces mayor en Puntarenas y un 50% superior, en promedio, en las demás sedes (cuadro 3.4).

Gráfico 3.7

Presupuesto ejecutado y tasa de crecimiento, según circuito judicial. 2010 y 2015 (millones de colones corrientes)



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 Organismo de Investigación Judicial (OIJ), así como de la dirección, secretaría e investigación criminal del OIJ. Para 2015, las cantidades totales de investigadores y fiscales se contabilizan dentro de la Dirección del OIJ y del Ministerio Público, respectivamente.

Fuente: González, 2016, con datos del Poder Judicial.

### Indicadores territoriales de desempeño judicial

En cada edición del *Anuario Judicial* se publica un conjunto de estadísticas sobre el volumen de trabajo de las distintas jurisdicciones. Esta información provee la base para la estimación de indicadores generales sobre la capacidad del sistema para dispensar una justicia pronta, tales como la duración de los procesos por materia, la productividad por juez y la mora judicial. Estos indicadores tienen un gran valor, pues proporcionan un punto de entrada para dar seguimiento al desempeño del Poder Judicial. Sin embargo, por su carácter general tienen un alcance acotado: no permiten examinar con detalle las diferencias existentes dentro del mismo sistema, un asunto relevante pues, en un conglomerado institucional que tiene una amplia cobertura en el territorio nacional, no se puede asumir que todas las dependencias tienen un rendimiento similar al promedio nacional.

Ese es, precisamente, el objetivo de esta sección. Aunque utiliza las estadísticas oficiales, va más allá, pues profundiza y reprocessa los datos para identificar brechas territoriales en el desempeño del sistema. Además aporta evidencia de las importantes limitaciones que tienen los registros del Poder Judicial, como fuente de información para el seguimiento y la toma de decisiones. A juicio de este Informe, esto último constituye un desafío pendiente que requiere atención en el corto plazo.

### Brechas territoriales en la productividad judicial

El principal indicador de la productividad judicial es la cantidad de casos que el personal de un despacho es capaz de atender en un año determinado. Un segundo indicador es la mora judicial o circulante, que corresponde a los asuntos que quedan pendientes de resolución al finalizar cada año. En este informe fue posible construir ambas medidas para cada uno de los quince circuitos judiciales.

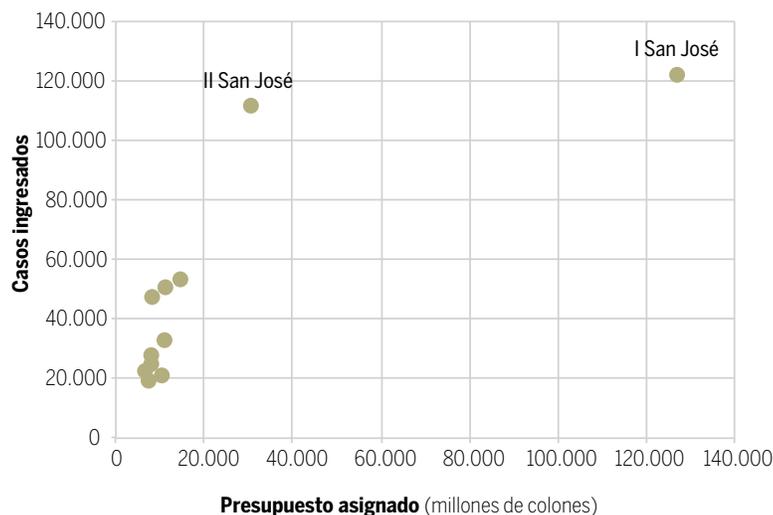
En 2015 existían diferencias superiores al 100% entre las sedes de mayor y menor productividad. El grupo es encabezado por el Tercer Circuito de San José, que resuelve 196 casos por funcionario. En un rango de entre 109 y 145 casos figuran once circuitos: los dos primeros de San José, los tres de Alajuela, 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 (mapa 3.3).

El mapa 3.3 ilustra la mora judicial en 2015, graficada mediante círculos. A mayor tamaño del círculo, mayor cantidad de casos pendientes. Los circuitos Primero

### Gráfico 3.8

#### Casos ingresados y presupuesto asignado<sup>a/</sup>, según circuito judicial. 2015

(presupuesto en millones de colones corrientes)



a/ El presupuesto del Primer Circuito Judicial de San José no incluye las oficinas administrativas de cobertura nacional, pero sí lo destinado a los órganos de dirección y administración de la Defensa Pública, el Ministerio Público y el OIJ. Para 2015, las cantidades totales de investigadores y fiscales se contabilizan dentro de la Dirección del OIJ y del Ministerio Público, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2016.

### Cuadro 3.4

#### Costo por caso ingresado, según circuito judicial. 2015

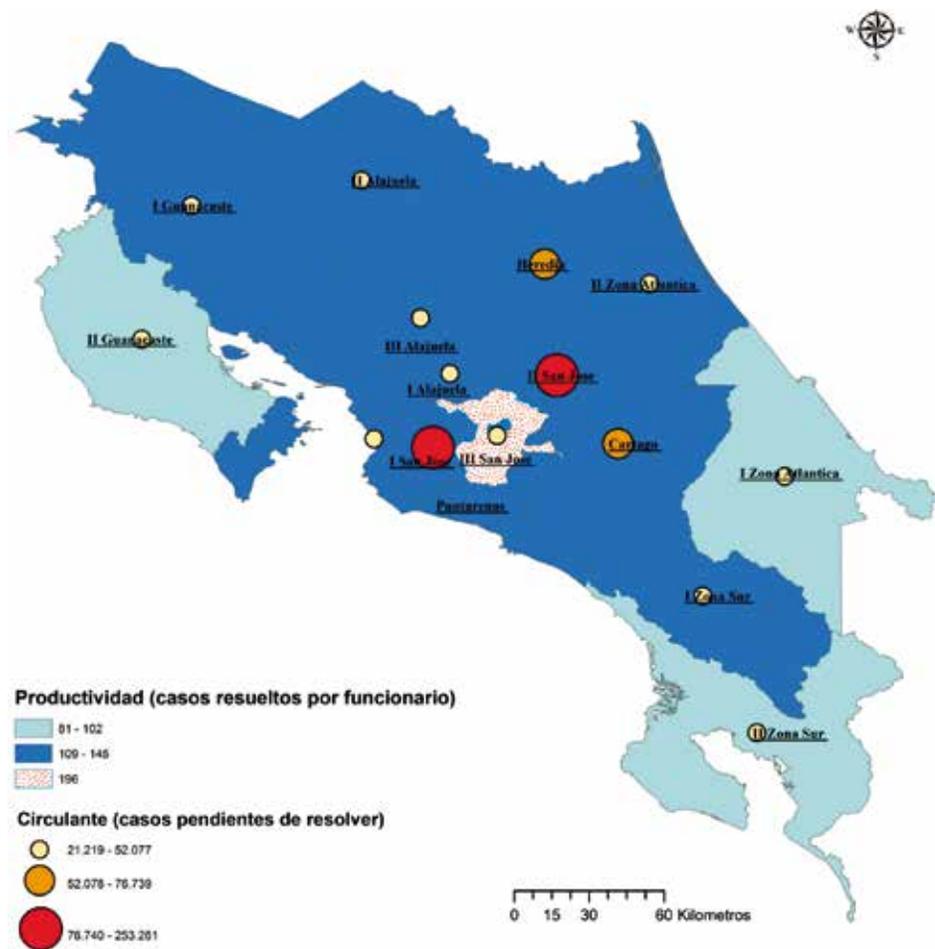
Circuito	Costo por caso	Razón con respecto al menor costo
Primero de San José <sup>a/</sup>	1.046.224	6,2
Primero de la Zona Atlántica	494.829	3,0
Segundo de la Zona Sur	391.019	2,3
Segundo de Guanacaste	343.356	2,0
Puntarenas	322.980	1,9
Primero de la Zona Sur	308.015	1,8
Primero de Guanacaste	307.404	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 Organismo de Investigación Judicial (OIJ), así como de la dirección, secretaría e investigación criminal del OIJ. Para 2015, las cantidades totales de investigadores y fiscales se contabilizan dentro de la Dirección del OIJ y del Ministerio Público, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2016.

### Mapa 3.3

#### Productividad y circulante por circuito judicial. 2015



Fuente: González, 2016, con datos del Poder Judicial.

y Segundo de San José, con desempeños similares al promedio nacional, tienen el circulante más alto, superior a los 200.000 casos. Les siguen los circuitos de Cartago y Heredia, con una media de 73.000 casos, y en un tercer grupo aparecen los restantes once circuitos, con un promedio de 37.000 casos pendientes.

Cabe señalar que los circuitos menos productivos (Segundo de la Zona Sur, Segundo de Guanacaste y Primero de la Zona Atlántica) no tienen circulantes especialmente altos.

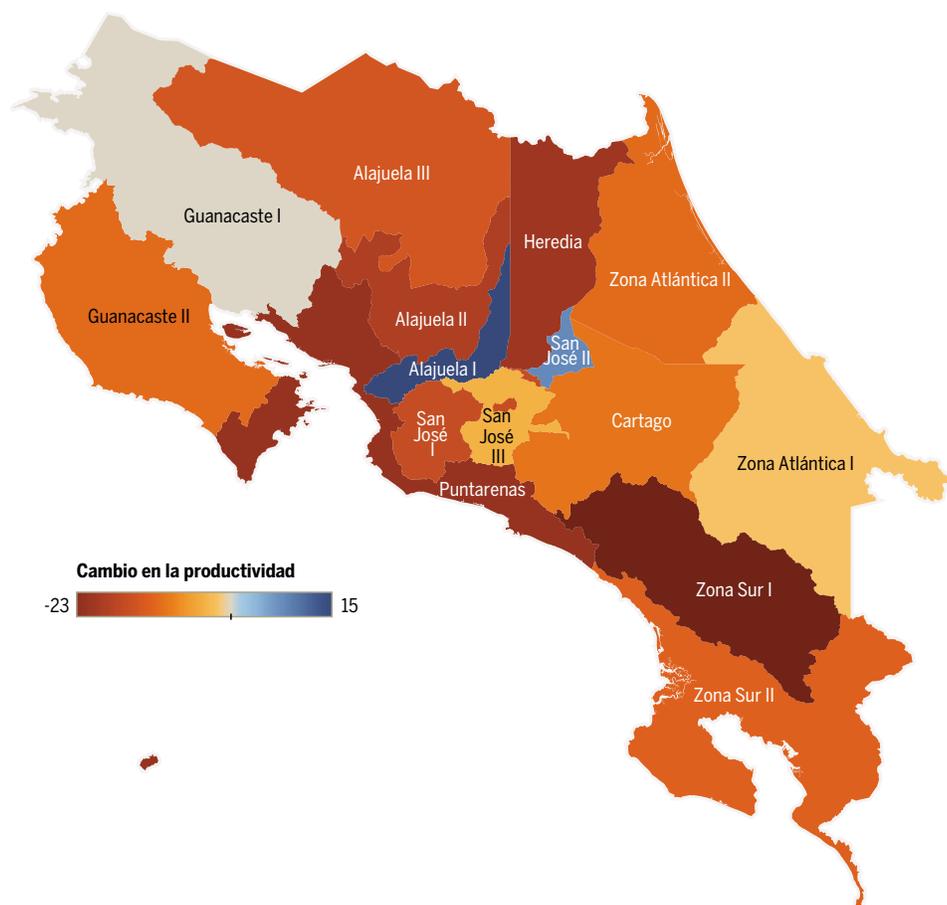
Un tema importante de dilucidar es si, habida cuenta la creciente inversión que ha recibido el sistema judicial, su productividad está mejorando. La respuesta es negativa, al menos en los últimos años: la productividad en 2015 fue, en promedio, inferior a la de 2010. Este com-

portamiento fue inducido por una baja generalizada en doce de los quince circuitos. Las excepciones fueron el Segundo de San José y el Primero de Alajuela, que tuvieron un desempeño positivo, y el Primero de Guanacaste, que se mantuvo igual (mapa 3.4).

Las tonalidades en el mapa 3.4 muestran la reducción de la productividad judicial. En los doce circuitos donde ello sucedió, la disminución promedio fue de -14 casos por funcionario. Sobresalen Heredia, Puntarenas y el Primer Circuito de la Zona Sur, con -22 casos como media. Este hallazgo contrasta con el descenso de la litigiosidad mencionado en una sección anterior de este capítulo, que tuvo lugar en trece de los quince circuitos y fue de -19 casos en promedio. Ello significa, en síntesis, que menos personas solicitaron los servicios judiciales,

### Mapa 3.4

#### Cambios<sup>a/</sup> en la productividad<sup>b/</sup> por circuito judicial. 2010-2015



a/ Variación de la productividad entre 2010 y 2015.

b/ Número de casos terminados en primera y segunda instancia, entre la cantidad total de personal de cada circuito (no se incluye el personal de la Fiscalía ni del OJ).

Fuente: González, 2016, con datos del Poder Judicial.

pero el sistema no aprovechó esa circunstancia para dispensar una justicia más pronta, sino que, por el contrario, desmejoró en su rendimiento.

Un indicador más fino de la productividad son los casos tramitados por juez, controlando el efecto del tamaño del circuito. En el gráfico 3.9 puede verse la cantidad de jueces respecto a la productividad por juez en cada sede.

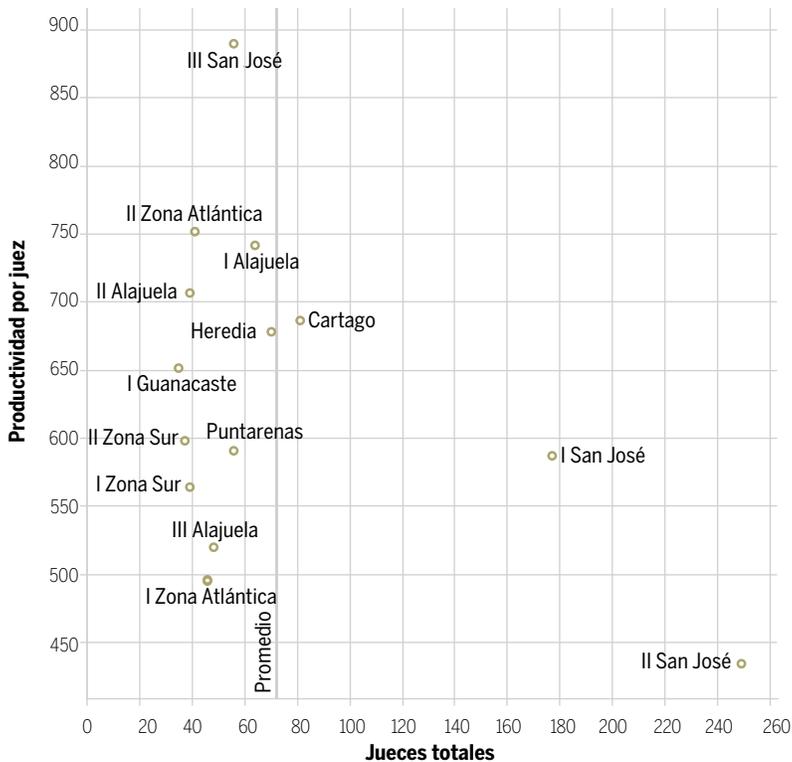
El principal resultado del análisis es que no hay una relación directa entre la cantidad de jueces y su productividad (gráfico 3.9). El Tercer Circuito de San José, señalado antes como el más productivo, es también el que tiene los jueces con mejor desempeño, pero es una sede de tamaño inferior al promedio nacional. En el otro extremo está el Segundo Circuito de la misma provincia, que presenta la más baja productividad y el mayor número de jueces.

Por otra parte, es interesante observar las disparidades entre circuitos que tienen cantidades similares de jueces. Doce de ellos tienen entre cuarenta y ochenta operadores judiciales, pero exhiben notables variaciones en términos de productividad. Es el caso, por ejemplo, de los circuitos Primero y Segundo de la Zona Atlántica: en 2015 presentaban una diferencia de apenas cinco jueces, pero el Segundo reportó 256 más casos terminados por juez, situación que también ocurrió en los circuitos Primero y Tercero de Alajuela. Esto sugiere que hay amplios espacios de mejora en algunas sedes que, sin tener perfiles de demanda muy distintos a los de los circuitos más productivos, tienen desempeños marcadamente inferiores.

Estos indicadores evidencian importantes brechas territoriales en la productividad del sistema: “bolsones”

### Gráfico 3.9

#### Jueces totales y productividad por juez<sup>a/</sup>, según circuito judicial. 2015



a/ Número de casos terminados en primera y segunda instancia, entre la cantidad total de jueces de cada circuito.

Fuente: González, 2016, con datos del Poder Judicial.

altamente productivos que coexisten con amplios segmentos de más bajo desempeño, pese a dotaciones de recursos y perfiles de demanda similares.

#### Brechas territoriales en la duración de los casos: un desafío pendiente

Este Informe se proponía analizar a profundidad la duración de los procesos en las materias penal, laboral, de familia y contencioso-administrativo, por circuito, y

delimitar grupos o tipos de casos según las duraciones extremas, a fin de proveer más información sobre las diferencias entre despachos. La idea era describir el camino que sigue un expediente y el tiempo que toma realizar cada etapa, de modo que se pudieran identificar áreas o procedimientos que requieren planes de mejora para acelerar la gestión<sup>3</sup>. El estudio se delimitó para los casos terminados en 2015 y se basaría en el sistema de gestión electrónica con que cuenta un gran porcentaje de los juzgados del país (Sistema Integrado de Gestión (Sigma, por su sigla en inglés)<sup>4</sup>.

No obstante, los vacíos de información y la deficiente calidad de las bases de datos impidieron llevar a cabo el estudio. Por lo tanto, en este apartado se optó por reportar 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.

Los registros estadísticos del Poder Judicial incluyen los promedios de duración de los procesos en las distintas materias, para ciertas etapas y ciertos años. No obstante, los datos presentan las siguientes falencias:

- Son promedios nacionales, que no pueden desagregarse por despacho, o territorialmente.
- No suelen incluir todas las fases que sigue un caso, desde su inicio hasta su terminación, sino que se mide por fragmentos (primera y segunda instancias, duración en sala, por ejemplo).
- No es posible dar seguimiento a un caso para conocer cuánto dura en cada etapa y sumar el total, es decir, no existe trazabilidad, porque las causas están agregadas en promedios nacionales.
- Los promedios invisibilizan las situaciones extremas que el *Primer Informe Estado de la Justicia* encontró en las materias penal y laboral, y que se asocian con áreas de riesgo para la tutela efectiva de derechos.
- No permiten individualizar por grupos de casos o de usuarios, de modo que no es posible definir una tipología, por ejemplo, según el delito (contra la vida, por ejemplo) o el perfil de las partes (mujer joven). Con esa información se podría dar respuesta a una

3 A este respecto Fernández (2009) señala que: “No existe una regla universal que determine en qué consiste una dilación debida y cuál es indebida. No es posible establecer claramente un marco temporal preciso para la tramitación de un proceso, lo que determina que debe ubicarse en términos relativos, bajo una ponderación de múltiples factores que concurren en cada caso concreto. A saber, la complejidad de los litigios, los aspectos que se encuentran en discusión, la conducta procesal y personal de las autoridades y la consideración de los medios disponibles”.

4 Este sistema registra los movimientos de los casos desde su inicio hasta su cierre definitivo. Inicialmente se pensó en trabajar con una muestra tomada de los juzgados de las materias de interés que contarán con ese sistema, y luego se distribuirían y seleccionarían los expedientes según los despachos con mayor número de asuntos ingresados.

de las principales inquietudes que tienen las personas cuando participan en una querrela judicial, que es la duración de su proceso.

Con los registros disponibles, la principal conclusión 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, 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).

### Condiciones actuales de las bases de datos

El punto de partida del fallido intento por examinar en detalle el desempeño del Poder Judicial en materia de justicia pronta, fue el reprocesamiento de una base de datos de casos terminados en 2015 en las cuatro materias seleccionadas. Esta base fue generada por el Poder Judicial para este Informe a partir del Sigma, mismo repositorio que alimenta la elaboración de los indicadores anuales de justicia. A lo largo de 2016 se recibieron cuatro versiones de bases de datos (cuadro 3.5), cada una de las cuales trataba de solventar las falencias de la anterior. Sin embargo, al finalizar el año no se había logrado contar con información completa y certera.

Para llevar a cabo un análisis como el planteado inicialmente se requiere que la configuración de las bases de datos permita seguir cada caso a lo largo de todo el proceso, así como una documentación completa para el adecuado uso de la información<sup>5</sup>. Con los datos del Sigma se pretendía conocer las características de los procesos y los intervinientes, además de las fechas de ingreso y salida por etapa, a fin de cumplir con las expectativas de estudio.

La primera base de datos presentaba un notable subregistro de asuntos finalizados con respecto al *Anuario Estadístico*, pues al realizar el informe el sistema contenía un filtro que limitó a ciertos casos la búsqueda y generación de datos. Además cabe señalar que, debido al volumen de registros, la depuración de los reportes del Sigma que lleva a cabo la Sección de Estadística se inicia cada año con cierto retraso: la información de las causas que terminaron algún procedimiento en 2015 todavía presentaba deficiencias cualitativas importantes durante la mayor parte de 2016. Por ejemplo, en la columna

donde se consigna el sexo de los intervinientes aparece tanto “femenino” como “mujer”, o “masculino” y “hombre”. Otra limitación son los datos faltantes sobre sexo y estado civil (el 37% de los registros no tiene estado civil, el 24% no tiene sexo). Los vacíos pueden estar asociados a desconocimiento del atributo o a que la información se considera irrelevante para el caso. Finalmente, en las columnas donde se consigna en qué fase concluyó el asunto tampoco existe la homogeneidad que se requiere en una base de datos; por ejemplo, aparece “3.Conclusiva” y “Conclusiva”, “4.Ejecución”, “4.En Ejecución” y “Etapa de Ejecución”.

Buena parte de estos problemas se puede solventar con la elaboración de manuales de codificación preestablecida en los diferentes campos. En el transcurso de la investigación no se tuvo acceso a ellos, pese a que fueron ofrecidos y solicitados en múltiples ocasiones.

Para el Poder Judicial es clave disponer de sistemas de información, y es por ello que ha hecho cuantiosas inversiones para adquirirlos. Sin embargo, estos no generarán valor agregado si no hay un esfuerzo paralelo por capacitar a las y los funcionarios que registran la información, hacer conciencia sobre la responsabilidad de estos últimos con respecto a la calidad de los datos y establecer procedimientos para garantizar que esa calidad se logre.

Para concluir este apartado, a continuación se presentan tres lineamientos extraídos del *Código de Buenas Prácticas Estadísticas* del Sistema Estadístico Nacional, elaborado por el INEC, que pueden ayudar a generar sinergias entre ese Instituto y el Poder Judicial, para que este perfeccione sus sistemas de información como fuente de insumos esenciales para la toma de decisiones.

**Práctica 7:** El INEC y los demás miembros del Sistema de Estadística Nacional deben elaborar y difundir estadísticas oficiales respetando la independencia científica, y hacerlo de forma objetiva, profesional y transparente, de modo que se trate a todos los usuarios por igual. Uno de los criterios para el cumplimiento de esta Práctica es documentar y poner a disposición del público las normas, las clasificaciones, los métodos y los procesos utilizados en la producción de estadísticas oficiales.

**Práctica 10:** En todas las etapas del proceso estadístico, el INEC y los demás miembros del Sistema de Estadística Nacional deben utilizar procedimientos y herramientas que garanticen la calidad de las estadísticas oficiales. Los criterios de cumplimiento para esta Práctica son:

<sup>5</sup> Se requiere para cada número único por fila, información sobre las duraciones en los despachos, según la fase del proceso y las características de los intervinientes. Los datos disponibles muestran el caso separado en filas distintas para cada despacho y fase y, además multiplicativo según el número de intervinientes.

### ► Cuadro 3.5

#### Descripción de las bases de datos utilizadas para el cálculo de la duración de los procesos por circuito

Base	Registros	Variables	Limitaciones
Primera base de datos: mayo de 2016	149.920 filas	Materia, tipo de caso, terminación, intervinientes, fase, despacho	Las variables no estaban codificadas (la base no estaba limpia). Subregistro importante con respecto a los casos terminados reportados en 2015. Al elaborar el reporte del Sigma se dejó aplicado un filtro que limitó los datos a solo algunos casos.
Segunda base de datos: julio de 2016	Entre 30.000 y 40.000 en las materias de familia, laboral y contencioso-administrativo y casi 300.000 en materia penal.	Se eliminaron las variables de los intervinientes, no fue posible conocer información de los usuarios.	A la base de datos provista por la Sección de Estadística, la Unidad Tecnológica Informática (TI) le agregó información sobre las fases de los procesos. Las fases y los despachos no coincidían. El procesamiento de la duración por fase se hizo imposible. Las variables seguían sin estandarizar, pues los casos introducidos antes del 2016 no se habían "limpiado".
Tercera base de datos: septiembre de 2016"	Familia: 28.358 casos terminados Laboral: 7.132 Penal: 118.135 Contencioso: 14.583	Se eliminaron las variables de fase e intervinientes. Solo se usaron las bases de datos utilizadas para la elaboración del <i>Anuario Estadístico</i> , que tiene pocas variables, pero sí incluyen la de despacho, con lo cual se podría hacer el cálculo por circuito.	Se detectó que los totales de esta base no coincidían plenamente con los del Anuario. Fue imposible identificar los casos perdidos; se desconoce si están en un solo tipo o distribuidos. Se entregaron únicamente datos de primera instancia.
Cuarta base de datos: diciembre de 2016	Incluyó casos terminados en todas las instancias, para las cuatro materias de interés. Se recibieron bases de datos de casos terminados de la jurisdicción de familia en 2015, así como de la materia laboral en segunda Instancia, las salas Primera y Segunda, y los tribunales de apelación contencioso-administrativo, de casación contencioso-administrativo y contencioso-administrativo.	Se repitió la situación de la base anterior: pocas variables disponibles. Se incluyeron descripciones del tipo de caso, del asunto terminado, el juez decisor, el juez tramitador, el delito y la duración. En algunos casos también se reportó el lugar de origen.	Persistieron las diferencias entre la base de datos y el <i>Anuario Estadístico</i> . Cada base tiene una estructura diferente. La información se despliega en una enorme cantidad de hojas de Excel, cuya codificación habría tomado un tiempo del que no se disponía, dado que el informe debía ser entregado en abril de 2017.

- ▶ Los cuestionarios, metodologías, manuales, aplicaciones informáticas y demás instrumentos se deben probar y validar antes de iniciar el proceso de recolección de datos.
- ▶ En los procesos de captura, codificación, crítica y validación de la información se deben utilizar sistemas informáticos.
- ▶ Se deben efectuar revisiones del proceso estadístico con métodos normalizados y sistemáticos, de acuerdo con el cronograma establecido. Los estudios y análisis de las revisiones deben darse a conocer al público.
- ▶ En las estadísticas obtenidas a partir de registros administrativos, los conceptos y definiciones utilizados deben ser concordantes con los requeridos para fines estadísticos.

**Práctica 14:** Las estadísticas oficiales producidas por el INEC y los demás miembros del Sistema de Estadística Nacional deben reflejar la realidad de forma precisa y confiable. Para el cumplimiento de esta Práctica se consideran los siguientes criterios:

- ▶ Se deben evaluar y validar los datos originales, los resultados intermedios y la producción estadística, y hacer comparaciones con otra información estadística cuando proceda.
- ▶ De forma rutinaria se deben realizar estudios y análisis de revisiones, a fin de utilizarlos internamente para mejorar los procesos estadísticos.

# Metodología

---

El presente análisis buscó comparar algunos indicadores de gestión a nivel de circuitos judiciales, para identificar los cambios ocurridos entre los años 2010 y 2015, así como evidenciar y describir las brechas existentes entre sedes. Este ejercicio constituye una aproximación al tema de interés, pero no desarrolla ni toma en cuenta la complejidad de los casos según materia, puesto que los datos disponibles no permiten cuantificar esa variable.

Para la recolección y sistematización de los datos e indicadores se utilizó el programa Excel, mediante el cual se construyó una base de datos con toda la información recabada. Los gráficos fueron elaborados con los programas Excel y Tableau, y para confeccionar los mapas se usó Tableau y ArcGIS.

## Fuentes

Los datos del personal por circuito se tomaron de la relación de puestos del Poder Judicial que cada año da a conocer el Ministerio de Hacienda, e incluyen jueces, defensores y funcionarios administrativos asignados específicamente a cada sede. No se consideró al personal de los órganos y oficinas de dirección y administración de cobertura nacional. No fue posible contar con datos por circuito del personal de la Fiscalía ni del OIJ.

La información sobre cargas de trabajo proviene de los anuarios judiciales que publica el Departamento de Planificación del Poder Judicial y solo incluyen los movimientos ocurridos en los tribunales de primera y segunda instancia según se consigne, es decir, no toman en cuenta las tres salas de casación ni la Sala Constitucional. Los datos de presupuesto por circuito fueron obtenidos de los informes *Costo de la Justicia*, elaborados por la Sección de Planes y Presupuestos del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

Finalmente, los datos de la población atendida por cada circuito corresponden a estimaciones del INEC, realizadas con base en la distribución de cantones en cada circuito, facilitada por el Departamento de Planificación del Poder Judicial.

## Agenda de investigación futura

El Poder Judicial ha puesto en marcha una serie de intervenciones para atender la problemática de la mora judicial, que es una de las demandas más sentidas de la población. En este ámbito sería relevante llevar a cabo evaluaciones de impacto, para conocer cuáles acciones dieron mejores resultados y por qué.

Al medir la duración de los casos es necesario tomar en cuenta el proceso como un todo. Así por ejemplo, en materia penal el análisis tendría que iniciar desde la investigación en el OIJ, e incluso considerar la fase de ejecución de la sentencia. Este último tema, en especial, fue señalado por los y las participantes en el taller de consulta de este capítulo. La respuesta a la pregunta ¿cuánto tarda una sentencia en ejecutarse? es desconocida para el Poder Judicial.

Por último, dado que en algunas jurisdicciones se han realizado cambios normativos importantes (contencioso-administrativo y, más recientemente, la materia laboral), sería útil que los sistemas de información permitan la comparación entre casos del “viejo” y el “nuevo” proceso, como una forma de determinar si las reformas cumplieron su cometido.

### ► Insumos

Los insumos principales de este capítulo fueron la ponencia *Indicadores territoriales del Poder Judicial*, de Luis Antonio González, y el *Reporte de hallazgos e incidencias en la investigación de duraciones de procesos del Poder Judicial*, elaborado por Cathalina García.

### ► Créditos

**Borrador del capítulo:**

Jorge Vargas-Cullell y Ronald Alfaro.

**Edición técnica:** Evelyn Villarreal.

**Revisión de cifras:** Mario Herrera.

**Participantes en el taller de consulta sobre duración**

**de los procesos:** Erick Alfaro, Esteban Arguedas,

Francisco Arroyo, Milena Conejo, Alfredo Jones,

Sonia Navarro, Ana Ericka Rodríguez, Rocío Rojas,

Mario Serrano y Marlen Vargas.

**Lectura crítica:** Alfredo Jones.

