



# ESTADO DE LA JUSTICIA

Informe Estado de la Justicia 2020

## Investigación de Base

Nuevas competencias del Poder Judicial asignadas por la legislación aprobada en el período de 1990 a 2018

### Investigador

Daniel Castillo Hidalgo

San José | 2020

Investigación finalizada en el año 2019, se reserva su publicación al año 2020 por embargo de la información contenida.



353.4  
C352n

Castillo Hidalgo, Daniel.

Nuevas competencias del Poder Judicial asignadas por la legislación aprobada en el período de 1990 a 2018 / Daniel Castillo Hidalgo -- Datos electrónicos (1 archivo : 980 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2020.

ISBN 978-9930-540-32-9

Formato PDF, 44 páginas.

Investigación de Base para el Tercer Informe del Estado de la Justicia.

1. COMPETENCIA (DERECHO). 2. PODER JUDICIAL. 3. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. 4. CUERPOS LEGISLATIVOS. 5. ASAMBLEA LEGISLATIVA. 6. LEGISLACIÓN. 7. COSTA RICA. I. Título.

EBV



## Cuadro de contenido

Presentación.....	2
Introducción.....	3
Metodología.....	3
Nuevas competencias al Poder Judicial .....	4
Manual metodológico .....	7
Hallazgos Generales.....	8
Características del proceso político de la formación de leyes.....	12
El mayor proponente ha sido el Poder Ejecutivo .....	12
El principal tema legislado ha sido sobre la Gestión de la Justicia .....	13
Predominan las alianzas políticas multipartidistas .....	15
Legislación sobre el Poder Judicial tiene una mayor duración de trámite .....	19
Comisión Jurídica es la de mayor participación .....	21
Alcances de la normativa aprobada .....	24
Mayoría de Legislación del Poder Judicial es Sustantiva .....	24
Nuevas competencias al Poder Judicial .....	24
Nuevas dependencias .....	27
Nuevas competencias afectan más el ámbito Jurisdiccional .....	30
Afectación se concentra en materia penal .....	31
Afectación por circuito judicial se concentra en San José .....	32
Olas reformistas del Poder Judicial.....	33
Afectación por ámbito durante las olas de reforma judicial.....	35
Afectación por Materia Jurídica durante las olas de reforma judicial.....	36
Calidad de las leyes.....	37
Mayoría de leyes no asigna recursos .....	38
Leyes no incluyen mecanismos de control .....	39
Análisis Ley Orgánica del Poder Judicial 7333 y Ley de Reorganización Judicial 7728 .....	39
Comentarios finales .....	42
Referencias bibliográficas.....	43

## **Presentación**

Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Justicia en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## **Introducción**

La presente investigación responde a la pregunta ¿Cuáles son los efectos de la legislación aprobada entre el año 1990 y 2018 al Poder Judicial en Costa Rica? Enfocándose en las nuevas competencias que se han generado por la legislación aprobada en este período. La elaboración de esta investigación por parte del Estado de la Justicia del Programa Estado de la Nación cuenta con la colaboración también del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa cuya cooperación se extiende a otras investigaciones sobre las labores del Parlamento.

Esta investigación es de carácter exploratoria y descriptiva, basándose únicamente en el análisis de contenido de las Leyes que poseen algún efecto sobre el Poder Judicial. Es necesario indicar que la investigación no va más allá de lo que el texto de la Ley indica y que para mayor profundidad de las competencias asignadas al Poder Judicial es necesaria otra investigación. En este estudio se han analizado 383 Leyes de las cuales solo 114 poseían al menos una nueva competencia al Poder Judicial. Las nuevas competencias deben comprenderse en un sentido ontológico (qué cosas son nuevas) y no sobre cambios en los procesos de áreas que ya eran conocidas por el Poder Judicial. En el capítulo metodológico se podrá encontrar una mayor explicación de las nuevas competencias consideradas para este estudio.

La investigación responde a una inquietud generalizada dentro del proceso de consulta para definir el temario del Informe Estado de la Justicia. En dicho proceso, las personas entrevistadas con frecuencia mencionaban que el Poder Judicial había crecido en las últimas décadas, por medio de legislación que le “impuso” nuevas competencias, sin los recursos necesarios. También manifestaban la relación compleja entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial en cuanto a la definición de competencias y presupuesto. Para profundizar en estas cuestiones, el Tercer Informe Estado de la Justicia incluirá un capítulo dedicado a estudiar el impacto del quehacer legislativo en el Poder Judicial, del cual, el presente documento es parte de dicha respuesta.

Este estudio se inspira en la metodología usada en la investigación anual de desempeño legislativo que es desarrollado por el Informe Estado de la Nación.

Para ello se construyó la Base de Datos Legislación Aprobada con Asignación de Nuevas Competencias al Poder Judicial para el período 1990-2018 (de ahora en adelante llamada BBDD), que cuenta con un total de 45.780 entradas, 1.090 observaciones y 42 variables.

## **Metodología**

Para responder a la pregunta encomendada a esta investigación, se ha definido como unidad de observación aquellas nuevas competencias asignadas al Poder Judicial en toda la legislación aprobada en el período de estudio (1 de mayo de 1990 a 30 de abril de 2018). Para cumplir con esta tarea se realizó un análisis de contenido de las Leyes identificadas de parte de Servicios Parlamentarios, identificando las nuevas competencias.

Se debe destacar que el límite de la investigación es el texto de la Ley y las Leyes a las que haga referencia, sea por mención explícita o por reforma a otra norma mencionada. Esto se debe mantener presente pues pueden existir más competencias de las reportadas en este estudio, pero para eso se requeriría un análisis más exhaustivo de la normativa, incluyendo aquella que no es mencionada por los textos analizados en la presente investigación.

Para que una nueva competencia sea considerada como tal, el texto de la ley no puede ser una reforma de otro texto o, si es el caso que sea una reforma de otro texto, se ha revisado la Ley que se reforma para contrastar si realmente es una nueva competencia o si ya la competencia estaba asignada en la ley anterior. Esto implica que pueden existir competencias distribuidas en leyes anteriores que se incluyeron en una nueva ley orgánica en el período de estudio. Por ello, debe comprenderse este estudio como aquellas nuevas competencias que asignó la Asamblea Legislativa al Poder Judicial a través del texto de la legislación. Estas nuevas competencias podrían haber generado más tareas de las que el texto de la Ley previo o incluso pueden existir nuevas competencias que no estén siendo ejecutadas. La riqueza de este estudio es que señala 1034 nuevas áreas de evaluación donde es necesario hacer énfasis y estudiar el peso real de estas nuevas competencias y cómo están siendo ejecutadas.

## **Nuevas competencias al Poder Judicial**

La legislación posee múltiples efectos en una institución, desde cómo modifica sus procesos, quiénes, y qué departamentos la componen, su presupuesto y recursos hasta asignarle nuevas áreas de trabajo a toda la institución o a sus funcionarios en específico. Esta investigación se concentró en estas nuevas tareas que le asignó la legislación creada en el período de estudio al Poder Judicial. Cuando se habla de nuevas competencias, no se refiere al concepto de competencias jurídicas. Tampoco refiere a nuevas formas en las que una tarea ya existente debe llevarse a cabo. Por ejemplo, si se le indica a un Juez que debe proceder de distinta manera en un caso en particular, esto no es una nueva competencia sino una nueva forma de realizar la tarea final que se le encomendó. Por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Judicial No. 7333 indica en su artículo 46 lo siguiente:

“Artículo 46.- Los jueces de la materia penal están obligados a visitar, al menos una vez cada tres meses y sin previo aviso, las prisiones del lugar de su residencia, a fin de indagar si se aplican debidamente los respectivos reglamentos y si se da a los presos la alimentación y el tratamiento que corresponden...”

En el texto anterior encontramos una nueva competencia ya que asigna al juez la tarea que es visitar los centros penales para indagar si se aplican los reglamentos respectivos en alimentación y trato a las personas. El “cómo” y la frecuencia de esta tarea no se contabilizan como nuevas competencias, se entienden que están incluidas en la primera tarea. Si una Ley posterior indica que el Juez también debe evaluar la infraestructura de las prisiones, por ejemplo, entonces se considera una nueva competencia, pero las indicaciones de la ley sobre cómo ejercer esta evaluación no serán nuevas competencias.

Por este motivo se subraya que la naturaleza de esta investigación es de carácter exploratoria, pues cada nueva competencia puede poseer pesos distintos, debido a los procesos que puede tomar para cumplirla. Una visita de los jueces cada tres meses a los centros penitenciarios podría tomar mucho tiempo del juez, pero pocos recursos materiales con excepción del transporte. Mientras tanto otras nuevas asignaciones podrían requerir muchos recursos, como crear una nueva dependencia, veamos el siguiente ejemplo de El Código Notarial, Ley No. 7764 del año 1998 creó toda una nueva dirección bajo la tutela del Poder Judicial en su artículo 21:

“ARTÍCULO 21.-Creación y ubicación

Créase la Dirección Nacional de Notariado<sup>1</sup>, dependencia del Poder Judicial; estará a cargo de un Director y contará con el personal necesario para cumplir con sus funciones, según lo establezca internamente la Corte Suprema de Justicia.”

Esta normativa creó toda una nueva Dirección a cargo del Poder Judicial, lo que implica un peso muchísimo mayor para la institución que una nueva función de un juez o administrativo en un área en específico. Esta es una limitante de la actual investigación, pues el impacto real de cada nueva competencia requeriría de otros estudios, las competencias identificadas se limitan a lo que indique el texto de la Ley.

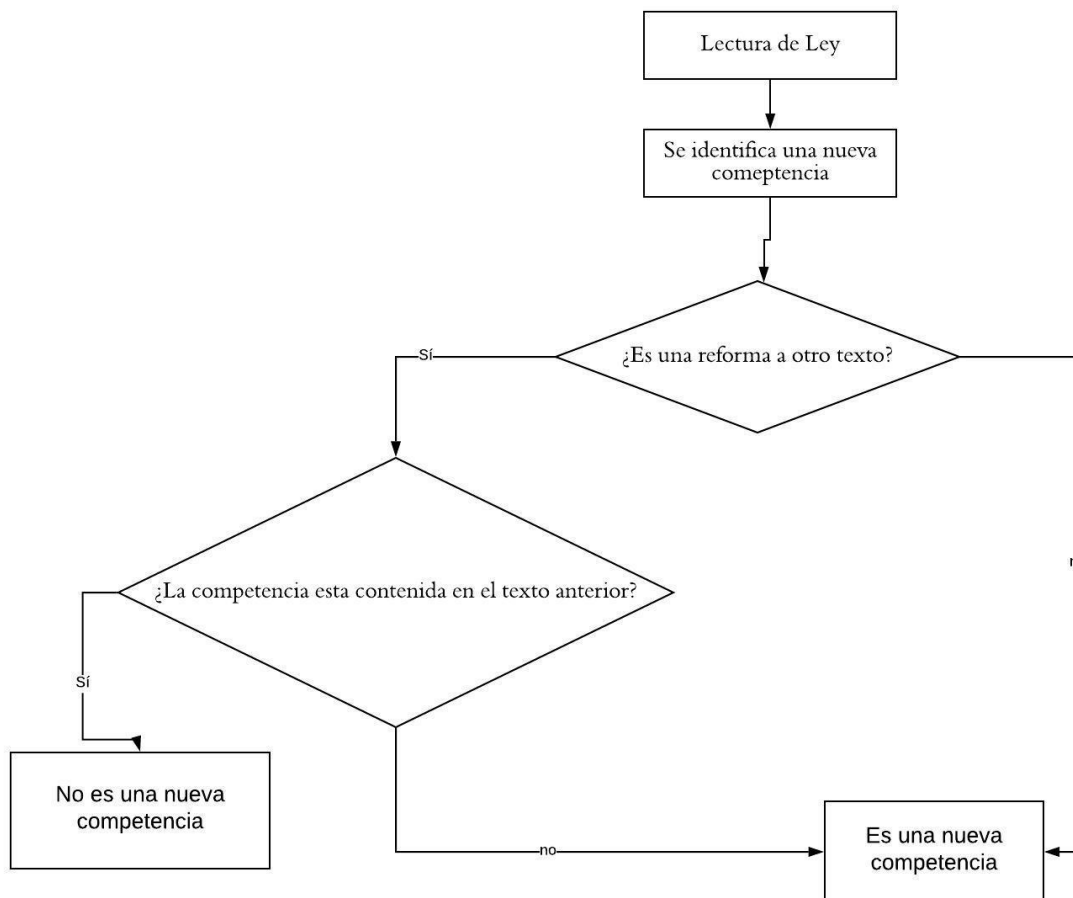
Por ello las nuevas competencias deben ser consideradas como nuevas áreas de trabajo que la Asamblea Legislativa aprobó al Poder Judicial en general, sean estas grandes áreas de trabajo o nuevas tareas asignadas a un departamento. Estas nuevas competencias no se distinguen por su peso, es decir si una implica más trabajo que otras, pues esto solo se puede evaluar con una investigación específica de cada competencia para estudiar el impacto real que tuvo esa normativa en el Poder Judicial.

Entonces una nueva competencia se debe comprender en su sentido administrativo. Refiere a nuevas tareas y funciones que deberá realizar el Poder Judicial, sea a través de sus funcionarios o de departamentos completos. En un sentido amplio, es cada nueva área de trabajo que la Asamblea Legislativa le asigne al Poder Judicial. El “cómo” realice dicha tarea el Poder Judicial y los procesos que vengan con esa asignación no son contabilizados como nuevas competencias.

---

<sup>1</sup> Actualmente la Dirección Nacional de Notariado pertenece al Ministerio de Justicia y Paz por la Ley 8795 del 2010.

**Figura 1**  
**Asignación de una nueva competencia según sea nueva o sea una reforma.**



Fuente: Elaboración propia.



## **Manual metodológico**

Para la construcción de la BBDD se redactó un manual metodológico<sup>2</sup> que contiene las áreas de análisis de esta investigación, compuestas estas por distintas variables para analizar las nuevas competencias al Poder Judicial.

- **Proceso político de formación de Ley:** Como su nombre lo indica, incluye aquellas variables relacionadas a la formación de la ley desde su aspecto político (proponentes, fracciones, comisión dictaminadora, órganos de aprobación, Administración de inicio y de aprobación, Presidencia de la Corte Suprema de Justicia de inicio y de aprobación, duración de aprobación, fechas de inicio y aprobación) y también sus datos formales (número de expediente, número de ley, título, fecha de publicación y número de Gaceta).
- **Alcance de la norma:** En esta sección se analiza la unidad de observación en específico dentro del contexto de la norma. Para ello se incluyen variables de ubicación de la norma para facilidad del lector, donde se encuentra el número de artículo, el número de párrafo y el extracto de la norma para su rápida consulta.

A continuación, se utilizan una serie de variables analíticas que buscan identificar las áreas de efecto de la nueva competencia identificada. Esto incluye el tema general al que la ley pertenece y el tema en específico<sup>3</sup> de la nueva competencia que precisa el área de efecto dentro del Poder Judicial. Incluye también el tipo de legislación a la que pertenece según las investigaciones basadas en el estudio del desempeño legislativo que realiza año con año el Informe Estado de la Nación.

- Finalmente esta sección contiene variables que analizan el alcance y efecto de la normativa identificando si la nueva competencia corresponde a una nueva dependencia y si es así cuál es la nueva dependencia creada; si crea una nueva área o solo reorganiza áreas existentes, si afecta otras leyes y si es de esta forma, cuáles Leyes se ven afectada y de qué manera; identifica también si es una competencia constitucional la que se genera al Poder Judicial, cuáles son los ámbitos que afecta dentro de su Organización, si pertenecen a una materia jurídica en específico cuando corresponda, cuáles Circuitos del Poder Judicial han sido afectados explícitamente por la norma y a cuál Ola reformista del Poder Judicial corresponden estos cambios (que dependerá de la fecha de aprobación).
- **Calidad de la norma:** En esta sección se analiza si la normativa incluye contenido financiero, si indica un método de evaluación o seguimiento y de ser así cuál tipo.

Para la identificación de la legislación se llevó a cabo por parte del Departamento de Servicios Parlamentarios una selección de 383 Leyes aprobadas por la Asamblea

---

<sup>2</sup> Este manual metodológico fue construido por Edgar Quirós Reyes y Sonia Betrano Valverde del Departamento de Servicios Parlamentarios y el autor de la ponencia.

<sup>3</sup> Las variables de “Tema de Ley” y “Tema específico de nueva competencia” presentaron un reto metodológico importante pues estas eran las únicas variables que no se podían definir antes de iniciada la investigación. Estas dos variables dependieron de la capacidad analítica del equipo de investigación involucrado, requiriendo varias reuniones para poder definir las categorías dentro de estas variables.

Legislativa que tuviesen algún efecto en el Poder Judicial entre el periodo del 01 de mayo de 1990 y el 30 de abril del 2018, cubriendo aproximadamente 28 años de producción legislativa, posteriormente esas leyes se filtraron por aquellas que poseían como mínimo una nueva competencia para el Poder Judicial concluyendo con 114 leyes para el análisis.

De dicha selección de leyes suministrada por el Departamento de Servicios Parlamentarios, se excluyeron:

- Aquellas leyes que ratifican un convenio internacional ya que estas ratificaciones no generan nuevas competencias al Poder Judicial, solo generan compromisos por parte del Estado a responder a los lineamientos del convenio internacional a través de Leyes, reglamentos, doctrina o políticas públicas.
- También se excluyen aquellas leyes que en reforma de una ley anterior ya contaban con alguna competencia al Poder Judicial, no siendo nuevas asignaciones para el periodo en estudio.
- Finalmente, si una competencia ya estaba contabilizada dentro del estudio esta no se incluye para evitar la duplicación de competencias.

A manera de control de lectura posterior al análisis de las leyes, se identificaron palabras clave que señalan la asignación de una competencia al Poder Judicial y se utilizaron estas palabras como filtro para control de lectura<sup>4</sup>. Para más información se puede acceder al Manual metodológico de la investigación.

## **Hallazgos Generales**

Se identifican 114 Leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa de las cuales 2 fueron vetadas, dejando 112 leyes para el análisis de nuevas competencias<sup>5</sup>, que son tomadas en cuenta en el análisis de las Leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa. De las 112 leyes aprobadas y sancionadas, se identificaron 1.034 nuevas competencias que se le asignaron al Poder Judicial. En la Cuadro 1 se pueden observar los principales hallazgos respecto del total de Leyes aprobadas en el período de estudio.

---

<sup>4</sup> Entre las palabras clave se encuentran: Judicial, Jurídico, Jurisdiccional, Jurídicas, Jurisprudencia, Tribunal, Juzgado, Alcaldía, Sala, Ministerio Público, Fiscal, Juez, Jueza, Jueces, Justicia. Son seleccionadas a partir de la lectura de la Legislación como aquellas usadas para hacer mención al Poder Judicial y sus funcionarios. Tómese este control de lectura como una revisión que hace el investigador para corroborar que no haya nuevas competencias que no se incluyan en la investigación, esto aparte de la lectura de cada Ley identificada para la investigación, que es el método primario de identificación de nuevas competencias.

<sup>5</sup> Para la primera sección se toman en cuenta las 114 Leyes dado que la importancia recae en la producción legislativa. Para la segunda sección sobre el análisis de nuevas competencias se toman en cuenta solo las 112 ya que las otras dos leyes no tuvieron impacto real. El veto de las leyes corresponde: al primer esfuerzo por aprobar la Reforma Procesal Laboral Ley número 9076 votada el 13 de septiembre de 2012 que fue posteriormente reformada y aprobada por la Ley número 9343 el 15 de diciembre del 2015 que llevaba por título el mismo nombre. También se vetó la Ley 7515 Reforma De Los Artículos 152 Y 155 De La Ley Orgánica Del Poder Judicial que nunca llegó a ser sancionada por El Poder Ejecutivo argumentando que no se tenían suficientes recursos para atender las nuevas asignaciones de dicha ley.

**Cuadro 1**  
**Hallazgos Generales de Leyes**

<b>Datos Generales</b>	<b>Leyes con nuevas competencias al PJ de 1990 a 2018</b>	<b>Total de Leyes de 1990 a 2018</b>	<b>Hallazgo</b>
Cantidad de Leyes	112	2422	4,6% del total de leyes corresponden a Leyes que han generado nuevas competencias al Poder Judicial
Duración Promedio en días	924	670	El promedio en días de las Leyes con Nuevas competencias al Poder Judicial varía en un 30% mayor que el promedio general de todas las leyes aprobadas entre 1990 y 2018
Cantidad de nuevas competencias que no asignan recursos	884 nuevas competencias que no crea recursos	1658 leyes no crean recursos	Un 68% del total de leyes entre 1990 y el 2018 no asignan recursos. Un 85% de las nuevas competencias al Poder Judicial no asignan recursos.
Propuestas del Ejecutivo	60	904	El Poder Ejecutivo representa el mayor proponente en las Leyes que generan una nueva competencia al Poder Judicial (53,6%) pero es el menor proponente en la producción general de leyes
Propuestas del Legislativo	54	1516	El Poder Legislativo representa el mayor proponente en las Leyes en general pero es el menor proponente por menos de 6 Leyes en las que asignan nuevas competencias al Poder Judicial (48,2%)

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios.

Como se señala en la Cuadro 1, el porcentaje de Leyes que designan nuevas competencias al Poder Judicial es bajo. Caso que destaca es que este tipo de leyes que generan nuevas competencias al Poder Judicial tienden a durar un 30% más en promedio. Por otra parte, el Programa Estado de la Nación año con año estudia si a las Leyes creadas se les asigna recursos. La presente investigación aumento su detalle en esta materia e identificó si a las nuevas competencias al Poder Judicial se les asignaba recursos por la misma Ley, el resultado es que de esas nuevas competencias un 85% no le fueron asignados nuevos recursos, lo que se puede concluir que la tendencia de no asignar recursos a las Leyes también se repite en aquellas nuevas asignaciones al Poder Judicial en los últimos 28 años.

Finalmente, el Poder Ejecutivo es el mayor proponente con Leyes aprobadas de Leyes que asignan nuevas competencias al Poder Judicial, esto se explica ya que el Poder Judicial no

puede presentar Proyectos de Ley, por lo que sus propuestas se canalizan por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y Paz o del despacho de algún diputado o diputado que lo acepte como propio.

## Cuadro 2

### Las 20 leyes con mayor generación de nuevas competencias al Poder Judicial para el periodo 1990-2018

Top 20	Leyes	Título de la ley	Tema	Competencias por Ley	Año de Aprobación
1	7728	Ley De Reorganización Judicial	Gestión de la Justicia	286	1997
2	7333	Ley Orgánica Del Poder Judicial.	Gestión de la Justicia	164	1993
3	7442	Ley Orgánica Del Ministerio Público	Gestión de la Justicia	58	1994
4	9343	Reforma Procesal Laboral	Trabajo	48	2015
5	8508	Código Procesal Contencioso Administrativo	Gestión de la Justicia	43	2006
6	7764	Código Notarial	Gestión de la Justicia	26	1998
7	7576	Ley De Justicia Penal Juvenil	Derechos Humanos	24	1996
8	7366	Ley De Creación De Un Tribunal Superior De Heredia Y Cartago Y Un Juzgado Mixto En Desamparados Y Hatillo	Gestión de la Justicia	21	1993
9	8720	Protección A Víctimas, Testigos Y Demás Sujetos Intervinientes En El Proceso Penal, Reformas Y Adición Al Código Procesal Penal Y Al Código Penal	Gestión de la justicia	21	2009
10	7594	Código Procesal Penal	Gestión de la Justicia	19	1996
11	8460	Ley De Ejecución De Las Sanciones Penales Juveniles	Gestión de la justicia	17	2005
12	9481	Creación De La Jurisdicción Especializada En Delincuencia Organizada En Costa Rica	Seguridad y crimen organizado	15	2017
13	9342	Código Procesal Civil	Gestión de la Justicia	14	2015
14	7331	Ley De Tránsito Por Vías Públicas Terrestres	Tránsito e infraestructura vial	12	1993
15	7383	Reforma A La Ley Orgánica De La Jurisdicción Tutelar De Menores N°. 3260 del 21 De diciembre De 1963 Y Sus Reformas	Derechos Humanos	12	1994

<b>Top 20</b>	<b>Leyes</b>	<b>Título de la ley</b>	<b>Tema</b>	<b>Competencias por Ley</b>	<b>Año de Aprobación</b>
16	7739	Código De La Niñez Y La Adolescencia	Derechos Humanos	12	1997
17	8503	Apertura De La Casación Penal	Gestión de la Justicia	9	2006
18	8837	Creación Del Recurso De Apelación De La Sentencia, Otras Reformas Al Régimen De Impugnación E Implementación De Nuevas Reglas De Oralidad En El Proceso Penal	Gestión de la justicia	9	2010
19	7355	Reformas A Varios Artículos De La Ley Orgánica Del Organismo De Investigación Judicial	Gestión de la Justicia	8	1993
20	9307	Creación Del Sistema De Alerta Y El Procedimiento Para La Coordinación Y Reacción Inmediata Entre Las Instituciones Públicas Y Privadas Ante La Desaparición O Sustracción De Personas Menores De Edad	Seguridad y crimen organizado	8	2015

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios.

Mientras tanto la Cuadro 2 señala las Leyes con mayor impacto de nuevas competencias en el Poder Judicial. Destaca que las primeras tres Leyes con mayor impacto corresponden a Leyes cuyo objeto principal fue una modificación del Poder Judicial (Gestión de la justicia). Por otra parte, encontramos que la Reforma Procesal Laboral que coloca mayor peso a otras instituciones (como el Ministerio de Trabajo) fue la cuarta con mayores nuevas competencias al Poder Judicial. El segundo tema que genera mayor peso es Derechos Humanos, específicamente en materia de Justicia Penal Juvenil o Tutelar de menores, catalogada como Derechos Humanos por la importancia que tienen estas leyes en el cambio de paradigma en el trato de las y los menores de edad ante la justicia.

En tercer lugar, el tema con mayor peso fue Seguridad y crimen organizado que corresponde a la Ley 9481 aprobada en el 2017, Ley que hace hincapié en el tema de crimen organizado y también a la Ley 9307 que forma parte de los esfuerzos en la protección de menores de edad de parte de las instituciones públicas en general. Finalmente, la Ley de Tránsito 7331 que le asignaría al Poder Judicial el conocimiento de los conflictos generados en esta materia y la creación de alcaldías, juzgados y tribunales encargados de esta materia.

## Características del proceso político de la formación de leyes

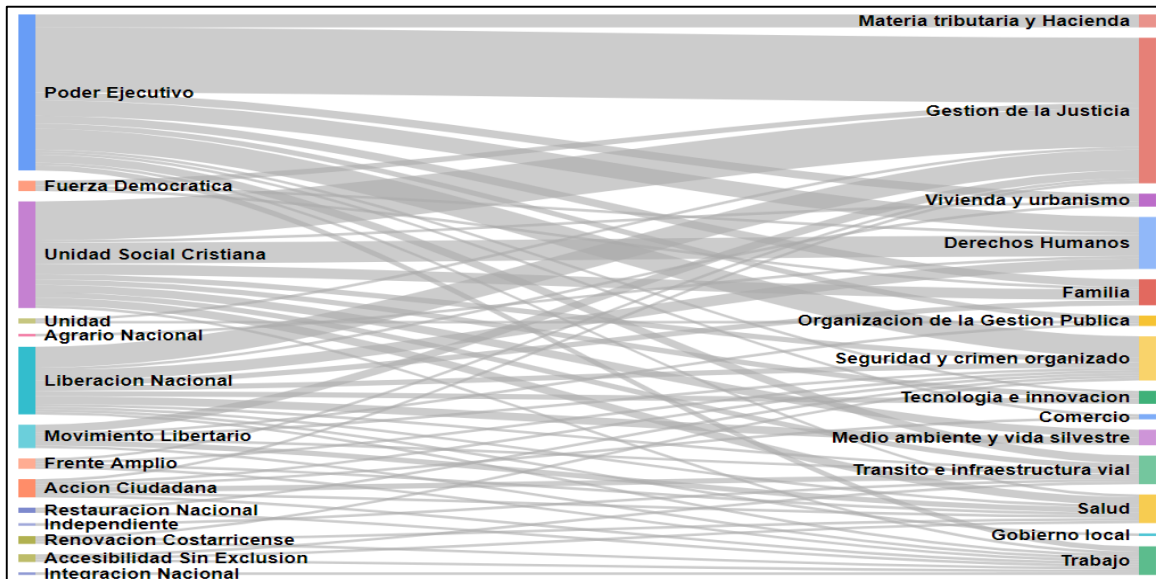
En esta sección como se indica en la metodología, se estudian variables sobre las características de las leyes, inspirándose en los estudios previos que ha realizado el Programa Estado de la Nación sobre la legislación nacional, en especial toma de referencia el estudio anual de desempeño legislativo publicado en el Informe Estado de la Nación de forma continua desde el 2011, cuya última versión corresponde al análisis del desempeño legislativo entre 1990 y el 2017 (Gómez & Herrera, 2017). En este apartado se podrán observar los proponentes de las leyes estudiadas, los temas a los que pertenece cada ley, el tipo de iniciativa y si es una alianza, que tipo de alianza es, su comportamiento según duración, legislatura y administración del Poder Ejecutivo. Para esta sección se estudian todas las Leyes con al menos una nueva competencia asignada al Poder Judicial, independientemente de si poseen un veto o no, pues lo importante es destacar la aprobación de nuevas competencias hechas por el Poder legislativo al Poder Judicial, con la intención de comprender dicha relación entre ambos Poderes del Estado.

### El mayor proponente ha sido el Poder Ejecutivo

Como se ha indicado, se han aprobado 114 leyes por parte de la Asamblea Legislativa que han generado nuevas competencias al Poder Judicial, a continuación, se presentan los proponentes por partido político o Poder Ejecutivo que han participado en la propuesta de leyes para este período<sup>6</sup> y en cuáles temas ha sido su participación.

#### Gráfico 1

#### Distribución de la participación de propuesta de Leyes por Temas de Ley.1990-2018<sup>a/</sup>



<sup>6</sup> Es importante destacar que los partidos políticos en el gráfico 1 fueron los proponentes iniciales de la Ley, sin embargo no significa que estos votaron a favor de este proyecto en el momento de su aprobación.

a/Este gráfico cuenta la cantidad de veces que un Partido Político o el Poder Ejecutivo participa en la iniciativa de una de las Leyes estudiadas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios.

A partir del gráfico 1 encontramos que el mayor proponente de esta legislación fue el Poder Ejecutivo con 60 proyectos enviados al Congreso y aprobados, dejando en segundo lugar al Partido Unidad Social Cristiana que impulsó 41 leyes de las aprobadas en este período y en tercer lugar al Partido Liberación Nacional que apunta 26 leyes aprobadas en su haber, fenómeno que puede explicarse por ser los partidos políticos más longevos de la Asamblea Legislativa. Destaca que la Unidad Social Cristiana ha participado en una mayor cantidad de Leyes que tienen por tema principal la Gestión de la Justicia que su homólogo Liberación Nacional. Entre partidos con menos legislaturas destaca que el Movimiento Libertario ha participado en la promoción de tres leyes teniendo por tema principal la Gestión de la Justicia.

En cuanto a la distribución por temas se observa que el Poder Ejecutivo es el mayor proponente de estas Leyes que su objetivo principal es la Gestión de la Justicia (25 Leyes) y el único proponente con Leyes aprobadas en Materia tributaria y Hacienda. Otros partidos también han aportado en la producción de Leyes aprobadas sobre la Gestión de la Justicia: el Partido Unidad Social Cristiana (15 Leyes promovidas y aprobadas), Liberación Nacional (8 Leyes promovidas y aprobadas) y el Movimiento Libertario (3 Leyes promovidas y aprobadas).

Mientras que el Poder Ejecutivo, el Partido Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional son también los mayores proponentes en materia de Derechos Humanos, partidos recientes como el Partido Acción Ciudadana y el Frente Amplio aparecen en su participación en áreas de Salud, Seguridad y crimen organizado y Trabajo.

## **El principal tema legislado ha sido sobre la Gestión de la Justicia**

Estas leyes fueron clasificadas según tema al que hace referencia la Ley en general, según se la sección anterior, creando 14 grandes categorías<sup>7</sup>, tomando en cuenta que la identificación de los temas de Ley también debe incluir la identificación de aquellas Leyes cuyo objeto principal fuese una reforma directa al Poder Judicial, catalogada como “Gestión de la Justicia”.

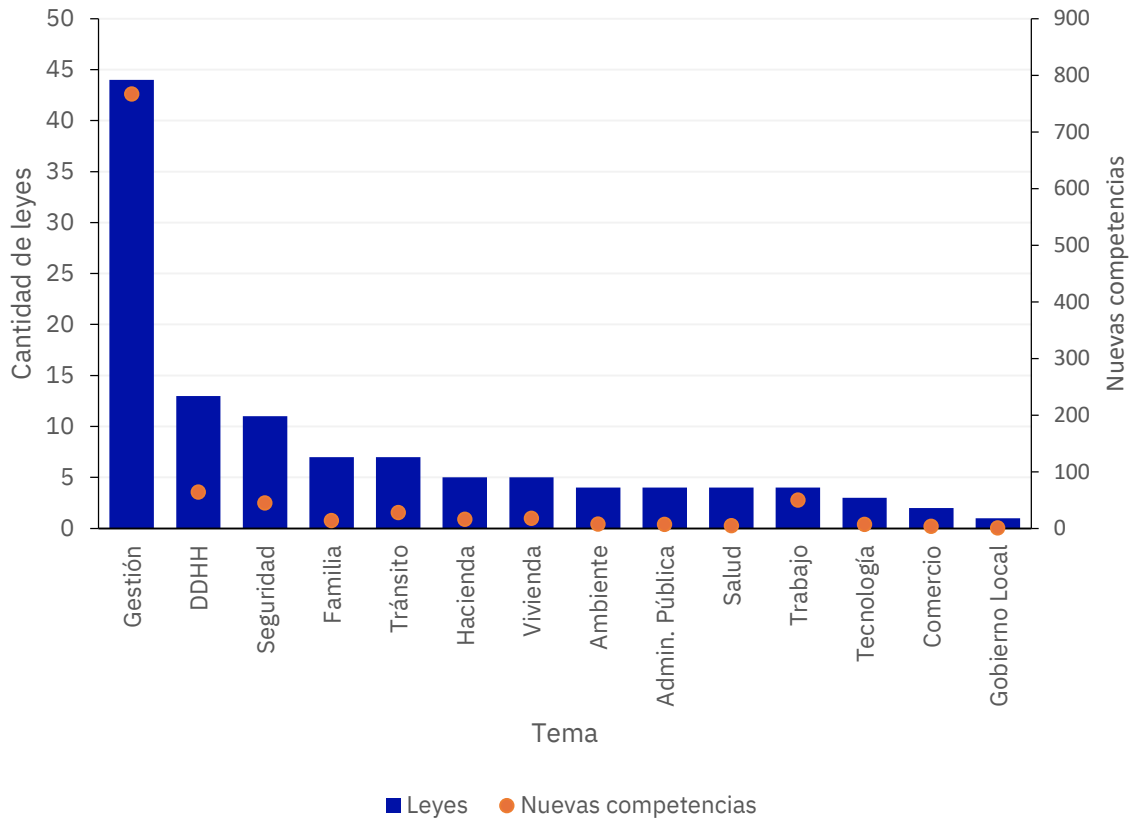
Para la creación de estas categorías se tomó en cuenta cuál era el objeto de cambio principal de la Ley o en qué área institucional recaía el mayor peso. Por ejemplo, la Ley 7331(Ley de tránsito por vías públicas terrestres) es un ejemplo claro de que su objeto de cambio principal es la regulación de la normativa de tránsito. Un ejemplo que requiere mayor precisión es la Ley de Justicia Penal Juvenil Número 7535, que generó grandes modificaciones al Poder Judicial, sin embargo, su objeto no es una modificación a la Gestión de la Justicia, pues responde a la necesidad de una modificación en el trato de los menores de edad ante el Poder Judicial, por lo que se cataloga en Derechos Humanos.

---

<sup>7</sup> Para mayor detalle de los Temas de Ley puede ir al anexo 1 de este documento en la página 52

## Gráfico 2

### Contraste de Leyes por Tema y cantidad de nuevas competencias por tema. 1990-2018.<sup>a/</sup>



a/ En el eje izquierdo (de 0 a 50) se cuenta la cantidad de Leyes por tema. En el eje derecho (de 0 a 900) se cuentan la cantidad de nuevas competencias generadas por cada tema de Ley.

Fuente: Elaboración propia.

Destaca en el gráfico 2 que la producción de Leyes por tema tiende a corresponderse con la cantidad de nuevas competencias asignadas. Caso interesante es en el tema de Trabajo que, a pesar de solo poseer cuatro Leyes, tiene 50 nuevas competencias de las cuales el 96% corresponden a la Reforma Procesal Laboral. Destaca que, en temas como Medio Ambiente y vida silvestre, Organización de la Administración Pública, Salud, Tecnología e innovación, Comercio y Gobierno local no superó ninguna más de 10 competencias, mientras el tema con mayor legislación y peso de nuevas competencias fue Gestión de la Justicia (44 Leyes y 767 nuevas competencias), Derechos Humanos (13 Leyes con 64 nuevas competencias) y Seguridad y crimen organizado (11 Leyes con 45 nuevas competencias). Estas categorías temáticas pueden implicar de hecho cambios en la gestión, que a veces no son contempladas en la ley porque no se refiere al cómo se va a ejecutar. Se clasifican en estos temas dado que su foco principal es el avance del tema, y secundariamente derivan en cambios en la gestión.

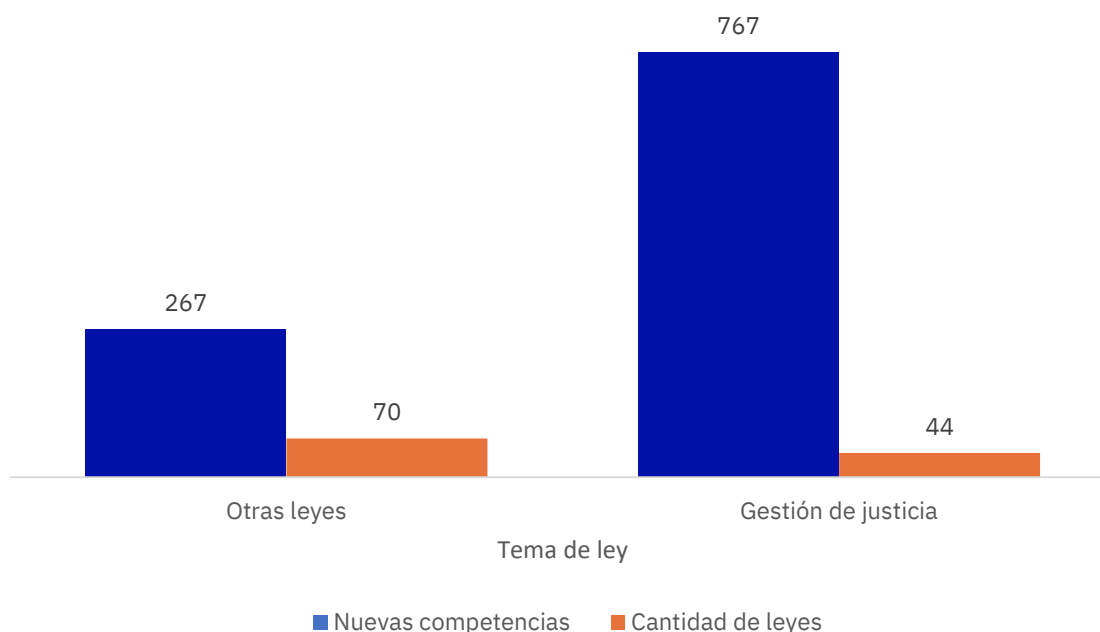
Es necesario subrayar que, aunque la mayoría de nuevas competencias al Poder Judicial se generaron precisamente por reformas que tenían por objeto principal modificar al Poder Judicial, otra cantidad de logran en su normativa colocar nuevas tareas a la institución



directamente. En total, 74% (767 nuevas competencias) de las nuevas competencias fueron asignadas por Leyes que tenían por objetivo una modificación a la Gestión de la Justicia, y un 26% (267 nuevas competencias) fueron asignadas por Leyes que tienen por objetivo principal otras áreas, pero de igual manera tuvieron un impacto considerable en la asignación de nuevas funciones y áreas de trabajo al Poder Judicial.

### Gráfico 3

#### Peso de Leyes sobre Gestión de la Justicia y otras Leyes que generaron nuevas competencias al Poder Judicial. 1990 - 2018



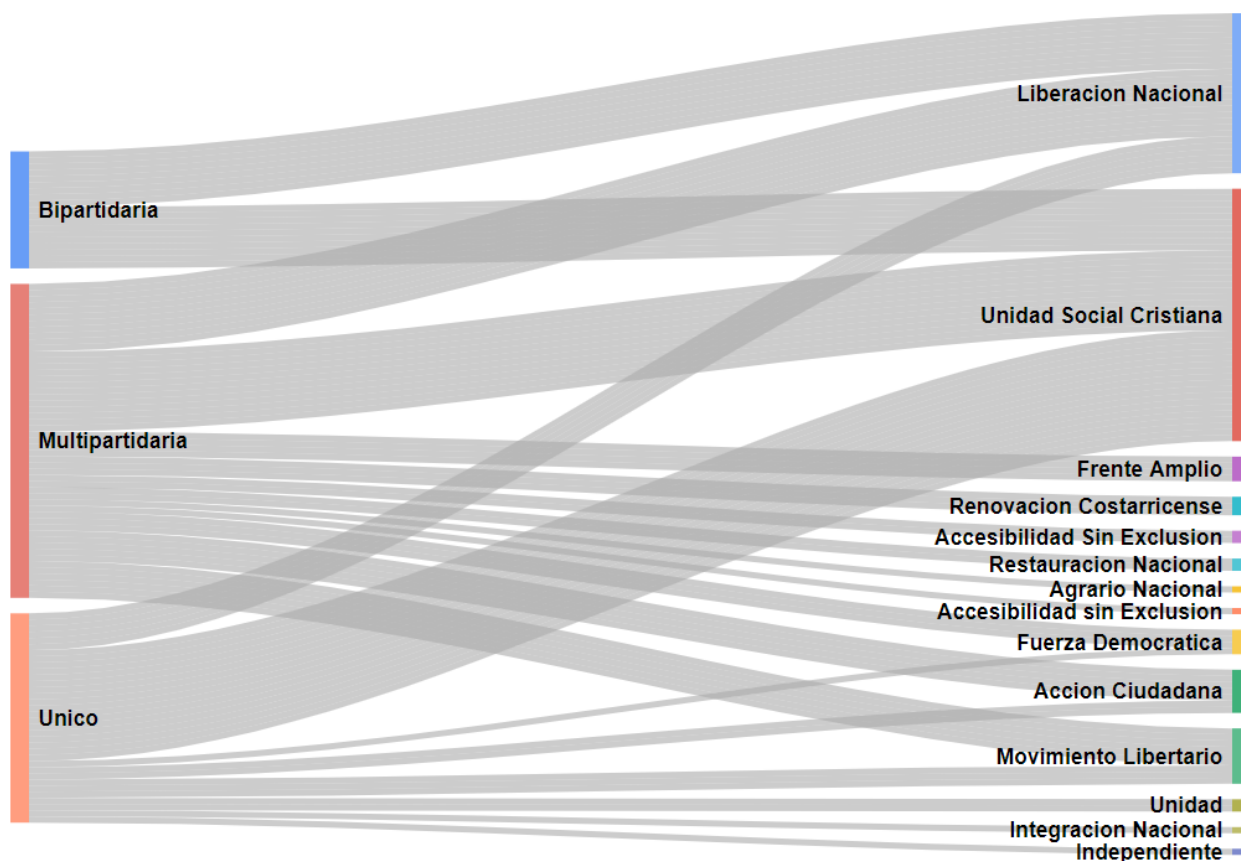
Fuente: Elaboración propia.

### Predominan las alianzas políticas multipartidistas

Por otra parte, 52,6% de la legislación en estudio fue impulsada por el Poder Ejecutivo mientras que el 47,4% fue impulsado desde la Asamblea Legislativa, siendo solo un 17,5% los proyectos aprobados a través de alianzas y un 29,8% cuando fue propuesto por un Partido único. Del total de leyes aprobadas por una alianza, 45% corresponden a una alianza bipartidaria (solo dos partidos) y 55% a una alianza multipartidaria (Más de tres partidos).

#### Gráfico 4

#### Distribución de la participación de partidos políticos por apoyo a las leyes según tipo de iniciativa.1990-2018<sup>a/</sup>



a/ A la izquierda se obtienen los tipos de iniciativa solo de la Asamblea Legislativa, se excluye el Poder Ejecutivo. A la derecha se observan los partidos políticos que han participado o apoyado una Ley según el tipo de iniciativa (alianzas bipartidarias, multipartidarias o iniciativas como partidos únicos).

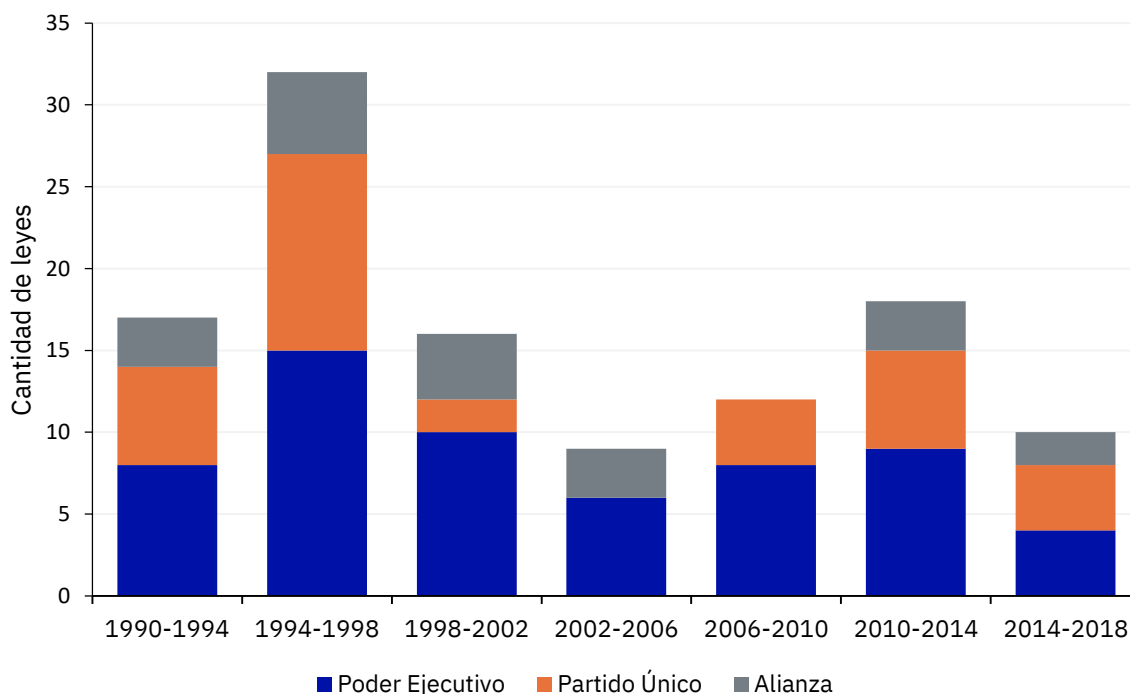
Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, 2018.

Cabe destacar a partir del gráfico 4 que los únicos dos partidos que lograron una propuesta de iniciativa bipartidaria fueron precisamente los partidos tradicionales del período bipartidista, mientras que el resto de partidos políticos han tenido que generar mayores negociaciones con 3 o más partidos políticos para la legislación aprobada en este estudio, aunque destacan los partidos Unidad, Integración Nacional e Independiente que teniendo solo Leyes de iniciativa de partido único lograron impulsar dichos expedientes, sin embargo el mayor proponente después del Poder Ejecutivo, como partido único fue el Partido Unidad Social Cristiana. Siendo este partido político uno de los mayores proponentes tanto en general como también impulsando proyectos en solitario, se puede afirmar que ha sido la fracción legislativa con mayor impacto en la asignación de nuevas competencias al Poder Judicial para el período de 1990 al 2018, esto claro está sin contar las propuestas del Poder Ejecutivo.

De acuerdo al estudio de desempeño legislativo realizado por Steffan Gómez y Mario Herrera para el vigesimotercer Informe del Estado de la Nación (2017), el Poder Ejecutivo fue responsable de 880 Leyes aprobadas al 30 de abril del 2017 mientras que 1055 Leyes fueron propuestas por partidos únicos y 363 fueron motivadas por una alianza interpartidaria dentro del Congreso, lo que nos indica que en el caso de la legislación con efectos en el Poder Judicial la intervención del Gobierno tiene una mayor importancia que aquellas leyes propuestas por la Asamblea Legislativa, que en total dan un resultado de 54 leyes aprobadas con efectos en el Poder Judicial por parte del Congreso, un número levemente menor a la cantidad de Leyes aprobadas que fueron impulsadas por el Poder Ejecutivo.

En el gráfico 5 se puede observar el comportamiento de la producción legislativa según legislatura y según forma de iniciativa. Es importante destacar que la producción legislativa con efectos en el Poder Judicial se intensifica entre las legislaturas de 1990-1994 y 1994-1998, épocas de grandes reformas al Poder Judicial y enmarcadas por la Ley Orgánica del Poder Judicial 7333 del año 1993 y la Ley de Reorganización Judicial 7728 del año 1997. Recalca también que el Poder Ejecutivo no solo ha sido el mayor proponente en todo el período, es también el proponente más activo en cada cuatrienio, mientras que las propuestas realizadas como alianzas (bipartidarias o multipartidarias) no son las formas de iniciativa más recurrentes en este tipo de legislación.

**Gráfico 5**  
**Distribución de legislación con efectos en el Poder Judicial por forma de iniciativa y cuatrienio de la legislatura. 1990-2018<sup>a/</sup>**



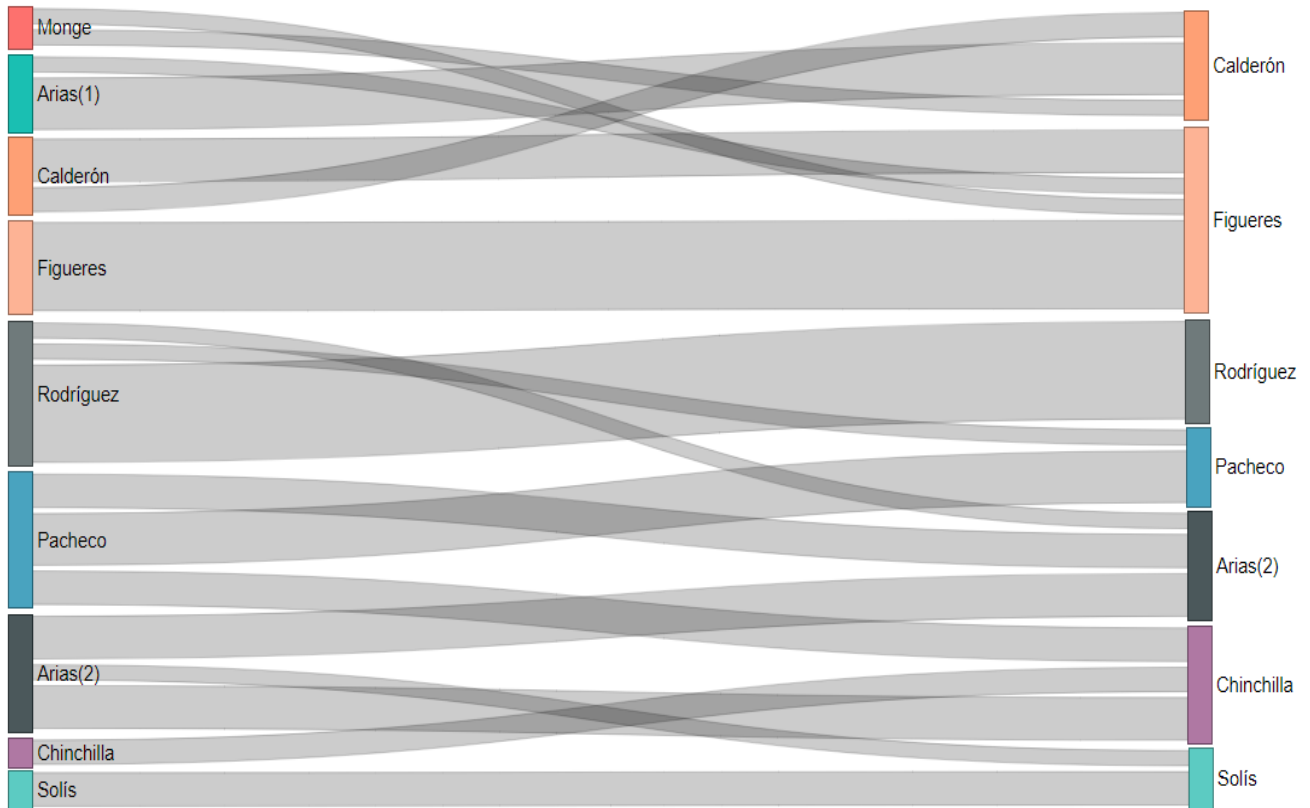
a/ Se muestra el tipo de iniciativa en contraste de los cuatrienios de legislatura aprobados.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, 2018.

Siendo el Poder Ejecutivo el mayor y más activo proponente del período en esta legislación, es interesante definir cuáles han sido las administraciones más activas y si han logrado pasar sus proyectos en su propia administración. Destaca que la Administración del expresidente Miguel Ángel Rodríguez es la que posee la mayor cantidad de propuestas aprobadas en este tipo de legislación (15 Leyes en total). Por otra parte, destaca que las Administraciones de Figueres, Chinchilla y Solís fueron las únicas que todas las Leyes sancionadas en esta materia fueron aprobadas durante su período de gobierno.

### Gráfico 6

**Distribución de leyes impulsadas por el Poder Ejecutivo por Administración de inicio de la propuesta y Administración de aprobación de la propuesta. 1990-2018<sup>a/</sup>**



a/ A la izquierda se pueden observar las 60 leyes impulsadas y aprobadas desde el Poder Ejecutivo distribuidas por la Administración que propuso. A la derecha se conectan con la administración en la que se aprobó esa iniciativa.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, 2018.

## Legislación sobre el Poder Judicial tiene una mayor duración de trámite

Un hallazgo relevante es que la duración de aprobación de la legislación con efectos en el Poder Judicial tiende a durar un 31,9% más que el resto de la legislación en el período de estudio. Para la totalidad de Leyes aprobadas el promedio de duración en días de la aprobación fue de 670 días (1 año y 10 meses aproximadamente), mientras que para la legislación que asigna nuevas competencias al Poder Judicial en promedio duró 924 días (2 años y seis meses), teniendo una variación de 31,9% puntos mayor que el resto de la legislación en el periodo<sup>8</sup>.

Destaca que el Código Notarial (No. 7764) fue la Ley que duró más tiempo en ser aprobada (aproximadamente 13 años), mientras que le sigue el Código Procesal Civil (No. 9342) con un total de 3764 días (Aproximadamente 10 años) y en tercer lugar la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (No. 7428) con 3318 días (Aproximadamente 9 años). Por otro lado, la Ley que duró menos en ser aprobada fue la Reforma a la Ley Forestal del 2015 (No.9343) que fue aprobada en 11 días, seguida de la Ley Sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado y Actividades Conexas (No. 7174) del año 1990 que duró 56 días en trámite y en tercer lugar en 1996 se aprueba una reforma a la Ley de naturalizaciones (No.7576) que duraría en trámite tan solo 58 días.

Además, la Ley de Reorganización Judicial No. 7728 tuvo una duración de solo 79 días en trámite, lo que provoca la pregunta, siendo una Ley con tanto impacto en el Poder Judicial, qué factores influyeron en que esta Ley tuviese un trámite mucho más rápido que el promedio de sus homólogas.

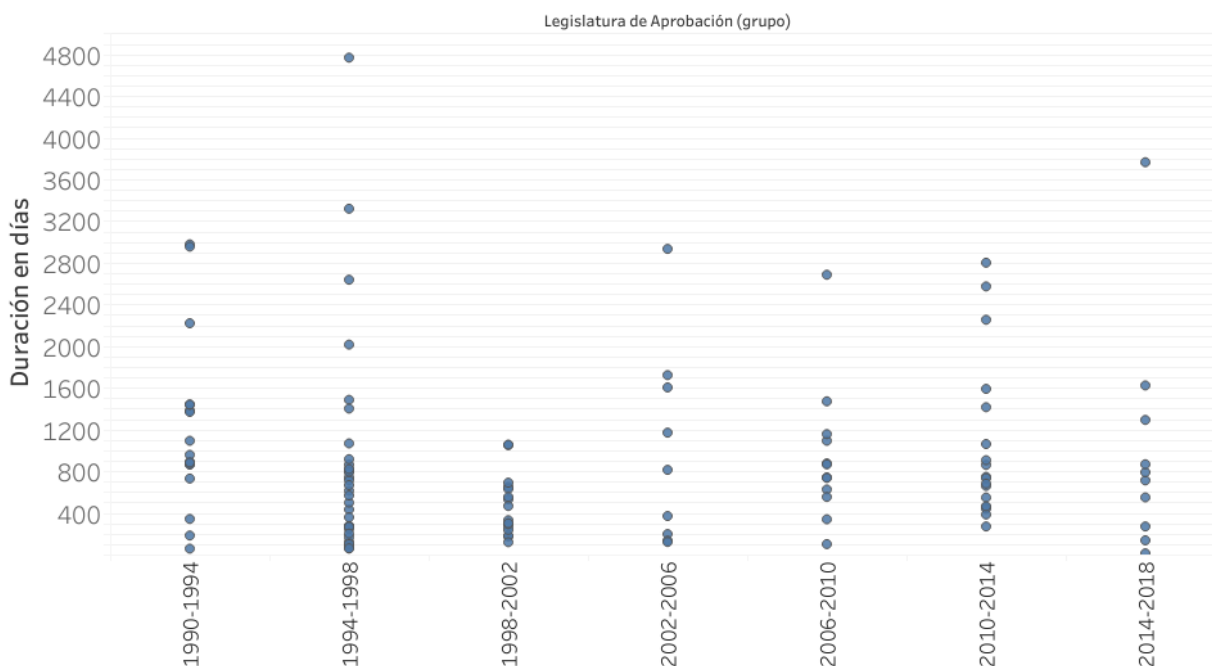
---

<sup>8</sup> Para calcular la variación entre la duración de días de la legislación total y la legislación con efectos en el Poder Judicial se utiliza la fórmula de diferencia útil para identificar la varianza de un valor a otro cuando no existe claridad en cuál dato es primero, como en datos traslapados:

$$\frac{|\text{valor1} - \text{valor2}|}{(\text{valor1} + \text{valor2})/2} \times 100\%$$

Para calcular la duración de la legislación total se le eliminaron las leyes que fueron identificadas como legislación con efectos en el Poder Judicial.

**Gráfico 7**  
**Duración en días de las Leyes aprobadas por cuatrienio de legislatura y por Temas de Ley 1990-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, 2018.

El gráfico 7 muestra la duración en días de cada Ley aprobada que ha generado nuevas competencias al Poder Judicial. El primer cuatrienio en estudio (1990-1994) contribuyó con 17 Leyes para el período (14,91%). El cuatrienio con mayor Leyes aprobadas es el de 1994 -1998 (28,07%) y siendo también el cuatrienio con las leyes con mayor duración en días dentro de la corriente legislativa, lo que sugiere que fue un período de alto compromiso con este tipo de legislación para aprobar proyectos retrasados en su trámite, tomando en cuenta que es el período posterior a la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y también en el período en que se aprueba la Ley de Reorganización Judicial. Posteriormente el cuatrienio de 1998 y 2002 registra los períodos de aprobación más cortos en toda su legislatura (470 días en promedio) siendo uno de los períodos con mayor rapidez en sancionar esta legislación en contraste con todos los otros cuatrienios que en promedio superan los 850 días. La Cuadro 3 brinda mayores detalles de todos los cuatrienios sobre las leyes aprobadas en su período como el promedio de duración en días en dicho período.

### Cuadro 3

#### Cantidad de leyes aprobadas y promedio de duración en días por cuatrienio de legislatura. 1990 - 2018

Cuatrenio de legislatura	Cantidad de Leyes aprobadas	Porcentaje de Leyes aprobadas	Promedio de duración en días
1990-1994	17	14,91%	1214
1994-1998	32	28,07%	878
1998-2002	16	14,04%	470
2002-2006	9	7,89%	1006
2006-2010	12	10,53%	936
2010-2014	18	15,79%	1046
2014-2018	10	8,77%	1001

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, 2018.

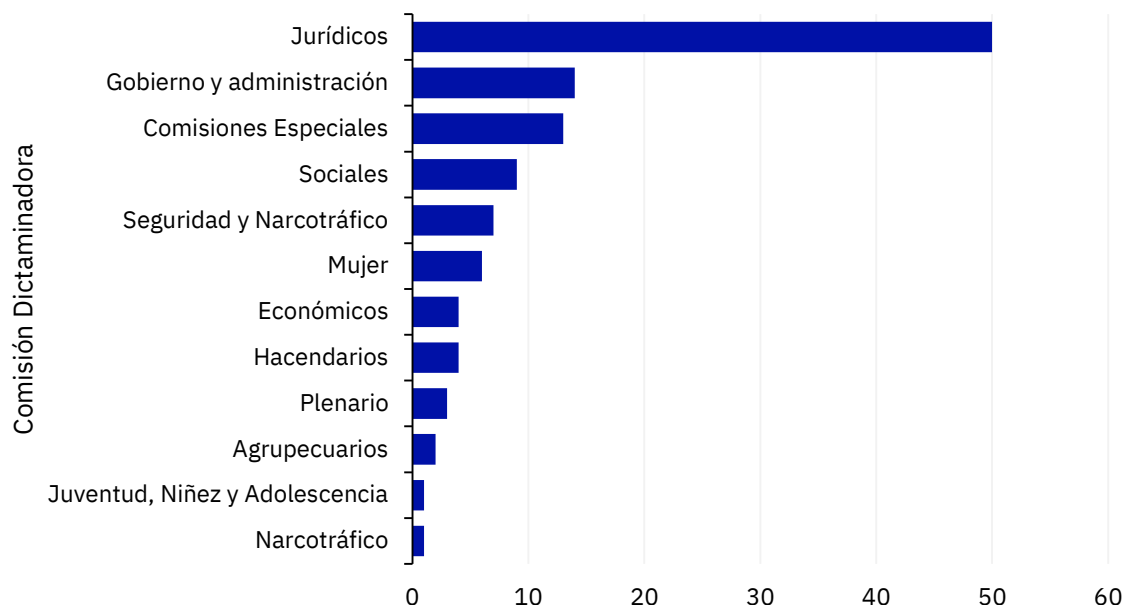
### Comisión Jurídica es la de mayor participación

El presente estudio también ha incluido las comisiones que dictaminaron de último cada Ley aprobada de acuerdo a los datos suministrados por el Departamento de Servicios Parlamentarios, que incluye tanto comisiones permanentes como especiales. Destaca que la comisión con mayor participación en este aspecto fue la de jurídicos debido a las funciones propias de esta comisión dadas por el Reglamento de la Asamblea Legislativa, artículo 66 inciso d que le ordena el estudio de proyectos relacionados con la Justicia, el Derecho Civil, Penal, Comercial, Procesal, Contencioso Administrativo, Electoral o la Organización del poder Judicial, entre otros.

“Comisión de Asuntos Jurídicos: estudiará los proyectos relacionados con Justicia y Gracia, Derecho Civil, Penal, Comercial, Procesal, Contencioso Administrativo, Electoral, Organización del Poder Judicial, renunciaciones, incompatibilidades, Reglamento Interno y todo otro asunto esencialmente jurídico.” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2018).

### Gráfico 8

#### Cantidad de Leyes aprobadas por comisión dictaminadora. 1990-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, 2018.

En el gráfico 8 se puede observar la distribución de la cantidad de leyes por comisión que las dictaminó mientras que en la Cuadro 5 se puede observar la cantidad de leyes con efectos en el Poder Judicial en detalle, incluyendo las comisiones especiales.

### Cuadro 4

#### Leyes por comisiones dictaminadoras

Comisiones	Leyes dictaminadas
Agropecuarios	2
Comisión Especial de Seguridad Ciudadana	1
Comisión Especial Mixta para estudiar todos los proyectos relacionados con el ordenamiento jurídico penal y procesal penal que se encuentra en la corriente legislativa	1
Comisión Especial para estudiar e informar sobre los expedientes números 11.273; 11.872, 11.176. 1-Adición de un inciso al Art. 8 de la Ley de Asociaciones solidaristas. 2- Reforma a la Ley de asociaciones solidaristas y 3-Reforma a varios artículos del código de trabajo y a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo	1
Comisión Especial para estudiar el Proyecto Reforma a la Ley General de Concesión de Obra Pública, N° 7404 del 3 de mayo de 1994	1
Comisión Especial para Estudiar la Descentralización del Estado y el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales	1
Comisión Especial para preparar y dictaminar la legislación correspondiente y los mecanismos necesarios para cumplir las recomendaciones de la	1



*Nuevas competencias del Poder Judicial asignadas por la legislación aprobada en el período de 1990 a 2018*

<b>Comisiones</b>	<b>Leyes dictaminadas</b>
comisión Especial mixta que estudió y analizó el aumento de la criminalidad en el país y el deterioro de la seguridad ciudadana	
Comisión Especial para que Estudie los Asuntos Relacionados con el Medio Ambiente	1
Comisión Especial que conocerá y dictaminará el proyecto de ley "Reforma de la Ley de Tránsito por Vías Públicas y terrestres N°7331, y sus reformas" Expediente legislativo 17.485, y el proyecto de Ley "Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial" Expediente Legislativo N°18032	1
Comisión Especial que estudia la reforma al artículo 24 de la Constitución Política (secreto de la correspondencia y cualquier otra forma de comunicación)	1
Comisión Especial que estudie, analice y dictamine la legislación que sobre propiedad intelectual requiere nuestro país, para enfrentar los desafíos y compromisos internacionales asumidos a la fecha.	3
Comisión Mixta con el propósito que estudie, proponga y dictamine la legislación pertinente para actualizar y reformular las regulaciones en el campo de la discapacidad y su debida atención	1
Económicos	4
Gobierno y Administración	14
Hacendarios	4
Jurídicos	50
Juventud, Niñez y Adolescencia	1
Mujer	6
Narcotráfico	1
Plenario <sup>a/</sup>	3
Seguridad y Narcotráfico	7
Sociales	9
<b>Total</b>	<b>114</b>

<sup>a/</sup> De acuerdo al artículo 175 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, un diputado puede proponer una moción para avocar un expediente de alguna comisión legislativa para que sea conocido en Plenario.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, 2018.

## **Alcances de la normativa aprobada**

### **Mayoría de Legislación del Poder Judicial es Sustantiva**

El total de la legislación del periodo 1990-2018 fue de 2422 leyes, de las cuales 971 son legislación sustantiva<sup>9</sup>, representando un 40% de la legislación total. Mientras tanto, la legislación con efectos en el Poder Judicial de 1990-2018 abarca un 5% de la legislación total, pero siendo en su mayoría legislación sustantiva (108 leyes) ya que abarca un 11% de toda la legislación sustantiva del periodo de 1990 al 2018, considerando el peso que poseen estas normas en el desarrollo del país.

Es importante destacar que de esta legislación aprobada que asigna nuevas competencias al Poder Judicial, el 95% es legislación sustantiva. El otro 5% corresponde a otros tipos de legislación según la clasificación utilizada para el análisis anual del desempeño legislativo del Informe Estado de la Nación (Gómez Campos & Herrera Rodríguez, 2017)

Una sola fue una declaración de Benemeritazgo por la Ley 8031 Uso De Emblemas De La Cruz Roja que colocó nuevas competencias a los tribunales contravencionales y penales del Poder Judicial. Finalmente, de toda la legislación, 5 fueron Legislación circunstancial<sup>10</sup> de la que destacan algunas reformas procesales y principalmente la Ley 8720 Protección A Víctimas, Testigos Y Demás Sujetos Intervinientes En El Proceso Penal, Reformas Y Adición Al Código Procesal Penal Y Al Código Penal.

Se puede comprender que el 95% de la legislación que genera nuevas competencias al Poder Judicial sea sustantiva pues es una legislación en general orientada a la ampliación de las capacidades de la institución. Para comprender mejor la legislación del Poder Judicial a parte de los temas desarrollados por Ley también se han creado en este estudio subtemas para las nuevas competencias generadas por esta legislación.

### **Nuevas competencias al Poder Judicial**

Para el análisis de nuevas competencias de la legislación estudiada se han quitado las Leyes 7515 y 9076 debido a que son leyes vetadas por el Poder Ejecutivo, siendo competencias que nunca llegaron a ser sancionadas y se reformaron en otros cuerpos normativos. Esto nos deja con 112 leyes que produjeron una nueva asignación o competencia al Poder Judicial.

---

<sup>9</sup> Se considerará bajo esta categoría toda aquella legislación que tenga un impacto sobre el Desarrollo Humano del país. Entre ellas la creación y reconocimiento de derechos, proyectos de inversión pública, ampliación/disminución de las capacidades del Estado, reformas constitucionales, creación de parques nacionales, y modificaciones a la división político-administrativa del país, entre otras. De la misma manera, se incluyen ciertos convenios y tratados internacionales, que por su naturaleza tienen impacto sobre el desarrollo humano, como ejemplo en temas de derechos humanos, legislación tributaria, y conservación ambiental, entre otros (Gómez Campos & Herrera Rodríguez, 2017).

<sup>10</sup> Legislación, poco común, dirigida a instituciones o poblaciones específicas que permiten efectuar acciones determinadas sobre estos.

Esta legislación generó un total de 1034 nuevas competencias al Poder Judicial desde 1990 hasta el 2018 que fueron analizadas, según crearan nuevas áreas de trabajo o reorganizaran ya existentes, creación de nuevos despachos, afectación a otras leyes, ámbito, materia jurídica o circuito judicial y también la asignación de recursos y métodos de seguimiento y evaluación.

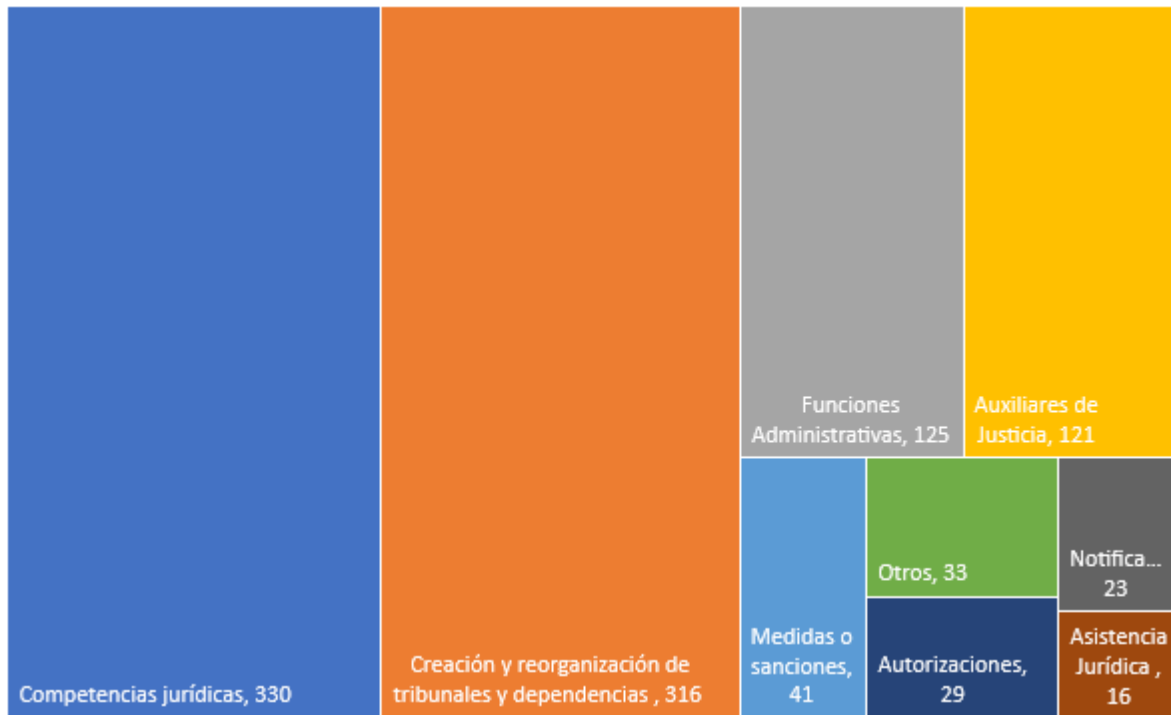
En el gráfico 9 se puede observar la distribución de las nuevas competencias creadas durante el periodo de 1990 al 2018. La categoría con mayor incidencia fue “Conocimiento de nuevas competencias jurídicas” con 32% del total de nuevas competencias, que se entiende como aquellas nuevas áreas que deberá conocer el Poder Judicial a través de sus diferentes instancias en su labor de dictar el derecho en el ámbito jurisdiccional únicamente. Incluye nuevas jurisdicciones asignadas, procesos judiciales o conocimiento de delitos tipificados. Se debe aquí entender jurisdicción desde una perspectiva objetiva como aquellas materias procesales en las que los órganos a los que se refiere intervienen y son capaces de conocer. Hay que rescatar que esto no incluye aquellas modificaciones en delitos que ya eran competencias del Poder Judicial como cambios en las sanciones o procedimientos de algún caso en específico.

Por otra parte, se identifican 316 (31%) nuevas competencias que tienen como labor específica la creación o reorganización de tribunales y dependencias del Poder Judicial. Esto refiere a la organización interna del Poder Judicial e incluye la creación de tribunales, juzgados, oficinas en todos los ámbitos del Poder Judicial o la reorganización de su estructura interna.

La categoría de “Funciones administrativas, presupuestos y personal del Poder Judicial” que posee 12% de las nuevas competencias responde a aquellas nuevas competencias que generan o reorganizan tareas administrativas en cualquier ámbito del Poder Judicial como la tramitación de permisos laborales, manejo de personal, vacaciones, capacitaciones o temas presupuestales entre otros.

**Gráfico 9**

**Cantidad de nuevas competencias al Poder Judicial por tema. 1990-2018 <sup>a/</sup>**



a/La categoría “otros” contiene los temas: Cooperación internacional; Solicitud de informes, seguimiento o evaluaciones; Manejo de evidencia y material confiscado y otros.

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, se identifican 316 (31%) nuevas competencias que tienen como labor específica la creación o reorganización de tribunales y dependencias del Poder Judicial. Esto refiere a la organización interna de la institución e incluye la creación de tribunales, juzgados, oficinas en todos los ámbitos judiciales o la reorganización de su estructura interna.

La categoría de “Funciones administrativas, presupuestos y personal del Poder Judicial” que posee 12% de las nuevas competencias responde a aquellas nuevas competencias que generan o reorganizan tareas administrativas en cualquier ámbito del Poder Judicial como la tramitación de permisos laborales, manejo de personal, vacaciones, capacitaciones o temas presupuestales entre otros.

La categoría “Labores auxiliares de la justicia” que contiene un 12% de las nuevas competencias incluye nuevas áreas de trabajo en la función de asistencia al Poder Judicial. Incluye al ámbito auxiliar de la justicia propiamente como al Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial, la Defensa Pública, la Escuela Judicial, el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial y el Archivo y Registro Judicial, pero también incluye cuando a otro ámbito se le dan labores auxiliares de la justicia.

Seguido se encuentra la categoría “Ejecución, regulación y seguimiento de medidas o sanciones” con un 4% que recolecta aquellas nuevas competencias que obligan a

funcionarios del Poder Judicial a velar por la ejecución de alguna medida o sanción tomada en los tribunales y dar seguimiento a esta. Por ejemplo, obligar a los jueces a dar seguimiento a los casos que involucren a menores de edad una vez se haya emitido una sanción.

El estudio también identificó que parte de las nuevas competencias corresponde a Autorizaciones (3%) que recaen en el Poder Judicial para algún proceso, intervención o acción de parte de otros funcionarios del mismo Poder Judicial o de alguna otra institución que no pueden actuar sin el aval del Poder Judicial.

También se identificaron 23 nuevas asignaciones que obligan al Poder Judicial a notificar a personas físicas, jurídicas o instituciones. La categoría “Notificaciones a entes públicos, privados y personas físicas” reconoce cuando en la normativa se obliga al Poder Judicial a hacer la notificación cuando antes no era mandatorio.

Por otra parte, la “Asistencia Jurídica” recopila aquellas nuevas asignaciones que obligan al Poder Judicial a dar asesoría y acompañamiento a algún grupo social por su condición de vulnerabilidad dentro de un proceso judicial o brindar mayor accesibilidad. En esta categoría se reconocieron 16 nuevas competencias que representan un 2% del total.

Otras 10 nuevas competencias (1%) al Poder Judicial son incluidas en la categoría de “Manejo de evidencia y material confiscado” que refieren a aquellas medidas que ordenan el manejo de evidencia para procesos judiciales o el manejo de material decomisado de cualquier tipo. También con un 1% se incluyen nuevas competencias sobre “Solicitud de informes, seguimiento o evaluaciones” que obligan al Poder Judicial, sus instancias y funcionarios a que den seguimiento a alguna nueva disposición legal y se generen reportes periódicos. Por otra parte 6 nuevas competencias son incluidas en “Cooperación Internacional” que compromete al Poder Judicial a colaborar con otras instituciones internacionales como en la suministración de información, brindar recursos o asistencia.

## **Nuevas dependencias**

Parte del estudio también identificó si se crearon nuevas dependencias en el Poder Judicial. Del total de nuevas competencias identificadas se encontraron 321 nuevas dependencias que representan un 31% del total de nuevas competencias al Poder Judicial. La Cuadro 5 señala la distribución de esas dependencias. La alta concentración de estas en la creación de nuevos juzgados y tribunales se debe a la Ley de Reorganización Judicial (Ley 7728) y la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley 7333) que por su impacto se analizarán posteriormente como casos particulares de toda la legislación en estudio.

**Cuadro 5**  
**Detalle de nuevas dependencias total por años<sup>a/</sup>**

<b>Detalle de nuevas dependencias</b>	<b>Suma de Nuevas dependencias</b>
Alcaldías <sup>b/</sup>	2
Centros	2
Departamento	1
Direcciones	3
Fiscalías	5
Inspección judicial	6
Juzgados <sup>b/</sup>	232
No se identifica	5
Secciones	4
Secretarías	1
Tribunales <sup>b/</sup>	55
Unidades	5
Total general	321

a/En esta Cuadro se cuentan también aquellos Juzgados y Tribunales reorganizados por la Ley de Reorganización Judicial.

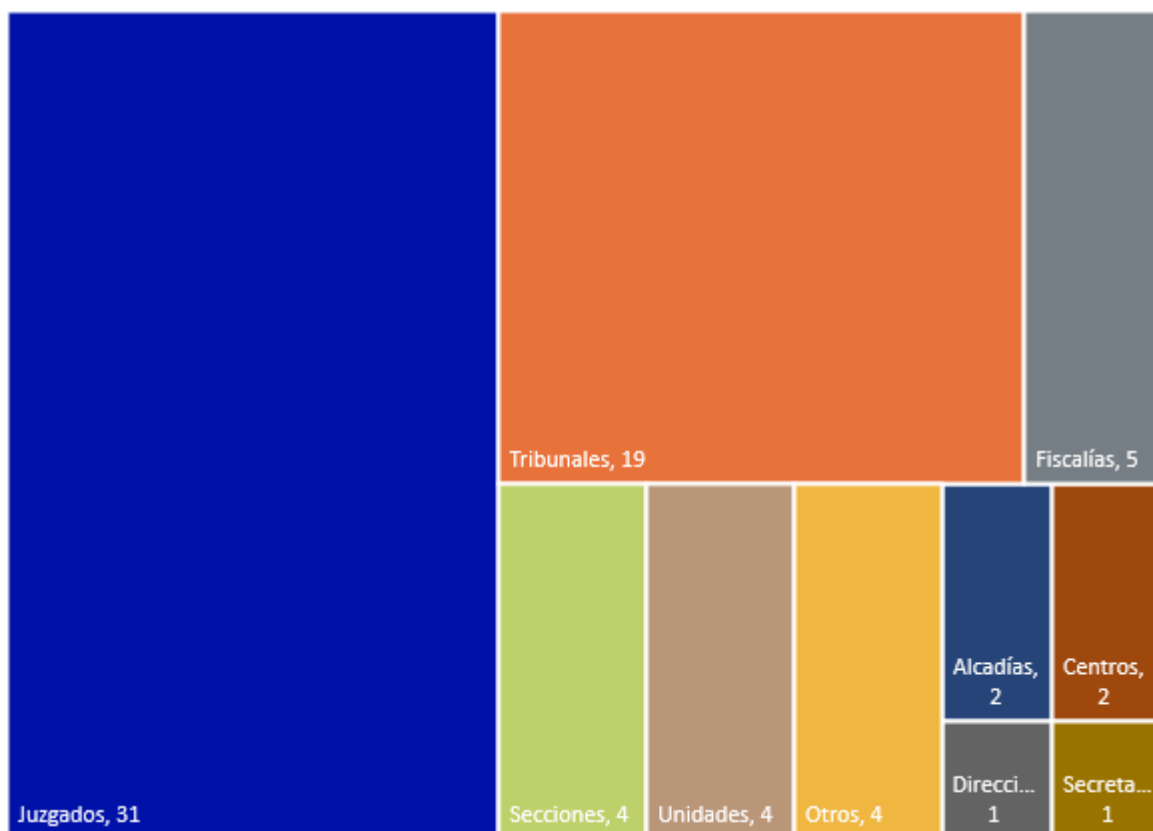
b/ Las Alcaldías existieron hasta la aprobación de la Ley de Reorganización Judicial en el año 1997 cuando fueron cambiadas por Juzgados. Ver Capítulo V de la Ley 7728, transitorios I, II y III.

Fuente: Elaboración propia.

Quitando las leyes 7728 y 7333 la distribución cambia su panorama. En el gráfico 10 se puede observar cómo se componen las nuevas dependencias en el periodo de estudio. Aún en esta distribución se mantiene que la mayoría de nuevas dependencias del Poder Judicial son los juzgados y posteriormente los tribunales. Entendiendo que los juzgados son los órganos de primera instancia encargados de conocer y dirimir sobre aquello que el ordenamiento jurídico les indique, es comprensible que en la ampliación de las capacidades del Estado se amplíe la distribución de estos juzgados y también de los tribunales que funcionan como órganos colegiados mientras que el juzgado está compuesto por un solo juez o jueza.

### Gráfico 10

#### Distribución de nuevas dependencias en el Poder Judicial según legislación sin leyes 7728 y 7333. 1990-2018



Fuente: Elaboración propia.

Entre algunas dependencias importantes a destacar fue la creación de la Dirección Nacional de Notariado con la Ley 7764 que perteneció al Poder Judicial entre 1998 y se trasladó como dependencia al Ministerio de Justicia y Paz en el 2010. También se creó el Centro Judicial de Intervención de las Comunicaciones (CJIC) con la Ley 8754.

En la categoría de Secciones destaca la creación de una sección especializada de investigaciones por denuncias presentadas contra inspectores de tránsito, esto por la Ley 7331 y una sección especializada dentro del Departamento de Defensores Públicos del Poder Judicial creada por la Reforma Procesal Labora Ley 9343.

En cuanto a las Unidades se creó la Policía Judicial Juvenil que es parte de la sección penal juvenil, la Unidad de Protección, como parte de la Oficina de Atención a la Víctima del Delito del Ministerio Público y la Unidad de Alerta de búsqueda de menores de edad del Organismo de Investigación Judicial entre otros.

En cuanto a la única secretaría identificada, esta pertenece a la Secretaría General del Ministerio Público que se integra a la Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley 7442.

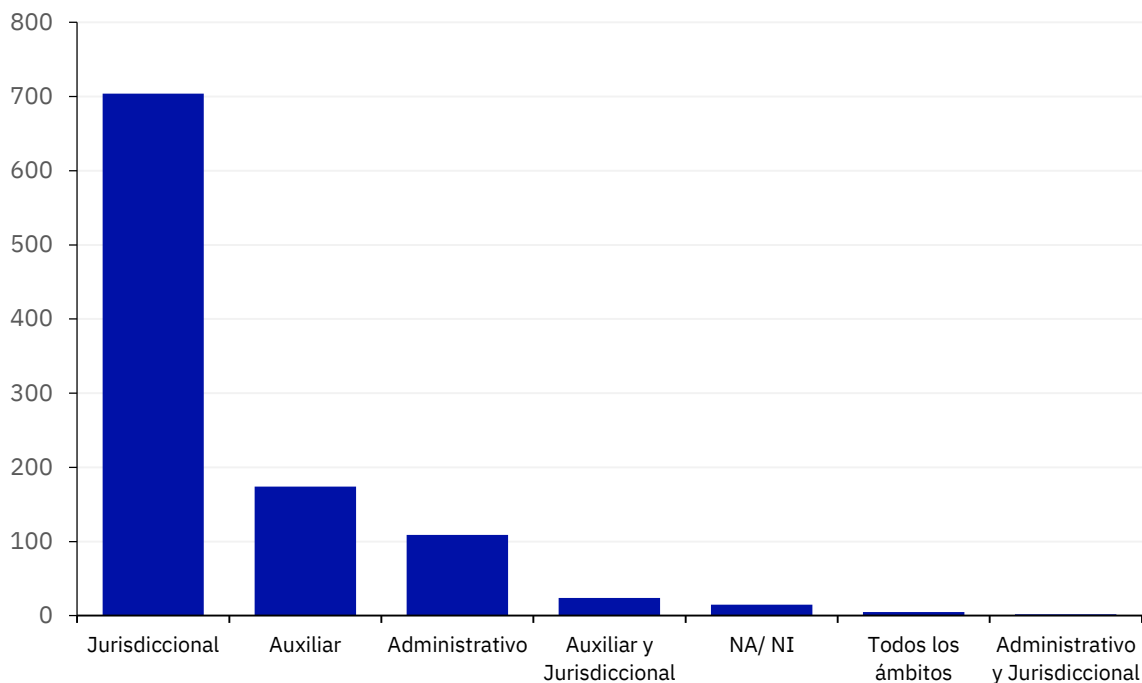
## Nuevas competencias afectan más el ámbito Jurisdiccional

El Poder Judicial se divide en el ámbito jurisdiccional que está formado por los despachos encargados de administrar justicia. Incluye a la Corte Suprema de Justicia, las salas de casación y constitucional, los Tribunales y Juzgados. El ámbito Administrativo que apoya al normal funcionamiento de la institución y está formado por el Consejo Superior, encargado de administrar los recursos de la institución y por los diversos departamentos administrativos, como la Dirección Ejecutiva, Gestión humana, Dirección de Planificación, Departamento de Proveduría, Departamento de Servicios Generales, Departamento Financiero Contable, etc. Y también lo conforma el ámbito Auxiliar de justicia que está conformado por aquellos despachos o departamentos de la institución cuya labor es la de coadyuvar en la tarea de administrar justicia: el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial, la Defensa Pública, la Escuela Judicial, el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial y el Archivo y Registro Judicial.

El presente estudio identificó a que ámbito corresponde cada nueva competencia. Existen algunos casos que las competencias afectaron a más de un ámbito, lo que se puede observar en el gráfico 11. Es necesario recordar que las nuevas competencias estudiadas solo se limitan a las indicadas por la Ley explícitamente, por lo que diferentes ámbitos del Poder Judicial se pudieron haber visto afectados con otras competencias no identificadas en este estudio, lo que requiere de una revisión a futuro.

### Gráfico 11

#### Ámbito de las nuevas competencias al Poder Judicial para el periodo de 1990-2018



Fuente: Elaboración propia.



El estudio indica que el 68% de nuevas asignaciones al Poder Judicial se encontraban dirigidas en su objeto fundamental al ámbito jurisdiccional, 17% al ámbito Auxiliar de Justicia, 11% al Administrativo, un 2% al Auxiliar de justicia y al Administrativo y en una pequeña cantidad a todos los ámbitos y al Administrativo y Jurisdiccional, lo que indica que la mayoría de la carga de nuevas asignaciones al Poder Judicial en el periodo de estudio recayó en la Corte Suprema de Justicia, Salas, Tribunales, Juzgados, Jueces y Juezas.

### **Afectación se concentra en materia penal<sup>11</sup>**

Las materias jurídicas se pueden entender como el conjunto de asuntos comprometidos en una sola rama del derecho, lo que provoca la distribución de competencias en jurisdicciones. En el presente estudio se ha encontrado la afectación de cada nueva competencia según la materia que modificaba. También cabe rescatar que una gran cantidad de nuevas competencias no pertenecen a ninguna materia jurídica en específico pues afectan otros espacios del Poder Judicial no relacionados a los procesos de litigio. Sin embargo, también se ha identificado cuando en un ámbito distinto del jurisdiccional se afecta una materia jurídica. Esto significa que hay materias jurídicas en las cuales otros ámbitos del Poder Judicial (Auxiliar y Administrativo) a parte del jurisdiccional colaboran en el proceso, como notificaciones, manejo de material y evidencia o asistencia jurídica que fueron tomadas en cuenta en la investigación e incluyéndolas en la base de datos.

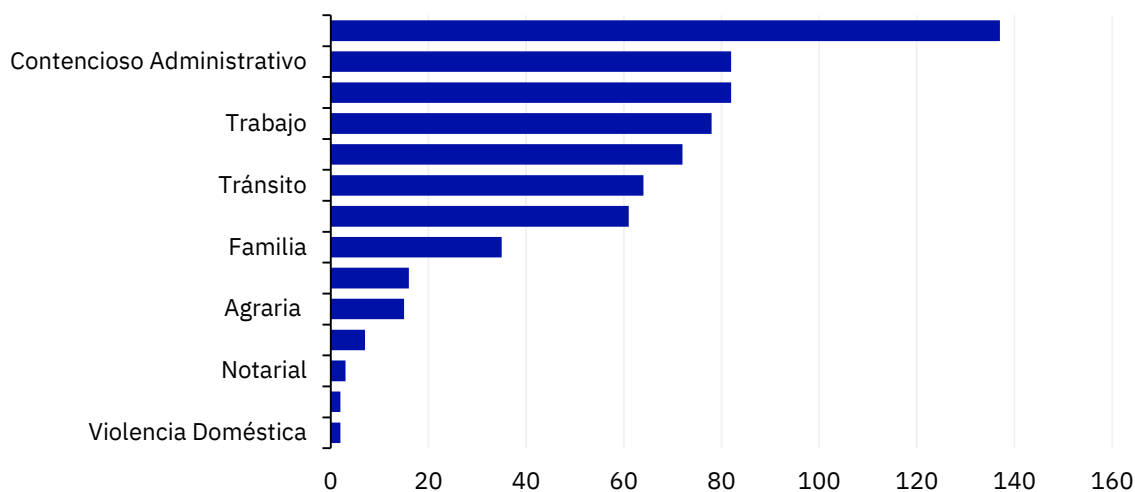
Del total de nuevas competencias, 378 no se identificaron como parte de alguna materia jurídica, lo que representa un 37% del total, lo que se explica debido a que no todas las nuevas competencias al Poder Judicial corresponden con procesos de litigio.

---

<sup>11</sup> Queda pendiente un gráfico de cantidad de materias jurídicas por cuatrienio de legislaturas para observar su distribución en el tiempo.

## Gráfico 12

### Afectación de nuevas competencias al Poder Judicial por materia jurídica para el periodo 1990-2018<sup>a/</sup>



a/ Para una visualización más cercana a los datos se han removido las competencias sin una materia jurídica identificada y en el gráfico 11 se observan los resultados de 656 nuevas competencias que afectaron alguna materia jurídica.

Fuente: Elaboración propia.

Destaca que las materias en las que se ha ejercido mayor presión son la penal, contravenciones y la contenciosa administrativa, contrario a lo observado en la materia Constitucional que solo se le asignaron dos nuevas competencias en el período de estudio, de igual manera que a la materia de violencia doméstica. Debe comprenderse que esto no significa que no se hicieron más cambios en estas materias, sino que corresponden a nuevas asignaciones que corresponden a estas jurisdicciones para el período de estudio.

### Afectación por circuito judicial se concentra en San José

La presente investigación logró identificar la afectación según circuito judicial al que la nueva competencia se dirigía. Para que una nueva competencia al Poder Judicial fuese considerada dentro de un circuito, la normativa debía indicarlo explícitamente, lo que puede interpretarse como una pretensión territorial<sup>12</sup>.

De todas las nuevas competencias 717 no estaban dirigidas explícitamente a algún circuito judicial, por lo que se encontraron nada más 317 nuevas competencias que se dirigen explícitamente a algún circuito judicial.

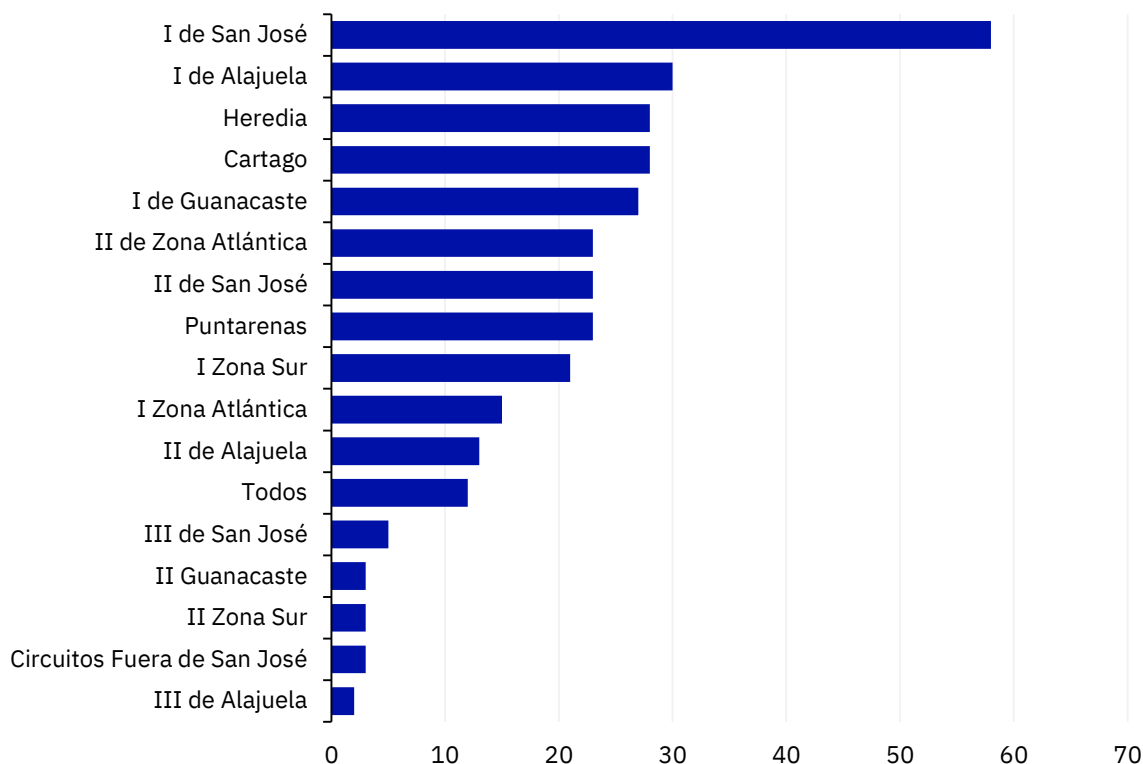
<sup>12</sup> Esta situación representa una limitante en la investigación presente. Mucha de estas competencias se sabe que pueden afectar de manera generalizada a toda la institucionalidad del Poder Judicial, sin embargo, tales efectos no son expresamente señalados por los textos de la legislación estudiada. Deriva este problema en que cualquier intento de parte del investigador de clasificar el impacto según afectación del circuito judicial sería de manera arbitraria. Esta sección por lo tanto requiere de una investigación mayor que profundice en estos efectos.

Por ejemplo, La Ley número 7331 Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres creó alcaldías y juzgados de tránsito; La Ley de Justicia Tributaria número 7535 también obliga al Poder Judicial a la creación de despachos judiciales tales como Alcaldías de Contravenciones Tributarias, la Agencia Fiscal Penal Tributaria, el Juzgado de Instrucción Penal Tributario y el Tribunal Superior Penal Tributario.

El gráfico 13 revela de menor a mayor la afectación territorial de las nuevas competencias que estaban dirigidas a algún circuito. De lo que se puede observar es que esta afectación se concentró en el valle central y sus cercanías. El circuito primero de San José se encuentra compuesto por el cantón de San José (y sus distritos Carmen, Merced, Hospital, Catedral, Zapote, San Francisco, Uruca y Mata Redonda), Puriscal, Acosta (en su distrito de Palmichal) y Turrubares. El primero de Alajuela contiene los cantones de Alajuela, Atenas, Poás, San Mateo y Orotina, el de Heredia a toda su provincia y el de Cartago que contiene a toda la provincia más los cantones de Tarrazú, Dota y León Cortes de San José.

### Gráfico 13

#### Cantidad de nuevas competencias por afectación a circuitos judiciales. 1990-2018



Fuente: Elaboración propia.

### Olas reformistas del Poder Judicial

En el primer Informe Estado de la Justicia del 2015 se generaron tres grandes categorías de reformas que ha vivido el Poder Judicial desde 1993. La primera Ola Reformista que va de 1993 al 2002 “enfaticó en la modernización legal y administrativa del gobierno judicial” (Programa Estado de la Nación, 2015, pág. 120). La segunda ola reformista (2002 al 2008)

indica el Informe del Estado de la Justicia se concentró en la ejecución de la reforma penal, el fortalecimiento de los órganos auxiliares, en el acceso a la justicia de parte de las mujeres usuarias y en la planificación estratégica e informatización de procesos (Programa Estado de la Nación, 2015, pág. 135). Finalmente la tercera ola reformista (2008 a la actualidad) tiene por principal característica la inclusión de múltiples liderazgos mediante comisiones que se encargarían de trabajar en temas relacionados al acceso a la justicia, la rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana y evaluación del desempeño (Programa Estado de la Nación, 2015, pág. 136).

En estas grandes categorías plantearemos la distribución de las nuevas competencias y su afectación para observar su comportamiento según la ola reformista a la que corresponda. Para ello se han dividido los periodos de las olas reformistas según el calendario legislativo, por lo que se considera el periodo de cada ola reformista desde el primero de mayo del primer año hasta el 30 de abril del año de finalización de cada ola reformista. Previo al primero de mayo de 1993 se considera solo como el periodo anterior a las olas reformistas para observar el comportamiento de las leyes en este momento. Cabe destacar que las leyes se consideran dentro de cada ola reformista por su fecha de aprobación. En la Cuadro 9 se puede observar cuantas competencias pertenecen a estos periodos al igual que la cantidad de leyes aprobadas en cada uno de estos momentos:

#### **Cuadro 6**

##### **Distribución de cantidad de leyes aprobadas y nuevas competencias por Olas reformistas del Poder Judicial**

<b>Periodo años</b>	<b>agregar Leyes</b>	<b>Porcentaje leyes</b>	<b>Nuevas competencias</b>	<b>Porcentaje competencias</b>
Previo ola reformista	11	10%	200	19%
Primera ola reformista	54	47%	559	54%
Segunda ola reformista	11	10%	87	8%
Tercera ola reformista	38	33%	188	18%
Total general	114	100%	1034	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios.

De acuerdo a la Cuadro 6 se encuentra que la mayor cantidad de nuevas competencias se ubican en la primera ola reformista del Poder Judicial, lo que se corresponde con la cantidad de leyes aprobadas en el periodo. Mientras tanto la segunda ola reformista contiene la menor cantidad de nuevas asignaciones.

En la Cuadro 7 se puede encontrar el comportamiento de las nuevas competencias según el periodo al que pertenecen. Previo a la primera ola reformista encontramos ya una gran cantidad de nuevas competencias en el área de “conocimiento de nuevas competencias jurídicas” y también de funciones administrativas. Esto se debe al efecto que tuvo la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobada el 24 de marzo de 1993. También se puede corroborar que la legislación durante la primera ola reformista tuvo un alto impacto en la creación y reorganización de tribunales y dependencias del Poder Judicial, en el conocimiento de nuevas competencias jurídicas, funciones administrativas y labores de auxiliares de justicia. Esto se explica por un conjunto de leyes que impulsaron reformas en

diferentes campos del Poder Judicial, como la Ley de Reorganización Judicial 7728 o la Ley Orgánica del Ministerio Público.

### Cuadro 7

#### Temas de nuevas competencias al Poder Judicial por periodos de olas reformistas entre 1990 – 2018

Temas de nuevas competencias	Previo ola reformista	Primera ola reformista	Segunda ola reformista	Tercera ola reformista	Total general
Conocimiento de nuevas competencias jurídicas	103	95	57	75	330
Creación y reorganización de tribunales y dependencias del Poder Judicial	6	261	11	38	316
Funciones administrativas, presupuestos y personal del Poder Judicial	69	50	2	4	125
Labores auxiliares de la justicia	4	82	1	34	121
Ejecución, regulación y seguimiento de medidas o sanciones	3	23	11	4	41
Autorizaciones	2	13	2	12	29
Notificaciones a entes públicos, privados y personas físicas	1	13	1	8	23
Asistencia Jurídica	1	10	1	4	16
otros	6	3	0	2	11
Manejo de evidencia y material confiscado	3	4	1	2	10
Cooperación internacional	1	0	0	5	6
Solicitud de informes, seguimiento o evaluaciones	1	5	0	0	6

Fuente: Elaboración propia.

Otro elemento a destacar es que las nuevas competencias que obligan al Poder Judicial a dar asistencia jurídica también aumentaron en la primera ola reformista, destacando que 6 de estas medidas corresponden a la Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social número 7727. También destaca que en la Ley 7600 (igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad) se incluye una nueva competencia de asistencia jurídica para menores de edad y personas con discapacidad.

#### Afectación por ámbito durante las olas de reforma judicial

### Cuadro 8

#### Nuevas competencias al Poder Judicial por ámbito de afectación para los periodos de las olas reformistas entre 1990 – 2018

Ámbito	Previo ola reformista	Primera ola reformista	Segunda ola reformista	Tercera ola reformista	Total general
Auxiliar de justicia y Administrativo	1	0	0	0	1
Administrativo y Jurisdiccional	1	1	0	0	2
Todos los ámbitos	1	0	1	3	5
No identificado	7	4	1	3	15
Auxiliar de justicia y Jurisdiccional	2	17	0	5	24
Administrativo	69	30	0	10	109
Auxiliar de justicia	5	125	3	41	174
Jurisdiccional	114	382	82	126	704

Fuente: Elaboración propia.

La afectación por ámbito sigue la misma tendencia, la Cuadro 11 indica que la mayor cantidad de nuevas competencias al Poder Judicial como se había observado caen en la primera ola reformista y también eso incluye el mayor peso de las nuevas competencias en el ámbito jurisdiccional, que también es el ámbito con mayor afectación en todos los periodos. Por otra parte, se observa que la mayor cantidad de nuevas competencias en el ámbito auxiliar de justicia se da en la primera ola reformista también, no así para el ámbito administrativo que la mayoría de nuevas asignaciones recaen en el periodo previo a las olas reformistas.

#### Afectación por Materia Jurídica durante las olas de reforma judicial

En cuanto a la afectación por materia jurídica encontramos en la Cuadro 12 que previo a las olas reformistas las materias con mayor afectación fueron la de trabajo, civil y penal. En los tres casos estas nuevas asignaciones se dan por el impacto de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre el conocimiento de nuevas competencias.

Por otra parte, en la primera ola reformista las nuevas competencias se concentraron en su mayoría en la materia de Contravenciones, seguido de la materia Penal y en tercer lugar en la materia tutelar de menores/penal juvenil. Esto se explica por el impacto de la Ley de Reorganización Judicial y la Ley de Justicia Penal Juvenil número 7576 del año 1996.

Para la segunda ola reformista la concentración de nuevas competencias se da en su mayoría en lo contencioso administrativo debido a la aprobación del Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley 8508), en la materia penal por la Ley de Apertura de la Casación Penal (Ley 8503) y en materia de tutelar de menores/penal juvenil por la Ley 8460 Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles.

En la Tercera ola reformista encontramos el efecto de la Reforma Procesal Laboral (Ley 9343) que afectó la mayoría de nuevas competencias para este periodo en la materia de trabajo, seguido de la materia penal que se explica por la Ley Creación del Recurso de Apelación de la Sentencia, Otras Reformas al Régimen de Impugnación e Implementación de Nuevas Reglas de Oralidad en el Proceso Penal (Ley 8837) y también la Creación de la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada (Ley 9481). En el tercer lugar la materia civil para este periodo se vio afectada por las leyes de Monitoreo Arrendaticio (Ley 9160) y el Código Procesal Civil (Ley 9342).

## Cuadro 9

### Nuevas competencias por materia jurídica afectada y periodos de olas reformistas del Poder Judicial de 1990 -2018 gráfico

Materia Jurídica	Previo ola reformista	Primera ola reformista	Segunda ola reformista	Tercera ola reformista
Agraria	7	8	0	0
Civil	20	31	4	17
Cobro	0	0	2	5
Constitucional	2	0	0	0
Contencioso Administrativo	14	19	38	11
Contravenciones	2	76	2	2
Familia	6	26	1	2
Notarial	0	3	0	0
Penal	20	70	16	31
Pensiones alimentarias	1	15	0	0
Trabajo	21	15	1	41
Tránsito	15	39	2	8
Tutelar de menores/ Penal juvenil	1	43	16	1
Violencia Doméstica	0	0	2	0

Fuente: Elaboración Propia.

Debido a que en la Ley de Reorganización Judicial recaen la mayoría de modificaciones a los circuitos judiciales, se ampliara en este tema más adelante al estudiar con especial atención el efecto de esta ley que pertenece a la primera ola reformista.

## Calidad de las leyes

En esta sección se describen los resultados encontrados en las leyes sobre la asignación de recursos y si poseen alguna forma de seguimiento. La investigación señala una baja calidad de la norma. Debe hacerse la salvedad que existen otros parámetros para poder

determinar la calidad de una ley, sin embargo, a partir de la revisión de los textos según los parámetros metodológicos de esta investigación no son posibles de observar, por ende, serían objeto de futuras investigaciones con herramientas distintas.

### **Mayoría de leyes no asigna recursos<sup>13</sup>**

El Informe Estado de la Nación en su análisis sobre el desempeño legislativo (Gómez & Herrera, 2017) señala también si la legislación indica los recursos con los que se deberán llevar a cabo las nuevas asignaciones. La presente investigación sobre las nuevas competencias al Poder Judicial realiza una revisión de esta legislación enfocándose en la asignación de recursos según nueva competencia. Esto se realiza de tal forma ya que la unidad de observación no es la Ley sino cada nueva competencia dentro del periodo de 1990 al 2018, lo que nos permite hacer un enfoque más detallado. Si bien es cierto que para evaluar la calidad de la norma pueden existir muchas formas y variables, para el presente estudio se continúa la metodología empleada por el Informe Estado de la Nación que brinda un acercamiento general pero necesario a saber sobre si la Ley contempla explícitamente los recursos que serán necesarios para ejecutar su contenido.

Para este análisis se toma en cuenta cada nueva competencia dentro del texto de una Ley y se identifica si en otro espacio de la Ley o en el mismo artículo donde se contiene la competencia se indica el origen de los recursos para llevar a cabo esta nueva tarea. Cuando se indica que el Poder Judicial deberá tomar de su presupuesto anual para atender una nueva competencia se considera que no se asignan nuevos recursos. El gráfico 14 indica que solo 40 nuevas competencias contienen nuevos recursos (3,87%) y a 110 se les reasignaron recursos, dejando un 85,49% de estas sin asignación de recursos, sin embargo, es necesario un análisis a profundidad para determinar cuáles de estas nuevas competencias requieren realmente nuevos recursos y cuál ha sido el impacto en estas competencias de las variaciones en el presupuesto anual del Poder Judicial en términos absolutos.

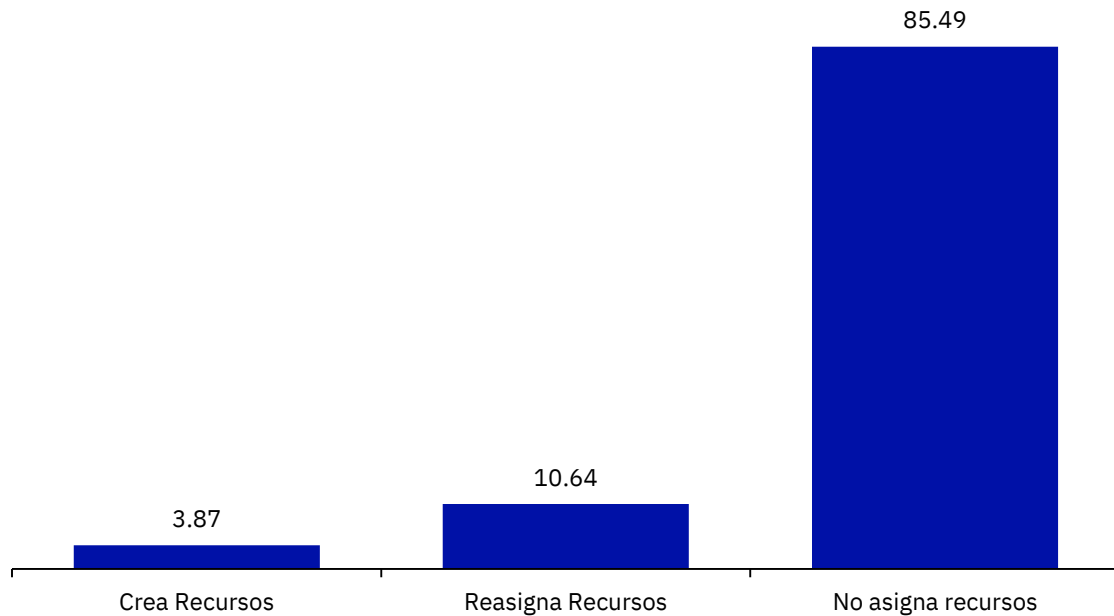
---

<sup>13</sup> El trabajo de Steffan Gómez y Mario Hernández sobre el desempeño legislativo (2017) incluye un análisis del contenido financiero de las Leyes de manera explícita. Concretamente se analiza si en la Ley se incluye un nuevo recurso asignado para cumplir las funciones de la Ley misma, como por ejemplo un nuevo impuesto, un nuevo porcentaje constitucional del presupuesto nacional o algún crédito en específico. De no ser así se analiza si la Ley señala explícitamente si existe una reasignación de recursos, por ejemplo, que se tome del presupuesto de una institución cierta parte de recursos de capital o activos para cumplir las funciones que esta nueva Ley solicita. Esto puede suceder tanto entre instituciones, dentro de una misma institución o entre Poderes del Gobierno. Finalmente, de no cumplir ninguno de estos dos se indica que la Ley no asigna recursos, entendiendo de tal forma que las nuevas funciones atribuidas por la Ley deberán ser asumidas sin contar con ningún nuevo recurso, según el mismo texto de la Ley. Hay que tomar en cuenta que este estudio se limita solo a aquello que señale la Ley explícitamente.



#### Gráfico 14

#### Porcentaje de nuevas competencias al Poder Judicial según contenido financiero. 1990-2018



Fuente: Elaboración propia.

#### Leyes no incluyen mecanismos de control

Finalmente, una categoría clave ha sido detectar si la legislación incluye métodos de control para la implementación de alguna nueva competencia. Del total de nuevas competencias se identificaron 22 nuevas asignaciones que obligan al Poder Judicial a realizar algún tipo de seguimiento. De estas, 11 nuevas competencias solicitan la creación de algún informe o reporte de manera periódica para dar seguimiento a algún aspecto de una ley. Por otra parte, seis nuevas asignaciones solicitan a los jueces, tribunales o despachos judiciales realizar revisiones de alguna situación en específico y se asignaron 5 nuevas competencias que obligan al Poder Judicial a capacitar a su personal para la atención de otras tareas.

#### Análisis Ley Orgánica del Poder Judicial 7333 y Ley de Reorganización Judicial 7728

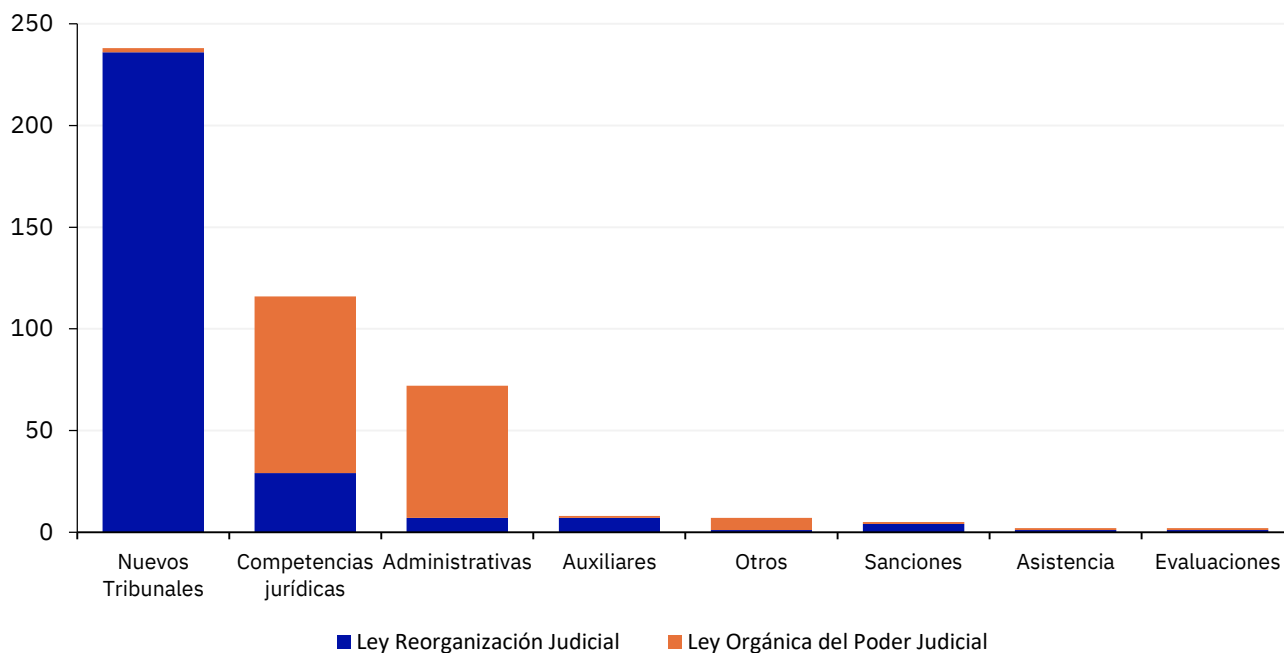
Al inicio de este escrito se presentaron las leyes con mayor incidencia en nuevas competencias para el periodo 1990-2018. Las leyes 7333 y 7728 generaron nuevos cambios para el Poder Judicial que requieren ser precisados en un capítulo aparte, esto debido a la gran cantidad de nuevas competencias que cada una de estas leyes generó. La ley 7333 fue presentada por el Poder Ejecutivo en el primer gobierno de Oscar Arias el 17 de abril de 1989 mientras Miguel Blanco Quirós ostentaba la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia y fue aprobada hasta el 3 de marzo de 1993, con una duración de 1437 días entre la fecha de inicio y su fecha de aprobación. La ley 7333 en general dentro

de las investigaciones calidad de la norma del Informe Estado de la Nación no le fueron asignados nuevos recursos.

La Ley 7728 fue presentada por una alianza multipartidaria formada los diputados Carlos Manuel Fernández Alvarado y Bienvenido Venegas Porras del Partido Unidad Social Cristiana; Carmen María Valverde Acosta y Álvaro Azofeifa Astúa del Partido Liberación Nacional y acompañados del diputado Gerardo Alberto Trejos Salas de Fuerza Democrática. Fue propuesta el 8 de septiembre de 1997 y duro en aprobarse 79 días en ese mismo año el 26 de noviembre. Fue promovida y aprobada durante la Administración Figueres y durante la presidencia de la Corte Suprema de Justicia de Cervantes Villalta. Entre estas dos leyes representan 44% (450) del total de nuevas competencias al Poder Judicial.

### Gráfico 15

#### Distribución de nuevas competencias por tema para la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Reorganización Judicial. 1990-2018



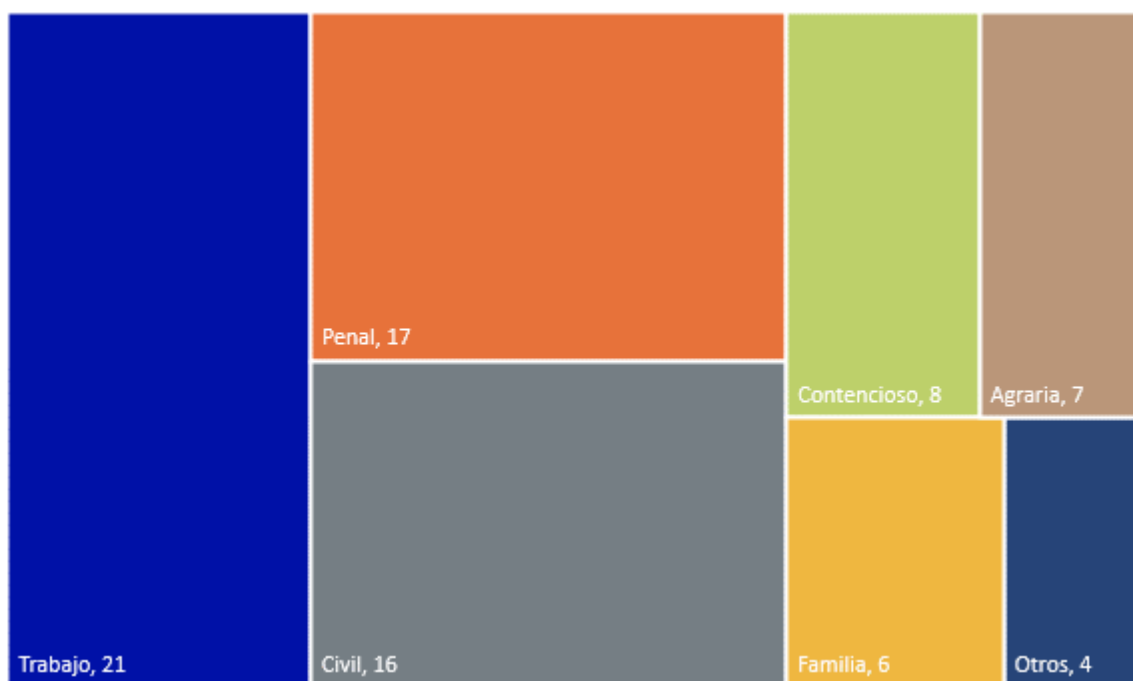
Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 15 proporciona un acercamiento al tipo de competencias según estas dos leyes. Para la Ley 7333 se puede observar que la mayoría de nuevas competencias se concentraron en el conocimiento de nuevas competencias jurídicas y funciones administrativas, mientras que para la Ley de Reorganización Judicial se generó una gran reforma a nivel de creación y reorganización de tribunales y dependencias del Poder Judicial, esto debido a los cambios que se dieron en el ordenamiento territorial del Poder Judicial, mientras que la Ley Orgánica del Poder Judicial integró en su texto las principales áreas que conocerían sus diferentes instancias, asignando funciones a sus salas, tribunales y alcaldías (en aquel momento antes de transformarse en juzgados).

En el caso de la Ley 7333 se puede realizar una ampliación del área más afectada dentro del texto. La Cuadro 15 señala la relación de la categoría conocimiento de nuevas competencias jurídicas por materias jurídicas identificadas, señalando cuales materias se afectaron en la asignación de funciones dentro de este texto.

### Gráfico 16

#### Conocimiento de nuevas competencias jurídicas en la Ley 7333, por materia



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la ley 7728 el énfasis es necesario hacerlo en dos etapas, primero por la cantidad de dependencias creadas y segundo por el reordenamiento territorial realizado en esta ley. En primer lugar, la Ley 7728 creó 10 juzgados nuevos y un tribunal que pertenece al Circuito Judicial de Siquirres-Pococí que corresponden al Circuito segundo de la Zona Atlántica, mientras que reorganizó en todos los circuitos judiciales un total de 191 juzgados y 34 tribunales.

### Cuadro 10

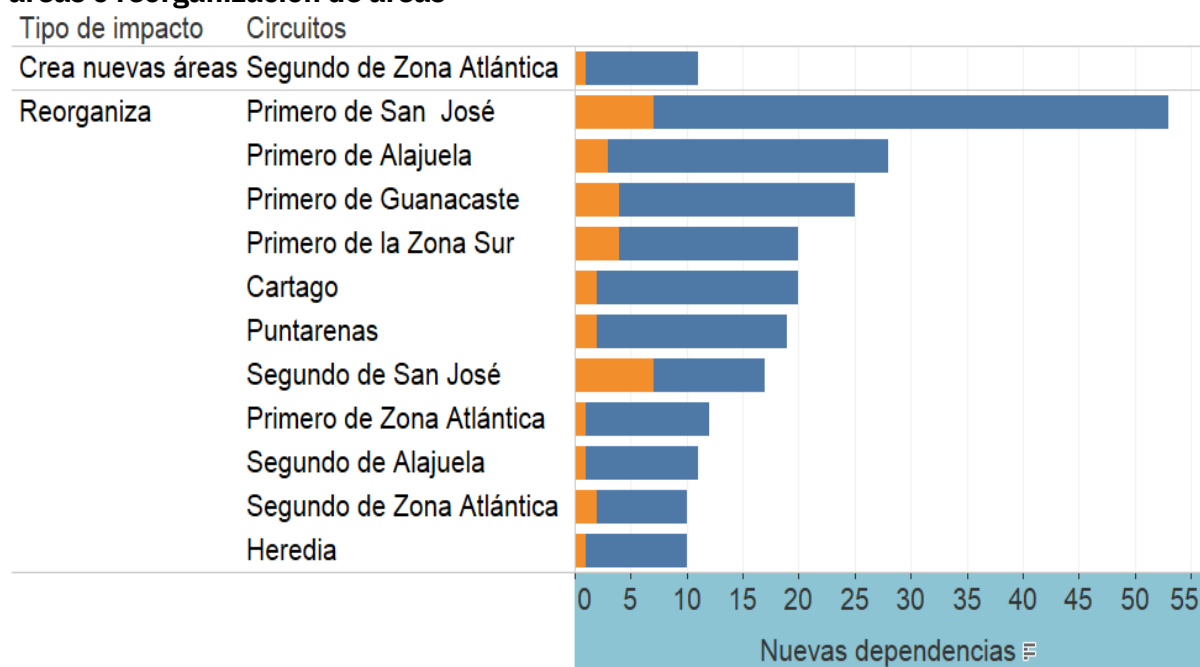
#### Dependencias creadas por la Ley 7728 según sean nuevas áreas o reorganización de áreas ya existentes

Dependencias	Crea nuevas áreas	Reorganiza	Total
Juzgados	10	191	201
Tribunales	1	34	35
Unidades	0	1	1
Total general	11	275	286

Fuente: Elaboración propia.

Estos juzgados y tribunales que afectó la Ley 7728 se repartieron de la siguiente forma como se indica en el gráfico 17. Lo que destaca es que el centro de atención de la reorganización del Poder Judicial se dio en el Primer Circuito de San José y el Primero de Alajuela, dejando en tercer lugar el Primer Circuito de Guanacaste.

**Gráfico 17**  
**Distribución de Juzgados y Tribunales en circuitos judiciales de la Ley 7728 por nuevas áreas o reorganización de áreas<sup>a/</sup>**



a/ En azul se observan los Juzgados y en naranja los Tribunales.

Fuente: Elaboración propia.

## Comentarios finales

Como valoración general se ha observado que la mayoría del peso de nuevas competencias recae en las labores del ámbito jurisdiccional, lo que sugiere que en los últimos 28 años se ha detallado con mayor precisión la tipificación de delitos (Conocimiento de nuevas competencias jurídicas) y también se han ampliado las instancias de acceso a la justicia con la creación de nuevos juzgados y tribunales. Esto no quiere decir que los ámbitos auxiliares de justicia y administrativo no se viesen afectados. Una tarea nueva en el ámbito jurisdiccional puede significar también más trabajo en otros ámbitos para cumplir dicha asignación.

Un espacio de interés por su impacto en el desarrollo humano es la asistencia jurídica que brinda mayor accesibilidad a la justicia. Aun siendo pocas las nuevas competencias en esta área (2%), son nuevas competencias que requieren de especial atención para estudiar su funcionamiento debido al impacto que tienen en el bienestar de la población y grupos sociales vulnerables.

Otro aspecto a rescatar es que la legislación con efectos al Poder Judicial en promedio dura más que el resto de la legislación del período de 1990-2018, lo que genera la pregunta de cuál es el motivo de este fenómeno. Algunas hipótesis señalan a los procesos de negociación.

Otra investigación necesaria es evaluar la aplicación de aquellas nuevas competencias que obligan al Poder Judicial y sus funcionarios y funcionarias a la realización de informes, capacitaciones o revisiones, si su impacto es el esperado por la Ley que la asignaba y cuáles han sido las limitantes.

Un elemento a investigar es la alta presión que tiene el Poder Judicial sin una asignación clara de nuevos recursos por parte de la Ley. Es necesaria la pregunta de cuáles de estas nuevas competencias realmente han requerido de mayores esfuerzos por parte de la institución con una escasa asignación de recursos. Además, ¿Cómo han repercutido estas nuevas competencias a la celeridad de la atención de casos en el Poder Judicial?

Cada una de estas nuevas competencias pueden generar múltiples tareas para el Poder Judicial para poder cumplirlas y lo que es también relevante es si el Poder Judicial logra cumplir con estas nuevas competencias teniendo en cuenta la baja asignación de recursos. Cada nueva competencia posee un peso distinto. Estas son apenas 1034 funciones nuevas que se le asignaron al Poder Judicial, pero cada una de estas puede necesitar para su cumplimiento múltiples tareas que en muchos casos no son contempladas por la Ley.

Lo que sugiere el estudio, especialmente notando la poca cantidad de recursos creados o reasignados según las nuevas competencias del período es de poco diálogo entre quienes deciden qué nuevas tareas le corresponden al Poder Judicial y quienes realmente las ejecutan. Es por ello que esta investigación da pie a una evaluación de cada una de estas competencias identificadas, por lo que esta investigación debe ser utilizada como un punto de inicio para orientarse en qué aspectos debe organizarse la evaluación de las funciones asignadas. De igual manera, la metodología desarrollada por el Programa Estado de la Nación y el Departamento de Servicios Parlamentarios da lugar para realizar nuevas investigaciones en otras áreas donde la legislación ha afectado.

## **Referencias bibliográficas**

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2018). *Acuerdo Legislativo N° 399 Reglamento de la Asamblea Legislativa*. San José: Imprenta Nacional.

Gómez Campos, S., & Herrera Rodríguez, M. (2017). *Análisis del desempeño legislativo 1990-2017. Ponencia preparada para el Vigésimotercer Informe Estado de la Nación*. . San José: PEN.

Programa Estado de la Nación. (2015). *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.