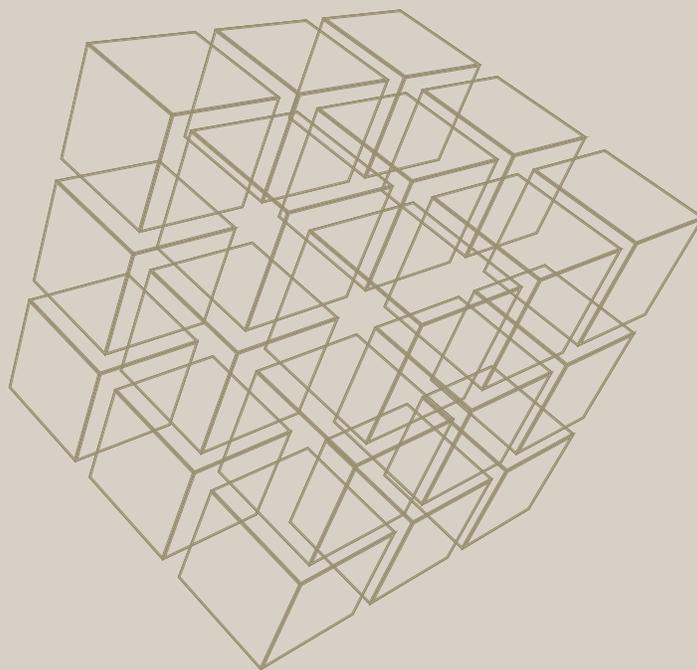




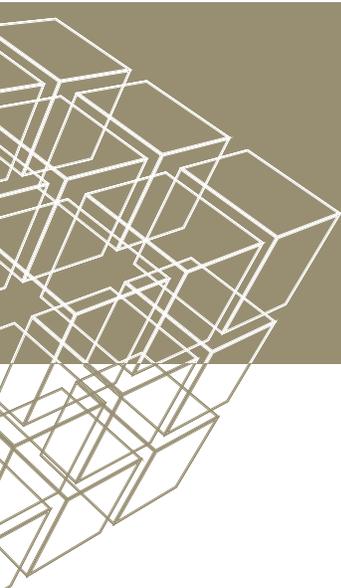
II Informe Estado de la Justicia

Carpeta de prensa





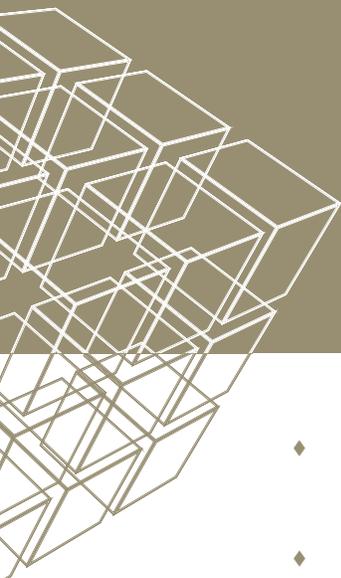
Redacción: María Laura Brenes Mata
Edición técnica: Evelyn Villarreal Fernández, Luis Antonio González,
Mario Herrera Rodríguez, Vera Brenes Solano
Corrección de estilo: Emma Lizano
Diseño y diagramación: Marta Lucía Gómez Zuluaga
Abril, 2017



Contenidos

Iniciativa de Presidencia de la Corte Suprema de Justicia da seguimiento a desafíos señalados en el <i>Primer Informe Estado de la Justicia</i>	5
Poder Judicial garantiza un amplio acceso a la justicia	9
Gobierno judicial con limitaciones para atender demandas de eficacia y transparencia	11
Gobierno judicial saturado por el crecimiento de las funciones administrativas.....	15
Quejas presentadas contra el personal judicial reciben pocas sanciones administrativas.....	19
Disparidades territoriales en la distribución de capacidades y recursos del Poder Judicial	23
Reclutamiento y selección de personal del Poder Judicial se actualiza, pero persisten desafíos.....	27
Análisis sobre la votación de acciones de inconstitucionalidad revela que magistrados se agrupan según temas.....	31
Defensa Pública amplía capacidades de atención, pero persisten retos en la gestión de su crecimiento	35
Población carcelaria creció en un 60% en la última década.....	37
Mejoran controles internos del OIJ pero no así su rendición de cuentas	39





Iniciativa de Presidencia de la Corte Suprema de Justicia da seguimiento a desafíos señalados en el *Primer Informe Estado de la Justicia*

- ♦ Se presentan los cambios ocurridos con respecto a la situación encontrada en el Primer Informe, es decir, entre los años 2014 y 2016.
- ♦ Se detectaron esfuerzos por mejorar la evaluación de desempeño por competencias, pero siguen siendo puntuales o están en fase de prueba.

La Presidencia de la Corte Suprema de Justicia instauró un seguimiento periódico a los desafíos destacados en el *Primer Informe Estado de la Justicia*, con ello se pretende que los diagnósticos contenidos en dicho estudio, se transformen en insumos útiles y con incidencia directa en la toma de decisiones para mejorar el servicio de justicia en las distintas instancias aludidas por el Informe.

El seguimiento realizado incluye un repaso de las acciones implementadas para solventar las problemáticas formuladas en dicho Informe y que deben ser informadas por parte de los responsables en cada materia.

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

Ante este contexto, la segunda edición presenta los cambios ocurridos

con respecto a la situación encontrada en el Primer Informe, es decir, entre los años 2014 y 2016 (capítulo 1). Este trabajo fue inspirado y facilitado por una iniciativa de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, que consistió en solicitar a las dependencias aludidas en el Informe reportes periódicos sobre sus planes de mejora.

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

En el tema de evaluación de desempeño, el Primer Informe señaló un vacío y en la presente edición, aunque se constatan nuevos esfuerzos, estos siguen siendo puntuales o se encuentran en fase de prueba, por lo que esta evaluación no se ha materializado como una práctica

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

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

Fuente: Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017 con información de la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

institucional. La Comisión Nacional de Sistema Nacional de Calidad (Sinca-Justicia), encargada de examinar los sistemas de gestión de los despachos, únicamente había acreditado siete oficinas hasta 2013 y existía una amplia lista de espera. Desde 2015 la Dirección de Gestión Humana tiene a su cargo la implementación del sistema de evaluación de desempeño basado en el enfoque de competencias, que se espera completar entre 2015 y 2019. En 2015 se habían evaluado trece oficinas. En diciembre de 2016 se tenía un avance del 81,5% en el diseño y desarrollo del sistema de información que apoyará el trabajo en esta materia.

Por otro lado, en el área de la justicia penal, de acuerdo con el *Primer Informe Estado de la Justicia*, la desestimación y el archivo fiscal son las dos modalidades más frecuentes de cierre de un caso penal (65%) y además, en algunos delitos y para una población específica, estas terminaciones están asociadas a un mayor riesgo para la

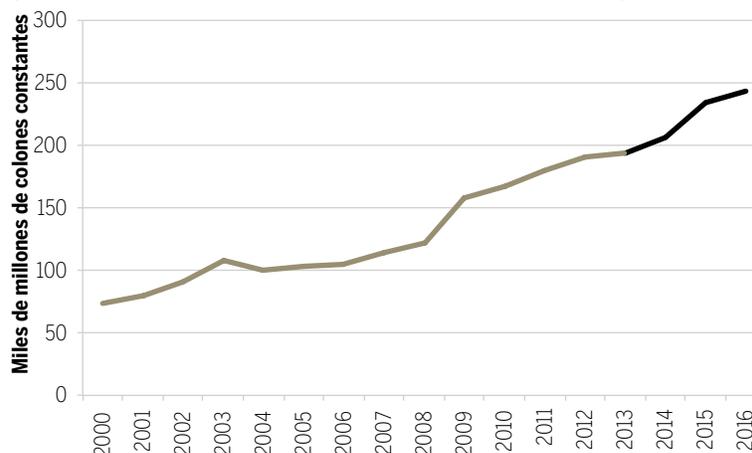
tutela efectiva de derechos en esta materia.

Ante esta realidad, el dictamen del presente Informe indica que en materia penal, uno de los logros gestionados es que se pudo visibilizar e incidir en las jerarquías para que prestaran mayor atención a los casos

cerrados por desestimación y archivo fiscal, especialmente los asociados a ciertos delitos. El fortalecimiento de las unidades de control en el Ministerio Público es una señal de ese esfuerzo, por lo que se registró un descenso en las desestimaciones,

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

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



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

Fuente: Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017 con datos del Departamento de Planificación, Sección de Planes y Presupuesto del Poder Judicial.

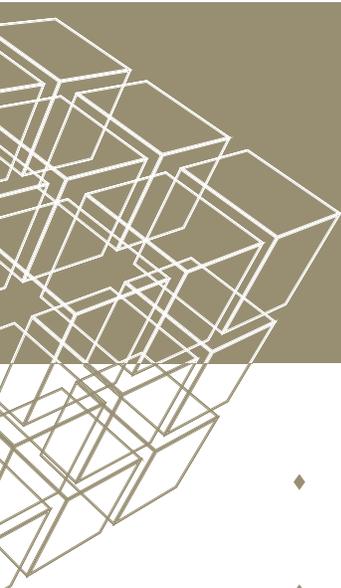
pero no en los asuntos enviados a archivo fiscal.

Para futuras entregas del Informe Estado de la Justicia, se elaboró

una propuesta de indicadores de seguimiento a los temas analizados por el Segundo Informe. Así, en un eventual tercer informe este sistema

de seguimiento se expandirá a otras temáticas, que se incluyen a modo de propuesta en el apartado final del capítulo 1.





Poder Judicial garantiza un amplio acceso a la justicia

- ♦ La creación de políticas y mecanismos ha tenido como énfasis el acceso de poblaciones vulnerables.
- ♦ El Programa de Facilitadores Judiciales pasó de 57 colaboradores en 2014, a 474 en noviembre de 2016.

El Poder Judicial sigue manteniendo un amplio acceso de la población a su derecho de justicia pronta y cumplida, como lo reseñó el Informe en su edición anterior (2015). Dicha fortaleza es el resultado de un largo proceso histórico de construcción institucional, que tuvo lugar durante todo el siglo XX.

En los últimos veinte años, el Poder Judicial experimentó una serie de reformas orientadas a mejorar su capacidad para ofrecer una justicia pronta, cumplida e igual para todos y todas, con especial énfasis en poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Esta institución recibe más de seiscientos mil casos nuevos cada año, para una población de cuatro millones y medio de habitantes. La inversión en justicia por habitante es actualmente cuatro veces mayor que la de dos décadas atrás, aunque la población creció en un 37%. En ese período, la planilla judicial se cuadruplicó y se ampliaron la cobertura territorial y la diversidad temática que atienden los despachos

judiciales. Ello permitió incrementar el acceso ciudadano a los servicios del sistema y ha generado una de las tasas de litigiosidad más altas de América Latina (solo por debajo de Chile).

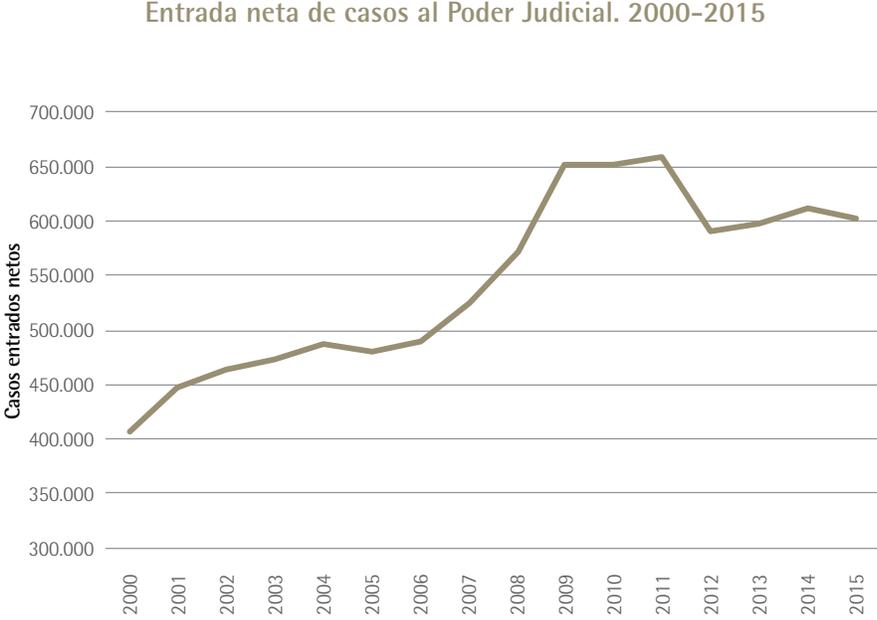
El Primer Informe señaló que en materia de acceso a la justicia los esfuerzos se habían concentrado en la equidad de género, pero también habían ido más allá, al incluir a otros grupos vulnerables de la población. En esa edición se comentó la puesta en marcha, en 2011, del plan piloto de la Plataforma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

En el período 2014-2016 se aprobó la “Política institucional para el acceso

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

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

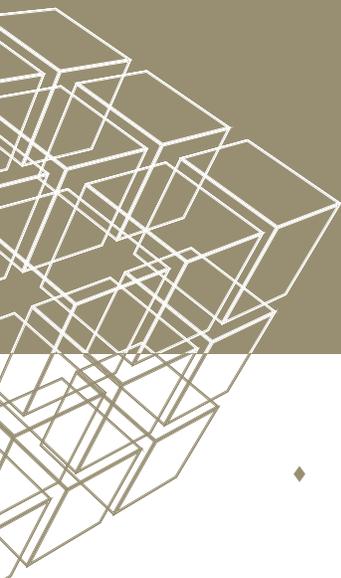
Asimismo, el *Segundo Informe Estado de la Justicia* también corrobora la existencia de oficinas judiciales en todo el territorio nacional, que han ido ampliando su cobertura y especialización. Ello se ha complementado



Fuente: *Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017* a partir de información de la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

con el Programa de Facilitadores Judiciales y su notable crecimiento en los dos últimos años, ya que pasó de 57 colaboradores en 2014, a 474 en noviembre de 2016.

En resumen, se ha mantenido como prioridad el acceso a la justicia con la creación y desarrollo de políticas, mecanismos, proyectos y campañas, con especial énfasis en poblaciones vulnerables.



Gobierno judicial con limitaciones para atender demandas de eficacia y transparencia

- ♦ La falta de trazabilidad, calidad y oportunidad de la información disponible impiden la toma de una decisión estratégica basada en evidencias, por parte de la cúpula judicial.
- ♦ Comisión de Nombramientos de la Asamblea Legislativa elige aspirantes a la magistratura sin estándares de selección internacionales aplicables en estos procesos y con escaso escrutinio público.

En la actualidad, la estructura del gobierno judicial presenta limitaciones para atender las demandas de la ciudadanía para una mayor eficacia y transparencia. Se mantiene una jerarquía vertical que concentra la toma de decisiones políticas y administrativas en la Corte Suprema de Justicia y sus integrantes, incluso a nivel de “microadministración”, cuya gestión queda desbordada en un marco de amplia dispersión territorial, diversidad de materias, órganos auxiliares que tienen distintos niveles de autonomía y crecientes recursos humanos y financieros.

La segunda publicación del Informe *Estado de la Justicia* documenta que la delegación de funciones en el Consejo Superior, promovida por la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1993, y en las distintas olas reformistas que vinieron después, no implicó una cesión de poder real por parte de

la Corte. Hubo descentralización de algunas tareas, pero no se modificó sustancialmente la centralización de poderes.

Hay tres motivos por los cuales las labores administrativas siguen ocupando una buena parte del trabajo de las magistradas y los magistrados. En primer lugar, la normativa reservó para ese órgano importantes funciones de gobierno y gestión administrativa (presupuesto, nombramientos, sanciones, etc.). En segundo, quienes presiden los consejos y las comisiones de trabajos temáticos y jurisdiccionales son los y las magistradas. Y, en tercer lugar, mediante la figura del avocamiento, pueden entrar a conocer cualquier asunto de la agenda del Consejo Superior, por ejemplo, recientemente se han avocado nombramientos de las jerarquías del conglomerado institucional.

La concentración del poder político y administrativo en la Corte Suprema

Integración de los consejos del Poder Judicial, según puesto

Consejos del Poder Judicial	Integrantes	Legislación
Consejo Superior	Magistrado Presidente de la Corte Suprema ^{b/} Representante de jueces Representante de funcionarios judiciales no jueces Representante de trabajadores Representante de abogados privados	Ley 7333, artículo 71
Consejo Directivo de la Escuela Judicial	Magistrado ^{b/} Director de la Escuela Judicial Dos jueces Director General del OIJ Director de la Defensa Pública Fiscal General del Ministerio Público Director de Gestión Humana ^{c/}	Ley 7728, artículo 12
Consejo de la Judicatura	Magistrado ^{b/} Integrante del Consejo Superior Integrante del Consejo Directivo de la Escuela Judicial Dos jueces superiores	Ley 7338, artículo 71
Consejo de Personal ^{a/}	Dos magistrados ^{b/} Dos funcionarios que administran justicia Director del Departamento de Gestión Humana	Ley 5155, artículo 11

a/ Coordina el Consejo el magistrado o magistrada con más antigüedad como miembro del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.

b/ Preside el Consejo.

c/ La participación del Director de Gestión Humana no está prevista en la Ley. Sin embargo, el Consejo Directivo decidió incorporarlo, con voz pero sin voto (acta 23, de 2005, artículo 3).

Fuente: *Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017* con base en las leyes respectivas.

de Justicia es también un riesgo para la independencia judicial interna. En la medida en que la decisión final sobre un nombramiento o sanción reside en la Corte Plena y sus integrantes, se debilita la autonomía del personal judicial subordinado.

Aunado a esto, el *Segundo Informe Estado de la Justicia* destaca como, a pesar de que las estadísticas judiciales de Costa Rica están entre las más robustas de América Latina, los distintos sistemas de información del Poder Judicial tienen problemas de calidad y oportunidad, no se alimentan adecuadamente por lo que están incompletos, no se comunican entre sí para comparar temas y aún no generan reportes que permitan el seguimiento en tiempo real, todo lo cual limita y demora la toma de

decisiones basadas en evidencias.

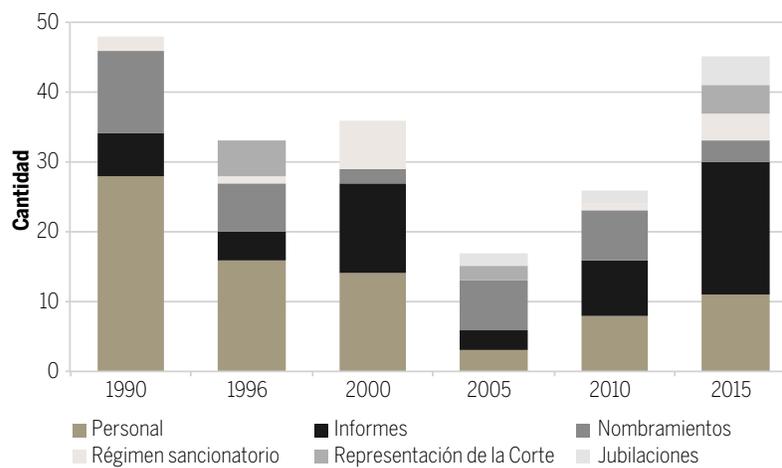
Con estas condiciones actuales, el Poder Judicial tiene dificultades para conocer el tipo de respuesta que brinda a la ciudadanía y debe limitarse a datos de flujo (ingresos, egresos, promedios), que no dan cuenta de todo su trabajo.

Por otra parte, se dio seguimiento al tema de nombramientos de magistrados, que fue profundizado en el *Primer Informe Estado de la Justicia*. En los últimos años, en las salas del Poder Judicial se mantienen vacíos que pueden afectar su funcionamiento. La Comisión de Nombramientos del Congreso elige aspirantes a la magistratura sin estándares de selección internacionales aplicables a estos procesos y con escaso escrutinio público, a contrapelo de la demanda ciudadana por una mayor transparencia. A esto se

suman coyunturas delicadas como la transición en la Presidencia de la Corte, así como de la campaña electoral nacional, lo cual potencia el interés de actores externos para influenciar la conformación de la Corte Plena, por medio de los nombramientos en la Asamblea Legislativa.

Por lo tanto, frente a estos complejos desafíos se requiere una dirección clara y estratégica para profundizar en los avances y trabajar en las falencias detectadas, conducción de la cual el gobierno judicial es responsable exclusivo. Sin embargo, la remodelación de este diseño institucional no es un asunto judicial, sino un aspecto del sistema político del país, por lo que es preciso incluir a otros sectores de la sociedad en la deliberación y construcción de propuestas.

Temas administrativos^{a/} tratados por la Corte Plena en sesiones seleccionadas^{b/}



a/ Se excluyeron los temas de presupuesto y plan estratégico, que únicamente contabilizaban uno o dos asuntos.

b/ Las actas revisadas son: 01-1990, 99-1990, 01-1996, 29-1996, 01-2000, 49-2000, 01-2005, 37-2005, 01-2010, 36-2010, 01-2015 y 44-2015.

Fuente: *Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017* con base en actas seleccionadas de las sesiones de Corte Plena.





Gobierno judicial saturado por el crecimiento de las funciones administrativas

- ♦ Por la gran cantidad de acuerdos adoptados (entre 500 y 2000), más el trabajo de sus miembros en comisiones, visitas a los despachos y participación en eventos, entre otros.
- ♦ Consejo Superior abocado en un 65% de su tiempo a las tareas administrativas rutinarias y apenas un 10% a atribuciones técnico-legales o estratégicas (25%).

Los órganos que conforman el gobierno del Poder Judicial en Costa Rica tienen un alcance muy amplio, en virtud del diseño institucional del que forman parte y que abarca la Sala Constitucional, el Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y otros entes especializados. Específicamente en las funciones de administración y disciplina, los responsables enfrentan un creciente volumen de trabajo, por la complejidad y el tamaño del conglomerado judicial y la diversificación de la demanda desde la ciudadanía.

Este *Segundo Informe Estado de la Justicia* examina las principales funciones del gobierno judicial, el cual es la organización que define las políticas y lineamientos, así como el manejo de los recursos del sistema de administración y justicia, donde cabe destacar la labor de la Corte Plena como jerarca máximo, el Consejo Superior como órgano de administración y el Tribunal de la Inspección Judicial que le

corresponde el régimen de sanciones administrativas.

El Consejo Superior es la máxima instancia de decisión en asuntos administrativos, que pueden ser desde funciones rutinarias (atención de solicitudes de información) hasta la formulación de lineamientos generales y reglamentos. Fue creado en 1993 para descongestionar a la Corte Plena de la administración del conglomerado judicial y garantizar la independencia interna de la administración de justicia.

Los asuntos que pasan por la aprobación o conocimiento del Consejo Superior crecen, sin que aumente proporcionalmente su capacidad de toma de decisiones. La rendición de cuentas de este Consejo se circunscribe a la publicación de su informe anual de labores, que se ha construido internamente gracias a la información recopilada por sus propios integrantes. Hasta el 2015 no se contaba con personal de apoyo propio y aún con estas limitaciones, dichos informes

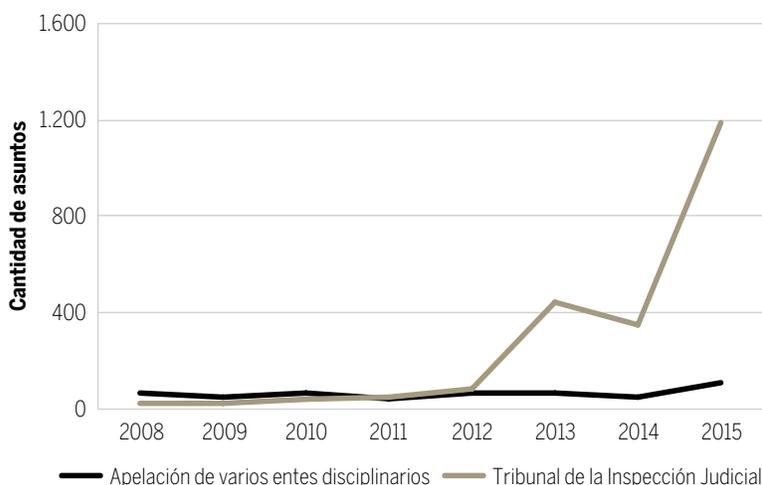
son la mejor fuente disponible para conocer los asuntos que resuelve el Consejo Superior.

En los informes anuales del Consejo se consigna el tráfico de asuntos que genera cada dependencia judicial, en los que destaca la carga de trabajo que produce el Tribunal de la Inspección Judicial (TIJ). A partir de 2014 aumentó el volumen de casos terminados por esa entidad, pues se reforzó su equipo de trabajo. Ello repercutió en la cantidad de asuntos remitidos al Consejo Superior (en 2015, 1.185 casos) dado que las resoluciones del TIJ son enviadas a este órgano, que también funciona como segunda instancia de apelación de sanciones.

Si se eliminan los asuntos disciplinarios (tantos los del TIJ como los de apelación), los principales rubros de trabajo se originan en el Departamento de Proveeduría, Gestión Humana y la Dirección de Planificación. En los primeros casos se relaciona con el aumento de la contratación administrativa y de personal, mientras que el tercero tiene que ver con el envío de informes sobre una gran variedad de temas: evaluaciones de despachos específicos, datos estadísticos desagregados, estudios para la creación de plazas o reorganización de oficinas, entre otros.

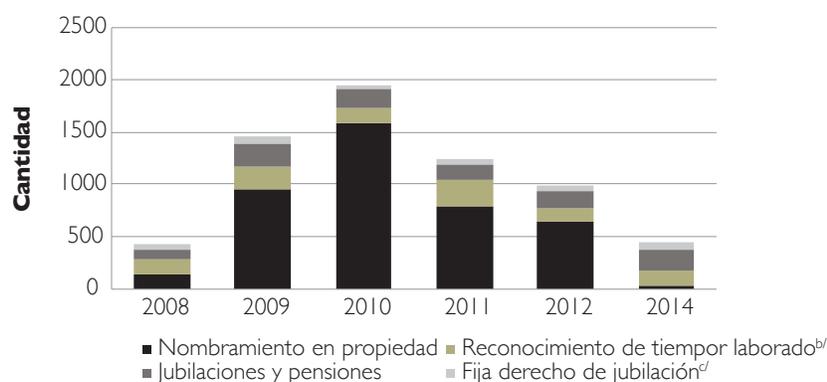
Una segunda manera de estudiar la carga de trabajo del Consejo Superior fue el conteo de los acuerdos adoptados. Hasta el 2014 este registro se llevaba en la Secretaría de la Corte. El porcentaje más alto de acuerdos, por mucho, corresponde a los nombramientos en propiedad entre 2009 y 2012.

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



Fuente: Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017 con base en los informes de labores del Consejo Superior y datos suministrados por la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia.

Principales asuntos relacionados con personal conocidos por el Consejo Superior: 2008-2014^a



a/ No se incluye el año 2013, pues los datos disponibles eran solamente del primer trimestre.

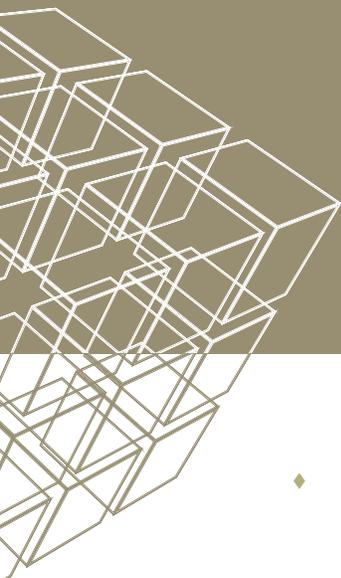
b/ Reconocimiento de tiempo laborado: aprobación para la realización de estudios sobre el tiempo laborado en otras instituciones, para efectos de anualidad y jubilación.

c/ Fijar derecho de jubilación: acto mediante el cual el Consejo le fija a un funcionario su derecho de jubilación bajo las condiciones vigentes en ese momento.

Fuente: Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017 a partir de los informes de labores del Consejo Superior del Poder Judicial.

Si bien el Consejo Superior conoce muchos de los asuntos que antes decidía la Corte Suprema, las magistradas y los magistrados no han sido relevados de las decisiones administrativas, que ocupan buena parte de su tiempo. Pues, estos integran los principales órganos administrativos y los presiden (el Consejo Superior, el de la Judicatura y el Personal). Asimismo, a través de su participación en las comisiones temáticas, los magistrados y magistradas toman decisiones sobre el personal y la ejecución de proyectos y recursos. A la vez, participan directamente en las comisiones de trabajo que encabezan o integran junto con otros funcionarios. Con distintos alcances, estas instancias gestionan recursos y dan lineamientos para áreas de trabajo muy importantes, con bastante independencia y en forma paralela a la Corte Suprema.





Quejas presentadas contra el personal judicial reciben pocas sanciones administrativas

- ♦ Las sanciones llegaron a su nivel más bajo en 2011 con un total de 102 y a un máximo de 285 en 2015.
- ♦ En la última década el Tribunal de Inspección Judicial recibió alrededor de 14.000 casos, si se compara la cantidad anual promedio (1.400) con el personal del mismo año, se obtiene una proporción baja de sanciones (cerca de 14%).¹

Estudios realizados para el *Segundo Informe Estado de la Justicia* revelan que solamente un pequeño porcentaje de las denuncias termina con una sanción efectiva, en 2015: un 15% en el Tribunal de la Inspección Judicial, un 18% en la Inspección Fiscal del Ministerio Público, un 13% en la Oficina de Asuntos Internos del OIJ y un 27% en la Unidad Disciplinaria de la Defensa Pública.

El estudio sobre sanciones corresponde al capítulo del gobierno judicial, ente que permite la definición de políticas y lineamientos, así como el manejo de los recursos del sistema de administración y justicia; cabe destacar la labor de la Corte Plena como jerarca máximo, el Consejo Superior como órgano de administración y el Tribunal de la Inspección Judicial (TIJ), al cual le concierne el nivel más alto en el régimen de sanciones administrativas, cuando estas sobrepasen a las

unidades disciplinarias de cada órgano.

Con respecto a la aplicación del régimen disciplinario, el gobierno judicial debe fiscalizar las actuaciones de los funcionarios y detectar conductas inapropiadas, para que contribuya al servicio de una justicia pronta y cumplida, y salvaguarde la independencia del personal a la hora de cumplir con sus tareas.

Ante este contexto, el Tribunal de la Inspección Judicial mostró variaciones importantes en el ejercicio de sus potestades en el lapso de la última década. En 2011, las sanciones llegaron a su nivel más bajo con un total de 102 y a un máximo de 285 en 2015.

Asimismo, las distintas unidades disciplinarias presentan comportamientos variables. En 2015, el Ministerio Público sancionó aproximadamente uno de cada seis casos que ingresaron y la Defensa Pública uno de cada cuatro. Durante

¹ Esta es una cifra aproximada, que se calculó para tener una idea del volumen de casos que atiende el TIJ. No se puede saber si un funcionario ha tenido más de una denuncia, de modo que el porcentaje podría estar sobreestimado.

el período de estudio (2011-2015), el 55% de las resoluciones emitidas por el TIJ dispuso la desestimación de los procesos, un 25% implicó un análisis de fondo, un 4% se archivó y un 4% fue rechazado de plano.

También ha variado la rigurosidad de las sanciones. En el primer quinquenio predominaban las amonestaciones escritas y las advertencias, pero desde 2014 la suspensión pasó a ocupar el primer lugar. Esto es coincidente con el cambio en la Presidencia de la Corte Plena y la reestructuración del TIJ, en el mismo año.

En el TIJ, los jueces y juezas recibieron la mayor cantidad de sanciones durante el período de estudio, con un promedio anual de 27% de todas las sanciones. Lamentablemente, la forma en cómo se registra la información impide conocer la causa de las denuncias por tipo de puesto.

En la Unidad de Inspección Fiscal —el órgano disciplinario del Ministerio Público— la negligencia constituye la falta que motivó la apertura de más procedimientos, con un 34% de los casos del período 2011-2015. No es posible saber qué conductas caben bajo esta definición, pues no cuentan con un manual o diccionario de cada tipo de falta. La mayoría de los asuntos que se ingresaron en 2015 fueron desestimados y solo un 18% llevó a una sanción. En años anteriores el desenlace más frecuente era el archivo de los casos.

Por su parte, la Oficina de Asuntos Internos del OIJ reportó en 2015 que un 13% de los casos ingresados terminó con una sanción. Los daños a vehículos fueron la causa del 57% de los procedimientos disciplinarios

realizados en el período 2011-2015. Mientras que, en ese año, la Unidad Disciplinaria de la Defensa Pública sancionó un 27% de los casos ingresados. Esta es la instancia que presenta la mayor proporción de sanciones versus las denuncias recibidas.

Por otro lado, el *Segundo Informe Estado de la Justicia* señala que predomina una baja proporción de funcionarios con casos disciplinarios. En la última década el Tribunal de Inspección Judicial (TIJ) recibió poco más de 14.000 casos. Esta instancia solo recibe las faltas graves que superen los quince días de sanción y no pueden ser atendidos por las jefaturas ni las unidades disciplinarias. Si se relaciona la cantidad anual promedio (alrededor de 1.400) con el personal del año respectivo, se obtiene una proporción baja de sanciones (cerca al 14%).

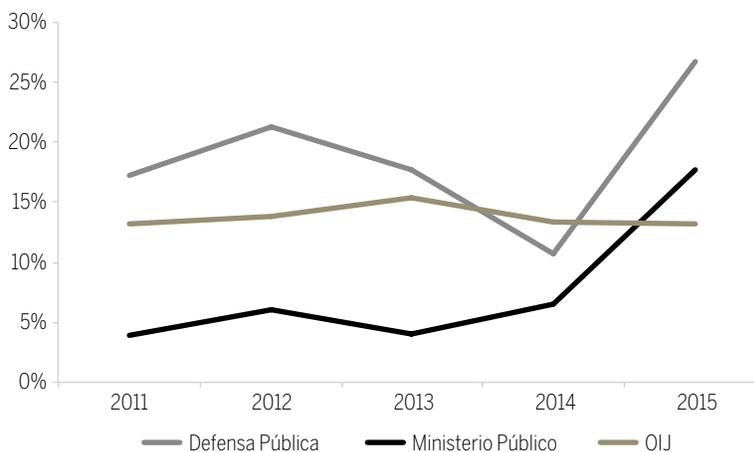
En las unidades disciplinarias de las dependencias del Poder Judicial solo se cuenta con información del quinquenio 2011-2015: 4.239 asuntos ingresados en Asuntos Internos

del OIJ (848 como promedio anual), 2.756 en la Inspección Fiscal (551 promedio) y 562 en la Defensa Pública (112 promedio). Las resoluciones de cada unidad pueden ser revisadas por el Tribunal y sus decisiones tienen recurso de alzada en el Consejo Superior. La Corte Plena y la Presidencia del Poder Judicial también tienen potestades disciplinarias, pero de estas no se cuenta con información sistematizada.

En la práctica, el régimen disciplinario se activa a partir de las quejas que se reciben. En el período 2005-2015, estos reclamos representaron en promedio, el 86% de los motivos que dieron inicio a procedimientos en el TIJ, en contraste con un 10% de causas abiertas de oficio. No obstante, a partir de 2010 se reporta un leve aumento de estas últimas.

En años recientes la carga de trabajo del TIJ en su rol de primera instancia ha venido creciendo a un ritmo promedio del 6% anual y alcanzó su punto máximo en 2015, con un

Proporción de casos ingresados que fueron sancionados por las unidades disciplinarias del Poder Judicial. 2011-2015



Fuente: *Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017* con base en los registros de las unidades disciplinarias del Poder Judicial.

total de 2.121 casos ingresados. Por otra parte, las apelaciones a los fallos de los otros órganos disciplinarios, es decir, los trámites de segunda instancia, tuvieron un comportamiento estable, con un promedio de 144 causas por año entre 2005 y 2015. En ese período, el movimiento en primera instancia generó un circulante promedio de 829 casos, mientras que en segunda instancia se mantuvo en 79.





Disparidades territoriales en la distribución de capacidades y recursos del Poder Judicial

- ♦ 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.
- ♦ Hay despachos altamente productivos que coexisten con amplios segmentos de más bajo rendimiento, aun cuando sus dotaciones de recursos y perfiles de demanda sean similares.

El *Segundo Informe Estado de la Justicia* realizó un análisis que busca 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 sus sedes.

En 2015 existían diferencias superiores al 100% entre casos resueltos por funcionario según las sedes de mayor y menor productividad. El grupo es encabezado por el Tercer Circuito de San José, que resuelve 196 casos por funcionario y, en el otro extremo, el Primer Circuito de la Zona Atlántica registró la productividad más baja con 81 casos por funcionario.

Con respecto a las capacidades, los circuitos Primero y Segundo de San José concentran la mayor cantidad de recursos económicos y personal del Poder Judicial; allí 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.

Se destaca que, en términos generales, la relación entre presupuesto y demanda es la esperada: a mayor número de casos ingresados, mayor presupuesto. 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. También, hay dos circuitos que se separan claramente del resto, tanto desde el punto de vista presupuestario como el de demanda: el Primero¹ y el Segundo de San José.

Por otra parte, desde el punto de vista de la demanda ciudadana hacia

¹ El presupuesto del Primer Circuito de San José excluye las oficinas administrativas de cobertura nacional e 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. Para 2015 las cantidades totales de investigadores y fiscales se contabilizan dentro de las direcciones del OIJ y del Ministerio Público, respectivamente.

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 nuevos que ingresan se dirige a los despachos de primera instancia, es decir es el primer nivel de acceso en un caso judicial, estos representan el 94% como promedio nacional y pocas variaciones entre circuitos; en segundo lugar, que hay una clara concentración de la demanda en el Valle

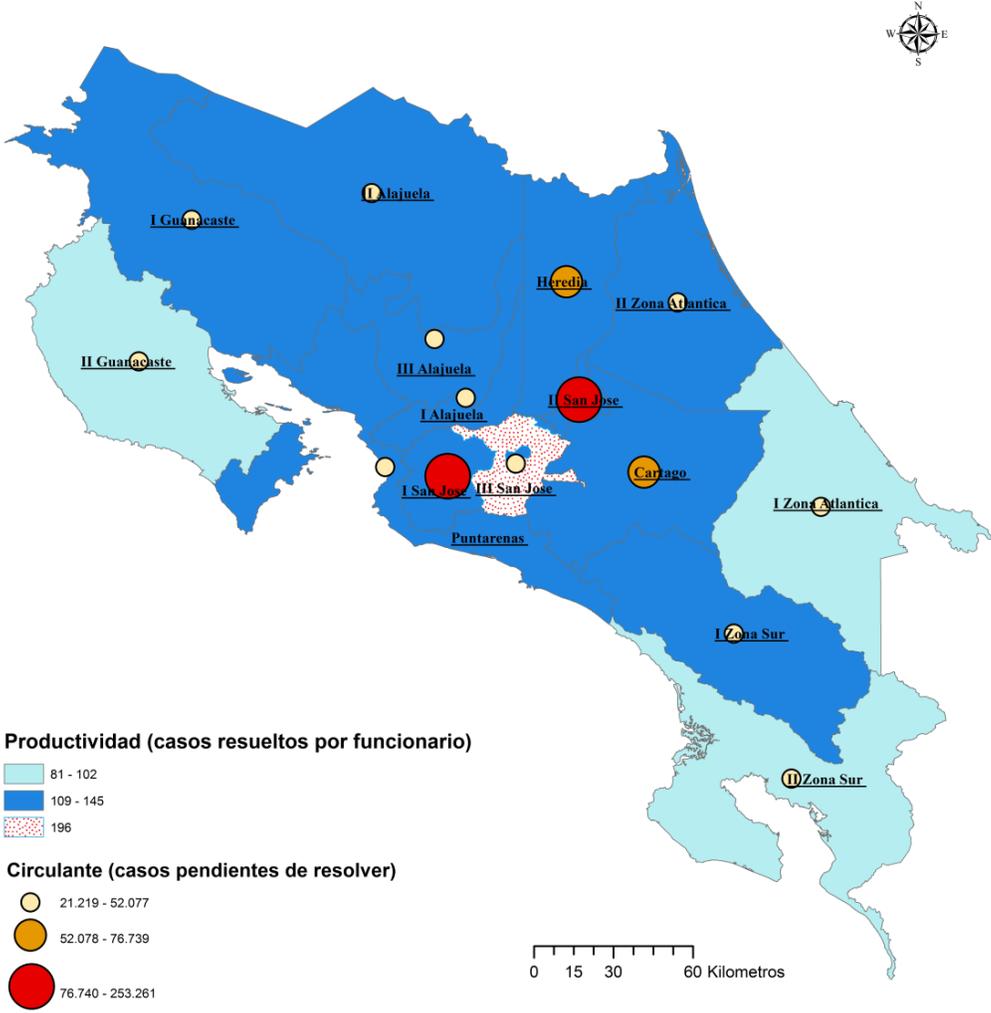
Central, como cabe esperar dados a los patrones de poblamiento del país. En 2015, los seis circuitos judiciales con más casos recibidos fueron del Valle Central y cuatro de ellos, Primero y Segundo de San José, Cartago y Heredia, recibieron en conjunto el 51,4% de los casos ingresados.

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, mientras 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

Tal y como se menciona anteriormente, las diferencias entre las sedes de mayor y menor productividad

Productividad y circulante por circuito judicial. 2015



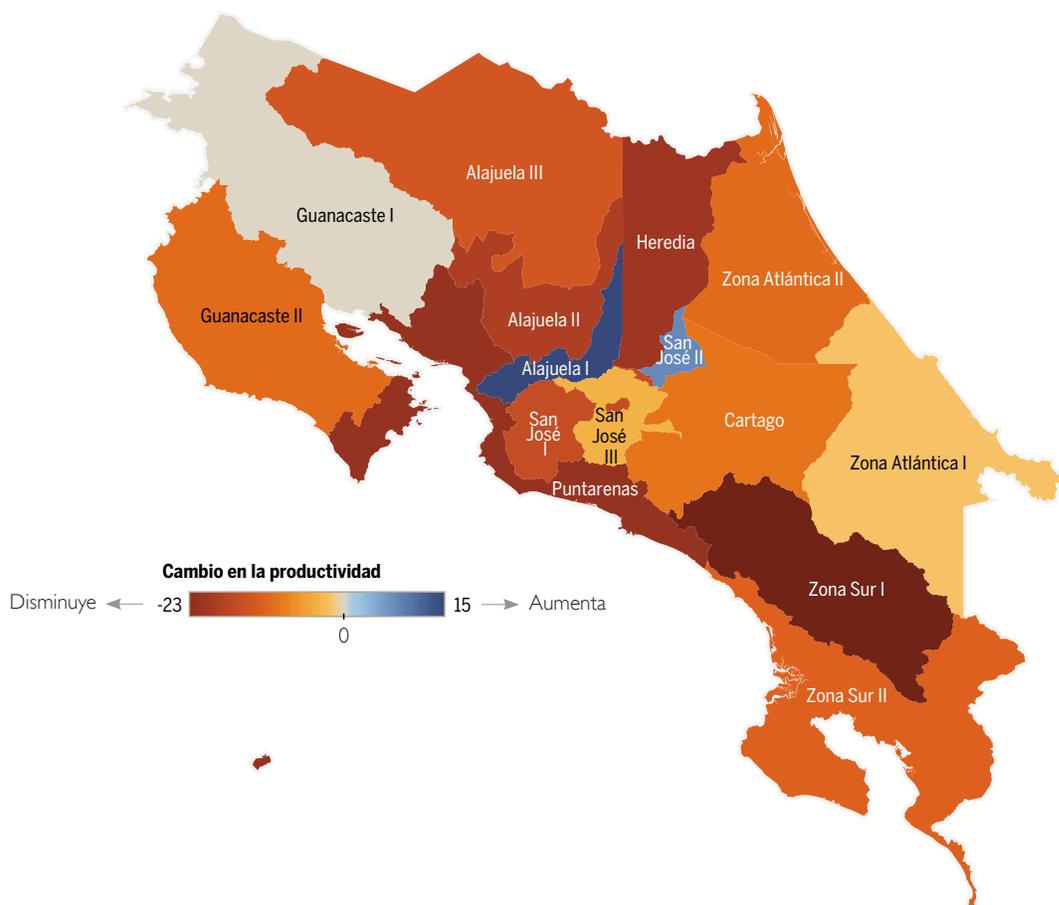
Fuente: Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017 con base en González, 2016, con datos del Poder Judicial.

eran superiores al 100% en 2015. Por ejemplo, el Tercer Circuito de San José 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.

Cambios^{a/} en la productividad^{b/} 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 OIJ).

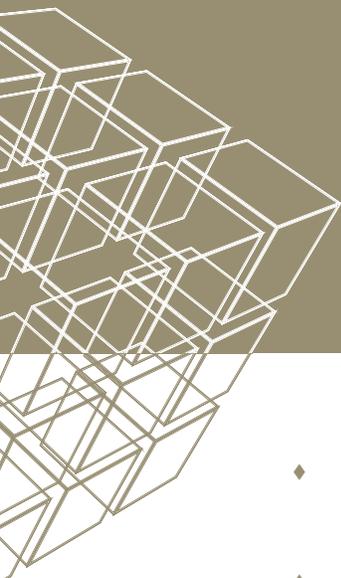
Fuente: Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017 a partir de González, 2016, con datos del Poder Judicial.

Herramientas para periodismo de datos

- ♦ Base de datos de indicadores por circuito.
- ♦ Tabla de indicadores de desempeño judicial desde 1990.







Reclutamiento y selección de personal del Poder Judicial se actualiza, pero persisten desafíos

- ◆ Inicia la migración de los procesos relativos a la selección de personal hacia la evaluación por competencias.
- ◆ Se identifica grandes brechas entre la preparación universitaria en Derecho y los requerimientos del Poder Judicial.

Los procesos de reclutamiento y selección de personal del Poder Judicial experimentan cambios significativos, lo que pretende garantizar una evaluación de los candidatos, según sus conocimientos técnicos y competencias para el ejercicio de los cargos. No obstante, estos esfuerzos se ven limitados por la débil formación en competencias que presentan las carreras de Derecho y por el poco alcance que tiene aún el enfoque por aptitudes en todos los procesos de recursos humanos del conglomerado institucional.

El *Segundo Informe Estado de la Justicia* señala que el Poder Judicial costarricense ha avanzado al realizar evaluaciones de los candidatos que combinan conocimientos técnicos con “competencias suaves” (habilidades y capacidades relacionadas con la forma en que las personas trabajan juntas, interactúan, se comunican y manejan sus emociones), por medio de instrumentos como las pruebas psicométricas y las investigaciones de antecedentes.

El esfuerzo de reclutar según perfiles de competencias no se ha concluido en todos los puestos, pero se encaminan a aumentar el alcance progresivamente. Uno de los retos que se plantean a futuro es evaluar en qué medida el personal contratado previamente cumple con los perfiles y, sobre esa base, diseñar un programa de capacitación para cerrar las brechas que se identifiquen. Por ejemplo, para el puesto de juez, el perfil define siete competencias generales y veintitrés específicas, algunas de las cuales dependen de la jurisdicción de que se trate. En el caso del perfil para fiscales se incluye cinco competencias generales y entre seis y nueve competencias específicas, según el puesto.

Asimismo, el proceso de reclutamiento y selección posee múltiples filtros. Este inicia con una etapa de verificación de los requisitos mínimos establecidos para cada puesto, tales como presentación del currículum vitae, títulos y certificados, acreditación de conocimientos técnicos en el uso de

herramientas informáticas, licencia de conducir y carné del Colegio de Abogados. Cuando se ha verificado que los postulantes cumplen los requisitos mínimos, se sigue con el proceso de evaluación de conocimientos y competencias que incluye pruebas técnicas y psicolaborales, de acuerdo con las funciones del puesto y el órgano respectivo.

También, se indica que los candidatos deben cumplir con una serie de “competencias suaves” y técnicas y demostrar su idoneidad, sometiéndose a exámenes que evalúan rasgos de personalidad y conocimientos en la especialidad del puesto al que aspiran. En algunos puestos se requiere una etapa de práctica y un curso de inducción, previo a que los interesados se consideren postulantes válidos.

De los nombramientos analizados entre el 2011 y 2015, en este estudio se encontró que existe una alta rotación interna de personal, y que los funcionarios judiciales desarrollan su carrera profesional dentro de la institución. El 50% de los defensores y el 18% de los jueces nombrados en el período bajo análisis contaban con experiencia laboral fuera del Poder Judicial. Llama la atención que ningún fiscal estaba en esa situación.

A pesar de los avances mencionados, el *Segundo Informe Estado de la Justicia* destaca que persisten aspectos de la calidad del recurso humano que requieren revisión o ser fortalecidos. Por ejemplo, los perfiles de los puestos analizados (jueces, fiscales y defenso-

res) exigen una cantidad muy elevada de competencias (alrededor de 19) y los aspirantes deben tener un alto nivel de cumplimiento (entre el 74% y el 100% de las competencias), lo cual genera un perfil poco realista que reduce la funcionalidad del proceso y dificulta la posibilidad de encontrar candidatos adecuados.

Otro hallazgo preocupante se relaciona con la duración de los procesos de reclutamiento. Cerca de una tercera parte de los procesos duró entre seis y nueve meses, y otro tanto (36%) demoró más de nueve meses. Solo un 29% se resolvió en menos de seis meses. Ello evidencia lapsos prolongados entre el inicio del reclutamiento y la selección, y el momento en que la oficina, despacho o departamento puede contar con los recursos humanos solicitados.

Aunado a esto, otro de los desafíos identificados corresponde a las amplias brechas entre los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes de los perfiles de salida de las universidades y las competencias requeridas para cumplir con las funciones de la judicatura, la Fiscalía y, en menor medida, la Defensa Pública. Este Informe exploró los programas de cinco carreras de derecho (de las cuales se gradúan la mayor parte de los funcionarios judiciales), para determinar cuánto se preparaba a los futuros abogados con las competencias requeridas en el Poder Judicial.

El análisis de las competencias requeridas en los perfiles de puestos

versus las carreras de Derecho mostró vacíos importantes en la formación inicial básica. La propuesta de desarrollo de competencias no ha permeado mucho en las mallas curriculares de las universidades.

Esta puede ser un área de oportunidad para coordinar esfuerzos entre esas instituciones y el Poder Judicial, no solo porque este es el más grande empleador de abogados del país, sino también porque, a lo largo de sus carreras, la gran mayoría de esos profesionales tendrá que interactuar con el Poder Judicial en el ejercicio de sus labores.

Estas brechas podrían ser factores determinantes de los bajos porcentajes de aprobación de las pruebas técnicas y el examen de incorporación al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica. Por ejemplo, en 2011, de los 162 profesionales que realizaron el examen de admisión al programa de Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura (FIAJ), en su mayoría funcionarios del Poder Judicial, ninguno lo aprobó. Según se comentó en el taller de consulta sobre este capítulo, en 2016 más de 250 aspirantes lo intentaron y solo 40 lo lograron. Entre noviembre de 2014 y abril de 2015, el colegio profesional antes citado aplicó el examen de conocimientos básicos en Derecho a 1.126 personas, de las cuales solo el 30% obtuvo la nota mínima requerida (80 puntos).

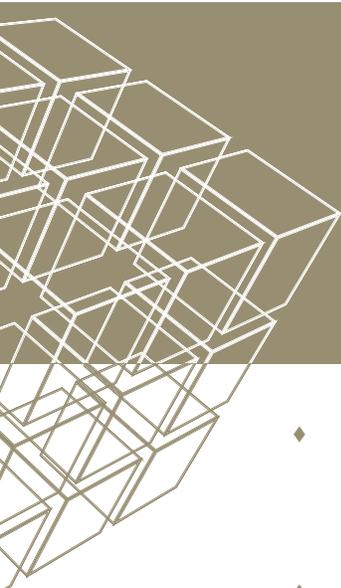
Síntesis de la evaluación del proceso de reclutamiento y selección de personal del Poder Judicial

Descripción de componentes	Cumplimiento	Hallazgos relevantes
<p>Planeamiento de negocio y estrategia La cantidad y el perfil de los recursos humanos están acordes con las necesidades actuales y futuras de la institución, y son coherentes con los objetivos y metas definidos en sus planes y estrategias.</p>	●	El perfil por competencias se aplica en un número limitado de puestos. Las competencias requeridas son muchas y se establece que su cumplimiento debe oscilar entre el 74% y el 100%, lo cual disminuye la funcionalidad del proceso y dificulta la posibilidad de encontrar candidatos adecuados.
<p>Generación de marca y gestión de candidatos Se refiere a la experiencia que vive el candidato durante el proceso de selección, al entrar en contacto con las personas, herramientas y tecnologías involucradas en el proceso. Se considera un paso fundamental en la construcción y mantenimiento de un grupo de candidatos elegibles de alta calidad.</p>	●	En los procesos de reclutamiento y selección hay una correcta gestión de la comunicación con los candidatos, ya que se informa sobre los resultados obtenidos. Se debe desarrollar mejor la “marca empleador”, con base en la cultura de la organización y la difusión del desempeño de institucional.
<p>Prácticas de reclutamiento Deben garantizar la disponibilidad de resultados de calidad en corto tiempo y con el menor costo posible. Comprende aspectos como el análisis de mercado o inteligencia competitiva y los canales de reclutamiento.</p>	●	En la Fiscalía y la Defensa Pública estas prácticas de reclutamiento solo se aplican para los puestos de entrada ^{a/} . Para puestos más altos se realizan procesos abreviados. El Poder Judicial se apega a lo que establecen las leyes y los reglamentos internos en cuanto a los medios que deben utilizarse para realizar las publicaciones de búsqueda de candidatos. Además hace uso tanto de páginas web como de redes sociales. No se realizan análisis de mercado o inteligencia competitiva. Se deben diversificar las fuentes para el reclutamiento. Los nombramientos no se realizan siempre en la clase de puesto con que inició el proceso.
<p>Infraestructura y outsourcing Comprende la disponibilidad de los recursos tecnológicos, de infraestructura y equipo para el desarrollo de los procesos de reclutamiento y selección (salas de entrevistas, software, técnicos para la revisión de las pruebas, etc.).</p>	●	Se están implementando sistemas para facilitar la revisión de requisitos y la comunicación con las y los candidatos. La Dirección de Gestión Humana no cuenta con un laboratorio informático para la aplicación de pruebas, ni con salas para entrevistas.
<p>Análisis del negocio Medición de la eficiencia y eficacia de los procesos de reclutamiento y selección y su alineamiento con el negocio.</p>	●	El Poder Judicial no realiza este tipo de análisis. Es necesario definir parámetros para medir el impacto de la función de reclutamiento y selección en el desempeño institucional.
<p>Estructuras de soporte La gestión de recursos humanos opera coordinadamente con otras áreas del negocio, para definir estrategias tendientes a la atracción de talento. Para ello se requiere claridad en cuanto a los roles y funciones de cada uno de los actores involucrados en el proceso.</p>	●	No todos los procesos de reclutamiento y selección de personal se encuentran centralizados en la Dirección de Gestión Humana. Hay otras dependencias que realizan estas tareas, como sucede con el reclutamiento y selección de jueces, del personal para sustituciones y la investigación sociolaboral de primer ingreso al OIJ.
<p>Cultura Valores organizacionales, convenios, procesos y prácticas que influyen en el comportamiento individual y colectivo de la organización.</p>	●	El modelo de reclutamiento debe ser adoptado en todos los niveles de la organización. Se debe fomentar la rendición de cuentas y transparencia en los métodos de contratación. El Poder Judicial tiene el compromiso de generar empleo para personas con discapacidad, en cumplimiento de la legislación que indica que se debe contar con un 5% de funcionarios pertenecientes a esa población.
Escala de cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> ● La práctica no se realiza en el Poder Judicial. ● Se identifica el uso de algunos elementos planteados como mejores prácticas. ● Se cumple con la totalidad de los elementos planteados como mejores prácticas. 	

a/ Se refiere a los puestos más bajos en la carrera judicial.

Fuente: Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017 con datos de Leñero y Núñez, 2016.





Análisis sobre la votación de acciones de inconstitucionalidad revela que magistrados se agrupan según temas

- ♦ En materia tributaria, al analizar los patrones de votación en diez años, se observa que los jueces constitucionales se alinean en dos grupos claramente definidos, uno de mayoría y otro de minoría.
- ♦ Las coaliciones entre magistrados son temáticas, no son estables en el tiempo ni constituyen grupos con un pensamiento jurídico homogéneo.

Un análisis realizado para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*, que examina los patrones de votación de los jueces que conformaron la Sala Constitucional durante el período 2005-2015, evidencia agrupaciones de magistrados que tienden a votar de modo similar en diversos temas.

El sistema de control constitucional vigente en Costa Rica surgió con la aprobación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, aprobada por la Asamblea Legislativa en 1989. Según lo dispone dicha ley, en este ámbito existen tres procesos para revisar un acto jurídico: la acción de inconstitucionalidad (AI), la consulta de constitucionalidad y las consultas judiciales de constitucionalidad. Específicamente, la AI permite un control de normas o actos vigentes, ya sea para resolver casos concretos o para evitar que se lesionen intereses difusos o se afecte a la colectividad en su conjunto. Con respecto a las acciones de inconstitucionalidad, el *Segundo Informe Estado*

de la Justicia indica que entre 1990 y 2015 se presentaron 8.754 acciones que representan un 2,75% del total de casos ingresados y menos del 1% de las sentencias emitidas por la Sala Constitucional. Según la clasificación realizada por la misma Sala, sobresalen los temas penales, de trabajo, de tránsito, comerciales y tributarios, así como asuntos del Poder Judicial.

Además, el Informe destaca el papel del examen de admisibilidad de las AI, el cual muestra la evolución del control activista de los primeros años de la Sala, hacia uno más autocontenido en fecha más reciente. Las variaciones en este patrón son producto de condiciones tanto internas –cambios en otras jurisdicciones y en la conformación de la Sala y sus criterios de admisibilidad– como externas, de mayor rigurosidad y filtros previos en el trámite legislativo. Durante el período 1990-2015, en promedio, un 18% de las acciones superó el examen de admisibilidad (1.640) y recibió una votación por el fondo.

La admisibilidad opera como un mecanismo de autocontención de la Sala, en dos sentidos: en primer lugar, porque mantiene estrictos controles de requisitos formales, lo cual hace que la mayoría de las AI se rechace de plano por la forma, sobre todo en los últimos dos años. En segundo lugar, porque al definir el alcance de su competencia (la responsabilidad y la decisión sobre la admisibilidad de las AI es competencia exclusiva de la Presidencia de la Sala Constitucional, que revisa y decide en primera instancia sobre cada asunto que ingresa) la Sala reduce su intervención en el sistema político.

Una vez ingresadas para votación por el fondo, destaca el hecho de que las votaciones predominantes en las acciones de inconstitucionalidad muestran alianzas entre subgrupos de magistrados. Dichas agrupaciones no son coaliciones altamente cohesionadas, que trasciendan los asuntos

particulares y permitan predecir la votación de acuerdo con filosofías políticas y jurídicas reconocibles. La mayoría de los magistrados y las magistradas tiene importantes áreas de convergencia.

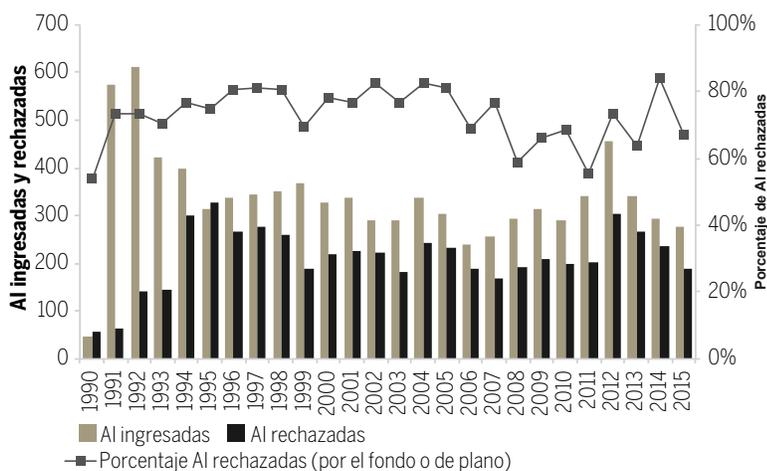
En primer lugar, destacan los patrones de votación en dos áreas sensibles: la ambiental y la penal. Los temas relacionados con el ambiente fueron la segunda fuente de acciones de inconstitucionalidad (AI) durante el período estudiado: 44 de las 496 acciones resueltas por la Sala (9%) pertenecen a esta materia. El 64% de las sentencias se dictó por unanimidad, razón por la cual podría pensarse que la mayoría de los magistrados converge en una línea jurisprudencial en asuntos ambientales. Sin embargo, un análisis más fino revela que los once jueces propietarios que votaron estos casos tendieron a conformar tres grupos de tamaños relativamente similares.

Con respecto a los fallos en materia tributaria, se destaca que hay un mayor consenso en la Sala. El 79% de las acciones admitidas durante el período 2005-2015 (19 de 24) se resolvió por unanimidad. Adicionalmente, en cinco casos hubo notas separadas y solo dos se resolvieron por votación de 4-3. Se observa que los jueces se alinean en dos grupos claramente definidos y con fuerte interacción en su interior, uno de mayoría y otro de minoría.

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

Por otro lado, no en todos los temas existe una dinámica política de mayorías y minorías entre los magistrados de la Sala Constitucional. El análisis de redes aplicado a los patrones de votación permitió identificar ciertos asuntos en los que el tribunal exhibió un comportamiento relativamente unificado a lo largo de la década, más allá de los cambios en su integración y el contenido de las resoluciones. Este es el caso de las acciones de inconstitucionalidad relativas a pensiones y la

Acciones de inconstitucionalidad (AI) ingresadas y rechazadas. 1990-2015^{a/}



a/ El eje izquierdo muestra las AI ingresadas y rechazadas. El eje derecho señala las AI rechazadas como porcentaje de todas las AI que fueron votadas o rechazadas.

Fuente: *Segundo Informe Estado de la Justicia*, 2017 con datos de la Sala Constitucional del Poder Judicial, 2016.

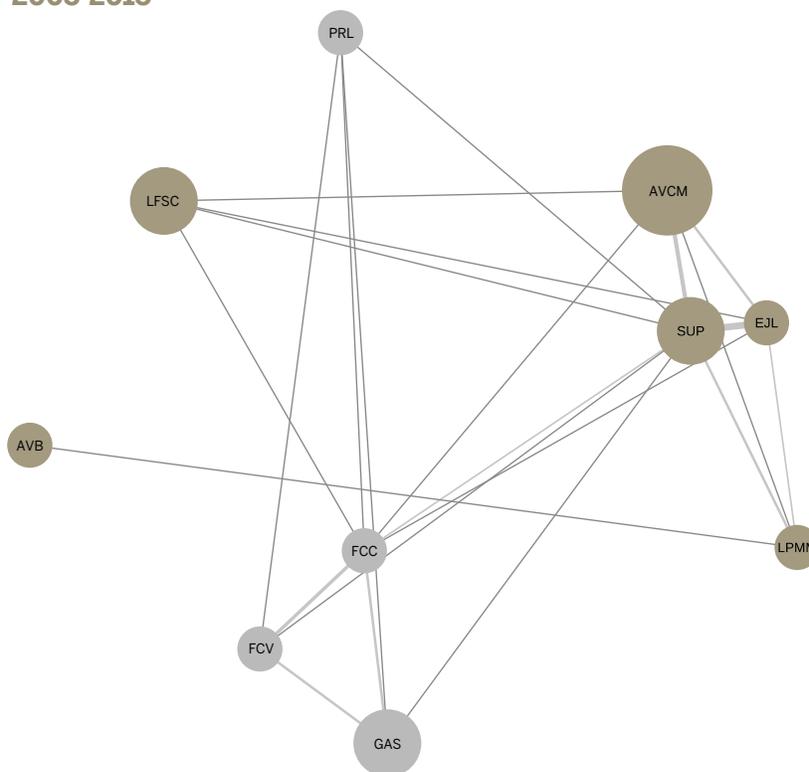
materia de tránsito. En el primer caso, los once magistrados propietarios que en distintos momentos conocieron las AI tendieron a votar del mismo modo, lo que sugiere que existe una línea jurisprudencial definida que no es afectada por los cambios en la conformación de la Sala. En el segundo caso –tránsito–, nueve jueces tendieron

a votar las mismas tesis y, como en el caso anterior, formaron un grupo relativamente homogéneo en el que las diferencias no fueron tan grandes como para alterar el clima consensual.

Para la realización de este estudio, cabe destacar la utilización de la base de datos prosopográfica de magistrados (2016), la base de datos de

acciones de inconstitucionalidad sin o con lugar 2005-2015 (Base Resueltos) y la base de datos de admisibilidad 2005-2015 (Base Admisibilidad), que incluye las AI que fueron rechazadas. Estas fueron construidas bajo la dirección del Programa Estado de la Nación, con los registros facilitados por la Sala Constitucional.

Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en acciones sobre asuntos tributarios. 2005-2015^{a/}



a/ Los colores indican los grupos o comunidades de magistrados que comparten patrones de votación y se diferencian del resto. El grosor de las líneas indica la cantidad de votaciones compartidas y el tamaño de los nodos es el número de veces que cada persona redactó una sentencia. Cada una de las siglas utilizadas identifica a un magistrado o magistrada.

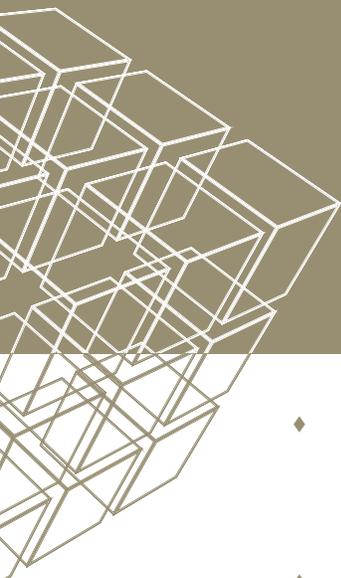
Fuente: Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017 con información de la base de datos Resueltos del PEN.

Herramientas para periodismo de datos

- ♦ Base de acciones de inconstitucionalidad sin o con lugar (Resueltos).
- ♦ Base de datos de admisibilidad de las AI.
- ♦ Base de datos prosopográfica de magistrados.







Defensa Pública amplía capacidades de atención, pero persisten retos en la gestión de su crecimiento

- ♦ Institución supervisa en promedio a 66 defensores por año, lo cual permite desarrollar acciones de capacitación y posibles sanciones disciplinarias.
- ♦ Inexistencia de datos sobre el desempeño específico de cada defensor o defensora impide la realización de estudios a profundidad del rendimiento de la DP.

La Defensa Pública de Costa Rica, si bien goza de prestigio a nivel internacional y ha mostrado un constante crecimiento en su cobertura de lugares y temas, presupuesto y cantidad de trabajo, en este *Segundo Informe de la Justicia* se identificaron desafíos en áreas como sistemas de gestión, las cargas de trabajo, cobros y evaluación del desempeño.

Durante el período 2004-2016 la Defensa Pública (DP) absorbió, en promedio, un 7,2% del presupuesto del Poder Judicial. Es el segundo de los seis programas de este órgano con menor dotación de recursos, pues las mayores partidas del presupuesto de 2016 se dedicaron a los programas de Servicios Jurisdiccionales (34%), Dirección y Administración (23%), OIJ (22%) y Ministerio Público (11%). Sin embargo, en términos reales, el peso de esta entidad se ha incrementado: al pasar de 6,5% en 2006 a 7,8% en 2016, triplicó la cantidad de fondos que recibe, de poco

más de 10.000 millones a 32.492 millones de colones constantes (base diciembre 2015).

En términos de personal tiene alrededor de 500 funcionarios, de los cuales aproximadamente la mitad se dedica a la justicia penal. Pero están distribuidos de manera variable. En los registros nacionales destaca el caso de Upala, con casi 600 causas penales activas por año entre 2011 y 2015, para su único defensor público especializado en materia penal. En general, en 2015 tres oficinas mostraban promedios mayores a 500 casos por defensor y otras seis superiores a 400.

También, los servicios de la DP tienen una amplia demanda. De acuerdo con las estadísticas oficiales, desde el cierre de 2011 hasta el cierre de 2015, el promedio nacional de causas activas por plaza de defensor especializado en materia penal al final de cada año fue mayor a 280 y llegó a un máximo de 307 en 2011. Los asuntos entrados y terminados, en promedio por

defensor, por año se mantuvieron estables: en 2015 fueron 138 y 150, respectivamente.

Por otro lado, el *Segundo Informe Estado de la Justicia* señala que la ausencia de datos específicos -cuantitativos y cualitativos- sobre el desempeño por defensor o defensora, limita la realización de estudios sobre el rendimiento de la DP. Tampoco se cuenta con información sobre

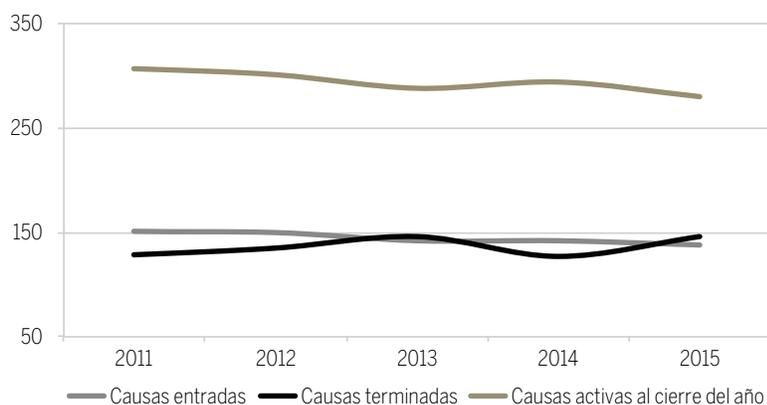
cómo se resuelven los casos por tipo de defensor.

La Dirección de la DP reporta la realización de giras anuales de supervisión en todas las oficinas del país, para evaluar el desempeño de las y los defensores. Entre 2010 y 2015 la entidad efectuó supervisiones a un promedio de 66 defensores por año, aunque las cantidades son muy variables. Por ejemplo, en 2011 se

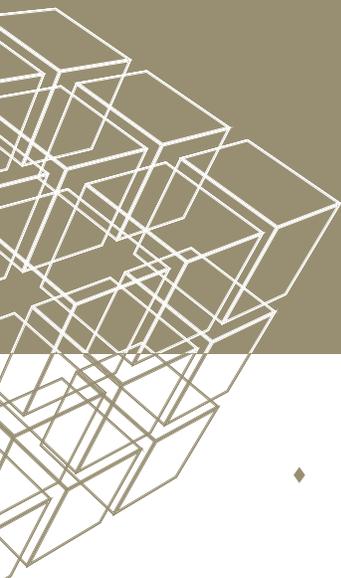
supervisaron 142 y un año después la cifra se redujo a 29. A julio de 2016 se habían desarrollado 63 de estos procedimientos en todo el país.

Los resultados permiten a la DP desarrollar acciones de capacitación para solventar los desafíos detectados. Además, si durante el proceso se registran faltas a los deberes del defensor, los casos se trasladan a la Unidad de Supervisión Disciplinaria, si no superan los quince días de sanción. Así, entre el 31 de octubre de 2014 y el 31 de octubre de 2015, esa instancia registró 112 causas contra sus funcionarios. Un 39% de ellas correspondió a quejas por negligencia (Defensa Pública, 2015). La entidad finalizó 74 procesos, que en su gran mayoría resultaron archivados (55), dos concluyeron con una suspensión sin goce de salario y tres con una declaratoria de incompetencia. El resto se distribuyó entre amonestaciones escritas y llamadas de atención.

Causas promedio en materia penal, por defensor público
(promedio anual)



Fuente: *Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017* con datos de la Defensa Pública.



Población carcelaria creció en un 60% en la última década

- ◆ Entre 2005 y 2015, las principales causas de este crecimiento: aumento de sentencias condenatorias en tribunales ordinarios, entrada en operación de los tribunales de flagrancia y el uso y duración de la prisión preventiva.
- ◆ Delitos contra la propiedad son el principal motivo de las sentencias de prisión efectiva; en un centro penitenciario a mediados de 2016, un 39% de las personas ingresaron por esa causa y descontaban penas de seis años en promedio, y un 85% había sido condenado por robo agravado.

El *Segundo Informe Estado de la Justicia* identificó tres fuentes judiciales relevantes que inciden en el fuerte aumento de la cantidad de personas privadas de libertad: el aumento de las sentencias condenatorias en juicios ordinarios, la entrada en funcionamiento de los tribunales de flagrancia, y la frecuencia y duración de la prisión preventiva que los jueces y juezas dictan para arraigar a los imputados de delitos.

Las condiciones anteriormente mencionadas incidieron en que la población carcelaria por 100.000 habitantes se incrementara en un 60% en la última década, hecho que a su vez ha generado una fuerte presión sobre la infraestructura penitenciaria, que no se amplió correlativamente en ese período.

Entre 2005 y 2008, de las sentencias dictadas por los tribunales penales la

mitad o menos fueron condenatorias. Esa proporción empezó a crecer a partir de 2009, hasta alcanzar en 2015 casi dos terceras partes de los fallos emitidos en procesos ordinarios y más del 80% en los tribunales de flagrancia. En diez años se produjo un incremento de dieciocho puntos porcentuales, lo que en términos absolutos representa 5.200 personas condenadas más que en 2005.

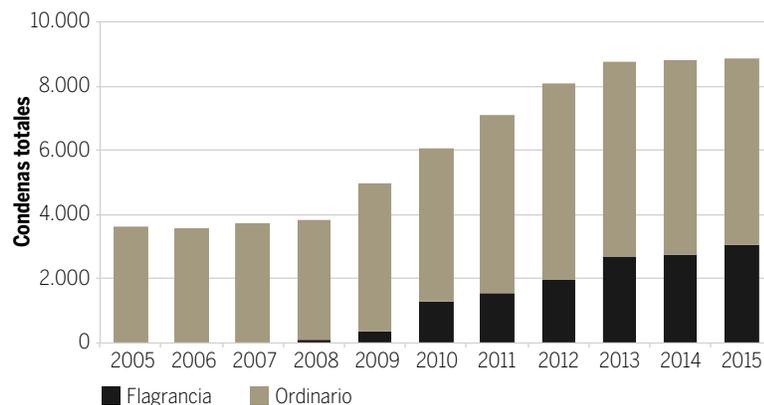
No todas las condenas implican una pena de prisión, pues existen otras sanciones tales como multas, trabajos y ejecución condicional de la pena. En promedio, la proporción de condenatorias que sí implican prisión efectiva fue de 66% en los procesos ordinarios entre 2005 y 2015 y de 52% en los de flagrancia en el período 2008-2015; en estos últimos se usan con más frecuencia

las sanciones alternativas. El número de personas ingresadas en algún centro penitenciario se duplicó, al pasar de 2.371 en 2005 a 5.433 en 2015.

Asimismo, el crecimiento de las condenatorias está asociado directamente a los delitos contra la propiedad, que son el principal motivo de las sentencias de prisión efectiva. De las personas que se encontraban en un centro penitenciario a mediados de 2016, el 39% ingresó por esa causa. En promedio descontaban penas de seis años y el 85% había sido condenado por robo agravado. Este tipo de delito tiene una sanción de cinco a quince años de cárcel, lo cual hace imposible la ejecución condicional de la pena, pues esta solo es viable en casos que ameritan menos de tres años de prisión.

Por otro lado, este Segundo Informe señala que la creación de los tribunales de flagrancia generó una nueva fuente de privación de libertad. De conformidad con el artículo 236 del Código Procesal Penal, un caso de flagrancia se presenta cuando el autor de un delito es sorprendido cometiéndolo o inmediatamente después, mientras es perseguido o si tiene objetos o rastros que hagan presumir de forma vehemente que acaba de participar en un hecho delictivo. Para este tipo de casos existen despachos especializados: los tribunales de flagrancia. En ellos se omite la etapa intermedia y el procedimiento judicial que se desarrolla es totalmente oral y expedito. El servicio funciona las veinticuatro horas del día.

Condenas totales, según tipo de tribunal. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

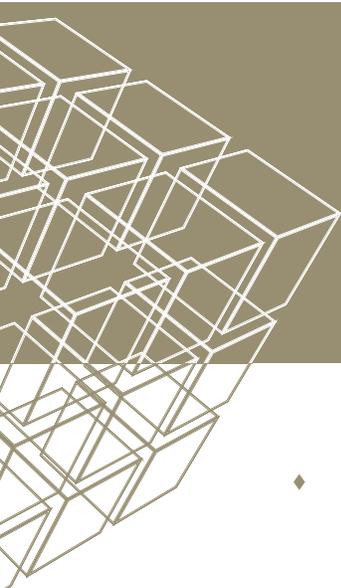
Fuente: Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017 con base en los Anuarios Judiciales.

En 2014 existían catorce tribunales de flagrancia repartidos por todo el país. Las estadísticas del Poder Judicial reportan las sentencias y condenas de estos juzgados a partir de 2008, iniciando con el plan piloto que se ejecutó en el Segundo Circuito Judicial de San José. El trámite de delitos flagrantes pasó de representar un 2% de las condenas de los tribunales penales en aquel año, a un 34% en 2015. En términos absolutos esto equivale a alrededor de 79 condenas en 2008 versus 3.040 en 2015, de las cuales 1.585 significaron prisión efectiva.

Para ilustrar el impacto de los tribunales de flagrancia en el encarcelamiento se puede analizar una situación hipotética, en la que se suprime el porcentaje de sentencias condenatorias con prisión efectiva dictadas por esos juzgados. En ese escenario, la sobrepoblación se habría reducido un 38% en 2015.

Otro de los motivos que inciden en el aumento de las personas privadas de su libertad corresponde al uso de la prisión preventiva. Cabe mencionar que una de las medidas más utilizadas en el sistema costarricense como alternativa a la privación de libertad es la ejecución condicional de la pena. Según los artículos 59 y 60 del Código Penal, esta se puede aplicar siempre que la pena sea menor a tres años de prisión, que la persona no haya sido condenada antes (es decir, que no sea reincidente) y muestre arrepentimiento y voluntad de reparar el daño.

Los tribunales ordinarios aplican la ejecución condicional a un tercio de sus condenatorias (31%), proporción que se mantiene relativamente estable desde 2005 y que solo presentó reducciones leves con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, en 2008.



Mejoran controles internos del OIJ pero no así su rendición de cuentas

- ♦ En los últimos cinco años se fortaleció el seguimiento al trabajo de los agentes investigadores del OIJ por un mayor uso de las tecnologías de información y comunicación.
- ♦ En 2015 el OIJ recibió 86.779 denuncias de todo tipo.

Los controles internos del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) han mejorado y se han fortalecido recientemente en el país. No obstante, la existencia de controles no garantiza automáticamente la transparencia y la rendición de cuentas por parte del OIJ.

El *Segundo Informe Estado de la Justicia* revela que en los últimos diez años, las capacidades institucionales del OIJ han tenido un notable crecimiento, en respuesta a un contexto de crecientes demandas en materia de seguridad ciudadana. La mayor dotación de recursos ha sido acompañada de reformas de gestión que están reconfigurando la gobernanza de esa entidad.

Desde el 2012 el OIJ inició con la implementación de una serie de sistemas integrados para registrar y dar seguimiento a su trabajo, por ejemplo, la puesta en operación de herramientas tecnológicas para crear un modelo de gestión multidimensional. Con ello se han fortalecido los mecanismos de control administrativo interno, sobre

todo del rendimiento de los agentes investigadores.

A pesar de la existencia de controles, estos no garantizan la transparencia y la rendición de cuentas del OIJ, ni su apertura al escrutinio público. Dicho Organismo ha desplegado esfuerzos para proveer a la ciudadanía de más y mejor información policial (consultas de las denuncias en línea, reportes sobre la periodicidad de los delitos), pero no información sobre su gestión institucional, metas, indicadores, régimen de sanción, personal, etc.

Por otro lado, se señala que los controles externos, políticos, legales o administrativos son poco ejercidos en la actividad del OIJ.

Con respecto a los mecanismos diseñados para que las autoridades judiciales evalúen su gestión, en el marco del sistema de control interno de la institución, la Corte Suprema y el Consejo Superior deben aprobar la creación de nuevas dependencias en el OIJ y la implementación de políticas

específicas, como la norma de calidad y el desarrollo de la Plataforma de Información Judicial. En este sentido, el personal del OIJ recibe capacitación de la Unidad de Control Interno del Poder Judicial, utiliza la metodología de control de riesgos y elabora anualmente las autoevaluaciones diseñadas por esa Unidad.

Un segundo control lo constituye la Comisión Permanente de Enlace con el OIJ. Esta instancia tiene como atribuciones conocer previamente los asuntos que el Organismo remitirá a la Corte y velar por una función policial correcta y eficiente. Se dinamizó en 2015 para iniciar una investigación sobre denuncias contra el OIJ, de la cual aún no se conocen los resultados.

El OIJ puede ser fiscalizado por la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes de la República y la Asamblea Legislativa, pero tienen una escasa e intermitente intervención en este órgano. Asimismo, está sujeto al control ciudadano, que puede ser ejercido directamente, por medio de denuncias o solicitudes de información, de las cuales no se cuenta con datos.

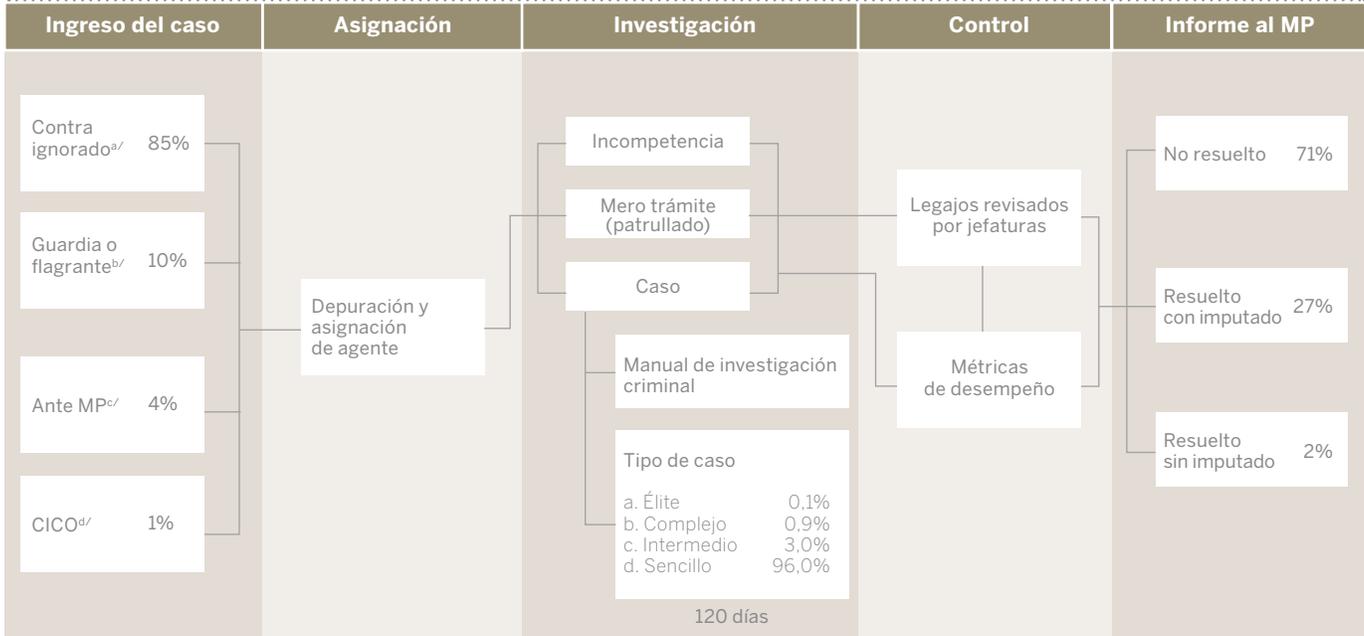
Una debilidad señalada en este *Segundo Informe Estado de la Justicia* se relaciona con la falta de información a los usuarios para comunicarles cómo se desarrolla su caso o cómo terminó. Por ello, en este Informe se describe el recorrido que sigue un caso en cada etapa de la investigación y los mecanismos que se han

implementado para garantizar a las personas usuarias el cumplimiento del debido proceso.

De las denuncias ingresadas anualmente al OIJ, el 85% corresponde a “denuncia contra ignorado” (se inicia una investigación en la que se desconoce quién o quiénes son los responsables del hecho). En la fase de presentación de una denuncia, la obligación legal de aceptar todos los casos y la amplia cobertura del servicio del OIJ constituyen la principal garantía de los derechos procesales de los habitantes del país.

En la fase de investigación, los casos se clasifican en cuatro categorías según su nivel de complejidad: sencillos, intermedios, complejos y élite. Para hacer dicha clasificación se asignan

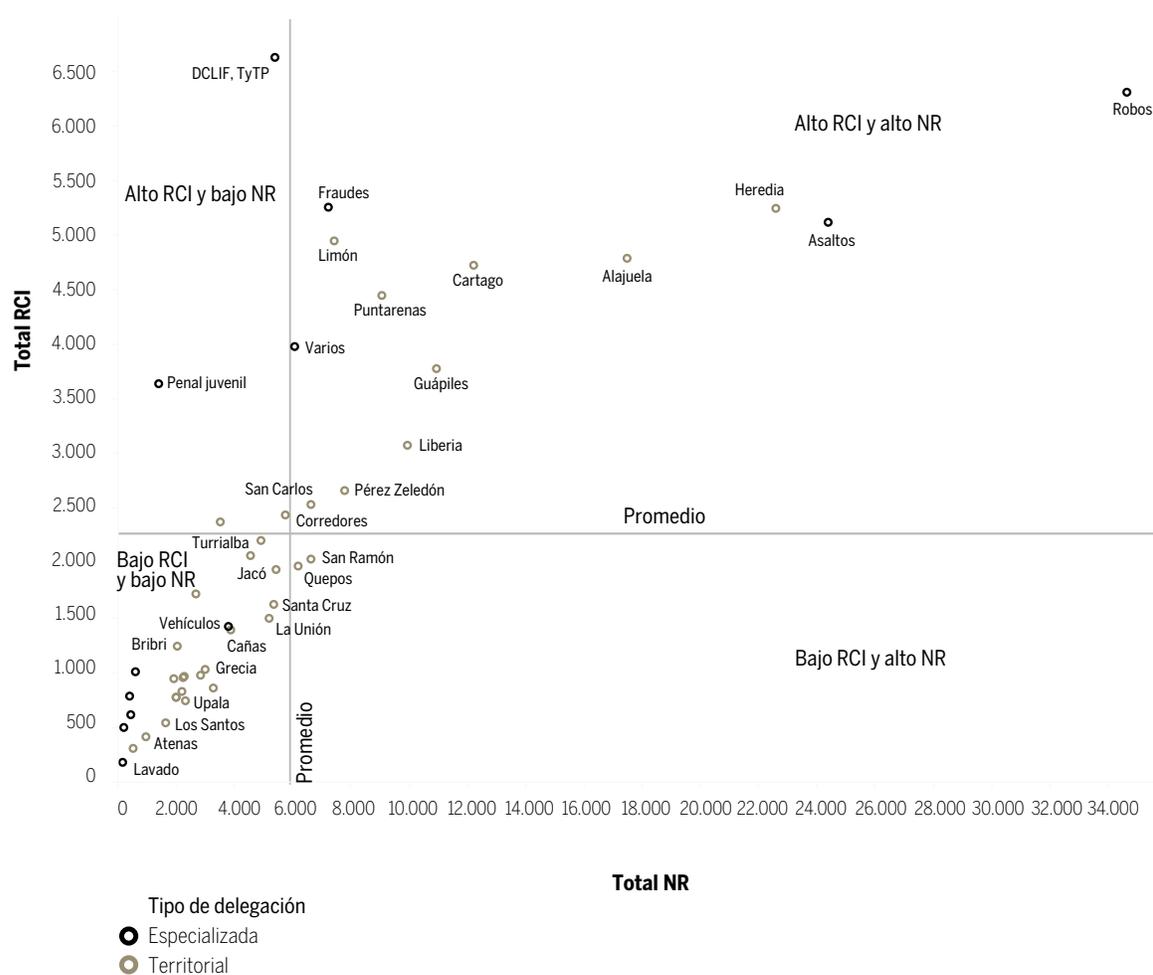
Proceso que sigue una denuncia en el OIJ



a/ Contra ignorado: denuncias en las que no se conoce el autor del posible delito.
 b/ Guardia o flagrante: denuncias recibidas en las sedes del OIJ o como resultado de un operativo del mismo OIJ.
 c/ MP: Ministerio Público.
 d/ CICO: Centro de Información Confidencial.

Fuente: *Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017* con datos de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

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



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

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

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

Fuente: Segundo Informe Estado de la Justicia, 2017 con información de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

puntos a cada expediente y se establece un ranking de investigación. Se estima que cada agente se encarga simultáneamente de cuatro casos.

El proceso del OIJ finaliza con un informe, en un plazo dentro de los 120 días posteriores al inicio. Los informes más comunes son sobre la categoría de caso no resuelto (NR), que es remitido

al Ministerio Público sin que en la investigación criminal se haya logrado identificar al autor del hecho delictivo; el caso resuelto con imputado (RCI) es remitido al Ministerio Público, luego de que en la investigación criminal se ha identificado al presunto autor o autores del hecho delictivo; y el caso resuelto sin imputado (RSI) es

remitido al Ministerio Público, porque en la investigación se estableció la verdad de los hechos, pero no hay un imputado ya que no existió delito (suicidios, muertes por causas naturales y denuncias ingresadas que luego se determinó que no constituían delitos).

En cuanto a los casos no resueltos (NR), en el período 2011-2015, en

promedio, las oficinas y delegaciones del Organismo emitieron 5.912 informes por año. Cabe señalar que 32 de las 47 dependencias están por debajo del promedio del quinquenio, mientras que entre las restantes quince que lo superan, hay cuatro que registran cifras muy supe-

riores al resto: la Delegación de Alajuela con 17.469, la de Heredia con 22.582, la Oficina de Asaltos con 24.373, y la Oficina de Robos con 34.628.

Por su parte, la cantidad de casos resueltos con imputado (RCI) aumentó ocho puntos porcentuales

(pasó de 20% a 28% en los cinco años del período analizado). Dicha mejora tiene efectos en todo el sistema de administración de justicia, pues impacta directamente a la Fiscalía, que es la encargada de cerrar los procesos.

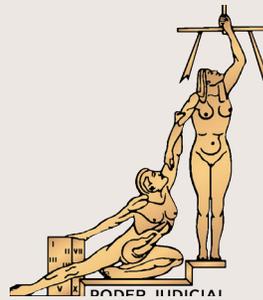




PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN



EN CONVENIO CON



www.estadonacion.or.cr

@EstadoNacion
 EstadoNacion
 EstadoNacion