

# ESTADO DE LA JUSTICIA

Tercer Informe Estado de la Justicia

## Investigación de Base

### “El rol del Poder Judicial en el diseño y ejecución de las leyes”

Investigadora

Ariana Macaya Lizano

San José | 2020

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



353.4  
M117r

Macaya Lizano, Ariana.

El rol del Poder Judicial en el diseño y ejecución de las leyes / Ariana Macaya Lizano -- Datos electrónicos (1 archivo : 620 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2020.

ISBN 978-9930-540-35-0

Formato PDF, 82 páginas.

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

1. LEYES. 2. PROYECTOS DE LEY. 3. REFORMA JUDICIAL. 4. ASAMBLEA LEGISLATIVA. 5. PODER JUDICIAL. 6. LEGISLACIÓN. 7. FINANCIAMIENTO. 8. COSTA RICA. I. Título.

EBV



## Contenido

<b>Presentación</b> .....	2
<b>Introducción</b> .....	3
<b>Metodología</b> .....	5
Pregunta central.....	5
Preguntas de investigación.....	5
Objetivos de la investigación .....	5
Fuentes de información .....	5
El diseño de las normas que impactan al Poder Judicial y su relación con la independencia judicial .....	8
<b>La iniciativa de los proyectos que afectan al Poder Judicial</b> .....	10
La dificultad de definir el impacto al Poder Judicial .....	10
La iniciativa del Poder Judicial en las grandes reformas .....	13
Los otros actores en la iniciativa de reforma .....	18
<b>La tramitación legislativa de los proyectos de reforma al Poder Judicial</b> .....	20
La participación activa del Poder Judicial en la tramitación de los proyectos.....	20
La participación de otros actores .....	26
<b>El financiamiento a las reformas al Poder Judicial</b> .....	28
La ausencia de planificación presupuestaria previa de los proyectos .....	28
Las fuentes de financiamiento de las reformas .....	33
Los cambios recientes en el planeamiento presupuestario de los proyectos de reforma .....	34
<b>Conclusiones</b> .....	<b>34</b>
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>36</b>

## **Presentación**

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

## **Introducción**

En la audiencia llevada a cabo ante la Comisión permanente especial de Seguridad y Narcotráfico de la Asamblea Legislativa, en el marco de la discusión del expediente nº 19645 *Creación de una Jurisdicción Especializada en delincuencia organizada en Costa Rica*, el Magistrado José Manuel Arroyo subrayó:

"Hay que pensar en todo lo que significa crear una nueva jurisdicción y su sostenibilidad en el tiempo, porque ya nos ha pasado en años pasados y con temas pasados, que con muy buena voluntad la Asamblea Legislativa le da apoyo a un tema, crea el instrumento para que atienda una necesidad que se ha detectado y luego el Poder Judicial tiene que ver de dónde saca recursos para sostener aquellos, con las limitaciones presupuestarias que nos preocupan a todos"(p. 161).

En efecto, el Programa Estado de la Nación ha desarrollado un indicador de la calidad de la legislación aprobada llamado la "promesa democrática". Este indicador determina si las leyes sustantivas requieren un financiamiento y, en caso afirmativo, si se prevé la asignación de recursos. Si esto no sucede se convierte una "promesa democrática sin sustento económico" (PEN, 2018, p.199). El número de este tipo de legislaciones ha ido en aumento en la última legislatura (período 2017-2018) y pareciera ser una constante en el caso de las reformas al Poder Judicial, en donde la mayoría de las reformas se aprueban sin mención específica a su contenido presupuestario (Castillo, 2019).

Retomando la clasificación de las "olas reformistas" desarrollada en el Primer Informe Estado de la Justicia (2015), las dos primeras olas fueron financiadas en buena parte gracias a dos préstamos negociados con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, la ejecución de estos préstamos finalizó en el 2013, obligando a buscar nuevos fondos para el mantenimiento de las reformas ya aprobadas y para seguir con el plan de mejoramiento del Poder Judicial, en particular las diferentes reformas procesales que se venían gestando desde el 2002.

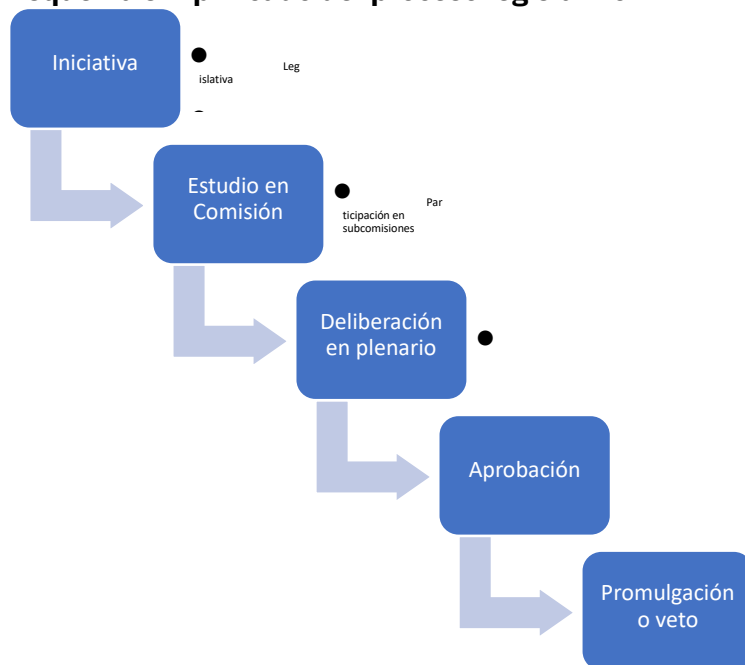
El problema del financiamiento a las reformas al Poder Judicial llegó a su culmen a principios del año 2018 con la imposibilidad de implementar la nueva Jurisdicción Especializada para el crimen organizado, creada mediante Ley nº 9481, por falta de presupuesto. En un contexto de crisis fiscal y de medidas de contención de gasto, resulta vital analizar el origen de estas promesas democráticas sin sustento económico en el marco de las reformas al Poder Judicial. Estas reformas ¿obedecen a la voluntad propia del Poder Judicial o han sido impuestas por el Poder Legislativo? Se busca entonces analizar cuál es el papel del Poder Judicial y cuáles son las relaciones que se dan entre este poder y la Asamblea Legislativa a la hora de proponer y aprobar proyectos sustantivos que afectan la organización del primero.

Para realizar este análisis se deben tomar en cuenta el siguiente referente constitucional:

- Artículo 167: “Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, deberá la Asamblea Legislativa consultar a la Corte Suprema de Justicia; para apartarse del criterio de ésta, se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea”.
- Artículo 177 inciso 2: “En el proyecto se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico, Sin embargo, cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestas por ese Poder, el Departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda”.
- Artículo 179: “La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos”.

De esta forma, se busca analizar los principales actores en la iniciativa y tramitación de los proyectos de ley que afectan al Poder Judicial para poder identificar el origen, las causas y la extensión de estas promesas democráticas sin sustento económico.

**Figura 1**  
**Esquema simplificado del proceso legislativo**



Fuente: Elaboración propia.

## **Metodología**

### **Pregunta central**

¿Cuál es el papel que juega el PJ en el diseño e implementación de las normas que les afectan?

### **Preguntas de investigación**

- ¿De dónde ha surgido la iniciativa de las leyes que han tenido efectos sobre el Poder Judicial?
- De las leyes relacionadas al poder Judicial, ¿Cuántas se han aprobado sin indicar los recursos económicos para llevarse a cabo? ¿Cómo se han logrado ejecutar?

### **Objetivos de la investigación**

- Analizar, más allá de la iniciativa formal, quién propone los proyectos de ley que han tenido efecto sobre el Poder Judicial con el fin de identificar los principales actores en la reforma al Poder Judicial.
- Estudiar el seguimiento y la participación de diferentes actores del Poder Judicial en el proceso legislativo de aprobación de leyes que han tenido efecto sobre este Poder, con el fin de determinar cuál es el nivel de cooperación entre la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial en la etapa de discusión de los proyectos.
- Identificar si existen mecanismos que permitan medir el impacto financiero de un proyecto de ley de previo a su aprobación y si éstos han sido utilizados con el fin de analizar posibles mejoras a las reformas del Poder Judicial.

### **Fuentes de información**

Para poder lograr los objetivos de esta investigación se recurrió a tres fuentes principales de información:

- La base de datos realizada por el investigador Daniel Castillo en el marco de este mismo capítulo y que analiza 114 leyes que crearon nuevas competencias para el Poder Judicial aprobadas entre el 1 de mayo de 1990 y el 30 de abril del 2018.
- Un estudio detallado de la iniciativa de las 114 leyes que componen la base de datos principal, especificando el papel que el Poder Judicial jugó en la iniciativa de la misma.
- Un estudio detallado de 42 expedientes que se consideraron los proyectos con mayor impacto en el Poder Judicial.
- Se agregó el estudio detallado de un proyecto que no llegó a convertirse en ley de la República (expediente 17743 Ley de Reforma a la Jurisdicción Constitucional).
- Entrevistas semiestructuradas a actores claves tanto del Poder Judicial como de la Asamblea Legislativa.

Del estudio de la base de datos surgieron varias interrogantes que motivaron un estudio detallado de las 114 leyes para poder identificar el verdadero redactor del proyecto de ley, más allá del autor de la iniciativa formal. En efecto, el Poder Judicial no cuenta con la potestad constitucional de presentar por sí mismo proyectos de ley, por lo que debe presentarlos ya sea por medio de la iniciativa del Ejecutivo o de diputados. Esto obligó a un análisis más profundo, con el fin de identificar de dónde provenía realmente la iniciativa de los proyectos de ley que crean y asignan competencia al Poder Judicial. De esta forma, se tomaron los 114 proyectos analizados en la base de datos y se consultó tanto el expediente legislativo como las actas de la Corte Plena de la época contemporánea al proyecto con el fin de analizar si dicho proyecto emanaba de una iniciativa propia del Poder Judicial.

Asimismo, Se consideró pertinente analizar cuál es el proceso de aprobación que tienen algunos de estos proyectos más allá de la iniciativa y si el Poder Judicial juega un rol en la tramitación del mismo, tanto si es consultado por el Poder Legislativo o si busca participar para lograr la aprobación de los proyectos que provienen de su iniciativa. De esta forma, de las 114 leyes, se seleccionaron 42 que pueden calificarse de “alto impacto” para el Poder Judicial. Para calificar el impacto de estas leyes y considerarlas de “alto” impacto, se tomaron en cuenta los siguientes criterios:

- Las leyes orgánicas y de organización de los organismos que forman el Poder Judicial y de sus funcionarios, así como sus modificaciones.
- Las leyes que crean juzgados o tribunales, en virtud de lo establecido por los artículos 152 y 166 de la Constitución.
- Las leyes procesales.
- Aquellas leyes que, sin formar parte de las categorías anteriores, crean 10 o más competencias al Poder Judicial.



**Cuadro 1**  
**Las leyes de “alto impacto”**

<b>Criterio</b>	<b>Número</b>	<b>Leyes</b>
<b>Leyes orgánicas y de organización interna</b>	10	Reforma integral a la Ley Orgánica del Poder Judicial (#7333), Ley de Carrera Judicial (#7338), Reforma a la LOPJ (#7355), Reforma integral de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Tutelar de Menores (#7383), Ley Orgánica del Ministerio Público (#7442), Reforma art. 152 y 155 LOPJ (#7515), Ley de Notificaciones (#7637), Ley de reorganización Judicial (#7728), Ley de creación de la Fiscalía Penal de Hacienda y de la Función Pública (#8221), Ley de Notificaciones Judiciales (#8687).
<b>Leyes que crean juzgados o tribunales</b>	11	Creación de Alcaldías civiles de Hacienda (#7269), Creación Sección Tercera Tribunal Contencioso administrativo (#7274), Crea Tribunal Superior de Heredia y Cartago, Juzgado de Desamparados Hatillo (#7366), Creación de Juzgados de Violencia doméstica (#82128 y #8129), Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública (#8275), Ley de creación del Juzgado penal de Garabito y otros (#8411), Creación de un Juzgado contravencional en el cantón de Hojancha (#8440), Creación de un Juzgado contravencional en Parrita (#8979), Creación de un Juzgado Penal en Coto Brus (#8980), Creación de la jurisdicción especializada e crimen organizado (#9481).
<b>Leyes procesales</b>	15	Reformas a varios artículos del CP, CPP (#7337), Reforma art. 35 CPC (#7367), Adiciona artículo al CPC (#7481), Código Procesal Penal (#7594), Reforma Título V del CPC (#7643), Reforma varios arts. Del CPC (#7725), Apertura de la Casación Penal (#8503), CPCA (#8508), Ley de protección a víctimas en el proceso penal (#8720), Creación del recurso de apelación de sentencia (#8837), Reformas al CPP (#9021), Reforma Procesal Laboral (#9076), Reforma CPCA (#9212), Código Procesal Civil (#9342), Reforma Procesal Laboral (#9343)
<b>Leyes que crean 10 o más competencias</b>	6	Ley de tránsito por vías públicas (#7331), Ley de Justicia Penal Juvenil (#7576), Ley de Pensiones Alimentarias (#7654), Código de la Niñez y Adolescencia (#7739), Código Notarial (#7764), Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles (#8460)

Fuente: Elaboración propia.

De la misma forma, de las entrevistas a los miembros del Poder Judicial se pudo extraer percepciones generales sobre el papel del Poder Judicial en la redacción, tramitación e implementación de los proyectos que lo afectan. Para ello se procedió a entrevistas a un grupo de Magistrados que representarían a todas las Salas de la Corte Suprema. Se consideró importante también tomar en cuenta a otros órganos del Poder Judicial, como la Fiscalía, así como oficinas administrativas que juegan un papel importante en las temáticas de la investigación, como la Dirección de Planificación y la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales del Poder Judicial. Asimismo, se entrevistó a funcionarios del Poder Legislativo.

**Cuadro 2**  
**Lista de las personas entrevistadas**

<b>Fecha</b>	<b>Persona entrevistada</b>	<b>Cargo</b>
<b>10/10/2018</b>	Nacira Valverde	Directora de Planificación del Poder Judicial
	Erick Mora Picado	Subdirector
	Gabriela Picado	Colaboradora
<b>10/10/2018</b>	Mag. William Molinari	Magistrado de la Sala Primera
<b>12/10/2018</b>	Mag. Román Solís	Magistrado de la Sala Primera
<b>18/10/2018</b>	Mag. Orlando Aguirre	Magistrado de la Sala Segunda
<b>19/10/2018</b>	Karen Leiva	Jefa de la OCRI del Poder Judicial
	María Fernanda Calvo	Colaboradora
<b>24/10/2018</b>	Mayra Campos	Fiscal Subrogante
<b>26/10/2018</b>	Mag. Paul Rueda	Magistrado de la Sala Constitucional
<b>01/11/2018</b>	Rita Maxera	Exasesora Parlamentaria
<b>09/11/2018</b>	Mag. Carmenmaría Escoto	Magistrada de la Sala Primera
	Carlos Guillermo Zamora	Letrado
	Ivonne Preinfalk	Letrada
<b>13/11/2018</b>	Mag. Fernando Cruz	Presidente de la Corte Suprema de Justicia
<b>20/11/2018</b>	Ricardo Agüero Salazar	Director Servicios Parlamentarios
	Luis Guillermo Vargas Quesada	Subdirector Servicios Parlamentarios

Fuente: Elaboración propia.

La información pertinente emanada de estas entrevistas se resumió en un documento de matriz adjunta (plantilla 2). Cabe destacar que en ciertas entrevistas participaron más de un interlocutor, sin embargo, para efectos de contabilizar las respuestas y, tomando en cuenta que las opiniones expresadas por los diferentes interlocutores fueron coincidentes, se considera cada entrevista como una unidad, independientemente del número de entrevistados.

### **El diseño de las normas que impactan al Poder Judicial y su relación con la independencia judicial**

El artículo 154 de la Constitución establece “El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señalados por los preceptos legislativos”. Esta norma da sustento al principio de independencia del Poder Judicial, principio básico en el Estado de Derecho de acuerdo al desarrollo del modelo de separación de poderes heredado del Siglo de las Luces. Se complementa con el artículo 177 que impone al Poder Ejecutivo el deber de reservar no menos del 6% de los gastos corrientes en el presupuesto al financiamiento de este poder.

La importancia del principio de independencia judicial ha sido reconocida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como un aspecto esencial del Estado de Derecho. Al respecto, la Comisión Interamericana en su informe “*Garantías para la independencia de las y*

*los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*” (2013) subraya que

“La independencia de todo órgano que realice funciones de carácter jurisdiccional es un presupuesto indispensable para el cumplimiento de las normas del debido proceso en tanto derecho humano y su ausencia afecta el ejercicio del derecho a acceder a la justicia, aparte de generar desconfianza y hasta temor”. (p.14)

De la misma forma, el Comité de Naciones Unidas (2007) ha precisado que “toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente” (art.19). De esta forma clara la necesidad de separar el Poder Judicial del Poder Ejecutivo.

La separación entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo resulta un poco más delicada, sobre todo si se parte del principio que el Poder Legislativo es el primer Poder de la República al ser el que manifiesta de forma más directa la voluntad del soberano. Sin embargo, la misma Comisión insiste en que la independencia también se de

“evitando la dependencia financiera en las asignaciones presupuestales realizadas por el parlamento; en la designación oportuna, en propiedad y con el respeto de un adecuado y transparente proceso de elección y nombramiento de los magistrados y magistradas de las Altas Cortes, así como en el respeto de la independencia de magistrados y magistradas en sus procesos de deliberación, decisión y funcionamiento en general del Poder Judicial”. (CIDH, 2013, p.34)

Esta independencia judicial va entonces más allá de la independencia funcional y de la autonomía presupuestaria, tal como lo ha afirmado la Sala Constitucional, incluye también “el equilibrio entre el Poder Legislativo y Judicial” (Sala Constitucional, voto n° 2005- 5179, 2005), entre la libertad de configuración del legislador como representante de la voluntad del soberano y la necesaria independencia del Poder encargado de aplicar la ley al caso concreto.

La posibilidad de que el Poder Legislativo esté creando de forma inconsulta nuevas competencias sin contenido económico al Poder Judicial afectaría dicho principio de independencia del Poder Judicial. Es por ello que resulta vital interrogarse si en la realidad y si se están respetando las salvaguardas constitucionales que garantizan la independencia judicial. Para ello se realizará un análisis de la iniciativa de los proyectos que afectan al Poder Judicial, para luego describir la participación del Poder Judicial en la tramitación de estos proyectos. En la tercera sección se hará, finalmente, una relación con el problema del financiamiento a estas reformas al Poder Judicial.

## **La iniciativa de los proyectos que afectan al Poder Judicial**

### **La dificultad de definir el impacto al Poder Judicial**

El artículo 167 de la Constitución Política establece que “Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, deberá la Asamblea Legislativa consultar a la Corte Suprema de Justicia; para apartarse del criterio de ésta, se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea”. Se busca entonces que todo proyecto de ley que afecte la organización o funcionamiento del Poder Judicial debe contar con la aprobación de este último, ya que la consulta, a diferencia de otras consultas constitucionales es vinculante. Asimismo, el artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que corresponde a la Corte Suprema de Justicia:

“Informar a los otros Poderes del Estado en los asuntos en que la Constitución o las leyes determinen que sea consultada, y emitir su opinión, cuando sea requerida, acerca de los proyectos de reforma a la legislación codificada o los que afecten la organización o el funcionamiento del Poder Judicial”.

Sin embargo, como lo demostró el reciente debate en torno a la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas (ley n° 9635), la definición del ámbito de aplicación de estos artículos no ha estado exenta de controversias. En efecto, durante la tramitación de esta ley (expediente n° 20580), emergió una diferencia de criterio entre la Asamblea Legislativa, la Corte Suprema y la Sala Constitucional con respecto a si este proyecto afectaba la organización o el funcionamiento del Poder Judicial. La Corte Plena, en la sesión n° 48-18 del 16 de octubre del 2018, determinó que “el proyecto sí afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial, y que hay oposición al mismo”. Por consiguiente, para aprobar el proyecto se necesitaría de una mayoría de al menos 38 diputados e implicaba la imposibilidad de la tramitación del proyecto por la vía rápida (art. 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa).

Frente a esto, un grupo de diputados decidió presentar una consulta facultativa ante la Sala Constitucional, para que ésta examinara, entre otros puntos, si el proyecto afectaba o no la organización o funcionamiento del Poder Judicial. Por medio de la resolución n° 2018-019511, el tribunal constitucional consideró que:

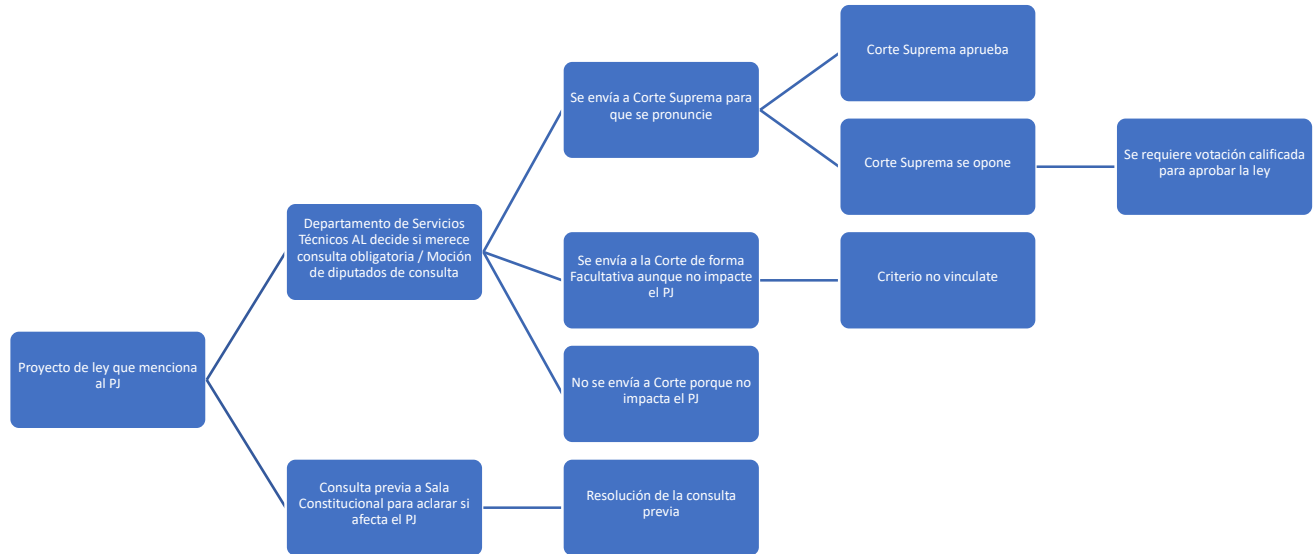
“la consulta efectuada por la Asamblea Legislativa a la Corte Suprema de Justicia es improcedente, puesto que a la luz del artículo 167 de la Constitución Política, dicho proyecto no viene a afectar la organización o funcionamiento del Poder Judicial, toda vez que mantiene sus competencias constitucionales propias específicamente en relación con los extremos consultados. En consecuencia, la aprobación del proyecto en cuestión no requiere la votación calificada dispuesta en el numeral 167 de la Constitución Política”.

Durante la tramitación de los proyectos, uno de los primeros pasos es el análisis de la iniciativa por parte del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. En este análisis, el Departamento determina las consultas obligatorias y sugiere las consultas facultativas que

podrían hacerse. Asimismo, los diputados, por medio de moción, pueden solicitar hacer consultas a diferentes órganos. Si se considera que se trata de un proyecto que afecta la organización o el funcionamiento del Poder Judicial, la consulta no solo es obligatorio, sino que su criterio es vinculante de forma tal que, si se quiere ir en contra de lo dictaminado por la Corte Suprema, se necesitaría de una mayoría calificada de 38 votos.

**Figura 2**

**Hoja de ruta de la Consulta a la Corte Suprema de los proyectos que afectan la organización o el funcionamiento del Poder Judicial**



Fuente: Elaboración propia.

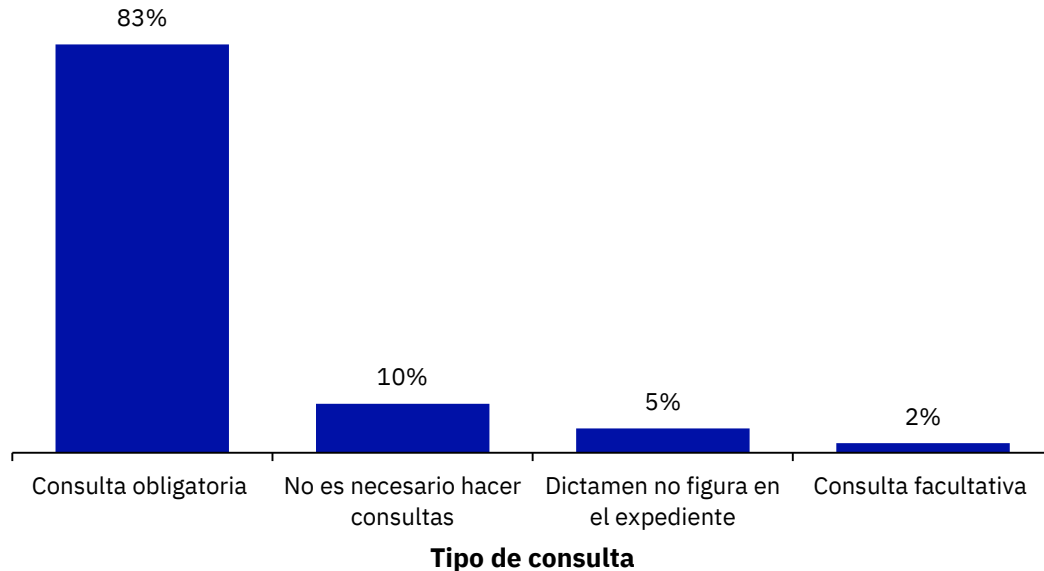
Tomando en cuenta los 42 proyectos de alto impacto estudiados, podemos observar que el Departamento de servicios técnicos estableció la obligatoriedad de la consulta a la Corte Suprema de Justicia en virtud del artículo 167 Constitucional o 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 35 casos. Los 7 casos restantes responden a los siguientes escenarios:

- El Departamento consideró que no era necesaria la consulta (4 casos: La creación de Alcaldías civiles de Hacienda ley n° 7269, La creación de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo ley n° 7274, Reformas a varios artículos del CPP ley n° 7337, Reformas al CPC ley n° 7367
- No figura en el expediente el informe del Departamento de Servicios Técnicos (2 casos: el CPP ley n° 7594, y Ley de protección a víctimas n° 8720).
- Se estableció que se trataba de una consulta facultativa (1 caso: Adición del art. 174 bis al CPC ley n° 7481).

### Gráfico 1

#### Expedientes de leyes de alto impacto, según tipo de consulta solicitada por el Departamento de Servicios Técnicos. 1990-2018

(porcentaje).



Fuente: Elaboración propia.

Si bien en algunos expedientes no se consideró obligatorio consultar a la Corte Suprema, ésta emitió un pronunciamiento en 38 ocasiones (90,5% de los casos). Los 4 casos en que no existe en el expediente un pronunciamiento de la Corte son los siguientes:

- Ley nº7269 Creación de Alcaldías Civiles, en la cual el Departamento de Servicios Técnicos no consideró que fuese necesaria la Consulta.
- Ley nº 7367 Reforma al art. 35 CP, en la cual el Departamento de Servicios Técnicos no consideró que fuese necesaria la Consulta.
- Ley nº 7481 Adición del artículo 174 bis al CPC, en donde sí hubo una solicitud de pronunciamiento más la Corte no envió su respuesta.
- Ley nº 7654 Ley de pensiones alimentarias, en donde sí hubo una solicitud de pronunciamiento más la Corte no envió su respuesta.

De esta forma, si cruzamos la información de los dos párrafos anteriores, de los 7 casos en donde no se solicitó de forma obligatoria el pronunciamiento de la Corte, 5 fueron objeto de un pronunciamiento por parte de esta última:

- Ley nº 7274 Creación de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo.
- Ley nº 7337 Reformas a varios artículos del CPP.
- Ley nº 7481 Adición del artículo 174 al CPC.
- Ley nº 7594 Código Procesal Penal
- Ley nº 8720 Ley de protección a víctimas.

## **La iniciativa del Poder Judicial en las grandes reformas**

De acuerdo con el artículo 123 de nuestra Constitución Política:

“Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno y al cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular”.

De esta forma, en nuestro sistema, el Poder Judicial no tiene la potestad de presentar directamente Proyectos de Ley ante la Asamblea Legislativa.

Del estudio de la base de datos, sobresale que la iniciativa en los proyectos estudiados que crean nuevas competencias al Poder Judicial corresponde en un 52,6% de los casos al Poder Ejecutivo y en un 47,4% de los casos a la Asamblea Legislativa (Castillo, 2019) Sin embargo, este dato no nos permite saber quién es el verdadero redactor del proyecto. En efecto, la Corte Suprema juega un papel muy activo en la redacción de proyectos de ley, los cuales, posteriormente, son canalizados ya sea a través del Ministerio de Justicia o por medio de diputados.

Del análisis detallado de los expedientes legislativos se observa que el Poder Judicial puede:

- **No tener ninguna participación en la iniciativa del proyecto**, el cual proviene entonces de una verdadera iniciativa parlamentaria, del Poder Ejecutivo o de una iniciativa popular.
- **Tener una participación indirecta**: dentro de esta categoría se tomaron en cuenta los casos en donde el Poder Judicial no participó directamente en la redacción del Proyecto, pero sus estudios o sus pronunciamientos fueron tomados en cuenta por el redactor. Ejemplos es la reforma la Ley de Estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas (ley n° 7234), cuyo proyecto fue de iniciativa del Diputado Alex Solís Fallas pero en cuya exposición de motivos se menciona que se hicieron consultas a administradores de justicia o aquellos proyectos que buscan responder a una declaratoria de inconstitucionalidad por parte de la Sala Constitucional (caso, por ejemplo, de la ley n° 8250 que modifica el Código Penal, de iniciativa del Poder Ejecutivo)
- **Tener una participación compartida**: se toman en cuenta aquí los proyectos redactados por Comisiones Interinstitucionales que no son coordinadas por el Poder Judicial, pero en las cuales éste tiene alguna participación. Tal es el caso del Código de la Niñez y de la Adolescencia (ley n° 7739) que fue redactado por una Comisión creada por Decreto Ejecutivo, coordinada por la Defensoría de los Habitantes y en donde participaron representantes del Poder Judicial.
- **el proyecto puede emanar directamente del Poder Judicial**: ya sea que el proyecto emane directamente de Corte Plena, que ésta nombre una Comisión redactora, que se enmarque en un plan de mejoramiento o de alguna Comisión propia del Poder Judicial.

### **Cuadro 3**

#### **Participación del Poder Judicial en la iniciativa de los proyectos que lo afectan (estudio de 114 proyectos)**

<b>Participación del Poder Judicial</b>	<b>Número de Proyectos</b>
Ninguna Participación	73
Participación Indirecta	11
Participación compartida	8
Proyecto emanado directamente del Poder Judicial	22

Fuente: Elaboración propia con datos de Castillo (2019).

Si se afina el estudio y se toma en cuenta los 22 proyectos emanados directamente del Poder Judicial, se puede observar que 17 de esos proyectos fueron canalizados por medio de una iniciativa del Poder Ejecutivo, más precisamente por medio del Ministerio de Justicia, lo cual representa 3/4 de los proyectos redactados directamente por el Poder Judicial. En efecto, tomando en cuenta lo expresado por uno de los Magistrados entrevistados, la iniciativa por medio del Ministerio de Justicia es la “vía natural” que tiene el Poder Judicial para tramitar las grandes reformas.

Asimismo, si bien se puede observar que el Poder Judicial no tiene una participación directa en la mayoría de los proyectos, este porcentaje varía si tomamos únicamente los 42 proyectos que se clasificaron como de “alto impacto”. Con respecto a este grupo el nivel de participación del Poder Judicial en la iniciativa se reparte de la siguiente manera:

### **Cuadro 4**

#### **Grado de participación del Poder Judicial en la iniciativa de los proyectos que tienen un alto impacto (estudio de 42 proyectos)**

<b>Participación del Poder Judicial</b>	<b>Número de Proyectos</b>
Ninguna Participación	11
Participación Indirecta	6
Participación compartida	6
Proyecto emanado directamente del Poder Judicial	19

Fuente: Elaboración propia.

Es decir, en casi de  $\frac{3}{4}$  de los proyectos que tienen un alto impacto en el Poder Judicial, éste último tuvo algún grado de participación en la iniciativa. Esto coincide con los datos obtenidos en las entrevistas. En efecto, todos los entrevistados coincidieron afirmando que la mayoría de los proyectos de ley que afectan al Poder Judicial provienen del propio Poder Judicial.

Las metodologías de trabajo al interior del Poder Judicial son variables, tal como lo mencionaron los entrevistados:

- Proceso de trabajo en equipo: cuando se discute el proyecto en el seno de la Corte Plena en el marco, por ejemplo, de la planeación institucional.



- Proceso de iniciativa personal enmarcada: iniciativas de Magistrados u otros jueces que luego son retomadas por la Corte Plena y son trabajadas en equipo.
- Proceso institucional a cargo de algún departamento y la labor en comisiones en concreto.

Dentro del primer caso podemos situar, por ejemplo, la ley de creación de las Alcaldías Civiles de Hacienda (ley nº 7269), que fue discutido en el marco de la Corte Plena al analizar su planeamiento estratégico. En el proceso de iniciativa personal enmarcada en podríamos mencionar a las figuras del Juez Civil Olman Arguedas en la Ley de Carrera Judicial (ley nº 7338) o la Magistrada Carmenmaría Escoto en el Código Procesal Agrario. Sin embargo, por lo general este proceso de iniciativa personal rápidamente va a ser enmarcado dentro de un proceso institucional.

Este tercer proceso es el más utilizado (9 de los 22 casos) y consiste en trabajar el proyecto en el seno de una Comisión nombrada al efecto, caso del Código Procesal Penal (ley nº 7594), de una Comisión institucional pre existente – como la Comisión de Notificaciones del Poder Judicial del cual emanó el proyecto que se convirtió en la Ley de notificaciones judiciales (ley nº 8687) o en el marco de proyectos más globales como el Proyecto de Modernización del Poder Judicial del cual emanó la Ley de notificaciones, citaciones y otras comunicaciones judiciales (ley nº 7637).

Con respecto a los métodos de trabajo en la práctica, el magistrado Orlando Aguirre (Comunicación personal, octubre 2018) mencionó que, por lo general, la iniciativa viene de un Magistrado que la canaliza a través de la Sala a la cual forma parte, la cual luego la comunica a la Corte Plena en donde se trabaja en comisiones. Estos pasos fueron confirmados por la magistrada Carmenmaría Escoto (Comunicación personal, noviembre 2018). En el taller de abordaje metodológico de la presente ponencia se señaló que muchas de las iniciativas provienen de un esfuerzo personal que no responden necesariamente a un análisis institucional a profundidad de las necesidades del Poder Judicial. A veces las ideas se importan de otros países como fruto de la participación de los jueces y magistrados en Congresos y visitas. El magistrado Solís (Comunicación personal, octubre 2018), advertía, además, en su entrevista del riesgo de personalización de los proyectos.

De forma general se constata que no existe un mecanismo permanente al interior del Poder Judicial que se dedique al análisis sistemático de las necesidades de reformas legales para el buen funcionamiento del Poder Judicial. En efecto, han existido esfuerzos limitados en el tiempo que han enmarcado algunas reformas del Poder Judicial (PEN, 2015). Se puede mencionar la importancia de los dos Congresos de Administración de Justicia realizados en 1992 y en 1995 que enmarcaron la labor de la Comisión de Modernización del Poder Judicial que permitió ejecutar el préstamo dado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Asimismo, en 1989, por acuerdo tomado en sesión nº 37 del 6 de mayo, la Corte plena aprobó la creación de un Departamento de Planificación el cual sería el órgano asesor de la Corte Plena en materia de planificación económica, social y administrativa. En el 2014, mediante acuerdo tomada en la Sesión 17-14 del 28 de abril, se decidió aprobar el ajuste de la nomenclatura de Departamento de Planificación a Dirección de Planificación.

Bajo el auspicio de este Departamento se elaboraron 3 Planes Estratégicos Quinquenales, uno para el período 2000-2005, otro para el período 2007-2011, y otro para el período 2013-2018. En el primer Plan Estratégico no se hace ninguna mención a la posibilidad de proponer reformas legales. Se limita a establecer la visión, la misión, los valores y las principales áreas estratégicas para el quinquenio. El Segundo Plan Estratégico es mucho más detallado, e incluye varias acciones estratégicas que implican la iniciativa de leyes o la participación en la tramitación de las mismas. De esta forma se propone:

- La aprobación de leyes que permitan desjudicializar procesos judiciales, sin detrimento del acceso a la justicia y a los demás derechos de las personas.
- Promover la aprobación rápida de los correspondientes proyectos de ley sobre oralidad en los procesos judiciales, existentes en la corriente parlamentaria.

Sin embargo, estas tareas son confiadas a la Corte Plena o al despacho de la Presidencia. En el tercer plan estratégico se incorpora un eje titulado “Modernización de la gestión judicial”. Dentro de sus acciones estratégicas se destaca la de “Impulsar proyectos de ley asociados a la moderna gestión judicial, dando el acompañamiento requerido en la corriente legislativa”. La meta es que, al finalizar el 2018, se haya impulsado al menos tres proyectos de ley por año. Asimismo, se nombra como responsable de esta labor a la Corte Plena.

Se puede entonces observar que, si bien existen esfuerzos de planificación, los mismos se siguen canalizando a través de la Corte Plena. Si bien, la Dirección de Planificación puede proponer en el Plan Estratégico, de forma general, la necesidad de reformas legales, la labor concreta de la determinación de estos proyectos y la redacción de los mismos es dejada a la Corte Plena que la canaliza por medio de Comisiones. En efecto, en la entrevista a la Directora de Planificación, se subrayó que esta Dirección por lo general no es consultada en la etapa de elaboración de los proyectos de ley, sino que es su labor viene a posteriori, una vez aprobado el proyecto de ley y cuando se necesita de su implementación (Valverde, comunicación personal, octubre 2018).

Sin embargo, se han venido desarrollando esfuerzos para una mayor y mejor planificación en la iniciativa de los proyectos de ley que afectan al Poder Judicial. Por una parte, la Dirección de Planificación del Poder Judicial hizo entrega en el 2018 del Plan Estratégico del Poder Judicial para el período 2019-2024. Dentro de su Tema Estratégico 3 “Optimización e innovación de los servicios judiciales” establece como acción estratégica “Impulsar la aprobación y revisión de Proyectos de Ley, así como normativa interna que impacten el funcionamiento y estructura del Poder Judicial y sus dependencias” (p.29). Con respecto a las metas estratégicas, se establecen las siguientes metas a cumplir antes de finalizar el año 2024:

- Gestionar la aprobación de la reforma legal sobre el sistema penal y corrupción, cuyo responsable es el Despacho de la Presidencia.
- Pronunciarse sobre la totalidad de los proyectos de ley o propuestas de reforma legales que han sido puestos en consulta y que inciden en su funcionamiento, estructura y organización del Ministerio Público, la Defensa Pública, cuyos responsables son respectivamente la Fiscalía General y la Defensa Pública.

- Presentar la reforma a la Ley 8720 Ley de protección a las víctimas, cuyos responsables es la Oficina de Atención a la Víctima.
- Gestionar el plan para la concentración de Corte Plena en funciones estrictamente de dirección general de la política judicial, cuyo responsable es el Despacho de la Presidencia.
- Presentar una propuesta para el establecimiento del timbre judicial en materia cobratoria, específicamente en los procesos de cobre y ejecutivos, cuyo responsable es la Sala Primera.
- Gestionar la aprobación a la reforma de la ley orgánica del OIJ, cuyo responsable es el OIJ.

Se denota así una mayor precisión en los objetivos de planificación, estableciendo los proyectos precisos cuya gestión es necesaria para cumplir con el objetivo estratégico. Asimismo, se subraya la multiplicidad de órganos y oficinas dentro del Poder Judicial que se involucran en el cumplimiento de estas metas, dejando de lado el centralismo de la Corte Plena.

En el marco de esta Planificación Estratégica, en la sesión de Corte Plena nº 41-2017 del 30 de octubre de 2017, a iniciativa del Magistrado Paul Rueda, se plantea la propuesta de un nuevo proyecto de implementación de medidas puntuales en aras de modernizar el Poder Judiciales. Es así como nace el proyecto “Un mejor Poder Judicial” que, con el apoyo del Programa Estado de la Nación busca concretar varias iniciativas que ya han sido discutidas en el seno de la Corte, a través de 10 áreas de acción, que necesitan, algunas de ellas la implementación de nuevos proyectos de ley.

### **Cuadro 5**

#### **Síntesis de los proyectos de ley promovidos en el marco del proyecto “Un mejor Poder Judicial”**

<b>Área</b>	<b>Proyectos de ley propuestos como productos</b>
Selección de Magistrados y Magistradas con garantía de independencia e idoneidad técnica y ética.	Propuesta de reforma parcial a los artículos relacionados con la elección y nombramiento de magistrados propietarios y suplentes contemplados en la Constitución Política y en la LOPJ.
Reforma régimen disciplinario	Propuesta de reformas al Capítulo de Régimen Disciplinario y normas conexas de la LOPJ.
Protocolos de conducta para el personal judicial	N/A
Inicio y procedimiento para un diálogo permanente con la sociedad civil	N/A
Establecimiento de la Carrera Fiscal y requerimientos en la presentación del informe anual del Fiscal General.	Anteproyecto de Ley para la Carrera Fiscal del Ministerio Público.

<b>Área</b>	<b>Proyectos de ley propuestos como productos</b>
Reforma a la carrera judicial.	Propuesta de reformas urgentes a las regulaciones de la Carrera Judicial.
Evaluación de desempeño.	Reforma al artículo 28 de la LOPJ.
Plan para la concentración de la Corte Plena en funciones estrictamente de dirección general de la política judicial.	N/A en una primera etapa. Posteriormente si se aprueba el modelo propuesto se propone la redacción de los respectivos proyectos de modificación a la Constitución y a la LOPJ.
Plan de reforma integral y estructural al proceso penal y lucha contra la corrupción.	Propuesta de anteproyecto de ley especial para regular la responsabilidad penal de persona jurídica. Propuesta de anteproyecto de reforma en materia de corrupción en la función pública, creando o reestructurando los tipos pertinentes y sistematizando el conjunto. Propuesta de anteproyecto para mejorar el procedimiento especial para el juzgamiento de los miembros de los Supremos Poderes.
Carrera de la Defensa Pública.	N/A.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2018.

### **Los otros actores en la iniciativa de reforma**

De acuerdo al estudio general de los proyectos de ley que afectan al Poder Judicial, el 47,4% de ellos proviene de una iniciativa parlamentaria. Sin embargo, si tomamos en cuenta únicamente los 42 proyectos de alto impacto, ese porcentaje baja a 42.8% y sólo representa el 22,7% de los proyectos que emanan directamente del Poder Judicial (5 de 22 proyectos). En efecto, tal y como se rescata de las entrevistas, la mayoría de los proyectos que emanan del Poder Judicial son presentados por medio de iniciativa del Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Justicia.

Sin embargo, algunos proyectos de alto contenido técnico provienen de iniciativas parlamentarias en donde el Poder Judicial no tuvo ningún rol. Detrás de esas iniciativas se encuentran diputados con formación jurídica. Tal es el caso del proyecto presentado por el Diputado Danilo Chaverri (Ley nº 7366 de creación de un Tribunal Superior de Heredia y Cartago y un Juzgado Mixto en Desamparados y Hatillo).

Cabe también subrayar el rol del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal (ILANUD) como actor principal en la redacción de dos proyectos de ley que afectan al Poder Judicial: la Ley de Justicia Penal Juvenil (ley nº 7576), redactado por el penalista Carlos Tiffer en el marco de varios estudios realizados por este Instituto, además de la importancia de los talleres realizados como parte de la reflexión para la redacción de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales Juveniles (ley nº 8460).

Cuando el proyecto de ley toca un tema más interdisciplinario, que no corresponde únicamente a la organización del Poder Judicial o a aspectos procesales, podemos encontrar una mayor variedad de actores en la iniciativa. Tal es el caso de los proyectos con iniciativa compartida,

como por ejemplo la Ley RAC (ley nº 7727) cuyo proyecto estuvo a cargo de la Comisión Nacional para la promoción y difusión de mecanismos pacíficos para la solución de controversias, coordinada por la Vicepresidencia de la República y con participación de representantes del Ejecutivo, del Poder Judicial, del PANI y del Colegio de Abogados. De la misma forma el Código de la Niñez y la Adolescencia (ley nº 7739) fue redactado por una Comisión coordinada por la Defensoría de los Habitantes y compuesta por miembros del Ejecutivo, del Poder Judicial, del Patronato de la Infancia y de la Fundación Paniamor.

En general, destaca, tanto del estudio de los expedientes como de las diferentes entrevistas, la baja participación del sector académico y de la sociedad civil. En efecto, ningún proyecto que afecte al Poder Judicial ha sido tramitado por la vía de la iniciativa popular y, en muy pocos casos, se consignan proyectos que emanan de la sociedad civil y que son retomados por algún diputado. De los 114 proyectos de la base de datos general, únicamente 2 proyectos son el reflejo indirecto de una iniciativa ciudadana<sup>1</sup>: la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (Ley nº 7317) cuyo texto de base fue redactado por la Asociación Nacional de Cazadores de Costa Rica o la reforma a la Ley de Registros y Archivos (ley nº 9361) en donde el diputado proponente retomó un proyecto de iniciativa popular presentado por la Fundación de Derechos Humanos. El Magistrado Paul Rueda (Comunicación personal, noviembre 2018), lamentó la baja participación de la sociedad civil en el proceso de formación de ley y en la reflexión sobre el Poder Judicial. Por su parte, doña Rita Maxera (Comunicación personal, noviembre 2018), ex asesora parlamentaria, subrayó la falta de liderazgo de los sectores académicos en la discusión de las grandes reformas.

En el marco del estudio detallado de los proyectos de ley es necesario resaltar el caso de la Ley de Reforma a la Jurisdicción Constitucional (expediente legislativo nº 17743) promovido por el Diputado Luis Fishman y que no contó con ninguna participación del Poder Judicial en la redacción de su iniciativa. Desde el inicio de su tramitación en Comisión, la iniciativa no contó con el apoyo del Poder Judicial, lo que se tradujo en su no adopción. De esta forma se ilustra una tendencia señalada por algunos entrevistados, en particular en el caso de doña Rita Maxera, en donde afirmó la dificultad de aprobar un proyecto en contra de la voluntad expresa del Poder Judicial, manifestada ya sea por medio de la Consulta a la Corte Suprema, la consulta a la Sala Constitucional o las audiencias dadas a sus miembros en la etapa de discusión del proyecto. Lo

---

<sup>1</sup> Existen dos formas en que los ciudadanos pueden, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, presentar un proyecto de ley. El artículo 123 de la Constitución, reformado en el 2001, establece la iniciativa popular que permite que un proyecto de ley que no sea relativo a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos a naturaleza legislativa entre a la corriente legislativa directamente, si viene respaldado por el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Esta posibilidad se encuentra regulado en la Ley de iniciativa popular (Ley 8491 del 9 de marzo del 2006). Asimismo, en un mecanismo más informal, la Asamblea Legislativa ha habilitado una Oficina de Iniciativa Popular en donde recoge los proyectos de ley presentados por cualquier ciudadano y que podrían ser adoptadas por un diputado y presentadas, así, formalmente, como una iniciativa parlamentaria. Estos mecanismos han sido poco utilizados, así sólo 18 propuestas planteadas por ciudadanos en el mecanismo de la Oficina de Iniciativa Popular fueron adoptadas por algún diputado y lograron convertirse en Ley. Por su parte, únicamente dos leyes de la República provienen de una iniciativa popular en el sentido del artículo 123 de la Constitución: la Ley 9106 Reformas y adiciones a la ley de conservación de vida silvestre y la Ley 9458, Reformas a la Ley de Bienestar de los Animales.

anterior también se demuestra en el marco de la tramitación de la Ley Orgánica del Ministerio Público (ley nº 7442).

En la consulta, evacuada por el artículo XXVIII de la sesión del 5 de abril de 1993, la Corte señaló su oposición a la redacción del artículo 3 del Proyecto que indica que el Ministerio Público “no podrá ser impelido ni coartado por ninguna autoridad” y a la segunda parte del artículo 20 que establecía equiparaciones salariales entre los Fiscales y los Jueces. A pesar de esta oposición, la Asamblea Legislativa logró aprobar el proyecto con las mayorías calificadas necesarias. Sin embargo, el Poder Ejecutivo aprovechó su facultad de veto para frenar estas reformas.

De esta forma, en el escrito de interposición del veto parcial, el entonces Presidente de la República Rafael Ángel Calderón y su ministra de Justicia Mónica Nagel, retoman los argumentos de la Corte y transcriben la sesión de la Corte Plena para justificar su decisión de vetar estos dos artículos (escrito presentado el 5 de abril de 1993 y que figura en los folios 1093 a 1096 del expediente). Así, aún con una mayoría calificada, el Poder Legislativo no pudo, finalmente, ir en contra del criterio del Poder Judicial quien, en ese momento, encontró un aliado en el Poder Ejecutivo y su prerrogativa de veto. De forma un poco más indirecta, en la tramitación de la ley nº 7515, la Corte se había opuesto al proyecto ya que el mismo “obligará a incrementar en forma ostensible el personal profesional y de apoyo del Poder Judicial y a hacer importantes inversiones” (Artículo XXIII de la sesión del 05/06/1995 de la Corte Plena). Estos argumentos presupuestarios fueron retomados por el Poder Ejecutivo para fundamentar su veto.

“El Poder Judicial no tiene reconocido un poder de iniciativa formal en la formación de leyes. Sin embargo, del estudio de los proyectos de ley que lo afectan se desprende que sí puede jugar un papel en la redacción de estos proyectos. De esta forma del estudio general de los 114 proyectos de ley, se desprende algún grado de participación del Poder Judicial en 36% de los casos. Si se afina el estudio y se toman únicamente los 42 proyectos considerados de “alto impacto”, el Poder Judicial tiene algún nivel de participación en 74% de los casos. Al no contar con una iniciativa formal, los proyectos emanados por el Poder Judicial deben de ser retomados ya sea por el Poder Ejecutivo o por algún diputado. Si bien, se ha podido criticar esta falta de iniciativa directa y formal del Poder Judicial, algunos subrayan que la posibilidad práctica de participar en esta iniciativa de forma compartida con alguno de los otros dos poderes del Estado es una solución más democrática ya que implica un mayor diálogo con los otros poderes de la República. Asimismo, aunque el Poder Judicial no haya tenido la iniciativa del proyecto, puede todavía influir en su contenido gracias a diferentes medios de participación en la tramitación legislativa del proyecto, como se verá en la segunda sección.

## **La tramitación legislativa de los proyectos de reforma al Poder Judicial**

### **La participación activa del Poder Judicial en la tramitación de los proyectos**

Una vez presentado el proyecto de ley y admitido en la corriente legislativa, el Poder Judicial puede seguir teniendo una influencia en la tramitación del mismo. En efecto, a la pregunta ¿Considera usted que hay cambios sustanciales entre los proyectos presentados por el Poder Judicial y los textos de leyes finalmente aprobados por el Poder Legislativo?, los Magistrados

Molinari, Aguirrey Escoto, así como la Directora de Planificación Nacira Valverde (Comunicación personal, octubre 2018), coincidieron en que depende del tipo de proyecto, pero consideraron, en general, que estos cambios eran consensuados. El Magistrado Aguirre (Comunicación personal, octubre 2018) destacó que cuando se trata de proyectos más técnicos sobre el funcionamiento del Poder Judicial hay menos cambios, ya que las discusiones se centran más en los temas sociales o políticamente sensibles.

El Poder Judicial tiene tres formas principales de participación en el proceso legislativo: por medio de las audiencias dadas a miembros o funcionarios por parte de los diputados, por medio de la consulta a la Corte Suprema prevista en el artículo 167 de la Constitución o por medio de la consulta de constitucionalidad facultativa u obligatoria.

Se debe aclarar que, en este tercer caso, no se trata de una intervención sobre la oportunidad política del proyecto, ya que la Sala Constitucional realiza un examen técnico del procedimiento y del fondo del proyecto a la luz de los parámetros constitucionales (PEN, 2015). Vierte así un criterio técnico jurídico que no necesariamente coincide con las consideraciones de oportunidad que puede emitir Corte Plena. Esto, por ejemplo, se demostró en el caso de la tramitación de la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas en donde hubo una discrepancia entre la posición de la Corte Plena y la Sala Constitucional sobre el punto de si este proyecto o no afectaba al Poder Judicial y, por ende, si debía ser consultado obligatoriamente a la Corte, cuyo dictamen sería entonces vinculante y necesitaría de una mayoría calificada en el Plenario para separarse de su criterio.

El recurso a la consulta constitucional facultativa en los proyectos que afectan al Poder Judicial es bastante inusual. De esta forma, si tomamos el estudio detallado de los 42 proyectos de “alto impacto”, únicamente en la tramitación de dos proyectos de ley se hizo uso de esta posibilidad: en el caso de la Ley de tránsito por vías públicas (ley nº 7331) y en el caso de la reforma al Título V del Código Procesal Civil (ley nº 7643). En el segundo caso la Sala no encontró vicios de constitucionalidad, mientras que en el caso de la Ley de tránsito por vías públicas se declararon inconstitucionales varios artículos del proyecto.

La forma más usual de participación es por medio de la consulta preceptiva a la Corte Suprema. En efecto, en 35 de los 42 proyectos de “alto impacto” se determinó la necesidad de esta consulta en virtud de los artículos 167 Constitucional o 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. De estos 35 expedientes la Corte envió su pronunciamiento en 32 de los expedientes (91.4%) de los casos. No envió pronunciamiento en los siguientes expedientes:

- Adición del art. 174 bis al Código Procesal Civil (ley nº 7481).
- Ley de pensiones alimentarias (ley nº 7654).
- Código de la Niñez y Adolescencia (ley nº 7739).

Si bien en algunos expedientes no se consideró obligatorio consultar a la Corte Suprema, ésta emitió un pronunciamiento en 37 ocasiones (88% de los casos). De esta forma, de los 7 casos en donde no se solicitó de forma obligatoria, la Corte envió sin embargo un pronunciamiento en 5 de los expedientes. Cabe destacar que de los 4 proyectos que no cuentan con pronunciamiento de la Corte, dos de ellos (Ley nº 7269 Creación de Alcaldías Civiles y Ley nº 7654 Ley de

pensiones alimentarias) provienen de una iniciativa directa del Poder Judicial, por lo que se puede considerar que la Consulta era innecesaria.

Sin embargo, la consulta a la Corte Suprema plantea algunas dificultades. Principalmente, el momento de realizar la consulta. La Constitución no establece cuando debe realizarse esta consulta. Por lo general, durante el procedimiento legislativo, el Departamento de servicios técnicos, al emitir su informe, incorpora un apartado en donde establece las consultas obligatorias y aquellas que podrían ser de interés para la tramitación del proyecto. Sin embargo, en algunas ocasiones, desde el inicio del examen en Comisión, los diputados pueden presentar mociones para realizar la consulta. De esta forma, en regla general, la consulta se realiza en la etapa de estudio en Comisión.

El problema, tal como lo señaló uno de los entrevistados, es que puede haber un desfase entre el proyecto que es sometido a la consulta y el que está siendo debatido en la Asamblea. En efecto, es usual que la Secretaría de la Corte solicite una ampliación del plazo para responder a la consulta. Durante ese lapso, el proyecto sigue en discusión en Comisión, en la cual puede ser enmendado o hasta remplazado por un texto sustitutivo. Si bien, en algunos casos, si los cambios son sustanciales, se procede a hacer una nueva consulta, esta práctica no está sistematizada. De esta forma, en los 42 expedientes de alto impacto, se solicitó un segundo pronunciamiento sobre el texto sustitutivo del proyecto en 8 ocasiones (19 % de los casos).

Para responder a la consulta, la Corte Suprema encarga a uno de sus magistrados la redacción de un informe que luego es examinado y discutido en Corte Plena. Si el mismo es aprobado, se envía al Director General de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa. Los magistrados tienen la posibilidad de hacer constar su oposición al informe ya que la Corte remite a la Asamblea copia textual de la audiencia de Corte Plena, en donde se consigna tanto la votación como la eventual justificación que pueden dar los Magistrados disidentes. En algunos casos, dependiendo de la temática, la Corte Plena puede requerir informes o pronunciamientos de otros órganos o dependencias. Por ejemplo, para responder a la consulta en el marco de la tramitación de la Reforma a la Ley Orgánica del OIJ en lo tocante a la Medicatura Forense (ley n° 7355), la Corte Plena realizó una audiencia con el Consejo Médico Forense. De la misma manera, en la respuesta enviada a la consulta en el marco de la tramitación de la Ley de ejecución de las sanciones penales juveniles (ley n° 8460), la Corte adjuntó a su pronunciamiento las observaciones hechas por la Unidad de Capacitación y Desarrollo del Ministerio Público.

Por medio del artículo XXXVI de la sesión n° 17-14 del 28 de abril de 2014 la Corte Plena creó en el seno del Poder Judicial una Dirección Jurídica, la cual entró en funciones en febrero del 2015. Entre sus funciones están dar seguimiento a los proyectos de ley que interesen al Poder Judicial, revisar los expedientes legislativos, los órdenes del día del Plenario Legislativo y de las Comisiones Legislativas, en los temas de interés para la institución. De esta forma, esta nueva instancia puede monitorear los diferentes proyectos legislativos y actuar como enlace entre la Asamblea y la Corte Plena, lo cual permite un trabajo más ordenado y planificado. Sin embargo, debido a su reciente creación, el impacto de la misma en la tramitación de las consultas no se puede medir en la muestra aquí estudiada.



Asimismo, no debe perderse de vista que el Poder Judicial está compuesto por una serie de órganos y dependencias que aseguran sus tres ámbitos: el jurisdiccional, el auxiliar de justicia y el administrativo, y si bien la Corte Plena es el superior de todo este conjunto, algunos órganos cuentan con independencia funcional. De esta forma pueden surgir diferencias de criterio entre, por ejemplo, la Corte Plena y el Ministerio Público o la Defensa Pública, pero, finalmente, el ente que es consultado, por mandato constitucional, es la Corte Plena. En su entrevista, la Fiscal Adjunta mencionó un ejemplo de discrepancia entre la Corte Plena y el Ministerio Público en la discusión del proyecto de ley sobre la carrera de fiscal. En efecto, la Fiscalía consideraba que el Fiscal general debía ser nombrado luego de una carrera en la Fiscalía, mientras que la Corte consideraba que debería dejarse abierta la posibilidad de nombrar a un Fiscal General que no sea de carrera (Campos, comunicación personal, octubre 2018).

En la práctica, de tratarse de proyectos que afectan directamente a alguno de los órganos con independencia funcional, la Asamblea Legislativa tiene la posibilidad de consultarles directamente. Sin embargo, esto dependerá de la voluntad legislativa ya que no existe ningún mandato constitucional. Del estudio de los 42 proyectos de “alto impacto”, se observa que únicamente en 8 expedientes se consultó directamente a un órgano o funcionario del Poder Judicial diferente a la Corte Suprema o sus Magistrados:

- Al OIJ en la tramitación de la Reforma a su Ley Orgánica (Ley nº 7355) y la creación de la jurisdicción especializada en crimen organizado (ley nº 9481).
- Al Coordinador del Juzgado Penal del I Circuito de la Zona Atlántica, a la Defensa Pública de Garabito y de Bribri de Talamanca, así como al Juzgado Contravencional y de Menor cuantía de Garabito en la aprobación de la Ley de creación del Juzgado Penal de Garabito y el Juzgado Penal de Talamanca (Ley nº 8411).
- A la Dirección Nacional de Notariado en el caso de la Ley de Notificaciones Judiciales (ley nº 8687).
- A la Defensa Pública para la Ley de protección a las víctimas (ley nº 8720), la creación del recurso de apelación de la sentencia (ley nº 8837), la reforma al CPP (ley nº 9021), Código Procesal Civil (ley nº 9342).
- A la Fiscalía General de la República para la reforma al CPP (ley nº 9021).

Asimismo, pueden existir dificultades en la definición del remitente de la consulta cuando se trata de proyectos de reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En efecto, el artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece los proyectos de reforma a esa ley deben ser objeto de una consulta de constitucionalidad preceptiva, como parte del control técnico jurídico preventivo que realiza la Sala Constitucional. Por otra parte, estos proyectos afectan el funcionamiento y la organización del Poder Judicial, por lo que también entrarían dentro del ámbito de aplicación de la consulta prevista en el artículo 167 de la Constitución. Si bien estas dos consultas corresponden a momentos procesales diferentes y a motivos diferentes de control, pueden dar lugar a confusión.

Esta situación se presentó en la tramitación del proyecto n° 17743 de reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En efecto, por medio del oficio CJ-198-07-10 la jefatura de la Comisión de Asuntos Jurídicos remitió una solicitud de criterio a la Sala Constitucional. Por medio del oficio PSC-096-10 la Presidenta de la Sala respondió indicando que:

“El artículo 167 de la Constitución Política establece que en el caso de proyectos como el que usted indica – relativos a la organización y el funcionamiento del Poder Judicial- la consulta debe presentarse ante la Corte Suprema de Justicia y no ante esta Sala, razón por la cual deberá proceder según lo estipulado en el citado texto constitucional”.

Sin embargo, en respuesta a la consulta enviada por medio del oficio CJ-378 09-10, el Presidente de la Corte respondió que:

“los proyectos de reforma a esa ley [Ley de la jurisdicción Constitucional] son de consulta preceptiva a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo que establecen los artículos 96 inciso a) en relación con el 97, ambos de la ley de cita, razón por la cual resulta conveniente que sea dicha Sala la que se pronuncie respecto del proyecto consultado”.

Finalmente, la Corte respondió a la consulta solicitándole a la Presidenta de la Sala Constitucional un informe.

Otra forma de participación del Poder Judicial en la tramitación de los proyectos es por medio de las audiencias en Comisión. En efecto, al momento de estudio de los proyectos, los diputados que componen la Comisión o subcomisión pueden solicitarle audiencia a las personas que consideren pertinentes o responder a las solicitudes hechas tanto por funcionarios como por particulares para participar en los debates. Si bien esta posibilidad no se encuentra contemplada en ninguna norma escrita, es una práctica común por parte de los diputados, quienes sugieren estas audiencias por medio de mociones.

Dentro de la muestra de los 42 proyectos de “alto impacto” se puede subrayar la participación del Poder Judicial por medio de audiencias en casi 60% de los expedientes (25 del total). En la mayoría de los casos, son los propios magistrados de la Corte Suprema los que participan en las audiencias. Sin embargo, los diputados pueden también convocar a otros funcionarios, dependiendo de la temática del proyecto a discutir.

### Cuadro 6

#### Participación de miembros del Poder Judicial en las audiencias de Comisión y Subcomisión legislativas

Funcionario	Número de expedientes en que participó en audiencias	% del total de expedientes
<b>Magistrados</b>	22	52,4%
<b>Jueces</b>	9	21,4%
<b>Miembros del OIJ</b>	2	4,8%
<b>Ministerio Público</b>	3	7,1%
<b>Defensa Pública</b>	1	2,4%
<b>Personal Administrativo</b>	1	2,4%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las actas de los trabajos en Comisión de los expedientes de los 42 proyectos de alto impacto.

En el marco de la participación del Poder Judicial en el proceso legislativo, hay que señalar que ésta puede provenir tanto de una iniciativa propia del Poder Judicial - que solicita una audiencia, por ejemplo-, como del Poder Legislativo que convoca a los Magistrados u otros funcionarios. Asimismo, ciertos magistrados tienen una participación más activa en estos procesos. De esta forma si tomamos como punto de partida los 42 expedientes de “alto impacto”, el Magistrado con mayor participación en los debates es Luis Paulino Mora. El cual tenía también la particularidad de aparecer no sólo como actor del Poder Judicial, sino como actor del Poder Ejecutivo, ya que fue Ministro de Justicia en la primera administración Arias-Sánchez (1986-1990). Así, en algunos expedientes, dada la duración de los mismos, el Dr. Mora tuvo participación tanto como Magistrado como Ministro de Justicia. Tal es el caso de la tramitación de la reforma integral a la Ley Orgánica del Poder Judicial (ley nº 7333).

### Cuadro 7

#### Participación de los Magistrados en audiencias y sesiones de trabajo de la Asamblea Legislativa

Magistrado	Sala	Número de expedientes en donde tuvo participación
Luis Paulino Mora	Sala Constitucional	9/42
Orlando Aguirre	Sala Segunda	4/42
José Manuel Arroyo	Sala Tercera	4/42
Edgar Cervantes	Sala Primera	4/42
Alfonso Chaves	Sala Tercera	2/42
Daniel González	Sala Tercera	2/42
Carlos José Gutiérrez	Suplente	2/42
Juan Luis Arias	Sala Primera	1/42
Miguel Blanco	Sala Segunda	1/42
Carlos Chinchilla	Sala Tercera	1/42
Eduardo Ching	Sala Segunda	1/42
Anabelle León	Sala Primera	1/42
Jorge López	Suplente	1/42

<b>Magistrado</b>	<b>Sala</b>	<b>Número de expedientes en donde tuvo participación</b>
Hugo Muñoz	Suplente	1/42
Rodolfo Piza	Sala Constitucional	1/42
Jesús Ramírez	Sala Tercera	1/42
Luis Guillermo Rivas	Sala Primera	1/42

Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que la forma de participación puede variar también. Puede tratarse de una única audiencia, o el Magistrado o funcionario puede acompañar todos los trabajos en Comisión o Subcomisión. De esta forma, la Corte Plena puede, de su propia iniciativa o a solicitud de la Comisión, nombrar a uno o varios magistrados u otros funcionarios para que asistan a los diputados. Tal fue el caso de la tramitación de la Reforma Integral a la Ley Orgánica del Poder Judicial (ley n° 7333) en donde la Corte propuso que los Magistrados Juan Luis Arias y Daniel González participaran de las sesiones de subcomisión. De la misma forma los Magistrados Luis Paulino Mora y Daniel González acompañaron los trabajos de la subcomisión encargada de analizar una serie de reformas al Código Penal y el Código de Procedimientos que darían lugar a la ley n° 7337.

Se puede también subrayar algunas modalidades de trabajo que se han adoptado de forma extraordinaria en la Asamblea Legislativa y que implican un enfoque interdisciplinario. Tal fue el caso de la redacción del Código Procesal Penal (ley n° 7594) en donde se organizaron en el seno de la Asamblea Legislativa talleres de análisis temáticos con la participación de abogados litigantes, defensores públicos, funcionarios del Ministerio de Justicia, Jueces, profesores y estudiantes de Derecho. Los textos emanados de estos talleres sirvieron de base para los trabajos de la Comisión, en donde los diputados estuvieron asistidos de los Magistrados Luis Paulino Mora, Alfonso Chaves, Daniel Gonzáles y del juez superior José Manuel Arroyo.

### **La participación de otros actores**

La participación de otros actores en el proceso legislativo se manifiesta por medio de la posibilidad que tienen los diputados de convocar a una audiencia a cualquier persona en la etapa de Comisión o de solicitarles una opinión y por la práctica del envío de observaciones a los proyectos de ley. En efecto, el principio de publicidad obliga a la Asamblea a publicar todo proyecto de ley previo a su inclusión en el orden del día de la respectiva Comisión (art. 121 del Reglamento de la Asamblea Legislativa). De esta forma cualquier persona puede enterarse de las iniciativas que se tramitan ante el Poder Legislativo y expresar su parecer o solicitar una audiencia en Comisión. Estos documentos son consignados en el expediente legislativo.

La participación de otros actores varía según la temática del proyecto de ley. Un magistrado entrevistado subraya que en materias más sociales o que han recibido más atención mediática, la participación de otros actores es mayor. Esto se confirma con el estudio de los 42 proyectos de “alto impacto”. En 25 de los expedientes se registra alguna participación de otros actores, ya sea por medio de audiencias, consultas o envío de documentos. Estos actores son variados, ya

que van desde Ministerios hasta simples ciudadanos que quieren externar su parecer sobre un proyecto de ley. Se evidencia una mayor participación en aquellos expedientes que no tratan de materias que afectan exclusivamente al Poder Judicial, como es el caso de la Ley de Tránsito por vías públicas (Ley n° 7331), la Ley de pensiones alimentarias (ley n° 7654) o el Código de la Niñez y Adolescencia (ley n° 7739).

**Cuadro 8**  
**Participación de otros actores en audiencias y sesiones de trabajo de la Asamblea Legislativa**

<b>Actor</b>	<b>Número de expedientes en que participó</b>	<b>% del total de expedientes</b>
Colegios profesionales	7	16,7%
Juristas / abogados a título individual	11	26,2%
Otros especialistas a título individual	2	4,7%
Universidades / Centros de estudios	6	14,3%
CGR	2	4,7%
PGR	7	16,7%
Defensoría de los Habitantes	4	9,5%
Ministerios	18	42,8%
Cámaras	3	7,14%
Sindicatos	3	7,14%
Municipalidades	6	14,3%
Instituciones Autónomas	17	40,8%
Otras dependencias públicas	7	16,7%
Empresa privada	1	2,4%
Organismos Internacionales	4	9,5%
ONG	4	9,5%
Asociaciones y Fundaciones	6	14,3%
Cooperativas	1	2,4%
Ciudadanos a título individual	3	7,14%

Fuente: Elaboración propia.

El Poder Judicial tiene a su disposición diferentes formas para participar y dar su opinión en el marco de la tramitación de los proyectos de ley que lo afectan. La forma más usual responde a la consulta obligatoria prevista tanto por la Constitución como por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Sin embargo, esta forma de consulta, si bien garantiza que la opinión del Poder Judicial sea tomada en cuenta con carácter vinculante, no está exenta de problemas en su tramitación, desde la determinación de aquellos proyectos que se consideran que afectan al Poder Judicial, hasta los cortos plazos dados por la Asamblea para responder a pronunciamientos que necesitan ser consultados con otros órganos y dependencias del Poder Judicial. Sin embargo, otras formas de participación no contempladas en la legislación se han generalizados, como la participación directa de los magistrados en los procesos de discusión en Comisión. Esta participación tiene una doble función: contar con asesoría especializada para la Comisión, y

contar con una forma más de influenciar el contenido de los proyectos por parte de los miembros del Poder Judicial que participan.

## **El financiamiento a las reformas al Poder Judicial**

### **La ausencia de planificación presupuestaria previa de los proyectos**

El artículo 177 inciso 2 de la Constitución obliga a asignarle al Poder Judicial “una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. Sin embargo, cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestas por ese Poder, el Departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda”. En la práctica, la asignación presupuestaria al Poder Judicial ha sido superior al 6% requerido por la Constitución en todos los ejercicios económicos que cubre el período de estudio, con excepción del presupuesto para el año 1998. En la década de los 1990 el porcentaje se mantuvo entre el 5.76 y el 6.72%. Se constata un aumento considerable a partir de los años 2000, de esta forma en el 2016 el presupuesto del Poder Judicial llegó a representar un 9.58% de los ingresos corrientes totales.

#### **Cuadro 9**

#### **Presupuesto del Poder Judicial con respecto a los ingresos corrientes 1990-2018**

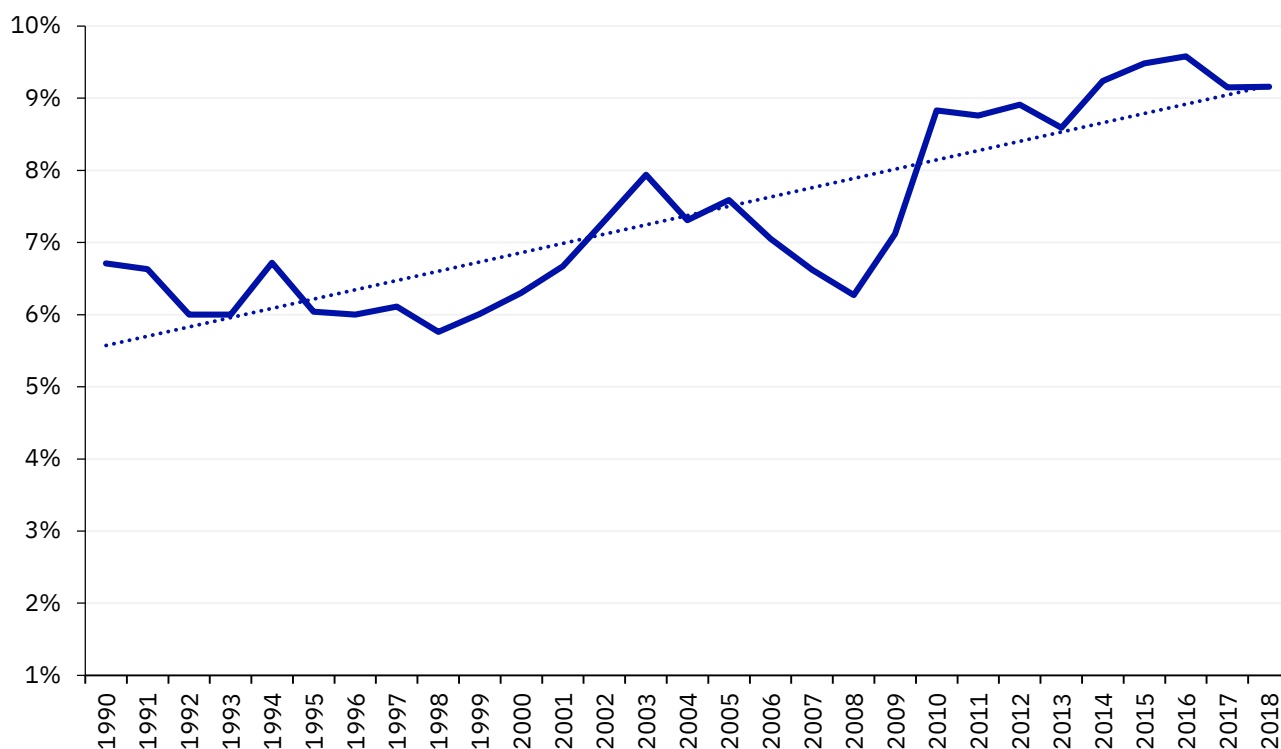
<b>Año</b>	<b>Presupuesto Poder Judicial</b>	<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>Porcentaje</b>
1990	¢4,366,815,100	¢65.116.600.000	6.71%
1991	¢5,062,247,800	¢76.376.600.000	6.63%
1992	¢5,958,178,800	¢99.157.400.000	6%
1993	¢8,295,408,000	¢138.256.800.000	6%
1994	¢11,987,114,000	¢178.286.200.000	6.72%
1995	¢13,475,300,000	¢223.131.300.000	6.04%
1996	¢16,787,705,000	¢279.795.700.000	6%
1997	¢19,071,255,000	¢311.874.900.000	6.11%
1998	¢24,283,155,800	¢421.288.700.000	5.76%
1999	¢29,681,884,700	¢493.534.800.000	6.01%
2000	¢38,455,205,000	¢609.494.600.000	6.3%
2001	¢47,116,808,612	¢706.467.600.000	6.67%
2002	¢57,610,914,000	¢788.620.250.000	7.3%
2003	¢75,597,125,673	¢951.946.326.345	7.94%
2004	¢78,160,451,000	¢1.069.799.400.000	7.31%
2005	¢91,911,046,645	¢1.211.003.037.000	7.59%
2006	¢104,040,465,534	¢1.473.752.400.000	7.05%
2007	¢123,712,832,363	¢1.869.244.028.566	6.62%
2008	¢151,880,500,000	¢2.420.963.000.000	6.27%

Año	Presupuesto Poder Judicial	Ingresos Corrientes	Porcentaje
2009	¢209,818,000,000	¢2.945.155.600.000	7.12%
2010	¢235,587,000,000	¢2.667.506.100.000	8.83%
2011	¢266,322,330,000	¢3.038.726.000.000	8.76%
2012	¢291,376,391,063	¢3.270.569.955.000	8.91%
2013	¢314,425,000,000	¢3.659.739.841.066	8.59%
2014	¢352,236,000,000	¢3.810.005.000.000	9.24%
2015	¢398,536,696,300	¢4.199.967.000.000	9.48%
2016	¢416,153,442,432	¢4.344.821.000.000	9.58%
2017	¢460,241,195,357	¢4.836.930.000.000	9.15%
2018	¢474,792,000,000	¢5.184.333.334.613	9.16%

Fuentes: Elaboración propia con datos del Poder Judicial (2017) y Contraloría General de la República (2018).

## Gráfico 2

### Porcentaje del presupuesto del Poder Judicial en relación al total de los gastos corrientes



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2017 y Contraloría General de la República, 2018.

Cabe destacar que, para el ejercicio económico del 2019, y en un esfuerzo para hacerle frente a la situación fiscal, por primera vez el presupuesto del Poder Judicial no aumentó de forma nominal estableciéndose en ¢473,402,191,176., lo que corresponde a un 9.3% de los ingresos corrientes previstos.

Esta atribución presupuestaria conforta la idea expresada por tres de los entrevistados de que, por lo general, no ha existido un problema de asignación de fondos. Sin embargo, 8 de 10 de los entrevistados consideró que no hay un adecuado planeamiento financiero en los proyectos que afectan al Poder Judicial. Esta preocupación se materializó en el Plan Estratégico del Poder Judicial para el período 2007-2011 en donde se estableció como una de las acciones prioritarias el “Incentivar que las leyes que se aprueben contemplen contenidos presupuestarios”. Sin embargo, este objetivo no ha sido cumplido.

En efecto, de acuerdo a lo expresado en la entrevista con funcionarios de la Oficina de Planificación del Poder Judicial, al momento de redactar los proyectos de reforma al Poder Judicial no se prevén las fuentes de financiamiento. Esta afirmación coincide con los datos consignados en la base de datos, en donde se consigna que, de las 1034 nuevas competencias otorgadas por las 114 leyes estudiadas, en un 85% de los casos no se asignan recursos.

De los 42 proyectos considerados de “alto impacto” solo dos de ellos crean recursos:

- El artículo 210 de la Ley de Tránsito por vías terrestres (ley n° 7331) que crea un fondo para financiar las alcaldías de tránsito y la nueva sección del OIJ a partir de un porcentaje del monto de las multas recaudadas por COSEVI.
- El artículo 185 del Código Notarial (ley n° 7764) que crea un fondo para financiar la Dirección Nacional de Notariado gracias al aumento del timbre del Colegio de Abogados.

Seis de los 42 proyectos reasignan recursos, es decir que contienen una disposición expresa que indica que se debe dar contenido presupuestario a la competencia creada, pero no indica el origen del financiamiento de este nuevo egreso:

- El Transitorio 1 de la Reforma a la Ley Orgánica del OIJ (ley n° 7355).
- La ley 7515 que no llegó a ser ley de la República al ser vetada.
- El artículo 21 de la Ley de Notificaciones (Ley 7637)
- El artículo 3 de la Ley de protección a las víctimas (Ley 8720)
- El artículo 454 de la reforma procesal laboral (Ley 9343)
- El artículo 16 de la creación de la jurisdicción especializada en crimen organizado (Ley 9481)

En general, los proyectos que afectan al Poder Judicial no se acompañan de un estudio de impacto de esta reforma. Entre los 42 proyectos estudiados se deben mencionar 5 excepciones en las cuales se presenta este estudio dentro del expediente legislativo:

- La Ley de Tránsito por vías terrestres (ley n° 7331) en donde en la Sesión del 25/05/1992 de la Corte Plena se conoció un informe del departamento de Planificación sobre varios aspectos presupuestarios y organizativos con respecto a la creación de alcaldías y juzgados de tránsito.



- La creación del Tribunal Superior de Heredia y Cartago (ley nº 7366) en donde se incluye la relación de puestos para el año siguiente y el costo estimado de las nuevas oficinas judiciales en la respuesta de la Consulta a la Corte.
- La ley de creación del Juzgado Penal de Garabito y otros (ley nº 8411) en donde el Departamento de Servicios Técnicos realizó un informe económico con el impacto presupuestario del proyecto.
- El Código Procesal Contencioso-Administrativo (ley nº 8508) en donde el Departamento de Servicios Técnicos realizó un informe económico con el impacto presupuestario del proyecto que vino a completar el estudio realizado por la Dirección de Planificación del Poder Judicial.
- Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos (ley nº 8720) en donde la Corte complementa la respuesta a la consulta con un estudio de la Dirección de Planificación sobre el impacto del proyecto.

Por otra parte, como se muestra en el estudio de los 42 expedientes de “alto impacto”, durante la discusión del proyecto las menciones a aspectos presupuestarios son escasas. De los 42 proyectos estudiados, solo en 19 de ellos se hace referencia a algún aspecto presupuestario. Cabe mencionar algunas excepciones, como la ley 7366 que crea el Tribunal Superior de Heredia y Cartago y el Juzgado Civil de Desamparados y Hatillo. En este caso se trataba de una iniciativa parlamentaria en la cual el Poder Judicial no tuvo ninguna participación. En respuesta a la consulta, la Corte plena se pronuncia a favor del proyecto, pero indica que:

“no hay contenido económico ni en el presupuesto de este año ni en el proyecto para el año entrante, ya en trámite en la Asamblea Legislativa y que, por lo ajustado e insuficiente de dicho proyecto, no es posible obtener de él suma alguna para financiar nuevas oficinas. De ahí que, si el proyecto de creación de los Tribunales Superiores u demás oficina se aprueba, debe ser con el entendido de que la Asamblea Legislativa suplirá la partida correspondiente y que mientras no lo haga, no comenzarán a funcionar esos nuevos despachos” (pp 33-34).

Esta precaución fue integrada en un artículo transitorio, sin embargo, por medio de una moción dicho transitorio fue eliminado y no aparece en la versión final de la ley. Otra excepción es la discusión del proyecto que se convertiría en la ley nº 9095, Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y trata de personas. En respuesta a la consulta, la Corte Plena manifestó su preocupación frente a la creación del Instituto Nacional contra la Trata de Personas, ya que se establecía que tanto el Fiscal General de la República o Fiscal Adjunto y el Director o el Subdirector del OIJ formarían parte del Consejo Directivo, lo que podría dar a una errada interpretación de que el Poder Judicial estaría obligado a incluir en su presupuesto las partidas específicas para cubrir las competencias que se le asignan a estos órganos.

## **Recuadro 1**

### **Perspectiva comparada: el caso de los estudios de impacto en Francia**

La reforma Constitucional del 2008 en Francia modificó profundamente el procedimiento de aprobación de leyes, en particular estableció nuevos requisitos para la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo que fueron desarrollados por medio de la Ley orgánica n° 2009-403 del 15 de abril del 2009 relativa a la aplicación de los artículos 34-1, 39 y 44 de la Constitución.

En efecto, de acuerdo con el artículo 8 de esta Ley orgánica:

“Los proyectos de ley serán objeto de un estudio de impacto. Los documentos que informan sobre este estudio de impacto se adjuntan al proyecto de ley tan pronto como se envían al Consejo de Estado. Son consignados en la Secretaría de la Cámara Parlamentaria que conoce primero el proyecto al mismo tiempo que el texto del proyecto a que se refieren.

Estos documentos definen los objetivos perseguidos por el proyecto de ley, identifican las opciones posibles además de la intervención de nuevas normas legales y explican las razones de recurrir a una nueva legislación.

Exponen con precisión:

- Las modalidades para la aplicación en el tiempo de las disposiciones previstas, los textos legislativos y reglamentarios que deben derogarse y las medidas transitorias propuestas;
- Las condiciones de aplicación de las disposiciones previstas en las colectividades reguladas por los artículos 73 y 74 de la Constitución, en Nueva Caledonia y en las Tierras australes y antárticas francesas, justificando, si es necesario, las adaptaciones propuestas y la ausencia de aplicación de las disposiciones a alguna de estas colectividades;
- La evaluación de las consecuencias económicas, financieras, sociales y medioambientales, así como los costos y beneficios financieros previstos para cada categoría de administración público y de personas físicas y jurídicas interesadas, indicando el método de cálculo utilizado;
- La evaluación de las consecuencias de las disposiciones previstas sobre el empleo público
- Las consultas que se llevaron a cabo antes de la consulta obligatoria ante el Consejo de Estado

La lista provisional de los textos de aplicación necesarios

Esta nueva obligación para toda iniciativa de ley proveniente del Ejecutivo plantea una serie de ventajas. En primer lugar, obliga al Gobierno a presentar únicamente aquellos proyectos cuya incidencia ha sido estudiada detalladamente, lo cual disminuye el número de proyectos de ley y aumenta la calidad de los mismos. Por otro lado, les da una mayor legitimidad a los proyectos de ley lo cual se refleja en una mayor confianza del ciudadano en la producción legislativa.

Asimismo, le daría mayor peso y relevancia al proyecto, lo cual facilita la discusión de los proyectos, la cual se basa en hechos y evidencia.

Si bien este tipo de estudios implica una carga de trabajo adicional, podría pensarse en su adopción en Costa Rica como complemento del estudio que ya realiza el Departamento de Servicios Técnicos.

---

### **Las fuentes de financiamiento de las reformas**

Todos los entrevistados que respondieron a la pregunta ¿De dónde proviene el financiamiento de las grandes reformas del Poder Judicial? afirmaron que provenía del propio presupuesto del Poder Judicial. En efecto, como se demuestra en la base de datos, en la gran mayoría de los casos, no se prevén fuentes de financiamiento específicas para estos proyectos y las nuevas competencias deben ser tomadas en cuenta en la elaboración del presupuesto del Poder Judicial.

Durante las primeras dos olas reformistas, gran parte del financiamiento provino de dos préstamos con el BID, el primero en 1996 por 15 millones de dólares y el segundo en el 2002 por 32 millones de dólares, que permitieron financiar el programa de Modernización del Poder Judicial. Este préstamo terminó su etapa de ejecución en el 2010.

Es por ello que para la tercera ola y, en particular, para la implementación de los nuevos Códigos Procesales se tuvo que prever un financiamiento interno. Si bien se ha integrado estos gastos en el presupuesto del Poder Judicial, otra novedad desde el 2010 es la creación de la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales, que ha permitido financiar indirectamente algunos aspectos de las reformas por medio de convenios con otros actores nacionales e internacionales. Esta oficina no maneja la cooperación financiera (préstamos), sino más bien la cooperación técnica que puede influir en un componente vital para las reformas al Poder Judicial: la capacitación del personal.

En efecto, todos los entrevistados que respondieron a la pregunta ¿Cuál es el mayor obstáculo para la implementación de las grandes reformas del Poder Judicial? Hicieron referencia al componente humano y su formación. De esta forma, se puede mencionar el Convenio que se negoció con el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) para la elaboración de manuales de capacitación del personal de previo a la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Civil o el acercamiento que se ha dado con el Departamento de Trabajo del Gobierno de EEUU con el fin de capacitar a los funcionarios que tiene que trabajar con el sector agroexportador en el marco de las recientes reformas laborales y agrarias.

Sin embargo, esta cooperación internacional representa, por lo general, una cooperación no monetaria, que no se traduce en un aumento del presupuesto del Poder Judicial. Pueden existir subvenciones específicas, como fue el caso de la subvención de la Unión Europea para el fortalecimiento del programa Justicia Restaurativa, que para el presupuesto de 2017 ascendió a \$227,4 millones, lo cual representa apenas 0,05% del presupuesto total para ese año.

## **Los cambios recientes en el planeamiento presupuestario de los proyectos de reforma**

La situación fiscal del país ha tenido una influencia en el planeamiento y la tramitación de los proyectos de ley que afectan al Poder Judicial. De esta forma, las últimas reformas se han caracterizado por un mejor encuadramiento de los aspectos presupuestarios, inclusive el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa pide apoyo directamente a la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

Asimismo, de la entrevista a la Dirección de Planificación del Poder Judicial, se destacan tres tipos de escenarios posibles con respecto a los proyectos de ley de reforma al Poder Judicial:

- Existe un planeamiento previo y un seguimiento a la implementación de la reforma (caso de la Reforma Procesal Laboral y del nuevo Código Procesal Civil).
- No se hizo un adecuado planeamiento económico y la reforma no se ha podido implementar (caso de la Jurisdicción Especializada en Crimen Organizado).
- La Asamblea Legislativa no aprueba hasta tener los recursos económicos (caso del Código Agrario y del Proyecto de Extinción de Dominio).

Se ha hecho un esfuerzo para que las nuevas reformas procesales impliquen un mínimo de nuevos gastos por parte del Poder Judicial. Tal es el caso de la reforma procesal agraria. En efecto, tal como lo expuso en su entrevista la Magistrada Escoto, una de las impulsoras de este proyecto, se trató de que el impacto financiero de este nuevo Código fuera el mínimo, utilizando los recursos ya existentes y aprovechando el plan piloto de oralidad que se desarrolló en algunas jurisdicciones agrarias. Sin embargo, muchas veces las previsiones hechas en la etapa de planeamiento se pueden quedar cortas frente a la realidad de las necesidades a la hora de aplicación de las leyes.

## **Conclusiones**

- Si bien el Poder Judicial no tiene una iniciativa formal para presentar proyectos de ley, su participación en la elaboración de los mismos es importante. En efecto, en 46% de los proyectos de ley que afectan al Poder Judicial hubo algún grado de participación del mismo en la iniciativa. Más aún, en el caso de los proyectos de alto impacto esta participación aumenta y representa 74% de estos proyectos. En el caso de los proyectos de alto impacto, el principal medio de participación es por medio de proyectos emanados directamente del Poder Judicial que luego son canalizados por medio de una iniciativa del Poder Ejecutivo.
- La participación del Poder Judicial en el diseño de las leyes que lo afectan es amplia. Puede dar su parecer ya sea por medio de la consulta preceptiva establecida por el artículo 167 Constitucional o por medio de su participación en el debate legislativo, ya sea en las audiencias dadas en Comisión o por medio de presentación de escritos.

- La participación del Poder Judicial en la iniciativa y tramitación de los proyectos de ley se canaliza principalmente a través de la Corte Suprema y de los Magistrados que la componen. Si bien se puede constatar una participación directa de otros órganos del Poder Judicial, la Corte Suprema es interlocutor privilegiado con el Poder Legislativo por medio de sus Magistrados.
- Se evidencia una necesidad de mejorar este mecanismo de Consulta. En efecto, los plazos dados por la Asamblea Legislativa no permiten a la Corte Plena consultar a posibles órganos afectados. Se podría plantear la posibilidad de consultar directamente otros órganos del Poder Judicial, pero podría no ser congruentes las distintas respuestas, y eso es más peligroso.
- Es muy difícil para el Poder Legislativo aprobar una legislación en contra del criterio de la Corte Suprema. La participación de los magistrados en el proyecto, la consulta preceptiva y vinculante y aún el veto presidencial han sido herramientas utilizadas por el Poder Judicial para impedir la aprobación de leyes que tuvieran un impacto negativo o no deseado por el Poder Judicial. De esta forma se infirma la idea de que se le ha impuesto al Poder Judicial muchas funciones nuevas de manera inconsulta, o no aprobada.
- Existe una amplia participación de otros actores, tanto público como privados, en la discusión de los expedientes que afectan al Poder Judicial. Sin embargo, la participación de la sociedad civil es escasa y se manifiesta sobre todo en las leyes con temáticas más amplias que no se refieren únicamente al Poder Judicial.
- No existe un adecuado planeamiento presupuestario de las reformas que afectan al Poder Judicial. Muy pocos proyectos prevén recursos propios. Esta inadecuada planificación es imputable tanto al Poder Judicial que, como se evidenció, participa activamente en el diseño y la aprobación de la legislación que lo afecta, como de la Asamblea Legislativa.
- Existen modelos en derecho comparado que permiten un mejor planeamiento presupuestario de los proyectos de ley. Tanto la Dirección de Planificación del Poder Judicial como el Departamento de Servicios Técnicos han elaborado estudios de impacto económico, presupuestario y estructural para algunas leyes recientes, lo cual demuestra que se cuenta con el personal y el *sabe como* para realizar este tipo de planeamiento. Sin embargo, se debería volver obligatorio para todo proyecto de ley con el fin de asegurar que no se multipliquen las promesas democráticas sin sustento económico.
- La crisis fiscal y la necesidad de limitar el gasto público obligan a mejorar la planificación presupuestaria de las reformas venideras. De esta forma la Dirección de Planificación del Poder Judicial está teniendo un papel más activo en el diseño de los proyectos piloteados por la Corte Suprema y la Asamblea Legislativa se ha vuelto más vigilante a la hora de determinar las fuentes de financiamiento de nuevos egresos.

## Referencias bibliográficas

- Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2015. *Expediente 19654*. P. 161
- Castillo, D. 2019. "Nuevas competencias del Poder Judicial asignadas por la legislación aprobada en el período de 1990 a 2018". Ponencia preparada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- CGR. Varios años. "Ingresos Corrientes del Presupuesto Ordinario del Gobierno de la República". San José: Contraloría General de la República.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2013, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. Washington, D.C : Organización de Estados Americanos
- Combrade, L. 2017 "L'obligation d'étude d'impact des projets de loi." Paris: Dalloz, Nouvelle Bibliothèque des thèses.
- Corte Suprema de Justicia. 2010. PSC-096-10. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- \_\_\_\_\_. 2010. CJ-378-09-10. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. 2007. *Observación General No. 32*. Ginebra: Organización de Naciones Unidas.
- PEN. 2018. Vigésimo cuarto Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Minuta sobre Taller de Consulta sobre Agenda Legislativa del Poder Judicial*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Sala Constitucional. 2007. *Voto n 2007-018485*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- Sala Constitucional. 2018. *Voto n 2018-019511*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- Poder Judicial 2018. *Plan Estratégico Institucional 2018-2024*. San José: Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. Varios años. *Informe del Costo de la Justicia*. San José: Sección de Planes y Presupuesto, Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Proyecto de reformas de medidas urgentes en el Poder Judicial*. Obtenido de <https://unmejorpj.poder-judicial.go.cr>