

## Capítulo 4

# Tres décadas de reformas procesales en el Poder Judicial

# 4

### Valoración general

En los últimos veintiocho años se promulgó legislación sustantiva que dio lugar a un significativo crecimiento de las funciones del Poder Judicial. Esa normativa es una muestra de la capacidad de autoreforma del sistema, ya que una alta proporción de ella fue propuesta por actores del conglomerado judicial, con la intermediación del Poder Ejecutivo, pues como se sabe el Judicial no tiene iniciativa legislativa.

Entre 1990 y 2018 la Asamblea Legislativa aprobó 114 leyes que tienen efectos directos en el Poder Judicial. De estas emanaron 1.034 nuevas competencias, en su mayoría concentradas en temas de gestión y en el ámbito jurisdiccional.

De esas 114 leyes, 42 fueron las más sustantivas por su impacto sobre la institucionalidad judicial y la población en general. En 31 de ellas (el 74%) el Poder Judicial tuvo un papel protagónico en el diseño y promoción de la reforma.

De acuerdo con las entrevistas realizadas para este capítulo, en muchos casos la formulación de las propuestas no fue acompañada por procesos internos de planificación, en los que se previeran los cambios de gestión requeridos, sino que estuvo concentrada en un líder o grupo. Su implementación y sus efectos no siempre fueron los planeados y, con algunas excepciones, la falta de recursos económicos asignados en la legislación para el cumplimiento de los nuevos mandatos fue una constante.

En el 85,5% de las 1.034 competencias creadas durante el período no se identificaron fuentes de financiamiento. En algunos casos, como en la nueva jurisdicción especializada para el crimen organizado, el Poder Judicial incluso tuvo que pedir una prórroga para poner en práctica la ley, dado que no contaba con el financiamiento necesario para acatar sus disposiciones.

Recientemente la situación descrita se ha intentado subsanar con la inclusión de estudios de costos en los proyectos, pero aún falta avanzar más. Se requiere incorporar personal técnico en los equipos que elaboran las iniciativas de reforma y considerar, dentro de ellas, la estimación de los impactos en la gestión y la evaluación de resultados. Este documento es un insumo en esa línea.

Tres casos concretos fueron analizados en este capítulo. Se trata de grandes reformas procesales que modernizaron y ampliaron el acceso a los servicios judiciales, con pocos logros en materia de justicia pronta o en la productividad por funcionario. La más reciente es la reforma laboral (aprobada el 14 de diciembre de 2015 y que entró en vigencia en 2017), sobre la cual es poco lo que se puede concluir todavía. Fue un proceso largo, que tomó alrededor de diecisiete años de negociaciones entre gobierno, sindicatos de empleados públicos, representantes del sector privado, fracciones legislativas y la Corte Suprema de Justicia (PEN, 2015b). Se considera el cambio más importante desde la promulgación del Código de Trabajo original, con la modificación de más de

## ► Valoración general

trescientos artículos. Uno de sus principales objetivos es reducir la duración de los juicios laborales, algo que los indicadores aún no reflejan.

Por su parte, la reforma penal (1996) introdujo cambios sustanciales en el conglomerado judicial. Ocurrió durante los años noventa, en un contexto de transiciones democráticas en América Latina y, por consiguiente, incluyó una forma más moderna y republicana de entender el ejercicio del poder punitivo del Estado. Desde entonces, los resultados han permitido pasar a un modelo que privilegia la oralidad y la publicidad, aunque con matices, y cuya eficiencia, en términos de acceso y satisfacción con la justicia, parece todavía incierta.

Hoy el país cuenta con un órgano independiente a cargo de las investigaciones y con el monopolio de la acción penal, un avance más allá de lo simbólico, que ha permitido que los roles de los sujetos procesales estén mejor trazados y que los jueces no tengan más funciones que las jurisdiccionales y de garantías que corresponden a un Estado de derecho. Se superó la idea de que el juicio, y eventualmente la condena, eran las únicas soluciones del proceso penal. A la par, es innegable que se han invertido importantes cantidades de recursos en tecnología y

personal, lo cual habla de una apuesta del Estado, al menos en lo económico, por el aparato judicial. Además, el sistema penal, y la normativa constitucional, ofrecen un grupo de garantías para las personas que enfrentan un proceso judicial. Las víctimas del delito recibieron atribuciones sin precedentes que se han ido ampliando con los años (Feoli, 2019).

A su vez, el ámbito contencioso-administrativo experimentó una profunda reorganización con el Código Procesal aprobado en 2006, así como por la decisión de la Corte Plena, de crear un tribunal de apelaciones en esa materia. Hoy se cuenta con una jurisdicción con más despachos y áreas de trabajo que las existentes de previo. Los dos objetivos primordiales de la reforma fueron acelerar los procesos y ampliar el acceso de la población a los servicios. El primero fue alcanzado durante los primeros cinco años de la vigencia del nuevo Código. No obstante, se ha venido registrando un aumento excesivo de los plazos para el dictado de sentencias de fondo por parte del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y por la Sala Primera al resolver los recursos de casación, así como para la imposición de medidas cautelares. El segundo objetivo se ha cumplido parcialmente, pues está pendiente la descentralización territorial de la jurisdicción (Milano, 2019).

## CAPÍTULO 4

# Tres décadas de reformas procesales en el Poder Judicial

## Justificación

El *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) concluyó que la reforma judicial efectuada entre 1990 y 2015 no partió de un plan maestro que estableciera una ruta crítica, con sus responsables, metas y recursos asociados. No existió un concepto claro, consensuado, que explicara qué se entiende por “reforma” o “modernización”. Las transformaciones del entramado institucional no han sido continuas ni sistemáticas. Ciertos períodos tuvieron más avances que otros y, con el tiempo, los objetivos y proponentes han ido cambiando.

En este contexto, el Primer Informe analizó tres grandes olas reformadoras del Poder Judicial ocurridas desde los años noventa. No es objetivo de este capítulo ahondar de nuevo en el tema –pues está ampliamente desarrollado en aquella publicación– pero vale la pena recordar los principales momentos de transformación.

La primera ola (1993-2002) enfatizó en la modernización legal y administrativa del gobierno judicial. La segunda (2000-2008) incluyó el primer Plan Quinquenal del Poder Judicial y continuó la modernización en la gestión institucional; en materia jurisdiccional se implementó un nuevo Código Penal y se crearon los tribunales de flagrancia. Finalmente, en la tercera ola (2009-2015) se presentó un segundo Plan Quinquenal y se crearon nuevas comisiones y políticas internas para mejorar la gestión, como la Comisión de Evaluación de Desempeño y la Política de Equidad de Género.

Como se ve, los cambios incluyeron aspectos de gestión institucional, pero también se orientaron al ámbito jurisdiccional. Aunque en las tres olas hubo apoyo internacional, las reformas emprendidas trascendieron los ciclos de los proyectos auspiciados por

donantes o préstamos externos. Su principal impulso provino de actores del Poder Judicial, que instrumentalizaron esas contribuciones para que fueran acordes con los objetivos planteados.

A este respecto, durante la consulta del temario para el presente Informe se manifestaron dos preocupaciones. La primera es que la expansión de funciones no ha sido aparejada con los recursos necesarios, ante lo cual el Poder Judicial ha tenido que hacer cambios en su presupuesto y en sus modos de gestión. La segunda se relaciona con tensiones que se presentan entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial en cuanto a la delimitación e injerencia en sus respectivas competencias, que quedan manifiestas en algunas normas específicas.

El aporte de este capítulo es que, a partir de nuevas fuentes de información, profundiza en el análisis de las reformas del Poder Judicial y las interacciones de este con el Legislativo y el Ejecutivo. Se trata de la primera sistematización que permite ver, “por dentro”, los procesos y las relaciones entre poderes de la República que son necesarios para aprobarlos. Se identifican los actores que impulsaron las iniciativas, las nuevas competencias y cómo se sustentaron económicamente para su ejecución. Por último, el estudio de casos muestra los principales ajustes que tuvo que hacer el Poder Judicial para gestionar las nuevas competencias creadas.

Se utilizó la base de datos de legislación del Programa Estado de la Nación (PEN), construida en colaboración con el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, que incluye todas las leyes aprobadas entre 1986 y 2019. Se seleccionaron y estudiaron las que tuvieron impacto sobre el funcionamiento y estructura del Poder Judicial.

Para complementar el análisis legal, se entrevistó a operadores de justicia y actores vinculados con el entramado judicial. Además, se revisaron actas legislativas para conocer las posiciones de las personas involucradas en los procesos de reforma.

Finalmente, el capítulo analiza a profundidad tres reformas significativas en lo jurisdiccional: el Código Penal de 1996, el Código Contencioso Administrativo de 2006 y el Código Laboral de 2016. En cada caso se estudian las modificaciones y las respuestas institucionales para cumplir con los nuevos mandatos, algunas con éxito, otras aún pendientes, pero que dejan lecciones útiles para el futuro.

### Ampliación de las competencias judiciales

Entre 1990 y 2018 hubo un incremento significativo de las competencias del Poder Judicial, tanto en el ámbito jurisdiccional como en materia administrativa. Este desarrollo no fue lineal ni siempre planificado. Fue resultado de múltiples iniciativas de diferentes actores. En esta sección interesa ahondar en ese proceso y explicar sus efectos para la institucionalidad judicial. En concreto se pretende responder a las siguientes

preguntas: ¿cuáles son las nuevas competencias del Poder Judicial, generadas por la legislación aprobada entre 1990 y 2018?, ¿obedecieron estas reformas a la voluntad del Poder Judicial o fueron impuestas por el Legislativo? Acá es relevante el papel del sistema de administración de justicia y sus relaciones con el Congreso y el Poder Ejecutivo a la hora de proponer y aprobar proyectos sustantivos que afectan su organización.

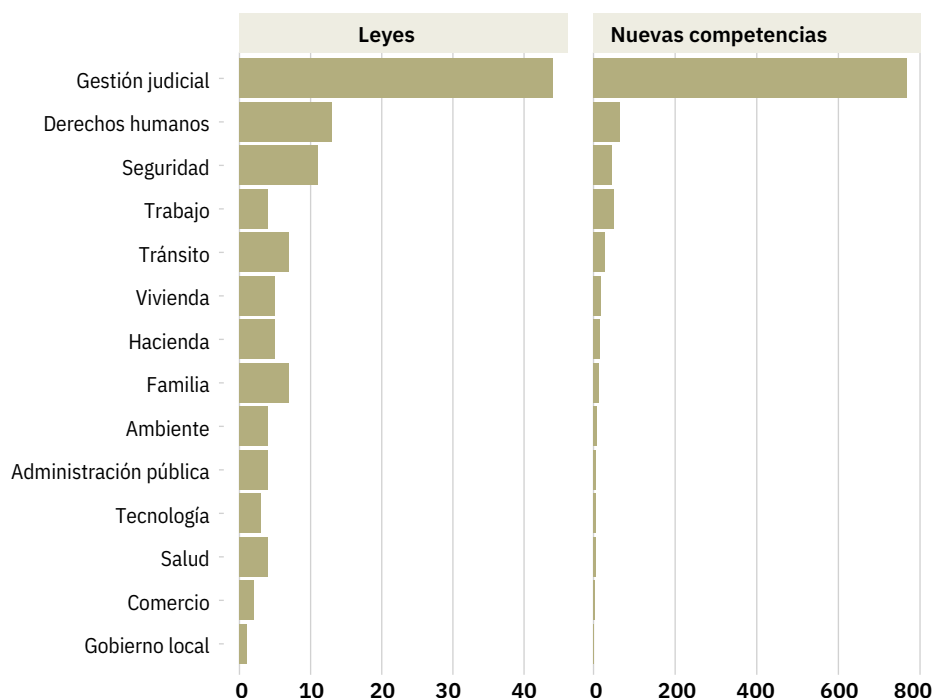
Para responder las interrogantes planteadas se realizó un análisis de todas las leyes aprobadas en el período de estudio, que tuvieran algún efecto sobre el conglomerado judicial<sup>1</sup>. La investigación se apegó al contenido textual de las normas. Se analizaron 383 leyes, de las cuales 114 otorgaron al menos una nueva competencia al Poder Judicial. No se consideraron cambios en los procesos que ya eran conocidos por el Poder Judicial (Castillo, 2019; Macaya, 2019).

### Función jurisdiccional fue la más desarrollada

Las 114 leyes que asignan competencias al Poder Judicial fueron desagregadas por temas. En total se identificaron 1.034 competencias creadas en los veintiocho años del período de estudio (gráfico 4.1).

#### Gráfico 4.1

#### Leyes y nuevas competencias del Poder Judicial, según tema. 1990-2018



Fuente: Gómez Campos, 2020 con base en Castillo, 2019.

<sup>1</sup> La metodología seguida se detalla al final de este capítulo.

### ► Cuadro 4.1

#### Leyes con mayor cantidad de nuevas competencias para el Poder Judicial

Número	Título	Tema	Competencias	Año de aprobación
7728	Ley de Reorganización Judicial	Gestión de la justicia	286	1997
7333	Ley Orgánica del Poder Judicial	Gestión de la justicia	164	1993
7442	Ley Orgánica del Ministerio Público	Gestión de la justicia	58	1994
9343	Reforma Procesal Laboral	Trabajo	48	2015
8508	Código Procesal Contencioso Administrativo	Gestión de la justicia	43	2006
7764	Código Notarial	Gestión de la justicia	26	1998
7576	Ley de Justicia Penal Juvenil	Derechos humanos	24	1996
7366	Ley de creación de un tribunal superior de Heredia y Cartago y un juzgado mixto en Desamparados y Hatillo	Gestión de la justicia	21	1993
8720	Protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal	Gestión de la justicia	21	2009
7594	Código Procesal Penal	Gestión de la justicia	19	1996

Fuente: Castillo, 2019.

Al agrupar por categorías se obtuvo que 767 (el 74,2%) están relacionadas con la gestión, lo que incluye asuntos administrativos y jurisdiccionales para mejorar la tutela de derechos y el acceso a la justicia. Muy por debajo, en segundo lugar, se encuentran las referidas a derechos humanos, con 64 competencias.

Las tres leyes de mayor impacto en materia de gestión judicial sientan las bases de la organización institucional: la Ley de Reorganización del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Ministerio Público. Además destacan las reformas procesales en las jurisdicciones laboral, contencioso-administrativa y penal, las cuales se analizan más adelante. El cuadro 4.1 detalla las primeras diez leyes según la cantidad de competencias generadas.

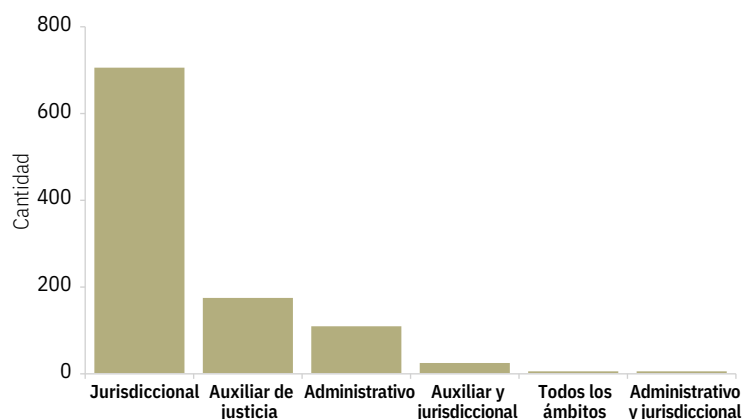
¿Qué efectos han tenido las competencias creadas en la institucionalidad judicial? Una forma de aproximar una respuesta es agrupar las nuevas facultades considerando a cuál de los seis ámbitos funcionales del sistema fueron dirigidas.

El estudio indica que el 68,1% de las competencias asignadas corresponde al ámbito jurisdiccional, es decir, a la Corte Suprema de Justicia, salas, tribunales y juzgados. Este es el ámbito central para la tutela de derechos y el mejoramiento del acceso a la justicia (Castillo, 2019). Desde ese punto de vista, las nuevas facultades son un avance significativo en el rol del Poder Judicial como base del Estado de derecho. Muy por debajo están los ámbitos auxiliar de justicia (16,8%) y administrativo (10,5%; gráfico 4.2)

Así pues, se observa una clara intención de mejorar

### ► Gráfico 4.2

#### Ámbitos de las nuevas competencias asignadas al Poder Judicial. 1990-2018



Fuente: Castillo, 2019 a partir de la base de datos nuevas competencias del PEN.

las capacidades del Poder Judicial para tutelar los derechos de la población. No obstante, la forma, a veces no estructurada, en que se dieron los ajustes, pudo implicar un desbalance en las cargas de trabajo para los órganos auxiliares del entramado judicial.

Queda un tema de investigación pendiente: la vinculación de las nuevas competencias con los indicadores por materia y circuito judicial. Estudiarlo permitiría precisar las cargas generadas y el tiempo de asimilación por parte de la institucionalidad judicial, información muy útil para el diseño de futuras reformas.

### ► Recuadro 4.1

#### Participación judicial en la iniciativa de ley

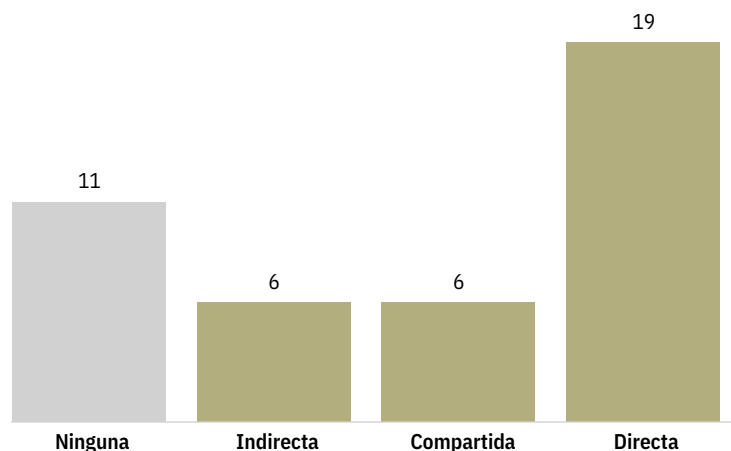
Con base en una exhaustiva revisión de expedientes legislativos, Macaya (2019) tipificó las formas de participación del Poder Judicial en las iniciativas de ley que afectan su funcionamiento. Concretamente, identificó los siguientes escenarios:

- Participación nula: el proyecto proviene de una verdadera iniciativa parlamentaria, del Poder Ejecutivo o popular.
- Participación indirecta: el Poder Judicial no participó directamente en la redacción del proyecto, pero sus estudios o sus pronunciamientos fueron tomados en cuenta por el ente redactor.
- Participación compartida: los proyectos son redactados por comisiones interinstitucionales no coordinadas por el Poder Judicial, pero en las cuales éste tuvo alguna participación.
- Participación directa: el proyecto emana directamente de Corte Plena o de una comisión redactora nombrada al efecto por esa instancia, o bien de alguna comisión ya existente en el Poder Judicial.

Fuente: Macaya, 2019.

### ► Gráfico 4.3

#### Participación del Poder Judicial en la iniciativa de ley (42 proyectos de alto impacto)



Fuente: Gómez Campos, 2020, con base en Macaya, 2019.

#### Participación del Poder Judicial en la iniciativa de ley

Conforme a lo estipulado en la Constitución Política y en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, para introducir un proyecto de ley en la corriente parlamentaria existen tres tipos de iniciativas: popular, del Legislativo y del Ejecutivo. Sin embargo, en la práctica otros actores políticos intervienen en ese proceso. Pese a que no cuentan con facultades constitucionales para ello, inciden directamente en la formulación de las leyes y en su negociación, pero deben aceptar que los proyectos sean presentados por alguna de las tres vías previstas en el ordenamiento jurídico.

Macaya (2019) y Castillo (2019) coinciden en que la mayoría de los proyectos que afectan el funcionamiento o asignan nuevas competencias al Poder Judicial se ha canalizado a través del Ministerio de Justicia y Paz, para que la iniciativa de ley sea ejercida por el Poder Ejecutivo. Para validar este argumento, se revisaron en detalle los expedientes legislativos y se logró identificar distintos niveles de participación de actores judiciales en el proceso (recuadro 4.1).

La participación del Judicial no se limita a colaborar en aspectos técnicos (para eso el trámite legislativo incluye la fase de audiencias y consulta), sino que implica un rol como actor político que de manera indirecta introduce proyectos en la corriente parlamentaria. En la sistematización efectuada para este capítulo, 42 de las 114 leyes identificadas fueron catalogadas como de alto impacto en el sistema de administración de justicia. Se trata de legislación que cumple con los siguientes criterios: i) leyes orgánicas y de organización de los organismos que forman el Poder Judicial y de sus funcionarios, así como sus modificaciones; ii) leyes que crean juzgados o tribunales, en virtud de lo establecido por los artículos 152 y 166 de la Constitución Política; iii) leyes procesales y iv) aquellas leyes que, sin formar parte de las categorías anteriores, crean 10 o más competencias al Poder Judicial (Macaya, 2019). En casi tres cuartas partes de esas iniciativas el Poder Judicial tuvo algún grado de participación (gráfico 4.3).

Estos datos coinciden con las percepciones de los miembros del Poder Judicial sobre el papel del sistema en la redacción, tramitación e implementación de los proyectos que lo afectan. Todas las personas entrevistadas coincidieron al afirmar que la mayoría de esas iniciativas proviene del propio Poder Judicial. Este hallazgo invalida la tesis de que el crecimiento de las funciones institucionales responde a una agenda impuesta desde afuera, que no ha sido consultada en extenso y que ha generado trabajo no previsto.

Las entrevistas incluyeron a magistrados y magistradas de todas las salas de la Corte y personal de la

Fiscalía, así como de oficinas administrativas que juegan un papel importante en las temáticas investigadas, como la Dirección de Planificación y la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales. Además se entrevistó a funcionarios del Poder Legislativo (Macaya, 2019).

### Reformas judiciales carecen de una identificación clara de recursos

El Programa Estado de la Nación ha desarrollado un indicador de la calidad de la legislación aprobada por la Asamblea Legislativa. Este determina si las leyes sustantivas –de alto impacto para el desarrollo humano– requieren financiamiento y, en caso afirmativo, si en ellas está prevista la asignación de recursos. Si esto no sucede, la ley se convierte en una “promesa democrática sin sustento económico” (PEN, 2018).

La cantidad de leyes que se encuentran en la segunda situación ha sido alta desde los años noventa. En promedio, la mitad de las piezas normativas promulgadas por el Congreso no identifica de manera directa los recursos económicos para su cumplimiento.

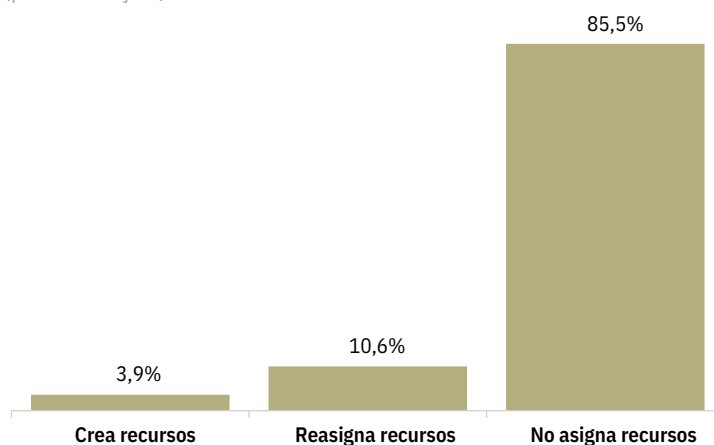
Este fenómeno también está presente en las reformas al Poder Judicial, que en su mayoría fueron aprobadas sin mención específica a su contenido presupuestario (Castillo, 2019). Esto constituye un serio problema para la implementación de los nuevos mandatos, algo que las y los magistrados de la Corte Suprema han indicado en reiteradas ocasiones. Así por ejemplo, en una audiencia ante la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico de la Asamblea Legislativa, en el marco de la discusión del expediente 19645, “Creación de una jurisdicción especializada en delincuencia organizada en Costa Rica”, un magistrado 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”* (E: Arroyo, 2018 citado por Macaya, 2019).

Vale recordar que las fuentes de financiamiento de las reformas judiciales han sido de distinta índole. 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 con dos préstamos del Banco Interamericano

### Gráfico 4.4

#### Contenido financiero para las nuevas competencias del Poder Judicial. 1990-2018 (porcentajes)<sup>a/</sup>



a/ Sobre un total de 1.034 competencias.

Fuente: Castillo, 2019 a partir de la base de datos nuevas competencias del PEN.

de Desarrollo (BID). Sin embargo, la ejecución de esos créditos finalizó en 2013, lo que obligó a buscar nuevos fondos para continuar con los cambios ya aprobados y con el plan de mejoramiento del Poder Judicial, en particular las reformas procesales que se venían gestando desde 2002.

El problema de financiamiento llegó a su punto crítico a inicios de 2018, por la imposibilidad de establecer la nueva jurisdicción especializada en crimen organizado creada por la Ley 9481 (Macaya, 2019). La Corte pidió al Congreso una prórroga de al menos dieciocho meses para la implementación de esta ley, por falta de presupuesto y personal para cumplirla adecuadamente (Sequeira, 2019). Lo más grave es que este caso no es la excepción, sino la regla. De las 1.034 competencias analizadas en el presente estudio, el 85,5% no identificó recursos económicos (gráfico 4.4).

Estos datos reflejan una dificultad del Estado costarricense al tratar de tutelar los derechos de la población, pero sin los recursos necesarios para ello. Esta no es una situación fácil de resolver. El escenario ideal, sin duda, sería que la misma legislación asigne, junto a los nuevos derechos y competencias judiciales, los fondos requeridos para su concreción. Pero, dado que en la práctica esto no suele ocurrir, el mejor escenario alternativo es avanzar primero en la tutela de los derechos. No es posible buscar recursos para derechos que no existen en la ley.

Sin embargo, es preciso señalar tres aspectos que dan contexto a esta discusión: i) existe la posibilidad de que una nueva facultad asignada al sistema no necesariamente implique más gasto, ii) es posible que la nueva competencia fusione otras anteriores o las derogue, de manera que no se requieren recursos frescos, y iii) ante la derogatoria o fusión de una cantidad de competencias mayor que el número de funciones creadas, incluso podría suceder que, a la postre, la institución cuente con mayor solvencia presupuestaria. Por ello es indispensable que, a futuro, el Poder Judicial estime con mayor precisión los costos asociados a los cambios jurídicos relacionados con sus funciones.

En síntesis, para la implementación de nuevas competencias es esencial contar de previo con la debida planificación presupuestaria. Debe saberse, de antemano, si la institución requerirá nuevos recursos o si podrá aplicar medidas administrativas para optimizar el presupuesto disponible.

Las reformas procesales que se analizarán más adelante implicaron, necesariamente, ajustes en las condiciones en que se administra la justicia. Por ejemplo, la reforma laboral incorporó la defensa pública laboral, la reforma contencioso-administrativa introdujo la oralidad y ajustó las fases recursivas y la reforma penal significó la adaptación de garantías procesales y requirió capacitación para cambiar la visión de la justicia penal. Todo ello supuso la inversión de recursos.

No obstante las erogaciones que requirieron estas leyes, lo cierto es que ninguna de ellas contempló, desde el texto normativo, el presupuesto correspondiente. En algunos casos se crearon u orientaron partidas específicas de fondos públicos para garantizar su materialización; sin embargo, por ejemplo, no se proveyeron recursos para la incorporación de la Defensa Pública en la materia laboral.

La asignación de fondos en una norma puede preverse por dos vías durante el trámite de la ley: los legisladores pueden realizar las planificaciones presupuestarias para el ejercicio de las nuevas competencias y, a su vez, el Poder Judicial puede advertir a los congresistas sobre la necesidad de recursos frescos cuando se le encargan nuevas funciones. Pero la evidencia de este capítulo da para una lectura más amplia. Como se indicó anteriormente, el Poder Judicial ha tenido un rol activo en la iniciativa de un número considerable de leyes de alto impacto sobre su propio funcionamiento; por ende, es corresponsable de la legislación que no especifica fuentes de recursos para su cumplimiento. Es claro que el éxito de una reforma no puede medirse exclusivamente en razón de los fondos asignados, pero su implementación sí está condicionada a las previsiones financieras que, durante la formación de la norma, hayan incorporado el legislador y el mismo Poder Judicial.

## Nuevas competencias judiciales se recargan en la GAM

Existe una relación directa entre el derecho de acceso a la justicia y las posibilidades materiales que el sistema ofrece a la ciudadanía para acudir a ella. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha indicado que “la insuficiente presencia de juzgados en algunas zonas y la falta de acompañamiento estatal traen consigo el aumento de los costos para interponer una acción judicial y mantenerla viva durante el proceso” (CIDH, 2007).

Conforme a lo señalado en el *Informe Anual sobre derechos humanos en Chile (CIDH, 2007)* y el *Informe sobre acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica (CIDH, 2011)*, la Comisión estableció que “la ausencia de instancias de la administración de justicia en zonas rurales, pobres y marginadas, puede implicar que el acceso a la justicia se transforme en una mera declaración de intenciones”.

Asimismo, esos informes sostienen que “la carencia de espacios de denuncia desalienta a las víctimas y a las y los testigos para continuar con el procesamiento del caso hasta llegar a la sanción del agresor” (CIDH, 2011). Consecuentemente, en el contexto interamericano ya se ha identificado el componente territorial y geográfico como un elemento institucional que puede obstaculizar el derecho de acceso a la justicia; ello es así porque la infraestructura del sistema judicial se ubica, con mayor frecuencia, en las localidades metropolitanas de los países.

Para Costa Rica, Castillo (2019) sistematizó la ubicación geográfica del impacto que generan las nuevas competencias del Poder Judicial, según lo indicado en los textos normativos. Cuando la ley no indica un circuito específico, las funciones creadas se categorizaron como de alcance general. De esta forma se logró medir las cargas explícitas para cada sede judicial.

De las 1.034 nuevas competencias identificadas, 717 no están dirigidas explícitamente a algún circuito. Las restantes 317 sí indican localización dentro del entramado judicial.

¿Dónde se concentran esas competencias? El gráfico 4.5 muestra que durante el período 1990-2018 las nuevas funciones se recargaron en los circuitos de la Gran Área Metropolitana (GAM), específicamente en el sector central de San José. Sin embargo, también hubo mandatos expresos para sedes fuera de la GAM, aunque en distintas proporciones. Como regla general, cuanto más alejado se encuentra el circuito judicial de la zona central del país, menos competencias le fueron asignadas.

¿Constituye esta distribución de competencias una limitación al acceso de la justicia? No de manera directa.



Aun cuando la ejecución de las nuevas funciones esté enfocada en la GAM, no hay evidencia de que ello obstaculice el acceso a la justicia para las personas que viven en zonas más alejadas, pues los despachos judiciales de esas regiones mantienen la atención de las restantes diligencias ordinarias.

### Balance comparado de tres reformas al entramado judicial

Para precisar los efectos de las nuevas competencias en la institucionalidad judicial, se seleccionaron tres reformas procesales como estudios de caso<sup>2</sup>. El objetivo fue evaluar los motivos del cambio, lo aprobado por el Congreso y lo ejecutado por el Poder Judicial. Los casos escogidos fueron la reforma penal de 1996, la contencioso-administrativa de 2006 y la laboral de 2016. El análisis se realizó con base en la información y los indicadores disponibles. Algunos de estos insumos no son sistemáticos a lo largo del período de estudio y, por ende, no fue posible comparar las tres reformas en las mismas dimensiones. No obstante, sí se logró hilvanar un relato claro del proceso y sus efectos (recuadro 4.2).

### Motivos de las reformas

Aunque las intenciones de las reformas variaron según la materia, los cambios efectuados por la Asamblea Legislativa coinciden en algunos aspectos: participación de nuevos actores, nuevas modalidades de conducción de los procesos e incorporación del concepto de calidad de la justicia, entre otros.

### ► Cuadro 4.2

#### Motivos institucionales de la reforma, por materia

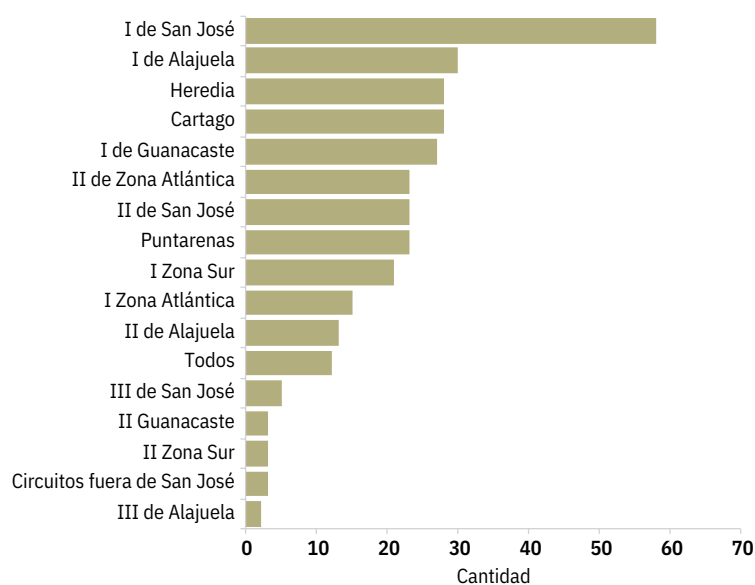
Materia	Año	Motivos
Penal	1996	El anterior Código de Procedimientos Penales presentaba deficiencias en cuanto a la garantía y tutela de derechos fundamentales, pues se basaba en algunos rasgos inquisitivos, como el secretismo del sumario y la concentración de funciones de investigación y juzgamiento en el mismo órgano, sin posibilidades de fases publicitadas que permitieran transparencia y condiciones mínimas a las personas procesadas.
Contencioso-administrativa	2006	La normativa anterior tenía múltiples limitaciones para el acceso a la jurisdicción, así como en lo concerniente a los poderes del juez antes, durante y después del proceso. La situación más apremiante, además, era la excesiva tardanza del trámite y una baja acogida de la persona justiciable, reflejada en un reducido circulante de casos.
Laboral	2016	El anterior Código de Trabajo requería ajustes en una serie de elementos sustantivos y procesales: por un lado, el reforzamiento de las garantías y derechos de la población trabajadora y, por otro, el logro de gestiones judiciales más céleres y efectivas.

Fuente: Gómez Campos, 2020.

Las metas iniciales de cada reforma (cuadro 4.2) fueron planteadas a partir de deficiencias específicas identificadas, en su momento, por las autoridades correspondientes.

### ► Gráfico 4.5

#### Cantidad de nuevas competencias asignadas, por circuitos judiciales. 1990-2018



Fuente: Castillo, 2019 a partir de la base de datos "nuevas competencias" del PEN.

<sup>2</sup> Cada una de estas reformas fue objeto de un estudio a profundidad que puede consultarse en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## ▀ Recuadro 4.2

### Tutela y alcance de las jurisdicciones penal, contencioso-administrativa y laboral

#### Jurisdicción penal

¿Qué se puede reclamar? Perjuicios derivados de conductas criminales contra la libertad, la vida, la intimidad, la propiedad de las personas y la Hacienda Pública.

¿Cómo se regula? Por medio del Código Procesal Penal y el Código Penal, así como cualquier otro cuerpo normativo que tipifique y sancione otras conductas criminales sujetas a reproche penal.

¿Cómo funciona? Mediante la imposición de penas o medidas, cuando procede, por la comisión de delitos, faltas o contravenciones.

En síntesis, esta jurisdicción es una vía para obtener justicia cuando la ciudadanía es víctima de conductas criminales o delictivas que atentan contra aspectos como la vida, la propiedad, el honor o la función pública.

#### Jurisdicción contencioso-administrativa

¿Qué se puede reclamar? Cualquier lesión, por acción u omisión, al ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, siempre y cuando sea atribuible al Estado.

¿Cómo se regula? Según lo dispuesto en el numeral 49 de la Constitución Política, así como en los artículos 1.1 y 1.2 del Código Procesal Contencioso Administrativo, el cual es un amplio conjunto de normas que tutelan las situaciones jurídicas de la ciudadanía con respecto a la Administración Pública.

¿Cómo funciona? Garantiza y restablece la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública que perjudique a la ciudadanía o al Estado.

En síntesis, esta jurisdicción es una vía para obtener justicia en situaciones derivadas de las relaciones entre la Administración Pública y la ciudadanía, debido a conductas irregulares por acción u omisión, que lesionen sus derechos y el resarcimiento o indemnización de daños por conductas ilegales.

#### Jurisdicción laboral

¿Qué se puede reclamar? Violaciones y acciones irregulares cometidas en perjuicio de las personas trabajadoras por parte de sus patronos o cualquier otro conflicto, tanto personal como grupal.

¿Cómo se regula? Conforme a lo establecido en el artículo 70 de la Constitución Política y el artículo 420 del Código de Trabajo.

¿Cómo funciona? Resuelve los conflictos, individuales y colectivos, cuya solución requiere la aplicación de normas de derecho de trabajo y seguridad social, así como de los principios en que se sustenta la normativa para la tutela de la relación entre patronos y trabajadores.

En síntesis, esta jurisdicción es una vía para obtener justicia cuando las personas trabajadoras han sufrido lesiones a sus derechos laborales, o en los casos en que el patrono precisa resolver determinados conflictos con sus empleados.

¿Cuáles fueron los efectos de las reformas en los indicadores de desempeño? Con información del *Anuario de Estadísticas Judiciales* y otros datos proporcionados por los poderes Judicial y Legislativo, se evaluaron tres variables que aproximan el rendimiento de las jurisdicciones estudiadas: i) la duración de los procesos, ii) el costo de la ejecución y puesta en marcha de los cambios, y iii) los mecanismos de acceso a la justicia derivados de las reformas, y sus resultados.

#### Duración de los procesos luego de las reformas tiende al alza

Una de las aspiraciones que comparten las reformas analizadas es garantizar una justicia pronta. Para analizar este punto se indagó acerca de la duración promedio de los casos en cada jurisdicción estudiada.

Cabe resaltar que se trata de una aproximación básica, ya que para comprender los efectos de las reformas en las duraciones se requeriría tener información por tipo de caso (y no los tiempos promedio). Sin embargo, el Poder Judicial no genera esos datos.

Según la evidencia disponible, en ningún caso las reformas procesales en las materias penal, contencioso-administrativa y laboral, han consolidado una menor duración de los asuntos que tramitan esas jurisdicciones. Por el contrario, las tres han mantenido una tendencia creciente.

El gráfico 4.6 muestra que, en materia penal, la duración ha crecido de manera constante, a pesar de las múltiples reformas (administrativas y legales) que ha experimentado esa jurisdicción. Así por ejemplo, la profundización de la oralidad en los procesos,

impulsada entre 2003 y 2005, redujo levemente el crecimiento de las duraciones, pero después de 2010 el indicador retomó su tendencia al alza.

La prolongación del tiempo en que se resuelven las causas penales ocurrió de forma simultánea a un crecimiento en la cantidad de casos terminados. Una posible explicación es que el aumento en la carga de trabajo no fue acompañado por mayores recursos para atender esa demanda, lo cual ralentiza los procesos. El caso de los tribunales de flagrancia es semejante: cuando comenzó a operar esta modalidad las duraciones tuvieron un crecimiento casi nulo, pero conforme creció la cantidad de asuntos, los plazos de resolución también mostraron aumentos.

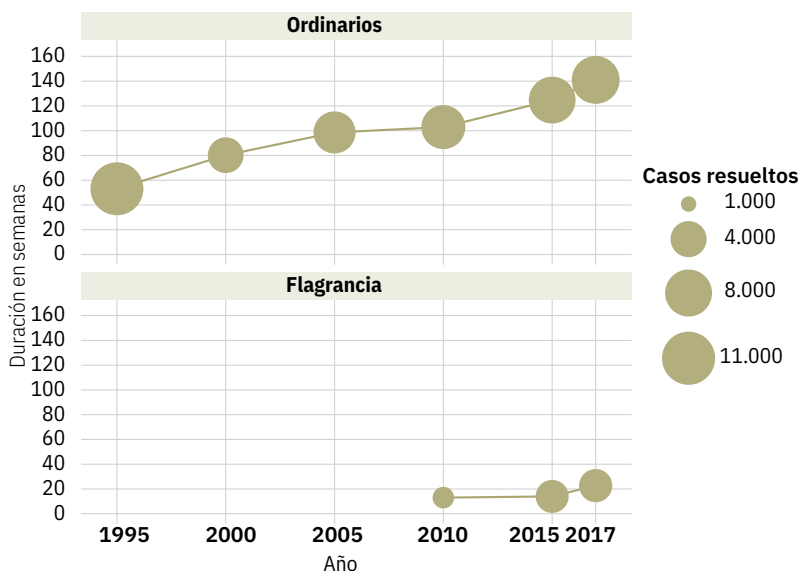
En la materia contencioso-administrativa no existen datos para años previos a la promulgación del nuevo Código. Sin embargo, como consta en el expediente legislativo 15134 (2003), antes de la aprobación del cambio se calculó que un proceso requería no menos de 6 años para ser resuelto de forma definitiva, es decir, 72 meses<sup>3</sup>, estimación que se considera conservadora, al grado que a la fecha, más de una década después de la reforma, aún existen procesos regidos por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pendientes de sentencia en primera instancia (Milano, 2019). Con los datos disponibles sobre los juzgados Contencioso y Civil de Hacienda es posible afirmar que en los años cercanos al inicio de la reforma hubo una reducción de las duraciones, pero estas volvieron a incrementarse recientemente (gráfico 4.7). Así, entre 2012 y 2017 la duración promedio de los casos pasó de 50 a 100 semanas.

Este comportamiento no está asociado a un aumento en la cantidad de casos. En 2015, aunque las causas terminadas disminuyeron, las duraciones promedio se elevaron. Cabe resaltar que la mayoría de los casos finalizados corresponde a sentencias. La segunda categoría de mayor relevancia son las declaratorias de incompetencia, cuyas duraciones son considerablemente menores que las de las sentencias, pero representan menos del 10% de los asuntos terminados.

En el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo también crecieron las duraciones. La finalización de un caso promedio pasó de tardar cerca de 8 meses (32 semanas) en 2012, a más de 10 meses (40 semanas) en 2017. No todos los tipos de resolución emitidos por el Tribunal han tenido ese incremento, pero las sentencias y los desistimientos, que representan más del 45% del flujo de trabajo, sí mostraron una tendencia al alza a lo largo del período (gráfico 4.8).

Gráfico 4.6

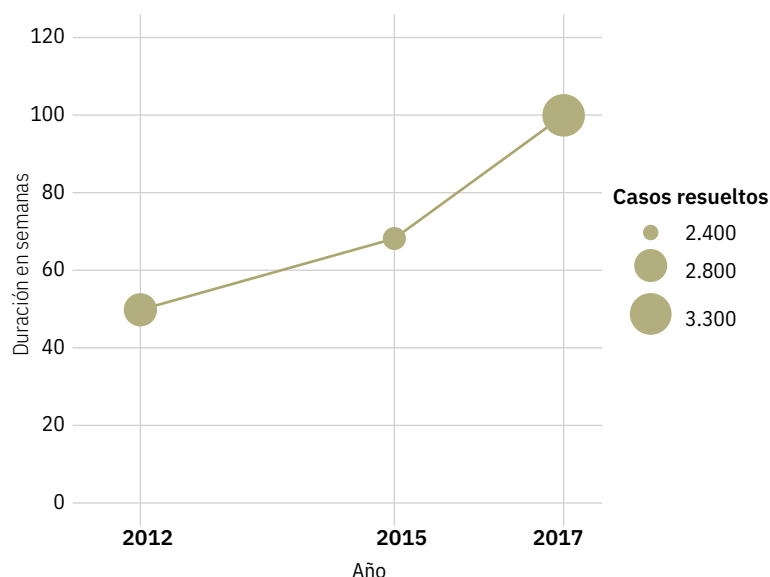
Duración promedio de los casos resueltos con sentencia en primera instancia en materia penal, según tipo de tribunal



Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del Anuario de Estadísticas Judiciales, varios años, citado en Solana, 2018.

Gráfico 4.7

Duración promedio y cantidad de casos resueltos en el Juzgado Contencioso Administrativo y en el Juzgado Civil de Hacienda

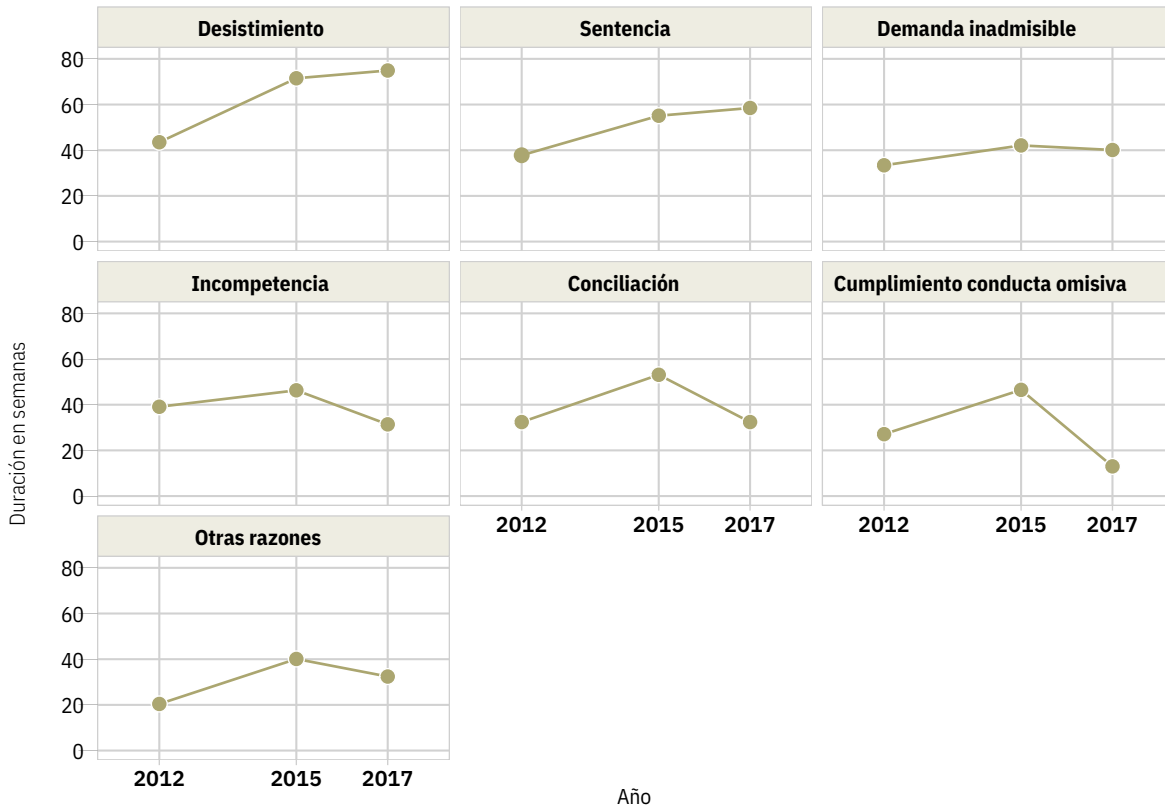


Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del Anuario de Estadísticas Judiciales, varios años, citado en Solana, 2018.

3 Según el oficio 123-SP-03, de 23 de mayo de 2003.

Gráfico 4.8

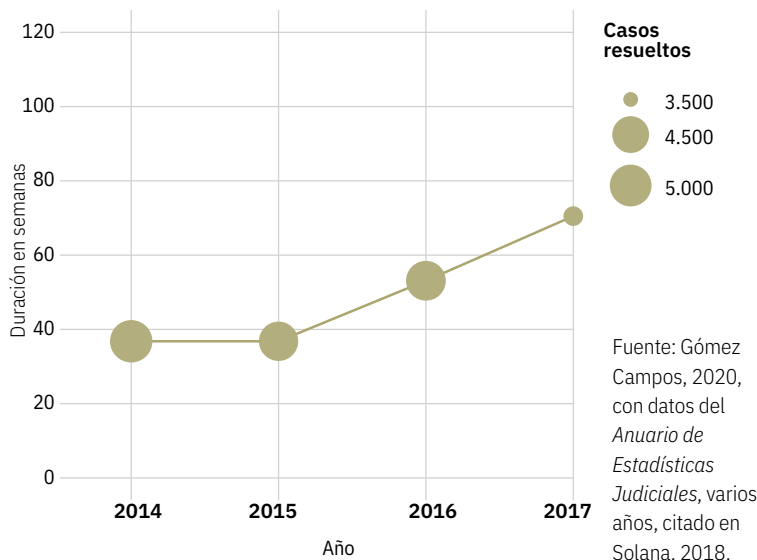
Duración promedio de los casos terminados en el Tribunal Contencioso Administrativo, por tipo



Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del Anuario de Estadísticas Judiciales, varios años, citado en Solana, 2018.

Gráfico 4.9

Duración promedio de los casos fallados con sentencia en los juzgados y tribunales laborales de menor cuantía



Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del Anuario de Estadísticas Judiciales, varios años, citado en Solana, 2018.

En la materia laboral también se tiene la limitación de que solo existen observaciones para el año de la reforma. Por este motivo, se deberá ampliar el análisis cuando ya la nueva normativa tenga varios años de vigencia. De momento no hay resultados satisfactorios en la aspiración de prontitud de la justicia. El gráfico 4.9 muestra que en los procesos de menor cuantía no varió la tendencia creciente en las duraciones. De hecho, 2017, fue el período que tuvo menos casos terminados y, además, las mayores duraciones, las cuales, en promedio, superaron 16 meses (64 semanas).

También en los juicios laborales ordinarios de mayor cuantía se identificó un crecimiento en las duraciones. El único caso en que hubo una leve disminución en 2017 fueron los asuntos de pensiones, que en promedio se resolvieron en un mes menos que el año previo, pero siempre por encima de los niveles reportados en 2014 y 2015 (gráfico 4.10).

### Comportamiento de la litigiosidad no es uniforme

Un indicador básico de acceso a la justicia es la litigiosidad. Esta se define como la cantidad de casos entrados, dividida entre la población. Así, se estima que el número de asuntos que ingresan a determinada materia da una idea de las posibilidades que tienen las personas de ejercer su derecho de acceder a la justicia. No obstante, en ciertos contextos sociales y políticos este indicador también puede reflejar situaciones desfavorables. Un fuerte aumento de la litigiosidad puede ser síntoma de una sociedad conflictiva, incapaz de resolver sus problemas por medios distintos a los tribunales. La judicialización de los conflictos puede denotar acceso –facilidad para iniciar procesos–, pero no siempre es una práctica deseable.

Este apartado analiza la litigiosidad a lo largo del tiempo, para determinar si se abrieron espacios para el ejercicio de derechos de la ciudadanía, dado que uno de los objetivos centrales de las tres reformas estudiadas fue, precisamente, mejorar el acceso a la justicia.

En la jurisdicción penal se registró una mayor entrada de casos a partir de la reforma procesal que se aprobó en 1996 y entró a regir en 1998 (gráfico 4.11). A partir de este último año y hasta 2010 el crecimiento fue constante. Sin embargo, en 2012 hubo un cambio en la política criminal y se dejó de procesar penalmente el consumo de drogas, lo que generó una fuerte reducción en los asuntos ingresados y, por ende, en la litigiosidad. Cabe resaltar que luego de esta caída no se volvió a la tendencia alcista que se venía manifestando antes de la reforma.

Entre los cambios que explican el aumento de la litigiosidad en materia penal entre mitad de la década de los noventa y 2010, destacan las infracciones a la Ley de Psicotrópicos. Por esta causa en específico la entrada de casos aumentó más de 31 veces, al pasar de 2.035 en 1995, a 64.217 en 2010.

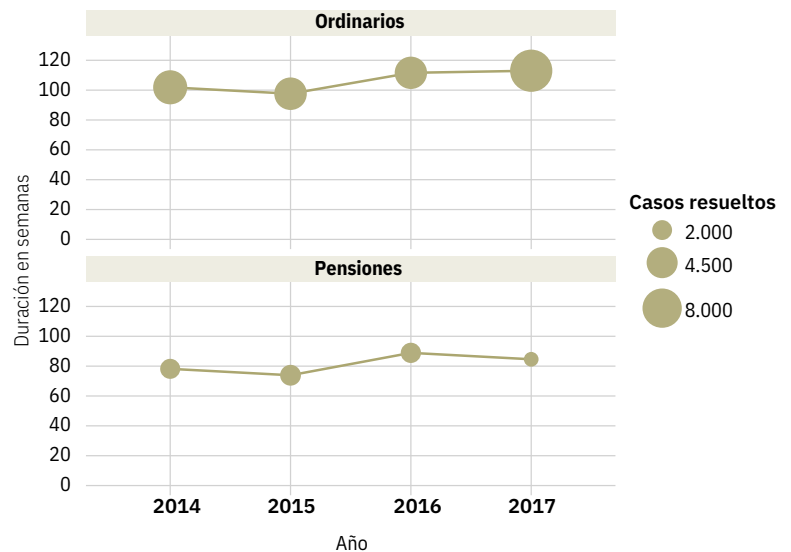
En cuanto al Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA), vigente desde 2008, es necesario aislar los casos según tipo. Antes del nuevo Código, en el ámbito contencioso se tramitaban los procesos de los juzgados Civil de Hacienda y de Cobros del Estado. No obstante, el Transitorio V del CPCA dispuso que, en un plazo de tres años, los cobros se trasladarían a la jurisdicción civil.

Al analizar los asuntos ingresados al Tribunal y al Juzgado Contencioso Administrativo entre 2007 y 2017, también se observa una tendencia creciente de la litigiosidad. Las causas varían por año.

Hubo diversas circunstancias, no previstas en la reforma, que incidieron en el volumen de litigiosidad en esta jurisdicción. Una de ellas fue que en 2010 la

Gráfico 4.10

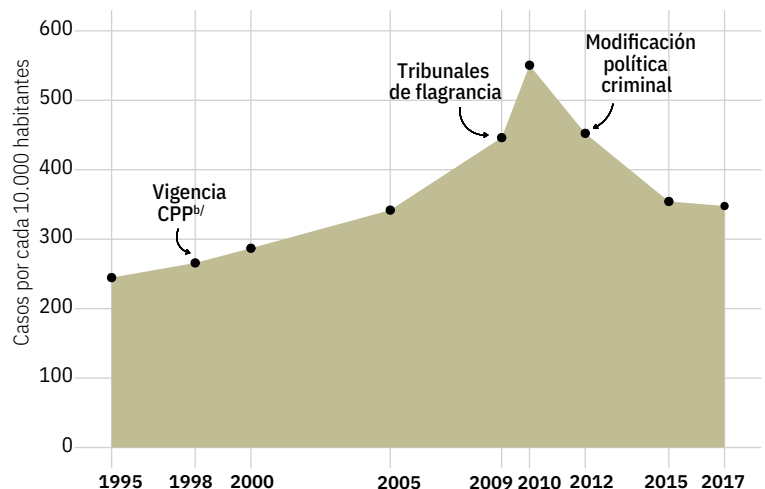
### Duración promedio de los casos fallados con sentencia en los juzgados y tribunales laborales de mayor cuantía, por tipo



Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

Gráfico 4.11

### Litigiosidad<sup>a/</sup> en primera instancia de la materia penal



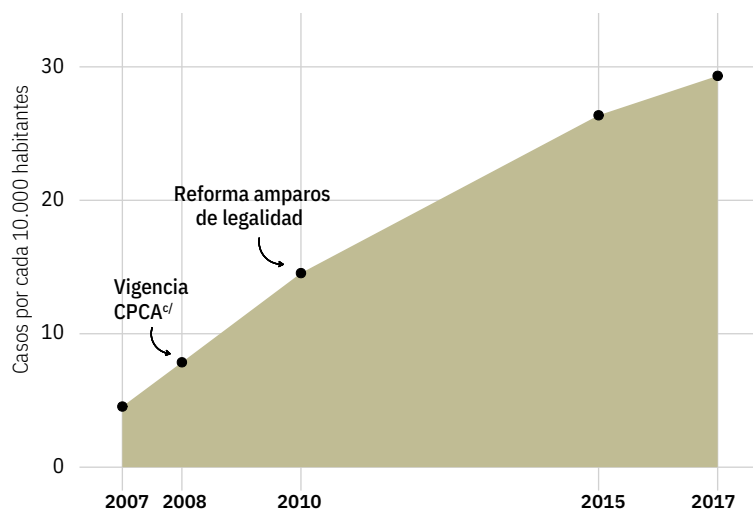
a/ Se calcula dividiendo los casos entrados a primera instancia entre la población del país, y multiplicando el resultado por 10.000. El dato de los años 1998, 2009 y 2012 corresponde a un promedio.

b/ CPP: Código Procesal Penal.

Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

### Gráfico 4.12

#### Litigiosidad<sup>a/</sup> en primera instancia<sup>b/</sup> de la materia contencioso-administrativa



a/ Se calcula dividiendo los casos entrados a primera instancia entre la población del país, y multiplicando el resultado por 10.000.

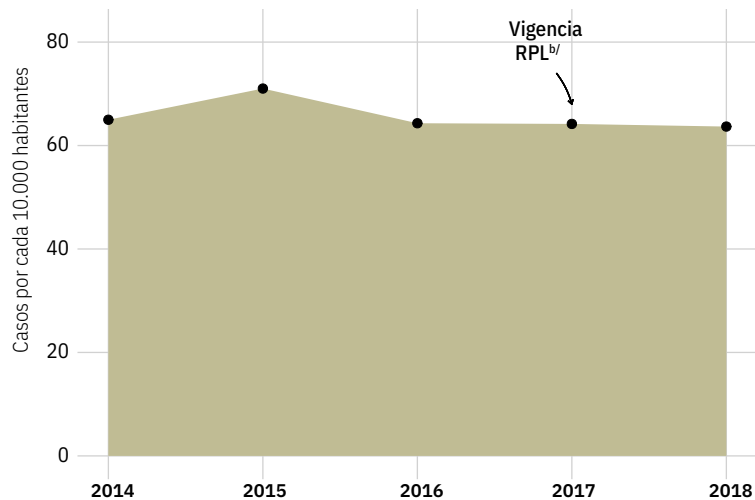
b/ Se incluyen los casos del Juzgado y el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo. Se excluyen los casos de los juzgados Civil de Hacienda y de Cobros del Estado, ya que no estuvieron activos en todos los años mostrados.

c/ CPCA: Código Procesal Contencioso-Administrativo.

Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

### Gráfico 4.13

#### Litigiosidad<sup>a/</sup> en primera instancia de la materia laboral. 2014-2018



a/ Se calcula al dividir los casos entrados a primera instancia y la población del país, el resultado se multiplica por diez mil.

b/ RPL: Reforma Procesal Laboral.

Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

Sala Constitucional dejó sin efecto el artículo 3.a del CPCA, que eximía a la jurisdicción contencioso-administrativa de conocer demandas laborales por relaciones de empleo público. Ello implicó un tipo de demanda adicional que, inicialmente había sido excluido de la reforma pero que, tras el fallo del tribunal constitucional, debió ser canalizada hacia esta jurisdicción (sentencia 17909-2010).

El otro cambio ocurrió en virtud de una sentencia de la misma Sala, de 2008, que estableció la posibilidad de que la jurisdicción contencioso-administrativa conociera, de manera célere, los procesos que se reclaman por la vía de amparo. Sin embargo, no fue sino hasta 2010 (sentencias 9928-2010 y 17909-2010) que el tribunal constitucional empezó a rechazar los recursos de amparo relacionados con pronta resolución, a fin de canalizarlos por la vía ordinaria en la jurisdicción antes citada. El gráfico 4.12 muestra la evolución de la litigiosidad y los incrementos ocurridos tras la aprobación de la reforma y las disposiciones procedimentales de 2010.

Por último, la jurisdicción laboral muestra oscilaciones notables a lo largo del período estudiado. En este caso no existen suficientes datos para valorar los efectos de la reforma, dada su reciente aprobación. Los resultados únicamente se pueden ver reflejados en los últimos dos años, en los cuales se registró una leve reducción de la litigiosidad (gráfico 4.13).

### Amplias diferencias en los costos

Otra dimensión relevante de este análisis son los costos de cada materia a lo largo del tiempo. Este enfoque permite entender algunas de las dinámicas antes descritas. Además ayuda a comprender la preparación que tenía y los ajustes que debió hacer el Poder Judicial ante cada una de las reformas.

El primer paso de este ejercicio fue evaluar la inversión realizada en el año de implementación de cada reforma, con el propósito de identificar el grado de preparación financiera de la institución para ejecutar las modificaciones y nuevas competencias. Se encontró que las tres materias objeto de reforma tuvieron un impulso presupuestario en el respectivo año de ejecución con respecto al año previo, aunque con diferencias según la jurisdicción. La penal tuvo la mayor variación relativa en sus recursos, que aumentaron casi un 28% entre 1997 y 1998, cuando entró en vigencia el nuevo Código. En el otro extremo se ubicó la materia laboral, con un crecimiento de casi un 11%. El gráfico 4.14 muestra las relaciones presupuestarias por materia; el tamaño de cada círculo representa la asignación total para cada materia en el año de implementación de la reforma: la laboral con 460.000 millones en 2017 versus la penal con 25.000 millones en 1998.

Para abordar este tema en un lapso más amplio se utilizó el indicador de costo real por caso terminado. En colones constantes de 2015 –de modo que todas las materias fueran comparables– se buscó determinar cuántos recursos económicos demanda la finalización de un caso. Se utilizaron los *Informes de Costo de la Justicia*, que anualmente elabora el Poder Judicial. Si bien esta publicación provee datos con bastante detalle y especificidad, no tiene información disponible para antes de 2005.

Los resultados muestran que en las materias penal y laboral, el costo real promedio por caso terminado creció en años recientes. En otras palabras, cada vez es más caro finalizar un proceso en las citadas jurisdicciones. Este es un insumo importante para la planificación y la evaluación de desempeño de estos despachos.

Por el contrario en el 2017, en el ámbito contencioso-administrativo se observa una notable reducción en el costo por caso terminado. Los datos no permiten concluir si esto ocurre porque los despachos son más eficientes, o si es signo de un déficit de recursos.

El gráfico 4.15 muestra la evolución del costo real por caso terminado en las tres materias, para los años en que hay información disponible.

Cabe resaltar que estos datos son solo una aproximación inicial al tema de la productividad. Las reformas procesales analizadas son muy complejas, por lo que la evaluación presupuestaria debe valorarse a partir de información mucho más específica, considerando los procesos administrativos involucrados en el quehacer de cada jurisdicción.

### La reforma penal en detalle

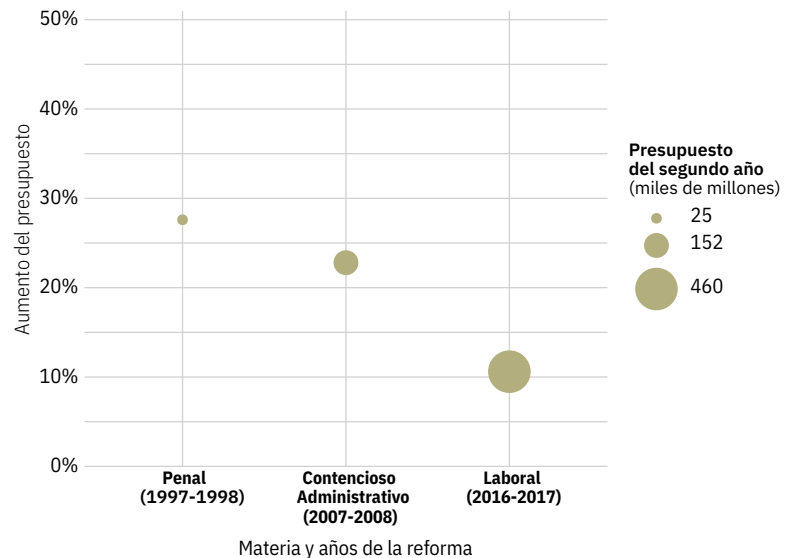
La reforma penal fue un proceso que culminó con la aprobación del Código Procesal Penal (CPP) en 1996. Acá interesa ahondar en el tema con base en dos dimensiones: los cambios en la organización interna del Poder Judicial y sus efectos sobre los principios de acceso y calidad de la justicia.

Si bien la reforma respondió a un movimiento interno, dirigido por el propio aparato judicial costarricense, se desarrolló en el marco de una dinámica regional que buscó el fortalecimiento y la democratización de la justicia penal.

La región latinoamericana, y Centroamérica en especial, vivieron una situación crítica durante las décadas de 1970 y 1980, debido a conflictos armados y la inestabilidad de los regímenes en el poder. La demanda ciudadana por un sistema penal aumentó y ello generó un espacio de confluencia entre la academia, el sistema político y la judicatura, para construir un marco común que contemplara elementos garantistas en los procesos penales (Feoli, 2019).

Gráfico 4.14

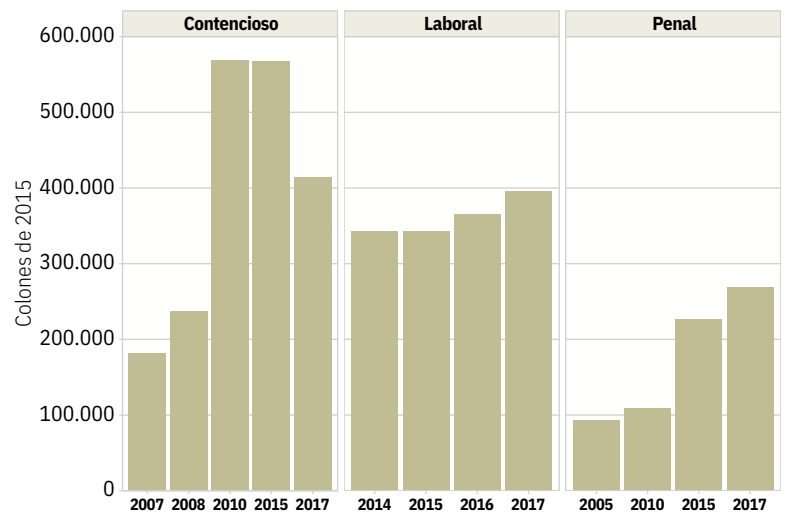
### Aumento porcentual del presupuesto ordinario entre el año de ejecución de la reforma y el año posterior, por materia



Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

Gráfico 4.15

### Costo por caso terminado en primera instancia, según materia<sup>a/</sup>



a/ En la materia penal el cálculo del año 2005 considera en la información de costos del año 2006 y la de casos terminados del 2005. La materia contencioso-administrativa incluye casos del Juzgado y el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo. Fuente: Gómez Campos, 2020, con base en los informes *Costo de la Justicia* y el *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años.

Costa Rica era una excepción en el plano regional, pues tenía condiciones estables en cuanto al régimen político y democrático de gobierno. Así, la renovación del proceso penal, hasta entonces regulado por el Código de Procedimientos Penales de 1973, se gestionó con el apoyo de actores que no estaban vinculados al sistema político de manera directa: la academia y la judicatura (Feoli, 2019) y fue un ejercicio de adaptación derivado del Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica<sup>4</sup>.

### Modificaciones significativas en la organización interna

Entre los elementos más significativos del nuevo Código destaca la modificación del rol de los actores. Hay que considerar que el proceso penal tiene cinco actores fundamentales: i) la persona juzgadora, ii) la Fiscalía, iii) la Defensa Pública, iv) la víctima y v) la persona imputada. Las dos últimas son quienes obtienen el producto de la administración de justicia y en quienes se materializa buena parte de la reforma. Una de las novedades del CPP es que les asignó roles más activos, lo cual supuso un cambio de paradigma (Feoli, 2019) y generó un impacto sustancial, dado que anteriormente tanto la víctima como la persona imputada eran meras observadoras del proceso.

El enfoque de derechos humanos aplicado en esta norma, se entrelazó con el reconocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales de las partes intervinientes en el proceso penal. Esta es una de las diferencias esenciales con respecto al anterior Código de Procedimientos Penales y, con certeza, el mayor avance en términos de calidad de la justicia que incorporó la reforma de 1996.

Durante la vigencia del Código de 1973, la investigación de las causas criminales estaba a cargo del juez de instrucción. El Ministerio Público solo hacía un requerimiento de instrucción; el juez iniciaba la investigación, ordenaba la prueba junto con la policía y dictaba un auto de procesamiento y prisión preventiva, que era la base de la acusación. Con la reforma, se buscó reconfigurar las competencias de los sujetos del proceso, especialmente de los jueces y fiscales. En el pasado, la Fiscalía jugaba un papel bastante menor, casi nominal, desempeñado en la etapa de juicio por un fiscal o fiscal que llevaba adelante la acusación. El Código de 1996 rompió ese diseño institucional y fortaleció al órgano acusador en lo jurídico y en lo orgánico. Se aprobó una Ley Orgánica del Ministerio Público, se creó la figura

del fiscal general, con fiscalías adjuntas por circuitos judiciales, y se aumentó la dotación de recursos humanos y financieros (Feoli, 2019).

Entre las personas expertas entrevistadas para esta investigación, hay acuerdo en el sentido de que la redefinición de los roles procesales fue uno de los logros más significativos de la reforma de 1996.

En la práctica, la aprobación del CPP también dio paso a que se crearan los llamados “megadespachos”. Aunque en sentido estricto la reforma procesal no suponía un cambio organizativo o administrativo, el momento fue aprovechado por el Poder Judicial para impulsar una reorganización de tipo gerencial. A partir de 1998 desaparecieron las secciones y los funcionarios se concentraron en una sola oficina –un juzgado penal o un tribunal de juicio por circuito judicial– y las agencias fiscales se convirtieron en fiscalías adjuntas. El proceso generó una fuerte resistencia, pues implicó una nueva forma de trabajo, sumada a reglas procesales desconocidas, obras de infraestructura para adecuar los espacios y una redefinición de las relaciones interpersonales entre los mismos empleados judiciales (Feoli, 2019).

Lo anterior fue aparejado con un aumento del personal encargado de cumplir con las funciones estipuladas en la nueva legislación. El resultado fueron capacidades y posibilidades estratificadas de las instancias que intervienen en el proceso. Aunque en todos los casos es claro el crecimiento de los recursos humanos, los datos muestran una expansión asimétrica. Concretamente, ha sido mayor el incremento del personal encargado de la persecución penal (acusar) y menor el de las y los defensores públicos (gráfico 4.16).

Finalmente, la implementación de la reforma enfrentó serias limitaciones en el componente de organización interna, en particular en la capacitación del personal judicial. Según las entrevistas recopiladas por Feoli (2019), “muchos consideran que [la capacitación] fue insuficiente y desarticulada (...) un proceso caótico que obligó a ir aprendiendo sobre la marcha, por ejemplo, en qué diligencias había que participar según los roles de defensores, fiscales, jueces o policías”. De esta manera, aun cuando la reforma implica grandes avances procesales a favor de la población, está condicionada a las capacidades del personal a cargo de hacerlos efectivos.

Dado que la reforma supuso un cambio de visión sobre lo que significa el proceso penal, no solo requiere ajustes institucionales y más recursos, sino también un

4 El Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica de 1978 -revisado en 1988- consistió en una norma de referencia en Iberoamérica, para pasar de modelos autoritarios e inquisitivos, hacia el sistema de garantías y protección de derechos fundamentales para procesos penales. Cambió el paradigma regional basado en la opresión y la tortura para reprimir los delitos, de manera que introdujo la tutela de reglas básicas y derechos humanos en el procesamiento del crimen (Llobet, 1993).



cambio en la visión de los funcionarios encargados de liderar el proceso. Este fue uno de los aspectos que la reforma no previó adecuadamente.

### Acceso y calidad de la justicia penal

De acuerdo con el expediente legislativo 12526, una de las críticas al sistema procesal penal anterior era que daba poco reconocimiento a la víctima para que hiciera valer sus derechos durante el proceso, ya que esta solo podía intervenir a través de la acción civil resarcitoria. Con la reforma, se le permitió coadyuvar como querellante privado del Ministerio Público, se ampliaron sus posibilidades de recurrir resoluciones y, finalmente, se permitió que su voluntad sea considerada al momento de aplicar medidas alternativas (Feoli, 2019).

Otra de las grandes novedades del Código de 1996 fue la introducción de medidas alternas como la conciliación, la suspensión del proceso a prueba y la reparación integral. A tono con lo que venía solicitando la ONU desde hacía varias décadas (UNODC, 2014), el país intentó que el juicio y, eventualmente, una condena –o una absolutoria– no fueran las únicas vías para resolver los conflictos penales.

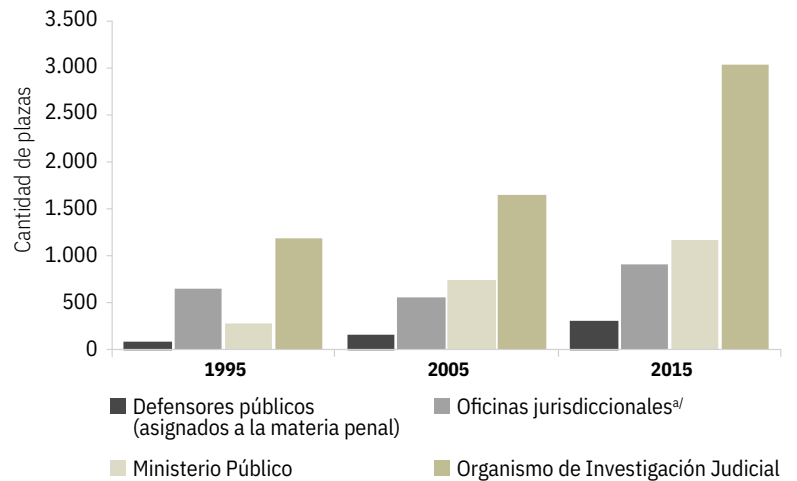
Según comentaron las personas entrevistadas para este trabajo, se fijaron expectativas muy altas en cuanto a los alcances de las medidas alternas. Los redactores esperaban que al menos un 40% de la carga laboral se resolviera a través de ellas (E: Gonzalez, 2018). Sin embargo, más de veinte años después estas constituyen uno de los mayores fracasos de la reforma (Feoli, 2019).

Por ejemplo, en 2017, de 164.631 asuntos terminados 9.113 fueron por medidas alternas dispuestas por tribunales y juzgados penales. Esa cifra representa apenas el 5,5% de todos los casos finalizados, lo cual da cuenta de la magnitud real de este tipo de salidas jurídicas. El gráfico 4.17 muestra que la reducida proporción de medidas alternativas con respecto al total resuelto ha sido constante desde 2000, primer año sobre el que se tienen datos.

Una vez que la reforma entró en vigor, la inserción de temas medulares como la oralidad y, en general, la adaptación al nuevo Código se gestó a partir de normas internas del Poder Judicial. Primero a través de circulares, y luego de modificaciones legales, el acceso a las medidas alternativas se fue restringiendo con el transcurso de los años. Entre los factores que explican este comportamiento, actores clave de la institucionalidad judicial indicaron que hubo críticas de los medios y ciertos sectores políticos, que veían en estas formas de solución una puerta para la impunidad y un posible rédito electoral (Feoli, 2019). Sin embargo,

### Gráficos 4.16

Personal de oficinas judiciales, judicatura en primera y segunda instancia y auxiliares de justicia. 1995-2015

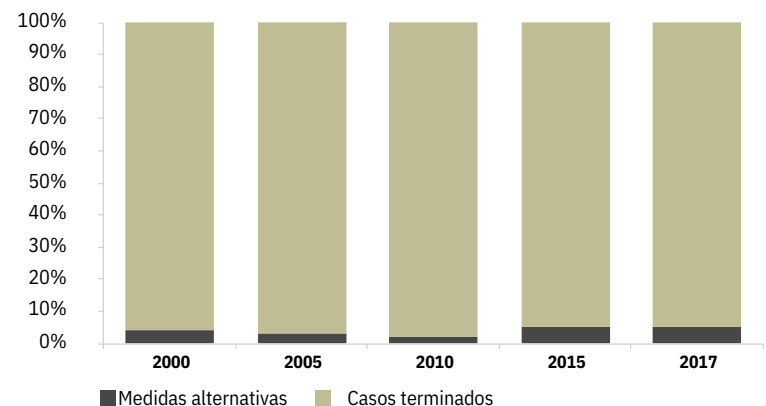


a/ Incluye el personal de tribunales de casación y de apelación de sentencias, tribunales y juzgados penales, juzgados de instrucción (solo 1995) y juzgados de ejecución de la pena. No se consideran las plazas de auxiliares de cárceles, guardas y choferes adscritos a distintas oficinas.

Fuente: Feoli, 2019, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

### Gráficos 4.17

Proporción de casos terminados y sobreseimientos definitivos dictados por cumplimiento de medidas alternativas emitidas por los tribunales y juzgados penales



Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuario de Estadísticas Judiciales*, varios años, citado en Solana, 2018.

esta modalidad cobra importancia en el contexto de un Poder Judicial saturado de casos nuevos y pendientes de resolver (véase el capítulo 7).

Con respecto a la oralidad, entre 2003 y 2005 el Poder Judicial tomó la decisión, de avanzar con la aplicación de este nuevo formato en las sentencias, el dictado de medidas cautelares y las audiencias para fijación de soluciones alternas. Mediante circulares internas, se pretendió que las y los jueces adoptaran el dictado de resoluciones orales de manera prescriptiva, pese a que el Código no lo establece así, ni habilita a la institución para llevar a cabo ese tipo de ajustes. Al tratarse de circulares y directrices, su cumplimiento dependía de las capacidades y posibilidades de cada juzgado. Además, debido a que este aspecto no fue contemplado en el Código, solo el personal judicial tenía conocimiento directo de las nuevas disposiciones.

No hay datos disponibles para medir los alcances que han tenido estas modificaciones legales en la tutela de los derechos de las víctimas, o qué variaciones han generado en términos, por ejemplo, de satisfacción, de acceso a la justicia, de resarcimientos o de celeridad, más allá, por supuesto, de la información que da cuenta de procesos más lentos en la actualidad que con el Código de 1973, aunque con variaciones importantes entre etapas.

### La reforma contencioso-administrativa en detalle

El Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA) de 2006 derogó la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) que regía desde 1966. Inspirada en su par española de 1956, esa normativa utilizaba un control de legalidad basado en el acto administrativo como actividad formal y en un trámite exclusivamente escrito. Presentaba limitaciones múltiples en términos de acceso a la jurisdicción, así como en relación con los poderes del juez antes, durante y después del proceso. La situación más apremiante, además, era la excesiva tardanza del proceso y una baja acogida de la persona justiciable, reflejada en un reducido circulante de casos.

Ante este panorama, se propuso un modelo en el cual, además de interesarse por la legalidad o ilegalidad de la actividad formal de la administración pública, representada en actos administrativos, reglamentos y decretos ejecutivos, el juez le da más importancia a los derechos ciudadanos al momento de resolver un caso. Para ello se deben reconocer a la persona justiciable, total o parcialmente, según el caso, los derechos denegados o lesionados por esas actividades administrativas, así como por conductas omisivas, antes excluidas del control de legalidad.

Para acelerar la tramitación de las causas se optó por la oralidad en la comunicación de las partes intervinientes, incorporando el denominado “proceso por audiencias”. Esta decisión traía implícita la consecuencia de variar la organización de los despachos judiciales, antes centrados en la administración del expediente y ahora obligados a gestionar audiencias orales, renunciar a la delegación de funciones del juzgador en sus auxiliares, y a realizar una gran diversidad de nuevas actividades (Milano, 2019).

### Obstáculos para la implementación

La implementación, efectividad y eficacia de la reforma procesal contencioso-administrativa dependía, y sigue dependiendo, de esfuerzos institucionales, más allá de los alcances legales de la norma misma.

Así por ejemplo, la introducción de la oralidad exige recursos materiales que antes de la reforma no eran necesarios. En concreto, se requiere contar con salas de juicio adecuadas y en número acorde al volumen de casos por atender y su evolución en el tiempo. Además, se debe disponer de equipo tecnológico de punta, capaz de generar registros de las audiencias, tanto de audio como vídeo, suficientemente precisos para brindar acceso a lo ahí debatido y tramitado en fases ulteriores. Sin embargo, aún no se ha podido materializar estas condiciones. Por ejemplo, en el Anexo A del Segundo Circuito Judicial en Goicoechea de quince salas de audiencia, solo ocho tienen equipos de audio y vídeo para atender procesos orales (E: Muñoz, 2018).

La descentralización fue otro de los objetivos de la reforma. Se modificó el artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a fin de que esta jurisdicción abriera despachos en cualquier sitio del país, tomando en cuenta los índices de litigiosidad, las necesidades de los usuarios y la presencia de los órganos de la administración pública en los ámbitos provincial, regional o cantonal.

En 2011 la Corte Plena le solicitó al Departamento de Planificación analizar la conveniencia de crear al menos dos tribunales regionales de lo contencioso administrativo; sin embargo, la recomendación del citado Departamento, de establecer Sede Regional del Tribunal Procesal Contencioso Administrativo de la Zona Norte en Liberia, contenida en el oficio 055-PLA-CE-2011, no fue atendida por la Corte.

La investigación realizada permitió comprobar que durante la última década no se midió el índice de litigiosidad a nivel geográfico. Aun más, no existe en las estadísticas de la jurisdicción registro alguno del origen geográfico de los conflictos (Milano, 2019). En ese sentido, es posible concluir que, pese a que el

legislador habilitó al Poder Judicial, este no ha tomado las decisiones administrativas y políticas para llevar a cabo su cometido.

En cuanto a la celeridad de los procesos, la capacidad de recurso humano, en términos de jueces asignados a esta jurisdicción, se estancó desde 2015. Además, la Dirección de Planificación del Poder Judicial identificó “actividades improductivas que no agregan valor” a la gestión de la justicia, como por ejemplo, el traslado de expedientes por largas distancias debido a los problemas de infraestructura, lo que ralentiza el trámite.

### Mejóro la duración pero muestra nueva tendencia al alza

Antes de la reforma se estimó que un proceso contencioso-administrativo requería no menos de seis años para ser resuelto de forma definitiva, alrededor de 312 semanas calendario. Se trataba de una cifra desmedida y claramente contraria al derecho fundamental de justicia pronta y cumplida. Con la reforma estos tiempos tuvieron una mejora notable. Hoy el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) tarda un promedio de 60 semanas para dictar sentencia en primera instancia. No obstante, los datos de duración más recientes -a partir del 2012- según tipo de asunto muestran una tendencia al alza en la mayoría de los casos (gráfico 4.18).

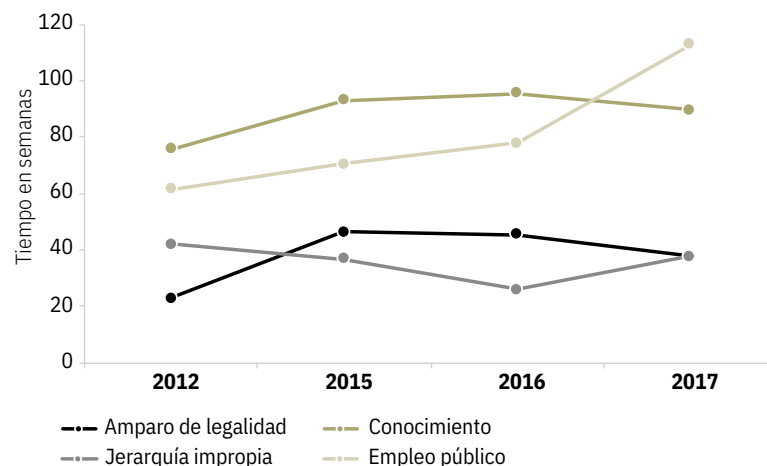
¿Por qué se da esa tendencia? Según un diagnóstico realizado por el mismo Poder Judicial, en la tramitación de los procesos existen tres cuellos de botella que pueden estar generando crecientes atrasos: i) la audiencia preliminar, que ocurre en salas de juicio que no tienen las condiciones adecuadas, ii) el juicio oral, que topa con falta de espacio en la agenda de los jueces y una cantidad limitada de ellos, y iii) la etapa de casación, que registra un aumento significativo en los casos entrados; pasó de 153 a 800 expedientes anuales después de la reforma.

Además existen factores ajenos al Poder Judicial que pueden influir en la duración de un proceso, como la espera de un peritaje, la reprogramación de una audiencia por solicitud de las partes, el cumplimiento de prevenciones y la dificultad para notificar, entre otros.

Dado este contexto, aun cuando el plazo de tramitación de la justicia contencioso-administrativa es menor al que existía antes de la reforma, se debe considerar la tendencia al alza en los últimos años y en ámbitos específicos. Además hay que tener en cuenta que las causas de atrasos son multifactoriales: pueden ser responsabilidad del Poder Judicial (falta de recursos, espacio, personal), pero también atribuibles a quienes interponen las demandas.

### Gráficos 4.18

#### Duración promedio de los casos terminados por el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo, según tipo de asunto



Fuente: Milano, 2019.

### Efectos no previstos que afectan el desempeño

La mayoría de los asuntos en los que la Sala Constitucional se declara incompetente son procesos que esa misma instancia ha desviado hacia lo contencioso-administrativo. Este aspecto no estaba contemplado en la reforma y ha significado un desafío para esta jurisdicción, debido a que se ha delegado en ella funciones no previstas. El recuadro 4.3 describe dos ámbitos particularmente problemáticos.

La consecuencia práctica es que tres cuartas partes de la carga en el circulante del TCA corresponde a amparos de legalidad. En 2017, por ejemplo, de 12.955 casos entrados, 9.718 (75%) correspondieron únicamente a ese tipo de asuntos, los cuales, según se expuso en el recuadro 4.3, no son procesos contemplados en la reforma, sino desviados por parte de la Sala Constitucional.

Así las cosas, hasta 2016 la capacidad de resolución de los amparos de legalidad rondó los 3.000 asuntos, es decir, menos de la mitad de los ingresos. Este comportamiento ocasiona un circulante creciente e impide un acceso celer a la justicia (Milano, 2019).

El otro tema son los casos asociados al régimen de empleo público. En este ámbito la situación que genera más impacto fue la apelación de medidas cautelares, pues los demandantes reclaman la restitución en el puesto y en la mayoría de los casos ello implica una

### ▮ Recuadro 4.3

#### Efectos de las resoluciones de la Sala Constitucional sobre los tribunales contencioso-administrativos

**Amparos de legalidad.** Hasta 2008 estos recursos eran atendidos por la Sala Constitucional, pero desde entonces son remitidos al tribunal contencioso-administrativo (TCA) cuando el solicitante no se encuentra en situación vulnerable (voto 2545-2008).

*Aplicación:* las y los ciudadanos deben acudir al TCA para reclamar una pronta resolución de gestiones planteadas ante la Administración Pública, cuando no sean considerados vulnerables según los parámetros establecidos por la Sala Constitucional: personas adultas mayores, indígenas o menores de edad, entre otros.

*Implicaciones:* es una situación inesperada, no prevista en la reforma, que consume la mayor cantidad de tiempo y recursos del TCA. Este tipo de gestiones es muy frecuente.

**Empleo público.** La reforma previó que las disputas entre funcionarios y la Administración debían ser resueltas por los juzgados laborales. Sin embargo, en el voto 17909-2010, la Sala Constitucional anuló el artículo que así lo disponía y remitió esos casos al TCA.

*Aplicación:* las y los funcionarios públicos se vieron obligados a tramitar sus reclamos laborales por medio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

*Implicaciones:* en la práctica ocurre lo que el legislador intentó prevenir. El circulante por demandas de empleo público recarga significativamente las funciones, recursos y tiempo del TCA.

apelación. A la fecha, la entrada en vigencia de la reforma procesal laboral colabora en la tramitación de estos procesos, pero debido a que se trata de una situación reciente, aún no se cuenta con datos para afirmar que su implementación incide en los indicadores del TCA.

En suma, la carga de trabajo del TCA sufrió variaciones por factores que no estaban contemplados en su reforma: las órdenes de la Sala Constitucional de atender procesos que no habían sido previstos, ni por la ley ni por la institución.

#### La reforma laboral en detalle

La Reforma Procesal Laboral (RPL), Ley 9343, entró a regir el 26 de julio de 2017. La información estadística disponible para este estudio corresponde al segundo semestre de 2017 y el año 2018. Sin embargo, entre septiembre y diciembre de 2018 distintos sectores del Poder Judicial se encontraban en huelga. Por estas

razones es difícil evaluar los cambios derivados de la RPL, y resulta prematuro hacer comparaciones y sacar conclusiones.

Hubo cuatro intentos en el camino para aprobar una reforma procesal laboral en Costa Rica. Los primeros tres proyectos legislativos (expedientes 15990, 19316 y 19323) no tuvieron éxito. El proyecto 19819, que finalmente se aprobó, fue la cuarta iniciativa.

El rol del Poder Ejecutivo fue determinante en el primero y en el último intento. La aprobación del primero (proyecto 15990), fue vetada por la Presidencia de la República en 2012, por diferencias de criterio en torno a los temas de huelgas en servicios esenciales. En la segunda ocasión, en 2016, la aprobación del proyecto se logró gracias a que el texto final incorporó las observaciones por las cuales había sido objetado por el Poder Ejecutivo inicialmente (Carro, 2019).

En el proceso de la reforma, la discusión parlamentaria, el veto presidencial y los movimientos de presión sindical, giraron en torno a tres temas específicos. El primero y más importante fue, precisamente, el de las huelgas en los servicios esenciales. Los otros dos fueron la formalidad de comités permanentes de trabajadores y los arreglos directos entre empleados y patronos.

Debido a que la discusión de estos temas condicionó la aprobación de la RPL, ninguno de ellos fue superado o resuelto por completo. La viabilidad política del proyecto se sujetó a dejar esos temas tal como se encontraban en la regulación anterior. No fue un acuerdo en el que alguna de las partes cedió para resolver la disputa (sindicatos, empresarios, Poder Ejecutivo, Asamblea Legislativa), sino de una decisión para hacer viable la reforma.

El análisis de la RPL realizado en este capítulo debe verse con cautela. Dada su reciente implementación, es difícil medir con precisión los efectos, como sí se pudo hacer con las otras dos reformas. Aun así, en esta sección se exponen los principales hallazgos sobre el proceso de decisión y algunos efectos medibles hasta el momento.

#### Regulación de la huelga sometida a prueba

Los movimientos de huelga que acontecieron en la segunda mitad de 2018, contra el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, pusieron a prueba la reforma procesal laboral. Rápidamente surgieron propuestas de reforma al Código de Trabajo, aun después de la RPL. La lentitud en la declaratoria de legalidad o ilegalidad de la huelga, la dificultad para notificar a los sindicatos y la paralización de los servicios esenciales, la diversidad de criterios de los jueces al analizar el mismo fenómeno, cuestionó si la regulación de la huelga que hizo la RPL fue la más indicada (Carro, 2019).

Justo cuando la coyuntura política exigió una respuesta de la reforma procesal laboral ante el fenómeno de la huelga, la aplicación de la norma fue centro de la polémica entre los actores enfrentados: el gobierno y los sindicatos.

Como indica Alfaro (2019) con datos del CIEP de la UCR, “dos estudios de opinión publicados por el CIEP de la Universidad de Costa Rica el 21 de setiembre y el 05 de octubre (semanas 2 y 4 de la huelga), permitieron comprender mejor la percepción de los costarricenses respecto al plan fiscal y la huelga. El primero de esos estudios, mostró que la huelga tenía alto apoyo popular, sin embargo, al mismo tiempo, los entrevistados desaprobaban los métodos utilizados por los huelguistas y no respaldaban el fin principal de la protesta –retirar el proyecto de la corriente legislativa. Por su parte, el segundo estudio evidenció que la huelga perdía respaldo pues se acentuó el rechazo a medidas como la suspensión de citas médicas, la interrupción de clases en centros educativos y los bloqueos en carreteras como principales mecanismos de presión”.

El resultado de esta coyuntura fueron dos nuevos proyectos para reformar el nuevo Código Procesal Laboral: el 21049, “Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos” y el 21097, “Ley de declaratoria de servicios públicos esenciales”. En este punto el Código de 2016 mantiene un pendiente importante. La principal responsabilidad recae sobre el Congreso y el Ejecutivo por la falta de acuerdo para tramitar una reforma con acuerdos entre los actores implicados directamente.

### Modificaciones en la organización interna

De acuerdo con Carro (2019), entre los cambios más importantes que introdujo la RPL en el derecho laboral individual, y que realmente han tenido un impacto en el acceso y la calidad de la justicia laboral, están los siguientes:

- Cobertura nacional de la Defensa Pública en materia laboral.
- Creación del recurso de amparo laboral para las víctimas de discriminación y violación al debido proceso.
- Creación de los tribunales de apelación. Antes de la RPL existía un tribunal superior de trabajo en el Segundo Circuito Judicial de San José y, en el resto del país, tribunales superiores de segunda instancia mixtos. Con la RPL se crearon ocho tribunales de apelación especializados.

- Transformación de los tribunales de trabajo de menor cuantía en juzgados de trabajo.
- Instauración en los tribunales de trabajo del expediente electrónico mediante el sistema de gestión en línea.
- Mayor relevancia y jerarquía a la conciliación previa o temprana.

En cuanto al derecho colectivo, el impacto en la negociación colectiva y la solución de conflictos económico sociales aún no es visible en la sede judicial; lo que se observó durante 2018 y 2019 es, por el contrario, el uso indiscriminado de la huelga y movimientos de hecho contra políticas públicas (Carro, 2019).

La estructura de los tribunales de trabajo fue sustancialmente modificada en virtud de la RPL. De inicio, uno de los cambios más radicales en su estructura fue la desintegración de los Tribunales de Trabajo de menor cuantía que existían en todas las cabeceras de provincia, para convertirlos en tribunales unipersonales especializados, conforme se estableció en el Transitorio V de la Ley 9343. Además, se especializaron los Tribunales Superiores, para hoy denominarse Tribunales de Apelación, con una sustancial competencia: las sentencias emitidas por los jueces de trabajo en asuntos de mayor cuantía no tienen apelación ante el Tribunal de Apelación, sino que tienen únicamente recurso de Casación ante la Sala Segunda de la Corte, reduciendo las apelaciones a una sola. Además, los Tribunales de Apelación conocen en alzada las resoluciones que dictan los jueces de trabajo en asuntos de menor cuantía (Carro, 2019).

La reforma también innovó la defensa de los trabajadores con la introducción del artículo 454 en el Código de Trabajo:

*Las personas trabajadoras cuyo ingreso mensual último o actual no supere dos salarios base del cargo de auxiliar administrativo (...) tendrán derecho a asistencia legal gratuita, costeadada por el Estado, para la tutela de sus derechos en conflictos jurídicos individuales.*

La inclusión de este artículo desarrolla una especialización de la defensa pública laboral que a la vez impulsa un acercamiento de la institución con la ciudadanía, por cuanto permite que trabajadores de escasos recursos accedan a la justicia laboral. En definitiva, significa un avance porque, con anterioridad, estos casos muy probablemente no ingresaban a los tribunales por falta de recursos.

Nótese que el criterio para acceder a este beneficio es que se hayan lesionado los derechos laborales en forma individual, por lo que quedan automáticamente excluidas las disputas de carácter colectivo: convenciones, sindicatos, etc. Con esto se busca garantizar un uso responsable y optimizado del beneficio, pues se dirige a poblaciones que verdaderamente están imposibilitadas de acceder a la justicia.

En el fondo se trata de una modificación para democratizar la defensa pública laboral. Al ampliar las posibilidades de acceso a la justicia, la población no solo obtiene el producto institucional que se deriva de ello (un proceso judicial); las personas trabajadoras también tienen la posibilidad de reivindicar los derechos que les permiten mantenerse en un empleo o reclamar las lesiones a sus condiciones obreras y, en consecuencia, defender su situación individual de subsistencia.

Finalmente, el gráfico 4.19 muestra el aumento de personas destacadas en la Defensa Pública Laboral. Este dato es importante si se toma en cuenta la población y el tipo de gestiones que atiende esta instancia: personas de escasos recursos que sufren la lesión a sus

derechos laborales y requieren la asistencia letrada para acceder a la justicia. De no ser por este mecanismo, esa población no tendría oportunidad de canalizar sus reclamos ante la jurisdicción laboral.

## Metodología

Este estudio se enfocó en el grado de consecución de los objetivos propuestos para las reformas procesales y los alcances de cada una de ellas. A partir de los datos generados después de la entrada en vigencia o implementación de los cambios, se examinaron factores comunes a las tres materias objeto de reforma, como los costos, la litigiosidad y la duración de los procesos, a fin de establecer patrones de medición que facilitarían la comprensión de la temática bajo análisis. Sin embargo, se aclara que la frontera de información no permitió comparar las tres reformas durante un mismo período, debido a que el Poder Judicial no cuenta con los mismos registros específicos, espaciales y temporales, para cada uno de los ámbitos de justicia involucrados.

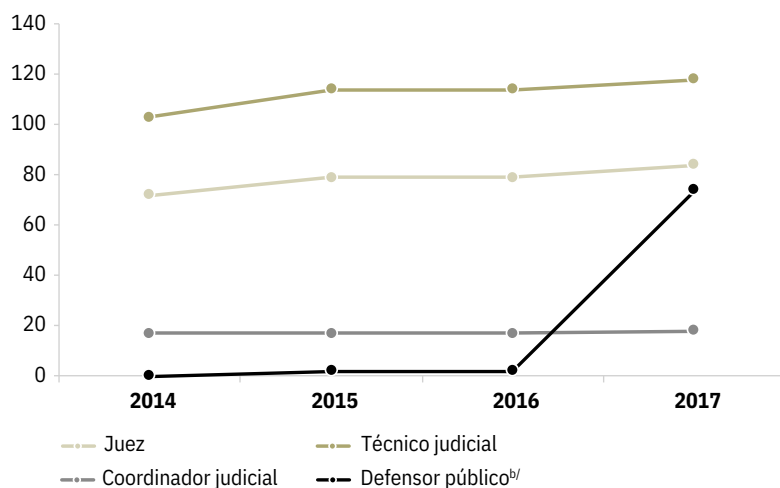
La metodología para la obtención de los datos implicó la fragmentación del análisis según las perspectivas del tema de estudio. En primer lugar, se determinaron a profundidad las nuevas competencias asignadas al Poder Judicial, a partir de una base de datos que contempla la producción legislativa del período 1990-2018. Esta información se depuró según las leyes que tuvieran alguna relación con el Poder Judicial y, posteriormente, se extrajeron aquellas que asignaron nuevas funciones o competencias a algún órgano de la institución. En total se contabilizaron 114 leyes con 1.034 competencias nuevas. La sistematización de estas normas también permitió desagregarlas según ubicación geográfica, asignación de recursos o la naturaleza de las nuevas funciones, a fin de establecer criterios de territorialidad, costos y ámbito de la justicia.

En un segundo nivel, el análisis de las reformas procesales se basó en la construcción de bases de datos a partir de los *Anuarios de Estadísticas Judiciales* y los insumos de Solana (2018), a partir de los cuales se sistematizó según variables como la cantidad de casos entrados, los procesos terminados, el circulante por año, la duración de los expedientes, las instancias procesales de cada uno y el componente presupuestario; todo lo anterior, asociado de manera específica para cada una de las jurisdicciones bajo estudio.

La duración de los procesos se obtuvo mediante la estimación desde el momento en que un caso ingresó al despacho hasta su sentencia o fallo en primera instancia. Los costos de cada una de las reformas procesales se estimaron a partir de la ejecución presupuestaria destinada por el Poder Judicial para su implementación, no

### Gráfico 4.19

#### Cantidad de plazas según tipo<sup>a/</sup>. 2014-2017 (incluye plazas ordinarias y extraordinarias)



a/ Incluye las siguientes oficinas: Tribunal de Trabajo del I y II Circuito Judicial de San José, Juzgado de Seguridad Social, juzgados de Trabajo de: II Circuito Judicial de San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Limón y Pococí. Tribunales de menor cuantía de: II Circuito Judicial de San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Santa Cruz, Puntarenas y Limón.

b/ Defensores asignados solo para la atención de demandas laborales. No se dispone de información para el año 2014.

Fuente: Gómez Campos, 2020, con datos del *Anuarios de Estadísticas Judiciales* en Solana, 2018.

solo en términos de inversión por año de ejecución, sino también con respecto al costo de la jurisdicción antes, durante y después de los cambios. Por último, el nivel de litigiosidad se midió según la cantidad de casos entrados por cada ámbito de justicia, dividida entre la población. Se considera que la cantidad de casos que ingresan a una determinada materia son un indicador de las posibilidades que tienen las personas de ejercer su derecho a la justicia.

Aunado a lo anterior, las investigaciones de base que sustentaron los hallazgos de este capítulo, también aplicaron técnicas cualitativas como la entrevista a personal del Poder Judicial; toda vez que la implementación de una reforma procesal, este proceso involucra a las personas funcionarias que diseñan y planifican los ajustes institucionales, pero también aquellas que fueron parte de la ejecución y puesta en marcha del proceso: los actores que materializan las implicaciones de la reforma. Para esto, fueron entrevistadas personas funcionarias judiciales miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales de Justicia de cada una de las materias correspondientes.

### Agenda de investigación futura

La investigación que se propone a futuro está centrada en varias preguntas: i) ¿las reformas procesales son la clave para mejorar la calidad de la justicia?, ii) ¿es necesario hacer cambios normativos de lo procesal o se podría alcanzar un mejor rendimiento mediante prácticas institucionales y eficiencia judicial? iii) ¿cómo ha sido el fenómeno en otras reformas procesales, como la aplicada en la jurisdicción civil o la jurisdicción de familia?

Además, se podría analizar la cantidad y la calidad de ajustes o “parches” normativos que se le hayan aplicado a cada una de las reformas procesales, después de su entrada en vigencia; como lo puede ser el proyecto de ley sobre seguridad jurídica de las huelgas con respecto a la reforma procesal laboral.

---

## Créditos

**Insumos:** *A 20 años de la reforma procesal penal: cambio en varios actos*, de Marco Feoli Villalobos; *A 10 años del Código Procesal Contencioso Administrativo*, de Aldo Milano Sánchez; *Primeros impactos de la reforma procesal laboral en la administración de justicia*, de Alfonso Carro; *Nuevas competencias del Poder Judicial asignadas por la legislación aprobada en el periodo de 1998 a 2018*, de Daniel Castillo Hidalgo y *El rol del Poder Judicial en el diseño y ejecución de las leyes*, de Ariana Macaya Lizano.

**Borrador del capítulo:**

Steffan Gómez Campos y José Mario Achoy Sánchez.

**Edición técnica:** Steffan Gómez Campos y Jorge Vargas Cullell.

**Revisión y corrección de cifras:**

Karen Chacón Araya y Gabriel Barrios Arias.

**Actualización y procesamiento de datos:**

Mario Herrera Rodríguez y Steffan Gómez Campos.

**Visualización de datos y gráficos:**

Steffan Gómez Campos y Mario Herrera Rodríguez.

**Edición de textos y corrección de estilo:**

Alexandra Steinmetz Quirós

**Diseño y diagramación:** Erick Valdelomar Fallas/ Insignia | ng.

**Lectores críticos:** Jorge Vargas Cullell, Ronald Alfaro Redondo, William Molinari Vilchez, María Estelí Jarquín Solís, Dirección de Planificación del Poder Judicial.

**Participaron en los talleres de consulta:** Aldo Milano, Alejandro Robles, Alejandro Torres, Alfredo Jones, Ana Briceño, Ana Luisa Meseguer, Ana Rodríguez, Ana Vargas, Andrés Grossi, Ariana Macaya, Bárbara Soto, Berny Solano, Carlos Herrera, Daisy Quesada, Daisy Quirós, Daniel Castillo, Daniel González, David Zeledón, Diego Brenes, Dixon Li, Edgar Quirós, Elena Gómez, Erick Alfaro, Erick Mora, Evelyn Solano, Fabián Arrieta, Francisco Antonio Pacheco, Gabriel Aguilar, Gabriela Picado, Georgina Carro, Guillermo Varas, Hernán Rojas, Ileana Sánchez, Jorge González, Jorge Leiva, Jorge Olaso, Jorge Quesada, Jorge Rodríguez, José Antonio Madrigal, José Arnoldo González, Juan Salas, Julia Varela, Katherine Madrigal, Kennia Alvarado, Lourdes Montenegro, Lucía Sánchez, Luis Diego Flores, Luis Guillermo Rivas, Luis Ortiz, Luis Porfirio Sánchez, Manrique Jiménez, Marco Feoli, María Londoño, María Lourdes Echandi, Marjorie Valenciano, Marvin Carvajal, Mayra Campos, Melissa Durán, Nacira Valverde, Orlando Aguirre, Paula Calderón, Rafael Segura, Ricardo Salas, Rodrigo Campos, Román Solís, Ronald Alfaro, Ronald Cortés, Rosibel López, Roxana Chacón, Salvador Campos, Sara Arce, Sergio Quesada, Silvia Calvo, Sonia Navarro, Steffan Gómez, William Molinari, Yamura Valenciano, Yara Elizondo y Yazmin Aragón.