

Capítulo 2

El Gobierno Judicial

2

Síntesis de hallazgos y desafíos

El gobierno judicial es la organización que permite la definición de políticas y lineamientos, así como el manejo de los recursos del sistema de administración de justicia. En el conglomerado institucional, la máxima autoridad de ese gobierno es la Corte Suprema de Justicia, que es apoyada por una serie de órganos técnicos: el Consejo Superior, la Auditoría Interna, el Tribunal de la Inspección Judicial, el Consejo de la Judicatura, la Contraloría de Servicios y las comisiones de trabajo. A la vez, existe una interacción compleja entre la Corte y los órganos auxiliares que gozan de autonomía funcional: el Ministerio Público, la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial. Todo ello configura un esquema jerárquico vertical, que a la vez cuenta con pesos y contrapesos internos.

Este capítulo se concentra en dos de las áreas involucradas en la gobernanza del Poder Judicial: la gestión administrativa y la aplicación del régimen disciplinario.

El *Primer Informe Estado de la Justicia* documentó que, en los últimos veinte años, la creación o el reforzamiento de las instancias técnicas del gobierno judicial ha permitido una creciente separación de las funciones administrativas y las jurisdiccionales, con el fin de mejorar la calidad del servicio al disminuir la carga de trabajo de los jueces y magistrados, de tal forma que estos se concentren en impartir justicia y no en gestionarla institución. Con la separación de funciones también se ha buscado fortalecer la independencia judicial (externa e interna), pues la distribución de los recursos y los procesos de contratación se desplazan de un ente político como la Corte Suprema, hacia los órganos técnicos.

El presente Informe constata que esa desconcentración de funciones administrativas efectivamente descargó de la Corte Suprema una gran cantidad de asuntos que ahora conoce el Consejo Superior, entre ellos los nombra-

mientos, los procedimientos disciplinarios y las compras del conglomerado judicial.

Más del 65% de las funciones que realiza el Consejo Superior se concentra en labores de administración activa o “tareas rutinarias” (nombramientos, contratos, jubilaciones, compras, sanciones). En menor medida (10%) se atienden asuntos técnico/legales (por ejemplo, la elaboración de reglamentos o la administración del fondo de pensiones) o temas estratégicos (diseño de políticas o lineamientos, seguimiento del Plan Estratégico), con aproximadamente un 25%. En el panorama actual de ampliación de la planilla y la cobertura territorial de la institución, se ha cuestionado la capacidad de este órgano para seguir realizando “microadministración”, como lo ha venido haciendo desde su creación, sin descuidar otras de sus funciones, como la evaluación del desempeño y su misión general de asegurar la independencia y la eficiencia del Poder Judicial.

Pese a la desconcentración, la Corte Suprema no ha sido relevada de las funciones administrativas, que siguen ocupando parte del tiempo de las magistradas y los magistrados. Los motivos son tres: en primer lugar, la normativa reservó para este órgano importantes tareas de esta índole, como los nombramientos de los jueces de los niveles 4 y 5, los más altos en la escala de la judicatura, la aprobación del presupuesto anual y la decisión final sobre asuntos disciplinarios e irregularidades en nombramientos, entre otros. Con el crecimiento exponencial que ha tenido la institución, estas funciones han aumentado en cantidad y complejidad, con respecto a la situación que prevalecía veinticuatro años atrás, cuando se aprobó la actual Ley Orgánica del Poder Judicial.

En segundo lugar, los magistrados participan directamente en la toma de decisiones administrativas en los distintos consejos (presiden el Consejo Superior, el de la Judicatura y el Laboral) y en las comisiones de trabajo, que encabezan o integran junto con otros funcionarios. Con

distintos alcances, estas instancias gestionan recursos y dan lineamientos para áreas de trabajo muy importantes, con bastante independencia y en forma paralela a la Corte Suprema.

Y en tercer lugar, mediante la figura del avocamiento la Corte puede entrar a conocer cualquier asunto de la agenda del Consejo Superior que considere pertinente, con la solicitud expresa de las y los magistrados. Si bien este instrumento no se utiliza con frecuencia, mantiene abierta la posibilidad de influir en una decisión administrativa en cualquier momento. Por ejemplo, recientemente se han avocado los nombramientos en las direcciones de diversas áreas.

En la segunda sección del capítulo se hace un acercamiento al régimen disciplinario del Poder Judicial, que replica el modelo de gobierno caracterizado por una jerarquía vertical con competencias fragmentadas, que coexiste con unidades que gozan de distintos niveles de autonomía. La Corte designa a los miembros del Tribunal de la Inspección Judicial, quienes son susceptibles de remoción por pérdida de confianza. Las resoluciones del Tribunal son revisadas en alzada por el Consejo Superior y en última instancia por la Corte Plena.

Aporte del capítulo

Este capítulo efectúa una aproximación a los resultados de los procesos de desconcentración del gobierno judicial y el estado actual de su régimen disciplinario. La relevancia del primer tema, en particular, ha sido reiterada en diversos momentos de la reforma que viene experimentando el sistema de administración de justicia desde la última década del siglo XX. Se trata de un asunto poco tratado en la literatura especializada, cuya exploración brinda luces a las autoridades judiciales sobre la forma en que operan las dinámicas de toma de decisión en ese poder de la República.

Para analizar los resultados de los procesos de desconcentración se llevó a cabo una sistematización de los informes anuales de labores del Consejo Superior y las actas de las sesiones de Corte Plena. Hasta ahora no se había realizado un esfuerzo similar en el país, ya fuera por el Poder Judicial, las comunidades de investigación académica, organizaciones ciudadanas o los medios de comunicación.

Al mismo tiempo, la función disciplinaria está distribuida en diversos órganos. Todos ellos reportan aumentos en los casos ingresados en 2014 y 2015, pero solo un porcentaje pequeño de las denuncias termina con una sanción efectiva: en 2015 un 13% en el Tribunal de la Inspección Judicial, un 18% en la Inspección Fiscal del Ministerio Público, un 13% en la Oficina de Asuntos Internos del OIJ y un 27% en la Unidad Disciplinaria de la Defensa Pública.

En esta área hay amplias oportunidades de mejora, en asuntos como la tipificación de las faltas, la estandarización de los procedimientos y los registros estadísticos de cada unidad. En particular, esta investigación se centró en detectar los riesgos de corrupción interna que podrían existir en el conglomerado judicial. Sin embargo, la manera en que se registra la información no permite conocer realmente si las denuncias contra funcionarios corresponden a faltas administrativas o tienen características de delitos. Con ello se ven limitados los insumos que aporta el régimen sancionatorio para que las autoridades puedan tomar decisiones y aplicar medidas tendientes a prevenir que la corrupción penetre a la institución.

En cuanto al funcionamiento del régimen disciplinario, el capítulo busca dilucidar si en ese ámbito el Poder Judicial está preparado para enfrentar los desafíos de la corrupción, un aspecto central en los esfuerzos iniciados por las “olas reformistas” de años anteriores para construir un sistema de administración de justicia abierto y transparente. Para ello, se estudió la evolución reciente de su normativa y los datos disponibles sobre la gestión del Tribunal de la Inspección Judicial y los órganos disciplinarios del Ministerio Público, la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial.

En el transcurso de la investigación se hizo evidente la necesidad de mejorar la calidad, formato, accesibilidad y utilidad de las estadísticas judiciales, lo que se enmarca en el esfuerzo por avanzar hacia una política de datos abiertos en el Poder Judicial.

CAPÍTULO 2

El Gobierno Judicial

Justificación

La definición de políticas y lineamientos, el manejo de recursos y la aplicación del régimen disciplinario son algunas de las funciones principales del gobierno judicial, además de la evaluación del desempeño, la rendición de cuentas y la garantía de independencia, entre otras.

El *Primer Informe Estado de la Justicia* se enfocó en el desarrollo de la reforma de los últimos veinte años, y describió cómo se ha buscado mejorar la calidad del servicio mediante la disminución de la carga de trabajo administrativo de los jueces y magistrados, de tal forma que estos puedan concentrarse en sus funciones jurisdiccionales. Asimismo, se ha procurado fortalecer la independencia judicial (externa e interna), trasladando la toma de decisiones acerca de la distribución de los recursos y la contratación de personal, de la Corte Suprema de Justicia hacia un órgano técnico e independiente. Sin embargo, en ese Informe y en otras investigaciones del Programa Estado de la Nación se ha señalado que este es aún un proceso incompleto.

La reforma de este complejo entramado institucional ha sido objeto de discusión desde hace décadas, entre quienes abogan por una separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas como la antes mencionada, y aquellos que insisten en el modelo tradicional de una Corte Suprema que dirige toda la estructura del Poder Judicial. Sin embargo, hasta ahora ese debate no ha sido parte de la agenda pública, más allá de los círculos judiciales. Tal como señala Flores (2005) para el caso chileno, no es de esperar que la Corte sea la propulsora de ese tema en la opinión pública; se requiere que fuerzas políticas adopten una postura al respecto y un mayor activismo de especialistas y actores interesados.

Los desafíos de gestión e independencia que se señalan

al Poder Judicial pasan necesariamente por una revisión de su diseño institucional, tema que ha sido poco desarrollado en la reforma. Tampoco se ha analizado la evolución del proceso de desconcentración iniciado tras la promulgación de la Ley Orgánica de 1993, con el objetivo de revisar lo actuado desde entonces y profundizar los cambios requeridos.

Hasta el final del siglo XX, la Corte Suprema concentraba las funciones jurisdiccionales, administrativas y disciplinarias, siguiendo los modelos piramidales de las cortes españolas. La Inspección Judicial fue introducida tempranamente, en una reforma de 1937, mientras que no fue sino hasta 1993, en la Ley Orgánica del Poder Judicial (n° 7336) que se creó la figura del Consejo Superior, para “ejercer la administración y disciplina de ese Poder, de conformidad con la Constitución Política y de acuerdo con lo dispuesto en esa Ley, con el propósito de asegurar la independencia, eficiencia, corrección y decoro de los tribunales y de garantizar los beneficios de la carrera judicial” (artículo 67). También se constituyó el Tribunal de la Inspección Judicial y la Contraloría de Servicios, esta última como órgano adscrito a la Corte Suprema. Entidades de este tipo también fueron establecidas en varios países latinoamericanos; por ejemplo, Argentina instauró el Consejo de la Magistratura en 1994 y Ecuador creó el Consejo de la Judicatura, en el marco de procesos de democratización más amplios que pretendían devolverle autonomía al Poder Judicial, hasta entonces históricamente subordinado al Ejecutivo.

Como se señaló en la primera edición de este Informe, en Costa Rica no hay muchos antecedentes de estudios en el área de *judicial politics* que se enfoquen en el gobierno de la magistratura, pese a que en la literatura

especializada este tema ha sido abordado desde la segunda mitad del siglo XX. Así pues, este capítulo es un primer esfuerzo para valorar desde esa perspectiva la reforma antes mencionada.

Conceptos básicos

Desde el punto de vista de la administración pública, el Poder Judicial puede ser analizado como un conglomerado institucional que se autogobierna y maneja sus propios recursos. A continuación se definen brevemente algunos conceptos propios de ese ámbito que serán empleados a lo largo de este capítulo.

Gobierno Judicial

Se entiende el gobierno judicial como la organización que permite la definición de políticas y lineamientos, así como el manejo de recursos por parte de las autoridades del Poder Judicial. La Constitución Política le asigna esa función a la Corte Suprema de Justicia (artículo 156). Sin embargo, en la actualidad este no es el único actor relevante, aunque sí el más importante del conglomerado institucional: el área administrativa ha crecido en las últimas décadas, con la creación de entes especializados en los que la Corte delega algunas de sus competencias, y que están distribuidos en una estructura vertical y jerárquica (diagrama 2.1).

El ámbito administrativo está conformado por instancias que brindan apoyo a las restantes oficinas del Poder Judicial, entre ellas las siguientes: Consejo Superior, Consejo de la Judicatura, Consejo de Personal, comisiones permanentes y especiales de magistrados, Secretaría General de la Corte, Contraloría de Servicios, Dirección Ejecutiva, departamentos y administraciones regionales, Tribunal de la Inspección Judicial, departamentos de Auditoría, Planificación, Personal, Prensa y Comunicación Organizacional, Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales, Unidad de Control Interno, Secretaría Técnica de Valores y Secretaría Técnica de Género (Poder Judicial, 2012).

Desconcentración

La desconcentración tiene lugar cuando el jerarca de una organización delega en forma exclusiva una competencia a un órgano inferior dentro de la misma entidad (Romero, 2008). A esta definición puede agregarse la reserva de ley que pesa sobre la acción de desconcentrar, que se relaciona con su carácter estable y permanente (Gallo, 2011). En este caso, el jerarca no renuncia a su potestad de decidir en última instancia sobre los asuntos que ha delegado.

La desconcentración se diferencia de la descentralización en que la segunda otorga competencias a un nuevo ente que tiene personalidad jurídica, recursos y

patrimonio propios, y que es distinto de aquel al que se le restan esas competencias (Gordillo, 2013).

Con la desconcentración se pretende aumentar y mejorar la toma de decisiones en niveles locales o inferiores, con miras a generar un mejor servicio al usuario (Peralta, 1994). Al mismo tiempo, se busca descongestionar los órganos superiores y permitir que la ejecución de políticas en determinadas materias tenga un carácter más técnico, especializado y ágil.

Existen diversas corrientes teóricas que asignan distintos roles a la desconcentración (Ponce, 1965), entre las cuales cabe mencionar dos. La primera la concibe como una transición o etapa intermedia en un proceso de desplazamiento de poderes hacia niveles inferiores, que finalmente conduce a una descentralización. Desde esta perspectiva, la desconcentración es una descentralización mínima e incompleta, en la cual el órgano superior mantiene el control sobre el quehacer del órgano inferior. Para la segunda corriente, la desconcentración genera una distorsión del vínculo jerárquico entre la entidad superior y la inferior, de modo que es la limitación de la jerarquía la que da vida a la desconcentración, y hace de esta la consecuencia antes que la causa (Ponce 1965).

Teoría de la nueva gerencia pública

La modernización de la gestión pública y la perspectiva de la nueva gerencia pública (NGP) constituyen una tendencia que se encuentra presente en los países desarrollados desde los años ochenta del siglo XX (Olias de Lima, 2001). En este estudio se usa como marco teórico para el análisis de la desconcentración en la administración judicial.

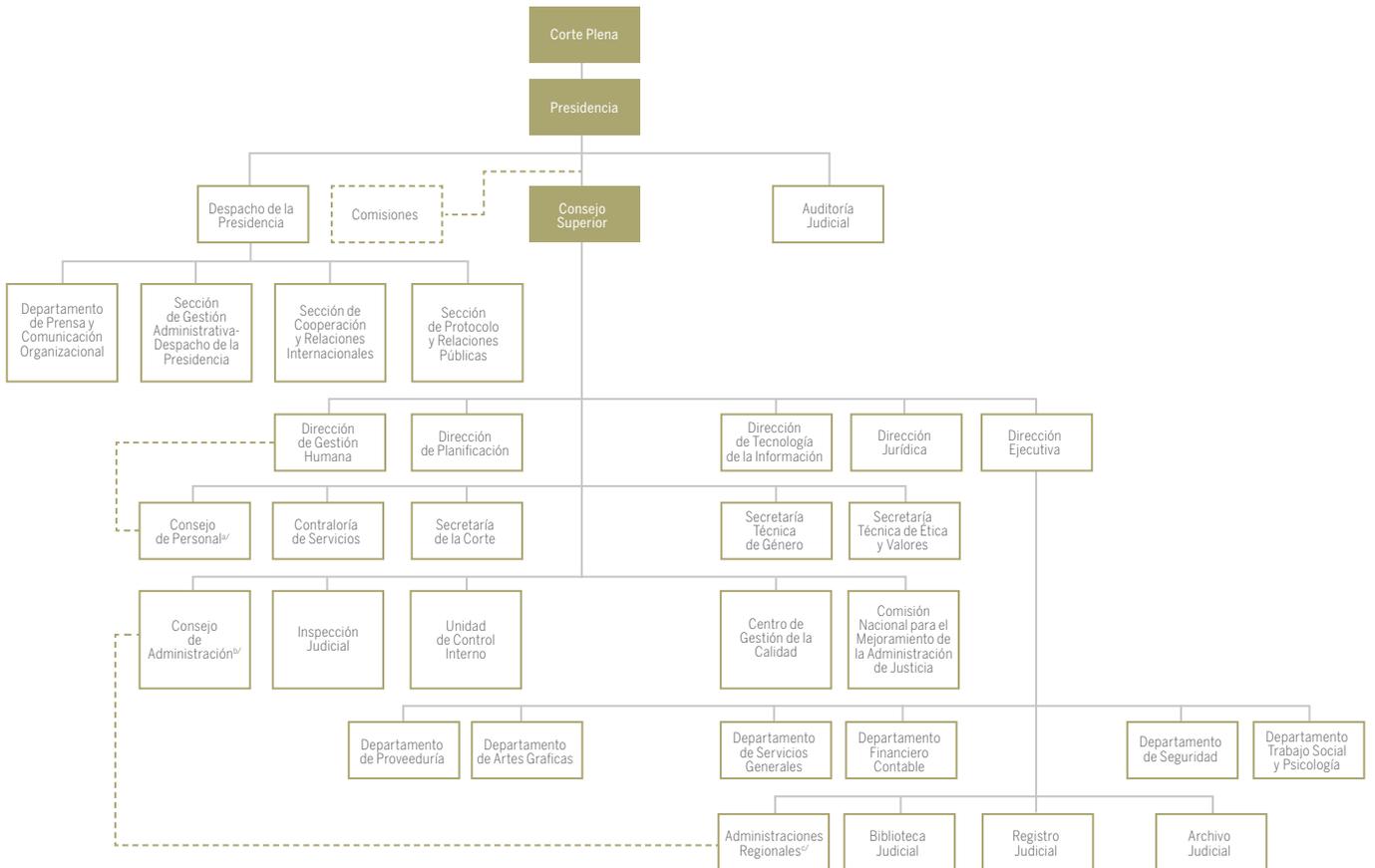
La NGP parte de dos premisas: i) el Estado y la Administración deben orientar su gestión a partir de las necesidades y aspiraciones de los habitantes de un espacio determinado, y ii) la imagen de las autoridades y funcionarios (de cualquier nivel) debe inspirarse en la de un verdadero y efectivo “gerente público”, con responsabilidades y competencias estratégicas.

Siguiendo la propuesta de Villarreal (2016), hay dos características básicas de la NGP asociadas directamente con este capítulo, a saber:

- **Modalidad descentralizada y/o desconcentrada.** Se pretende acercar las organizaciones a la ciudadanía, llevando los centros de toma de decisiones a los lugares donde los problemas se plantean, a veces con evidente crudeza. Esto no significa la proliferación de lo que en el sector privado se denomina “puntos de venta o acceso” en los territorios o áreas de influencia. Tanto la descentralización (asignación de poder efectivo para la toma de decisiones) como la

► Diagrama 2.1

Poder Judicial: organigrama del ámbito administrativo



Simbología

- Unidad organizativa formal
- Unidad organizativa informal
- Unidad asesora
- Unidad con mando
- Unidad subordinada
- Línea de autoridad formal
- Línea de autoridad informal

a/ El Consejo de Personal es el órgano asesor del Consejo Superior en materia de administración de recursos humanos y, por ello, debe mantener una estrecha relación con la Dirección de Gestión Humana.

b/ Los Consejos de Administración son órganos deliberativos y participativos, que analizan y proponen soluciones ante las instancias que corresponda del Poder Judicial, según lo estipulado en el artículo 1 del reglamento aprobado por la Corte Plena en sesión 3-2001, del 22 de enero de 2001, artículo XXXVIII.

c/ Incluye la Administración del Primer Circuito Judicial de San José y la Oficina de Administración del Segundo Circuito Judicial de San José.

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Planificación del Poder Judicial

desconcentración (delegación administrativa para la ejecución de tareas y actividades en ámbitos definidos sin poder de decisión propio) son aspectos clave para caracterizar la estructura y la dinámica de la organización.

- Predominio de jerarquías más horizontales.** Se trata de avanzar en la simplificación de los niveles jerárquicos, con el propósito de facilitar el quehacer institucional. Para ello es necesario superar la disyuntiva entre el extremo formalismo –usualmente generado por numerosas y enmarañadas normas de todo tipo– y la necesidad de dar respuesta pronta, oportuna a las demandas de individuos y comunidades cada vez más activos y exigentes. Los avances en este sentido tiene una influencia determinante en los espacios y procesos de toma de decisiones organizacionales. La transparencia, claridad, eficiencia, efectividad y calidad de los lineamientos emitidos por las jerarquías adquieren un rol central (Barzelay y Dilán, 2003).

Las funciones de una entidad pública tienen tres niveles, los cuales se utilizarán aquí para agrupar las tareas que realizan tanto la Corte Plena como el Consejo Superior, y determinar en qué áreas se concentra la mayoría de ellas:

- Nivel estratégico:** aspectos de carácter “macro”, como las políticas, lineamientos y directrices generales de la organización. En el caso de estudio se trata básicamente de las políticas y normas que rigen al conglomerado judicial (leyes orgánicas, reformas procesales, presupuestos, etc.).
- Nivel ejecutivo o técnico-legal:** funciones normativas hacia lo interno, relevantes para áreas sustantivas del Poder Judicial aunque no necesariamente para el conjunto del sistema, como nombramientos, reglamentación de ciertos asuntos y aplicación del régimen disciplinario.
- Nivel administrativo o de rutina:** son las tareas cotidianas clásicas de la administración activa, destinadas fundamentalmente a la gestión de los recursos institucionales, como la tramitación de vacaciones, el otorgamiento de permisos, la resolución de conflictos laborales, la gestión de licitaciones y la atención de solicitudes de información.

Régimen disciplinario

El régimen disciplinario deriva de la potestad para sancionar las violaciones a los deberes jurídicos funcionales de los servidores públicos (Sala Constitucional, resolución 1265-95, de 7 de marzo de 1995). Su finalidad es preservar la organización, es decir, al imponer sanciones, la Administración se autoprotege y resguarda su orden interno (PGR, 2006).

Aunado a esto, el derecho disciplinario busca orientar la conducta de sus destinatarios, vinculados por relaciones de sujeción, dentro de un marco de parámetros éticos que aseguren el cumplimiento de su función social dentro de un Estado democrático de derecho (Gómez, 2006).

En general, se reconoce que las sanciones administrativas están fuera del campo del derecho penal, aunque en ellas procede la aplicación analógica de este último (Mabel, 2006). En su naturaleza jurídica el régimen disciplinario corresponde a un derecho administrativo-laboral y, por tanto, tampoco debe asimilarse al derecho laboral, ya que, en su uso e interpretación, tiene particularidades que lo diferencian de esa rama (Quesada, 2010).

Contexto

Como ya se mencionó, el presente capítulo hace énfasis en dos áreas del gobierno judicial: la desconcentración de funciones de la Corte Plena a raíz de la creación del Consejo Superior, y la aplicación del régimen disciplinario, en particular en lo concerniente a los actos de corrupción. Este apartado ofrece una descripción inicial de los tres órganos relacionados con estas temáticas –la Corte Plena, el Consejo Superior y el Tribunal de la Inspección Judicial– de tal forma que los hallazgos de investigación que se exponen posteriormente puedan ser valorados dentro del contexto institucional del Poder Judicial.

Las atribuciones administrativas de la Corte Suprema

La Corte Suprema de Justicia es la cúspide del Poder Judicial y está conformada por veintidós magistradas y magistrados. Estos son nombrados por la Asamblea Legislativa por períodos de ocho años y con el voto de dos terceras partes de sus miembros. Se consideran reelectos por plazos iguales, salvo que una mayoría calificada de los diputados decida lo contrario. El Congreso no tiene la potestad de sancionar por cuestiones disciplinarias a los magistrados; esto solo puede hacerlo la Corte Suprema, mediante un acuerdo tomado por no menos de dos terceras partes de sus integrantes¹ en una votación secreta.

1 En el *Primer Informe Estado de la Justicia* se dedicó un capítulo al proceso de nombramiento de magistrados y magistradas; algunos de sus indicadores fueron actualizados y se presentan en la sección “Seguimiento a los hallazgos del Primer Informe”, en el capítulo 1.

La Corte es, en primer lugar, el más alto tribunal del país. Su función jurisdiccional, actuando como Corte Plena, es únicamente el juzgamiento de los miembros de los Supremos Poderes, y con respecto a las salas especializadas es la última instancia de apelación de los asuntos que resuelven los tribunales de niveles inferiores.

Desde el punto de vista del autogobierno, la Corte es el ente decisor final en materia de gestión y políticas y institucionales. Desde 1937 y hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1993 (n° 7333), las decisiones jurisdiccionales, de gobierno y administrativas estuvieron centralizadas en ese órgano, lo que constituyó un paso fundamental en la consolidación de este Poder. A principios del siglo XX, se promovió esa concentración de funciones con el argumento de que los magistrados eran quienes conocían y podían resolver mejor los problemas de la administración de justicia, en contraste con la injerencia política prevaleciente en esa época, sobre todo en los nombramientos de jueces y magistrados (Cascante, 2015).

En 1977 se introdujo la figura de la Dirección Administrativa (Ley 6152), en respuesta a la necesidad de eximir a la Corte Plena de tareas administrativas como la aprobación de pensiones y permisos por maternidad, compras y nombramientos de todo tipo, entre otros. La Ley Orgánica de 1993 transformó esa entidad en la Dirección Ejecutiva, como parte de una serie de cambios que pretendían desconcentrar las funciones administrativas de la cúpula judicial.

Se estableció así un diseño institucional en el cual la Corte Plena, como cabeza del gobierno judicial, conservó al menos diez funciones administrativas. Estas se encuentran normadas en varias secciones de la Ley antes mencionada, pero de manera más específica en los incisos del artículo 59 que se citan a continuación:

- **Inciso 3.** Aprobar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial.
- **Inciso 7.** Promulgar reglamentos internos.
- **Inciso 9.** Nombrar en propiedad a los miembros del Consejo Superior del Poder Judicial, los inspectores generales del Tribunal de la Inspección Judicial, los jueces de casación y los de los tribunales colegiados, el Fiscal General de la República, el director y el subdirector del Organismo de Investigación Judicial, el jefe y el subjefe de la Defensa Pública. También nombra a los suplentes respectivos.
- **Inciso 10.** Conocer el informe anual del Consejo Superior del Poder Judicial.
- **Inciso 12.** Ejercer el régimen disciplinario sobre sus propios miembros y los del Consejo Superior del Poder Judicial.
- **Inciso 15.** Proponer a la Asamblea Legislativa la creación de despachos judiciales en los lugares y las materias que estime necesarios.
- **Inciso 16.** Refundir dos o más despachos judiciales en uno solo, dividirlos o trasladarlos de sede, fijarles su competencia territorial y por materia o competencia especializada.
- **Inciso 18.** Disponer cuáles comisiones de trabajo serán permanentes y designar a los magistrados que las integrarán.
- **Inciso 19.** Incorporar al presupuesto del Poder Judicial, mediante modificación interna, todo el dinero que pueda percibir por liquidación o inejecución de contratos, intereses, daños y perjuicios, y por el cobro de los servicios de fotocopiado de documentos, microfilmación y similares. Este dinero será depositado en las cuentas bancarias del Poder Judicial.
- **Inciso 20.** Fijar los días y las horas de servicio de las oficinas judiciales y publicar el aviso respectivo en el *Boletín Judicial*.

Adicionalmente, la Corte Plena tiene la potestad de intervenir en asuntos administrativos mediante la figura del avocamiento. Según esta, los magistrados y magistradas pueden entrar a conocer y decidir sobre temas que son competencia del Consejo Superior, cuando así se acuerde en sesión convocada a solicitud de cinco de los miembros de la Corte o de su Presidente, o por simple votación mayoritaria de sus integrantes. Desde que se presenta la solicitud de avocamiento, y mientras no haya un pronunciamiento, se suspenden los actos del Consejo Superior sobre la materia en cuestión, sin perjuicio de las medidas cautelares que dicte la Corte. Esta dispone de un mes para resolver el asunto. El agotamiento de la vía administrativa se produce con la comunicación del acuerdo final de la Corte. Al disponerse el avocamiento, se puede ordenar la suspensión de los efectos del acuerdo del Consejo (artículo 59, inciso 11).

Finalmente, la Corte integra los principales órganos administrativos y selecciona a los miembros que presiden los consejos Superior, de la Judicatura, de Personal y de la Escuela Judicial. Asimismo, a través de su participación en las comisiones temáticas, los magistrados y magistradas toman decisiones sobre el personal y la ejecución de proyectos y recursos, como se verá más adelante.

La creación del Consejo Superior

En América Latina, los consejos de autogobierno judicial o de la magistratura² por lo general son órganos creados por la Constitución o por ley, no jurisdiccionales, cuyas funciones principales pueden resumirse en ser garantes de la independencia, dirigir el proceso de selección de los jueces y asumir la administración del Poder Judicial (Sánchez, 2014; Pásara, 2011).

En Costa Rica el Consejo Superior nació por la vía de una modificación a la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ), aprobada en el marco de lo que el *Primer Informe Estado de la Justicia* denominó “la primera ola reformista del Poder Judicial”. En esa etapa se impulsaron varias propuestas que tenían como objetivo desconcentrar los procesos de nombramiento y sanción de los funcionarios, garantizar la autonomía de los órganos auxiliares y, en general, hacer más transparente la toma de decisiones de la cúpula judicial (PEN, 2015).

Pásara (2011) apunta que, por ser una de las pocas naciones que contaba con un grado importante de satisfacción ciudadana con la justicia, Costa Rica no siguió la corriente que introdujo los consejos de la magistratura en otras naciones de América Latina, pero sí optó por crear el Consejo Superior, una figura dependiente de la Corte Suprema de Justicia, para que se encargara de las funciones meramente administrativas y de garantizar los beneficios de la carrera judicial, con notables diferencias en relación con Argentina, Bolivia, Perú, Ecuador y El Salvador, entre otros países de la región.

Históricamente, las labores de superintendencia y

administración del presupuesto asignado al Poder Judicial, no solo en Costa Rica sino en toda Latinoamérica, habían estado en manos de los tribunales superiores o de la Corte en pleno, lo cual generaba una sobrecarga de trabajo para los jueces que debían estar concentrados en sus funciones de carácter jurisdiccional (Villarreal, 2016).

El Consejo Superior es un órgano subordinado a la Corte Plena, que carece de potestades jurisdiccionales y está encargado de los temas administrativos. Fue creado con el fin de que los magistrados pudiesen dedicarse prácticamente en exclusividad a las labores de las salas de casación (Villarreal, 2016). Aunado a ello, se le asignó la tarea de nombrar jueces en el marco de la Ley de Carrera Judicial y, en última instancia, la aplicación del régimen disciplinario sobre ellos, con lo cual se pretendió fortalecer la autonomía de los operadores de justicia.

El Consejo tiene cinco miembros, uno de los cuales ocupa un puesto permanente y lo preside: el o la titular de la Presidencia de la Corte Suprema. Los demás integrantes son nombrados por votación de mayoría simple de la Corte Plena, por un período de seis años, y ostentan una representación sectorial. No pueden ser reelectos, salvo decisión de tres cuartas partes del total de los magistrados. El objetivo de la no reelección es que se mantenga una verdadera representación de los sectores, lo que puede no suceder si las mismas personas permanecen por largos períodos en el Consejo. Pese a ello, hasta 2016 se había reelecto a tres miembros de distintos sectores (abogados externos, trabajadores y funcionarios-no jueces; cuadro 2.1).

► Cuadro 2.1

Integrantes del Consejo Superior. 1994-2016

Funcionarios judiciales - jueces	Abogados externos	Trabajadores	Funcionarios judiciales - no jueces	Presidencia de la Corte (Magistraturas)
Zeidy Rudín Ruphury	Francisco Chamberlain Trejos	Mario Villalobos Gómez	Gerardo Aguilar Artavia	Edgar Cervantes Villalta
Miriam Anchía Paniagua ^{a/}	Edgar Amador Madriz	Hernán Esquivel Salas	Ifigenia Bustamante Guerrero ^{c/}	Luis Paulino Mora Mora
Ifigenia Bustamante Guerrero	Lupita Chaves Cervantes ^{a/}	Marvin Martínez Fernández	Juan Diego Rojas Araya	Zarela Villanueva Monge
Magda Pereira Villalobos	Carmen Aguilar Mora ^{b/}	Mario Alberto Mena Ayales	Milena Conejo Aguilar ^{a/}	José Manuel Arroyo Gutiérrez
Alejandro López Mc Adam	Ramiro Salvador Arauz Montero	Diana Montero Montero ^{b/}		(Vicepresidente)
Damaris Vargas Vásquez ^{b/}		Carlos Alberto Montero Zúñiga ^{a/}		
Gary Amador Badilla				

a/ Representantes que han sido reelectos: Lupita Chaves Cervantes (nueve años y medio), Milena Conejo Aguilar (dieciocho años y medio), Carlos Alberto Montero Zúñiga (casi siete años) y Miriam Anchía Paniagua (casi siete años).

b/ Representantes que estuvieron con nombramiento interino.

c/ Ifigenia Bustamante Guerrero fue electa en un primer momento como representante de los funcionarios judiciales jueces, y posteriormente en representación de los no jueces.

Fuente: Elaboración propia con base en las actas del Consejo Superior.

² El antecedente de estos órganos son los consejos de la magistratura europeos establecidos por Francia en 1946, Italia en 1958, Portugal en 1976 y España en 1978. Véase más referencias históricas en Pásara, 2011.

Utilizando las categorías expuestas en el apartado “Conceptos básicos”, a continuación se resumen las funciones del Consejo Superior.

Nivel administrativo:

- ▶ Designar a los funcionarios propietarios, trasladarlos provisional o definitivamente, suspenderlos y concederles licencias con goce de sueldo o sin él y removerlos, sin perjuicio de las potestades atribuidas a la Presidencia.
- ▶ Designar funcionarios interinos o suplentes cuando se compruebe que los despachos no se encuentran al día en sus tareas.
- ▶ Designar personal interino para suplir las vacancias.
- ▶ Aprobar o improbar la designación del personal subalterno que hiciere cada jefe administrativo en su respectivo despacho, departamento u oficina. Al hacerlo, verificará que el nombramiento se haya ajustado al procedimiento establecido en el Estatuto de Servicio Judicial.
- ▶ Resolver sobre los reclamos de carácter económico que se hagan al Poder Judicial.
- ▶ Resolver sobre las licitaciones y solicitar a la Corte Plena que acuerde las expropiaciones de inmuebles o la afectación de derechos reales que interesen al Poder Judicial.
- ▶ Invertir en el mantenimiento y construcción de locales y en otros rubros que lo ameriten.
- ▶ Reconocer a los servidores el tiempo laborado en el sector público y ordenar el reintegro que corresponde al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.
- ▶ Resolver sobre la devolución de cuotas del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial a otros regímenes de seguridad social.
- ▶ Otorgar toda clase de jubilaciones y pensiones judiciales.
- ▶ Conceder licencias con goce de sueldo a los servidores, para realizar estudios o proyectos que interesen al Poder Judicial.

- ▶ Conocer y aprobar el plan de vacaciones del Poder Judicial, con excepción del correspondiente a las salas de la Corte.
- ▶ Regular la distribución de las causas judiciales entre los despachos de igual competencia territorial, para equiparar las cargas de trabajo.

Nivel técnico-legal:

- ▶ Conocer en alzada, en los casos establecidos por la ley o por el reglamento, las resoluciones adoptadas por las personas a cargo de la Dirección y la Subdirección Ejecutivas.
- ▶ Ejercer la potestad disciplinaria sobre los servidores judiciales, de conformidad con la ley y sin perjuicio de las facultades conferidas a la Corte Plena, ala Presidencia y al Tribunal de la Inspección Judicial.

Nivel estratégico:

- ▶ Ejecutar la política administrativa del Poder Judicial, dentro de los lineamientos establecidos por la Corte.
- ▶ Conocer y aprobar el anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial.
- ▶ Dictar las normas internas para el mejor desempeño de sus funciones, con excepción de los reglamentos.
- ▶ Administrar el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, de acuerdo con las políticas de inversión establecidas por la Corte.
- ▶ Dirigir, planificar, organizar y coordinar las actividades administrativas del Poder Judicial y proponer a la Corte los reglamentos correspondientes.

Las autonomías funcionales para la administración del Poder Judicial

Como se ha dicho, la Constitución y la LOPJ le otorgan a la Corte Suprema el gobierno del Poder Judicial, y la segunda establece además que el Consejo Superior es la máxima instancia en la administración y la aplicación del régimen disciplinario del conglomerado institucional. No obstante, el marco normativo de distribución de funciones es complejo, porque cada una de las entidades judiciales goza de distintos niveles de autonomía, de acuerdo con los mandatos estipulados en sus propias leyes de creación (cuadro 2.2). Este diseño institucional conforma un sistema de pesos y contrapesos interno,

tanto en el ámbito jurisdiccional como en el administrativo y el de gobierno, pues las autonomías funcionales definen áreas en las que los dos entes máximos de la institución (la Corte Suprema y el Consejo Superior) deben respetar las decisiones de los órganos auxiliares.

Las y los jerarcas de cada órgano tienen la potestad de dictar los lineamientos generales para el ente que dirigen, administrar su personal, capacitarlo, sancionarlo –por faltas no graves– y organizar su estructura territorial. Ahora bien, esta autonomía funcional ejercida en el marco de la provisión de una serie de servicios de apoyo centralizados y directamente bajo el control de la Corte Suprema. Así por ejemplo, no hay departamentos de planificación, de tecnología o de gestión humana en cada uno de los entes del conglomerado. Aun en aquellas áreas en las que cada órgano auxiliar sí tiene sus propias estructuras—como las unidades de capacitación o de disciplina—, estas deben ajustarse a las políticas generales que guían a todo el conglomerado, como por ejemplo la política de capacitación de la Escuela Judicial, que es la

rectora en la materia. La rectoría de algunas temáticas puede estar centralizada, o bien ser compartida entre varias instancias que regulan todo el sistema, es decir, puede haber múltiples gerencias para un mismo asunto.

Para ilustrar esta relación compleja se puede utilizar el ejemplo del área de recursos humanos, que se analiza a profundidad en el capítulo 4 de este Informe. La Corte Plena, los consejos, la Comisión de Asuntos Laborales y las jefaturas tienen competencias, y por tanto, injerencia en la materia. También se cuenta con la Dirección de Gestión de Humana, encargada de funciones técnicas como realizar los concursos y el reclutamiento de personal, pero una vez aplicadas las pruebas y confeccionadas las listas de candidatos elegibles, los resultados se trasladan a las jefaturas de los órganos que requieren llenar vacantes, para que sean estas las que seleccionen a las personas idóneas para cada puesto. Estas decisiones son susceptibles de apelación en varias instancias y, como recurso final, se pueden plantear inconformidades ante el Consejo Superior o la Corte Plena.

► Cuadro 2.2

Funciones que competen a los órganos auxiliares del Poder Judicial

	Políticas	Administrativas
Ministerio Público	Determinar la política general del Ministerio Público y los criterios para el ejercicio de la acción penal. Establecer la política general y las prioridades que deben orientar la investigación de los hechos delictivos.	Impartir instrucciones, de carácter general o particular, con respecto al servicio y ejercicio de las funciones del Ministerio Público y los funcionarios a su cargo. Definir la organización del Ministerio Público por medio de fiscalías territoriales o especializadas, permanentes o temporales. Ejercer la administración y disciplina del Ministerio Público. Efectuar y revocar nombramientos, ascensos, permutas y traslados de los fiscales y aceptar sus renunciaciones. Conceder licencias sin goce de sueldo hasta por un año.
Organismo de Investigación Judicial		Velar por el cumplimiento de la Ley Orgánica del OIJ y sus reglamentos y por el buen funcionamiento de todas las dependencias del Organismo. Fijar, dentro del marco que le señalen la Ley y la Corte Suprema de Justicia, la política y demás directrices relativas a la actuación y funcionamiento del Organismo. Establecer las normas internas de administración, trabajo y disciplina de todas las dependencias del Organismo. Confeccionar el anteproyecto de presupuesto. Aplicar el régimen disciplinario, cuando corresponda. Estimular al personal para el adecuado y eficiente cumplimiento de sus deberes, por los medios más recomendables para propiciar su superación. Cambiar discrecionalmente de adscripción al personal del Departamento de Investigaciones Criminales, excepción hecha de su jefe, así como al personal de las delegaciones. Proponer a Corte Plena ternas para el nombramiento de todos los funcionarios del Organismo.
Defensa Pública		Nombrar a las y los defensores públicos.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes de creación del Ministerio Público y el OIJ.

La Inspección Judicial

El régimen disciplinario del Poder Judicial está regulado en el título octavo de la LOPJ, en el cual se definen la falta y su sanción, así como la imposición y ejecución de esta última. Este régimen se encuentra normado por la LOPJ desde 1937, y en la reforma de 1993 no se realizaron cambios sustanciales en esta materia (Vázquez, 2016).

Aunque el régimen disciplinario es ejercido por el Tribunal de la Inspección Judicial, la LOPJ otorga facultades en este ámbito a seis instancias más, a las que se suman tres oficinas especializadas que, en la práctica, también lo aplican (Vázquez, 2016).

El Tribunal de la Inspección Judicial (en adelante, TIJ) está integrado por tres inspectores generales. Los nombra la Corte Plena por períodos de seis años y pueden ser removidos por pérdida de confianza.

En enero de 2014 la estructura del TIJ tenía tres niveles³: El primero lo conforman los tres inspectores generales, quienes constituyen un órgano colegiado que es la máxima autoridad del Tribunal. Sin embargo, en mayo del mismo año se creó el denominado el Tribunal Emergente con tres inspectores adicionales, a fin de reducir el volumen de expedientes circulantes. El segundo nivel está integrado por un secretario, nueve inspectores instructores, dos inspectores de visita, dos profesionales en Derecho y cinco oficiales de investigación. Y en el tercer nivel se encuentran el coordinador judicial y el personal de apoyo; este último se encarga de los trámites relacionados con los procesos, como la creación de expedientes, manifestación de las partes, distribución de escritos y toma de declaraciones, además colabora en la atención al público durante las audiencias (Departamento de Planificación, 2014).

Por otra parte, la jefatura de cada oficina aplica el régimen disciplinario sobre aquellas faltas que se castigan con una suspensión de no más de quince días. En el marco del proceso judicial, el juez o jueza ejerce la potestad disciplinaria. A su vez, la Dirección Ejecutiva tiene poder sancionatorio sobre sus funcionarios y sobre las jefaturas de las dependencias subordinadas a ella. La Presidencia de la Corte es competente para aperebrir y reprender al personal. Al mismo tiempo, el Consejo Superior conoce en apelación o consulta las resoluciones del TIJ.

Finalmente, la Corte Plena ejerce las potestades disciplinarias respecto de sus integrantes, sobre los miembros del Consejo Superior y del TIJ, sobre las o los jefaturas de la Fiscalía General y Adjunta, la Dirección y la Subdirección del Organismo de Investigación Judicial (OIJ).

En cuanto a las tres oficinas especializadas, existe una en el OIJ, una en el Ministerio Público (MP) y una en la Defensa Pública (DP). Cada una tramita las causas disciplinarias contra el personal respectivo, y al igual que en el caso de los jueces y las jefaturas, contra las sanciones que imponga cabe recurso de apelación ante el TIJ (diagrama 2.2).

La evolución normativa en esta materia también ha tenido lugar a través de nuevas leyes que cubren al Poder Judicial. Así, con la aprobación de la Ley General de Control Interno y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, se sumaron nuevas faltas y sanciones a las ya existentes en la LOPJ. En cuanto al proceso disciplinario, este ha sido normado mediante las llamadas Reglas Prácticas, aprobadas por la Corte Plena en dos ocasiones, las primeras en 2001 y las que se encuentran vigentes en 2012 (diagrama 2.3).

Resultados de la investigación

Desconcentración sin transferencia de poder

Como se ha venido mencionando, la creciente separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales en el Poder Judicial pretendió mejorar la calidad del servicio, al disminuir la carga de trabajo de los jueces y magistrados, de tal forma que estos pudieran concentrarse en impartir justicia y no en gestionar la institución. Asimismo, se buscó fortalecer la independencia judicial (externa e interna), pues se desplazaron las decisiones sobre la distribución de los recursos y la contratación de personal, desde la Corte Suprema, un ente político, hacia un órgano técnico.

El presente capítulo valora la magnitud de esa separación, mediante el análisis del volumen y tipo de funciones administrativas que hoy realizan la Corte Suprema y el Consejo Superior. La investigación estuvo limitada por la escasez de información (véase la sección “Metodología”), por lo que debió restringirse a la cantidad de asuntos y los temas que conocen estas instancias, pero no fue posible realizar valoraciones cualitativas, por ejemplo sobre la complejidad o la duración de los procesos que llevan a cabo.

La Corte Plena como decisora final en temas administrativos

Las funciones administrativas asignadas a la Corte Plena constituyen la mayoría de los asuntos que conoce este órgano en cada una de sus sesiones. Sin embargo, es

³ Al ser consultados al respecto, personeros del Departamento de Planificación indicaron que la estructura descrita es la que prevalece en la actualidad.

► Diagrama 2.2

Órganos con potestades disciplinarias en el Poder Judicial

Organo disciplinario	Competencia	Apelación ante
Tribunal de la Inspección Judicial	Todos los servidores del Poder Judicial, y segunda instancia para casos específicos	Consejo Superior^{a/}
Jefatura de oficina	Faltas cuya sanción no exceda una suspensión de quince días	Tribunal de la Inspección Judicial
Juez	Dentro del proceso judicial	Tribunal de la Inspección Judicial
Dirección Ejecutiva	Sobre el personal de la Dirección Ejecutiva y jefaturas de las dependencias subordinadas	Tribunal de la Inspección Judicial
Consejo Superior	Funge como segunda instancia de los resuelto por el TIJ	No hay posibilidad de apelación
Corte Plena^{b/}	Sobre Corte Plena, Consejo Superior, TIJ, Fiscal General Adjunto, Dirección y Subdirección del OIJ	No hay posibilidad de apelación
Presidencia de la Corte	Sobre el personal de su despacho	Consejo Superior
Asuntos Internos OIJ	Sobre el personal del OIJ, por faltas cuya sanción no exceda una suspensión de quince días	Tribunal de la Inspección Judicial
Inspección Fiscal MP	Sobre el personal del MP, por faltas cuya sanción no exceda una suspensión de quince días	Tribunal de la Inspección Judicial
Supervisión Disciplinaria DP	Sobre el personal del DP, por faltas cuya sanción no exceda una suspensión de quince días	Tribunal de la Inspección Judicial

a/ Cuando la sanción corresponde a la revocatoria del nombramiento de un fiscal, la apelación la conoce el Fiscal General,

b/ El artículo 199 de la LOPJ indica que, en casos de retraso o errores graves e injustificados en la administración de justicia, el TIJ pondrá el hecho en conocimiento de la Corte Plena, para que esta, una vez hecha la investigación del caso, resuelva sobre la permanencia, suspensión o separación del funcionario, lo que implicaría una potestad disciplinaria universal de la Corte Plena sobre todo el funcionariado del Poder Judicial.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vásquez, 2016.

Diagrama 2.3

Evolución reciente del régimen sancionatorio del Poder Judicial



a/ Estas reglas fueron sustituidas por las aprobadas en 2012.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vásquez, 2016.

difícil saber cuánto tiempo y trabajo demandan, dado que no existen informes de las labores que realizan las y los magistrados en este ámbito, ni estadísticas de sus acuerdos.

Con el fin de aproximar el tipo de decisiones administrativas que debe tomar la Corte Plena, se estudiaron doce actas seleccionadas⁴ de esa instancia, específicamente las de la primera y la última sesión del primer año de cada quinquenio desde 1990 hasta 2015. Los temas fueron agrupados en seis categorías: personal, nombramientos, informes, jubilaciones, representación de la Corte y régimen sancionatorio. La revisión efectuada permitió identificar variaciones de énfasis en este período. En las actas de los años noventa predominaban asuntos de las tres primeras categorías, que no han desaparecido del todo, pero sí han ido cediendo espacios a funciones relacionadas con las últimas categorías.

La categoría “personal” es una de las que presenta mayor cantidad de asuntos, y de manera persistente a lo largo de los últimos veinticinco años (gráfico 2.1). Este rubro incluye una amplia variedad de conflictos laborales, como vacaciones denegadas por el Consejo Superior, disputas por la distribución de cargas de trabajo entre jueces, solicitudes de pago de prohibiciones para jueces interinos, entre otros. Por su parte, la categoría “nombramientos” se refiere exclusivamente a la selección de

personal, en propiedad o interino, para distintas plazas.

En las actas de 1990, antes de la reforma de la LOPJ, se puede observar que la Corte nombraba personal de todos los niveles: alcaldes de faltas y contravenciones, notarios recolectores de pruebas, defensores públicos, jueces suplentes o propietarios de tribunales superiores y, desde luego, las y los jefes de los órganos auxiliares: OIJ, Defensa Pública, Ministerio Público. Tras la modificación de la LOPJ, la Corte únicamente nombra jueces superiores (4 y 5), los miembros de los consejos, los magistrados y magistradas que integran las distintas comisiones y las jefaturas o direcciones del conglomerado judicial. Así, a inicios del presente siglo se redujeron los asuntos en esta categoría, pero volvieron a aumentar a partir de 2008 debido a la expansión del personal. Es decir, aunque disminuyeron sus competencias en nombramientos, el volumen de trabajo de la Corte en esta área siguió incrementándose por el crecimiento que ha tenido la planilla judicial en los últimos años.

La categoría “informes” está presente en todo el período, pero en mayor medida en el último año registrado (2015). Aquí se agrupa una gran cantidad de asuntos, pues la Corte puede conocer informes de la Auditoría Interna, de estadísticas anuales, del Departamento de Planificación (sobre temas tan diversos como creación de plazas, reestructuración de oficinas, duraciones de despa-

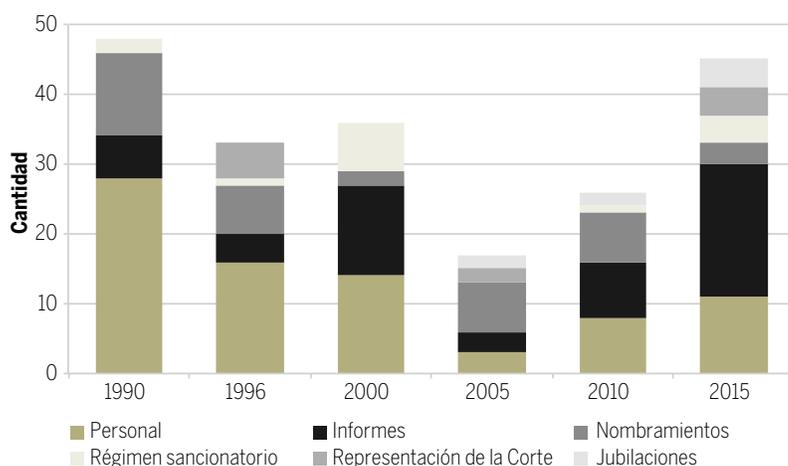
4 01-1990, 99-1990, 01-1996, 29-1996, 01-2000, 49-2000, 01-2005, 37-2005, 01-2010, 36-2010, 01-2015 y 44-2015. Estas actas se encuentran disponibles en el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) y para los años anteriores desde 1996 hubo de revisarse los registros físicos del Archivo Nacional..

chos específicos, etc.), de magistrados sobre el trabajo de las comisiones o algún tema en particular y hasta de desempeño individual. En 2015 el volumen se incrementó porque se comenzó a llevar registro de los informes que rinden las y los magistrados después de una representación internacional (eventos, conferencias, cumbres, etc.): en las dos actas de ese año incluidas en el estudio, siete de dieciocho informes contabilizados correspondían a ese tipo de reportes. La Corte únicamente puede conocer y archivar los informes, o bien aprobarlos, con lo cual sus recomendaciones se convierten en decisiones.

En las actas de los años 2005 y 2010 se descongestionó el conocimiento de asuntos relacionados con personal, nombramientos, jubilaciones e informes, pero ganaron protagonismo los casos provenientes del TIJ. En ellos las personas solicitan a la Corte revisiones de los fallos del Tribunal, o este le pide a la Corte que ejerza su potestad sancionatoria mediante la aplicación del artículo 199 de la LOPJ, referido a retardo o errores graves en la administración de justicia⁵. También la Corte puede imponer sanciones administrativas directamente a los magistrados propietarios y suplentes.

► Gráfico 2.1

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



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

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

Fuente: Elaboración propia con base en actas seleccionadas de las sesiones de Corte Plena.

En 2015 la Corte Plena resolvió una cantidad de asuntos administrativos similar a la registrada en 1990 (antes de la reforma de la LOPJ): alrededor de cincuenta acuerdos aprobados en dos sesiones revisadas en este estudio (gráfico 2.1). Esa cifra representa un crecimiento con respecto a años anteriores y es producto de la expansión del conglomerado institucional; las más de 11.000 personas que laboran para el Poder Judicial generan un alto número de decisiones administrativas, en contraste con la planilla de poco más de 3.000 funcionarios que existía a principios de los noventa, cuando se creó el Consejo Superior.

Finalmente, entre las competencias administrativas de la Corte está la figura del avocamiento, que le permite conocer cualquier asunto que esté tramitando el Consejo Superior cuando las y los magistrados lo consideren conveniente. Es por esta razón que Cruz (2000) argumenta que el Consejo tiene una competencia delegada, que no le da exclusividad en ningún campo. El avocamiento se ha utilizado esporádicamente y no se cuenta con datos estadísticos sobre el tema. En una búsqueda en el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) se encontraron registros de asuntos de este tipo en seis actas de Corte de Plena en los últimos diez años⁶. Se trató de un concurso público internacional en el marco del préstamo Poder Judicial-BID, los nombramientos de magistrados suplentes y la designación de las personas encargadas de la Dirección de Tecnología e Informática, la Dirección de la Escuela Judicial y las jefaturas del Departamento de Medicina Legal y la Oficina de Prensa.

Los consejos y las comisiones como extensiones de la Corte

Desde el punto de vista del gobierno judicial, la principal reforma introducida a la LOPJ en 1993 fue la creación del Consejo Superior. Sin embargo, la Ley no planteó una separación de las funciones administrativas, jurisdiccionales y disciplinarias en una entidad distinta a la Corte Suprema, y tan solo definió al Consejo Superior como un “órgano subordinado de la Corte Suprema de Justicia” (artículo 67).

Aún más, el diseño derivado de la LOPJ dispone que las y los magistrados participen en la toma de decisiones administrativas de manera directa, como miembros de diversos órganos, e indirecta, a través del nombramiento discrecional de las jefaturas de la institución. Desde esta perspectiva, la Ley disminuyó las competencias de

5 “Será rechazada de plano toda queja que se refiera exclusivamente a problemas de interpretación de normas jurídicas. Sin embargo, en casos de retardo o errores graves e injustificados en la administración de justicia, el Tribunal de la Inspección Judicial, sin más trámite deberá poner el hecho en conocimiento de la Corte Plena, para que esta, una vez hecha la investigación del caso, resuelva sobre la permanencia, suspensión o separación del funcionario” (LOPJ, artículo 199).

6 La búsqueda se realizó utilizando la palabra clave “avocamiento” y se obtuvo un total de ochenta resultados. Al intentar con otras palabras (avocar, avocarse) los resultados fueron cientos, y habría sido necesario abrir y revisar las actas para saber, en cada caso, si se trataba de esta figura o solo de un uso genérico del término. Tal esfuerzo rebasaba las posibilidades de tiempo y recursos de esta investigación.

la Corte en actividades rutinarias, pero a la vez introdujo nuevas formas de participar en la administración técnica y estratégica del conglomerado judicial.

En primer lugar, el Consejo Superior y los demás consejos existentes en el Poder Judicial tienen un carácter de subordinación con respecto a la Corte Suprema, pues todos sus integrantes son nombrados discrecionalmente por ella. La jerarquía también encabeza los consejos: la persona que ocupa la Presidencia de la Corte es a la vez quien dirige el Consejo Superior, y otros magistrados y magistradas presiden los consejos de la Judicatura, de Personal y de la Escuela Judicial. Es cierto que puede haber un matiz en esta participación, pues las decisiones las toma el órgano colegiado, donde los miembros de la Corte son solo uno o dos votos y es probable que no siempre sus puntos de vista sean los que prevalecen, pero también es indudable que su investidura les da una autoridad y una influencia singulares. En todo caso, esta situación no contribuye al objetivo de descargar a las y los magistrados de labores administrativas.

En segundo lugar, los magistrados y magistradas forman parte de distintas comisiones temáticas, que manejan recursos y personal. El *Primer Informe Estado de la Justicia* señaló que estas instancias, dirigidas casi siempre por miembros de la Corte, funcionan como mecanismos alternos de toma de decisiones, más o menos esta-

bles, y en paralelo con la estructura de gobierno judicial. La participación en ellas aumenta la carga de trabajo, no solo de los magistrados, sino del personal que las integra. Algunos se alejan de la función jurisdiccional en las salas para dar seguimiento a la o las comisiones que lideran (PEN, 2015).

Dado que no se cuenta con un listado exhaustivo de las comisiones existentes (por ejemplo, en la página web del Poder Judicial solo se incluyen enlaces para nueve), se realizó una aproximación por medio del informe de labores del Consejo Superior, que da cuenta del número de comisiones en que participan sus miembros.

En 2012 había 31 comisiones a las cuales asistía alguno de los cinco integrantes del Consejo, y en 2016 la cifra ascendió a 37. Al agruparlas en áreas de trabajo, se observa una gran variedad de asuntos: hay comisiones relacionadas con asuntos rutinarios (sistemas, eliminación de documentos, por ejemplo), otras tienen un enfoque más jurisdiccional (penal, oralidad o flagrancia) y finalmente están las especializadas en la gestión institucional (gráfico 2.2).

Así pues, se asume que en la actualidad hay 37 comisiones que funcionan de modo simultáneo, aunque con muy distintos alcances y recursos. Algunas cuentan con equipos permanentes de trabajo, secretarías técnicas, página web, e incluso se organizan en subcomisiones⁷.

▮ Cuadro 2.3

Integración de los consejos del Poder Judicial, según puesto

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

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

b/ Preside el Consejo.

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

Otras solo son grupos *ad hoc* que se reúnen esporádicamente y recargan en los despachos de las autoridades judiciales la coordinación de sus actividades.

La Corte Suprema en el nivel estratégico de toma de decisiones

Las magistradas y magistrados tienen como parte esencial de sus funciones de gobierno la aprobación del plan estratégico, los planes operativos y el presupuesto anual del Poder Judicial. Los tres son instrumentos de conducción del conglomerado institucional y deben responder a las cambiantes necesidades del entorno y la demanda. La protección del derecho a la justicia pronta y cumplida depende de una adecuada gestión de los recursos destinados para ello.

Para la construcción del presupuesto y el plan estratégico se ha diseñado una metodología desconcentrada que consiste, básicamente, en la agregación sucesiva de las propuestas de los distintos niveles y circuitos, hasta conformar un documento único que conoce, discute y aprueba la Corte Suprema. La justificación del presupuesto ante la Asamblea Legislativa y el Ministerio de Hacienda es una labor que recae en la Corte. Ello requiere de cuidadosa preparación de los magistrados y

magistradas, en especial de la Presidencia, para hacer un planteamiento basado en información detallada sobre sus necesidades y metas⁸.

En el nivel de toma de decisiones estratégicas, la definición de políticas judiciales es una tarea clave para el gobierno judicial que realiza mayoritariamente la Corte Suprema. Este estudio identificó veinte políticas vigentes, cinco aprobadas por el Consejo Superior y el resto por la Corte (cuadro 2.4). Trece de ellas se crearon en la presente década, pues en los años noventa estos mecanismos no eran muy utilizados, al menos no bajo la nomenclatura explícita de “política judicial”, aunque sin duda los había.

Además de estas funciones, la Presidencia tiene un recargo de labores administrativas que lleva a cabo con el apoyo de la Secretaría de la Corte. Los informes disponibles para algunos años dan cuenta de un volumen creciente de trámites concentrados en los siguientes asuntos: autenticaciones y certificaciones (56.377) con un promedio anual de 9.396; comisiones del y al exterior (2.331) con un promedio de 388,5; tramitación de pasaportes diplomáticos y de servicio (1.590) con un promedio de 227, y autos de pase en extradiciones (1.462) con un promedio de 292,4⁹.

En años recientes se registran trámites relacionados con pólizas de seguridad (15.063) con un promedio de 3.012,6 para los años 2010-2013 y 2015, firmas de jueces (7.379) y exhortos (1.192), con un promedio anual de 238,4. Las diferencias en los períodos se deben a que en los informes de la Secretaría cambian las formas de consignar los asuntos, por lo cual no se cuenta con una serie homogénea para los mismos años y la misma descripción de funciones.

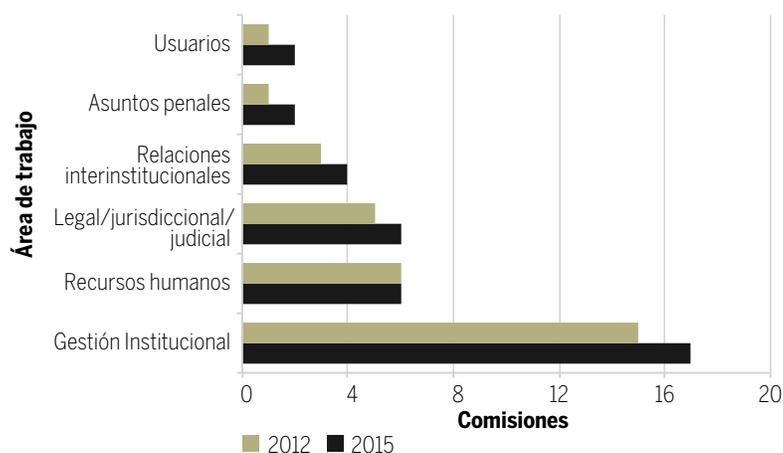
Estos millares de trámites de la Secretaría y la Presidencia ilustran la concentración de labores administrativas encomendadas a la máxima jerarquía del Poder Judicial. Dada la voluminosa y creciente planilla, sus oficinas están sobrecargadas atendiendo asuntos rutinarios y dedican poco a la gestión estratégica y la supervisión del conglomerado judicial. Ello da lugar a una cúpula de gobierno saturada en los niveles “micro” y “macro” de la gestión institucional.

Un Consejo Superior desbordado por decisiones de “microadministración”

Aunque el Consejo Superior entró en funciones en 1995, los datos sobre su gestión están disponibles solo a partir de 2008. Estos además son diversos y dan cuenta parcial de algunas áreas de trabajo de este órgano (sobre

► Gráfico 2.2

Número de comisiones en las que participan las y los integrantes del Consejo Superior, según áreas de trabajo. 2012 y 2015



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de labores del Consejo Superior.

7 Una de las más consolidadas es la Comisión de Acceso a la Justicia, que cuenta con once subcomisiones, cada una especializada en algún grupo de población vulnerable. Tiene una Unidad Ejecutora de Acceso a la Justicia y presenta informes de labores en su página web desde 2006.

8 Para conocer más sobre el proceso presupuestario en el Poder Judicial (planeación, aprobación, ejecución y fiscalización) puede consultarse la investigación de ICMA, 2016.

9 Las cifras y promedios sobre los cuatro rubros citados corresponden, respectivamente, a los períodos: 2005-2010, 2005-2010, 2005-2011 y 2006-2010.

► Cuadro 2.4

Políticas vigentes en el Poder Judicial

Política	Aprobada por	Sesión
Políticas de atención a las víctimas de la violencia y el delito	Corte Plena	32-99, del 5 de agosto de 1999, artículo XII
Política de equidad de género	Corte Plena	34-05, del 7 de noviembre de 2005, artículo XIV
Políticas para garantizar el adecuado acceso a la justicia de la población adulta mayor	Consejo Superior	27-08, del 15 de abril de 2008, artículo XLVI
Política de igualdad para las personas con discapacidad en el Poder Judicial	Corte Plena	14-08, del 5 de mayo de 2008, artículo XXIII
Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad	Corte Plena	17-08, del 26 de mayo de 2008, artículo II
Reglas Prácticas para facilitar el acceso a la justicia de las poblaciones indígenas	Consejo Superior	77-08, del 14 de octubre de 2008, artículo XLI
Políticas del programa “Hacia Cero Papel” del Poder Judicial	Corte Plena	31-10, del 1° de noviembre de 2010, artículo XX
Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada	Corte Plena	32-10, del 8 de noviembre de 2010, artículo XXIV
Política judicial dirigida al mejoramiento del acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes	Corte Plena	34-10, del 29 de noviembre de 2010, artículo XVII
Políticas del derecho al acceso a la justicia para personas menores de edad en condiciones de vulnerabilidad sometidos al proceso penal juvenil en Costa Rica	Corte Plena	4-11, del 14 de febrero de 2011, artículo XV
Política respetuosa de la diversidad sexual	Corte Plena	31-11, del 19 de septiembre de 2011, artículo XIII
Políticas de lenguaje inclusivo	Consejo Superior	15-12, del 21 de febrero de 2012, artículo LIII
Política de igualdad en los servicios de gestión humana del Poder Judicial	Corte Plena	33-12, del 17 de septiembre de 2012, artículo XXII
Recomendaciones sobre la validez de documentos de identidad para personas migrantes y refugiadas frente a estrados judiciales	Consejo Superior	35-13, del 10 de abril de 2013, artículo XL
Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas	Consejo Superior	84-14, del 23 de septiembre de 2014, artículo XXXII
Participación ciudadana en el Poder Judicial	Corte Plena	N° 26, del 6 de julio, artículo XIV y n° 28, del 20 de julio, artículo I, ambas de 2015
Política pública de justicia juvenil restaurativa	Corte Plena	35-15, del 21 de septiembre de 2015, artículo VI
Política institucional para el acceso a la justicia de personas afrodescendientes del Poder Judicial y su Plan de Acción	Corte Plena	35-15, del 21 de septiembre de 2015, artículo XXXIV
Política institucional contra el hostigamiento sexual en el Poder Judicial	Corte Plena	41-15, del 16 de noviembre de 2015, artículo XIII

Fuente: Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.

la dispersión e incongruencia de las fuentes de información se ofrecen detalles en la sección “Metodología”).

A diferencia de los órganos administrativos de otros poderes judiciales, el Consejo Superior de Costa Rica tiene un alcance muy amplio, en virtud del diseño institucional del que forma parte y que abarca la Sala Constitucional, el Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ, que incluye la Medicatura Forense), la Escuela Judicial y otros entes especializados, como centros de conciliación y oficinas de atención a las víctimas de delitos. Para este conglomerado el Consejo Superior es la máxima instancia de decisión en asuntos administrativos, que pueden ser desde funciones rutinarias (atención de solicitudes de información) hasta la formulación de lineamientos generales.

Si solo se examinan las funciones que le otorgó la LOPJ (ya comentadas en el apartado “Contexto”) se observa que el Consejo Superior tiene un énfasis en las tareas administrativas rutinarias, y un número reducido de atribuciones técnico-legales o estratégicas. Es claro que, además de asistir a sesiones semanales, sus miembros realizan un trabajo que no está debidamente registrado en los datos cuantitativos, como por ejemplo la representación del Consejo en diversas comisiones institucionales, visitas a despachos y hasta la creación de oficinas, que se puede dar cuando se aprueban informes de la Dirección

de Planificación, en los cuales se recomienda la ampliación de despachos y plazas.

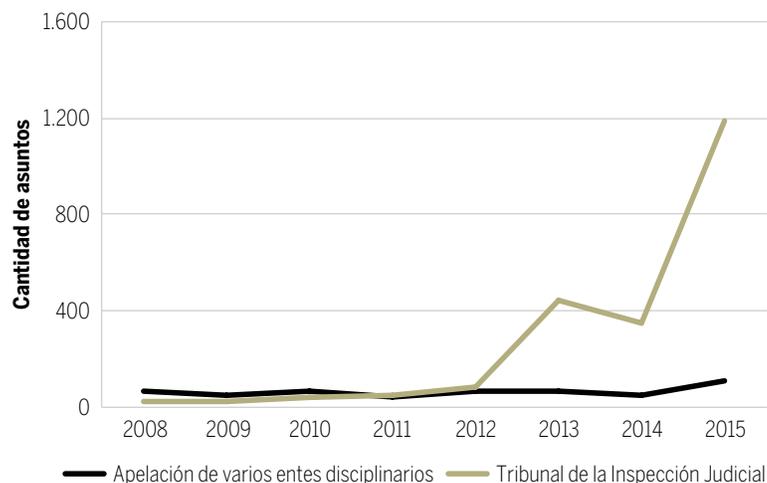
La rendición de cuentas del Consejo Superior se circunscribe a la publicación de su informe anual de labores, que se ha construido internamente gracias a la información recopilada por los mismos integrantes de este órgano. Hasta el 2015 no se contaba con personal de apoyo propio. En ese contexto, las actas, pese a ser muy extensas, solo consignan las solicitudes y los acuerdos tomados; no hay registro de los debates que se dan en las sesiones, ni estadísticas comparables y rigurosas (E : Conejo, 2016).

Aun con estas limitaciones, esos informes son por ahora la mejor fuente disponible para conocer los asuntos que resuelve el Consejo Superior. La opción alternativa sería revisar las actas; sin embargo, tal esfuerzo excede los alcances de esta investigación, pues cada una tiene más setecientos folios.

En los informes anuales del Consejo se consigna el tráfico de asuntos que genera cada dependencia judicial. Destaca la carga de trabajo que produce el Tribunal de la Inspección Judicial (TIJ). A partir de 2014 aumentó el volumen de casos terminados por esa entidad, pues se reforzó su equipo de trabajo. Ello repercutió en la cantidad de asuntos remitidos al Consejo Superior (gráfico 2.3), dado que las resoluciones del TIJ son enviadas

Gráfico 2.3

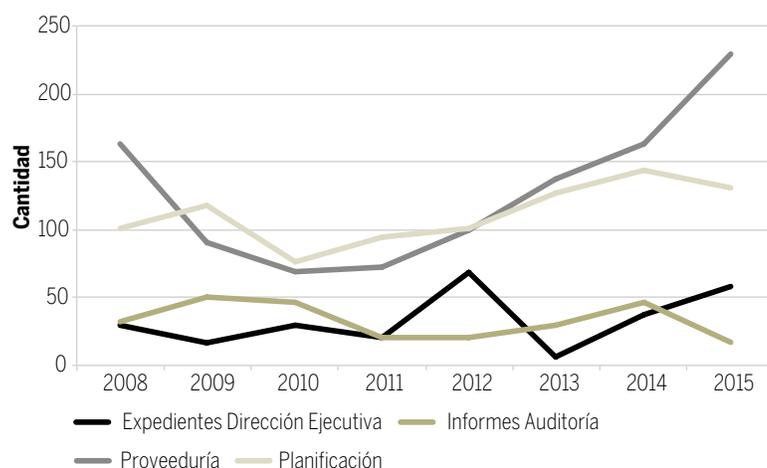
Cantidad de proyectos de resolución en asuntos disciplinarios conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envía. 2008-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de labores del Consejo Superior y datos suministrados por la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia.

Gráfico 2.4

Principales proyectos de resolución conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envía, excluyendo casos disciplinarios. 2008-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de labores del Consejo Superior y datos suministrados por la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia.

a este órgano y este también funciona como una segunda instancia de apelación o consulta del TIJ (artículos 197 a 210 de la LOP)¹¹.

Si se eliminan los asuntos disciplinarios (tantos los del TIJ como los de apelación), los principales rubros de trabajo se originan en el Departamento de Proveeduría y la Dirección de Planificación (gráfico 2.4). El primer caso se relaciona con el aumento de la contratación administrativa, como se verá más adelante, mientras que el segundo tiene que ver con el envío de informes sobre una gran variedad de temas: evaluaciones de despachos específicos, datos estadísticos desagregados, estudios para la creación de plazas o reorganización de oficinas, entre otros.

Una segunda manera de estudiar la carga de trabajo del Consejo Superior fue el conteo de los acuerdos adoptados. Hasta el 2014 este registro se llevaba en la Secretaría de la Corte, por medio de tablas de Excel a las que se daba seguimiento mensual. El porcentaje más alto de acuerdos, por mucho, corresponde a los nombramientos en propiedad entre 2009 y 2012 (gráfico 2.5).

Dos áreas en las que el Consejo Superior tiene un rol clave y un alto volumen de trabajo son la proveeduría y los nombramientos. La contratación administrativa pasa por las decisiones de este órgano, con el apoyo de la Dirección Ejecutiva y el Departamento de Proveeduría. A este respecto cabe señalar que entre 2013 y 2015 se duplicó el número de adjudicaciones y el monto total de esas compras se quintuplicó. El cuadro 2.5 muestra las adjudicaciones aprobadas por el Consejo en tres años seleccionados; entre ellas destaca la subpartida “edificios”, que incluye construcción, mantenimiento y remodelación.

En cuanto a los nombramientos, como se verá en el capítulo 4, no ha existido una estrategia planificada de mediano plazo, sino que el crecimiento del personal ha respondido a decisiones legislativas y aumentos inerciales según la demanda. La acelerada expansión de la planilla judicial ha impactado fuertemente el trabajo del Consejo Superior. En ocho años, este tramitó cerca de 9.000 nombramientos, ascensos, traslados, permutas y descensos, concentrados en los puestos administrativos y de asistentes judiciales (gráfico 2.6).

En resumen, los asuntos que pasan por la aprobación o conocimiento del Consejo Superior superan en mucho la capacidad de toma de decisiones de ese órgano. A la gran cantidad de acuerdos, que han oscilado entre 500 y 2000, debe agregarse –como se mencionó anteriormente– el trabajo de sus miembros en comisiones, visitas a los despachos y participación eventos, entre otros.

11 Cuando la sanción impuesta es una suspensión de más de ocho días, o la revocatoria del nombramiento, la persona afectada puede apelar lo resuelto ante el Consejo Superior (artículos 197 a 210). Este proceso es la base para los asuntos tramitados ante el TIJ y los casos atendidos por cualquier otra instancia administrativa en ejercicio de las facultades disciplinarias (artículo 215).

No se cuenta con información sobre el grado de dificultad o la duración de los asuntos desde que se reciben hasta que se da un pronunciamiento. Por el tipo de trámite y el comportamiento de la entrada de casos, es claro que el Consejo ha sido impactado por cambios en la estructura judicial, que pueden provenir del Congreso, por medio de nuevas leyes, o de políticas y mandatos de la Corte. Además este órgano debe responder a demandas coyunturales que se suman a sus labores normales, y todo ello acorta su dedicación a tareas estratégicas, como por ejemplo la evaluación de desempeño. Se trata, pues, de un órgano desbordado no solo por su volumen de trabajo, sino también por la complejidad y el tamaño del conglomerado judicial.

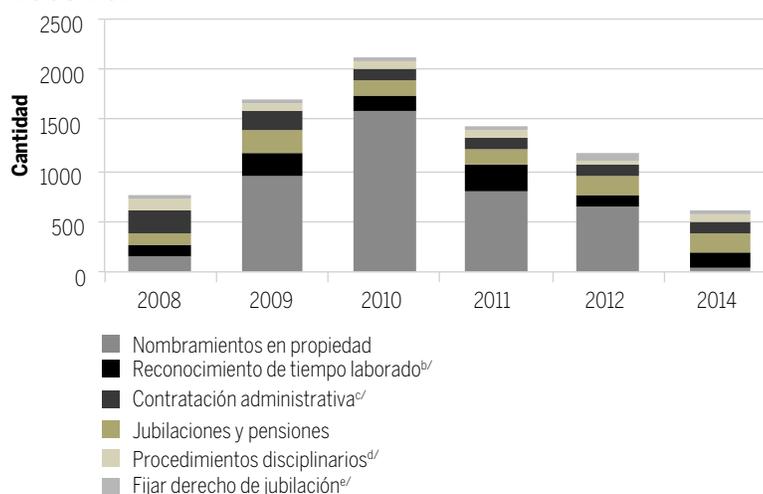
La evolución de los regímenes internos de sanciones

Aplicar los regímenes de sanciones administrativas es una función crucial del gobierno judicial. La capacidad para fiscalizar las actuaciones de los funcionarios y detectar conductas inapropiadas contribuye al servicio de una justicia pronta y cumplida, y salvaguarda la independencia del personal a la hora de cumplir con sus tareas.

El funcionamiento de estos regímenes es un área que ilustra la verticalidad, y a la vez fragmentación, del gobierno judicial. En esta sección el foco del estudio son los resultados de los procedimientos disciplinarios, lo cual se complementa con una indagación para determinar si

► Gráfico 2.5

Principales asuntos conocidos por el Consejo Superior. 2008-2014^{a/}



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

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

c/ Contratación administrativa: procedimientos de adjudicación y aprobación de licitaciones y contrataciones, así como procesos declarados desiertos, infructuosos o sin éxito.

d/ Procedimientos disciplinarios: imposición de sanciones y archivo de causas disciplinarias.

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

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de labores del Consejo Superior del Poder Judicial.

► Cuadro 2.5

Adjudicaciones aprobadas por el Consejo Superior, según subpartida. 2013-2015 (porcentajes)

Subpartida	2013	2014	2015
Edificios ^{a/}	28,5	36,7	52,6
Equipo de transporte ^{b/}	13,1	11,2	9,2
Equipo y programas de cómputo	2,2	18,5	4,8
Bienes intangibles ^{c/}	0,0	1,1	8,9
Equipo de comunicación ^{d/}	4,7	4,5	5,9
Servicios de desarrollo de sistemas informáticos	7,0	5,3	2,9
Equipo sanitario, de laboratorio e investigación	5,4	3,0	1,8
Alquiler de equipo de cómputo	14,2	0,0	0,7
Maquinaria y equipo diverso	5,2	1,1	0,8
Otros	19,7	18,6	12,4
Total	100,0	100,0	100,0
Total de adjudicaciones	76	100	144
Monto total en millones de colones	4.950,5	8.550,7	19.315,7

a/ Agrupa las subpartidas "edificios" y "edificios preexistentes".

b/ Compra de vehículos.

c/ Compra de licencias y herramientas de *software*.

d/ Compra de pantallas y radiocomunicadores, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Proveeduría del Poder Judicial.

Gráfico 2.6

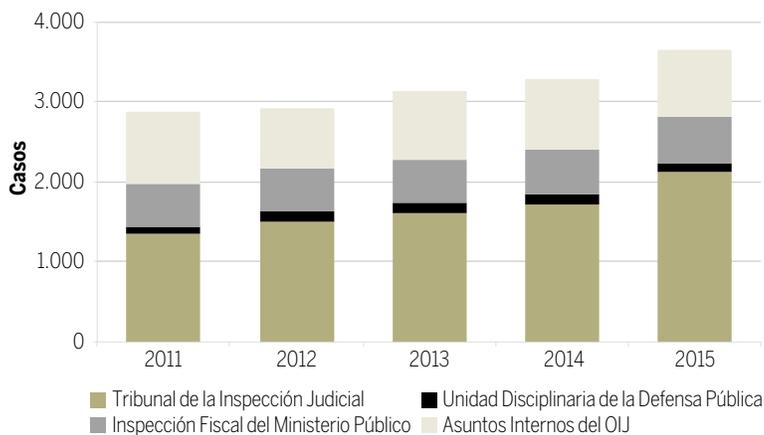
Movimientos de puestos en propiedad enviados al Consejo Superior por la Dirección de Gestión Humana. 2008-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial.

Gráfico 2.7

Casos ingresados en las unidades disciplinarias del Poder Judicial. 2011-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los registros de las unidades disciplinarias del Poder Judicial.

su diseño está orientado al combate de la corrupción interna. Vale aclarar que los regímenes sancionatorios no son la única herramienta con que cuenta el Poder Judicial para atender ese problema, pero sí constituyen una pieza indispensable en cualquier estrategia para enfrentarlo.

Baja proporción de funcionarios con casos disciplinarios

En la última década el TIJ recibió poco más de 14.000 casos. Si se relaciona la cantidad anual promedio (alrededor de 1.400) con el personal del año respectivo, se obtiene una proporción baja (cerca al 14%)¹². En las unidades disciplinarias de las dependencias del Poder Judicial solo se cuenta con información del quinquenio 2011-2015: 4.239 asuntos ingresados en Asuntos Internos del OIJ (848 como promedio anual), 2.756 en la Inspección Fiscal (551 promedio) y 562 en la Defensa Pública (112 promedio). La tendencia total ha presentado un leve incremento producto del aumento de casos ingresados que ha experimentado el TIJ en los últimos años. Sin embargo, en las restantes unidades disciplinarias el comportamiento ha sido estable en el periodo analizado (gráfico 2.7).

En la práctica, el régimen disciplinario se activa a partir de las quejas que se reciben. En el periodo 2005-2015 estas representaron, en promedio, el 86% de los motivos que dieron inicio a procedimientos en el TIJ, en contraste con un 10% de causas abiertas de oficio. No obstante, a partir de 2010 se reporta un leve aumento de estas últimas (gráfico 2.8).

En años recientes la carga de trabajo del TIJ en su rol de primera instancia ha venido creciendo a un ritmo promedio del 6% anual, y alcanzó su punto máximo en 2015, con un total de 2.121 casos ingresados. Por otra parte, las apelaciones a los fallos de los otros órganos disciplinarios, es decir, los trámites de segunda instancia, tuvieron un comportamiento estable, con un promedio de 144 causas por año entre 2005 y 2015 (gráfico 2.9). En ese período, el movimiento en primera instancia generó un circulante promedio de 829 casos, mientras que en segunda instancia se mantuvo en 79.

Cuando el TIJ funciona como segunda instancia, lo hace en relación con los reclamos en alza sobre los casos tramitados por las unidades disciplinarias de los órganos auxiliares. Por su parte, las revisiones en alza del TIJ las realiza el Consejo Superior. Tal como se indicó al principio de capítulo, este es uno de los rubros más voluminosos en las actas del Consejo.

En un taller de consulta realizado con personal del Poder Judicial y funcionarios y funcionarias pensionadas con amplia experiencia en la materia, se comentó que sería positivo llevar a cabo una reforma de las competencias del TIJ. Se destacó que la centralización de estas últimas en el Tribunal –aunada a una mayor dotación de recursos humanos, claro está– le permitiría cumplir mejor con sus funciones. A nivel de gobernanza judicial,

¹² Esta es una cifra aproximada, que se calculó para tener una idea del volumen de casos que atiende el TIJ. No se puede saber si un funcionario ha tenido más de una denuncia, de modo que el porcentaje podría estar sobreestimado.

se señaló la importancia de instaurar las dos instancias – primera y segunda– dentro del Tribunal mismo, en lugar de que este dependa jerárquicamente del Consejo Superior. Este órgano colegiado puede modificar resoluciones del TIJ, por ejemplo reducir o aumentar sanciones, con criterios discrecionales, pese a que sus miembros no son especialistas en temas disciplinarios.

Duraciones y prescripción de los asuntos

La celeridad de los procedimientos es indispensable para la legitimidad y efectividad del régimen sancionatorio. En un estudio realizado por la Dirección de Planificación del Poder Judicial, sobre la conveniencia de asignar mayores recursos humanos al TIJ, se concluyó que entre 2013 y 2014 el trámite de los casos en ese órgano tardó aproximadamente un año, por encima del plazo establecido por el artículo 211 de la LOPJ (Dirección de Planificación, 2014). Esa estimación coincide con los registros estadísticos del Poder Judicial, los cuales solo están disponibles para 2013 y 2014. Los procesos más extensos son aquellos en los que se lleva a cabo un análisis de fondo, para efectos de declarar con o sin lugar la falta investigada; la duración promedio en estos casos fue de 14 meses y 1 semana en 2013 y de 12 meses y 2 semanas en 2014, mientras que en los procesos en los que se declara desestimación o incompetencia los tiempos fueron de 5 meses y 2 semanas (2013) y 4 meses y 1 semana (2014).

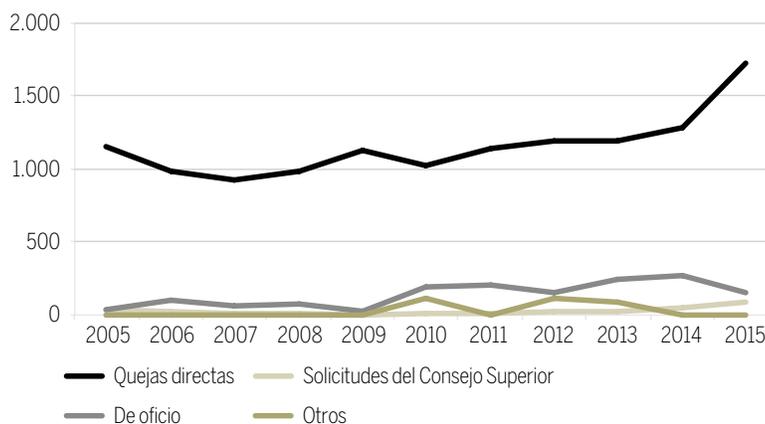
La temática del plazo para desarrollar el proceso disciplinario es relevante, ya que errores en la contabilización del tiempo podrían implicar que, en la vía contencioso-administrativa, se desestimen de manera sistemática causas cuya tramitación ha tenido un costo significativo, tanto en tiempo como en recursos.

En las diversas actividades realizadas durante la preparación de este capítulo (taller de consulta, entrevista grupal a los jueces y juezas del TIJ y entrevista a representantes de la Dirección de Planificación¹³) hubo coincidencia en que el alto volumen de procedimientos disciplinarios prescritos es uno de los mayores problemas que afronta el TIJ, y su disminución, por ende, es el reto principal de ese órgano. Esta información fue corroborada por personal de diversas dependencias y se menciona en documentos internos, pero no es posible constatarla estadísticamente por falta de registros.

La prescripción y la caducidad son institutos jurídicos por los cuales se consolidan situaciones de hecho con el paso del tiempo. Esto ocurre en todas las áreas del Derecho, y tiene como efecto la adquisición o la pérdida de derechos. En el ámbito disciplinario puede implicar que la Administración pierda la facultad para investigar y sancionar una falta.

Gráfico 2.8

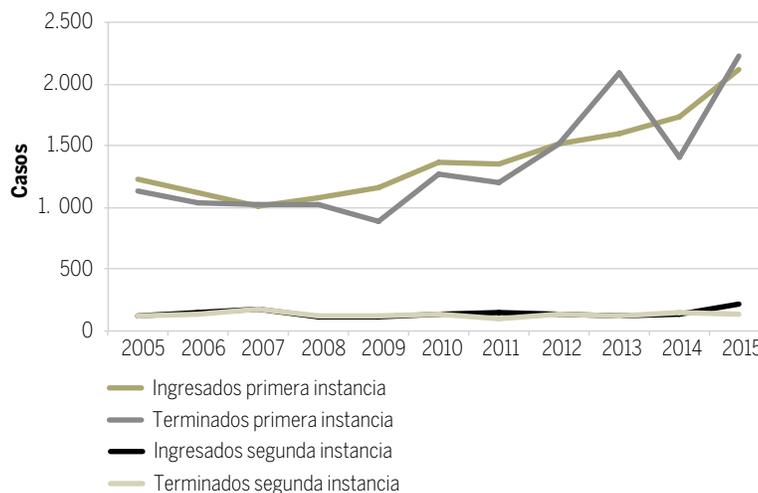
Motivo de inicio de los procedimientos disciplinarios en el Tribunal de la Inspección Judicial. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con información de los Anuarios Judiciales.

Gráfico 2.9

Casos ingresados y terminados en primera y segunda instancia del Tribunal de la Inspección Judicial. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con información de los Anuarios Judiciales.

13 Todas estas actividades se llevaron a cabo entre julio y agosto de 2016.

La LOPJ establece tres plazos para el desarrollo del proceso disciplinario en su artículo 211, a saber:

- ▶ un mes para dar inicio al proceso, que concluye con la notificación del traslado de cargos ya que los actos administrativos surten efecto a partir de su comunicación;
- ▶ un año para desarrollarlo, que comienza con el traslado de cargos y,
- ▶ un mes para imponerla sanción, cuando ello corresponda una vez concluido el proceso.

Sin embargo, existe un debate acerca de cuándo da inicio la primera etapa del procedimiento, y si, al vencerse el plazo, la figura que aplica es la de prescripción o la de caducidad, distinción que resulta relevante ya que implica consecuencias jurídicas distintas. Ciertamente, ambas tienen como efecto la limitación del ejercicio de la potestad sancionatoria; no obstante, existen tres diferencias básicas: i) los plazos de caducidad son más breves, ii) esta puede ser declarada incluso de oficio, mientras que la prescripción debe ser alegada por una parte interesada y iii) la caducidad no se interrumpe ni se suspende, y la prescripción sí. De esta manera, la determinación de cuál de estas dos figuras es la que contempla el artículo 211 de la LOPJ tiene repercusiones directas en el trámite de los casos. Por ejemplo, hay distintas situaciones ante las cuales se acostumbra suspender el procedimiento, lo que no sería posible tratándose de un plazo de caducidad.

La Dirección Jurídica del Poder Judicial ha señalado que el plazo comienza a correr desde que el órgano competente tiene “conocimiento preciso, cierto y exacto del acontecimiento de hechos susceptibles de revisión y sus supuestos autores (...) de forma tal que cuente con los elementos necesarios y suficientes para emitir el traslado de cargos” (Dirección Jurídica, 2016) Cuando es necesaria una investigación preliminar¹⁴ para decidir si procede o no la apertura de un procedimiento, el tiempo que dure esa indagación no se contabiliza dentro del plazo de prescripción “pues, en ese momento, el órgano disciplinario competente no tiene conocimiento pleno y cierto de la comisión de la falta perseguible” (Dirección Jurídica, 2016).

La Corte Plena estuvo de acuerdo con este criterio¹⁵,

pero no ocurrió lo mismo en los tribunales especializados. La Sala Primera determinó que el mes previsto para el inicio del proceso corresponde a un plazo de caducidad, y que durante ese tiempo deberá comenzar la investigación y realizarse la notificación del traslado de cargos¹⁶. Esta tesis es compartida por el Tribunal Contencioso Administrativo, en relación con los procesos contenciosos contra lo resuelto por el Tribunal de la Inspección Judicial¹⁷.

La Sala Segunda, por su parte, considera que se trata de un plazo de prescripción y que, en los casos en que el TIJ vaya a instruir la investigación, pero sea la Corte Plena la instancia que conocerá luego la causa (artículo 199 de la LOPJ), el plazo de un mes para realizar la investigación preliminar comienza a correr “a partir del día siguiente en que el órgano instructor del procedimiento, designado por el acuerdo de Corte Plena, es notificado de dicha resolución”¹⁸. A su vez, la Sala Constitucional ha señalado que la interpretación debe hacerse a la luz del artículo 603 del Código de Trabajo y, por lo tanto, también opina que se trata de un plazo de prescripción¹⁹.

Según la interpretación más restrictiva, el traslado de cargos debe realizarse un mes después de que se tenga conocimiento de los hechos. Según los funcionarios consultados, esta es la tesis que prevalece actualmente en el TIJ, en aras de evitar la prescripción de los casos.

Asimismo, en las sesiones de trabajo realizadas durante el desarrollo de esta investigación, se discutió acerca de la pertinencia de contar con un término único de un año que englobe tanto la investigación previa como el procedimiento en sí mismo, es decir, que no defina plazos para cada etapa por separado. De este modo, aunque el TIJ disponga de un mes menos de lo que está previsto actualmente (un mes de investigación y un año para la resolución), tendría mayor flexibilidad para el manejo del tiempo.

Baja proporción de sanciones efectivas

En la década analizada, el TIJ mostró variaciones importantes en el ejercicio de sus potestades. Las sanciones llegaron a su nivel más bajo en 2011, con un total de 102, y a un máximo de 285 en 2015. También las distintas unidades disciplinarias presentan comportamientos variables. En 2015, el Ministerio Público sancionó aproximadamente uno de cada seis casos que ingresaron

14 La Sala Constitucional ha señalado que la realización de esta investigación preliminar es una potestad, no una obligación, de la administración. Sentencia 795-2008, del 11 de enero de 2008.

15 Acta de Corte Plena n° 009, del 14 de marzo de 2016, artículo XXIII.

16 Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución 2010-1185, del 6 de octubre de 2010.

17 Sección Octava del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Segundo Circuito Judicial, Goicoechea, resolución 101-2012, del 28 de octubre de 2012.

18 Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, resolución 255-2010, del 17 de febrero de 2010. Véase también la sentencia 664 de la Sala Segunda, del 8 de agosto de 2008.

19 Sala Constitucional, resoluciones 5796-96, del 30 de octubre de 1996, 671, del 18 de agosto de 2004, y 664, del 8 de agosto de 2008.

y la Defensa Pública uno de cada cuatro (gráfico 2.10). Durante el período de estudio el 55% de las resoluciones emitidas por el TIJ dispuso la desestimación de los procesos, un 25% implicó un análisis de fondo, un 4% se archivó y un 4% fue rechazado de plano.

También ha variado la rigurosidad de las sanciones. En el primer quinquenio predominaban las amonestaciones escritas y las advertencias, pero desde 2014 la suspensión pasó a ocupar el primer lugar. Esto es coincidente con el cambio en la Presidencia de la Corte Plena y la reestructuración del TIJ, en el mismo año. Sin embargo, no existe una política o lineamiento explícito sobre este endurecimiento del régimen disciplinario.

En el TIJ, los jueces y juezas recibieron la mayor cantidad de sanciones durante el período de estudio, con un promedio anual de 27% de todas las sanciones. Entre 2005 y 2010, el principal castigo fue la amonestación escrita, mientras que a partir de 2011 la suspensión y la revocatoria de nombramiento pasaron a ser las medidas disciplinarias más comunes (gráfico 2.11).

En la Unidad de Inspección Fiscal –el órgano disciplinario del Ministerio Público– la falta que motivó la apertura de más procedimientos fue la negligencia, con un 34% de los casos del período 2011-2015. No es posible saber qué conductas caben bajo esta definición. La mayoría de los asuntos ingresados en 2015 fueron desestimados y solo un 18% llevó a una sanción. En años anteriores el desenlace más frecuente era el archivo de los casos (gráfico 2.12).

Por su parte, la Oficina de Asuntos Internos del OIJ reportó en 2015 que un 13% de los casos ingresados terminó con una sanción. Los daños a vehículos fueron la causa del 57% de los procedimientos disciplinarios realizados en el período 2011-2015 (gráfico 2.13).

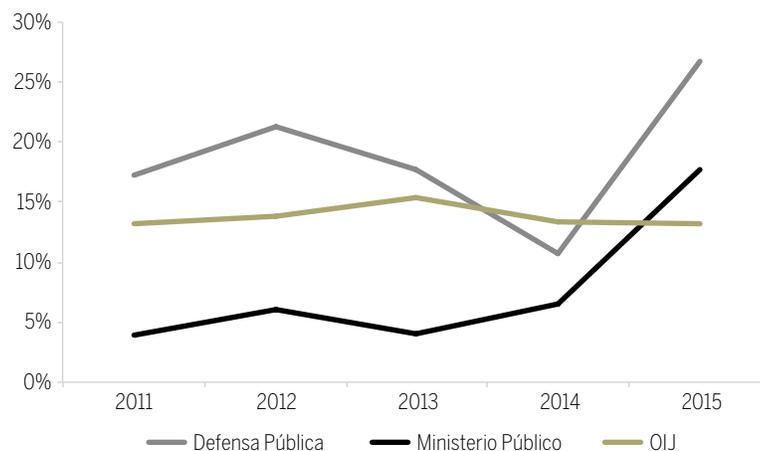
Finalmente, en 2015 la Unidad Disciplinaria de la Defensa Pública sancionó un 27% de los casos ingresados. Esta es la instancia que presenta la mayor proporción de sanciones versus las denuncias recibidas (gráfico 2.14).

Nomenclatura imprecisa de faltas

La investigación realizada puso de manifiesto un tema adicional que resulta relevante para el análisis sobre el quehacer del TIJ: la imprecisión en la nomenclatura de las faltas que conoce y sanciona ese tribunal. Este hecho se refleja en cuatro situaciones. En primer lugar, los nombres empleados en la sistematización de los procedimientos no corresponde a las tipologías contenidas en las regulaciones sobre esta materia (Vázquez, 2016). Esto no implica que las conductas tipificadas en el marco normativo no estén siendo sancionadas, sino que en la práctica los nombres que se utilizan no coinciden con lo establecido en las leyes. Esta situación no es exclusiva del TIJ: se constató que los órganos disciplinarios de la

Gráfico 2.10

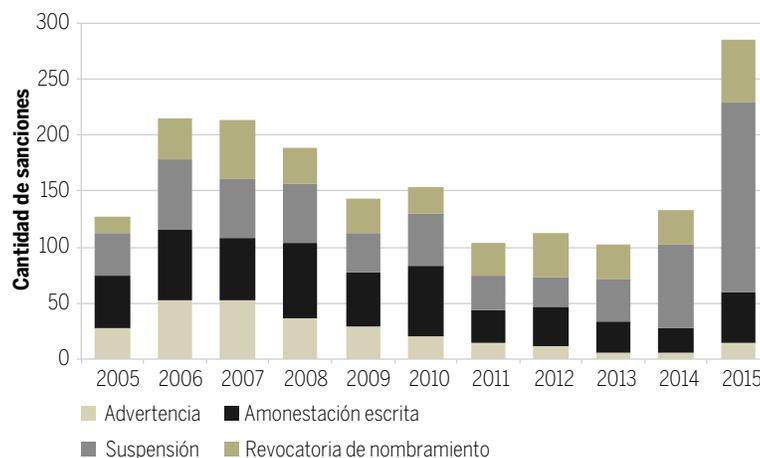
Proporción de casos ingresados que fueron sancionados por las unidades disciplinarias del Poder Judicial. 2011-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los registros de las unidades disciplinarias del Poder Judicial.

Gráfico 2.11

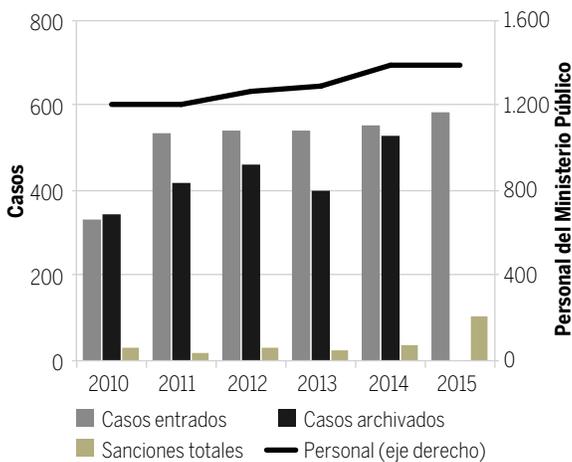
Tipos de sanciones impuestas por el Tribunal de la Inspección Judicial. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con información de los Anuarios Judiciales.

► Gráfico 2.12

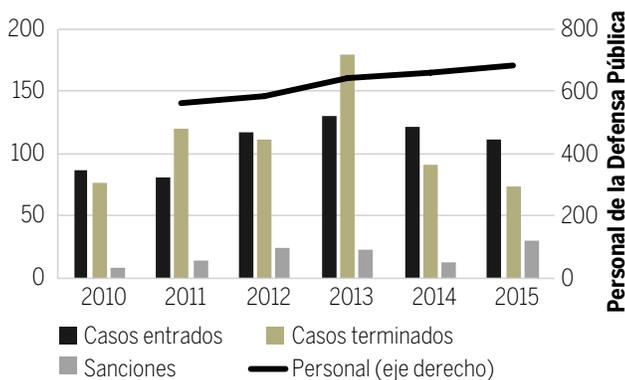
Casos entrados, archivados y sanciones totales de la Unidad de Inspección Fiscal y personal total del Ministerio Público. 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Inspección Fiscal y las memorias anuales del Ministerio Público

► Gráfico 2.14

Casos entrados, terminados y sanciones^{a/} totales de la Unidad Disciplinaria de la Defensa Pública y personal total de la Defensa Pública. 2010-2015

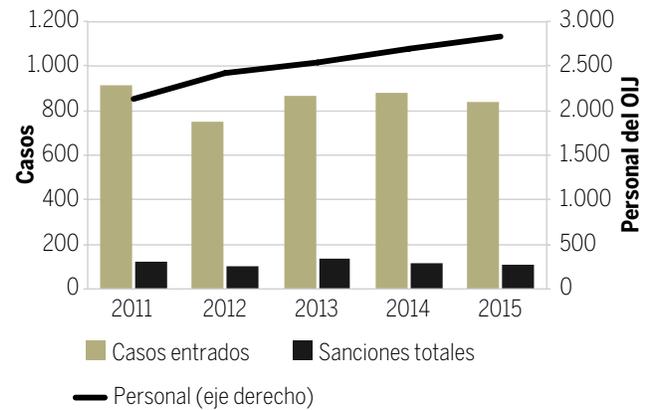


a/ Las sanciones incluyen llamadas de atención no sancionatorias.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de labores de la Defensa Pública

► Gráfico 2.13

Casos entrados y sanciones totales de la Oficina de Asuntos Internos del OIJ y personal total del OIJ. 2011-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Asuntos Internos del OIJ.

Defensa Pública, el Ministerio Público y el OIJ sancionan faltas que no están en la lista que usa el TIJ, ni son congruentes con lo que estipula la normativa (cuadro 2.6).

En segundo lugar, la ausencia de un glosario con definiciones claras de las faltas que utilizan tanto el TIJ como los tres órganos antes mencionados, genera una dispersión interpretativa que podría implicar la existencia de resoluciones contradictorias y/o subjetivas. Asimismo, esta situación impide diferenciar las conductas relacionadas con aspectos meramente administrativos, como las llegadas tardías o las ausencias, de las violaciones al principio de probidad en la función pública.

Ligado a lo anterior, también se detectó una duplicación o superposición en el listado del TIJ; por ejemplo, se incluye una falta denominada “condena penal”, pero también las figuras de peculado, prevaricato y robo o hurto, todos delitos, de manera que las categorías no resultan excluyentes, lo cual se presta para confusión e inexactitud en una materia de gran relevancia en la función judicial.

Una tercera situación es que la nomenclatura utilizada por el TIJ presenta inconsistencias a lo largo del tiempo. Sin embargo, debido a la imposibilidad de trazar la información disponible, se desconoce si la no inclusión de una falta en los datos estadísticos responde a la ausencia de casos, o al hecho de que esa conducta se encuentra subsumida dentro de otra categoría (recuadro 2.1).

Finalmente, el artículo 194 de la LOPJ permite abrir un proceso disciplinario por “cualquier infracción o negligencia no prevista en el cumplimiento de los deberes propios del cargo”, lo cual se contraponen al principio de tipicidad, que garantiza que las personas conozcan los motivos por los cuales pueden verse sujetas a un castigo. Además, el citado artículo abre la posibilidad de que las faltas por las cuales se sanciona a los funcionarios no correspondan a las establecidas en la

legislación, lo que resultaría en una erosión del principio de legalidad en materia disciplinaria (Vázquez, 2016; Cruz, 2003). Esta situación ha sido aclarada por la Sala Constitucional²⁰.

Discrecionalidad en la imposición de sanciones

Si bien la LOPJ es clara en cuanto a la clasificación de las faltas y la sanción correspondiente a cada una de ellas, la Ley General de Control Interno y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública no categorizan la gravedad de los actos punibles, lo que implica que el órgano disciplinario puede aplicar diversas medidas establecidas en ambas normas. Este hecho, aunado a la imprecisión en la nomenclatura de las faltas, provoca que actos similares sean clasificados y manejados de maneras distintas, dependiendo del juzgador, y agregando un factor de subjetividad muy alto.

Por otra parte, el artículo 199 de la LOPJ permite iniciar procesos disciplinarios por “retardo o errores graves e injustificados en la administración de justicia”, lo que, a raíz de la indeterminación de estas categorías, así como de la potestad asignada a la Corte Plena para sancionar esas faltas, ha sido objeto de fuertes críticas, por vulnerar la independencia judicial (Consejo de Derechos Humanos, 2013; Araya, 2015; Acceder et al., 2016). Aunque el primer párrafo del artículo indica que será rechazada de plano toda queja que se refiera exclusivamente a problemas de interpretación de normas jurídicas, lo que en principio evitaría la revisión de las decisiones de los jueces, la potestad discrecional que el 199 otorga a la Corte Plena hace posible la apertura de causas contra los operadores judiciales en razón de presiones mediáticas o diferencias de interpretación (Fundación para el Debido Proceso, 2013).

Finalmente, si bien el proceso disciplinario está regulado por la LOPJ y las Reglas Prácticas aprobadas por la Corte Plena en 2012, lo que en realidad se aplica son las disposiciones de la LOPJ y la Ley General de la Administración Pública, a pesar de que esta última tiene un carácter supletorio frente a la ausencia de una regla expresa en el tema. Esta discrepancia, reconocida por la Corte Plena en 2014, obedece a que el personal del TIJ considera desactualizadas las Reglas Prácticas (Vázquez, 2016) y podría llegar a generar situaciones de indefensión, dado que no hay claridad en cuanto a la normativa aplicable en los procesos disciplinarios.

► Cuadro 2.6

Faltas exclusivas^{a/} de los órganos disciplinarios de la Defensa Pública, el Ministerio Público y el OIJ. Circa 2015

Unidad de Inspección Fiscal del Ministerio Público ^{b/}	Unidad Disciplinaria de la Defensa Pública ^{c/}	Oficina de Asuntos Internos del OIJ ^{d/}
Trámite irregular	Coacción	Agresión física
Trato irrespetuoso	Maltrato a usuario	Abuso policial
Trato desconsiderado	Por no apelar en tiempo	Amenazas

a/ No corresponde a un listado exhaustivo. Las faltas presentadas solo existen para los órganos aquí especificados.

b/ Faltas registradas en 2013, 2014 y 2015

c/ Faltas registradas en 2015.

d/ Faltas registradas entre 2011 y 2015.

Fuente: Elaboración propia con información de los órganos disciplinarios.

► Recuadro 2.1

La falta de trazabilidad de las estadísticas sobre procedimientos disciplinarios

Además de los problemas reportados en este capítulo sobre la nomenclatura de las faltas y la trazabilidad de los datos, las estadísticas sobre procedimientos disciplinarios en el Poder Judicial no presentan el grado de desagregación necesario para llevar a cabo análisis que faciliten la toma de decisiones estratégicas. En el caso del Tribunal de la Inspección Judicial (TIJ), la información publicada en los anuarios judiciales no permite establecer relaciones entre los funcionarios sancionados, la falta, la sanción, la ubicación geográfica (circuito y oficina) y la procedencia de la denuncia.

Asimismo, en el ámbito de la segunda instancia no es posible conocer el detalle de las decisiones que toma el TIJ en relación con el cargo del funcionario, la sanción propuesta y la sanción aplicada, la falta cometida y la procedencia del expediente.

En cuanto a los otros tres órganos disciplinarios existentes en el Poder Judicial, los datos de la Inspección Fiscal son los únicos que se publican en los anuarios judiciales, con una desagregación similar a los del TIJ y desde 2006. Los de la Unidad Disciplinaria de la Defensa Pública se divulgan de manera resumida en los informes anuales de labores de esa entidad, y con un grado menor de desagregación; al momento de redactarse este capítulo solo estaba en línea el informe de 2015, pero el equipo investigador tuvo acceso a la información de años anteriores. En cuanto al OIJ, fue necesario solicitar los datos de la Oficina de Asuntos Internos, ya que no están disponibles en la página web del Organismo.

Fuente: Elaboración propia con base en Vázquez, 2016.

20 La Sala ha establecido que las faltas disciplinarias deben contemplar: “1.- un elemento material: que es un acto o una omisión; 2.- un elemento moral: que es la imputación del acto a una voluntad libre; y 3.- un elemento formal: que es la perturbación al funcionamiento del servicio o afectación inmediata o posible de su eficacia”. Voto 5594-94, del 27 de septiembre de 1994.

Medir la corrupción: un reto pendiente

A partir de las estadísticas que generan los órganos disciplinarios no se puede obtener un panorama de los riesgos de corrupción en el Poder Judicial. La imprecisión de la nomenclatura, ya comentada, no permite determinar con certeza cuándo una falta se relaciona con un acto de corrupción interna. Por ejemplo, el retraso en la tramitación de un asunto podría ser negligencia o corrupción, lo mismo que un adelanto de criterio o una fuga de información.

Esta situación, de nuevo, hace evidente la necesidad de depurar y precisar la clasificación de las faltas que se usa actualmente, de manera que las estadísticas reflejen con claridad la incidencia real de los problemas y permitan prevenir, detectar y atender los casos de corrupción.

Pese a estas dificultades, es posible agrupar algunas causales que, por su naturaleza, podrían relacionarse con actos de corrupción –adelanto de criterio, alteración de documentos, cobro indebido, extravío de documentos, evidencias y/o expedientes, fuga de información, interés indebido, parcialidad o favorecimiento, peculado, prevaricato y recepción de dádivas– para identificar su peso

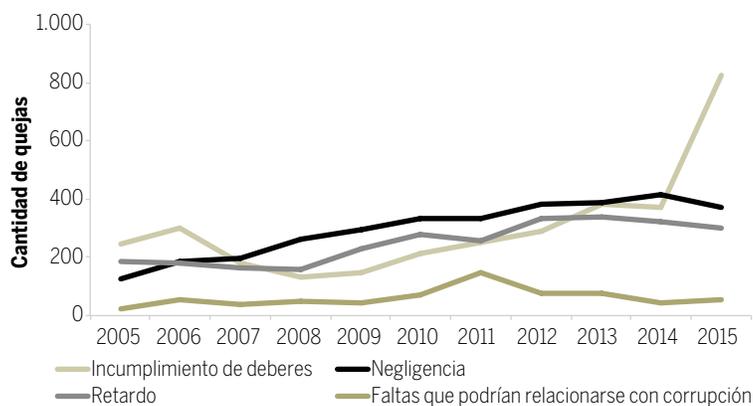
dentro del total de faltas sancionadas. Los datos muestran que esas conductas no tienen una alta incidencia, pues tan solo representaron aproximadamente un 5% de los procesos tramitados ante el TIJ en el período 2005-2015. Las causales más frecuentes son las acuñadas bajo los nombres de retardo en la administración de justicia, incumplimiento de deberes y negligencia (gráfico 2.15).

Es importante señalar que muchas de las faltas que, para efectos comparativos, fueron asociadas a posibles actos de corrupción no lo están en todos los casos. Por ejemplo, bajo la categoría de falsificación de documentos se sanciona la alteración de las fechas de las resoluciones para hacer constar que fueron emitidas antes de que esto en realidad ocurriera, simplemente para ocultar la tardanza en el dictado de la sentencia²¹, así como la alteración de un sello para acreditar la entrada de un documento a un despacho, sin que del fallo del TIJ se desprenda elemento alguno que implique que la persona involucrada procuró un beneficio para sí misma o para terceros, salvo ocultar la entrega tardía del documento mismo²².

Por último, cabe destacar que entre 2005 y 2015 el 86% de los procesos disciplinarios se originó en una queja presentada por la parte interesada, y solo un 10% se abrió de oficio. Esto sugiere que hay una tendencia a fiscalizar conductas más cotidianas y visibles en el quehacer judicial. En este sentido, las visitas a las oficinas por parte de inspectores nombrados con ese fin, reactivadas en 2015, podrían tener un efecto directo en la detección de redes o actos de corrupción y, por tanto, en la cantidad de causas abiertas de oficio.

Gráfico 2.15

Quejas tramitadas en el Tribunal de la Inspección Judicial con respecto a las causales de mayor incidencia^{a/}. 2005-2015



a/ La categoría de faltas que podrían relacionarse con corrupción agrupa: adelanto de criterio, alteración de documentos, cobro indebido, extravío de documentos, evidencias y/o expedientes, fuga de información, interés indebido, parcialidad o favorecimiento, peculado, prevaricato y recepción de dádivas. Las otras tres categorías no son agrupaciones y se consignan tal como aparecen en los anuarios judiciales.

Fuente: Vásquez, 2016, a partir de los Anuarios Judiciales

21 Tribunal de la Inspección Judicial, resoluciones 1066-2007, del 23 de noviembre de 2007, y 843, del 27 de octubre de 2008.

22 Tribunal de la Inspección Judicial, resolución 1038, del 9 de noviembre de 2011.

Metodología

Para la elaboración de este capítulo se recurrió a la técnica de investigación documental y archivística. El análisis sobre la labor del TJJ incluyó una revisión a profundidad de la normativa del régimen sancionatorio del Poder Judicial, así como un examen de expedientes disciplinarios, complementados con entrevistas a jueces y juezas de ese tribunal. La fuente de los datos fueron los anuarios judiciales publicados por la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación en el período 2005-2015.

Para el estudio de la Unidad de Inspección Fiscal, los datos sobre el movimiento de trabajo se tomaron de los anuarios judiciales y los relativos al personal de las memorias anuales del Ministerio Público. En el caso de la Unidad Disciplinaria de la Defensa Pública (DP) se consultaron los informes anuales de labores y las cifras de personal fueron calculadas a solicitud del equipo investigador. La información sobre el régimen disciplinario del OIJ debió ser solicitada directamente a su Oficina de Asuntos Internos. Los datos corresponden al período 2010-2015, que son los años en que está disponible la misma información para los tres órganos disciplinarios.

Para analizar el trabajo del Consejo Superior se utilizaron los informes anuales de labores (disponibles solo para el período 2008-2014). Dado que estos no siempre incluyen las mismas categorías de asuntos tratados, se solicitaron datos complementarios a la Secretaría de la Corte, ya que esta cuenta con información más detallada (incluso por mes), aunque también presenta cambios de categorías entre años. Finalmente, para el abordaje de temas concretos se acudió a las direcciones Ejecutiva y de Gestión Humana, así como al Departamento de Proveeduría, en busca de datos sobre el número de casos remitidos al Consejo Superior

(cuadro 2.1). Con base en estas tres fuentes se estimó el volumen de trabajo y el tipo de asuntos que tramita ese órgano. Ni la terminología utilizada ni los datos concuerdan entre las fuentes, por lo que los hallazgos presentados deben leerse como aproximaciones (cuadro 2.7).

En el caso de la Corte Plena no se cuenta con informes de labores o estadísticas de asuntos conocidos, por lo que se procedió a revisar y sistematizar actas de diversos años, para así tener un acercamiento a su gestión.

La investigación enfrentó principalmente dos problemas metodológicos. Por un lado, la no trazabilidad y la escasa desagregación de las estadísticas impidieron realizar análisis de mayor profundidad en el ámbito disciplinario. Asimismo, debido a la ausencia de un glosario de faltas no es posible conocer con certeza cuáles conductas están incluidas en cada categoría y diferenciar entre las vinculadas a aspectos administrativos y las relacionadas con actos de corrupción.

Por otro lado, la escasa sistematización de los datos sobre el Consejo Superior, que se limita a los informes de labores, sumada a la inexistente información acerca de la gestión de la Corte Plena, generó dificultades para analizar el trabajo y la dinámica entre ambas instancias.

Agenda de investigación futura

El capítulo incursionó en dos ámbitos concretos del gobierno judicial: la gestión administrativa y el régimen disciplinario. A futuro conviene ampliar la perspectiva del análisis, para incluir las relaciones entre los distintos órganos que conforman el Poder Judicial. En la actualidad hay una jerarquía vertical que coexiste con espacios de autonomía; ambos niveles deben vincularse y coordinar entre sí para

▮ Cuadro 2.7

Discrepancias en los registros sobre asuntos relativos al personal tratados por el Consejo Superior

Asuntos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombramientos en propiedad (según los informes de labores del Consejo Superior)	137	951	1.587	795	643	9	40
Movimientos ^{a/} en propiedad (según los asuntos remitidos por la Dirección de Gestión Humana al Consejo Superior)	481	1.268	1.732	1.242	1.126	1.371	1.368

a/ Refiere a ascensos, descensos, permutas, traslados y nombramientos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de labores del Consejo Superior e información de la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial.

asuntos estratégicos, como el presupuesto anual, pero a la vez se controlan y limitan recíprocamente. Los mecanismos de interacción, las obligaciones, los poderes de veto, la rendición de cuentas, son temas de una agenda de estudio más amplia sobre la gobernanza del Poder Judicial.

Otra línea de investigación relevante para el futuro es el papel de Corte Plena en la aplicación del régimen disciplinario, con miras a determinar cuál es el rol que en la práctica ha desempeñado este órgano en el inicio de procedimientos por la vía del artículo 199 de la LOPJ, cómo ha sido la dinámica en su relación de jerarquía con el TIJ y en el desarrollo de los procesos disciplinarios de su competencia. Derivado de ello, queda pendiente hacer un análisis de expedientes que permita valorar si la aplicación de sanciones administrativas comporta un enfoque garantista o no.

Una tercera línea de estudios buscaría conocer de qué manera la labor jurisdiccional de los y las magistradas se

ve afectada por las funciones administrativas que realiza la Corte Plena. Si bien el presente capítulo investigó los resultados del proceso de desconcentración a partir de la creación del Consejo Superior, aún se debe profundizar en la incidencia del trabajo en comisiones y la toma de decisiones de carácter operativo, sobre el ejercicio de la función jurisdiccional.

Finalmente, de contar con datos de calidad acerca de la labor del TIJ (incluyendo información sobre las visitas de inspección a los despachos y sus resultados), así como de los otros tres órganos disciplinarios, sería posible ahondar en el estudio de la aplicación del régimen sancionatorio. También sería interesante tener información sobre los costos de los casos y sus duraciones, considerando además las apelaciones, incluso las que se interponen en vía jurisdiccional.

► Insumos

Los insumos principales de este capítulo son la nota técnica *El Gobierno Judicial y los procesos de desconcentración de las decisiones de la Corte Plena al Consejo Superior*, contribución de Olman Villarreal, y la ponencia *El régimen disciplinario del Poder Judicial frente a los desafíos de la corrupción*, de Yaruma Vásquez.

► Créditos

Borrador de capítulo: Luis González y Evelyn Villarreal.

Edición técnica: Jorge Vargas Cullell.

Asistentes de investigación:

Luis González y Andrea Elizondo.

Revisión de cifras: Mario Herrera.

Lector crítico: Alfredo Jones.

Participantes en el taller de consulta:

Rocío Aguilar, Jason Alfaro, Alfredo Jones, Sonia Navarro,

Luis Porfirio Sánchez y José Rodrigo Solórzano.

