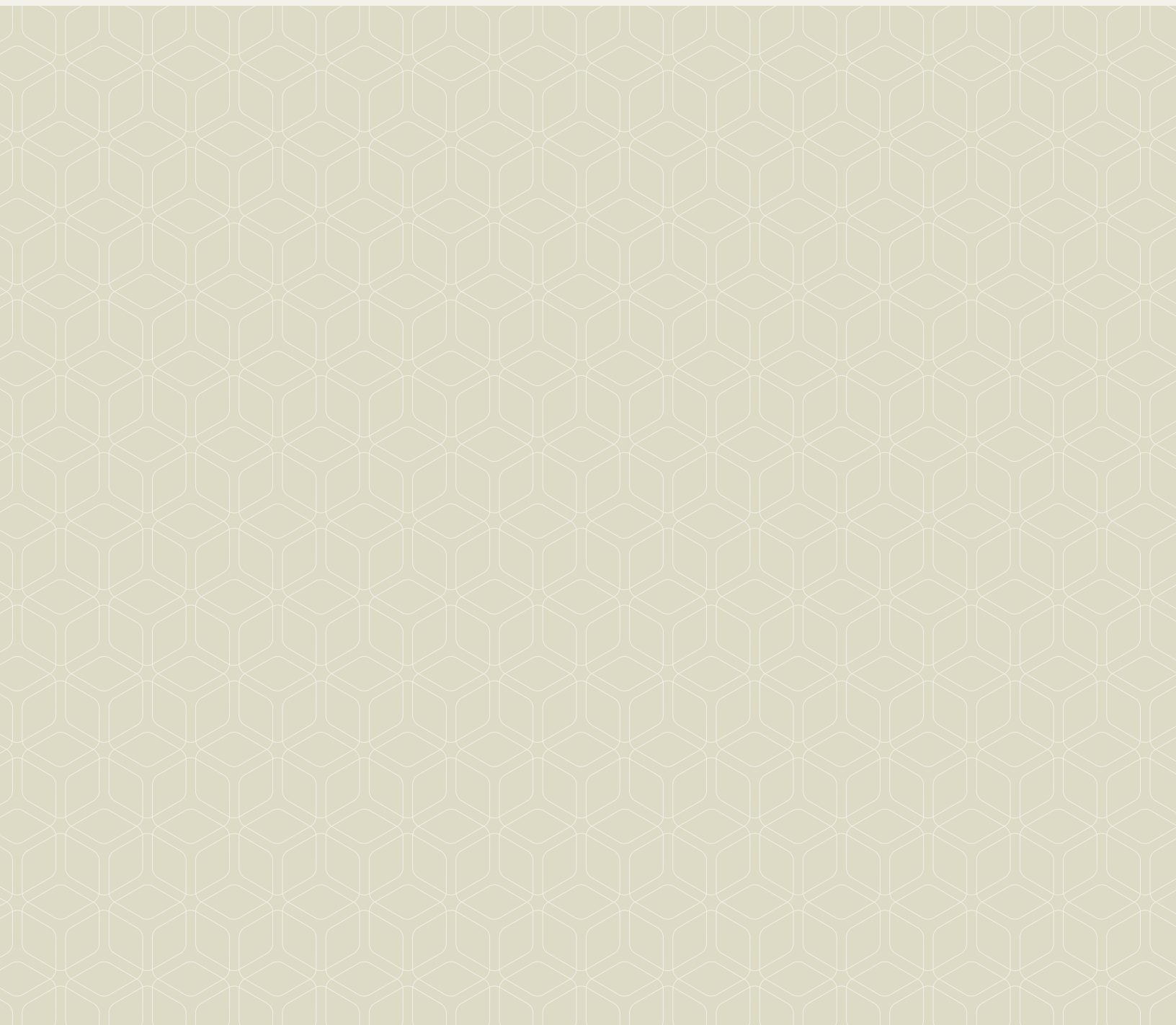


# Investigaciones de seguimiento





# Capítulo 5

## El Poder Judicial en su función administrativa

# 5

### Hallazgos relevantes

#### Gobierno judicial

- ▶ En 2018 solo 10 de 120 temas tratados por la Corte se dedicaron a políticas judiciales, presupuesto, lineamientos generales, evaluación de la gestión; es decir, lo que en el estudio se denomina temas de nivel estratégico.
- ▶ Según los datos de 2018, las magistradas y los magistrados forman parte de 134 comisiones, sin variación desde 2014.
- ▶ De los temas tratados por la Corte, los principales se concentran en labores clásicas de administración, gestión de recursos y personal jurisdiccional.
- ▶ En 2017 se crearon diez grupos de trabajo de reformas urgentes al Poder Judicial, que planificaron un total de treinta propuestas en todas las mesas de trabajo. De estas, se han entregado veintiséis para su discusión, y al cierre de la edición de este Informe se han aprobado siete en Corte Plena.
- ▶ En 2018 el Poder Judicial contaba con 12.579 personas funcionarias, 687 más que en 2015.
- ▶ Siete de cada diez personas en la lista de elegibles cumplen con los requisitos mínimos esperados para funcionarios judiciales.
- ▶ En 2016, un total de 4.685 personas se capacitaron en actividades realizadas en la Escuela Judicial, cifra que disminuyó a 2.860 en 2018.
- ▶ La Unidad de Capacitación de la Defensa pública cubrió a un total de 681 personas en distintos programas durante 2018, mientras que la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público contó con un total de 184 personas en los cuatro cursos ofrecidos para fortalecer competencias.

#### Recursos humanos y financieros

- ▶ Para el 2018, el presupuesto real aprobado del Poder Judicial ascendió a 459.264,3 millones de colones; entre 2016 y 2018 aumentó en un 10%.
- ▶ Entre 2000 y 2018 la cantidad de jueces se incrementó en un 147%. Al 2018 se cuenta con veintiocho jueces por cada cien mil habitantes.

#### Tribunal de la Inspección Judicial

- ▶ Al 2018 se registra un total de 2.680 procedimientos disciplinarios, que se incrementaron entre 2005 y 2018 en un 117%.
- ▶ Los procedimientos por causas de oficio aumentaron de forma significativa, pasando de 43 registros en 2005 a 397 en 2018.

### ► Hallazgos relevantes

- Del total de procedimientos disciplinarios ingresados en primera instancia entre 2005 y 2018, se logró terminar un promedio de 1.565 casos y un porcentaje de conclusión que supera el 76% en todos los casos. En la segunda instancia, la tasa de éxito superó el 100% en 2016 y 2017, cuando se logró resolver más casos de los ingresados; en 2018 el porcentaje se redujo a 72,6%.
- La cantidad de sanciones impuesta por el TIJ ha tenido un comportamiento creciente en los últimos años: en 2005 se impusieron un total de 127 sanciones, durante el 2015 se incrementaron a 285 y en el 2018 correspondieron a 367.
- El total de quejas tramitadas por incumplimiento de deberes ha aumentado significativamente, pasando de 248 casos en 2005 a 1.591 en 2018.
- La cantidad de acciones de personal ha mostrado una tendencia ascendente, alcanzando su máximo en 2017 con más de 44.000 acciones de personal, las cuales incluyen ascensos, renovación de nombramientos, egresos y sustituciones.
- Entre 2010 y 2018 se duplicaron los nombramientos de un día, mientras que los nombramientos cuya duración es de entre de una semana y un mes han tendido a disminuir.
- Existen meses con una mayor cantidad de acciones de personal: enero, abril, julio y octubre; meses relacionados, en su mayoría, con periodos de vacaciones o festividades.
- Durante el período en estudio, 8.687 funcionarios han estado nombrados en condición de interinos.

### Rotación del personal jurisdiccional

- Entre 2005 y 2017, en promedio se llevaron a cabo 619 ingresos anuales de personas al ámbito jurisdiccional.
- Entre 2014 y 2018 se presentaron 10.573 ingresos al ámbito jurisdiccional, de los cuales el 49% corresponden a puestos auxiliares, el 29% a técnicos y el 11% a jueces.

- Los nombramientos en propiedad han presentado una tendencia decreciente desde 2013, sin embargo, tuvieron valores importantes en 2010 y 2013, cuando se registraron 451 y 363 nuevos casos de ingreso al régimen.

## CAPÍTULO 5

# El Poder Judicial en su función administrativa

## Introducción

En ediciones anteriores del *Informe Estado de la Justicia* se ha analizado la labor administrativa de las instancias que componen el Poder Judicial. Para esta edición se propone un capítulo de seguimiento orientado a monitorear las principales funciones administrativas que, mediante una gestión eficiente, ofrezcan soporte a las labores sustantivas de este poder. Otros dos realizarán el estudio de la función jurisdiccional y del rol político (capítulos 6 y 7).

El *Primer Informe Estado de la Justicia* documentó que en los años noventa se produjo una creciente separación de las funciones administrativas y las jurisdiccionales gracias a la creación o el reforzamiento de las instancias técnicas del gobierno judicial. Esto permitió mejorar la calidad del servicio, pues significó una disminución en la carga de trabajo de los jueces y los magistrados y las magistradas.

En el *Segundo Informe Estado de la Justicia* se profundizó en el tema del gobierno judicial y se constató que, si bien la desconcentración impulsada descargó a la Corte Suprema de una gran cantidad de asuntos que ahora conoce el Consejo Superior, algunos se mantienen; por ejemplo, los nombramientos de jueces superiores y jefes, los procedimientos disciplinarios, los convenios y algunas compras del conglomerado judicial, además de los temas estratégicos como la aprobación de los planes y presupuestos. Los análisis realizados concluyeron que ese tipo de labores siguen ocupando una parte importante del tiempo total de las magistradas y los magistrados, lo cual confirma que la administración es una tarea amplia y difícil, y que puede perjudicar el desempeño y el cumplimiento de los objetivos del Poder Judicial.

Los desafíos señalados en las dos primeras ediciones de este Informe se mantienen vigentes y muestran pocas modificaciones. En esta oportunidad, se actualizan algunos indicadores básicos, desde una perspectiva muy general y de mediano plazo, y únicamente se detiene para hacer patente algún cambio importante. Adicionalmente, se enfoca en analizar un aspecto puntual de la gestión del recurso humano: la alta rotación de personal, tema sobre el cual se desarrolló una nueva investigación.

El capítulo se divide en dos apartados principales. El primero incluye un pequeño conjunto de indicadores administrativos del Poder Judicial sobre los cuales se tiene datos desde 2005 y hasta el 2018. Específicamente, se analizan los datos de las acciones en cuanto a gobernanza judicial mediante los temas abordados por la Corte Suprema, la disponibilidad de recursos, los procesos de reclutamiento y selección, la formación continua del recurso humano, así como las labores del Tribunal de Inspección Judicial, que tiene a su cargo la aplicación del régimen disciplinario. Se incluye una sección corta dedicada a los avances alcanzados en cuanto a las propuestas de mejora del Poder Judicial, generadas por las diez comisiones de trabajo urgente.

En el segundo apartado se analiza la gestión del talento humano y se presentan los hallazgos sobre la alta rotación de personal dentro del Poder Judicial, uno de los principales desafíos que la institución debe corregir para mejorar la calidad de su gestión. Para ello, se utilizó una base de datos inédita, elaborada por la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, la cual fue procesada y analizada, por el equipo de investigación del PEN para este Informe.

## Resumen

Para la edición de este Tercer Informe se actualizó una selección de los principales indicadores en temas de gestión administrativa. Se identificaron cinco hallazgos principales que se suman a los desafíos que enfrenta el Poder Judicial.

En primer lugar, el seguimiento de los indicadores revela pocos cambios en materia de gobierno judicial. La Corte Suprema sigue asumiendo una serie de obligaciones, de las cuales una minoría se refiere a temas jurisdiccionales y de fondo (políticas judiciales, presupuesto, por ejemplo). Los datos indican que durante el 2018 el Consejo Superior atendió cerca de 95 temas rutinarios (personal, adquisiciones, disciplinario, etc.) mientras que la Corte se vio vinculada con 120 asuntos de la misma índole. Aún más, esta carga creció con la participación de los magistrados en distintas comisiones, por ejemplo, los diez grupos de reformas urgentes, y un incremento en los asuntos disciplinarios que tramitó esta instancia máxima.

En segundo lugar, la gestión del recurso humano registra un incremento de la cantidad de funcionarios y el presupuesto *per capita*, situación que ya de por sí requiere mayores gestiones y atención de las capacidades y el desarrollo profesional de las personas que trabajan para la institución. Los indicadores de reclutamiento y selección muestran niveles favorables en cuanto a la planificación de plazas, el cumplimiento del presupuesto de la Dirección de Gestión Humana y la efectiva colocación de plazas disponibles y aprobación del período de prueba. No obstante, se identificaron algunas deficiencias en el cumplimiento de requisitos mínimos de los candidatos elegibles, los costos por persona funcionaria y la duración de los procesos de selección desde que se publica la vacante. Esto último se da sobre todo para los nombramientos de personas funcionarias fuera de la carrera judicial.

Un tercer hallazgo muestra una disminución de los procesos de desarrollo profesional, inducción o formación continua, a pesar de la amplia variedad de programas y cursos que ofrece el Poder Judicial mediante la Escuela Judicial, la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública, la Unidad de Capacitación y Seguimiento del Ministerio Público y la Sección de Gestión de la Capacitación de la Dirección de Gestión Humana. La cobertura de cursos en la Escuela Judicial se redujo en 2018, pese a que aumentó el porcentaje de matrícula en opciones virtuales. La descentralización de la oferta de cursos fuera de la zona central y la evaluación de impacto de las capacitaciones siguen siendo un pendiente importante para la institución.

Un cuarto hallazgo se desprende de la aplicación del régimen disciplinario, que tuvo más dinamismo en

el período analizado. Los datos muestran una creciente cantidad de procedimientos disciplinarios, pero al mismo tiempo una mejora en la tasa de respuesta por parte del Tribunal de Inspección, que logra terminar más casos de los que ingresan anualmente, sobre todo en los últimos años. Además, los resultados sugieren una tendencia hacia la utilización de sanciones más estrictas, tales como suspensión o revocatoria de nombramiento. Se aprobaron una serie de mejoras en cuanto a la nomenclatura y procedimientos que habían sido señalados como retos en los Informes anteriores del *Estado de la Justicia*. No obstante, persiste el reto de contar con un mejor registro estadístico y un adecuado seguimiento de los procesos asociados con corrupción, aspectos que mejorarían notablemente la capacidad preventiva y de alerta temprana en el Poder Judicial.

Finalmente, debe considerarse que el *Primer Informe Estado de la Justicia* reseñó cómo el recurso humano fue fundamental en la consolidación del Poder Judicial a lo largo del siglo, mientras que en la segunda entrega se detalló sobre los procesos de reclutamiento, selección y capacitación de sus funcionarios y funcionarias por la especificidad de sus competencias y su respectivo cumplimiento. En esta entrega, la investigación realizada por Solórzano (2019) suma un factor a la ecuación, pues los análisis realizados con movimientos de personal y la duración de los nombramientos revelan mucha variabilidad y plazos para respuesta cortos, que pueden generar complicaciones y desgastes en la gestión del talento humano y su trazabilidad.

## Actualización de los indicadores de administración sugiere pocos cambios

Los Informes anteriores han abordado una serie de temáticas referidas a la función administrativa del Poder Judicial; sin embargo, como no todas son susceptibles de seguimiento, debido a que algunas registraron pocos cambios en el corto plazo y otras fueron el resultado de estudios específicos difíciles de replicar en cada edición, se seleccionó un conjunto de asuntos sobre los cuales se contaba con información actualizada hasta el 2018; se trata de temas fundamentales para contextualizar el desempeño del conglomerado judicial.

## Poca desconcentración de tareas administrativas dificulta avances en temas sustantivos

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 (recuadro 5.1).

No obstante, ha quedado en evidencia que, en la práctica, la desconcentración de funciones no se ha dado de manera efectiva, pues gran parte del tiempo y los recursos de la Corte Plena se dedican a temas administrativos no estratégicos y el Consejo Superior se encuentra sobrecargado, lo cual dificulta los apoyos que puede dar a la Corte y las reformas urgentes avanzan a un ritmo lento.

### Asuntos administrativos concentran recursos de la Corte Plena

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, Auditoría Judicial, las direcciones de Planificación, Gestión Humana, Tecnología de Información, Prensa y Comunicación Organizacional, Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales, Unidad de Control Interno, Secretaría Técnica de Valores y la de Técnica de Género y Acceso a la Justicia (PEN, 2017).

Según las investigaciones desarrolladas para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*, las tareas de la Corte, como ente principal y cabeza del conglomerado judicial, pueden clasificarse en tres niveles: estratégico, ejecutivo y administrativo (figura 5.1). Los datos de 2018 revelan una concentración de la Corte en las labores ligadas a los dos últimos niveles. De los 95 temas activos reportados para el 2018, solo 10 corresponden a temas sustantivos o de nivel estratégico. Los datos de las funciones administrativas de la Corte que se tenían para los años previos no son comparables, pues se referían únicamente a un muestreo de actas en años seleccionados. A partir del 2018, dicho indicador forma parte de los que el Poder Judicial actualiza para efectos de realizar este monitoreo en el Informe.

El gráfico 5.1 muestra los temas tratados por la Corte en 2018, según las actas de sus sesiones. Los datos arrojan una predominancia de los temas de gestión relacionados con contrataciones, asuntos presupuestarios, acciones de compra, entre otros. El siguiente grupo está compuesto por los temas relacionados con la presentación, revisión y aprobación de informes y protocolos, jubilaciones, nombramientos y aplicación del régimen disciplinario.

### Recuadro 5.1

#### Funciones administrativas de la Corte según la Ley Orgánica del Poder Judicial

A partir de los cambios establecidos en la Ley Orgánica de 1993, se estableció un diseño institucional en el cual la Corte Plena, como cabeza del gobierno judicial, conservó algunas funciones administrativas (detalladas en el artículo 59 de la ley), las cuales se describen a continuación:

- Aprobar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial.
- Promulgar reglamentos internos.
- 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.
- Conocer el informe anual del Consejo Superior del Poder Judicial.
- Ejercer el régimen disciplinario sobre sus propios miembros y los del Consejo Superior del Poder Judicial.
- Proponer a la Asamblea Legislativa la creación de despachos judiciales en los lugares y las materias que estime necesarios.
- Refundir dos o más despachos judiciales en uno solo, dividirlos o trasladarlos de sede, fijarles su competencia territorial y por materia o competencia especializada.
- Disponer cuáles comisiones de trabajo serán permanentes y designar a los magistrados que las integrarán.
- 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.
- Fijar los días y las horas de servicio de las oficinas judiciales y publicar el aviso respectivo en el Boletín Judicial.

Fuente: PEN, 2017.

Figura 5.1

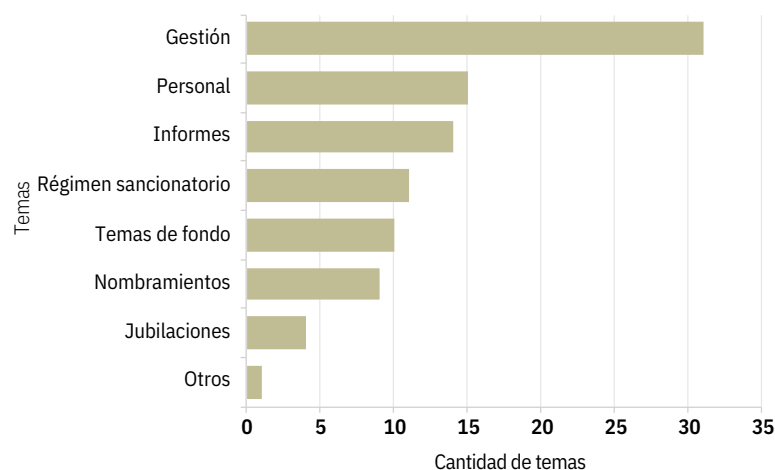
### Clasificación de las funciones de la Corte Plena, según nivel

Nivel estratégico	Nivel ejecutivo	Nivel administrativo
Políticas, lineamientos y directrices generales que rigen el conglomerado judicial	Funciones normativas hacia lo interno, como los nombramientos, reglamentación y aplicación del régimen disciplinario	Tareas cotidianas de la administración activa y gestión de recursos institucionales

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2017.

Gráfico 5.1

### Temas tratados por la Corte Plena. 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2019.

Los temas estratégicos constituyen la quinta categoría en la clasificación de asuntos tratados por la Corte. En esta categoría se incluyen los temas de consulta sobre proyectos de ley, aprobación de políticas judiciales, presupuesto, evaluación de la gestión, entre otros.

Al ser de orden más estratégico, se les pretendía dar prioridad con la Reforma Integral a la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley 7333) para la desconcentración de las labores administrativas de la Corte.

En el *Segundo Informe Estado de la Justicia* se constató que la creación del Consejo Superior contribuyó poco al descargo de las labores administrativas (PEN, 2017). Por un lado, el crecimiento de la institución ha generado un incremento de estas funciones en cantidad y complejidad. Por otro lado, el recargo se explica porque los magistrados y magistradas participan directamente en los distintos consejos y en la toma de decisiones que se da en cada uno de ellos (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, labor que realizan con bastante independencia y en forma paralela a la Corte Suprema. Según los datos de 2018, hay 41 comisiones activas que dependen directamente de la Corte, 16 que dependen del Consejo Superior, 17 del Consejo de la Judicatura y 17 comisiones autónomas<sup>1</sup>. Aunque no hay un listado de las personas que integran cada comisión, se registran casos de magistrados y magistradas que participan hasta en diez comisiones simultáneamente.

### Se mantiene sobrecarga de trabajo en el Consejo Superior

El Consejo Superior tiene por objetivo alivianar la carga de trabajo de la Corte Plena, especialmente en temas administrativos; de hecho, al ser un órgano subordinado a la Corte, implicaba un traslado de competencias –que antes eran exclusivamente abordadas por el órgano de mayor jerarquía del conglomerado judicial– a uno que pudiera asumir y resolver dichas tareas a pesar de que la legislación no considere sus funciones de forma más específica. Ya para el 2015, se señaló que este órgano se encontraba saturado por una gran cantidad de asuntos, especialmente de tipo “microadministrativo” (PEN, 2017).

Al hacer una revisión de los informes anuales del 2016 y 2018<sup>2</sup>, el panorama no se observa muy distinto para el Consejo Superior, en el tanto la cantidad de temas que se resuelven en dicha instancia supera sus capacidades de toma de decisiones. Pese a ello, se

<sup>1</sup> Esta lista fue actualizada y revisada en el marco del grupo de trabajo 8 de reformas urgentes, y sirvió como insumo para la propuesta de Gobierno Judicial Corporativo. Del total 134 comisiones, hay 43 inactivas. La lista completa puede consultarse en: <https://unmejorpj.poder-judicial.go.cr/images/Documentos/Anexo5-Listado-de-Comisiones-Existentes.pdf>

<sup>2</sup> En el análisis no se incluyen los datos del 2017, ya que el Informe Anual del Consejo Superior de ese año no se encuentra disponible en la página web del Poder Judicial.



muestran algunas leves disminuciones en su carga de trabajo. En el último año, durante las cien sesiones efectuadas, se tomó un total de 8.113 acuerdos, lo cual implica que en promedio deberían abordarse 81 acuerdos por sesión. Esto supone una dificultad para lograr que cada uno de los acuerdos sea tratado en el tiempo y forma requeridos.

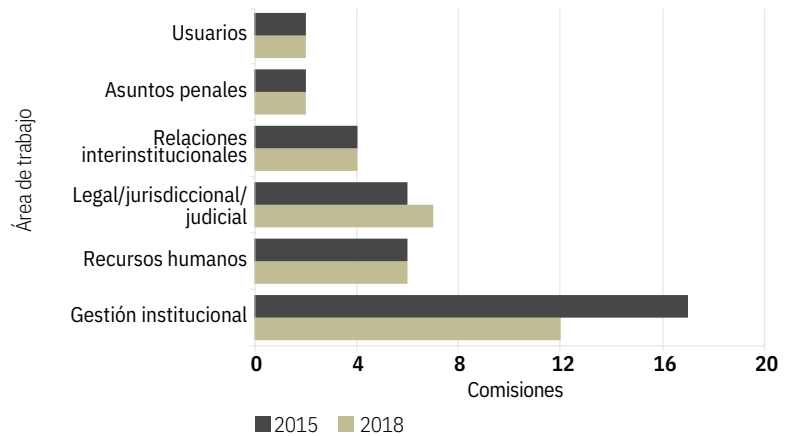
Entre las funciones que demandan una mayor cantidad de tiempo por parte del Consejo Superior se mencionan, entre otras, la participación de sus miembros en diferentes comisiones a nivel institucional. En el 2015, por ejemplo, se participó en un total 37 comisiones de trabajo; para el 2018 se reportó una leve disminución, pues se pasó a 33 espacios de trabajo, pero se mantiene una concentración en los temas de gestión institucional (gráfico 5.2). En este conteo no se incluyeron los diez grupos de trabajo de reformas urgentes al Poder Judicial, en donde también participaron miembros del Consejo Superior.

Una parte muy importante de la carga de trabajo que recibe el Consejo Superior corresponde a los procesos disciplinarios que son conocidos por este órgano como segunda instancia. Para el año 2018, sin embargo, se observó una disminución importante –del 67,8%–, en la cantidad de casos atendidos que fueron enviados por el Tribunal de la Inspección Judicial, que pasó de 1.550 asuntos en 2016, a 498 en 2018 (gráfico 5.3).

Por otra parte, si se observa el resto de los asuntos que son atendidos por el Consejo Superior, pero sin tomar en cuenta los procedimientos disciplinarios, no en todos los temas se exhibe una tendencia similar. Así, en los que están asociados a la compra de bienes y servicios, particularmente aquellos que han sido enviados desde la Proveeduría del Poder Judicial, se registra una disminución más pronunciada (gráfico 5.4). En otros casos, como los informes enviados por la Dirección de Planificación, se ha producido un aumento relevante, lo cual es muy significativo considerando que este tipo de asuntos hace referencia a elementos que implican una revisión más profunda y, por ende, un mayor tiempo para ejercer esta actividad sustantiva, lo que supone una carga de trabajo considerable. Finalmente, otros temas como los informes enviados desde la Auditoría Interna han mostrado escasas variaciones durante el período de estudio.

► Gráfico 5.2

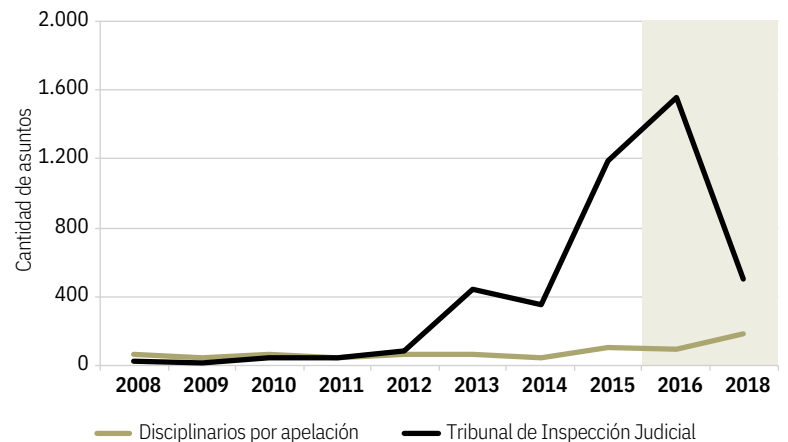
**Número de comisiones en las que participan los y las integrantes del Consejo Superior, según áreas de trabajo. 2015 y 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años.

► Gráfico 5.3

**Cantidad de asuntos disciplinarios conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envía. 2008-2018<sup>a/</sup>**

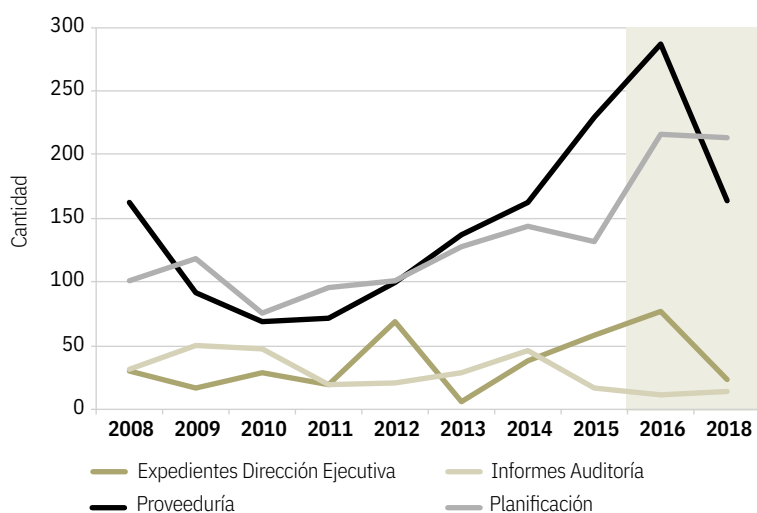


a/La zona sombreada corresponde al período que se está actualizando para el presente informe. El Informe de labores del Consejo Superior del año 2017 no se encontraba disponible en la página web del Poder Judicial al momento de la redacción de este Informe, por lo que no fue posible incluir el dato.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años.

### Gráfico 5.4

#### Cantidad de asuntos conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envía, excluyendo casos disciplinarios. 2008-2018<sup>a/</sup>



a/La zona sombreada corresponde al período que se está actualizando para el presente Informe. El Informe de labores del Consejo Superior del año 2017 no se encontraba disponible en la página web del Poder Judicial en el momento de la redacción de este Informe, por lo que no fue posible incluir el dato.

Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años.

### Cuadro 5.1

#### Estado de los productos propuestos en cada comisión de reformas urgentes al Poder Judicial

Comisiones	Productos		
	Propuestos	Entregados	Aprobados
Establecimiento de la Carrera Fiscal y requerimientos en la presentación del informe anual del Fiscal General	2	2	1
Reforma a la carrera judicial	3	3	0
Carrera de la Defensa pública	2	2	0
Inicio y procedimiento para un diálogo permanente con la sociedad civil	3	3	0
Selección de Magistrados y Magistradas con garantía de independencia e idoneidad técnica y ética	3	3	0
Evaluación del desempeño	3	3	1
Reforma régimen disciplinario	7	7	3
Protocolos de conducta para el personal judicial	2	2	2
Plan de reforma integral y estructural al proceso penal y lucha contra la corrupción	4	0	0
Plan para concentrar a Corte en aspectos macro de gobierno y definición de políticas generales	1	1	0

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2020b.

### Un mejor Poder Judicial: mesas de trabajo urgente

En 2017, la Corte Plena aprobó una propuesta con el fin de implementar “determinadas medidas puntuales en aras de modernizar el Poder Judicial y fortalecer los parámetros que garantizan su independencia y correcto funcionamiento” (Poder Judicial, 2020b). Estas áreas se constituyeron en mesas urgentes de trabajo y cada una propuso una serie de mejoras en diez áreas estratégicas (cuadro 5.1).

Para el cierre del proceso de elaboración de este Informe, y mediante la información disponible en la página web<sup>3</sup>, se contabilizan treinta productos propuestos en todas las mesas de trabajo. Del total se han entregado veintiséis para su discusión en Corte, y se han aprobado siete. Entre los productos aprobados se encuentra la Ley para la Carrera Fiscal del Ministerio Público, que regula procedimientos de reclutamiento, selección, nombramiento y promoción. El documento se encuentra en la agenda de la Asamblea Legislativa.

El resto de los productos aprobados son: Reglamento del sistema de la evaluación y rendición de cuentas, Guía General Procedimiento Disciplinario Administrativo en el Poder Judicial, Reglas prácticas para el ejercicio del régimen disciplinario por la Corte Plena, Código de Ética Judicial, Proyecto de reglamento “Regulación para la prevención, identificación y la gestión adecuada de los conflictos de interés en el Poder Judicial” y Divulgación pedagógica de los “Principios de Bangalore sobre la conducta judicial”.

<sup>3</sup> Para más información visitar el sitio: <https://unmejorpj.poder-judicial.go.cr/>

## Dictamen

Las funciones rutinarias asignadas a la Corte Plena constituyen la mayoría de los asuntos que conoce este órgano en cada una de sus sesiones. La existencia del Consejo Superior ha contribuido a descargar labores administrativas, pero los resultados han sido insuficientes. El crecimiento del número de comisiones consume tiempo y recursos de la Corte, en detrimento de su función estratégica.

## Se incrementa la disponibilidad de recursos humanos y financieros

El Poder Judicial cuenta con recursos para desarrollar las funciones que le corresponden. Tal como se indicó en las ediciones anteriores, el presupuesto real del Poder Judicial muestra una tendencia creciente con una única reducción entre 2003 y 2004. Entre 2000 y 2018 el presupuesto real se incrementó en un 265%, mientras que entre 2016 y 2018 aumentó en un 10%, debido a la creación de entes especializados y la implementación de reformas procesales en las materias civil y laboral. Para el 2018, el presupuesto real aprobado ascendió a 459.264,3 millones de colones (gráfico 5.5).

Los costos reales por funcionario, calculados mediante la razón entre presupuesto real ejecutado y cantidad total de personal que labora en el Poder Judicial cada año, muestran un comportamiento creciente entre 2008 y 2017: pasaron de 20 millones de colones por funcionario, a 35,4 millones de colones. Esta cifra, en 2018, se redujo ligeramente a 34,2 millones de colones por funcionario (gráfico 5.6).

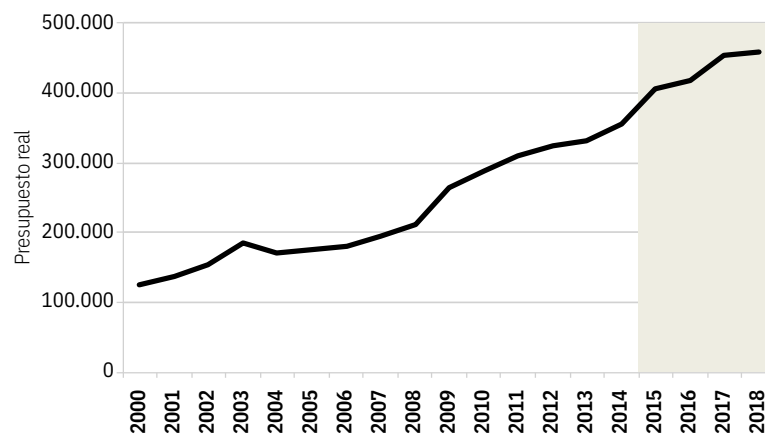
La labor de gestión del recurso humano se vuelve aún más importante en un contexto de crecimiento de la planilla. Así, aunque la tendencia general es creciente, muestra aumentos diferenciados entre un año y otro (gráfico 5.7). Entre 2015 y 2018, la cantidad de funcionarios se incrementó en 687 personas y la cifra total, si se compara con los datos del año 2000, sufrió un aumento notorio, pues se ha más que duplicado. Para el último año disponible, el Poder Judicial contaba con 12.579 servidores y servidoras judiciales.

Es preciso mencionar que los principales incrementos en el personal se han concentrado en los puestos administrativos y auxiliares, y que parte de estos puestos dan soporte a las funciones sustantivas del Poder Judicial. Para el período comprendido entre 2008 y 2018, se observa un incremento importante en la cantidad de personas contratadas como defensores ordinarios y extraordinarios, que pasaron de 275 puestos en 2007, a 575 en 2018.

### Gráfico 5.5

#### Evolución del presupuesto real<sup>a/</sup> asignado al Poder Judicial. 2000-2018

(millones de colones constantes)

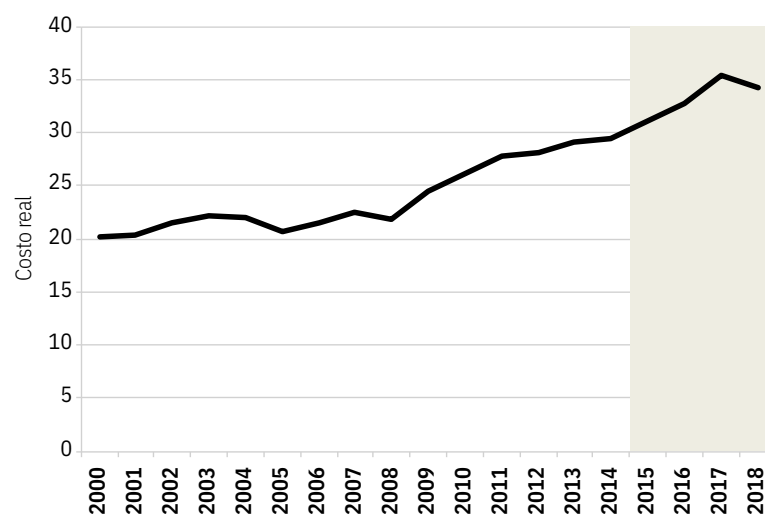


a/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor (IPC), base 2015. La zona sombreada corresponde al período que se está actualizando para el presente informe. Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años.

### Gráfico 5.6

#### Costo real<sup>a/</sup> por funcionario en el Poder Judicial. 2000-2018

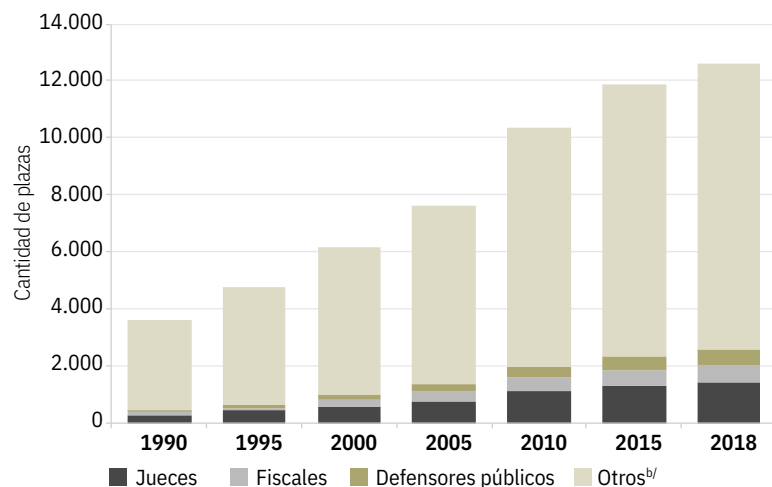
(millones de colones constantes)



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor (IPC), base 2015. La zona sombreada corresponde al período que se está actualizando para el presente informe. Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años.

### Gráfico 5.7

#### Distribución de plazas en el Poder Judicial, según tipo<sup>a/</sup>



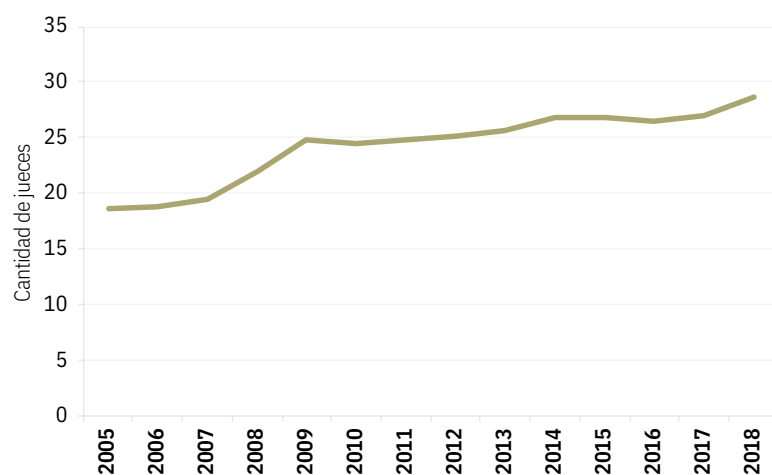
a/ Para el periodo 1990-2000, la cantidad de jueces se refiere solo a plazas ordinarias; del 2001 en adelante se incluyen también las extraordinarias. En el caso de los fiscales y defensores públicos, el periodo 1990-2002 se refiere solo a puestos ordinarios y del 2003 en adelante se incluyen los extraordinarios. Para el resto de los cargos, las plazas extraordinarias se contabilizan a partir del año 2004.

b/ La categoría "otros" incluye funcionarios y funcionarias auxiliares y administrativos.

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, 2020c.

### Gráfico 5.8

#### Cantidad de jueces y juezas por cada cien mil habitantes. 2005-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2020c.

La cantidad de puestos para jueces es la segunda categoría con un mayor aumento durante el período analizado. Así, entre 2000 y 2018, este rubro se incrementó en un 146,9% y según el mismo reporte, pero en 2015, la cifra total creció en 139 personas funcionarias –en términos absolutos-. Este crecimiento provoca una mejora en el total disponible por cada cien mil habitantes (gráfico 5.8). Desde 2010 la proporción era de 25 por cada cien mil habitantes, pero en 2018 esta cifra aumentó a 28, lo que implica una mayor disponibilidad de personal calificado para cumplir la función jurisdiccional y dar una respuesta más eficiente a las necesidades de la población en materia judicial. Otros datos relacionados con la cantidad de casos por juez y las resoluciones se analizarán con detalle en el capítulo 6.

### Dictamen

Se registra un aumento en la disponibilidad de recursos financieros y humanos, ya que el presupuesto y la cantidad de contrataciones en todos los puestos experimentaron un incremento en términos reales. Esta situación representa una oportunidad para mejorar la gestión y los resultados en la administración de la justicia, pues se cuenta con más insumos para asegurar un adecuado funcionamiento del conglomerado de Justicia. Resalta el incremento de la cantidad de jueces por habitante.

### Mejora en indicadores del proceso de reclutamiento y selección de personal

El recurso humano es el principal insumo para desempeñar las labores sustantivas del Poder Judicial; por lo tanto, es preciso contar con procesos claros, expeditos y eficientes que permitan contratar personal nuevo y sustituir de manera pronta el que abandona la institución. El *Segundo Informe Estado de la Justicia* documentó que la Dirección de Gestión Humana se encontraba recargada por una gran cantidad de labores que retrasan el reclutamiento y los esfuerzos para avanzar en materia de evaluación.

La información actualizada para esta edición permite dar seguimiento al proceso y evaluar su calidad, gracias a una serie de indicadores definidos en conjunto con las autoridades del Poder Judicial<sup>4</sup>. A continuación, y a fin de apreciarlos más detalladamente, se presentan los datos de los procesos de reclutamiento de forma separada: indicadores por funcionarios (en general) e indicadores referidos a jueces.

<sup>4</sup> Los datos se separan para jueces que se agrupan en la categoría de carrera judicial y para el resto de los funcionarios en una categoría general.

El proceso de reclutamiento y selección de funcionarios y funcionarias muestra un alto cumplimiento de la planificación del recurso humano, lo que indica que casi todas las plazas nuevas creadas terminaron con algún nombramiento (cuadro 5.2). Los datos de cumplimiento del presupuesto destinado a estas labores no están disponibles para 2016 y 2017, sin embargo, para el 2018 solo se ejecutó el 77% del presupuesto asignado a reclutamiento y selección de personal. Al respecto, la Dirección de Planificación indicó que el presupuesto restante no pudo ser ejecutado, pues la entrada en vigor de ley de Creación de la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada se prorrogó (Dirección de Planificación, 2019). Los costos de selección y reclutamiento se incrementaron entre 2016 y 2018 en 48.636 colones por funcionario.

Por otro lado, se registra una reducción de cinco meses en los procesos de selección de puestos policiales, que es el puesto que requiere mayor tiempo desde el reclutamiento hasta la selección. Hay una reducción leve en la cantidad de personas que superan el período de prueba como porcentaje de las nuevas contrataciones de cada año. Pese a esta reducción, la calidad del indicador, referido a cumplimiento de la planificación del recurso humano, se mantiene en niveles óptimos; esto quiere decir que prácticamente todas las personas permanecen en el puesto después del período de prueba (cuadro 5.2).

Aunado a lo anterior, se tiene que alrededor de un 70% de las personas funcionarias incluidas en la lista de elegibles cumplen con los requisitos mínimos esperados del concurso en cuestión. Este tema de la preparación previa se abordó con mayor profundidad en el *Segundo Informe del Estado de la Justicia* y fue señalado como uno de los principales desafíos en materia de calidad del recurso humano.

A partir del análisis de los datos sobre el recurso humano que da soporte a la función jurisdiccional del Poder Judicial, se pueden señalar algunas diferencias respecto a las cifras de reclutamiento y selección del resto de los funcionarios. Si bien la cantidad de jueces y juezas contratados ha sufrido un incremento paulatino (gráfico 5.9) y esto supondría mayor complejidad en los procesos de reclutamiento, los indicadores revelan resultados más favorables, pues la contratación, pese a que contempla menos candidatos elegibles, es más expedita y menos costosa.

Los datos del cuadro 5.3 muestran una mejora en la planificación de las necesidades del recurso humano, pues en 2018 se nombró un 82% de las plazas nuevas disponibles para ese año. En 2017 y 2018 se ejecutó más del 96% del presupuesto destinado para este fin, mientras que los costos por candidato sufrieron una disminución de más de 91.000 colones corrientes entre 2016 y 2018.

## ► Cuadro 5.2

### Indicadores de resultado del proceso de reclutamiento y selección del personal del Poder Judicial. 2016-2018

Indicador	2016	2017	2018
Porcentaje de cumplimiento de la planificación del recurso humano <sup>a/</sup>	99,0	100,0	95,0
Porcentaje de cumplimiento del presupuesto asignado a las actividades de reclutamiento y selección <sup>b/</sup>			77,0
Costo del proceso de reclutamiento y selección por candidato (colones) <sup>c/</sup>	526.057	545.626	574.693
<b>Duración de los procesos de selección</b>			
Puestos policiales	15 meses	12 meses	10 meses
Auxiliar de seguridad	8 meses	8 meses	8 meses
Puestos gerenciales	3 meses	3 meses	3 meses
Profesionales	3 meses	3 meses	3 meses
Calidad del proceso de selección (porcentaje) <sup>d/</sup>	100,0	98,0	98,0
Preparación de los candidatos que participan en los procesos de reclutamiento y selección (porcentaje <sup>e/</sup> )	71,0	66,0	71,0

a/ Porcentaje de plazas nuevas nombradas del total de plazas nuevas.

b/ Presupuesto ejecutado como porcentaje del presupuesto planeado.

c/ Costo total en colones del proceso de selección dedicado a recurso humano y prensa entre el total de personas contratadas.

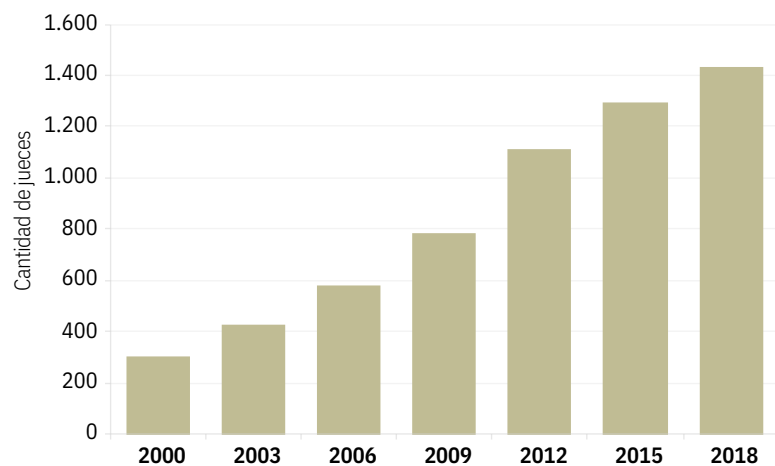
d/ Porcentaje de personas que aprueban el período de prueba del total de nuevos nombramientos.

e/ Porcentaje de candidatos en la lista de elegibles del total de candidatos que cumplen con los requisitos mínimos.

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, 2019.

### Gráfico 5.9

#### Cantidad total de jueces y juezas en años seleccionados. 2000-2018



Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, 2020c.

Los procesos de selección de jueces tardan 1,25 meses sin variación desde 2016. En específico, se constató que casi el 100% de los candidatos y candidatas elegibles cumplen con los requisitos mínimos al iniciar el reclutamiento y que todos logran superar el proceso de prueba.

#### Dictamen

La disponibilidad de indicadores objetivos sobre el proceso de reclutamiento y selección de personal permite brindar un panorama más claro sobre su desempeño. Los datos muestran un buen cumplimiento de los indicadores para la selección de jueces y juezas, pero puntajes más bajos en la planificación de los procesos de selección para el resto de las personas funcionarias. Para los puestos que no aspiran a carrera judicial, los costos se han incrementado en los últimos tres años, pero ha habido pocas mejoras en términos de la duración de los procesos de contratación. El principal reto sigue siendo encontrar candidatas y candidatos con un perfil que cumpla los requerimientos mínimos solicitados.

### Cuadro 5.3

#### Indicadores de resultado de los procesos de reclutamiento y selección para nombramiento de jueces. 2016-2018

Indicador	2016	2017	2018
Porcentaje de cumplimiento de la planificación del recurso humano <sup>a/</sup>	63,0	61,0	82,0
Porcentaje de cumplimiento del presupuesto asignado a las actividades de reclutamiento y selección <sup>b/</sup>		0,98	0,96
Costo del proceso de reclutamiento y selección por candidato (colones) <sup>c/</sup>	617.836	634.920	526.456
Duración de los procesos de selección	1,25 meses	1,25 meses	1,25 meses
Calidad del proceso de selección (porcentaje) <sup>d/</sup>	100,0	99,0	100,0
Preparación de los candidatos que participan en los procesos de reclutamiento y selección (porcentaje) <sup>e/</sup>	99,0	97,0	99,0
Cantidad de candidatos elegibles	307	205	236

a/ Porcentaje de plazas nuevas nombradas del total de plazas nuevas.

b/ Presupuesto ejecutado como porcentaje del presupuesto planeado.

c/ Costo total en colones del proceso de selección dedicado a recurso humano y prensa entre el total de personas contratadas.

d/ Porcentaje de personas que aprueban el periodo de prueba del total de nuevos nombramientos.

e/ Porcentaje de candidatos en la lista de elegibles del total de candidatos que cumplen con los requisitos mínimos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2019.

### Se reduce la cobertura de las actividades de formación continua y desarrollo profesional

Una vez superada la fase de reclutamiento y selección de personal, las personas contratadas inician el proceso de inducción, el cual es de suma importancia pues, como su nombre lo indica, introduce al personal en la nueva cultura organizacional y les provee los primeros conocimientos sobre las especificidades técnicas del puesto que desempeñarán al finalizar la etapa de prueba. La cobertura, sin embargo, mostró una reducción entre 2016 y 2018; así por ejemplo, del total de personas elegidas para plazas nuevas en 2018, solamente el 8,8% completó su inducción de manera exitosa, porcentaje que contrasta con el 24% registrado en 2016<sup>5</sup>. Al respecto, se indicó que el descenso obedece a una decisión institucional de eliminar las plazas dedicadas a la inducción (Dirección de Planificación, 2019).

Se tiene, además, que del total de personas que se encuentran en período de prueba para un nombramiento en propiedad por primera vez, un 55,3% logró completar el proceso de inducción técnica en 2016, pero la cifra disminuyó a 7% en 2018. Esta caída en la cobertura se debe a que el Programa de Inducción sufrió un recorte presupuestario, el cual se reflejó en una reducción de plazas para impartir el curso en abril de 2018. Esto provocó que, de las tres etapas del programa, se implementara solo la segunda (Poder Judicial, 2020a).

Los procesos de capacitación y formación continua se llevan a cabo mediante la Escuela Judicial; además, la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública, la Unidad de Capacitación y Seguimiento del Ministerio Público y la Sección de Gestión de la Capacitación de la Dirección de Gestión Humana desarrollan cursos y capacitaciones para grupos específicos. Sobre este tema, el Informe anterior señaló la necesidad de aumentar la virtualidad de la oferta disponible y no concentrar las actividades de formación y desarrollo profesional dentro del área metropolitana, desafíos que continúan vigentes (PEN, 2017).

Las actividades de capacitación para el área jurisdiccional se atienden mediante la Escuela Judicial, cuyo programa de Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura está dirigido a quienes ingresan a la carrera judicial y requieren fortalecimiento en áreas específicas de su formación inicial. Anualmente, la Escuela

### ► Cuadro 5.4

#### Cantidad de actividades de capacitación en competencias detectadas como débiles o vacíos en los puestos de juez 1, fiscal auxiliar y defensor, según instancia. 2016-2018

Instancia	2016	2017	2018
Escuela Judicial	2	2	2
Unidad de Capacitación y supervisión del Ministerio Público	1	2	4
Unidad de Capacitación de la Defensa Pública	3	4	4

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, 2019.

Judicial realiza dos programas en esta línea, con un promedio de 28 a 31 personas (Poder Judicial, 2019). Por su parte, la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público ha aumentado la cantidad de actividades que realiza, pasando de una en 2016, a cuatro en 2018, mientras que la Unidad de la Defensa Pública realizó entre tres y cuatro actividades al año (cuadro 5.4).

El cuadro 5.5 muestra la cantidad de personas cubiertas por las actividades de capacitación realizadas por la Escuela Judicial entre 2016 y 2018, según el programa específico. Tal y como se observa en el cuadro, la mayor cantidad de personas se concentra en la oferta de especialización, actualización y técnicos judiciales; además, se da una reducción en el número total de personas capacitadas, principalmente por el rubro de actualización.

Los datos sobre la cantidad de personas alcanzadas por las capacitaciones no son suficientes para lanzar conclusiones respecto a la efectividad de estas actividades, más allá de la cobertura de personal, que constituye, en todo caso, un indicador limitado, pues no se puede individualizar para evitar el doble o triple conteo de una misma persona que ha llevado varios cursos o actividades. La Escuela Judicial incursionó desde hace unos años en la evaluación de los cursos, para lo cual se creó una unidad específica. En el 2018, particularmente, se reportó una única evaluación de resultados de un programa de capacitación.

Además, la Escuela Judicial realiza capacitaciones mediante tres programas:

5 Los cálculos se refieren a las personas que al 26 de abril del 2019 tienen aprobado el curso de Inducción virtual, según el Departamento de Gestión Humana. Se interpreta como "puestos nuevos" aquellos que fueron creados durante el período de análisis de este estudio. No se contemplan las personas nuevas que ocuparon puestos ya creados o las personas (no de nuevo ingreso) que ocuparon un puesto diferente a cualquier otro que venían desempeñando. Oficio del 13 de febrero de 2020 de la Dirección de Planificación.

### ► Cuadro 5.5

#### Personas capacitadas por la Escuela Judicial, según programa. 2016-2018

Programa	2016	2017	2018
Formación inicial	52	0	81
Formación general básica	46	59	620
Especialización	127	221	
Actualización <sup>a/</sup>	3.328	1.608	1.800
Técnicos judiciales	491	385	225
Desarrollo institucional	137	87	
Extensión	504	665	134
<b>Total</b>	<b>4.685</b>	<b>3.025</b>	<b>2.860</b>

a/ Para 2018 se suman los datos del Programa de Actualización y el Programa de Actualización Reformas Procesales.

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, varios años.

### ► Cuadro 5.6

#### Cantidad de personas que recibieron capacitación en la Unidad de Defensa Pública, según programa. 2016-2018

Instancia	2016	2017	2018
Programa básico de formación inicial para defensores públicos	93	113	132
Programa de actualización para el personal de la Defensa Pública	314	119	349
Programa de especialización para defensores públicos	297	133	148
Actividades de capacitación regionales	154	68	52

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, 2019.

- Programa de especialización para jueces, juezas y supernumerarios en temas de derecho penal juvenil, familia, justicia restaurativa, civil, resolución alterna de conflictos, penal, tránsito, agrario, laboral, contencioso y un programa académico sobre acceso a la justicia. Este programa cubre alrededor de 25 a 50 personas por subprograma.
- Programa de actualización en la Sede Central dirigido a letrados, defensores, fiscales y personal del departamento de Ciencias Forenses y Medicina Legal en materias de derechos humanos, sexuales y reproductivos, género y lenguaje inclusivo. Participan en este programa entre 15 y 64 personas por subprograma.
- Programa de nivelación general básica para jueces y juezas en período de prueba. Cuenta con un promedio de 20 personas por subprograma en temas como valoración probatoria, manejo de audiencias, soluciones alternas y razonamiento y argumentación.
- Curso sobre monitoreo en centros de detención, dirigido al ámbito profesional.
- Curso sobre reformas legales y litigio estratégico, dirigido al personal profesional.
- Curso sobre manejo de hojas de cálculo para la elaboración de informes, dirigido a profesionales.
- Curso de medios de impugnación, dirigido a la Unidad de asistentes jurídicos.
- Curso sobre ética y valores en la Defensa Pública, dirigido a los asistentes.
- Curso sobre el aporte de la investigación al proceso laboral, dirigido a la Unidad de Investigación.

Adicionalmente, la Escuela Judicial realizó un taller sobre enfoques pedagógicos en las carreras de Derecho de distintas universidades que gradúan profesionales en la materia (Dirección de Planificación, 2020). Este hecho resulta relevante pues en el Informe anterior se habían detectado importantes deficiencias en la formación inicial de quienes aspiraban a ingresar en la carrera judicial; el trabajo con las universidades, en ese sentido, puede ayudar a solventar dichas deficiencias en el futuro.

De manera similar, la Unidad de Defensa Pública divide sus labores de formación y capacitación en cuatro programas que se detallan en el cuadro 5.6. La población participante varía cada año. El programa básico y el de especialización se concentran en la formación de defensores públicos, mientras que el programa actualización cubre también al personal administrativo de la unidad de investigación y a técnicos jurídicos (Poder Judicial, 2020). Como se observa en el cuadro, las actividades regionales presentan los números más bajos de participantes, lo cual remite al desafío señalado en la edición anterior del *Informe Estado de la Justicia*, respecto a la necesidad de desconcentrar la formación para poder llegar a regiones ubicadas fuera de la GAM.

La Unidad de Capacitación de la Defensa pública ha identificado competencias débiles y ha desarrollado una oferta de cursos para contrarrestarlas. Algunos ejemplos<sup>6</sup> son:

<sup>6</sup> Se trata de cursos que se ofertaron entre 2016 y 2018 (no refieren a cursos anuales).



**Dictamen**

La formación inicial y continua es fundamental para las personas funcionarias del Poder Judicial. En el 2018 se redujo considerablemente la oferta y la población cubierta, especialmente en el curso de inducción que se brinda al culminar el periodo de prueba. La cantidad de personas capacitadas por la Escuela Judicial en el periodo 2016-2018 (suponiendo que no hay matrículas duplicadas de una misma persona) se redujo en un 61%. Las capacitaciones en órganos auxiliares tienen una oferta formativa más limitada y concentrada en la identificación de necesidades mediante competencias débiles o vacíos de formación.

**Aumenta la aplicación del régimen disciplinario**

El régimen disciplinario del Poder Judicial, según la Ley Orgánica del Poder Judicial 1993 (LOPJ), es ejercido por el Tribunal de la Inspección Judicial (TIJ), pero 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.

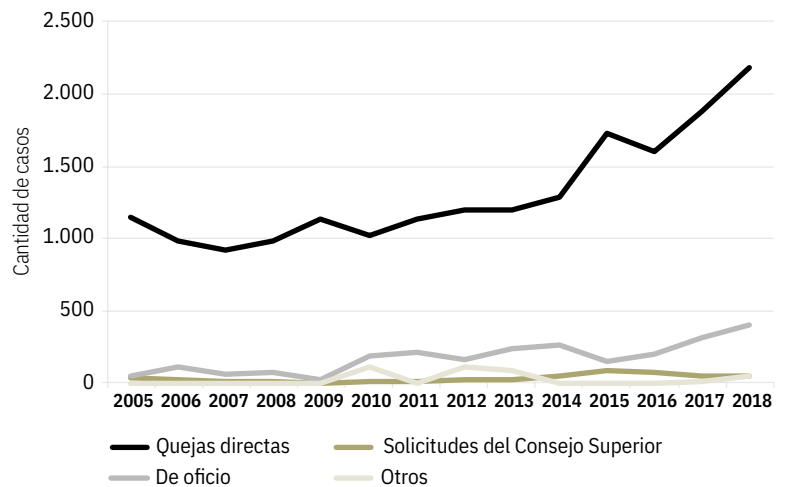
Al 2018, en el TIJ se registra un total de 2.680 procedimientos disciplinarios, cifra que entre 2005 y 2018 se incrementó en un 117%. Desde el último reporte con datos de 2012, dichos procesos aumentaron en un 81%, con incrementos anuales variables para los últimos tres años de los que se tiene registro. En la práctica, el régimen disciplinario se activa a partir de las quejas que se reciben, y estas representaron, en promedio, el 86% de los motivos que dieron pie al inicio de procedimientos en el TIJ. En 2005 las quejas representaron el 93%, pero conforme pasan los años han mostrado una tendencia a reducirse en la representación de procedimientos. En 2018 las quejas representaron un 81% de los motivos para iniciar procedimientos disciplinarios.

Esta leve reducción de las quejas directas como motivo principal se debe a un incremento de los procedimientos por causas abiertas de oficio. El *Segundo Informe Estado de la Justicia* reportó un leve aumento de los procedimientos por causas de oficio desde 2010; de hecho, los datos actuales confirman la tendencia, pues se pasó de un registro de 43 en 2005, a 397 en 2018 (gráfico 5.10). Los procedimientos iniciados por solicitud del Consejo Superior representan un bajo porcentaje del total y mostraron un incremento entre 2014 y 2016, pero una reducción en 2017 y 2018.

El TIJ funciona como mecanismo para la implementación del régimen disciplinario en primera y

Gráfico 5.10

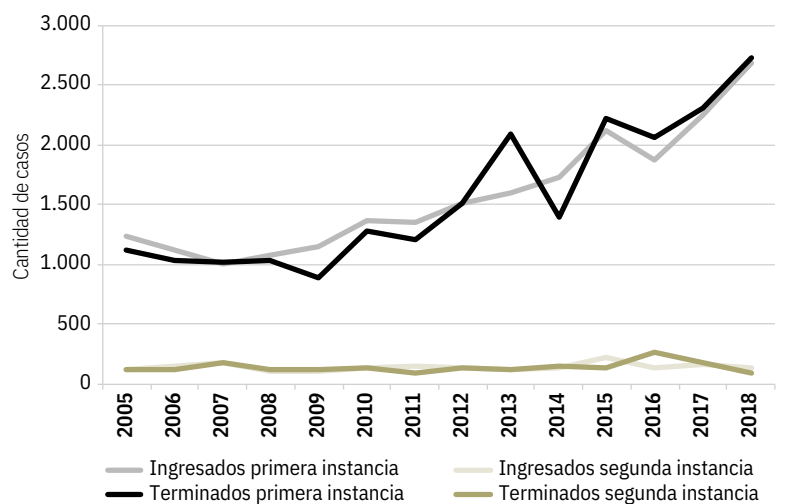
**Cantidad de procedimientos disciplinarios en el Tribunal de la Inspección Judicial, según motivo de inicio. 2005-2018**



Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, varios años.

Gráfico 5.11

**Casos ingresados y terminados en primera y segunda instancia del Tribunal de la Inspección Judicial. 2005-2018**

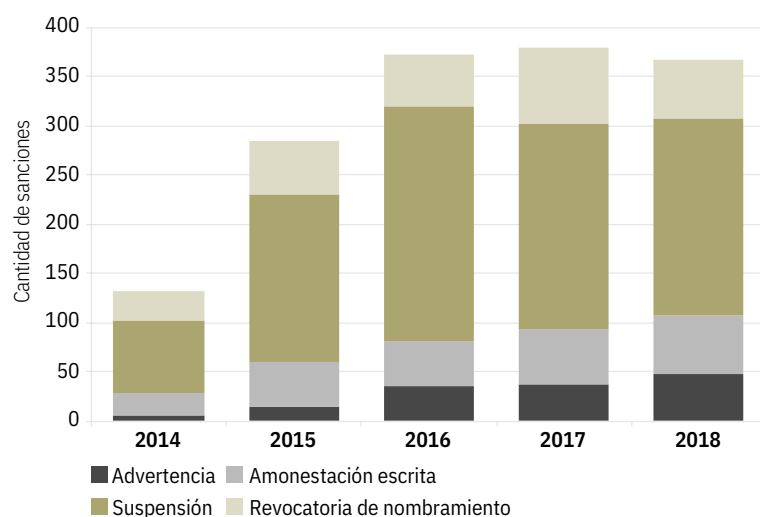


Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, varios años.

segunda instancia. En la primera, la carga de trabajo se ha incrementado de manera significativa. Los trámites de segunda instancia tuvieron un comportamiento estable, con un promedio de 146 causas por año entre 2005 y 2018 y su punto máximo en 2015, con 224 causas (gráfico 5.11).

Gráfico 5.12

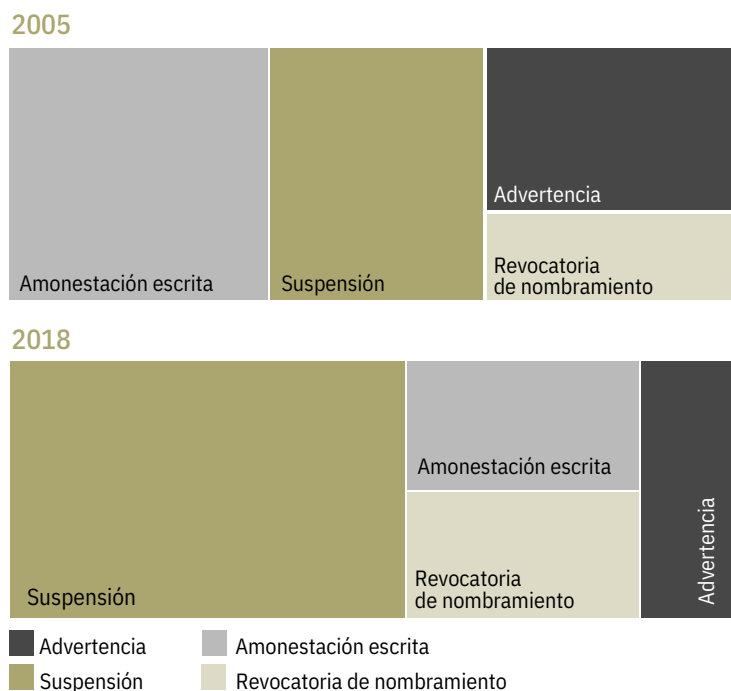
**Cantidad de sanciones impuestas por el Tribunal de la Inspección Judicial, según tipo. 2014-2018**



Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, varios años.

Gráfico 5.13

**Distribución de las sanciones impuestas por el Tribunal de la Inspección Judicial, según tipo. 2005 y 2018**



Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial, varios años.

Del total de casos ingresados en primera instancia entre 2005 y 2018, se logró terminar un promedio de 1.565, lo cual representa un porcentaje de conclusión que supera el 76%. En la segunda instancia se lograron cerrar un promedio de 143 causas en el período de estudio, para una tasa de éxito que superó el 100% en 2016 y 2017, cuando se logró resolver más de los ingresados. En 2018, el porcentaje se redujo a 72,6%. Es importante señalar que cuando el TIJ funciona como segunda instancia, lo hace en relación con los reclamos en alzada sobre los expedientes tramitados por las unidades disciplinarias de los órganos auxiliares. Las revisiones en alzada del TIJ las realiza el Consejo Superior (PEN, 2017).

Por otro lado, la cantidad de sanciones impuestas por el TIJ ha mostrado un comportamiento creciente entre 2014 y 2017: en 2005 se impusieron un total de 127 sanciones, en 2015 se incrementaron a 285, y en los últimos tres años de los que se tiene registro aumentaron hasta llegar a un promedio de 373 sanciones. Tal y como se muestra en el gráfico 5.12, desde 2014 se ha empezado a aplicar sanciones más estrictas como respuesta a las investigaciones realizadas. Conviene indicar, en relación con esto, que la suspensión y la revocatoria del nombramiento son las medidas que se usan en mayor proporción, en tanto que las medidas de orden preventivo, tales como la advertencia o la amonestación, se utilizan menos.

Si se analizan los datos con una perspectiva de más largo plazo, es posible observar un cambio significativo en el tipo de sanciones impuestas por el TIJ. Al comparar el tipo de sanciones impuestas en 2005 y 2018, se observa la reducción en el uso de la amonestación escrita y la advertencia, y el incremento que, en contraposición a dichas sanciones, tuvieron las medidas que suspenden al funcionario o que revocan su nombramiento de forma definitiva (gráfico 5.13).

**Retos para medir la corrupción siguen vigentes**

Al igual que en la edición anterior de este Informe, los casos que podrían relacionarse con corrupción representan el grupo más pequeño dentro de las causas analizadas y contemplan las siguientes categorías: 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 (PEN, 2017). En 2018, este tipo de causales representó menos de un 3% y la tendencia, es preciso destacarlo, ha sido decreciente desde 2011

(gráfico 5.14). Los procesos más numerosos corresponden a sanciones por incumplimiento de deberes y retardo (capítulo 2).

En los últimos años, el total de quejas tramitadas por incumplimiento de deberes se ha incrementado de forma significativa. Este rubro pasó de 248 casos en 2005, a 374 en 2014 y 1.591 en 2018. Las quejas tramitadas por negligencia, por el contrario, han sufrido una disminución, y pasaron de 415 en 2014, a 79 en 2018.

### Dictamen

En el período comprendido entre 2014 y 2018 se registran avances importantes en la aplicación del régimen disciplinario. La cantidad de procedimientos ingresados en primera instancia aumentó, así como su cierre en el año correspondiente. Los casos en segunda instancia muestran una tasa de resolución satisfactoria y un número mayor al que ingresa por año. Las sanciones impuestas sugieren medidas más estrictas. Hay pocos avances en el registro estadístico para generar alertas tempranas y prevención de casos de corrupción.

### Aporte especial. Rotación del personal en el Poder Judicial

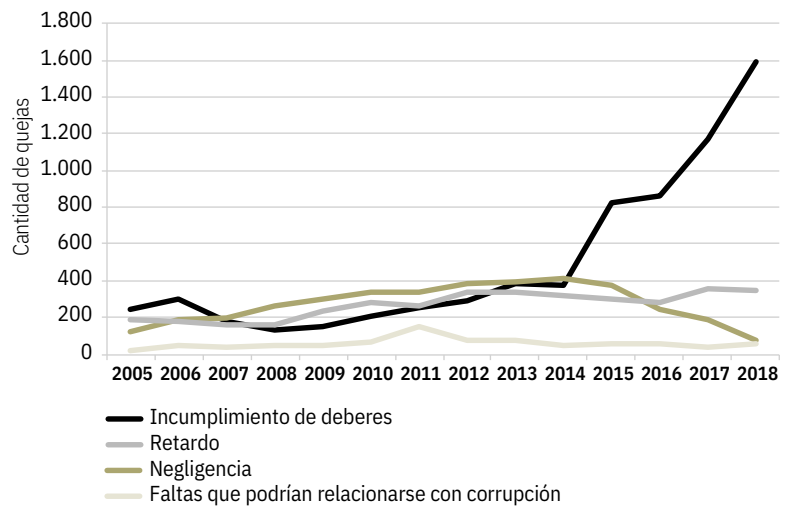
El *Segundo Informe Estado de la Justicia* dedicó uno de sus capítulos al tema de la gestión del talento humano en el Poder Judicial. Específicamente, se concentró en cuatro áreas de la gestión del recurso humano: la oferta y su formación inicial, la selección, el reclutamiento y desarrollo de las personas y la inducción y actualización profesional. Para esta edición se aborda el tema del recurso humano, profundizando en la temática de la rotación del personal y centrando el análisis en las personas que trabajan para el área jurisdiccional del Poder Judicial.

Los hallazgos de Solórzano (2019) muestran una alta rotación del personal con movimientos de corta duración entre un nombramiento y otro. Aunado a ello, se identificó una amplia variabilidad en cuanto a la duración y el número de casos por año, lo que vuelve más complejo el seguimiento del personal, su gestión adecuada y el estudio de las condiciones de trabajo y reconocimiento del personal, según el desempeño.

Cerca de la mitad de los movimientos analizados están en condición de nombramiento interino, mientras que el 40% son sustituciones y el porcentaje restante corresponde a nombramientos en propiedad.

Gráfico 5.14

### Cantidad de quejas tramitadas en el Tribunal de la Inspección Judicial, según causales de mayor incidencia<sup>a/</sup>. 2005-2018



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: elaboración propia con datos del Poder Judicial, varios años.

Las características varían, pero un rasgo muy determinante es la duración de cada uno de estos tipos de nombramiento. Las sustituciones son, en la mayoría de los casos, por períodos muy cortos, lo cual puede ser una limitante para el desarrollo de proyectos a largo plazo. Aunado a ello, muchos de los nombramientos en condición de sustitución dan pie a otros nombramientos –ya sea en esta condición, como interino o en propiedad–, sin embargo, el tiempo que transcurre entre nombramientos es variable, e incluso pueden pasar varios años para que una persona se reincorpore a las labores del ámbito jurisdiccional.

La duración de cada una de las acciones de personal, es decir, el plazo que la persona funcionaria se mantiene ocupando un mismo cargo, presenta gran variabilidad. Los nombramientos de solo un día han tendido a aumentar, al punto de llegar a duplicarse entre 2010 y 2018, situación que podría conllevar efectos adversos en el desempeño. Por otra parte, llama la atención que los nombramientos cuyo tiempo de duración ininterrumpida es de un año o más han tendido a disminuir y son los menos frecuentes en esta sección del Poder Judicial.

### La rotación del personal: aspectos metodológicos

Durante los procesos de consulta del *Informe Estado de la Justicia*, se mencionó reiteradamente que la rotación de personal judicial constituye un factor de peso en la gestión del conglomerado, en la medida en que dificulta la gestión del talento humano. La rotación de personal o recursos humanos se define como la fluctuación de personal entre una organización y su ambiente, y está determinada por el volumen de personas que ingresan y salen de la institución (Millán, 2006). La rotación de personal tiene un alto impacto en las organizaciones, genera gastos innecesarios y produce inestabilidad, lo cual limita el desarrollo óptimo de los objetivos. Si bien la rotación de personal implica la entrada de nuevos agentes y la salida de otros, también existen otras fluctuaciones de personal que pueden generar repercusiones en el desarrollo de las actividades institucionales.

El objetivo general de esta investigación fue analizar la movilidad del personal en el ámbito jurisdiccional del Poder Judicial, con el propósito de identificar patrones, establecer sus características y cuantificar su magnitud. Para ello se cuenta con registros administrativos del período comprendido entre 2004 y 2018 (recuadro 5.2). Las acciones de personal mencionadas en el documento corresponden a movimientos de personal de nombramientos interinos y ascensos<sup>7</sup>.

A partir de la revisión de la base de datos entregada y en conjunto con la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, se definió la clasificación de los tipos de movilidad que se emplea en la investigación (recuadro 5.3). Los datos permiten identificar una amplia variedad de posibles movimientos entre el personal, así como nombramientos de duración variable que van desde un día hasta varios años en un mismo puesto.

#### Recuadro 5.2

### Procesamiento de la base de datos de acciones de personal

La Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial suministró al Programa Estado de la Nación la base de datos de los movimientos de personal correspondientes a la sección jurisdiccional, insumo fundamental para realizar el análisis incluido en este capítulo. Esta base incluye todos los movimientos cuya fecha de fin de vigencia fue en el año 2004 o posterior; por lo tanto, se encuentran registros de movimientos realizados desde 1978 en adelante. Sin embargo, se contemplaron los casos cuya fecha de inicio es 2004 o posterior. Esta base de datos cuenta con 489.905 registros y cada uno corresponde a un movimiento de personal; por ende, una misma persona puede contar con varios registros en la base de datos (uno por cada cambio en su condición en la institución). La base incluye las siguientes variables:

- Identificación del funcionario
- Sexo del funcionario
- Clase de puesto
- Nombre de la oficina judicial
- Circuito judicial
- Número de puesto
- Fecha de nacimiento
- Edad cumplida al 9 de noviembre de 2018
- Condición de la persona funcionaria al 9 de noviembre de 2018
- Tipo de nombramiento
- Fecha de inicio de vigencia del nombramiento en el puesto
- Fecha de fin de vigencia del nombramiento en el puesto

Los procesamientos se realizaron con la base de datos anonimizada, mediante un análisis en tres etapas:

- Revisión y clasificación del historial de movimientos registrados para cada una de las personas funcionarias.
- Una vez clasificados los movimientos de personal registrados en la base, se desarrolla un análisis estadístico de los datos que permita cuantificar los movimientos y caracterizarlos, tomando en cuenta las variables de interés como distribución geográfica y temporal.
- Análisis de series de tiempo para comportamiento temporal de los movimientos de personal en el ámbito jurisdiccional, determinar la presencia de estacionalidad y proyectarlo para los futuros meses.

Fuente: Solórzano, 2019.

<sup>7</sup> Existen otros tipos de acciones o movimientos de personal que no se incluyen en esta investigación, debido a que no había datos disponibles.

### ▮ Recuadro 5.3

#### Categorización de las acciones de personal

Para clasificar los movimientos del personal se definieron diecisiete categorías, algunas de las cuales no son mutuamente excluyentes, pues un movimiento puede estar catalogado como un reingreso al ámbito jurisdiccional, pero en condición de sustitución. Las categorías definidas son:

1. Ingreso a la judicatura: Representa el primer período de nombramiento del funcionario en la judicatura. En la base de datos se contempla un período de estudio específico, por lo que esta categoría podría presentarse de previo a la fecha de inicio del estudio para algunos funcionarios y funcionarias.
2. Reingreso a la judicatura: Se refiere a las personas funcionarias que en algún momento habían trabajado en el Poder Judicial y que la base permite identificar, pero abandonaron la institución por un lapso determinado. En la práctica se catalogan como aquellos casos en los cuales transcurrieron tres años o más entre los nombramientos.
3. Ascenso interino: Involucra a las personas que ocupan un puesto de superior categoría a la que ocupan con inmediata anterioridad, por un periodo **definido**.
4. Ascenso en propiedad: Remite a las personas que ocupan una plaza de superior categoría a la que ocupan con inmediata anterioridad, por un periodo **indefinido**.
5. Movimiento de personal en puestos de misma categoría: Se refiere a todo cambio en las personas interinas, siempre y cuando dicho cambio sea a un puesto **de la misma categoría** que el ocupado anteriormente. Únicamente personas interinas.
6. Movimiento de personal en plazas de categoría superior: Contempla todo cambio en las personas interinas, siempre y cuando dicho cambio sea a un puesto de **mayor categoría** que el ocupado anteriormente. Únicamente personas interinas.
7. Movimiento de personal en plazas de categoría inferior: Refiere a todo cambio en las personas interinas, siempre y cuando dicho cambio sea a un puesto de **menor categoría** que el ocupado anteriormente. Únicamente personas interinas.
8. Primer nombramiento en propiedad: Esto se da cuando una persona interina en el Poder Judicial cambia su condición a propiedad; este cambio puede darse en una plaza de cualquier tipo.
9. Retorno a plaza: Se trata del funcionario que tiene propiedad y que estuvo sustituyendo a otra persona por un tiempo determinado, después del cual vuelve a ocupar su puesto en propiedad.
10. Retorno a puesto: Involucra al funcionario interino que estuvo sustituyendo a otra persona por un tiempo determinado, pero que posteriormente vuelve a ocupar el puesto interino que tenía.
11. Traslado: Implica un cambio en el número de puesto, en la oficina judicial o circuito, manteniendo la misma clase de puesto por un periodo **definido**. Únicamente personas propietarias.
12. Traslado en propiedad: Implica un cambio en el número de puesto, en la oficina judicial o circuito, manteniendo la misma clase de puesto por un periodo **indefinido**. Únicamente personas propietarias.
13. Sustitución: El funcionario ocupa el puesto de otra persona por un período de tiempo determinado, pero una vez finalizado este lapso retorna al puesto que ocupaba anteriormente; en el caso de los funcionarios interinos existe la posibilidad de quedar sin nombramiento después de cubrir la sustitución. Es aquella persona que reemplaza a otra, por motivos de permiso con goce de salario, incapacidades y vacaciones, razón por la cual existen dos o más personas en el mismo rango de fechas para un mismo número de puesto.
14. Reasignación de puesto: Implica un cambio en la clase de puesto, bajo un mismo número de puesto. La reasignación exige modificar la nomenclatura de la clase del puesto, manteniendo el mismo número de puesto; modificación que responde a un estudio o criterio técnico, el cual obedece a necesidades institucionales.
15. Descenso interino: El funcionario que pasa a ocupar un puesto de menor categoría que el inmediatamente anterior, por tiempo **definido**.
16. Descenso en propiedad: El funcionario que pasa a ocupar una plaza de menor categoría que el puesto inmediatamente anterior, por tiempo **indefinido**.
17. Egreso: Se presenta cuando el funcionario deja de trabajar en definitiva para el Poder Judicial, ya sea por jubilación, renuncia o revocatoria de nombramiento.

Con respecto a los movimientos interinos, cabe señalar que se refiere a aquella persona que reemplaza a otra por motivos diferentes a los mencionados en la sustitución; en este solamente hay una persona nombrada en un mismo rango de fechas y en un puesto.

### Disminuye el ingreso de personal, pero aumentan los movimientos entre puestos

Entre 2005 y 2017, en promedio se llevaron a cabo 619 ingresos anuales. Sobresale el comportamiento de 2004, con 2.009 ingresos, año en que, precisamente, se empezó a utilizar el sistema de información que registra las acciones de personal. En 2008 se registran 858 nuevos ingresos al ámbito jurisdiccional y a partir de este año la tendencia es decreciente. La mayoría de los ingresos al ámbito jurisdiccional presentados entre 2004 y 2018 corresponden a nombramientos en condición de sustitución (43%), seguido de nombramientos interinos (39%). Los años 2004 y 2012 son atípicos, ya que se dan más nombramientos en propiedad que en el resto del período (15% y 12%, respectivamente). Únicamente el 29% del total de personas que ingresan en condición de sustitución permanecen en esa categoría durante la totalidad del tiempo que laboran en el ámbito jurisdiccional, es decir, el 71% restante ingresa como sustituto, pero posteriormente accede a puestos interinos o propietarios (gráfico 5.15).

Entre 2014 y 2018 se presentaron 10.573 ingresos al ámbito jurisdiccional, de los cuales el 49% corresponde a puestos auxiliares, el 29% a técnicos y el 11% a jueces; sin embargo, la tendencia ha experimentado variaciones importantes a través de los años. Entre 2004 y 2010 cerca del 80% de los ingresos a este ámbito correspondían a puestos auxiliares, pero a partir de 2011

esta cifra disminuye drásticamente (12% anual en promedio). A partir de 2011 entra a regir la categoría de puesto técnico, la cual ocupa cerca del 60% de los ingresos anuales a la jurisdicción, mientras que los ingresos a este ámbito con categoría de juez representan anualmente cerca del 10%, con un comportamiento estable en el período de análisis. Los cambios drásticos en el número de ingresos de clases de puestos auxiliares y técnicos son explicados por modificaciones en los nombres de estos puestos y salida de vigencia de clases de puestos auxiliares (Solórzano, 2019). La mayoría de los ingresos se dan en condición de sustitución o interina, no obstante, un 11% de los jueces ingresan con propiedad.

Si bien la cantidad de ingresos al ámbito jurisdiccional ha presentado una disminución desde 2004, la cantidad de acciones de personal ha tendido a aumentar, alcanzando su máximo en 2017 con más de 44.000; incluyen ascensos, renovación de nombramientos, egresos y sustituciones, entre otros<sup>8</sup>. Esto indica que, aunque no se contraten más personas, hay movimiento entre quienes ya estaban contratados; se trata, entonces, de movimientos producidos en el interior de la institución.

El primer nombramiento en propiedad es una categoría que aplica para aquellas personas que ingresaron al ámbito jurisdiccional en condición de interinos o sustitutos y con el tiempo fueron nombrados en puestos propietarios. Entre 2004 y 2018 se presentaron 2.598 casos, los cuales representan 0,53% del total de acciones de personal. Este tipo de nombramientos en propiedad ha presentado una tendencia decreciente desde 2013, pero tuvo valores importantes en 2010 y 2013, cuando se registraron 451 y 363 nuevos casos de ingreso al régimen de propiedad (gráfico 5.16).

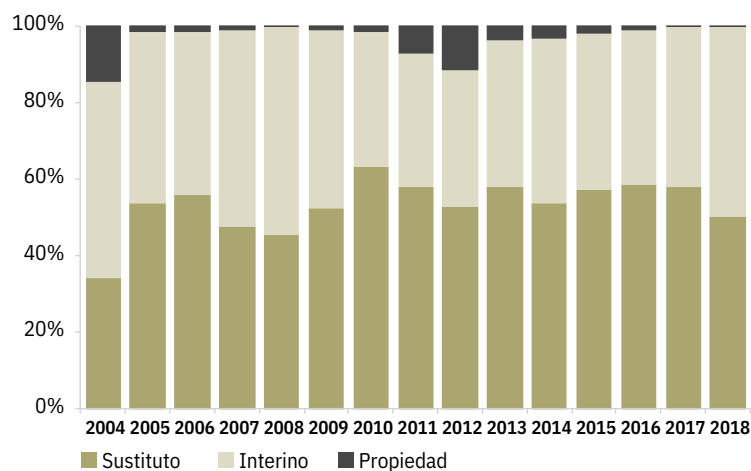
Los nombramientos en propiedad representan, en la mayoría de los casos, la oportunidad para acceder a otros puestos. Cabe señalar que solamente un 2,4% de las personas funcionarias se fueron del ámbito jurisdiccional sin acceder a otros nombramientos después de ser designados en propiedad. En promedio, quienes ocuparon estos cargos en propiedad permanecieron en sus puestos casi dos años (1,8 años). La mayor parte de los primeros nombramientos en propiedad se dan en tres clases de puestos: auxiliar judicial (28%), juez (26%) y técnico judicial (22%).

### Alta rotación del personal dificulta labores de gestión del talento humano

La duración de los nombramientos –es decir, la cantidad de días transcurridos entre el inicio del

#### Gráfico 5.15

### Distribución porcentual de los ingresos de personal al ámbito jurisdiccional, por tipo. 2004-2018



Fuente: Solórzano, 2019.

<sup>8</sup> No se contempla la totalidad de las acciones de personal de 2018, pues la extracción de los datos se hizo el 9 de noviembre de 2018.

nombramiento y su finalización–, presenta un comportamiento muy variable. En todo el período predominan los nombramientos cortos, principalmente los de un mes o menos<sup>9</sup>. En 2011, específicamente, un 5% de los nombramientos tiene una duración de un año o más, cifra considerablemente alta en comparación con el resto de los años sometidos a estudio, cuya tendencia se ha mantenido baja y estable.

En el gráfico 5.17 se muestra la distribución porcentual de las acciones de personal de acuerdo con el período de duración y el año de inicio. Entre el año 2010 y el 2018 los nombramientos cuya duración es de un día se duplicaron, pasando de 17% a 34%; entretanto, los nombramientos con duración de entrada de una semana y un mes han tendido a disminuir. Los nombramientos de un año o más han disminuido, mientras que los mayores a un mes y menores a un año han repuntado en los últimos tres años.

El tiempo transcurrido entre la fecha de finalización de una acción de personal y la entrada en vigor de otra, para una misma persona funcionaria, muestra un rango de variación muy amplio, pues transcurren entre uno y 5.013 días, para un promedio de diez días. Más del 80% de los nombramientos se presentan en un lapso de una semana o menos con respecto al anterior. Por otra parte, se observa que, en promedio, anualmente se nombra a 130 personas cuyo nombramiento inmediato anterior se presentó con un año o más de diferencia. Esta información sugiere que los nombramientos cortos implican un mayor desgaste en términos de gestión del talento humano, aunque signifiquen una solución momentánea ante carencias temporales de personal en ciertas áreas. Las personas encargadas de la gestión deben tramitar contratos en muy poco tiempo y monitorear los cambios en múltiples áreas de manera constante.

En el gráfico 5.18 se ilustra el total de acciones de personal mensuales, cuya tendencia ha sido creciente a lo largo de los años analizados. En promedio, mensualmente se generan 2.739 acciones de personal, con un máximo de 5.525 (emitidas en julio del 2017). En 2004, particularmente durante los dos primeros meses de ese año, se registran menos de 500, una cantidad atípica que puede estar relacionada con la forma de extracción de los datos. Existen meses con una mayor cantidad de acciones de personal, entre ellos, enero, abril, julio y octubre; meses que, en su mayoría, coinciden con períodos de vacaciones o festividades. Por otra parte, hay meses como febrero, junio y noviembre, durante los cuales descienden considerablemente.

► Gráfico 5.16

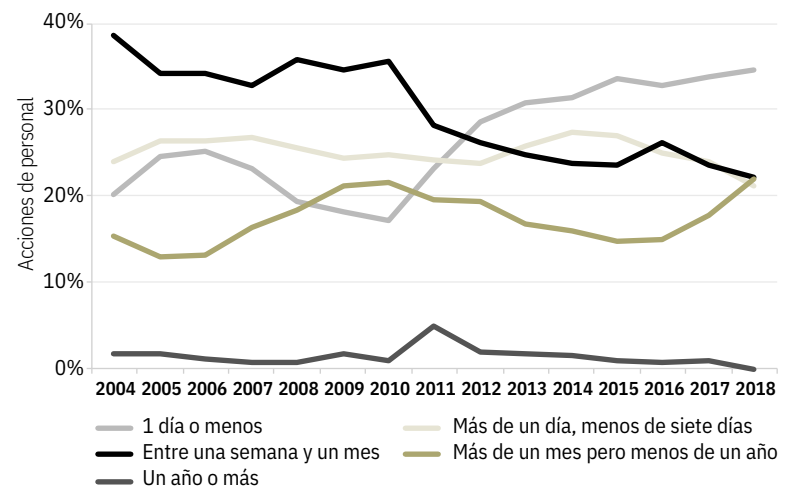
**Cantidad de primeros nombramientos en propiedad en el ámbito jurisdiccional. 2004-2018**



Fuente: Solórzano, 2019.

► Gráfico 5.17

**Distribución de acciones de personal por período de duración y año de inicio. 2004-2018 (porcentajes)**

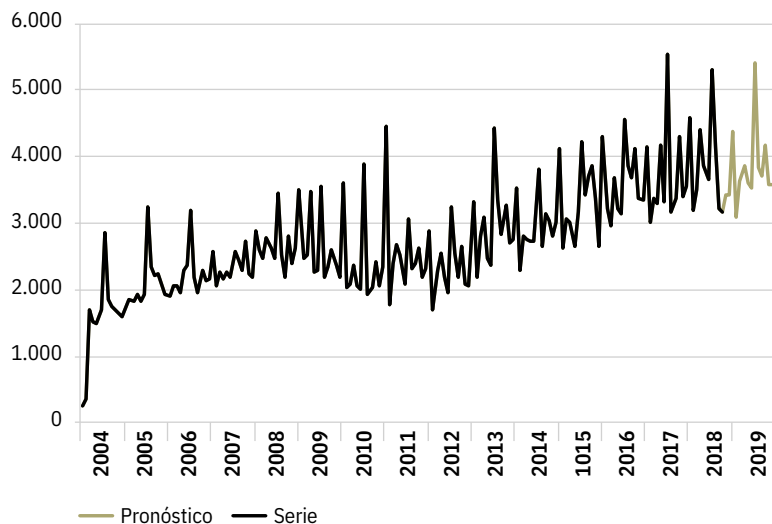


Fuente: Solórzano, 2019.

<sup>9</sup> En 2011 se presentó un valor inusual, ya que en promedio los nombramientos que iniciaron ese año fueron de 106 días. Esto se debió a que una gran cantidad de nombramientos aún estaban vigentes cuando se produjo la entrega de la base de datos.

► Gráfico 5.18

### Cantidad mensual de acciones de personal en el ámbito jurisdiccional<sup>a/</sup>. 2004-2019

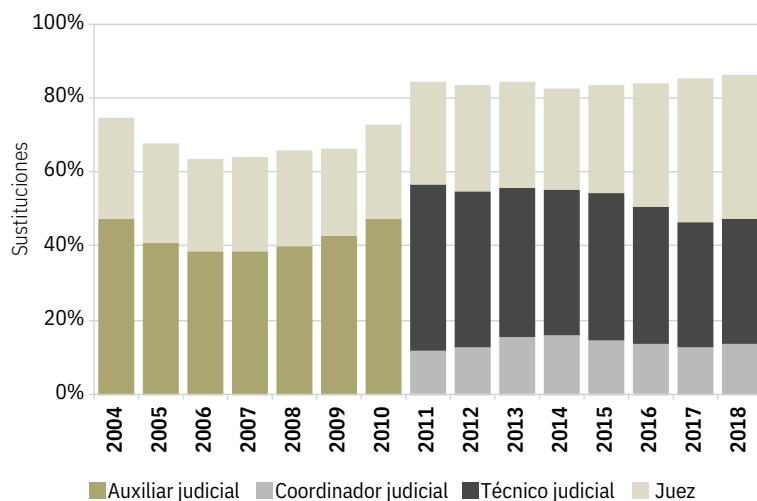


a/ Realizado mediante un análisis de series de tiempo que permite conocer patrones de comportamiento en el largo plazo, medir efectos de algún cambio estructural y hacer proyecciones a partir del conocimiento acumulado.

Fuente: Solórzano, 2019.

► Gráfico 5.19

### Porcentaje de sustituciones en acciones de personal, según tipo de puesto. 2004-2018



Fuente: Solórzano, 2019.

### Acciones de personal se concentran en sustituciones y movimientos de interinos

En promedio, las acciones de personal relacionadas con nombramientos interinos y sustituciones concentran la mayoría de las acciones de personal registradas anualmente. La sustitución ocurre cuando un funcionario ocupa el puesto de otra persona por un período determinado, por diversos motivos tales como incapacidades, vacaciones y otras sustituciones, entre otros. Las sustituciones presentan un comportamiento ascendente durante el período de estudio, cuyo máximo se presentó en 2016, cuando se registraron 19.526.

Estas acciones de sustitución de personal tienen una duración promedio de 8,5 días con variaciones importantes. El 38% se dan por un período de un día o menos; le siguen las que duraron más de un día, pero menos de una semana (33%), y finalmente, con un 25%, las que abarcaron más de una semana y menos de un mes.

Cuatro clases de puestos concentran la mayoría de las sustituciones por año: los jueces y juezas, con una cuarta parte, cifra que aumentó a 39% en 2017 y 2018; los auxiliares judiciales, que durante el período 2004-2010 concentraron poco más del 40%; los técnicos judiciales, con un 39% anual; y finalmente, los coordinadores y coordinadoras judiciales, categoría que surge en 2011 y contempla poco más del 10% por año (gráfico 5.19).

Sumado a la gran cantidad de sustituciones por períodos cortos de tiempo, se encuentran los múltiples movimientos que se dan con el personal interino. Las personas en esta categoría están expuestas a la continua renovación de su nombramiento por períodos determinados. Esto se conoce como movimiento de personal en la misma categoría y se presenta cuando existe más de un nombramiento interino en la misma clase de puesto y de manera consecutiva. En total se registran 158.821 nombramientos de este tipo, los cuales representan un 33% de todas las acciones de personal incluidas en la base de datos. El promedio de estos nombramientos es de 32 días, sin embargo, un porcentaje importante corresponde a un día o menos. En 2018, por ejemplo, este rubro representó un 23% del total de movimientos en la misma categoría, mientras que anualmente el porcentaje de estos nombramientos de más de un año es menor a un 1%.

Durante el período analizado, un total de 8.687 funcionarios y funcionarias han estado nombrados de forma interina. Si bien la mayoría lo ha experimentado en pocas ocasiones, un 10% solo lo ha hecho una vez y un 36% entre dos y diez veces, existe un grupo –que representa el 7% de estos funcionarios– que ha pasado por esta situación más de 50 veces. El caso más extremo



es el de dos funcionarios que han experimentado movimientos de personal en la misma categoría 139 veces; uno de ellos ha sido nombrado en tres clases de puestos distintos y el otro en cuatro.

Cabe destacar que, contrariamente a los nombramientos interinos, los nombramientos en propiedad han presentado una tendencia decreciente desde 2013, pese a que mostraron movimientos importantes en 2010 y 2013, cuando se registraron 451 y 363, respectivamente. Entre 2004 y 2018 se presentaron 2.598 de estos casos, los cuales representan un 0,53% del total de acciones de personal. En promedio, las personas que recibieron nombramientos en propiedad permanecieron en esas plazas por casi dos años (1,8 años). La mayor parte de los primeros nombramientos en propiedad se registran en tres clases de puestos: auxiliar judicial (28%), juez (26%) y técnico judicial (22%).

### Predominan reingresos y traslados de corta duración

Los reingresos al ámbito jurisdiccional corresponden a los casos en que para un mismo funcionario transcurren tres o más años entre un nombramiento y otro. Entre 2007 y 2018 se presentaron 598 reingresos a este ámbito, con una tendencia creciente cuyo máximo fue alcanzado en 2017, con un total de 72 casos. La mitad de los reingresos se dio en condiciones de sustitución, 37% como interinos y 13% en propiedad, con variaciones importantes en algunos años; por ejemplo, para el 2011 la cifra de reingresos en propiedad fue de 32%, mientras que en 2008 fue de 3%.

El nombramiento a partir del cual la persona reingresa al ámbito jurisdiccional se caracteriza por ser de tiempo relativamente corto (en promedio, 38 días). Sin embargo, esto no implica que después de este período la persona vuelve a salir de la institución inmediatamente, pues puede ser que le sucedan otros nombramientos (en el 10% de los casos el reingreso termina con el egreso del funcionario de la institución). Entre 2004 y 2018, diecinueve personas reincidieron en reingreso, es decir, abandonaron el ámbito jurisdiccional en dos ocasiones y volvieron a ingresar. El mayor número de reingresos se presenta en la clase de puesto “Juez 3”, categoría que representa un 15% del total, seguido por “Técnico judicial 1” con un 12%, y “Técnico supernumerario” con un 10%.

Por otra parte, los traslados son situaciones que experimentan quienes tienen una propiedad en el Poder Judicial. Pueden ser temporales (a puestos interinos) o permanentes (a puestos en propiedad); además, implican un cambio en la oficina o circuito judicial. Entre 2004 y 2018 se dieron 4.469 acciones de personal referentes a traslados, 83% de ellos temporales. Los traslados en propiedad se han mantenido considerablemente constantes entre 2011 y 2018, pues en promedio se presentan 50 traslados en esta condición al año. Los traslados temporales han presentado una tendencia decreciente a partir de 2008, alcanzando su mínimo en 2017, con 142. En promedio, al año se registran un total de 247.

Los traslados temporales son por 44 días en promedio, mientras que los permanentes son de 846 días, es decir, poco más de dos años. En el caso de los traslados más recientes, algunos siguen vigentes, por lo tanto, el descenso en la serie no puede considerarse una tendencia. La mayoría de los traslados se dan entre oficinas de un mismo circuito; el 11% de los traslados se presenta en el Primer Circuito Judicial de San José. El segundo caso más frecuente corresponde a un 3% de los traslados, y se presenta del Segundo Circuito Judicial de San José hacia el primero de esta misma zona.

### Dictamen

Las acciones de personal en el ámbito jurisdiccional se caracterizan por una amplia volatilidad y por presentar marcadas diferencias a lo largo de los quince años en estudio. Conviene señalar que no solo han aumentado en el periodo analizado, sino que son múltiples, de corta duración y están ligadas a festividades y períodos de vacaciones. El análisis no permite abordar las consecuencias que estos movimientos de personal tienen sobre el rendimiento de las personas funcionarias y el desarrollo de las funciones de la institución.

---

## Créditos

**Borrador del capítulo:** Jennyfer León Mena.

**Insumos:** *Patrones de rotación de personal en el Poder Judicial*, de Ariel Solórzano Gutiérrez. La sección de aporte especial también se extrajo de dicha ponencia.

**Edición técnica:** Evelyn Villarreal Fernández y Jesús Sáenz Solís.

**Revisión y corrección de cifras:**

Gabriel Barrios Arias y Jennyfer León Mena.

**Visualización de datos y gráficos:**

Jennyfer León Mena y Ariel Solórzano.

**Edición de textos y corrección de estilo:** Laura Flores Valle.

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

**Taller de consulta:** Roxana Arrieta Meléndez, Juan Gabriel Mena Araya, Jazmín Orozco Arias.