

Capítulo 6

Poder Judicial en su función Jurisdiccional

6

Hallazgos principales

Casos ingresados

- Los cobros judiciales concentran la mayor cantidad de casos ingresados al sistema de administración de justicia. Pasaron de 25,9% en 2016, a 33,1% en 2018, con lo cual superaron a la materia penal, que solía ocupar el primer lugar.
- En el período 2015-2018 el Primer Circuito Judicial de San José registró un notable aumento en la litigiosidad. En los demás circuitos los cambios fueron leves en términos absolutos.
- Entre 2016 y 2018 el mayor porcentaje del presupuesto judicial se utilizó para atender asuntos relativos a la materia penal (33,7%). No hubo cambios significativos en la distribución presupuestaria para las demás materias.

Casos terminados

- La relación de jueces por cada 100.000 habitantes creció de 26,5 a 28,7 entre 2016 y 2018. Las nuevas plazas se asocian principalmente a las reformas procesales en las materias laboral y civil.
- La cantidad de casos atendidos en primera instancia por juez disminuyó: pasó de 491 en 2015, a 412 en 2018.
- Entre 2015 y 2018 se registró un descenso de los casos terminados netos en todas las materias, excepto en la constitucional. En algunas la disminución fue superior al 20%.

- Se mantiene la tendencia al aumento en el costo por caso judicial, que en 2018 ascendió a 811.676 colones.
- En 8 de 10 materias analizadas no se redujo el plazo promedio para dictar sentencia. Incluso en jurisdicciones que reciben pocas causas la duración es muy elevada, como ocurre en la agraria y la notarial.

Circulante

- En 2018 el 93,3% de los circuitos judiciales presentaron aumentos significativos en su circulante, en comparación con el año 2016. Sobresalen el Primer Circuito de Alajuela, con un incremento del 72,4%, y el Primer Circuito de San José, que reportó el mayor número de causas activas (344.461). La excepción a este comportamiento fue el Segundo Circuito de San José.
- El 80,3% del aumento en el circulante se explica por la cantidad de casos asociados a la materia de cobros. En 2018 el 53,3% de las causas activas correspondió a este tema.

Órganos auxiliares

- Las plazas profesionales del OIJ destinadas a puestos policiales crecieron un 16% entre 2016 y 2018. Este aumento es mayor al reportado para otros cargos.

► Hallazgos principales

- En 2018 se mantuvo la tendencia creciente en la demanda de casos, fundamentalmente en las oficinas especializadas del OIJ. Esta situación no refleja una mayor cantidad de acciones en el proceso de investigación.
- El número de asuntos tramitados por la Defensa Pública asociados a la Reforma Procesal Laboral creció más de un 8.000%, al pasar de 208 casos en 2015 a 18.219 en 2018.
- En el período 2016-2018 el circulante promedio por defensor público se redujo un 2,6%.

Prisionalización

- La prisionalización y el hacinamiento penitenciario aumentaron durante el período 2017-2019.
- Entre 2014 y 2017 se desaceleró el crecimiento de las sentencias condenatorias en tribunales de flagrancia; en el 2018 se registra nuevamente un aumento importante.
- Las condenas de menos de cinco años se incrementaron un 13,5% en el período 2016-2018.
- Las personas indiciadas pasaron de representar un 20,3% de la población penitenciaria en 2015, a un 29,5% en 2019.

CAPÍTULO 6

Poder Judicial en su función Jurisdiccional

Introducción

Este capítulo valora el desempeño del Poder Judicial desde la perspectiva del acceso a una justicia pronta y cumplida. Para ello, da seguimiento a los indicadores agregados de organización y funcionamiento de las distintas jurisdicciones, a partir de fuentes de información institucionales que fueron sometidas a una cuidadosa verificación de su calidad y consistencia.

En tal sentido, se da continuidad a los análisis efectuados para las dos primeras ediciones del *Informe Estado de la Justicia* (2015 y 2017), a fin de conocer los principales cambios ocurridos en indicadores clave como casos entrados, casos terminados, carga de trabajo por juez, circulante, costo por caso y tasa de prisionalización, así como el comportamiento específico en dos materias que acaparan la mayor parte de la carga de trabajo del Poder Judicial: cobros y penal.

Es importante recordar que el conglomerado judicial es diverso, por tanto, los hallazgos varían dependiendo del área que se analice, así pues, es posible encontrar ámbitos de bajo y alto desempeño. Por eso resulta conveniente, en los casos en los que es posible, explorar la variabilidad por tema y por circuito territorial, en la judicatura y en los órganos auxiliares, actualizando la información reportada en las entregas anteriores e incorporando nuevos indicadores.

Este capítulo no pretende ser una auditoría del Poder Judicial en su conjunto. Su objetivo es más modesto: crear un sistema básico de indicadores clave para aproximar las tendencias del desempeño judicial, que sirva como punto de partida para estudios de mayor profundidad, orientados a conocer los factores determinantes en cada tema de interés.

Esta edición reitera el llamado efectuado desde el

Primer Informe (2015), en el que se señaló la inopia de indicadores específicos para evaluar la competencia judicial, incluyendo estadísticas de proceso, gestión y resultados con amplia capacidad de desagregación. Cinco años después, hay pocos avances en esta materia a pesar de los esfuerzos institucionales y de inversión. La información sigue concentrada en grandes flujos y exhibe variaciones significativas en las tendencias. Para realizar los estudios que aquí se reseñan se utilizaron estadísticas de casos entrados, terminados, duraciones promedio, carga según personal, entre otros. Son datos generales, por lo que no reflejan la diversidad de funciones que lleva a cabo la judicatura. Sin embargo, son los registros disponibles que se emplearon para explorar y comparar en el tiempo con cierta estandarización.

Por ser este un capítulo de seguimiento, su alcance es descriptivo. No se formulan hipótesis acerca de las causas de las tendencias encontradas. Hay múltiples factores que podrían estar incidiendo, pero se requerirían más datos y otros abordajes metodológicos para determinar su peso explicativo.

Resumen

Los indicadores macro de desempeño de los servicios que brindó el Poder Judicial entre los años 2016 y 2018 exhiben, en términos generales, un comportamiento similar a la tendencia que se reportó en el *Segundo Informe Estado de la Justicia*, pues persiste una disminución de la cantidad de casos resueltos, con mayores duraciones y circulante, es decir, una acumulación del volumen de trabajo, aunque con matices en su intensidad según la materia, el circuito judicial y el órgano que se analice.

Entre los hallazgos obtenidos sobresale el crecimiento en el circulante, es decir, en la cantidad de casos que están pendientes de resolución, en proceso de ejecución o con alguna resolución provisional. Paralelamente se reportó una disminución de los asuntos terminados y un incremento del 12,9% en los casos ingresados netos durante el trienio 2016-2018. Como resultado de estas tendencias, se registró un aumento en el costo por caso terminado, el cual superó los 800.000 colones.

El análisis por jurisdicciones muestra un crecimiento importante de la demanda por los servicios relacionados con cobros judiciales. Este tema se ha constituido en el ámbito más recurrido del sistema, por encima de la materia penal, que solía ocupar el primer lugar. Este aumento no ha sido acompañado de una asignación proporcional de recursos. Por el contrario, el presupuesto judicial distribuido por materia se mantiene enfocado en los asuntos penales. Situación que se justifica, si se tiene en cuenta que la complejidad y cantidad de las partes que intervienen en las causas de este tipo es mayor al de otras asignaturas como cobros.

Por último, el análisis sobre la administración de justicia, incluyendo el sistema penitenciario, identificó un aumento del hacinamiento carcelario, impulsado sobre todo por el incremento de la prisionalización. Esta última, a su vez, fue propiciada por una mayor cantidad de condenas menores a cinco años y de personas indiciadas (en prisión preventiva), que permanecen en los centros penales.

Crecimiento de la carga de trabajo está territorialmente concentrado

Para dar seguimiento al volumen de trabajo que ingresa al Poder Judicial, se utilizaron las estadísticas sobre los nuevos casos ingresados, la población y el territorio que atienden los distintos circuitos judiciales. A partir de esa información se consideran las cargas de trabajo en los diversos territorios según las materias jurisdiccionales.

Fuerte aumento de la litigiosidad en el Primer Circuito de San José

En este apartado se analiza la distribución territorial de la carga de asuntos que ingresaron al Poder Judicial, con base en la litigiosidad, indicador que mide la cantidad de casos brutos entrados por cada mil habitantes, según circuito judicial (recuadro 6.1).

En el período bajo estudio (2015-2018) la litigiosidad promedio pasó de 128 a 151 causas ingresadas por cada mil habitantes, lo que representa un aumento del 17,5%. Cabe señalar que el crecimiento que experimenta este indicador se asocia al aumento de la liti-

▮ Recuadro 6.1

Cálculo del ingreso de casos nuevos, netos y brutos

Se denomina casos ingresados brutos a todos los asuntos recibidos por el sistema de administración de justicia en un año calendario. Para efectos de análisis, en este Informe se calcula el número de casos ingresados netos, que corresponde a las demandas interpuestas cada año ante las oficinas jurisdiccionales de primera o única instancia, eliminando la duplicación de casos que se produce si un mismo expediente es registrado en dos o más oficinas o materias.

El valor neto se obtiene de restar, al total de casos entrados en cada materia, la cantidad de incompetencias dictadas. Se calcula de forma diferenciada para las siguientes materias:

- **Penal:** al número de casos entrados en las fiscalías penales se restan las incompetencias dictadas por esos despachos y los asuntos enviados a la Unidad de Trámite Rápido, a la fiscalía de origen y a la Fiscalía Penal Juvenil. A la cantidad así obtenida se le suman las denuncias por delitos de acción privada que ingresan directamente a los tribunales de juicio.
- **Penal juvenil:** resulta de restar las incompetencias a los casos entrados. Para 1995 y 1996 la resta se hace con respecto a los asuntos ingresados en los juzgados competentes, y a partir de 1997 con respecto a las causas recibidas en las fiscalías especializadas en esta materia.
- **Tránsito:** solo se consideran los casos en los que se abre un expediente (colisión, lesiones, atropello, “estrellonazo”, vuelco y otros, así como las infracciones simples en las que la persona infractora se opone a la multa). No se toman en cuenta las infracciones simples (mal aparcado, no llevar triángulo de seguridad, manejar sin licencia, entre otras) en las que el infractor no se opone y, por ende, no se abre un expediente.
- **Violencia doméstica:** hasta 2010 la entrada neta se obtenía sumando a los casos entrados los testimonios de pieza y restando al resultado las incompetencias. A partir de 2011, la cantidad “real” de incompetencias se calcula al sumar el número de causas enviadas a otras jurisdicciones con los testimonios de pieza remitidos al Ministerio Público, total al que se le restan los testimonios de pieza entrados.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2017.

giosidad en el Primer Circuito de San José, que pasó de 583 a 825 casos entrados por cada mil habitantes. Como esta oficina atiende una importante cantidad de asuntos, su comportamiento afecta el promedio nacional (gráfico 6.1). La presencia de entes especializados que solamente se encuentran en este circuito y la mayor cantidad de entidades bancarias en la zona (de las cuales provienen un importante volumen de las demandas que se presentan en los juzgados de cobros) son factores que inciden en esta dinámica.

En este aspecto dos elementos llaman la atención. En primer lugar, que la mayoría de oficinas que registraron aumentos, aunque leves, se localizan en zonas periféricas, hecho que evidencia la importancia de fortalecer las capacidades de atención y gestión en estas áreas. En segundo lugar, que las estadísticas reportadas para el Segundo y Tercer Circuito de San José se alejan de la tendencia general en tanto en uno de ellos se redujo la litigiosidad y en el otro no hubo variaciones. Es una tarea pendiente estudiar las razones que explican estas dinámicas.

Sin cambios en la organización territorial del Poder Judicial

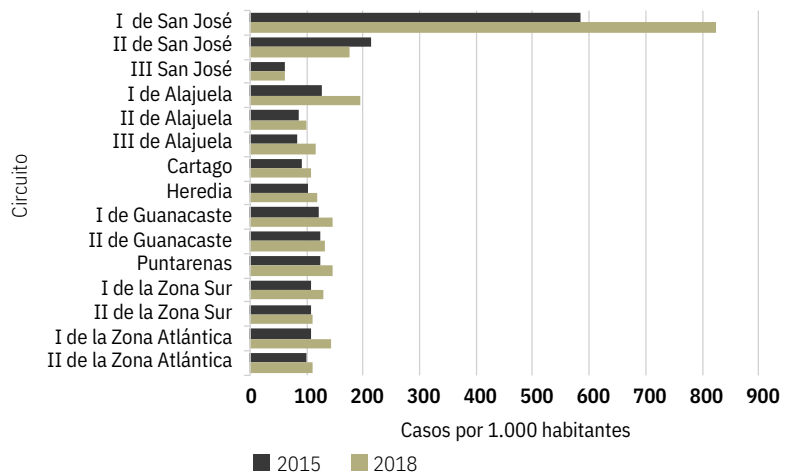
El Segundo Informe del Estado de la Justicia (2017) analizó la distribución territorial de los circuitos judiciales y la cantidad de personas atendidas por cada uno de ellos. Los resultados de ese examen evidenciaron que hay un conjunto de oficinas que, si bien abarcan un territorio pequeño, atienden un alto número de personas. Este fenómeno se observó sobre todo en las provincias de la Gran Área Metropolitana. Por el contrario, en las zonas costeras y menos pobladas la superficie cubierta por los despachos judiciales es mayor. Por tanto, se confirmó que existen brechas importantes en cuanto a la cobertura y atención según la zona del país.

En esta nueva edición se da seguimiento al tema, con el objetivo de estudiar si, entre 2015 y 2018, hubo o no variaciones en la dinámica descrita, como respuesta a las variaciones que se registraron en el volumen de trabajo en las distintas zonas del país en el mismo período. Los resultados indican que la estructura territorial de prestación de servicios del Poder Judicial se mantuvo prácticamente inalterada durante el período bajo análisis, con excepción del Primer Circuito Judicial de San José donde, como se observa en el gráfico 6.2, si se dieron cambios importantes.

Si bien en algunos de los circuitos judiciales existen oficinas centralizadas que, por su naturaleza, no guardan una relación estricta con los habitantes del sector correspondiente, la información analizada permite tener un panorama general de la distribución territorial del sistema. Al respecto, es importante mencionar

Gráfico 6.1

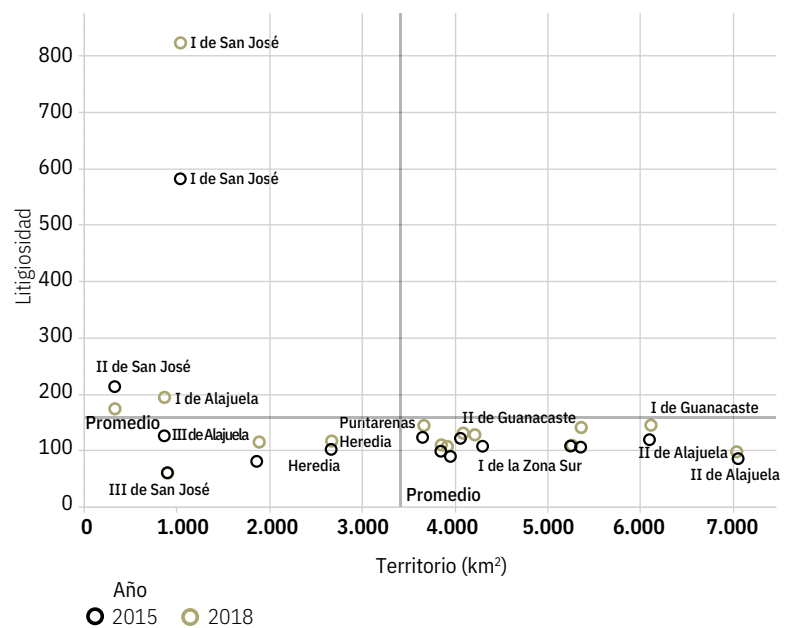
Litigiosidad^{a/} por circuito judicial. 2015 y 2018



a/ Número de casos ingresados brutos en primera instancia, por cada mil habitantes. Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años y el INEC, 2018.

Gráfico 6.2

Litigiosidad y territorio atendido, por circuito judicial. 2015-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC, 2018, y la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

que, al crear nuevas oficinas, el Poder Judicial toma en cuenta las condiciones geográficas, la ubicación de otras oficinas y las facilidades de transporte para la población usuaria; de forma que se facilite el acceso a servicios en todo el territorio nacional pese a que en algunas regiones el número de denuncias es bajo (Poder Judicial, 2019b). En el período 2016-2018 se instauraron 82 nuevas oficinas.

En este tema otro aspecto a considerar son los traslados de atribuciones en materia laboral del Segundo Circuito Judicial de San José al Primero. Asimismo, a partir de octubre de 2018 se implementaron una serie de cambios en el ordenamiento de las competencias en la jurisdicción de cobros, a raíz de la recientemente aprobada Reforma Procesal Civil. Esto implicó la especialización de despachos, para lo cual se llevó a cabo una reorganización del plan de trabajo en este campo, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las cargas de trabajo (Poder Judicial, 2017). Esta especialización supuso cambios operativos internos en los circuitos con el fin de facilitar el acceso a la justicia por parte de la ciudadanía, gracias a lo cual se espera generar un mayor equilibrio en la distribución territorial de los asuntos de cobro judicial.

Dadas las dificultades para garantizar el acceso a la justicia por parte de ciertos territorios y poblaciones, en 2013 se creó el Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales, con el apoyo de la Organización de Estados Americanos, bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Administración de Justicia (Conamaj), y en estrecha colaboración con los jueces de cada región. Para su operatividad se creó un equipo de facilitadores que busca ser el enlace entre las comunidades y el Poder Judicial. Entre las tareas de este equipo están: brindar información sobre servicios y trámites, facilitar la mediación y resolución de conflictos menores, y capacitar a la comunidad en temas de justicia.

A noviembre de 2019 se contaba con 465 facilitadores en todo el país y se habían realizado 5.360 orientaciones, 865 charlas, 567 acompañamientos, 363 diligencias, 293 apoyos de la Fuerza Pública y 177 mediaciones¹ (Conamaj, 2019). El registro electrónico sobre la labor de este programa es reciente; se espera que en el mediano plazo se puedan realizar mejoras en cuanto a la recolección de datos y el análisis sobre su impacto.

Cobros: la nueva materia jurisdiccional más recurrida del Poder Judicial

La demanda por los servicios judiciales aumentó de manera importante en el período 2016-2018. En la mayoría de las jurisdicciones los cambios fueron leves, no así en el área de cobros; esta tuvo un incremento significativo en la cantidad de casos ingresados netos y se convirtió en la materia más recurrida por parte de los usuarios del Poder Judicial (cuadro 6.1).

Este aumento es de especial relevancia, pues con él la materia de cobros desplazó a la penal, que tradicionalmente presentaba el mayor número de causas ingresadas. La nueva situación está asociada a una fuerte alza en el endeudamiento de la población con entidades financieras y crediticias (Hidalgo y Porras, 2018). Este fenómeno no ha pasado desapercibido en el Poder Judicial; de hecho, la Dirección de Planificación ha formulado propuestas para dar una atención expedita a las personas usuarias que más recurren a los despachos correspondientes, entre ellos, bancos, grupos financieros y grandes empresas (Poder Judicial, 2011). Cabe destacar que el incremento observado no es indicativo de un acceso más amplio a la justicia por parte de la ciudadanía, sino más bien de una mayor judicialización de los conflictos vinculados a cobros por tarjetas de crédito, créditos bancarios y otras deudas.

Se reduce la eficiencia judicial

La eficiencia de una institución, entendida como su capacidad para cumplir sus mandatos legales con el mínimo de recursos y en el menor tiempo posible, se refleja en el principio de justicia pronta, cumplida e igual para todos, establecido en el artículo 41 de la Constitución Política. Este apartado explora en qué medida la actividad jurisdiccional responde a esa exigencia, a partir de cuatro variables básicas: casos terminados, casos en circulante (tanto activos como en proceso de ejecución), duración de los procesos y costo del servicio².

Menos resoluciones con más personas juzgadas

El principal hallazgo de esta sección es un descenso en la cantidad de resoluciones dictadas por una planilla de jueces que creció. Este Informe calcula la productividad con un indicador estándar que divide los asuntos

¹ Más información sobre este servicio puede encontrarse en: www.conamaj.go.cr y en https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-007/16

² Los indicadores sobre estos cuatro temas son diseñados y estimados por el equipo técnico de este Informe, y pueden diferir de los calculados por el Departamento de Planificación del Poder Judicial. Cuando ello sucede, así se hace constar en el texto.

► Cuadro 6.1

Casos entrados netos, por materia judicial. 2016-2018

Materia	2016	2017	2018	Variación porcentual 2016-2018
Cobro judicial	163.855	199.023	236.369	44,3
Penal	158.821	161.515	174.947	10,2
Tránsito	76.735	76.547	70.288	-8,4
Violencia doméstica	45.066	43.185	45.725	1,5
Contravenciones	37.143	33.842	33.882	-8,8
Pensiones alimentarias	34.659	33.809	32.331	-6,7
Trabajo	29.396	29.798	30.864	5,0
Familia	28.583	28.355	27.321	-4,4
Constitucional	17.967	20.028	20.522	14,2
Contenciosa	14.118	13.733	12.876	-8,8
Civil ordinaria	13.852	14.019	16.547	19,5
Penal juvenil	8.702	7.937	8.242	-5,3
Agraria	2.721	2.386	2.734	0,5
Notarial	1.139	1.078	1.184	4,0
Total	632.757	665.255	713.832	12,8

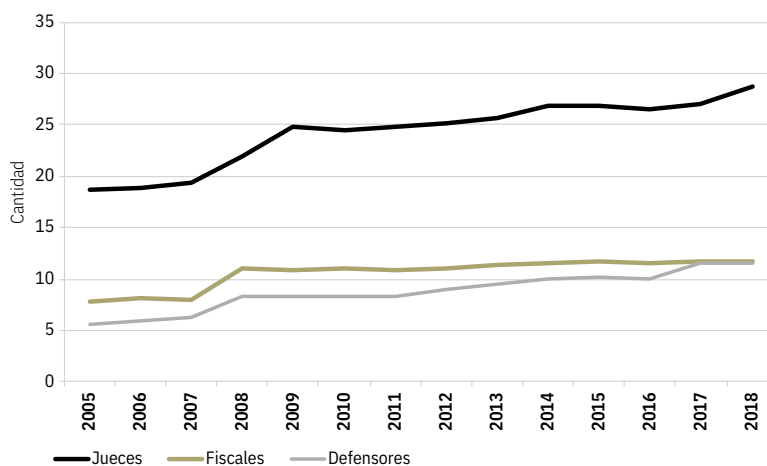
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

resueltos entre el número de personas juzgadoras. La resolución de casos no es la única función que realizan los jueces y juezas, pero es la esencia de su labor y es la que mejor se contabiliza. A falta de otros indicadores de desempeño individualizado, este dato al menos permite una valoración comparable en el tiempo.

Entre 2015 y 2018 la cantidad de funcionarios judiciales aumentó un 5,8%, al pasar de 11.892 a 12.579. Gran parte de este crecimiento se explica por la variación en el número de jueces y juezas, en consonancia con lo observado en los últimos quince años. Cabe resaltar que este incremento es superior al promedio en la cantidad de funcionarios de todo el Poder Judicial (gráfico 6.3). La variación observada en el período bajo estudio corresponde principalmente a la incorporación de plazas extraordinarias de jueces en las materias laboral y civil: 47 y 75, respectivamente. En ambos casos asociadas a la entrada en vigor de la Reforma Procesal Laboral y la Reforma Procesal Civil. En términos generales, puede decirse que con estos movimientos se busca ampliar y mejorar las capacidades del Poder Judicial para atender las demandas de la ciudadanía.

► Gráfico 6.3

Cantidad de jueces, fiscales y defensores por cada cien mil habitantes. 2005-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, 2020.

Como se dijo, el aumento registrado en la cantidad de este tipo de administradores de justicia es mayor que el reportado para otros funcionarios como los fiscales, cuyo número permaneció estable en el cuatrienio 2015-2018. Cabe señalar, sin embargo, que estos últimos se concentran mayoritariamente en el área penal, mientras que los jueces atienden todas las materias judiciales. Caso aparte corresponde a los defensores públicos, que registraron un aumento del 18,7% entre el 2015 y el 2018.

En el caso de los defensores públicos, como resultado de la entrada en vigor de la Reforma Procesal Laboral, se asignó un total de 74 nuevos puestos. Se espera que esta situación tenga un impacto positivo en el acceso de la justicia. En lo que concierne a la materia civil, cabe señalar que el aumento en la cantidad de jueces se asocia mayoritariamente a la creación de Tribunales de Primera Instancia Colegiados, lo cual ha generado cambios procesales para el conocimiento de los asuntos (Poder Judicial, 2019b).

Contrariamente a la tendencia antes comentada, en el trienio 2016-2018, la cantidad de casos terminados netos disminuyó un 7% (cuadro 6.2, recuadro 6.2), con diferencias importantes por materia. En algunas, como contravenciones, civil ordinario y notarial, en 2018 se finalizó un 20% menos de los casos que

en 2016. En las materias penal y de cobro judicial, las dos más recurridas, las disminuciones fueron leves.

Costo por caso se incrementa

Para aproximar que tan eficiente es el sistema de justicia en Costa Rica, se analiza la relación entre el número de causas resueltas por los administradores de justicia y los recursos económicos que el Poder Judicial invierte en atender cada uno de los casos que recibe. Se parte del supuesto de que una mayor cantidad de recursos invertidos debería mejorar el servicio y, entre otros, aumentar el volumen de resoluciones y disminuir la duración en la respuesta del órgano judicial.

No obstante, si se compara la cantidad de asuntos terminados por juez con el costo promedio por caso (recuadro 6.3), se observa una disminución en el primer indicador y un aumento notorio en el segundo (gráfico 6.4). Actualmente, el Poder Judicial resuelve un 51% menos de casos por juez que en el año 2000, y la atención de esos casos le cuesta un 164,2% más³. Estas diferencias podrían estar asociadas a la complejidad de las causas atendidas, las dificultades en la gestión del recurso humano y las limitadas capacidades para agilizar procesos, entre otras. La tendencia observada abre una línea de investigación sobre los factores que explican esta dinámica.

► Cuadro 6.2

Casos terminados netos, por materia judicial. 2016-2018

Materia	2016	2017	2018	Variación porcentual 2016-2018
Penal	163.805	153.897	163.630	-0,1
Cobro judicial	73.312	70.607	73.079	-0,3
Tránsito	78.648	78.313	74.430	-5,4
Violencia doméstica	50.429	43.672	43.497	-13,7
Pensiones alimentarias	28.410	20.984	19.340	-31,9
Contravenciones	41.788	32.879	33.480	-19,9
Trabajo	39.622	41.953	35.139	-11,3
Familia	28.366	27.191	26.003	-8,3
Constitucional	17.790	19.681	19.968	12,2
Civil ordinario	16.205	13.238	12.144	-25,1
Contenciosa	17.022	19.395	16.219	-4,7
Penal Juvenil	11.040	10.183	10.101	-8,5
Agraria	2.900	2.642	2.581	-11,0
Notarial	1.289	841	911	-29,3
Total	570.626	535.477	530.522	-7,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

³ Es importante aclarar que la resolución implica también las medidas alternas que estadísticamente el Poder Judicial no incluye en los casos terminados.

▮ Recuadro 6.2

Cálculo de los casos terminados, netos y brutos

Los casos terminados son los expedientes concluidos en las oficinas de primera o única instancia en un año calendario. Es posible que un expediente se reporte como terminado en primera instancia, pero permanezca activo en los tribunales de segunda instancia o en las salas de casación. Por ende, es preciso aclarar que se trata de la cantidad de causas terminadas por el despacho que tramita la causa en primera y única instancia. Además, se debe mencionar que, una vez finalizados con sentencia, los casos pueden regresar al circulante en su proceso de ejecución, por lo que a un mismo expediente se le pueden dictar varias resoluciones. El indicador de casos terminados brutos considera la terminación de un mismo expediente en varias jurisdicciones al ser trasladado de una a otra.

Según Solana (2014), el valor neto para la mayoría de las materias se obtiene de restar a los casos terminados las incompetencias dictadas, a partir de las siguientes fórmulas por materia:

- **Penal:** para el período 1990-1997 se calculan individualmente los casos terminados en los tribunales superiores penales, juzgados penales, juzgados de instrucción, alcaldías competentes en esta materia y se suman esos cuatro resultados.

En los tribunales superiores penales y en los juzgados penales el valor se obtiene de restar a los casos terminados las incompetencias y las anulaciones o devoluciones. En los juzgados penales se hace la misma operación descrita en el párrafo anterior.

En los juzgados de instrucción, a los casos terminados se restan las incompetencias y los asuntos elevados a los juzgados y tribunales superiores penales.

En las alcaldías, a los casos terminados se restan las incompetencias y los expedientes remitidos a las agencias fiscales y los juzgados de instrucción.

A partir de 1998 se calculan individualmente los casos terminados en los tribunales, los juzgados penales y las fiscalías, y se suman esos tres resultados.

En los tribunales penales, el valor se obtiene de restar a los casos terminados las incompetencias y los casos remitidos a los tribunales de flagrancia (si los hay). En los juzgados penales se toman en cuenta los sobreseimientos dictados, las desestimaciones, las acumulaciones y

otros motivos. En las fiscalías se consideran las acumulaciones, los archivos fiscales, las conversiones de la acción y otros motivos.

- **Penal juvenil:** en el periodo 1995-1997, al total de casos terminados en los juzgados competentes se restan las incompetencias. De 1998 en adelante, al resultado de la operación anterior se le suman los casos terminados en las fiscalías penales juveniles por acumulación, archivo fiscal y otros motivos.
- **Tránsito:** el movimiento de trabajo en esta materia apareció por primera vez en forma completa en el *Anuario de Estadísticas Judiciales* de 1994, pues hasta esa fecha la información se incluía dentro de la materia contravencional y de sus estadísticas solo era posible conocer los casos entrados y las incompetencias de jurisdicción.

Una variable esencial para determinar los casos terminados netos en esta materia es la cantidad de infracciones concluidas con una multa fija sin oposición, cuyo valor, como mínimo, es de 200.000 casos anuales. Dado que la estadística solo está disponible a partir de 1994, no es posible medir esta variable para el período 1990-1993. A partir de 1994, los casos terminados netos en materia de tránsito resultan de restar al total de casos terminados, las incompetencias y las sentencias de multas fijas sin oposición.

- **Violencia doméstica:** la información completa para este tipo de denuncia apareció por primera vez en el *Anuario de Estadísticas Judiciales* de 1998.

Se debe recordar que la Ley contra la Violencia Doméstica entró en vigor en mayo de 1996. En ese año la cifra de casos terminados netos se estimó en 4.000, pues los formularios para recoger la información respectiva no estuvieron disponibles sino hasta mediados del año siguiente. Para 1997, el valor de esta variable se obtuvo duplicando los casos terminados en el segundo semestre y restándole el doble de las incompetencias dictadas entre los meses de julio y diciembre. Entre 1998 y 2010, el valor se obtuvo de restar a los casos terminados las incompetencias. De 2011 en adelante, los casos terminados se le restan las incompetencias y los testimonios de piezas remitidos al Ministerio Público.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, 2019b y Solana, 2017.

Recuadro 6.3

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

Para efectos de sus análisis sobre los procesos judiciales, el *Informe Estado de la Justicia* estima el costo por caso mediante la división del gasto real total del Poder Judicial, entre las causas netas finalizadas cada año. Para calcular el costo y gasto reales se utiliza como deflactor el índice de precios al consumidor, tomando como base el promedio del año 2015, a fin de eliminar las variaciones derivadas de la inflación. Esta fórmula es la que permanece en el Informe y la utilizada en los respectivos análisis.

Por su parte, la Dirección de Planificación del Poder Judicial ha indicado que es posible calcular este indicador sumando lo que corresponde al programa 927 más un porcentaje estimado del programa 926, “dirección, administración y otros organismos de apoyo jurisdiccional”, considerando que en la atención de las causas, especialmente penales, se requiere la participación de funcionarios y las capacidades institucionales de los órganos auxiliares de justicia (Organismo de Investigación Judicial, Ministerio Público y Defensa Pública). Por ello se señala que, para conocer a cabalidad el trabajo de las y los jueces se debe considerar, para lo penal, la suma de los casos terminados brutos, las resoluciones intermedias dictadas en el período de estudio incluyendo suspensión del proceso a prueba, conciliación condicionada, reparación integral del daño y los programas de justicia restaurativa. Además, deben sumarse las solicitudes interpuestas en los juzgados penales, como allanamientos, levantamiento de secretos bancarios, levantamiento de gravámenes, anotaciones de demanda y apertura de evidencias, entre otras.

Para las materias no penales se propone considerar las resoluciones dictadas en autos, auto sentencias, providencias, aclaración y adición, sentencia en apelación por admisión, sentencia en conflicto por competencia, sentencia en ejecución, sentencia en incidente, sentencia

principal, sentencia en segunda instancia y sentencia en tercerías.

El Estado de la Justicia ha considerado que esta medición, si bien refleja la totalidad de diligencias que deben ser atendidas por las personas juzgadoras, hace que se cuenten elementos de un mismo expediente en diferentes momentos del proceso, lo cual puede generar un sobregistro en los datos consignados. Por lo que la cantidad de casos terminados y el costo por caso, incluyen en sí mismos todos los elementos y partes del proceso judicial para que el expediente sea finalizado por parte de los jueces, lo cual brinda un panorama mucho más claro de las condiciones requeridas para que una causa sea finalizada.

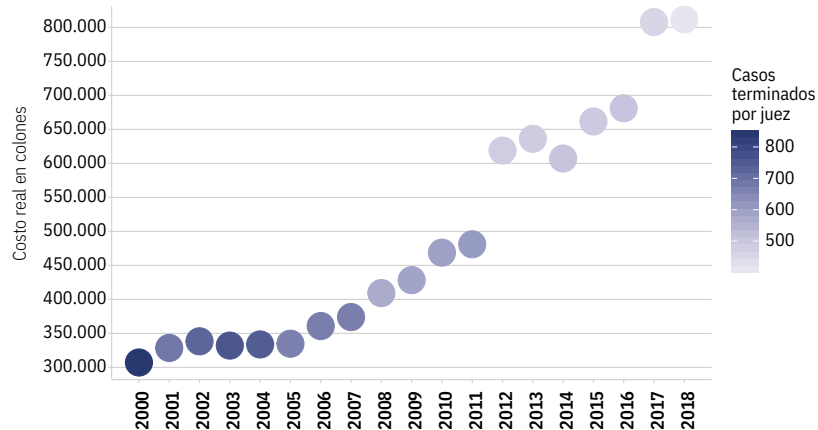
La Dirección de Planificación, asimismo, propone como segunda alternativa, siguiendo la metodología utilizada por el Estado de la Justicia, se consideren las incompetencias, ya que estas igualmente representan un costo a la justicia, por lo que se toman en consideración los casos brutos y no los netos, sin contabilizar los casos finalizados en el Ministerio Público. Esto, considerando el costo real según las indicaciones ya realizadas. La cantidad de jueces contiene la totalidad de plazas extraordinarias y ordinarias para primera y única instancia.

El uso de la segunda fórmula propuesta por la Dirección de Planificación y la utilizada en el presente Informe no genera diferencias en las tendencias mostradas, pues en ambos casos se identificó un aumento sostenido en el costo y una disminución en la cantidad de asuntos resueltos por juez.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, 2019b.

Gráfico 6.4

Costo real^{a/} promedio por caso, según cantidad de casos netos terminados por juez^{b/}. 2000- 2018



a/ Costo de la justicia en colones corrientes deflactados con el IPC, base junio 2015.

b/ El color de los círculos refleja la cantidad de casos terminados netos por jueces de primera instancia. A menor degradación de color, menor es la cantidad de casos terminados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

Entre 2016 y 2018, la materia penal se mantuvo como la jurisdicción que absorbió más recursos del presupuesto judicial. En 2018 representó un 34% del gasto total (gráfico 6.5). Es relevante señalar el crecimiento de lo penal con respecto a otras jurisdicciones que también tienen importantes volúmenes de trabajo, como laboral, cobros y civil. Debe considerarse, por ejemplo, que en 2017 se realizó la Reforma Procesal Laboral, lo que supone una alta inversión en esta área (véase el capítulo 4 de este Informe), y que el rubro de cobros judiciales es el que reporta la mayor cantidad de casos ingresados y circulante.

Es importante tener en cuenta que el aumento en la inversión en materia penal se asocia, según la Dirección de Planificación del Poder Judicial (oficio 2210-PLA-2019), a la necesidad de ampliar las capacidades instaladas para dar respuesta a los casos en trámite. Esto implicó el crecimiento del recurso humano para crear estructuras con al menos dos jueces en 14 despachos judiciales. Aunado a lo anterior, se implementaron una serie de cambios asociados al Proyecto de Mejora Integral del Proceso Penal, lo cual generó un incremento en las sentencias y una reducción en el tiempo de duración de la gestión, específicamente en los Tribunales Penales.

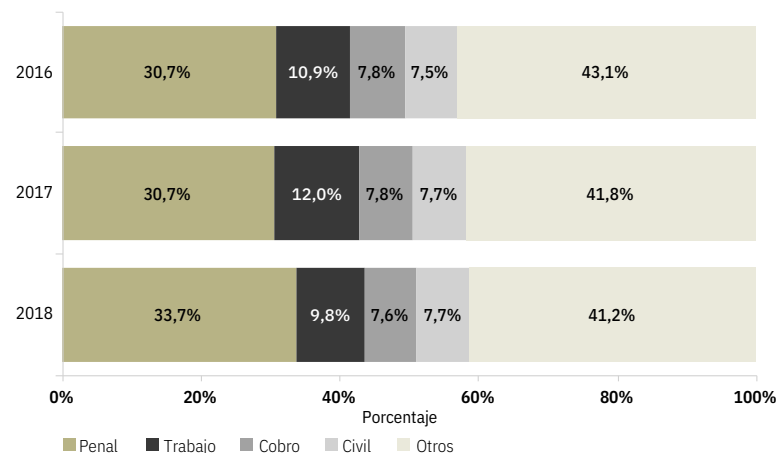
Por otra parte, es fundamental tener en cuenta que para el cumplimiento del debido proceso en materia penal se depende de la gestión que realizan otros entes judiciales: Defensa Pública, Organismo de Investigación Judicial, Ciencias Forenses, Programa de Atención a la Víctima, entre otros. Estas condiciones necesariamente consumen una importante cantidad de recursos institucionales, razón por la cual la resolución suele estar marcada por una mayor complejidad, en otras materias como cobros y trabajo la situación es diferente. Por ende, pese a las nuevas necesidades operativas (como con la RPL) y al aumento tanto en los volúmenes de trabajo como en cobros, las condiciones señaladas no necesariamente se expresan en cambios importantes en los recursos que el Poder Judicial destina para el ejercicio de sus funciones.

Aumenta la duración promedio de los casos terminados

Se ha constatado que las y los jueces cada vez terminan menos casos y que estos permanecen más tiempo desde que ingresan al Poder Judicial hasta su resolución. El indicador que se utiliza para cuantificar ese aspecto es la duración promedio para dictar una sentencia en primera instancia. El hallazgo principal es un aumento en las duraciones promedio por caso en los últimos tres años, en la mayoría de las materias (gráfico 6.6).

Gráfico 6.5

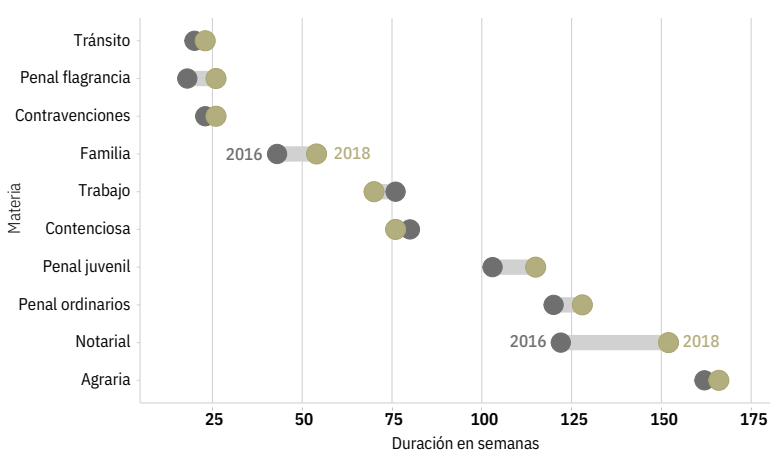
Distribución porcentual del gasto judicial, según materia. 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

Gráfico 6.6

Duración promedio de los casos terminados con sentencia, por materia^{a/}. 2016 y 2018



a/ No se consideran las materias de cobro judicial, civil, violencia doméstica y pensiones, ya que al momento de redacción de este Informe no se contaba con los datos respectivos. Se utilizan los casos con sentencia contabilizados de manera uniforme para todas las materias en el *Anuario de Estadísticas Judiciales*. Por su naturaleza, los asuntos tratados en los tribunales penales se distribuyeron en las categorías “flagrancia” y “ordinarios”. En la materia “Trabajo” se calculó un promedio entre los casos ordinarios de mayor y menor cuantía para el año 2016, mientras que para el año 2018 se considera el dato general, ya que se elimina dicha división producto de la Reforma Procesal Laboral. Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

Según la variación porcentual de la duración de los casos, es posible clasificar las jurisdicciones utilizando una escala de tres niveles: leve, intermedio y alto. En el primer nivel, cuatro materias mostraron cambios porcentuales leves (menores al 10%) en los últimos dos años, dos de ellas corresponden a las que tienen duraciones mayores en tribunales ordinarios: agraria y penal. En materia agraria, que es la más lenta del Poder Judicial en promedio el dictado de una sentencia supera las 160 semanas. En esta jurisdicción, además, las mayores duraciones corresponden a los ejecutivos prendarios, ejecución de sentencia, información *ad perpetuam*, rectificación de medida, información posesoria y asuntos ordinarios; los dos últimos tienen el volumen de causas más elevados: 797 y 832 casos, respectivamente (Poder Judicial, 2019b). Las otras dos presentaron cambios negativos: trabajo y contencioso.

El segundo grupo está compuesto por materias cuyas variaciones porcentuales oscilan entre un 10% y un 20%. Dentro de este grupo se ubican las materias tránsito, contravenciones y penal juvenil; de ellas, las dos primeras tienen duraciones bajas, mientras que la última tiene una alta duración promedio, que para el año 2018 alcanzó las 115 semanas.

Por último, está el grupo que reporta un alto nivel de variación, compuesto por tres materias cuyo cambio porcentual es superior al 20%. Incluye dos jurisdicciones de bajas duraciones (penal en tribunales de flagrancia y familia) y una de alta duración: notarial,

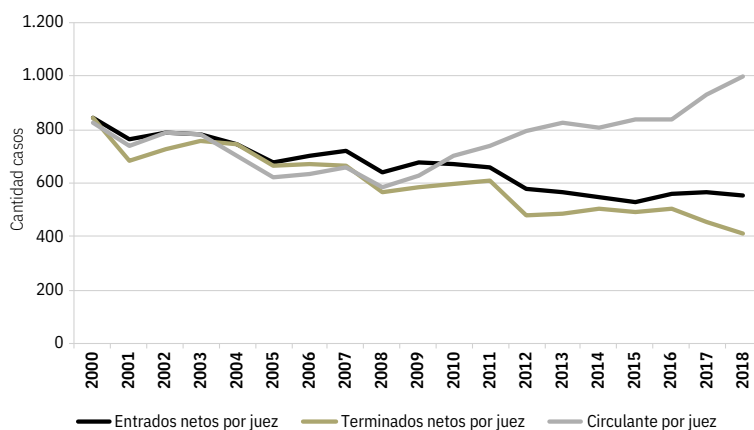
que, en términos absolutos, es la segunda con una mayor duración promedio ante el Poder Judicial.

El Poder Judicial está impulsando diferentes acciones con el propósito de disminuir la mora, por ejemplo, la aplicación del “Protocolo institucional de rediseño de procesos” en 125 despachos judiciales, y la implementación del “Modelo de Sostenibilidad para dar seguimiento a indicadores de gestión”. Estas iniciativas se han enfocado en puntos críticos de algunos de los procesos y de las oficinas seleccionadas, con el fin de agilizar y hacer más eficientes la gestión de este ente. En los Circuitos Judiciales de Cartago, Segundo de Alajuela, Heredia y Primero de Guanacaste, se ha implementado estas iniciativas desde 2017, con resultados diferentes según la etapa de los procesos. Si bien estos esfuerzos han permitido resolver una mayor cantidad de causas en un menor tiempo, gracias a un uso más eficiente de los recursos en las oficinas seleccionadas, hasta ahora no se observan mejoras sustantivas en los promedios a nivel nacional.

Es fundamental hacer la salvedad de que, en las materias cobratorias, civil, agraria, familia, pensiones alimentarias y contencioso, el avance del proceso depende de la parte actora y no del despacho. Esto hace que el caso pueda permanecer por un período más extenso dentro de la corriente judicial. La tasa de inactividad, que está asociada mayoritariamente a los procesos cuyo trámite es por gestión de las partes, ha disminuido de un 12,9% en 2016 a un 8,4% en 2018.

Gráfico 6.7

Cantidad de casos entrados netos, terminados netos y circulante por juez de primera y única instancia. 2000-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

Crece de manera generalizada el circulante

En el período 2016-2018, la combinación de una menor cantidad de asuntos terminados por juez y el aumento en la entrada neta de casos significó un fuerte incremento en el circulante, es decir, en la cantidad de casos que al final de cada año permanecen activos o en fase de ejecución⁴ (recuadro 6.4). Esto es lo que se denomina mora judicial y su reducción es un desafío en términos del principio de justicia pronta y cumplida. Como se observa en el cuadro 6.3, en 14 de los 15 circuitos judiciales aumentó el circulante, y en 5 de ellos el crecimiento superó el 40%.

El análisis de los indicadores agregados de casos entrados, terminados y circulantes, confirma que la productividad por juez viene decayendo desde principios de siglo, mientras que el circulante creció de manera sostenida en la última década, hasta alcanzar una tasa que supera en un 50% la registrada en el año 2008 (gráfico 6.7). Esto lleva a concluir que la reducción de la productividad está asociada a los problemas que enfrenta el

⁴ En el circulante se incluyen las medidas alternativas: conciliaciones condicionadas, reparación integral del daño y suspensión del proceso a prueba. En la materia penal se consideran las resoluciones provisionales, mientras que en el resto de las materias el circulante corresponde a los expedientes en proceso de ejecución.

► Cuadro 6.3

Cantidad de casos en circulante al finalizar el año, por circuito judicial. 2016-2018

Circuito judicial	2016	2017	2018	Variación porcentual 2016-2018
Primero de San José	255.963	297.232	344.461	34,6
Segundo de San José	208.383	191.518	195.081	-6,4
Tercero de San José	48.862	52.952	58.976	20,7
Primero de Alajuela	56.709	73.108	97.770	72,4
Segundo de Alajuela	27.343	32.354	40.055	46,5
Tercero de Alajuela	41.831	53.839	63.545	51,9
Cartago	67.027	82.700	94.871	41,5
Heredia	60.379	63.163	73.573	21,9
Primero de Guanacaste	28.820	33.545	42.576	47,7
Segundo de Guanacaste	31.453	35.579	35.627	13,3
Puntarenas	38.334	43.374	48.939	27,7
Primero de la Zona Sur	29.349	31.795	40.590	38,3
Segundo de la Zona Sur	19.496	20.122	22.264	14,2
Primero de la Zona Atlántica	32.651	34.039	42.970	31,6
Segundo de la Zona Atlántica	38.271	44.885	50.884	33,0
Total	984.871	1.090.205	1.252.182	27,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

► Recuadro 6.4

Casos en circulante

Se denomina circulante a los casos que están sin finalizar en la etapa del proceso judicial en que se encuentran. Por tanto, puede incluir los expedientes que se encuentran activos, es decir, que permanecen sin ser resueltos al final del año, o bien las resoluciones provisionales o en proceso de ejecución. Por ende, un mismo expediente puede ingresar o salir del circulante en momentos distintos de un período, pese a estar terminado estadísticamente.

Se debe considerar que la permanencia de un caso dentro del circulante no necesariamente corresponde a una acción u omisión del despacho que lo tramita, ya que, en las materias de cobros, civil, agraria, familia, pensiones alimentarias y contencioso-administrativa el impulso procesal depende de la parte actora. Por ende, el aumento del circulante no es atribuible al incumplimiento de las

obligaciones de los servidores judiciales, aunque sí puede reflejar la forma en que se estructuran los procesos.

El *Informe Estado de la Justicia* utiliza la variable uso de la totalidad del circulante para sus análisis, considerando que, si bien puede contemplar momentos distintos del proceso judicial, este indicador permite aproximar el acceso de la población a una justicia pronta y cumplida. Al cierre de edición de este Informe no se logró contar con estadísticas consistentes en cuanto al circulante activo, información que permitiría validar si existe alguna diferencia en la tendencia al considerar únicamente el circulante total.

Fuente: Elaboración propia con base en la Dirección de Planificación del Poder Judicial, 2019b.

Poder Judicial para dispensar una justicia pronta, pese a que desde el año 2000 el ingreso de causas por juez es menor.

Al analizar las estadísticas de la Dirección de Planificación del Poder Judicial (2019) se observa una disminución en la carga de trabajo por juez de primera instancia, que contempla los casos entrados, reentrados, reactivados y testimonios de piezas, al pasar de 1.627 diligencias en 2016, a 1.578 en 2018. Si se realiza este mismo cálculo, pero tomando en consideración la totalidad de jueces de primera, segunda y única instancia, se experimentaron pocas modificaciones en el período bajo estudio, ya que se pasa de 1.465 diligencias a 1.469. Es importante considerar que este indicador valora un mismo caso en distintos momentos.

El aumento del circulante representa un retroceso en la observancia de los principios constitucionales de tutela de derechos y, hasta el momento, con los planes de descongestión y rediseño de procesos no se han logrado variaciones positivas en los indicadores agregados de la institución, pese a los posibles avances en despachos específicos.

El crecimiento del circulante es provocado por la materia de cobros

La información disponible permite analizar el comportamiento del circulante por materia. Al desagregar los datos se observa que, en el período 2016-2018, las jurisdicciones constitucional⁵ y cobros presentaron los mayores aumentos, con variaciones de 71,6% y 47,4%, respectivamente. En el resto de los tópicos la expansión osciló entre un 5% y un 20%. En términos absolutos, el circulante pasó de 984.871 en 2016 a 1.252.182 procesos en 2018, lo que representa un incremento de un 27,1%. El 80% de ese crecimiento correspondió a cobros (214.718 asuntos más en el circulante; cuadro 6.4). Es relevante mencionar que en los casos relativos a tránsito y penal juvenil los cambios fueron negativos.

Es oportuno considerar que para una cantidad importante de los casos que permanecen en circulante en materia cobratoria, se presentan dificultades al momento de informar a la parte demandada. En 2018, del total de casos activos 99.651 registraron notificaciones negativas. Es decir, se trata de causas en las cuales no fue posible informar a la parte demandada por los medios establecidos oficialmente (Ley n° 8697).

► Cuadro 6.4

Casos en circulante, por materia judicial. 2016-2018

Materia	2016	2017	2018	Variación porcentual 2016-2018
Penal	453.169	536.846	667.887	47,4
Cobro judicial	170.764	178.187	185.689	8,7
Tránsito	105.506	114.377	127.377	20,7
Violencia doméstica	57.431	59.524	61.119	6,4
Pensiones alimentarias	44.356	44.622	48.091	8,4
Contravenciones	42.548	42.793	45.527	7,0
Trabajo	30.418	30.462	27.587	-9,3
Familia	21.464	23.217	24.368	13,5
Constitucional	19.614	20.356	21.762	11,0
Civil ordinaria	18.232	18.193	21.001	15,2
Contenciosa	9.782	9.040	8.292	-15,2
Penal juvenil	6.746	7.044	7.037	4,3
Agraria	3.497	3.826	4.139	18,4
Notarial	1.344	1.718	2.306	71,6
Total	984.871	1.090.205	1.252.182	27,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

⁵ En la materia constitucional el crecimiento del circulante debe analizarse de manera diferenciada, pues los asuntos reportados son casos sumarios sometidos a procedimientos específicos.

Por otra parte, en los procesos relativos a cobros judiciales, el no pago por parte de las personas demandadas entorpece que se puedan hacer efectivas muchas de las causas tramitadas por los entes acreedores.

Aumento del circulante se agrava en algunos circuitos

Como se dijo, en los últimos años la cantidad de casos en circulante exhibe una tendencia creciente. Sin embargo, este comportamiento varía según materia (como se señaló anteriormente) y por circuito judicial. En este último aspecto, las estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial, evidencian que, con excepción del Segundo Circuito de Guanacaste y el Segundo de San José, todas las sedes judiciales muestran un incremento en su circulante, de modo que un porcentaje importante de los procesos, al culminar cada año, permanecen activos o en proceso de ejecución de su sentencia. Es posible identificar, a partir de las dinámicas descritas, cuatro tipos de circuitos.

En el primer grupo se ubican aquellos casos que presentan un alto crecimiento en su circulante, pocos cambios en la cantidad de ingresos por año y una disminución en los asuntos terminados (situación que incide en que haya una mayor cantidad de causas sin resolver pese a que el volumen en la demanda de servicios registre pocas variaciones). Se trata de la situación más desfavorable. En este escenario se encuentran los circuitos de Heredia, Primero de Zona Atlántica, Primero de Zona Sur y Puntarenas.

En el segundo conjunto están aquellos circuitos donde el comportamiento en el circulante y de los casos entrados es similar, y se registran cambios leves en las causas terminadas. En esta categoría se ubican los circuitos Primero de Guanacaste, Primero de San José, Segundo de Alajuela, Segundo de Zona Atlántica y Segundo de Zona Sur.

La tercera agrupación la integran aquellos circuitos que registran una reducción en el número de causas ingresadas, una disminución en los casos terminados y un aumento en el circulante. La combinación de estos elementos evidencia las dificultades que enfrentan estos despachos para gestionar la demanda, pese a que en los últimos años esta se redujo. En esta situación se encuentran los circuitos de Cartago, Segundo de Guanacaste y Segundo de Alajuela.

Por último, están los circuitos Primero de Alajuela, Segundo y Tercero de San José, en los cuales no se identifica un patrón claro (gráfico 6.8). Es decir, no tienen comportamientos similares entre sí ni con los otros circuitos. Es un reto de investigación para próximos Informes identificar los factores que determinan la situación descrita.

Un aspecto relevante de considerar en el análisis son los recursos financieros con los que cuentan los circuitos para realizar su trabajo. Esta información permite valorar, preliminarmente, si la cantidad de casos en mora es un criterio que se considera al momento de distribuir el presupuesto judicial a los despachos. Es decir, si se orientan o no más fondos a los circuitos que registran más asuntos pendientes. Este es un ejercicio de carácter exploratorio, cuyo fin es aportar elementos de juicio para estudios más detallados. Además, debe tomarse en cuenta que un aumento presupuestario no está asociado de forma automática a una mayor eficiencia, aunque sí permite tener una mejor idea sobre cómo se distribuyen los recursos y sus posibles efectos sobre la gestión institucional.

Al examinar el presupuesto otorgado por circuito entre 2015 y 2018 es posible concluir que la cantidad de casos en mora no es un criterio al momento de distribuir los recursos financieros. Así, por ejemplo, en el período bajo estudio, en los circuitos Primero de la Zona Sur, Primero de Guanacaste, Primero y Segundo de Alajuela, y Puntarenas, aunque no aumentó el circulante se registró un incremento en los fondos (gráfico 6.9). Por el contrario, en el circuito Primero de San José si bien incrementaron los asuntos pendientes el presupuesto experimentó una reducción.

En suma, el análisis efectuado evidencia que pese a la mejora en las capacidades institucionales (recurso humano y financiero) del Poder Judicial, no se han experimentado, de acuerdo con los indicadores disponibles, variaciones positivas en la cantidad de casos resueltos, el tiempo de resolución y en las causas que permanecen activas. Lo anterior sugiere la conveniencia de indagar, con más precisión, el peso que tienen sobre la mora judicial factores relacionados con la administración y gestión de la justicia.

Dictamen

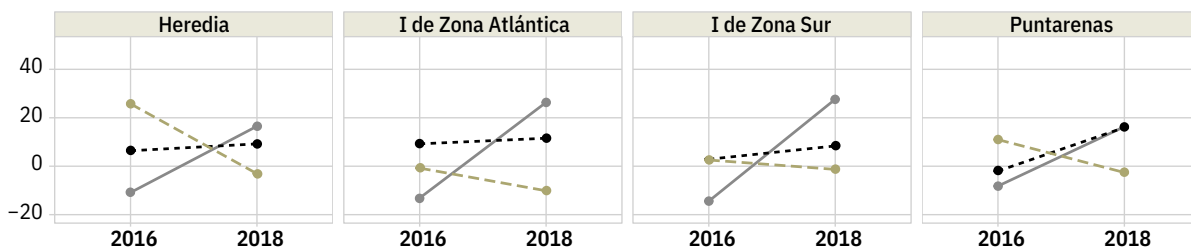
El incremento en la nómina de la judicatura no ha tenido efectos positivos. El análisis efectuado evidencia que, si bien en los últimos años disminuyeron la cantidad de casos ingresados por juez y aumentaron la cantidad de funcionarios en este ámbito, el número de procesos en mora y el costo por caso crecieron.

Gráficos 6.8

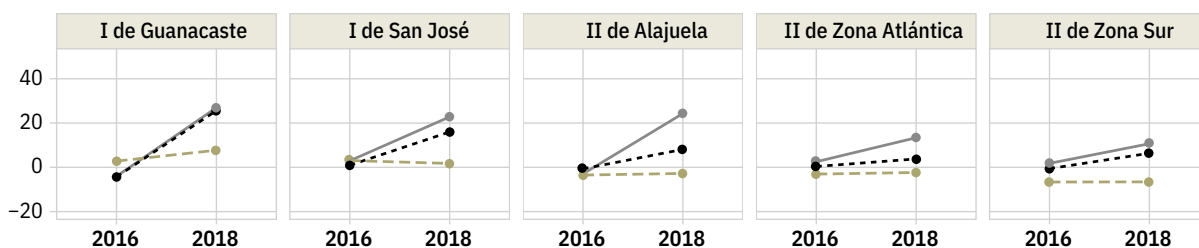
Clasificación de los circuitos judiciales, según variación interanual de los casos entrados, terminados y circulante. 2016 y 2018

(porcentajes)

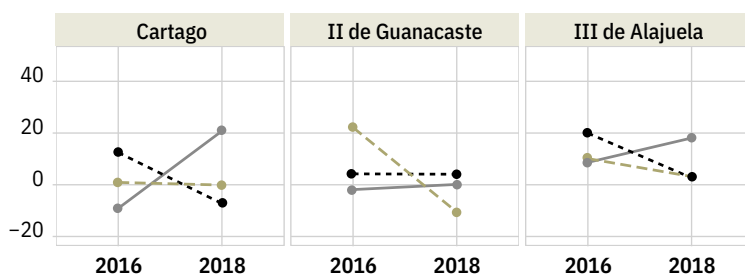
a) Mayor circulante, leve aumento de entrados y disminución de terminados



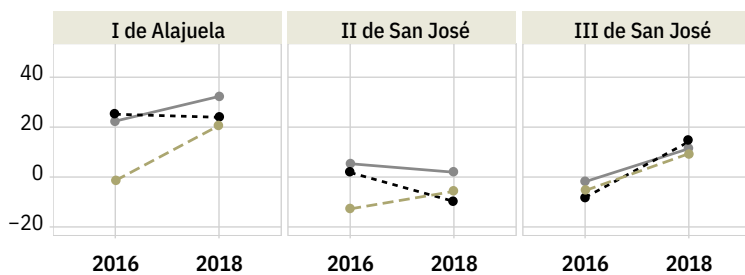
b) Crecimiento paralelo de circulante y entrados y poco cambio en los casos terminados



c) Aumento del circulante, disminución en el ingreso y menos terminados



d) Sin comportamiento determinado



Tipo
 ●—● Circulante ●- - Entrados ●- - Terminados

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

Aumentan las capacidades instaladas de los órganos auxiliares del Poder Judicial

El Poder Judicial está compuesto, además de las cortes encargadas de la función jurisdiccional, por un conjunto de órganos auxiliares: el Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y la Escuela Judicial. En entregas previas de este Informe se llevaron a cabo distintos análisis sobre estos entes. En esta edición se da seguimiento al desempeño de dos de estas unidades: el OIJ y la Defensa Pública.

El OIJ es uno de los órganos de mayor tamaño en el engranaje del Poder Judicial. En el *Segundo Informe Estado de la Justicia*, se dedicó un capítulo al análisis de este ente. El énfasis estuvo en dos temas: la garantía del debido proceso durante la etapa de investigación criminal y los mecanismos de rendición de cuentas sobre su desempeño utilizados por la institución. En esta ocasión se actualizan los indicadores relacionados con la evolución de sus recursos, su personal y su actividad sustantiva. También se reseñan las principales modificaciones efectuadas en materia de controles democráticos. En la segunda parte de esta sección, se da seguimiento a la función que realiza la Defensa Pública, órgano que tiene como principal tarea brindar asistencia legal gratuita a quienes por su condición socioeconómica así lo requieran.

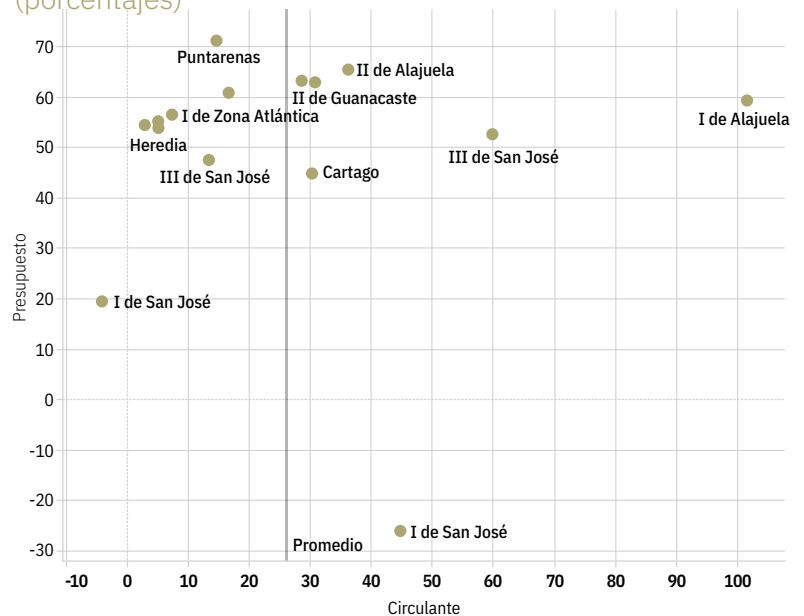
Ampliación de capacidades del OIJ se concentra en el ámbito policial

El *Segundo Informe Estado de la Justicia* encontró que la estructura del OIJ se había ampliado, como respuesta a la creciente incidencia y complejidad del fenómeno de la criminalidad en el país. En 2008, el personal y el presupuesto experimentaron un incremento significativo como resultado de la implementación del Programa de Seguridad Ciudadana. Desde entonces, ambos rubros registran una tendencia creciente. En 2015, el personal del OIJ representó un 25,1% del total de servidores judiciales, en el 2018 este valor ascendió a un 28,1%, al pasar de 2.983 a 3.533 funcionarios. Entre 2016 y 2018 el crecimiento fue del 12,7%, más de dos veces el reportado para todo el conglomerado del Poder Judicial (5,9%).

Si se desagregan los datos por tipo de plaza, se evidencia que las policiales concentran el mayor número de funcionarios, siendo esta categoría la que más ha aumentado en términos absolutos en los últimos años (gráfico 6.10). En forma paralela se observó un crecimiento importante en el número de puestos que pertenecen al área operativa que pasó de 334 empleados en 2012 a 596 en 2019, lo que equivale a un incremento de 78,4%. Cabe destacar que, si bien la principal

Gráfico 6.9

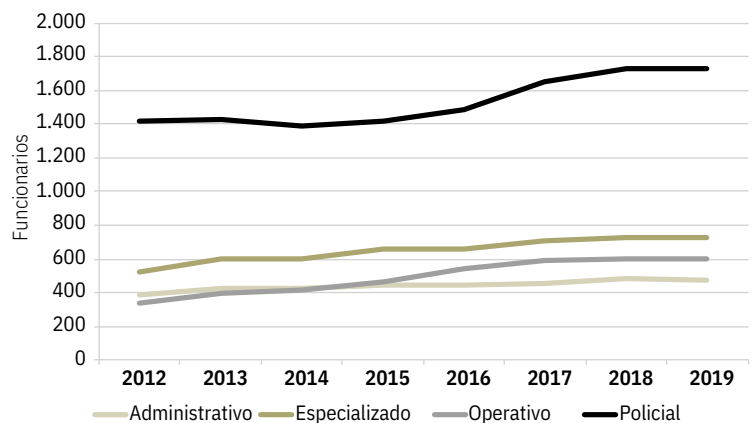
Relación entre la variación en el presupuesto real^{a/} y los casos en circulante, según circuito judicial. 2015 - 2018 (porcentajes)



a/ Costo de la justicia en colones corrientes deflactados con el IPC, base junio 2015. Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

Gráfico 6.10

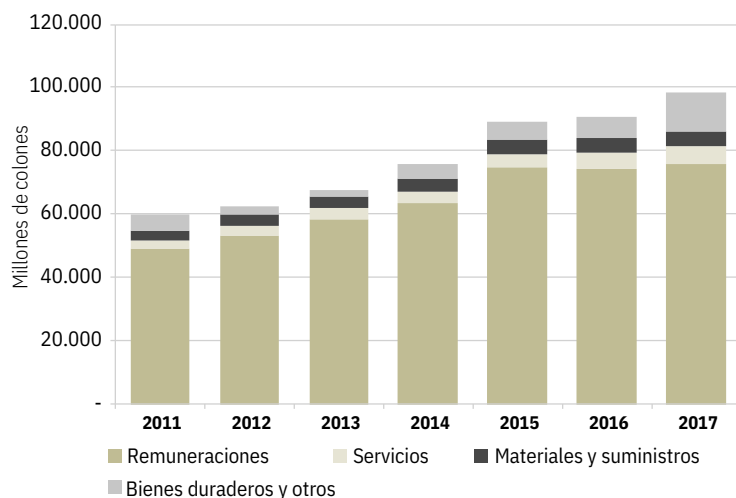
Distribución de plazas profesionales en el OIJ, por tipo. 2012-2019



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

Gráfico 6.11

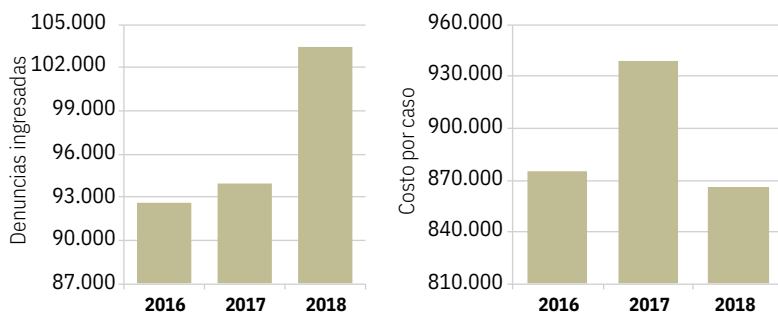
Distribución presupuestaria del OIJ, según partidas institucionales. 2011 - 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del OIJ, varios años.

Gráficos 6.12

Cantidad de denuncias ingresadas y costo por caso ingresado en el OIJ. 2016-2018



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

función del OIJ es la investigación de los diferentes casos que se presentan, en este ámbito el personal asignado crece a un ritmo menor.

En lo que concierne al presupuesto del OIJ, en el período bajo estudio se experimentó una leve baja. En 2015 este representó un 22% del total de los recursos financieros del Poder Judicial (el tercero más grande de todo el conglomerado). Mientras que en 2018 correspondió a un 21,1%. En términos comparativos se tiene que fue el segundo programa que menos creció: entre 2016 y 2018 registró una variación del 10,3%, valor inferior al reportado para toda la institución (14%). A nivel interno las partidas que más crecieron fueron bienes duraderos y transferencias corrientes (en ambos casos más de un 100%), sin embargo, como se observa en el gráfico 6.11, el mayor porcentaje de los fondos se destina al pago de remuneraciones. No obstante lo anterior, este rubro perdió peso. Mientras en 2015 representó un 84% del total, en 2017 fue un 77%.

Crece carga de trabajo del OIJ

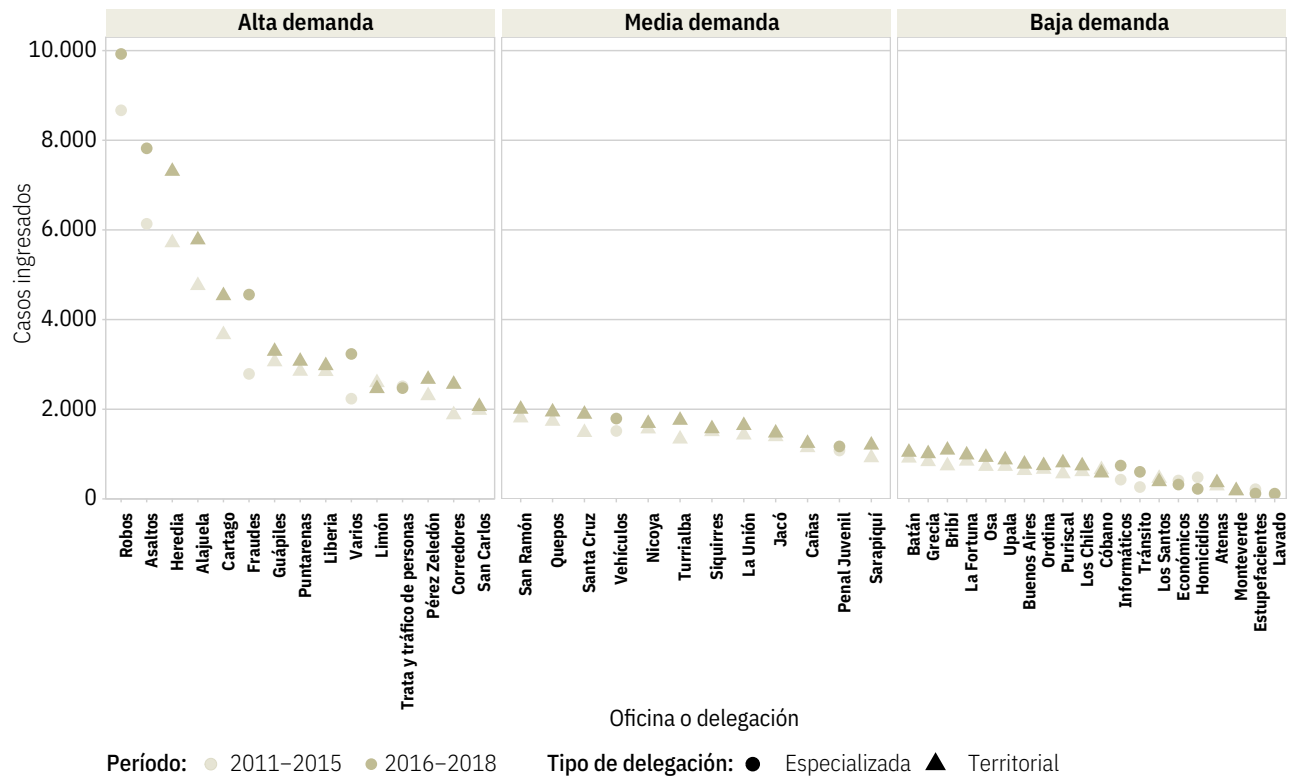
Paralelamente al incremento de las capacidades institucionales del OIJ, principalmente en recursos humanos y financieros, se reportó un aumento en la cantidad de casos que este órgano atiende anualmente. El número de denuncias ingresadas creció un 11,7% entre 2016 y 2018. En este último año, entraron para estudio del OIJ más de cien mil casos (gráfico 6.12). Es importante destacar que, junto al aumento en el número de denuncias, en el mismo período, se dio una ligera disminución del costo por caso, pasó de 875.083 a 866.288 colones⁶. Si se compara este valor con el importe de un asunto que se presenta ante las estancias jurisdiccionales (811.676 colones), se tiene que las causas tramitadas por el OIJ tienen un precio superior.

El comportamiento del número de denuncias varía por oficina del OIJ. Así, por ejemplo, en el período bajo estudio, en 15 de las 47 filiales los asuntos ingresados superan en promedio los 2.000 casos por año. Por tanto, se trata de casos donde existe una alta demanda (gráfico 6.13). En este grupo sobresalen las instancias que atienden robos, asaltos y fraudes. También las que se localizan en grandes centros de población como Heredia, Alajuela y Cartago. Las sedes especializadas y que tienen una baja demanda son las que exhiben una mayor disminución en la media de procesos que atienden, tal es el caso de económicos, estupefacientes y homicidios.

6 Se trata de un promedio básico, calculado a partir de la relación entre la cantidad de asuntos ingresados y el presupuesto asignado; sin embargo, debe enfatizarse que la variabilidad y complejidad de los casos es elevada.

Gráfico 6.13

Promedio de casos ingresados al OIJ por tipo de delegación, según nivel de demanda. 2011-2018



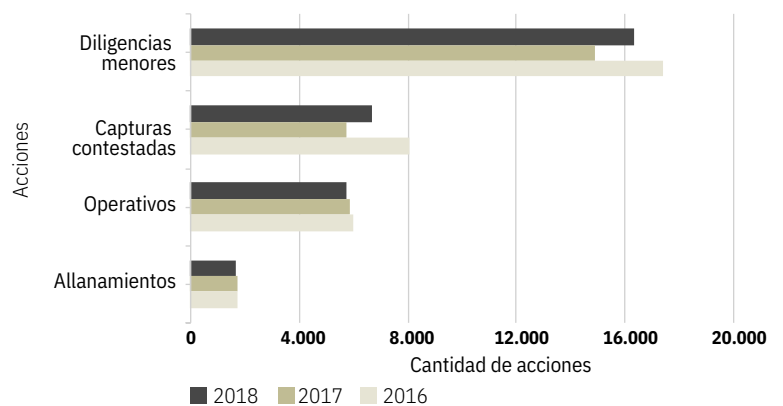
Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2019b.

Conviene observar que, si bien el aumento de casos en las oficinas especializadas es indicativo de una mayor complejidad de las actividades delictivas, las cuales requieren intervenciones más técnicas por parte de los servicios de investigación, el incremento en la cantidad de denuncias ingresadas no se refleja en un mayor número de diligencias en los procesos de investigación asociados a los casos tramitados por el OIJ (gráfico 6.14).

Otro indicador que permite dar seguimiento a la gestión que realiza el OIJ es la forma en que se cierran las denuncias. Los casos se pueden cerrar como no resueltos (NR), informe resuelto con imputado (RCI) o informe resuelto sin imputado (RSI). En el lapso 2011-2015, por ejemplo, se emitieron un promedio de 5.912 informes por año. Al analizar las estadísticas por tipo de cierre, se determinó que los casos RCI son los que tienen más posibilidades de ir a juicio. Entre un 20% y un 28% del total de los registrados entre 2011 y 2015. No fue posible actualizar esta variable para el

Gráfico 6.14

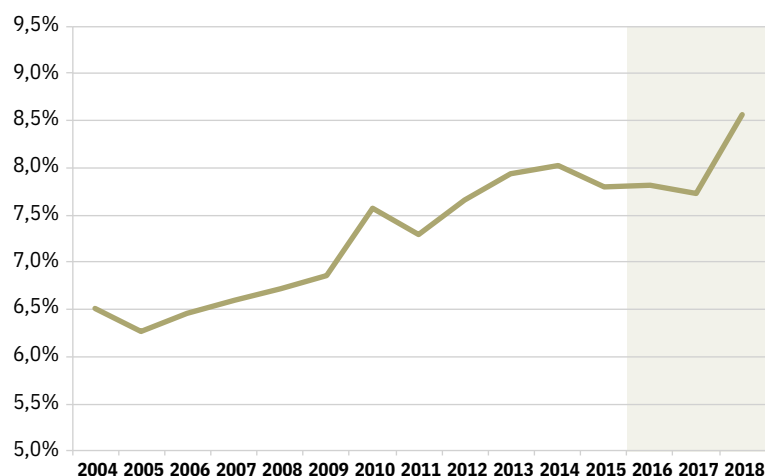
Cantidad de acciones en el proceso de investigación en el OIJ. 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, 2019a.

Gráfico 6.15

Peso del presupuesto destinado a la Defensa Pública en el presupuesto total del Poder Judicial. 2004-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

Cuadro 6.5

Cantidad de defensores públicos, por materia. 2016-2018

Materia	2016	2017	2018
Penal	301	301	291
Pensiones	76	76	76
Laboral	2	74	74
Penal Juvenil	30	30	30
Penalización violencia contra mujer	21	21	21
Ejecución de la pena	15	15	24
Agraria	10	10	17
Impugnaciones	9	9	9
Disciplinaria	5	5	5
Revisión	3	3	3
Ejecución Penal Juvenil	2	2	3
Familia	2	2	2
Contravencional	1	1	1
Total	477	549	556

Fuente: Poder Judicial, 2019e.

período 2016-2018, pues la información disponible en el sitio web del OIJ no es comparable. Así pues, se desconoce si en los últimos años se presentaron cambios en este aspecto. Por tanto, en este ámbito un reto es la generación de datos estandarizados. Otro tema pendiente es la construcción de un mecanismo que permita medir el grado de satisfacción de las personas que usan los servicios del OIJ. Al respecto cabe destacar que en años recientes la confianza por parte de la ciudadanía en el OIJ y en el Poder Judicial se redujo (véase el capítulo 7 de este Informe).

Crecen recursos destinados a la Defensa Pública

Si bien los recursos financieros destinados a la Defensa Pública en 2018, tan solo representaron un 8,6% del presupuesto total aprobado al Poder Judicial (gráfico 6.15), valor inferior al destinado a otros órganos auxiliares como el Ministerio Público y el OIJ, en el largo plazo (2004-2018) el peso de este rubro experimentó un incremento de 2,1 puntos porcentuales.

En términos reales, el presupuesto de la Defensa Pública creció un 20,3% entre 2016 y 2018, posicionándose como el que experimentó el mayor incremento en toda la institución. Lo anterior es resultado de la entrada en vigor, a inicios de 2017, de la Reforma Procesal Laboral (RPL, véase el capítulo 4 de este Informe). La implementación de esta norma supuso nuevas competencias para el ente en cuestión, así como la creación de la Sección Especializada de Asistencia Social en Materia Laboral. Para el cumplimiento de las designaciones establecidas por la RPL, entre otras cosas, fue preciso crear 72 plazas adicionales. Antes de su aprobación solamente se contaba con dos defensores especializados en este campo (cuadro 6.5). Llama la atención la disminución en el número de Defensores Públicos destinados a la atención de asuntos penales, pues históricamente son los que han demandado una mayor atención por parte de este órgano.

La expansión de recursos coincidió con el aumento en la cantidad de casos ingresados (19%) en el período 2015-2018. El número de causas atendidas tras la aprobación de la RPL pasó de 116 en 2016 a 18.229 en 2018. Con la creación de la Sección Especializada en Asistencia Social en Materia Laboral se facilitó el acceso a la justicia por parte de un mayor número de personas (cuadro 6.6).

Aunque los asuntos relacionados con pensiones, penal y ejecución de la pena, siguen representando la mayor cantidad de casos atendidos por la Defensa Pública, en el período bajo estudio no mostraron variaciones significativas. Por su parte, el volumen de casos asociados a asuntos de familia y al agro, si bien son un

► Cuadro 6.6

Cantidad de casos ingresados, por materia. 2015-2018

Materia	2015	2016	2017	2018	Variación porcentual 2015-2018
Penal	37.659	36.330	36.148	37.545	-0,3
Pensiones	29.068	29.602	27.612	28.513	-1,9
Laboral ^{a/}	208	116	7.044	18.219	8.659
Ejecución	10.977	10.829	11.128	11.872	8,2
Penal Juvenil	5.729	5.382	4.693	4.135	-27,8
Violencia contra Mujer	3.067	3.339	4.001	4.009	30,7
Contravencional	2.079	1.872	1.704	1.868	-10,1
Disciplinaria	1.645	1.398	1.283	1.559	-5,2
Agraria	765	1.052	935	1.204	57,4
Familia	146	151	170	269	84,2
Revisión	513	0	200	262	-48,9
Ejecución Penal Juvenil	401	283	316	196	-51,1
Tránsito	8	4	4	4	-50,0
Total	92.265	90.358	95.238	109.655	19,0

a/Se sumaron los datos reportados a la Oficina Especializada en Asistencia Social en Materia Laboral creada a partir de la Reforma Procesal Laboral.
Fuente: Poder Judicial, 2019e.

rubro pequeño del total de acciones del ente defensor, en los últimos años exhibieron un incremento importante. Las causas vinculadas a ejecución en penal juvenil y revisión se redujeron.

Resultados de la Defensa Pública difieren por materia

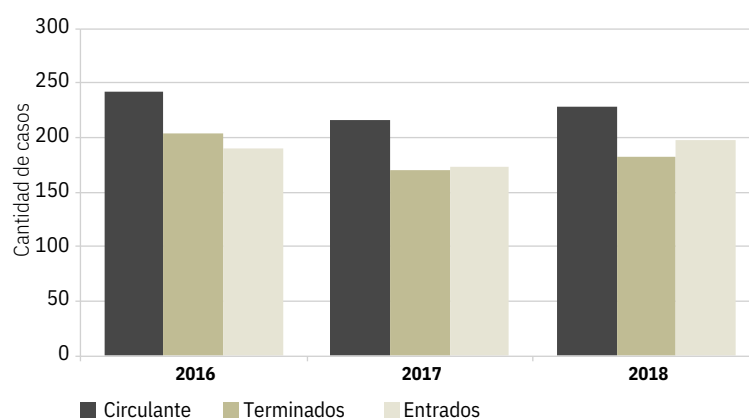
En el período 2016-2018, la productividad de la Defensa Pública –es decir, la cantidad de casos terminados por defensor–, ha experimentado una disminución del 10,4%. Esto significa que el aumento de las terminaciones fue inferior al crecimiento de las nuevas plazas (gráfico 6.16).

Si se analiza este fenómeno para cada una de las materias, es posible encontrar mejorías en la productividad de la Defensa Pública, tal es el caso de lo penal, que además es la que concentra la mayor demanda de servicios por parte de la ciudadanía. Fue en los asuntos de familia donde se presentó el avance más notorio (91%), contrariamente a las temáticas relacionados con tránsito y ejecución de la pena, en las cuáles el porcentaje promedio de causas finalizadas por defensor más bien disminuyó.

En materia penal, el seguimiento sobre la productividad registrada a partir de 2011, exhibe una

► Gráfico 6.16

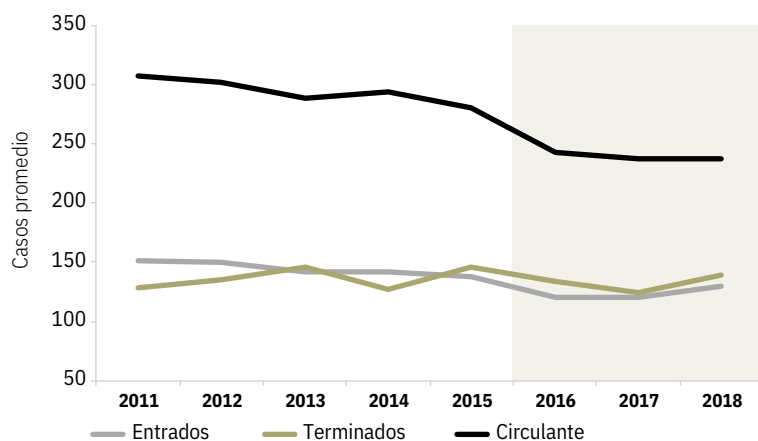
Promedio de casos atendidos por Defensor Público. 2016-2018



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

Gráfico 6.17

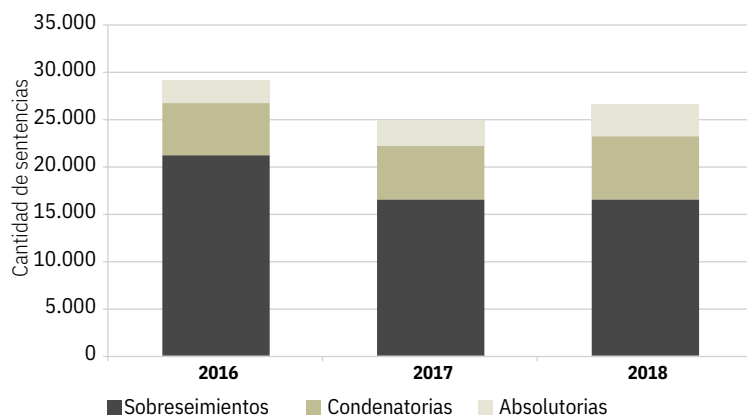
Promedio de causas atendidas por defensor público en materia penal. 2011-2018



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

Gráfico 6.18

Cantidad de sentencias emitidas por casos tramitados por la Defensa Pública en materia penal, por tipo. 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación de Planificación, 2019a.

disminución en el circulante por defensor, pese a que no se evidencia un aumento en el promedio de causas que ingresan por cada defensor (gráfico 6.17).

La mejoría que exhibió la Defensa Pública en el 2018 en materia penal coincide con reformas orientadas a la modernización de su estructura organizacional. Por ejemplo, la propuesta de redistribuir los procesos mediante nuevas metodologías de administración de proyectos, dando pie a la creación de dos grandes áreas de trabajo: la social y la penal (Defensa Pública, 2019).

Otra de las iniciativas que se está desarrollando es el proyecto titulado “Modernización de la estructura organizacional de la Defensa Pública”, el cual se dio a conocer en 2019 y se espera sea aplicado en el corto plazo. Paralelamente se trabaja en un proceso de mejora del Sistema de Gestión de los Casos, con el cual se busca facilitar el traslado de expedientes de forma electrónica. Pese a la disminución del circulante por defensor en materia penal, se observa un decrecimiento en la cantidad de sentencias, estimulado por una reducción de las condenatorias, que pasaron de 29.066 en el 2016, a 26.1126 en el 2018 (gráfico 6.18).

No fue posible obtener información sobre la cantidad de casos tramitados y resueltos por defensores públicos versus los atendidos por defensores privados. Por tanto, no se puede valorar en términos comparativos la gestión que realizan los funcionarios de este órgano. Este indicador es de suma importancia pues permitiría dar seguimiento a los hallazgos reportados en el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. Sin embargo, se indicó que no se tiene registrado cuando participan abogados privados, ni detalles por tipo de delito y terminaciones.

Dictamen

Los órganos auxiliares de justicia registran una ampliación en sus capacidades instaladas (recursos humanos y financieros), tanto en las oficinas especializadas del OIJ como en la Defensa Pública (en este último caso, como resultado de la Reforma Procesal Laboral). Dicho aumento se da en el contexto de un incremento de la demanda ciudadana por sus servicios. El crecimiento observado, sin embargo, no se puede asociar directamente con los resultados obtenidos. En el caso del OIJ, por ejemplo, no se contó con información sobre informes terminados, mientras que en la Defensa Pública los resultados varían por materia: hay mejorías en la materia penal, que es, sin duda, la más voluminosa.

Altos niveles de prisionalización y hacinamiento carcelario

Una de las consecuencias de las decisiones judiciales son las penas de cárcel. Por tal razón, este Informe da seguimiento al tema de la prisionalización y, en especial, al hacinamiento carcelario. Ello es importante desde el punto de vista del respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Así, en sentido amplio, el sistema de administración de justicia incluye la gestión de los centros penitenciarios, aunque esa responsabilidad no corresponda al Poder Judicial sino al Ejecutivo, específicamente al Ministerio de Justicia y Paz.

A partir de estas consideraciones, este apartado muestra la posición de Costa Rica con respecto a otros países en términos de población penitenciaria, capacidad del sistema y da seguimiento a las causas principales de su colapso, indicadas en el *Segundo Informe Estado de la Justicia* (2017).

Costa Rica con prisionalización más alta que países más violentos

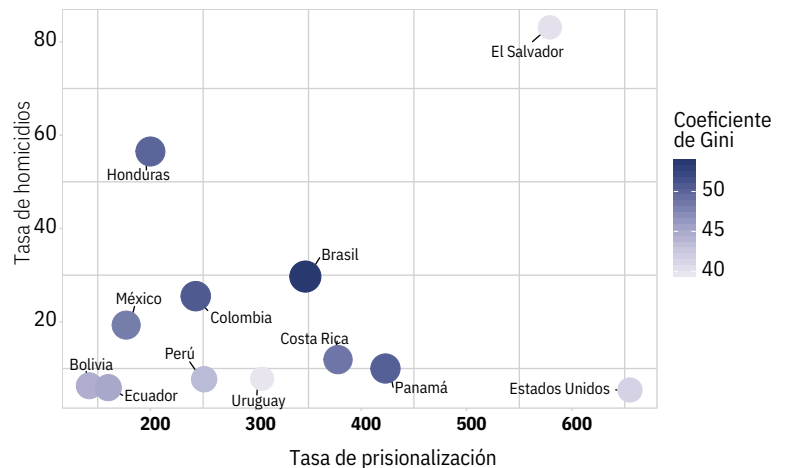
El índice de Estado de derecho, que calcula el *World Justice Project*, muestra que, en 2018, de todos los indicadores asociados a la justicia penal, el sistema penitenciario es el peor evaluado en el caso de Costa Rica (World Justice Project, 2018). En contraste con los altos puntajes obtenidos por el país en los temas de independencia judicial, garantías del debido proceso e investigaciones efectivas, entre otros abordados a lo largo de este Informe, el rezago en materia penitenciaria es claro.

Costa Rica tiene una tasa de prisionalización más alta que la de países que viven situaciones de mayor violencia y desigualdad social. La literatura especializada ha señalado que el aumento en la pena privativa de libertad responde a entornos de exclusión y estigmatización, donde se victimiza a las poblaciones en mayor riesgo social a través de una selectividad estructurada del sistema penal (Barratta, 2004; Zaffaroni, 2000). Esta tesis, fundamentada en un acervo investigativo muy amplio no se aplica a cabalidad en el caso costarricense, el cual presenta particularidades que lo distinguen de otros países de la región.

El ejercicio de este poder punitivo en Costa Rica tiene, pues, rasgos distintivos. El país se ubica entre las veinte naciones con mayores tasas de prisionalización en el mundo y ocupa la tercera posición en América Latina (World Prison Brief, 2019). Solo es superado por El Salvador y Panamá, y está por encima de países con altos niveles de homicidios y violencia, como Honduras, Colombia y Brasil (gráfico 6.19).

Gráfico 6.19

Relación entre la tasa de prisionalización^{a/}, tasa de homicidios y coeficiente de Gini^{b/} en países del continente americano. 2016



a/ Se estima como la cantidad de personas privadas de libertad por cada 10.000 habitantes.

b/ El coeficiente de Gini, como medida de la desigualdad de ingresos, se ilustra mediante la intensidad en el color de los círculos.

Fuente: Elaboración propia con datos del World Prison Brief, 2019, y el Banco Mundial, 2019.

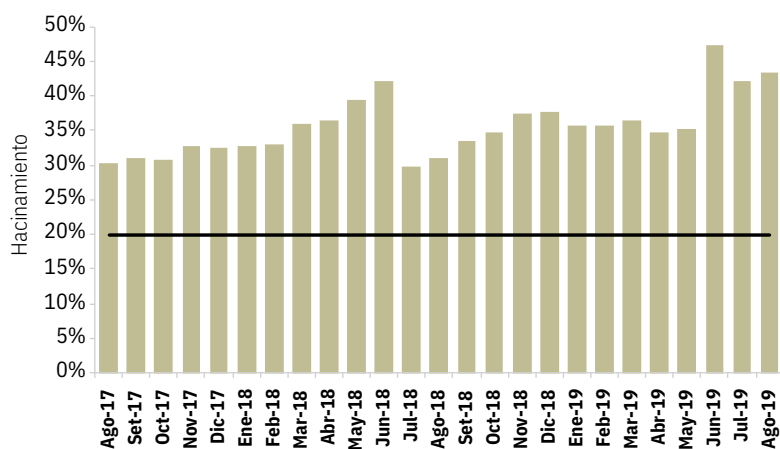
En 2019 el hacinamiento alcanza el nivel más alto de los últimos dos años

La ocupación del sistema penitenciario costarricense ha registrado un crecimiento constante a partir de 2008 (PEN, 2017), hasta alcanzar niveles de sobrepoblación superiores al 40%, que duplican los estándares internacionales y configuran lo que se denomina “hacinamiento crítico”. Según datos del Ministerio de Justicia y Paz, en junio de 2019 se alcanzó el nivel más alto de hacinamiento penitenciario de los últimos dos años (gráfico 6.20, recuadro 6.5).

La información disponible permite describir los grados de hacinamiento por centro penitenciario. Tal como se muestra en el gráfico 6.21, entre 2017 y 2019 se manifestó una tendencia al aumento en todos los Centros de Atención Institucional (CAI). Hay sitios cuyos niveles de hacinamiento son superiores al 100%. Asimismo, se observa un deterioro en algunos centros especializados como la Unidad de Atención Integral Reynaldo Villalobos, que pasó de un -3% de sobrepoblación en 2018 a un 20% en 2019, lo que alteró la lógica de atención para la cual fue creada y provocó su cierre técnico por parte del Tribunal de Ejecución de la Pena en Alajuela (Cascante, 2019). Esto hace suponer

Gráfico 6.20

Sobrepoblación penitenciaria de personas adultas en Costa Rica por mes. 2017-2019^{a/} (porcentajes)

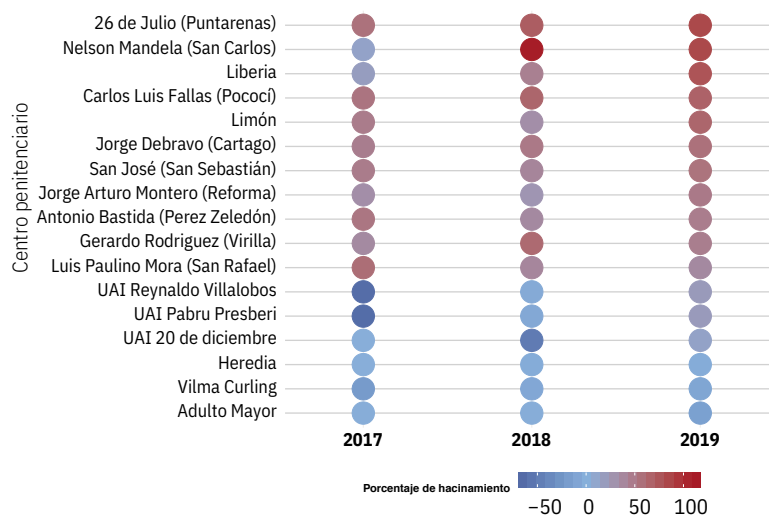


a/ En 2019, el Ministerio de Justicia introdujo cambios en la medición de la sobrepoblación penitenciaria, con el propósito de unificar sus sistemas de registro y estandarizar los indicadores. La línea de color negro indica el rango que según la jurisprudencia se considera como hacinamiento crítico.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Justicia y Paz, 2017 y 2019.

Gráfico 6.21

Sobrepoblación por centro penitenciario. 2016-2019 (porcentajes)^{a/}



a/ Se consideran solamente Centros de Atención Institucional y Unidades de Atención Integral de población adulta.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Justicia y Paz, 2017 y 2019.

que este problema también genera complicaciones en el trabajo de otros centros de menor contención, los cuales fueron construidos recientemente y son el resultado de altas inversiones.

El *Segundo Informe Estado de la Justicia* (2017) advirtió sobre tres posibles causas del hacinamiento penitenciario: el aumento en las condenas, la creación de los tribunales de flagrancia y el uso excesivo de la prisión preventiva. A estos tres indicadores se les da seguimiento en esta sección.

Se estanca la cantidad de condenas en tribunales de flagrancia

A partir de 2008, en el país se había registrado un aumento sostenido de las personas condenadas, debido principalmente a los fallos dictados por los tribunales de flagrancia creados en aquel año. Sin embargo, por el tipo de penas impuestas, muchos de los sentenciados no eran reclusos en los centros penitenciarios. Luego de los primeros años de operación de los nuevos despachos, específicamente desde 2014, el número de condenas por esta vía se estabilizó. Según la información disponible, en el último bienio esa tendencia se mantuvo y, al mismo tiempo, se registró un fuerte crecimiento de las condenatorias en los tribunales ordinarios (gráfico 6.22).

Una consecuencia importante de estos hechos es que el incremento del hacinamiento penitenciario no parece ser atribuible a los tribunales de flagrancia, pues, como se dijo, a partir de 2014 dejaron de aumentar las sentencias condenatorias por esa vía. Ciertamente los tribunales de flagrancia pueden explicar parte del crecimiento anterior a 2014, pero no la expansión del hacinamiento carcelario de los últimos años.

Cantidad de condenas con penas de cárcel crecen levemente

Si bien no todas las condenas corresponden a penas privativas de libertad, el número de personas sentenciadas por los tribunales ordinarios y de flagrancia que fueron enviadas a centros penitenciarios registró un aumento: pasaron de 5.267 en 2016, a 5.677 en 2018.

Una proporción importante de estos casos son las condenas menores a cinco años, que tuvieron una variación positiva de 13,5% y que tradicionalmente se asocian a delitos contra la propiedad. En términos absolutos el aumento es pequeño, pero sin duda significa una carga adicional para el sistema penitenciario (cuadro 6.7).

▮ Recuadro 6.5

Estadísticas de prisionalización

En este Informe, los datos sobre hacinamiento, capacidad y población penitenciaria de los años 2017 y anteriores se tomaron de los anuarios estadísticos del Ministerio de Justicia y Paz (MJP). En 2018 ese Ministerio no realizó esa publicación, debido a que puso en marcha un proceso de intervención del sistema de información (E⁷: Camacho, 2019) Por tanto, los datos de 2018 y 2019 fueron facilitados directamente por la Jefatura de la Unidad de Investigación y Estadística de la institución.

Según la citada instancia, a partir de septiembre de 2018 el MJP unificó sus registros de información, ya que anteriormente los datos estadísticos se consignaban de modos diferentes según la dependencia consultada. En el análisis realizado para el presente Informe se utilizaron los indicadores que se describen a continuación, basados en definiciones proporcionadas por el MJP:

- **Población penitenciaria:** cantidad de personas que se encuentran recluidas en algún centro penitenciario. Esta población está determinada por el conteo y reporte diario vía radio de la Policía Penitenciaria. Se utilizó únicamente el reporte del último día natural del mes inmediato anterior al envío de información por parte del Ministerio de Justicia para la redacción del presente Informe, el 31 de agosto 2019. No se incluyeron las personas apremiadas por prisión alimentaria.
- **Capacidad oficial:** cantidad de personas que puede albergar el centro penitenciario según su diseño constructivo y sus modificaciones

debidamente avaladas por el Departamento de Arquitectura del Ministerio. Para el cálculo actual se tomó como referencia única y oficial, la información entregada por ese departamento, con corte al 26 de julio de 2019.

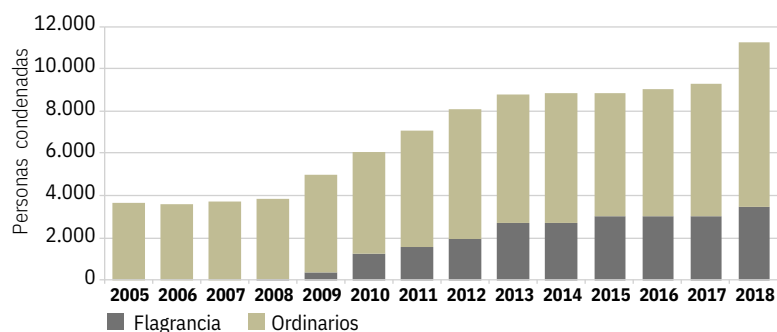
- **Sobrepoblación penitenciaria:** situación que se presenta en el momento en que la población penitenciaria de un centro sobrepasa la capacidad oficial del mismo.
- **Hacinamiento crítico:** situación que se presenta cuando la sobrepoblación es igual o mayor a un 20% de la capacidad oficial de un centro determinado⁸.
- **Porcentaje de hacinamiento:** razón matemática entre la población penitenciaria y la capacidad oficial del centro.
- **Tasa de prisionalización:** razón matemática entre la población total del sistema y la población total del país, multiplicada por 100.000. Indica la cantidad de personas privadas de libertad por cada cien mil habitantes.

Por otra parte, los datos asociados a la cantidad de personas condenadas según el tiempo de su pena y el tipo de tribunal se obtuvieron de los Anuarios de Estadísticas Judiciales del Poder Judicial.

Fuente: Elaboración propia con información de E: Camacho, 2019.

▮ Gráfico 6.22

Condenatorias, según tipo de tribunal penal. 2005-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

7 Las referencias anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de las referencias bibliográficas de este capítulo.

8 Así dispuesto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en las resoluciones 2014-01137, del 11 de julio de 2014; 2014-020261, del 11 de diciembre de 2014, y 2019-008715, del 17 de mayo de 2019. Todas las anteriores y otras de criterio reiterado se basan en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y las recomendaciones del Comité Europeo para los Problemas Criminales.

► Cuadro 6.7

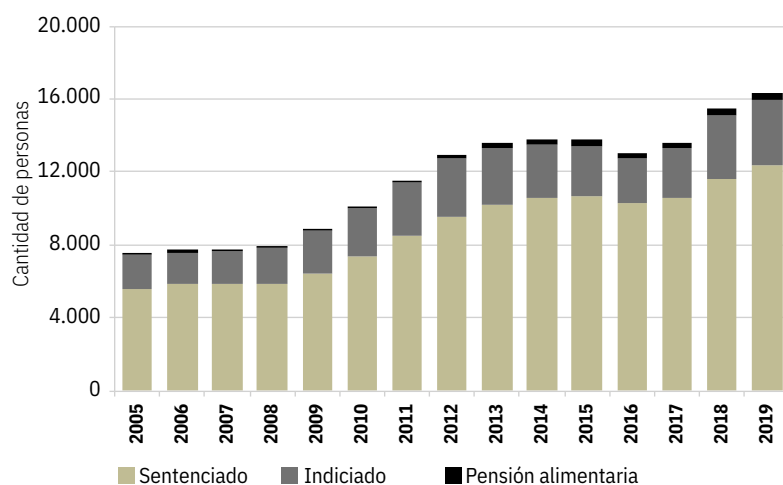
Personas condenadas a penas privativas de libertad, según tiempo de condena. 2016-2018

Tiempo de condena	2016	2017	2018	Variación porcentual 2016-2018
Menos de 5 años	2.630	2.582	2.986	13,5
De 5 a 10 años	1.806	1.600	1.970	9,1
De 10 a 20 años	585	475	497	-15,0
Más de 20 años	246	199	224	-8,9
Total	5.267	4.856	5.677	7,8

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

► Gráfico 6.23

Personas privadas de libertad, según condición jurídica. 2005-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Justicia y Paz, 2017 y 2019.

Aumenta cantidad de personas indiciadas

Por último, debe considerarse la cantidad de personas privadas de libertad a partir de su condición jurídica, es decir, si son indiciados, sentenciados o enfrentan casos de pensión alimentaria. Se registró un fuerte aumento del grupo de indiciados, que pasó de un 20,3% en 2015, a un 29,9% en 2019 del total de la población penitenciaria (gráfico 6.23). Este cambio puede reflejar un uso excesivo de la prisión preventiva, que es una decisión de los jueces y que algunos autores asocian al discurso social de “miedo a la criminalidad” (Hunn, 2012). Debe recordarse que, tal como indica la doctrina sobre el tema, el uso de esta medida “debe cumplir una función procesal, lo que lleva a que se diga que solamente son admisibles las causales de peligro concreto de fuga y de obstaculización” (Llobet, 2009).

Dictamen

En Costa Rica han crecido la sobrepoblación y el hacinamiento carcelarios, tendencia que afecta a la mayoría de los centros penitenciarios, incluyendo a las nuevas unidades especializadas. En el período analizado esta problemática se vio influenciada, más que por las condenas según el tipo de tribunal (flagrancia u ordinario), por las penas privativas de libertad de menos de cinco años y, sobre todo, por el aumento de la población indiciada.

Créditos

Borrador del capítulo:

Jesús Sáenz Solís.

Edición técnica:

Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal Fernández.

Revisión y corrección de cifras:

Gabriel Barrios Arias y Jesús Sáenz Solís.

Visualización de datos y gráficos:

Gabriel Barrios Arias y Jesús Sáenz Solís.

Edición de textos y corrección de estilo:

Alexandra Steinmetz y Laura Flores Valle.

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

Lectores críticos: Emilio Solana Río y la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

