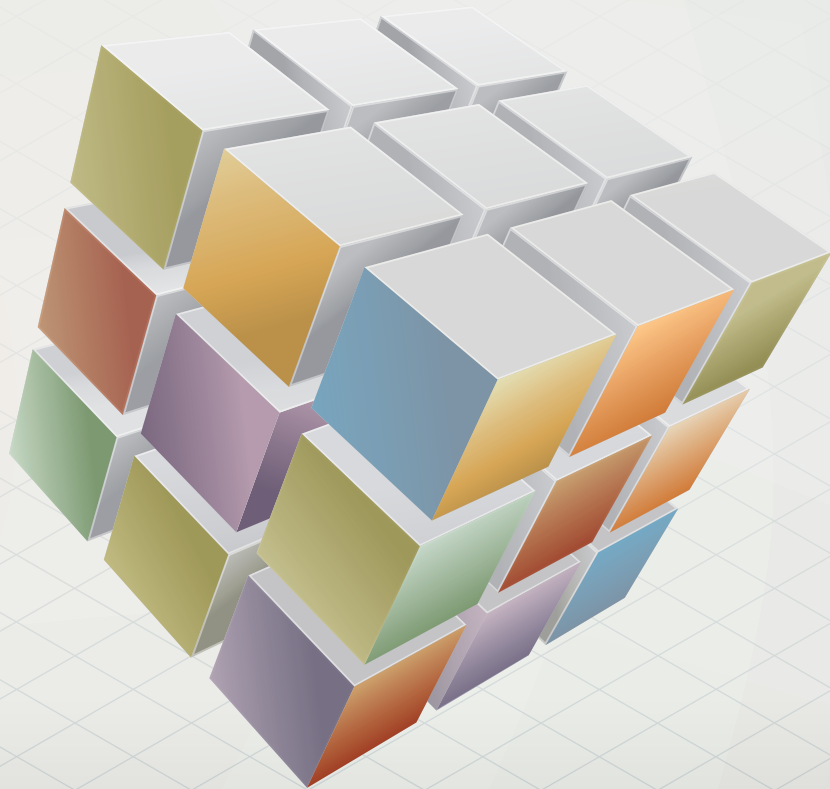




Estado de la Justicia



II Informe Estado de la Justicia

PROGRAMA ESTADO DE LA NACION

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

353.4
P-953-s

Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica). Programa Estado de la Nación
Segundo informe estado de la justicia / PEN. -- 2 ed. -- San José C.R : Servicios
Gráficos, AC ©.2017
344 p. : ilustraciones ; 28 cm.

ISBN-978-9930-540- 00-8-impreso
ISBN-978-9930-540- 01-5-digital

1.COSTA RICA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. 2. ADMINISTRACIÓN DE
JUSTICIA-COSTA RICA. 3. PODER JUDICIAL-COSTA RICA. 4. INDICADORES
TERRITORIALES. 5. RECURSOS HUMANOS. 5. PRIVACION DE LIBERTAD.
6.CONTROLES DEMOGRÁFICOS. 7. COSTA RICA. I. Título.

CAT.MMR

En la elaboración de sus publicaciones, el PEN sigue una política de lenguaje inclusivo centrada en evitar usos idiomáticos que refuerzan y tienden a perpetuar las diversas formas de discriminación contra las mujeres. Habida cuenta de la complejidad de sus textos, intenta conseguir ese objetivo sin caer en la práctica extrema de hacer explícita la alusión a hombres y mujeres en todos los contextos, pues ello genera dificultades sintácticas y de concordancia que complican enormemente la lectura. Por ese motivo, en el presente Informe se hace un uso “razonable” de enunciados en los que se marca la distinción entre sexos, a fin de no incurrir en repeticiones excesivas, ni en exclusiones sistemáticas a lo largo del documento.

Primera edición: Abril, 2016.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia | ng.
Litografía e imprenta: Servicios Gráficos AC.

ESTADO DE LA JUSTICIA

Equipo responsable

Consejo Académico Asesor

Rocío Aguilar, Marvin Carvajal, Alfredo Chirino, Armando González, Daniel González, Julio Jurado, Ana Lorena Brenes, María Lourdes Echandi, Alejandra Mora, Sonia Navarro, Elizabeth Odio, Francisco Antonio Pacheco, Hernando París, Monserrat Sagot, Monserrat Solano, Constantino Urcuyo y Zarella Villanueva.

Consejo Directivo

Luis Guillermo Carpio, Monserrat Solano, Eduardo Sibaja.

Convenios marco de cooperación

Consejo Nacional de Rectores,
Poder Judicial.

Director

Jorge Vargas Cullell.

Coordinadora general de investigación

Evelyn Villarreal.

Equipo técnico

Ronald Alfaro, Katherine Barquero, Carmen Bogantes, Karen Chacón, Esteban Durán, Steffan Gómez, Luis Antonio González, Vladimir González, Mario Herrera, Pamela Jiménez, Jennyfer León, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, María Estelí Jarquín, Susan Rodríguez, Isabel Román, María Santos, Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal.

Área de Estadística

Natalia Morales, Luis Antonio González, Mario Herrera, Rafael Segura, Ariel Solórzano.

Área de Difusión

Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos, María Laura Brenes y Arlene Méndez.

Área de administrativa

Susan Rodríguez, Karol Arroyo, José Jorge Montero, Giselle Rojas y Joani Valverde.

Editor

Programa Estado de la Nación.

Edición de textos y corrección

Alexandra Steinmetz.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng

Reconocimientos

Aunque en cada uno de los capítulos se hace un reconocimiento a las y los colaboradores que apoyaron este esfuerzo en sus distintas etapas, en esta página queremos dejar constancia de nuestra gratitud por el valioso apoyo que recibimos de muchas otras personas durante los casi dos años de preparación de este Informe, tanto en tareas generales como para secciones específicas del documento.

Anticipamos nuestras disculpas por cualquier omisión involuntaria que este listado pueda contener.

Agradecemos a la Corte Suprema de Justicia por la confianza y apertura con que ha dado continuidad a esta iniciativa desde el 2012, así como por el patrocinio brindado para la realización de los estudios que aquí se reseñan. De manera particular reconocemos el impulso brindado por la actual presidenta, Zarela Villanueva, y el personal de su despacho, sobre todo por Róger Mata, Melissa Cordero y Marcela Allón.

Varios departamentos o entidades del Poder Judicial hicieron posible que esta segunda entrega del Estado de la Justicia ampliara la frontera de información existentes. De manera especial, se agradece a al Departamento de Planificación, representado por su directora Nacira Valverde y en particular a las funcionarias y funcionarios de la Sección de Estadísticas: Ana Ericka Rodríguez, Jefa de dicha sección y Marlen Vargas, quienes respondieron, según su disponibilidad, múltiples consultas sobre diversos temas, a lo largo de los dos años de investigación. Nuestra gratitud también para la Dirección de Tecnología de Información y Comunicación, su directora Kattia Morales, Luis Jiménez Fallas, Jefe de la Sección de Informática y particularmente a Deyler Agüero, quien trabajó para responder de forma expedita y completa las solicitudes de información del SIGMA. Al Departamento de Gestión Humana por su entusiasmo e interés con la investigación que les correspondía, su Director José Luis Bermúdez, los subdirectores Waiman Him y Mauricio Quirós, y de la Unidad de Investigación y Control de Calidad, Roxana Arrieta y Jazmín Orozco, quienes procesaron complejas solicitudes de información. En el OIJ, agradecemos la disponibilidad del Director General del OIJ, Walter Espinoza y el subdirector Michael Soto, en especial la colaboración prestada de Randall Zúñiga López, sub jefe de la Oficina de Planes

y Operaciones. Se reconoce el acompañamiento de personal de la Sala Constitucional Kattia Salas y Randall Sandí, del Despacho de la Presidencia, Sonia Villegas, de la Sala Constitucional y el Centro de Jurisprudencia Constitucional. En la Escuela Judicial contamos con la ayuda de Julio Paniagua, Magdalena Aguilar y Kattia Escalante, que reprocesaron el sistema SAGA para poder utilizarlo en este Informe, con el apoyo de su directora Ileana Guillén y su Consejo Directivo. También a las unidades de capacitación de la Defensa Pública, Juan Carlos Morales, y el Ministerio Público: Sergio Valdelomar. Se agradece al personal de la Defensa Pública que brindó información en distintos momentos y colaboró en la interpretación de los resultados, entre ellos Diana Montero, Marta Iris Muñoz, Juan Carlos Salas, Abraham Sequeira, Mario Serrano. A la Dirección Ejecutiva, representada por Ana Eugenia Romero; a Silvia Navarro, de la Secretaría de la Corte; Milena Conejo, del Consejo Superior.

Cabe destacar que para la elaboración de este Informe el equipo técnico del Programa Estado de la Nación fue reforzado con el valioso trabajo de Andrea Elizondo, Mario Herrera, Luis González y Rolando Leiva.

Un especial agradecimiento a la amplia lista de lectores críticos, incisivos y constructivos, que participaron en este esfuerzo. En cada capítulo se consignan sus nombres. Sobre todo a Alfredo Jones, Carlos Núñez y Marco Feoli, que dedicaron buena parte de su valioso tiempo a leer muchos capítulos y sin duda mejoraron la calidad de esta obra.

El Consejo Académico Asesor de este Informe cumplió un papel fundamental en las distintas fases de la iniciativa. Por su dedicación y su trabajo desinteresado agradecemos a todas las personalidades que lo conformaron.

Se reconoce el destacado trabajo de Alexandra Steinmetz en las labores de edición de textos y corrección de estilo.

Nuestra gratitud también para Erick Valdelomar y el personal de Insignia, por el diseño y diagramación del Informe.

Pese al abundante apoyo recibido por una gran cantidad de personas, las omisiones y errores de esta Informe son responsabilidad del Programa Estado de la Nación y sus conclusiones no pueden ser atribuidas a ninguna de las entidades y personas mencionadas.

ESTADO DE LA JUSTICIA

Índice general

EQUIPO RESPONSABLE	7
RECONOCIMIENTOS	9
PRESENTACIÓN	25
PRÓLOGO	27
CAPÍTULO 1	
SINOPSIS	35
Valoración general	35
Transición en la cúpula judicial en un difícil contexto	36
Desafío de la apertura hacia la ciudadanía	36
Principales resultados	37
El Poder Judicial como conglomerado institucional	38
El Poder Judicial como garante de derechos de la población	39
El Poder Judicial como actor del sistema político	40
Resumen de los capítulos	43
Capítulo 2: El gobierno judicial	45
Desconcentración de decisiones administrativas	45
Regímenes internos de sanciones	47
Capacidades de sanción en materia de corrupción judicial	49
Desafíos prioritarios	49
Capítulo 3: Indicadores territoriales de justicia	51
Brechas territoriales en el acceso y la demanda judicial por circuito	51
Brechas territoriales de productividad judicial y justicia pronta	53
Desafíos prioritarios	53
Capítulo 4: La calidad del recurso humano del Poder Judicial	55
Preparación académica	55
Procesos de reclutamiento	57
Capacitación del personal	59
Desafíos prioritarios	60
Capítulo 5. El control constitucional: Patrones de votación de la Sala Constitucional	61
Acceso a las acciones inconstitucionalidad	61
Contenido de las acciones de inconstitucionalidad	63

Patrones de votación de las y los magistrados	64
Admisibilidad de acciones de inconstitucionalidad	65
Desafío prioritario	65
Capítulo 6. La gestión de la Defensa Pública: Análisis de caso del Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José	67
Sistema de defensa y tipo de sentencia	67
Sistemas de defensa y tipo de proceso penal	69
Desafíos prioritarios	70
Capítulo 7. Causas de la privación de libertad y perfil de la población penitenciaria	71
Desafíos prioritarios	72
Capítulo 8: Controles democráticos sobre la labor del Organismo de Investigación Judicial	73
Tutela efectiva	73
Gobernanza del OIJ	76
Desafíos prioritarios	77
Seguimiento a los hallazgos del Primer Informe	79
Presentación	79
Función Administrativa	80
<i>Gestión y productividad</i>	80
<i>Acceso a la justicia</i>	83
<i>Transparencia y participación ciudadana</i>	83
Función jurisdiccional	84
<i>Justicia laboral</i>	84
<i>Justicia penal</i>	86
Función política	88
<i>Nombramientos de magistrados y magistradas</i>	88
<i>Control de constitucionalidad</i>	89
<i>Judicialización de salud</i>	91
<i>Cumplimiento de sentencias por parte de la CCSS</i>	92
Propuesta de seguimiento del Segundo Informe	93
CAPÍTULO 2	
DEFENSA PÚBLICA	97
Síntesis de hallazgos y desafíos	97
Aporte del capítulo	98
Justificación	99
Conceptos básicos	100
Gobierno Judicial	100
Desconcentración	100
Teoría de la nueva gerencia pública	100
Régimen disciplinario	102
Contexto	102
Las atribuciones administrativas de la Corte Suprema	102
La creación del Consejo Superior	104
Las autonomías funcionales para la Administración del Poder Judicial	105
La Inspección Judicial	107
Resultados de la Investigación	107
Desconcentración sin transferencia de poder	107
<i>La Corte Plena como decisora final en temas administrativos</i>	107
<i>Los consejos y las comisiones como extensiones de la Corte</i>	110
<i>La Corte Suprema en el nivel estratégico de toma de decisiones</i>	112
Un Consejo Superior desbordado por decisiones de “microadministración”	112
La evolución de los regímenes internos de sanciones	115
<i>Baja proporción de funcionarios con casos disciplinarios</i>	116
Duraciones y prescripción de los asuntos	117
<i>Baja proporción de sanciones efectivas</i>	118
<i>Nomenclatura imprecisa de faltas</i>	119
<i>Discrecionalidad en la imposición de sanciones</i>	121
<i>Medir la corrupción: un reto pendiente</i>	122

Metodología	123
Agenda de investigación futura	123
CAPÍTULO 3	
INDICADORES DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA POR CIRCUITO JUDICIAL	127
Síntesis de hallazgos y desafíos	127
Aporte del capítulo	128
Hallazgos relevantes	128
Justificación	129
Contexto: El despliegue territorial de los servicios judiciales	129
Los circuitos judiciales como unidades territoriales	129
Delimitación territorial de los circuitos	130
<i>Distribución territorial de la justicia en segunda instancia</i>	130
Principales resultados	131
Configuración espacial de la demanda	131
Distribución territorial de las capacidades institucionales	136
<i>Personal</i>	135
<i>Presupuesto</i>	137
Indicadores territoriales de desempeño judicial	139
<i>Brechas territoriales en la productividad judicial</i>	139
<i>Brechas territoriales en la duración de los casos: un desafío pendiente</i>	142
<i>Condiciones actuales de las bases de datos</i>	143
Metodología	146
Fuentes	146
Agenda de investigación futura	146
CAPÍTULO 4	
LA CALIDAD DEL RECURSO HUMANO EN EL PODER JUDICIAL	149
Síntesis de hallazgos y desafíos	149
Justificación y aportes del capítulo	151
Hallazgos relevantes	153
Conceptos básicos	155
Gestión humana	155
Reclutamiento y selección	156
Capacitación	156
Contexto	156
Breve repaso histórico sobre la gestión de personal judicial	156
Configuración actual de la Dirección de Gestión Humana	158
Capacitación institucional	160
Crecimiento del recurso humano	161
Normativa sobre recursos humanos	161
Resultados de la investigación	163
El proceso de reclutamiento y selección de personal	164
Gestión Humana se actualiza con base en mejores prácticas internacionales	164
Perfiles de puestos por competencias en etapa inicial	164
Reclutamiento de personal tiene múltiples filtros	167
Selección: toma de decisiones recae en las jefaturas	170
Resultados de los procesos de reclutamiento y selección: una aproximación	171
<i>Lentos procesos de reclutamiento</i>	171
<i>Exámenes son un filtro efectivo</i>	172
<i>Perfil de las personas nombradas en los últimos años</i>	173
<i>Prevalecen nombramientos endógenos</i>	173
Formación inicial: contraste con las competencias requeridas por el Poder Judicial	173
<i>Jueces: mayores vacíos en la formación de competencias específicas</i>	178
<i>Fiscalía: solo dos competencias están presentes en las carreras analizadas</i>	180
<i>Defensa Pública: Tres de seis competencias generales son cubiertas por todas las universidades</i>	181
Formación continua de las y los funcionarios judiciales	181
<i>Los programas de la Escuela Judicial</i>	182

<i>Unidad de Capacitación de la Defensa Pública</i>	184
<i>Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público</i>	185
<i>Percepciones sobre la capacitación ofrecida por el Poder Judicial</i>	186
Metodología	188
Reclutamiento y selección	188
Formación inicial y capacitación	189
Agenda de investigación a futuro	190
CAPÍTULO 5	
EL CONTROL CONSTITUCIONAL: PATRONES DE VOTACIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL	193
Síntesis de hallazgos y desafíos	193
Aportes del capítulo	194
Hallazgos relevantes	196
Justificación	197
Conceptos básicos	198
Control de constitucionalidad	198
Activismo y comportamiento judicial	199
Contexto	200
Control de constitucionalidad vigente en Costa Rica	200
<i>Veinticinco años de acciones de inconstitucionalidad</i>	201
Resultados de la investigación	202
Admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad	202
<i>Mayoría de acciones se rechaza de plano por unanimidad</i>	203
<i>Ley de Tránsito disparó las acciones de inconstitucionalidad en 2012</i>	204
Particulares y empresa privada son los usuarios más frecuentes de las AI	207
Votación de acciones de inconstitucionalidad por el fondo	208
<i>Mayoría de normas impugnadas se mantiene por votaciones de consenso</i>	208
<i>Mayor autocontención al anular normas</i>	208
<i>Temas frecuentes son los que generan más roces constitucionales</i>	210
<i>Mayor fragmentación en las votaciones de fondo</i>	210
Duración de las acciones de inconstitucionalidad	212
<i>Examen de admisibilidad dura tres meses en promedio</i>	212
<i>Duración de las acciones votadas por el fondo supera el año</i>	213
Patrones de votación en la Sala Constitucional	214
<i>Los temas que dividen a la Sala</i>	215
<i>Los temas que unifican a la Sala</i>	219
Una mirada a la estabilidad de las coaliciones entre Magistrados y Magistradas	219
Nota exploratoria: Cambios en la composición de la Sala Constitucional	221
Metodología	224
Bases de datos	224
Análisis de redes	224
Agenda de investigación futura	225
CAPÍTULO 6	
LA GESTIÓN DE LA DEFENSA PÚBLICA: ANÁLISIS DE CASO DEL TRIBUNAL PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ	227
Síntesis de hallazgos y desafíos	227
Aporte del capítulo	228
Hallazgos relevantes	228
Justificación	229
Conceptos básicos	230
Etapas y resultados del proceso penal	230
Tipos de tribunal de juicios	231
El objetivo de la Defensa Pública	232
Ausencia de investigaciones previas en Costa Rica	233
Investigaciones en Estados Unidos	233

Contexto	234
La Defensa Pública en Costa Rica	234
<i>Breve referencia histórica</i>	234
<i>Estructura y presupuesto de la Defensa Pública</i>	234
<i>Demanda de servicios de defensa legal</i>	236
<i>Cobros de la Defensa Pública</i>	238
<i>Controles de calidad y carga de trabajo de los defensores públicos</i>	239
Resultados de la investigación	239
Juicios tramitados por el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José entre 2004 y 2013	239
<i>La parte acusatoria</i>	239
<i>La defensa</i>	240
<i>Los jueces</i>	240
Indicadores generales de los servicios de defensa penal	240
Efecto de la Defensa sobre el tipo de proceso penal y su resultado	243
<i>Efectos sobre la escogencia del proceso penal: ordinario o abreviado</i>	244
<i>Efectos sobre los resultados del juicio penal</i>	247
Metodología	253
Fuente de información	253
Datos y tratamiento de valores faltantes	254
Técnicas de investigación	255
Agenda futura de investigación	255
Anexos	257
Anexo 1	257
<i>Regresión logística multinomial</i>	257
Anexo 2	258
<i>Estimación de modelos y pruebas de bondad de ajuste</i>	258
CAPÍTULO 7	
PRIVACIÓN DE LIBERTAD: EL ENCARCELAMIENTO Y SUS CAUSAS	265
Síntesis de hallazgos y desafíos	265
Hallazgos relevantes	266
Justificación	267
Conceptos básicos	267
Política criminal	267
Reformas penales de endurecimiento o “mano dura”	268
Modelo garantista penal	269
Sistema penitenciario	269
Población privada de libertad	270
Tasa de encarcelamiento	270
Densidad penitenciaria	271
Sobrepoblación penitenciaria	271
Prisión Preventiva	271
Libertad condicional	271
Control de convencionalidad	271
Contexto	272
Resultados de investigación	274
Causas de la privación de libertad	274
Más condenas a partir de 2009	274
Creación de flagrancia generó una nueva fuente de privación de libertad	278
Uso de medidas alternas: ejecución condicional y libertad condicional	278
Uso de la prisión preventiva	282
Convencionalidad del uso y causales de la prisión preventiva	284
Duración de la prisión preventiva	286
Perfil socioeconómico y judicial de la población privada de libertad	287
Metodología	291
Fuentes	291
Delimitación temporal	292
Obstáculos	292

Agenda de investigación a futuro	292
CAPÍTULO 8	
CONTROLES DEMOCRÁTICOS SOBRE LA LABOR DEL ORGANISMO DE INVESTIGACIÓN JUDICIAL	295
Síntesis de hallazgos y desafíos	295
Aportes del capítulo	296
Hallazgos relevantes	296
Justificación	297
Conceptos básicos	298
Gobernanza	298
Controles democráticos	298
Debido proceso	
<i>Riesgo para el debido proceso</i>	299
Contexto histórico e institucional	300
Orígenes del diseño institucional sui generis del OIJ	300
Crecientes capacidades institucionales del OIJ	301
Presupuesto del OIJ concentra más del 20% del gasto judicial	304
Resultados de investigación	304
La ruta de los casos en el OIJ	304
<i>Las garantías del debido proceso en las denuncias ante el OIJ</i>	305
<i>Zonas de riesgo para el debido proceso</i>	312
Controles sobre la labor policial del OIJ	313
Controles internos: la labor sancionatoria de la Oficina Asuntos Internos	313
<i>Controles del Poder Judicial sobre el OIJ</i>	314
<i>Controles externos al Poder Judicial</i>	315
Incipiente rendición de cuentas en el OIJ	315
Metodología	319
Agenda de investigación futura	319
Siglas	323
Bibliografía	325

0.1 Segundo Informe Estado de la Justicia: aportes, temas y métodos aplicados

Índice de cuadros

32		
0.2	Estructura y contenidos del Segundo Informe Estado de la Justicia	32
1.1	Costo por caso ingresado, según circuito. 2015	52
1.2	Programas y cantidad de participantes en actividades de capacitación de la Escuela Judicial. 2011-2015	59
1.3	Factores asociados a la decisión final de una sentencia	68
1.4	Tribunal Penal del Segundo Circuito de San José: factores asociados a la probabilidad de abreviar un proceso judicial	69
1.5	Comparación de indicadores de gestión del Poder Judicial. 1990, 2000, 2010, 2013 y 2015	81
1.6	Consultas previas de constitucionalidad, evacuadas y no evacuadas, según tipo de consulta. 1989-2013 y 2014-2016	90
1.7	Vicios constitucionales en consultas previas evacuadas. 2014-2016	91
1.8	Temas e indicadores para el seguimiento del Segundo Informe Estado de la Justicia	93
2.1	Integrantes del Consejo Superior. 1994-2016	104
2.2	Funciones que competen a los órganos auxiliares del Poder Judicial	106
2.3	Integración de los consejos del Poder Judicial, según puesto	111
2.4	Políticas vigentes en el Poder Judicial	113
2.5	Adjudicaciones aprobadas por el Consejo Superior, según subpartida. 2013-2015	115
2.6	Faltas exclusivas de los órganos disciplinarios de la Defensa Pública, el Ministerio Público y el OIJ. Circa 2015	121
2.7	Discrepancias en los registros sobre asuntos relativos al personal tratados por el Consejo Superior	123
3.1	Cobertura territorial de los circuitos judiciales. 2015	131
3.2	Tribunales de segunda instancia, según materia y circuito judicial. 2015	135
3.3	Materias predominantes en los casos ingresados en primera instancia, por circuito. 2015	139
3.4	Costo por caso ingresado, según circuito judicial. 2015	139
3.5	Descripción de las bases de datos utilizadas para el cálculo de la duración de los procesos por circuito	144
4.1	Normas que rigen las funciones judiciales, por tipo de puesto	163
4.2	Síntesis de la evaluación del proceso de reclutamiento y selección de personal del Poder Judicial	165
4.3	Requisitos y mecanismos de evaluación para algunos puestos judiciales	169
4.4	Duración de los procesos de reclutamiento y selección de jueces, por materia y cantidad de inscripciones. 2011-2015	172
4.5	Caracterización de los jueces, fiscales y defensores contratados en los últimos años	174
4.6	Programas y cantidad de participantes en actividades de capacitación de la Escuela Judicial. 2011-2015	182
4.7	Matrícula en actividades de capacitación de la Escuela Judicial, por condición académica. 2011-2015	184
4.8	Actividades de la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública. 2011-2015	185
4.9	Participantes en actividades de capacitación del Ministerio Público por programa. 2011-2015	186
4.10	Valoraciones sobre la calidad de la formación continua que ofrece el Poder Judicial. 2016	187
4.11	Valoraciones de los usuarios sobre la calidad de la formación continua que ofrece el Poder Judicial, según órgano. 2016	187
4.12	Información disponible sobre los procesos de reclutamiento y selección para varios puestos del Poder Judicial	188
4.13	Información disponible para el análisis cuantitativo de nombramientos en el Poder Judicial	188
4.14	Diferencias entre los registros de los Informes de labores anuales y el Sistema de Gestión de la Escuela Judicial, sobre la cantidad de personas capacitadas	190
5.1	Bases de datos utilizadas en el estudio de las acciones de inconstitucionalidad. 2005-2015	195
5.2	Casos y acciones de inconstitucionalidad ingresadas en la Sala Constitucional y porcentaje que son rechazadas	203
5.3	Duración de las causas rechazadas por el fondo o de plano por la Sala Constitucional. 2005-2015	213

5.4	Codificación de las y los magistrados propietarios sometidos al cálculo de porcentajes de coincidencias en votos con lugar y sin lugar y número de sentencias	215
5.5	Distribución de la votación en causas relacionadas con convenciones colectivas. 2005-2015	215
5.6	Relación entre la posición del Tribunal Supremo de Elecciones y la resolución de la Sala Constitucional, en acciones sobre asuntos electorales. 2005-2015	217
5.7	Estabilidad en las coaliciones de magistrados propietarios en la votación de acciones de inconstitucionalidad sobre diez temas. 2005-2015	221
5.8	Cambios en la composición de la Sala Constitucional por experiencia de las y los magistrados en otras instituciones del Estado y en la carrera judicial. 1989-2015	222
5.9	Cambios en la composición de la Sala Constitucional por área de especialización de las y los magistrados. 1989-2015	223
5.10	Cambios en la composición de la Sala Constitucional por experiencia de las y los magistrados. 1989-2015	223
6.1	Causas penales entradas, terminadas y activas por tribunal. 2011-2015	237
6.2	Causas cobradas y honorarios recibidos por la Defensa Pública	238
6.3	Resultados de la sentencia según el sexo del fiscal. 2004-2013	240
6.4	Delitos sentenciados por tipo de defensor, según el resultado de la sentencia. 2004-2013	241
6.5	Casos que terminan en condena, por figura penal y tipo de defensa	242
6.6	Decisión final en el juicio de un delito, según tipo de proceso y de abogado defensor	243
6.7	Factores asociados a la probabilidad de abreviar un proceso judicial	245
6.8	Resultados del modelo de regresión logística sobre el tipo de proceso judicial	246
6.9	Factores asociados a la decisión final de una sentencia	248
6.10	Resultados del modelo de regresión logística multinomial sobre la decisión final de la sentencia	249
6.11	Cantidad de variables principales incluidas en el análisis y porcentaje de datos faltantes	255
6.12	Resultados de la estimación de modelos univariados para la variable categórica de tres niveles "decisión final"	258
6.13	Resultados del modelo de regresión logística multinomial sobre la decisión final de la sentencia, incluyendo todas las variables	259
6.14	Resultados de la prueba de cociente de verosimilitudes eliminando cada variable del modelo base (una a la vez) y manteniendo las variables restantes	259
6.15	Resultados del modelo de regresión logística multinomial sobre la decisión final de la sentencia	261
6.16	Resultados del modelo de regresión logística multinomial sobre el tipo de proceso judicial	262
7.1	Proyección de la sobrepoblación carcelaria a diciembre de 2018	273
7.2	Tribunales con más condenas acumuladas. 2005-2015	276
7.3	Condenas en los tribunales penales, según reincidencia. 2009-2015	277
7.4	Personas condenadas por los tribunales de flagrancia y ordinarios, según tipo de pena. 2005-2015	279
7.5	Parte gestora de las solicitudes de libertad condicional	281
7.6	Privados de libertad indiciados, total y tasas por 100.000 habitantes. 2005-2015	282
7.7	Prisión preventiva de un mes o menos, según tribunal. 2011-2015	287
7.8	Edad promedio de las personas con expedientes activos, según grupos de delitos. 2016	289
7.9	Nivel educativo de las personas con expedientes activos, según sexo. 2016	290
7.10	Fuentes oficiales utilizadas en el capítulo	291
8.1	Cantidad de personal del OIJ, según dependencia. 2011-2015	302
8.2	Indicadores utilizados por el OIJ para medir el desempeño en las sedes policiales	309

Índice de recuadros

2.1	La falta de trazabilidad de las estadísticas sobre procedimientos disciplinarios	121
4.1	Publicidad y transparencia en los concursos del Poder Judicial	168
4.2	Investigación del Conesup: la carrera de Derecho en las universidades privadas	177
4.3	El examen de admisión al Colegio de Abogados	178
5.1	Votaciones divididas en acciones rechazadas de plano en la fase de admisibilidad	205
5.2	Inconstitucionalidad en los presupuestos de la República	211
5.3	¿Cómo leer los diagramas de redes?	216
5.4	Metodología para el análisis de la estabilidad de las coaliciones de magistrados	220
7.1	Alcances de la justicia restaurativa en Costa Rica	275
7.2	El dispositivo electrónico: nuevas medidas alternativas a la privación de libertad	280
7.3	Percepción del personal judicial sobre el uso de la prisión preventiva	286
8.1	Escándalos en el OIJ	316
8.2	Limitado acceso a la información del OIJ por medios electrónicos	318

Índice de gráficos

1.1	Personas que confían algo o mucho en el sistema de justicia y en el juicio justo. 2004-2016	37
1.2	Cantidad de proyectos de resolución sobre asuntos disciplinarios conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envió. 2008-2015	46
1.3	Principales proyectos de resolución conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envió, excluyendo casos disciplinarios. 2008-2015	46
1.4	Tribunal de la Inspección Judicial: quejas tramitadas con respecto a las causales de mayor incidencia. 2005-2015	49
1.5	Litigiosidad por mil habitantes, por circuito. 2010 y 2015	51
1.6	Cantidad de créditos asignados por las universidades, según competencias requeridas para un puesto en la judicatura	55
1.7	Distribución de nombramientos de jueces por tipo, según años de antigüedad. 2015-2016	58
1.8	Distribución de nombramientos de jueces por tipo, según número de puestos ocupados previamente. 2015-2016	58
1.9	Recurrentes en las acciones de inconstitucionalidad según resolución obtenida en la fase de admisibilidad. 2005-2015	61
1.10	Acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar, por tema. 2010-2015	63
1.11	Acciones de inconstitucionalidad resueltas por voto consensuado. 2006-2015	64
1.12	Razón entre acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar y el número de leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa. 1990-2015	65

1.13	Evolución de las condenas con prisión efectiva y sobrepoblación carcelaria. 2005-2015	71
1.14	Informes de casos no resueltos (NR) y casos resueltos con imputado (RCI), por tipo de delegación. 2011-2015	74
1.15	Quejas presentadas ante el Tribunal de la Inspección Judicial contra el personal del OIJ, según tipo. 2006-2015	76
1.16	Evolución del presupuesto real asignado al Poder Judicial. 2000-2016	80
1.17	Costo promedio real por asunto terminado. 2000-2015	81
1.18	Evolución del número de habitantes por juez.	81
1.19	Poder Judicial: costo real por funcionario. 2000-2015	82
1.20	Número de plazas en el Poder Judicial. 1990-2015	82
1.21	Resultados del Poder Judicial en algunos índices de transparencia	83
1.22	Duración promedio de los juicios ordinarios en materia laboral fallados con sentencia en primera instancia, por tipo de juzgado. 2001-2015	84
1.23	Duración promedio de los juicios laborales de mayor cuantía fallados con sentencia, por instancia, según año. 2010-2015	85
1.24	Estimación del costo total de la materia laboral en el ámbito jurisdiccional. 2008-2015	85
1.25	Casos concluidos en el sistema penal, según tipo de terminación. 2000-2015	86
1.26	Expedientes fallados con sentencias por los tribunales penales y número de ellas que fueron absolutorias. 2000-2015	87
1.27	NEPP y número máximo de días para el nombramiento de un magistrado o magistrada en la Asamblea Legislativa. 1990-2016	88
1.28	Años laborados por las y los magistrados de carrera judicial, según quinquenio. 1958-2016	89
1.29	Duración promedio de las consultas previas legislativas, desde el ingreso del expediente a la Sala Constitucional, según tipo. 1990-2016	89
1.30	Consultas previas de constitucionalidad resueltas, según duración. 1989-2016	90
2.1	Temas administrativos tratados por la Corte Plena en sesiones seleccionadas	110
2.2	Número de comisiones en las que participan las y los integrantes del Consejo Superior, según áreas de trabajo. 2012 y 2015	112
2.3	Cantidad de proyectos de resolución en asuntos disciplinarios conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envía. 2008-2015	114
2.4	Principales proyectos de resolución conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envía, excluyendo casos disciplinarios. 2008-2015	114
2.5	Principales asuntos conocidos por el Consejo Superior. 2008-2014	115
2.6	Movimientos de puestos en propiedad enviados al Consejo Superior por la Dirección de Gestión Humana. 2008-2015	116
2.7	Casos ingresados en las unidades disciplinarias del Poder Judicial. 2011-2015	116
2.8	Motivo de inicio de los procedimientos disciplinarios en el Tribunal de la Inspección Judicial. 2005-2015	117
2.9	Casos ingresados y terminados en primera y segunda instancia del Tribunal de la Inspección Judicial. 2005-2015	117
2.10	Proporción de casos ingresados que fueron sancionados por las unidades disciplinarias del Poder Judicial. 2011-2015	119
2.11	Tipos de sanciones impuestas por el Tribunal de la Inspección Judicial. 2005-2015	119
2.12	Casos entrados, archivados y sanciones totales de la Unidad de Inspección Fiscal y personal total del Ministerio Público. 2010-2015	120
2.13	Casos entrados y sanciones totales de la Oficina de Asuntos Internos del OIJ y personal total del OIJ. 2011-2015	120
2.14	Casos entrados, terminados y sanciones totales de la Unidad Disciplinaria de la Defensa Pública y personal total de la Defensa Pública	120
2.15	Quejas tramitadas en el Tribunal de la Inspección Judicial con respecto a las causales de mayor incidencia. 2005-2015	122
3.1	Extensión territorial y población por atender, según circuito judicial. 2015	132
3.2	Litigiosidad por circuito, según año. 2010 y 2015	133
3.3	Comparación entre la población atendida y la demanda efectiva por servicios, según circuito judicial. 2015	134
3.4	Distribución de los casos ingresados por circuito judicial, según estancia. 2015	134
3.5	Personal judicial por circuito judicial, según año. 2010 y 2015	136
3.6	Crecimiento del personal asignado entre 2010 y 2015 y tamaño de la población por atender en 2015, según circuito judicial	137
3.7	Presupuesto ejecutado y tasa de crecimiento, según circuito judicial. 2010 y 2015	138

3.8	Casos ingresados y presupuesto asignado, según circuito judicial. 2015	139
3.9	Jueces totales y productividad por juez, según circuito judicial. 2015	142
4.1	Presupuesto de la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial. 2011-2015	160
4.2	Distribución de plazas en el Poder Judicial, según tipo 1990-2015	161
4.3	Número de habitantes por juez. 1990-2015	161
4.4	Nombramientos y ascensos a puestos en propiedad de jueces, fiscales y defensores. Varios años	171
4.5	Distribución porcentual de la duración promedio de los procesos de reclutamiento de jueces. 2011-2015	171
4.6	Participantes en concursos para puesto de juez que aprobaron los exámenes técnicos, por materia. 2011-2015	173
4.7a.	Distribución de nombramientos de jueces por tipo, según años de antigüedad. 2015-2016	175
4.7b.	Distribución de nombramientos de jueces por tipo, según número de puestos ocupados previamente. 2015-2016	175
4.8a.	Nombramientos de fiscales según número de puestos previos y años de antigüedad. 2015-2016	175
4.8b.	Nombramientos de defensores según número de puestos previos y años de antigüedad. 2015-2016	175
4.9	Último grado académico obtenido por jueces, fiscales y defensores públicos en el Poder Judicial. Varios años	176
4.10	Cantidad de créditos en los planes de estudio de bachillerato en Derecho, por universidad privada. 2013	176
4.11	Distribución porcentual de los resultados del examen de admisión al Colegio de Abogados, según rango de notas. 2015-2016	178
4.12	Porcentaje de aprobación y postulantes totales del examen de admisión al Colegio de Abogados, según universidad. 2015-2016	179
4.13	Cantidad de créditos asignados por las universidades, según competencia y nivel de dominio requerido para el puesto de juez	180
4.14	Cantidad de créditos asignados por las universidades, según competencia requerida para el puesto de fiscal auxiliar	180
4.15	Cantidad de créditos asignados por las universidades, según competencia requerida para el cargo de defensor público	181
4.16	Estudiantes de la Escuela Judicial, por circuito judicial. 2011-2015	182
4.17	Jueces totales y capacitados en programas de especialización y actualización de la Escuela Judicial. 2011-2015	183
4.18	Personal de la Defensa Pública no capacitado. 2011-2015	184
5.1	Acciones de inconstitucionalidad (AI) ingresadas y rechazadas. 1990-2015	204
5.2	Cantidad de acciones de inconstitucionalidad ingresadas. 2005-2015	206
5.3	Recurrentes en las acciones de inconstitucionalidad según resolución obtenida en la fase de admisibilidad. 2005-2015	207
5.4	Acciones de inconstitucionalidad resueltas por el fondo, según resultado de la causa. 1990-2015	208
5.5	Razón entre acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar y el número de leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa. 1990-2015	210
5.6	Acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar, por tema. 2010-2015	211
5.7	Acciones de inconstitucionalidad resueltas por voto consensuado. 2006-2015	212
5.8	Distribución de votos de las acciones de inconstitucionalidad resueltas por el fondo, según resultado final. 2005-2015	212
5.9	Acciones de inconstitucionalidad resueltas por votación consensuada, según tema. 2005-2015	213
5.10	Duración promedio de las acciones de inconstitucionalidad según resultado de la votación. 2005-2015	213
5.11	Distribución de la duración de las resoluciones de acciones de inconstitucionalidad redactadas, según comportamiento de magistrados específicos	214
6.1	Participación de la Defensa Pública en el presupuesto del Poder Judicial. 2004-2016	235
6.2	Causas promedio en materia penal, por defensor público	236
6.3	Proporción de casos atendidos por la Defensa Pública, según tipo de delito	241
6.4	Composición del conjunto de casos atendidos por la defensa pública y la privada, según tipo de delito y diferencia relativa	242
6.5	Diferencias en las tasas de condenatorias, absolutorias y sobreseimientos entre la defensa pública y la privada, según tipo de delito	243
6.6	Efecto marginal sobre la probabilidad de abreviar un proceso judicial, según variable. Año 2008 o posterior	247
6.7	Efecto marginal sobre la condenatoria de un delito, según tipo de variable	250
6.8	Efecto marginal sobre el sobreseimiento de un delito, según tipo de variable	251
7.1	Población carcelaria por 100.000 habitantes, según países de América Latina. 2013	272
7.2	Dinámica poblacional del sistema penitenciario, según capacidad de alojamiento y sobrepoblación. 2005-2015	273

7.3	Reformas realizadas al Código Penal. 1971-2009	273
7.4	Evolución de las condenas con prisión efectiva y sobrepoblación carcelaria. 2005-2015	274
7.5	Cantidad de personas privadas de libertad y años promedio de pena según grandes grupos de delitos, para personas con expedientes activos a abril de 2016	277
7.6	Indicadores seleccionados de los Tribunales de Flagrancia. 2010-2015	278
7.7	Condenas totales, según tipo de tribunal. 2005-2015	279
7.8	Privados de libertad indiciados, total y tasas por 100.000 habitantes. 2005-2015	283
7.9	Expedientes con solicitud de prisión preventiva, según causal. 2016	283
7.10	Percepción de las y los operadores judiciales sobre los criterios usados por la Fiscalía y la judicatura para sustentar la prisión preventiva. 2016	285
7.11	Personas condenadas por los Tribunales Penales, según sexo. 2005-2015	287
7.12	Personas condenadas por sexo, según grupos de delitos más comunes. Acumulado 2005-2015	288
7.13	Hombres condenados, según delitos más comunes. 2005-2015	288
7.14	Mujeres condenadas, según delitos más comunes. 2005-2015	289
7.15	Personas condenadas según grupos de edad. Acumulado 2005-2015	289
8.1	Estructura profesional del OIJ, según áreas de responsabilidad. 2015	303
8.2	Evolución del presupuesto y el personal del OIJ, según programa. 2011-2015	304
8.3	Perfil de las víctimas en las denuncias ante el OIJ programa	306
8.4	Ingreso promedio de casos al OIJ y nivel de demanda, según tipo de delegación. 2011-2015	307
8.5	Informes de casos no resueltos (NR) y casos resueltos con imputado (RCI), por tipo de dependencia. 2011-2015	311
8.6	Número de expedientes tramitados por la Oficina de Asuntos Internos del OIJ y tipo de faltas. 2011-2015	313
8.7	Tipo de sanciones impuestas al personal por la Oficina de Asuntos Internos del OIJ. 2011-2015	314
8.8	Quejas presentadas ante el Tribunal de la Inspección Judicial contra el personal del OIJ, según tipo. 2006-2015	314
8.9	Quejas contra el personal del OIJ y sanciones impuestas por el Tribunal de la Inspección Judicial. 2006-2015	315
8.10	Denuncias contra el OIJ recibidas por la Defensoría de los Habitantes. 2010-2015	316
8.11	Índice de transparencia del sector público: mediciones del sitio web del OIJ, del Poder Judicial y promedio nacional	317

Índice de mapas

3.1	Circuitos del Poder Judicial. 2016	130
3.2	Personal judicial por 10.000 habitantes, por circuito. 2015	138
3.3	Productividad y circulante por circuito judicial. 2015	140
3.4	Cambios en la productividad por circuito judicial. 2010-2015	141
4.1	Personal judicial por diez mil habitantes, según circuito. 2015	162

Índice de diagramas

0.1	Preparación del Segundo Informe Estado de la Justicia	31
1.1	Órganos con potestades disciplinarias en el Poder Judicial	48
1.2	Distribución de casos ingresados en primera instancia, según principales circuitos y materias. 2015	52
2.1	Poder Judicial: organigrama del ámbito administrativo	101
2.2	Órganos con potestades disciplinarias en el Poder Judicial	108
2.3	Evolución reciente del régimen sancionatorio del Poder Judicial	109
3.1	Distribución de casos ingresados en primera instancia, según principales circuitos y materias. 2015	136
4.1	Poder Judicial: organigrama del Departamento de Personal. 1994	158
4.2	Organigrama Dirección de Gestión Humana. 2015	159
4.3	Etapas generales del proceso de reclutamiento y selección	168
5.1	Ruta de una acción de inconstitucionalidad. 2005-2015	202
5.2	Flujo de acciones de inconstitucionalidad (AI), según sus resultados. 2005-2015	205
5.3	Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en acciones sobre poderes del Estado. 2005-2015	217
5.4	Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en acciones sobre asuntos tributarios. 2005-2015	218
5.5	Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en acciones sobre asuntos ambientales. 2005-2015	219
5.6	Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en acciones sobre asuntos penales. 2005-2015	219
5.7	Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en asuntos de tránsito. 2005-2015	220
6.1	Organigrama de la Defensa Pública	235

Índice de figuras

1.1	Proceso que sigue una denuncia en el OIJ	75
8.1	Organigrama del Organismo de Investigación Judicial	301
8.2	Proceso que sigue una denuncia en el OIJ	306

Presentación

Nos complace presentar el *Segundo Informe Estado de la Justicia*, elaborado por el Programa Estado de la Nación (PEN) al amparo del Convenio Marco entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores (Conare). Desde el año 2011, bajo este marco, se da seguimiento al desempeño del Poder Judicial desde la óptica del desarrollo humano.

La publicación de esta segunda entrega contribuye al objetivo general del Convenio, que es sentar las bases técnicas para una cooperación de largo plazo, tendiente a producir estudios que propicien un mejor desempeño del sistema de administración de justicia en Costa Rica. Constituye un punto de partida para entender la situación, las perspectivas y los desafíos en esta materia, que ha sido posible gracias a la apertura de distintos departamentos de la institución y sus jerarquías.

El PEN acumula más de dos décadas de experiencia en el análisis de la situación nacional. Sin embargo, esta es una de sus líneas de investigación más aplicada, por cuanto trabaja directamente con y dentro de un sector institucional específico, que tiene la compleja tarea de garantizar el derecho de las personas al acceso a la justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos y todas. Para elaborar el Informe se lleva a cabo un proceso participativo en el cual se seleccionan algunos de los desafíos más relevantes para el Poder Judicial; a partir de ellos se recoge, estudia y sistematiza información que contribuya a la toma de decisiones y la deliberación basada en evidencia. Esta intervención se sustenta en los importantes avances en el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía y la innegable fortaleza e independencia del Poder Judicial. Es gracias a esa robustez que un ejercicio académico autónomo como este Informe puede permitirse estudiar retos persistentes en algunas áreas, y realizar señalamientos respetuosos y críticos orientados a un mayor aprovechamiento de las capacidades institucionales. Así pues, esta iniciativa se constituye en una herramienta para el personal del Poder Judicial, pero también para practicantes del Derecho, la academia, sectores sociales relacionados con los temas de derechos humanos y gobernabilidad, y la ciudadanía en general, que estén dispuestos a participar constructivamente en una mejor administración de la justicia.

Este Segundo Informe aporta nuevos temas para ampliar la plataforma de investigación y cumplir con el objetivo general de brindar información veraz, detallada y oportuna sobre asuntos relevantes del Poder Judicial. También incluye una sección de seguimiento de las temáticas abordadas en el Primer Informe, con la cual se espera sentar las bases para un sistema de monitoreo de indicadores clave para evaluar las tendencias en el desempeño del sistema judicial.

Además de ofrecer nuevos datos y enfoques, esta edición presenta innovaciones metodológicas como el uso de modelos estadísticos multivariados, la aplicación de *software* de análisis de redes, el mapeo de indicadores por circuitos judiciales y la realización de grupos focales, entre otros. Más allá de esta publicación, se elaboró una serie de productos que configuran una amplia plataforma de datos y análisis de libre acceso para toda la ciudadanía, que puede ser consultada en el sitio web del Programa Estado de la Nación (www.estadonacion.or.cr/justicia2017)

Los abajo firmantes dejamos constancia de nuestro agradecimiento a las personas involucradas en la realización de este trabajo. Como todos los informes del PEN, este es un producto colectivo, creado mediante procedimientos de investigación y participación social que involucraron a múltiples actores. En su preparación intervino una extensa red de colaboradores y colaboradoras, y se contó con el invaluable e irrestricto apoyo del Poder Judicial. Particularmente, se agradece el acompañamiento del Consejo Asesor del Informe, que con su trabajo voluntario y en medio de apretadas agendas personales, orientó y retroalimentó el proceso.

Este documento mantiene la estructura utilizada en el *Primer Informe Estado de la Justicia*. Su punto de partida es la definición del Poder Judicial como un complejo conglomerado de instituciones que tienen a cargo múltiples y hasta contradictorias funciones. Por ello no es posible hacer análisis generales, sino que se debe explorar, de manera progresiva, distintas áreas de su quehacer. Sin embargo, la labor del Poder Judicial puede sintetizarse en tres grandes áreas que se reflejan en la división temática de este Informe: la dimensión institucional, la asociada

a su papel dentro del sistema político y, finalmente, la jurisdiccional o garante del Estado de derecho.

En la primera sección se escogieron tres áreas de estudio desde la perspectiva del desempeño institucional: el gobierno judicial, los indicadores por circuito y la gestión de los recursos humanos.

En la segunda sección, sobre el papel político de la rama judicial, se amplió el análisis del control de constitucionalidad iniciado en el Primer Informe, con un estudio sobre las acciones de inconstitucionalidad, el uso que hacen de ellas y los resultados que obtienen quienes la presentan y sus principales efectos. Además, se construyó una base de datos con las acciones tramitadas en los últimos diez años y la votación que obtuvieron de cada magistrada y magistrado de la Sala Constitucional.

Por último, se examinan tres temas relacionados con el desempeño jurisdiccional: la gestión de la Defensa Pública, a partir de un análisis de caso de los juicios que atiende en el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José, el funcionamiento del OIJ en un contexto de incremento y cambio cualitativo de la criminalidad en el país, y los perfiles y causas del crecimiento de la población privada de libertad.

Para esta edición se seleccionó un conjunto acotado de temas –probablemente pocos dado el alcance de las funciones del Poder Judicial– que nos satisface compartir con los distintos lectores y lectoras, a fin de que puedan extraer sus conclusiones y plantear nuevas y mejores interrogantes con las cuales seguir ampliando la frontera de información en el área de *judicial politics* en Costa Rica. El avance en ese sentido cobra especial relevancia ante contextos complejos, –tanto a lo interno del Poder Judicial como, en general, en la situación política del país–, que demandan respuestas a una serie de problemas sociales que son judicializados.

Los resultados de este esfuerzo ratifican el compromiso de las universidades públicas y del Poder Judicial con el estudio de los temas de interés nacional. Asimismo, reiteran la necesidad que tiene el país de acometer los desafíos pendientes con entusiasmo y tenacidad, para lo cual es imprescindible contar con información de calidad, a la que puedan acceder sus habitantes, sin distinción de ningún tipo y como herramienta fundamental para el perfeccionamiento de la democracia.



Luis Guillermo Carpio Malavasi
Rector
Universidad Estatal a Distancia
Presidente del Conare



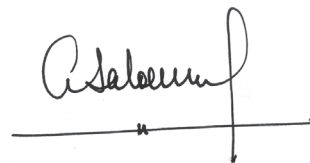
Zarela Villanueva Monge
Presidenta
Corte Suprema de Justicia
de Costa Rica



Henning Jensen Pennington
Rector
Universidad de Costa Rica




Julio César Calvo Alvarado
Rector
Instituto Tecnológico de Costa Rica



Alberto Salom Echeverría
Rector
Universidad Nacional



Marcelo Prieto Jiménez
Rector
Universidad Técnica Nacional



Eduardo Sibaja Arias
Director
Oficina de Planificación de la
Educación Superior (OPES)

Prólogo

Contar con un Poder Judicial que garantice justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todas las personas es fundamental en una democracia madura. No obstante, en ninguna sociedad democrática, aun en las más avanzadas, existe una plena eficacia del sistema de administración de justicia para proteger las libertades y derechos civiles y políticos consagrados en la Constitución Política, facilitar el ejercicio del control ciudadano sobre los asuntos públicos y asegurar la subordinación del poder político al imperio de la ley. Esta aspiración es un “horizonte en movimiento” (O'Donnell, 1997). No en todas las democracias este sistema tiene la misma capacidad para cumplir con esas funciones (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

El *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) señaló que el Poder Judicial costarricense enfrenta una paradoja. Por un lado, es uno de los sistemas más consolidados de América Latina, como resultado de un proceso de desarrollo y modernización que le ha permitido fortalecer sus capacidades financieras y técnicas, al igual que su dotación de recursos humanos y su presencia territorial. En los últimos años ha recibido una creciente cantidad de casos y en la actualidad atiende un número superior al medio millón anual, mucho más que otras naciones latinoamericanas, lo que en principio denota un amplio acceso a la justicia y la confianza de la ciudadanía en su rol como árbitro de las disputas sociales. Por otro lado, sin embargo, la administración de justicia es objeto de cuestionamientos sobre la eficacia y eficiencia de sus servicios y la manera en que se gobierna.

En una sociedad democrática como la costarricense, es necesario tomar en serio esas críticas y valorar en qué grado el sistema de administración de justicia contribuye, en la realidad, al funcionamiento de la democracia. Ello no significa aceptarlas, sino utilizarlas como insumos para formular preguntas sobre la medida en que el Poder Judicial cumple con sus tareas y con las expectativas ciudadanas sobre su desempeño. Los cuestionamientos no son, sin embargo, el único punto de partida para esas interrogantes: es necesario que el Poder Judicial se abra aún más al escrutinio y la petición de cuentas por

parte de la ciudadanía, que aumente la transparencia en su quehacer, dado que sus diversos órganos y dependencias custodian información indispensable para el ejercicio democrático.

En los últimos años el sistema ha avanzado en el segundo de estos aspectos, al poner a disposición de público cada vez más información sobre sus servicios y su gestión. En particular, en 2011 firmó el “Convenio Marco entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores Conare-Programa Estado de la Nación para desarrollar el Informe Estado de la Justicia en Costa Rica”, que permitió elaborar y publicar el *Primer Informe Estado de la Justicia* en 2015.

Ese Informe abrió un nuevo campo de investigación acerca del desempeño del Poder Judicial, mediante la preparación de un conjunto de estudios basados en información y procesamientos novedosos sobre asuntos clave de la administración de justicia, que fueron más allá de los indicadores generales disponibles. Hasta entonces no se había emprendido en Costa Rica una iniciativa con ese alcance; los antecedentes más cercanos habían sido la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, publicada hace más de quince años, y el seguimiento general que cada año realiza el *Informe Estado de la Nación*.

Pese a su carácter exploratorio, el Primer Informe permitió construir la más amplia plataforma de investigaciones, datos y análisis sobre este tema disponible en el país. Si bien brindó un panorama parcial, aún impreciso, sobre el desempeño del sistema de administración de justicia en ciertos ámbitos, los resultados e impactos que generó dan cuenta de su relevancia y utilidad (recuadro 0.1).

La preparación de este Segundo Informe representa la ampliación del esfuerzo por llenar los vacíos de información y conocimiento sobre el desempeño del Poder Judicial y proveer insumos para que:

- las autoridades puedan tomar decisiones informadas para enfrentar los desafíos del Poder Judicial;

▀ Recuadro 0.1

Resultados e impactos del Primer Informe Estado de la Justicia

El lanzamiento del *Primer Informe Estado de la Justicia*, en abril de 2015, generó interés en múltiples y diversos sectores. Cerca de 1.500 personas han participado en alrededor de treinta conferencias y presentaciones realizadas tanto en la Gran Área Metropolitana como en las regiones donde existen oficinas del Poder Judicial, entre ellas San Carlos, Liberia, San Ramón, Puntarenas, Guápiles, Pérez Zeledón y Golfito.

Los principales hallazgos fueron difundidos en 127 notas y reportajes publicados en medios de comunicación nacionales. Temas como productividad judicial, presupuesto y los riesgos para la tutela efectiva de derechos en materia penal tuvieron amplia cobertura, tanto en prensa escrita como en radio, blogs y otros medios digitales.

La página web del Informe tuvo cerca de 7.000 visitas entre abril de 2015 y febrero de 2017. La consulta mediante redes sociales también ha sido importante para la difusión: durante el mismo período, las visitas al perfil del *Estado de la Justicia* en Facebook ascendieron a 120.895 y hubo mucho interés en los datos divulgados en Twitter y los vídeos colocados en la plataforma YouTube.

Uno de los impactos más significativos del Informe es su adopción, por parte de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, como herramienta para la evaluación y el seguimiento de la gestión institucional. Sus hallazgos se convirtieron en la base para que las distintas áreas y departamentos den cuenta de su trabajo. Este ejercicio confirma la relevancia de producir análisis independientes sobre el desempeño del Poder Judicial en ámbitos estratégicos de su quehacer. También evidencia la utilidad y el potencial de la investigación académica para la toma de decisiones sobre asuntos de interés público

- ▀ la ciudadanía cuente con información oportuna y relevante para fortalecer la transparencia, la petición y la rendición de cuentas sobre la calidad de los servicios de administración de justicia;
- ▀ cualquier persona o entidad, dentro o fuera del sistema, pueda impulsar acciones para mejorar el desempeño judicial, y
- ▀ se promueva un debate público de mayor calidad sobre la situación actual y los desafíos del sistema de administración de justicia, en el que los criterios técnicos prevalezcan sobre los prejuicios y las generalizaciones basadas en la casuística (el resultado de un juicio o un episodio de corrupción, por ejemplo).

Si bien los datos no zanján las diferencias filosóficas, políticas e ideológicas sobre el gobierno y la organización del Poder Judicial, en una sociedad democrática estas no solo son inexorables, sino deseables. Tampoco los datos pueden borrar las percepciones sobre la justicia o la falta de ella, la (in)eficacia o la independencia con que funciona el sistema. Estas son inevitables y, en una democracia, es un derecho expresarlas. Lo que la información y los análisis sustentados por protocolos científicos sí pueden evitar es que la arbitrariedad se adueñe de la esfera pública y que las autoridades tomen decisiones a partir de creencias o caprichos; pueden promover que actores de diversas orientaciones forjen acuerdos basados en un conocimiento más lúcido de la situación. El *Informe Estado de la Justicia*, en síntesis, no tiene el fin de sustituir o acallar ningún debate u opinión en particular, sino el de alimentar la riqueza y la calidad de las deliberaciones; aspira a constituirse en un bien público para la democracia.

El Programa Estado de la Nación (Conare/Defensoría de los Habitantes) es el responsable de este Segundo Informe, al igual que del anterior. Sin embargo, su elaboración y publicación solo fueron posibles gracias al Convenio Marco firmado el 9 de diciembre de 2011 y su respectiva Carta de Entendimiento, a partir de las cuales el Poder Judicial abrió sus puertas a una investigación imparcial sobre su funcionamiento, permitió el acceso a fuentes de información de invaluable importancia, como registros administrativos, expedientes y otros documentos, así como visitas a juzgados y oficinas, respetando en todo momento la plena independencia editorial del equipo encargado del Informe. Por todo ello el Programa Estado de la Nación manifiesta su sincero agradecimiento y su confianza en que esta experiencia continuará propiciando vías de colaboración en el futuro.

Acerca del Informe

Principios

Como todas las publicaciones del Programa Estado de la Nación (PEN), la preparación de este *Segundo Informe Estado de la Justicia* se basó en los siguientes principios rectores:

- ▶ Investigación rigurosa e innovadora sobre los temas seleccionados, mediante la formación de redes interdisciplinarias de personas expertas y la aplicación de un portafolio de diversos protocolos metodológicos y técnicos.
- ▶ Legitimidad social del proceso de elaboración, a través de mecanismos de consulta que acompañan la investigación desde la definición del mandato respectivo y la deliberación de los resultados preliminares, hasta la discusión del borrador de la “Sinopsis”.
- ▶ Amplitud en la difusión, procurando la máxima visibilidad del Informe en la sociedad costarricense.
- ▶ Plena independencia editorial sobre los contenidos del documento, que son entera responsabilidad del PEN.

Alcance

El mandato de investigación del presente Informe fue establecido en diciembre de 2015, por un Consejo Asesor integrado por personalidades destacadas en el ámbito de la administración de justicia. Estas tuvieron como insumo principal los resultados de una consulta dirigida a grupos relacionados con el Poder Judicial: sector privado, academia, instituciones públicas, funcionarios y usuarios; en total participaron 77 personas.

La consulta se realizó entre julio y agosto de 2015, por medio de un breve cuestionario (virtual y presencial), que solicitaba a las personas señalar y priorizar asuntos de interés para el análisis. Se recopilaron centenares de valiosas ideas, de las cuales el Consejo Asesor revisó y seleccionó las temáticas de investigación.

La participación de esta instancia, una práctica habitual en la preparación de las publicaciones del PEN, está contemplada en el Convenio Marco y la Carta de Entendimiento ya mencionados. Algunos de los mandatos del Consejo Asesor sufrieron modificaciones en el transcurso de la investigación, para adaptarse a los plazos y los datos con que se contaba. En especial debe señalarse que, por las limitaciones actuales de los sistemas de información, no se pudo desarrollar en profundidad el tema de la duración de los procesos judiciales. En su lugar, se elaboró el capítulo de indicadores territoriales

(capítulo 3), que incluye un reporte sobre la situación de las estadísticas disponibles en esa materia.

A diferencia de otros informes del PEN, el mandato de investigación del Consejo Asesor no estableció, como punto de partida, un conjunto de aspiraciones nacionales en las áreas de interés. Las aspiraciones son un conjunto de estándares normativos que permiten determinar cuán cerca o lejos se encuentra el país del horizonte deseado y, a la vez, generan un mecanismo de evaluación de desempeño a lo largo del tiempo.

Dos razones explican ese cambio. La primera es la naturaleza de este Informe, más orientado a estudiar problemas específicos del Poder Judicial, con el fin de tener una idea más precisa de la situación y desafíos particulares en los temas escogidos, que a efectuar una evaluación general del desempeño del sistema. Esto último habría requerido tiempo y recursos mucho mayores que los disponibles. La segunda razón es que, por la magnitud de los vacíos de información y la precariedad de la investigación previa, no existía de antemano una plataforma de datos suficiente para acometer una iniciativa de tal magnitud. En muchos casos literalmente hubo que empezar de cero, generando la información de base. Así pues, pese a que el intenso esfuerzo desplegado y los novedosos datos y análisis aportados permiten ofrecer una visión amplia y detallada sobre asuntos clave de la administración de justicia en Costa Rica, el Informe no es un retrato panorámico y exhaustivo de su funcionamiento. Hacer ese retrato es una tarea pendiente y para realizarla será necesario un paciente y sostenido trabajo de investigación en los próximos años.

Este Informe también se diferencia del *Estado de la Nación* en su alcance temporal. Mientras este último por lo general circunscribe sus análisis al año anterior o un lapso cercano, en esta segunda edición del *Estado de la Justicia* cada capítulo abarca un período que tiene relevancia en función del tema respectivo. Así por ejemplo, los capítulos sobre recursos humanos y gobierno judicial cubren el decenio 2005-2015, mientras el estudio del OIJ abarca los últimos tres años. Para otros capítulos, como los dedicados al análisis del desempeño de la Defensa Pública, la población privada de libertad y el rol político del Poder Judicial, se trata más bien de investigaciones inéditas, basadas en información primaria producida especialmente para esta publicación, la revisión de normas y documentos de diversos períodos y entrevistas en profundidad a informantes clave, para hacer un balance sobre la evolución y estado actual en cada ámbito. De este modo, el alcance temporal de los estudios permite conocer la situación más reciente (análisis sincrónico), pero también el curso seguido por el Poder Judicial en diversas áreas (análisis diacrónico).

En resumen, este Informe se caracteriza por:

- ▶ ser selectivo, pues escoge temas para estudiarlos en profundidad, sin la pretensión de ofrecer un panorama comprensivo, ni producir un diagnóstico de alcance general¹;
- ▶ basarse en temas inéditos, ya que no parte de un diagnóstico previo, sino que explora temas críticos con énfasis en la generación de datos y análisis que no se encuentran disponibles;
- ▶ estudiar problemas y no valorar aspiraciones. Su objetivo es construir el dato para la discusión, más que realizar evaluaciones en función de parámetros normativos. Por tanto, no provee una opinión experta sobre la situación del sistema judicial, sino información y análisis estratégicos en asuntos que el Consejo Asesor consideró prioritarios, y
- ▶ combinar perspectivas de corto y mediano plazo (diacrónicas y sincrónicas) sobre los temas seleccionados.

Como es evidente, los temas analizados no son todos los posibles, ni los estudios tienen, en todos los casos, la profundidad que sería deseable. Sin embargo, todos son asuntos clave, cuyo conocimiento ayuda a entender mejor el desempeño del sistema de administración de justicia. Como ya se mencionó, la mayor parte de la información que da sustento a esta publicación es primaria, es decir, construida expresamente para el Informe, o bien sistematizada a partir de datos dispersos.

Aunque el Informe provee una síntesis editada de las investigaciones que le sirvieron de base, se invita a las y los lectores interesados a consultar esos estudios en el sitio www.estadonacion.or.cr/justicia2017; allí encontrarán una gran cantidad de información adicional y muy valiosa sobre temas específicos. Es importante indicar que esos trabajos son obras de autor. Por ello, es posible que ciertas apreciaciones o cifras incluidas en ellas difieran de las aquí consignadas. El PEN asume plena responsabilidad por estas últimas. Cabe agregar, finalmente, que este Informe contiene nuevos datos, obtenidos de reprocesamientos estadísticos especiales, que no se encuentran en ninguno de los textos de base.

Proceso de investigación y deliberación

La elaboración del *Segundo Informe Estado de la Justicia* aplicó la estrategia participativa que caracteriza las iniciativas del PEN. Su preparación tomó casi dieciséis meses, una vez que el Consejo Asesor definió el mandato de investigación. En total, se comisionaron nueve

estudios, cuyas versiones preliminares fueron discutidas en talleres con personas expertas de distintas corrientes de pensamiento y procedencia institucional. Estas actividades contaron con 73 participantes, incluyendo a las y los miembros del Consejo.

Tras recibir las ponencias finales, el equipo técnico del PEN se dio a la tarea de elaborar los capítulos del Informe. Estos se basan en los estudios previos, pero son distintos a ellos en la medida en que implican procesamientos adicionales de información; incluso un mismo capítulo puede sintetizar dos o más investigaciones y agregar nuevos asuntos. Los borradores fueron nuevamente sometidos a lectura crítica especializada (Consejo Asesor, personas expertas nacionales e internacionales). Una vez recibidas las observaciones, y luego de una detallada revisión de las cifras y fuentes de información, se prepararon los documentos definitivos (diagrama 0.1). El capítulo 1, “Sinopsis”, fue elaborado en estrecha coordinación con el Consejo Asesor, y su versión final fue discutida en una sesión especial de ese órgano. La participación del Consejo en esta etapa es crucial para identificar prioridades de acuerdo con el momento político del país, y lograr un balance de hallazgos y desafíos que resulten de utilidad para la toma de decisiones en el Poder Judicial.

Las investigaciones de este Segundo Informe emplearon técnicas y métodos propios de las Ciencias Sociales y Económicas, y la Estadística (cuadro 0.1). Esta estrategia es una innovación en Costa Rica, aunque de uso común en todos los países donde se realizan los denominados “estudios de la política judicial” (*judicial politics*). La metodología de cada investigación se detalla en la última sección del capítulo correspondiente. Sin embargo, a manera de avance, a continuación se presenta un resumen.

Para estudiar el gobierno judicial (capítulo 2) se revisaron las actas de las sesiones de la Corte Plena y los informes anuales de labores del Consejo Superior y la Secretaría General del Poder Judicial, combinando el enfoque cuantitativo (cantidad de resoluciones por temas, tipo y años) con el cualitativo (relevancia o pertinencia de los asuntos acordados). En el análisis territorial de la administración de justicia (capítulo 3) se usaron datos sobre personal, cantidad de casos y presupuesto tomados de los registros administrativos y los informes anuales, y se utilizaron variables como población y territorio para valorar la capacidad del sistema para atender la demanda actual y potencial de servicios.

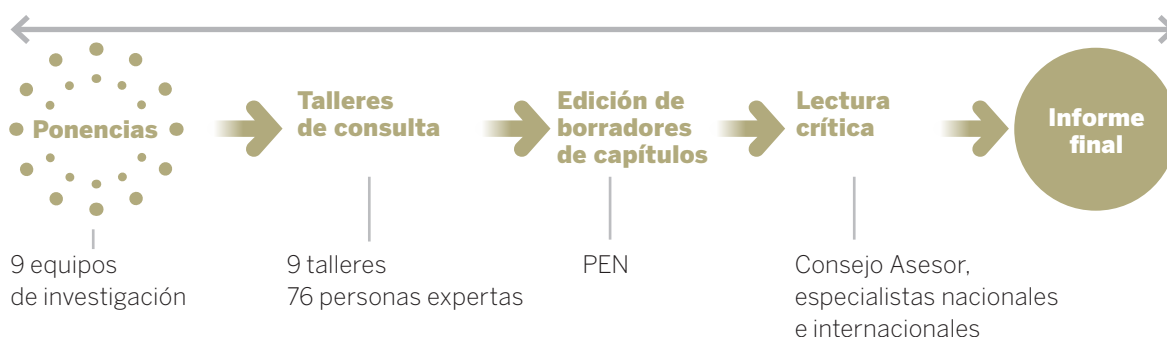
El examen de la calidad de los recursos humanos (capítulo 4) se basó en la comparación de los perfiles

¹ Cabe recordar que el *Informe Estado de la Nación* incluye un capítulo que da seguimiento anual al sistema de administración de justicia.

► Diagrama 0.1

Preparación del *Segundo Informe Estado de la Justicia*

Mandato, acompañamiento técnico y control de calidad del Consejo Asesor



de puestos de la institución y las carreras de Derecho de las universidades de las que se gradúa la mayoría de las abogadas y abogados del Poder Judicial. Además se hizo acopio de registros administrativos e información cuantitativa sobre las contrataciones en los puestos de judicatura, fiscalías, defensa pública e investigación criminal realizadas en los últimos años, así como de los programas de formación continua que recibe el personal judicial. La investigación sobre los patrones de votación de la Sala Constitucional (capítulo 5) se realizó a partir del procesamiento de la base de datos de acciones de inconstitucionalidad de ese tribunal y una nueva base de datos –construida para esta publicación– en la que se sistematizó información de los expedientes para conocer las características de los usuarios, las acciones presentadas y sus resultados.

La gestión de la Defensa Pública (capítulo 6) se analizó a partir de las sentencias emitidas por el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José entre 2004 y 2013, en los casos que terminaron en condenatoria, absolutoria o sobreseimiento. Este es un estudio pionero en América Latina, que implicó la revisión de cerca de 8.000 resoluciones y la elaboración de una base de datos con información de catorce variables, entre ellas: tipo de delito, sexo y nacionalidad del imputado, sexo y experiencia del defensor, el juez y el fiscal, para un total cercano a 11.200 registros.

Para el estudio sobre el origen del hacinamiento carcelario (capítulo 7) se actualizó la base de datos de expedientes penales preparada para el *Primer Informe Estado de la Justicia*, lo que permitió conocer el perfil socioeconómico de las personas privadas de libertad, el tipo de procedimiento mediante el cual fueron procesadas y el uso que hacen los tribunales de la prisión preventiva. Finalmente, para analizar los controles democráti-

cos y el modelo de gestión institucional del Organismo de Investigación Judicial (OIJ, capítulo 8) se procesaron los registros del Centro de Información Confidencial (CICO) y se llevó a cabo un panel de expertos en el que se discutieron aspectos como la actualización tecnológica y las políticas y lineamientos para hacer frente al crimen organizado. El cuadro 0.2 muestra el detalle de las investigaciones y las personas que las realizaron.

La “Sinopsis” (capítulo 1) tiene dos propósitos: por una parte, resume los hallazgos de las investigaciones, y, por otra, desarrolla los mensajes clave producto de los desafíos más relevantes detectados en esos estudios. Usualmente es el capítulo que tiene mayor difusión en los sectores interesados, y el que utilizan en los medios de comunicación para sus notas de prensa. Por ello su redacción es una de las fases más importantes en la elaboración del Informe. Además, en esta ocasión incluye un apartado en el que se da seguimiento a los principales hallazgos del Primer Informe.

Principales limitaciones

La preparación de un informe como el *Estado de la Justicia* es una tarea compleja. El alcance del análisis se vio afectado por múltiples limitaciones que es necesario subrayar. Algunas han quedado ya esbozadas en los párrafos precedentes. En estas líneas se comentan aquellas que, por su carácter general, delimitan el alcance temático y analítico de la iniciativa. Otras, originadas en las debilidades de las fuentes de información disponibles, son comentadas con más detalle en cada uno de los capítulos del Informe y en una sección creada con ese propósito en el capítulo 3.

La primera limitación general es que, a pesar de llamarse “Estado de la Justicia”, el presente Informe se enfoca en el Poder Judicial, es decir, solamente en el

► Cuadro 0.1

Segundo Informe Estado de la Justicia: aportes, temas y métodos aplicados

Aportes	Temas	Métodos aplicados	Productos
Nueva información	Sala Constitucional	Procesamientos de las bases de datos de SAGA, SIG y Sigma	Bases de datos nuevas: acciones de inconstitucionalidad y sentencias penales
	Privación de libertad	Análisis de redes sobre patrones de votación	Reprocesamiento de las bases de datos de personas privadas de libertad y de la Escuela Judicial
	Defensa Pública	Análisis estadísticos multivariados	Mapa de ruta de un caso en el OIJ
	Capacitación	Grupos focales Muestreo de sentencias	Análisis del uso de la prisión preventiva
	Selección y reclutamiento de personal	Sistematización de memorias de distintos departamentos	
	Ruta de un caso en el OIJ		
	Historia de la Dirección de Gestión Humana		
Sistematización de datos	Presupuesto	Agregación de datos por circuito judicial en una base	Mapas con indicadores por circuito judicial
	Oficinas	Actualización a partir de los anuarios judiciales	Serie de indicadores para el período 1990-2015
	Volumen Personal		

► Cuadro 0.2

Estudios y productos del Informe Estado de la Justicia

Sección principal	Nombre	Contenidos	Investigadoras e investigadores
Institucional	Capítulo 1. Sinopsis	Resumen del Informe, mensajes estratégicos y seguimiento de los hallazgos del Primer Informe	PEN
	Capítulo 2. Gobierno judicial	Tribunal de la Inspección Judicial	Yaruma Vásquez
		Corte Plena	Olman Villarreal
	Consejo Superior	Nohelia Hidalgo	
Capítulo 3. Indicadores territoriales	Datos básicos desagregados por circuitos judiciales	Luis González, Vladimir González y Cathalina García	
Capítulo 4. Recursos humanos	Selección y reclutamiento	Paula Leñero y Ana Catalina Nuñez, Deloitte	
	Formación inicial	José Carlos Chinchilla	
	Capacitación		
Política	Capítulo 5. Acciones de inconstitucionalidad	Admisibilidad	Carlos Humberto Cascante
		Patrones de votación	
Jurisdiccional	Capítulo 6. Defensa Pública	Estudio de caso con base en las sentencias del Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José	Alejandro Fernández, Andrés Fernández, Daniel Salazar y Rolando Leiva
		Motivos principales de privación de libertad	Marielos Londoño
	Capítulo 7. Privación de libertad	Nuevos tipos de delitos Flagrancia, prisión preventiva	
Capítulo 8. OIJ	Controles externos e internos del OIJ	Rodrigo Campos	
	Ruta de una denuncia		

conglomerado de instituciones que se encuentran bajo la égida de la Corte Suprema, y no estudia la totalidad del sector de administración de justicia en Costa Rica. Este último incluye una amplia gama de entidades policiales, carcelarias, administrativas y jurisdiccionales, en su mayoría pero no todas públicas, que abarcan, pero no se restringen, a las adscritas al Poder Judicial, y que están encargadas de prevenir, atender y dirimir los conflictos sociales contrarios al ordenamiento establecido. El Poder Judicial es la pieza clave de ese entramado, en la medida en que es un Poder del Estado que concentra la mayor parte de las funciones jurisdiccionales que se ejercen en el país y es el encargado de tutelar la legalidad de los comportamientos sociales, públicos o privados. Sin embargo, por lo dicho, no es la única pieza. Hay temas candentes del sistema de administración de justicia que escapan al ámbito de este Informe y que, en la medida de lo posible, son (o serán) abordados en otros informes del PEN, particularmente en el *Estado de la Nación*. La explicación del alcance temático acotado del presente texto es el Convenio Marco que le dio origen, suscrito por el Poder Judicial y el PEN-Conare.

La segunda limitación general es el escaso desarrollo de la investigación científica basada en protocolos de recolección, sistematización y análisis de datos, sobre el desempeño de la administración de justicia en Costa

Rica. Esta fue una seria restricción que debió enfrentar esta iniciativa y que, en muchas ocasiones, obligó a invertir tiempo y recursos en generar las bases mínimas de información inicial para dar seguimiento a ciertos temas.

Esta afirmación podría resultar sorprendente, habida cuenta de la larga tradición de estudios jurídicos que existe en el país. Sin embargo, esos trabajos se concentran ya sea en análisis doctrinarios y filosóficos sobre el Derecho, o en el examen de leyes y sentencias con base en la exégesis de textos jurídicos. En cambio, son contadas las investigaciones sobre la institucionalidad judicial en las disciplinas de las Ciencias Sociales y Económicas, la Administración y la Estadística. Por otra parte, las estadísticas judiciales de Costa Rica, si bien están entre las mejores de América Latina, se circunscriben a un conjunto de indicadores “macro” relacionados con el volumen de trabajo, los tiempos de respuesta y los tipos de terminación de los casos que ingresan al Poder Judicial. Constituyen un punto de partida general valioso, pero insuficiente para los fines que busca este proyecto.

Una tercera limitación deriva de la naturaleza misma de este Segundo Informe. Muchas cuestiones importantes no fueron abarcadas, dado que –como se ha dicho– el texto no es un retrato panorámico del Poder Judicial, sino una mirada en profundidad sobre un conjunto acotado de asuntos relevantes asociados a su funciona-

El Informe Estado de la Justicia **no** es...

- ▮ **Un análisis integral y comprensivo del Poder Judicial.** Las características de este conglomerado institucional hacen muy difícil una aproximación a la totalidad de funciones, entidades y temas que lo componen. También sería difícil lograr el grado de profundidad y análisis deseable si se amplía la lista de asuntos por estudiar.
 - ▮ **Un libro académico o una tesis.** No se pretende comprobar una hipótesis a partir de una teoría o acervo de conocimiento, ni tampoco desarrollar amplios marcos teóricos o discusiones conceptuales.
 - ▮ **Un estudio jurídico o normativo.** El enfoque es multidisciplinario, de modo que el uso de técnicas de investigación jurídica no es exclusivo, sino complementario, de otras metodologías de la Estadística, las Ciencias Políticas y la Historia. La legislación es una entre muchas otras fuentes de apoyo, pues no solo interesa lo que disponen los textos legales, sino cómo opera la realidad.
 - ▮ **Un plan de acción.** El límite del análisis es el señalamiento de los principales desafíos detectados, con base en la evidencia empírica. No se plantean las acciones o rutas que deberían seguirse para enfrentarlos. El Informe no es propositivo, pues reconoce que los instrumentos de la democracia han establecido con claridad cuáles son los órganos responsables de la toma de decisiones.
 - ▮ **Un ensayo de opinión.** Se presentan los hallazgos obtenidos por las investigaciones a partir de la información recopilada, sin considerar ni incluir las opiniones, valoraciones o enfoques normativos de los autores sobre las materias estudiadas. En las ponencias de base, que son obras de autor, sí pueden presentarse análisis más valorativos, o un mayor margen de interpretación de los resultados.
-

miento. Se podrá abundar, con razón, en los méritos de los temas no considerados y en la necesidad de haberlos analizado. A esto lo único que puede replicarse es que la presente publicación es el segundo paso en el desarrollo de una plataforma de investigaciones que en el futuro, esperamos, será amplia, robusta y capaz de incorporar asuntos excluidos en esta ocasión. Ello no remedia las omisiones de este ejercicio, pero sí garantiza que estas no obedecieron a razones conceptuales o de conveniencia política, sino, simplemente, al imperativo de establecer prioridades entre tantos temas urgentes, debido a las restricciones materiales de esta iniciativa.

Por último, la falta de información sistemática fue un obstáculo presente en casi todos los temas, pese a los miles de datos que se publican en el *Anuario Judicial*, y otros informes del Departamento de Estadísticas, de la Dirección de Planificación del Poder Judicial. Sin embargo, cuando se requiere conocer en detalle las características de los casos, para contestar preguntas como ¿quiénes son?, ¿qué respuesta obtuvieron?, ¿por qué?, ¿cuánto tardó el proceso?, esas estadísticas se vuelven insuficientes. Los señalamientos que se plantean en este Segundo Informe apuntan hacia la consistencia, confiabilidad, pertinencia, oportunidad y desagregación de los datos, a la necesidad de mejorar los formatos de registro y a un mayor uso de las tecnologías de información y comunicación, para potenciar los esfuerzos de documentación del desempeño judicial.

Errores y omisiones

Los contenidos de este Segundo Informe Estado de la Justicia están para ser debatidos y rebatidos. La crítica es siempre bienvenida. El PEN reconoce como cierto un dato o un planteamiento mientras no haya sido refuta-

do por nueva y más precisa información. Cuando esto sucede, la práctica ha sido aceptar públicamente el error y efectuar la corrección respectiva a la brevedad posible. En el caso de incurrir en omisiones que afecten las conclusiones del análisis, estas se consignarán en la siguiente entrega del Informe.

Palabras finales

El Programa Estado de la Nación confía en que los diversos sectores de la sociedad encuentren en este Informe una herramienta útil para entender los desafíos y logros del Poder Judicial en Costa Rica. Esperamos que sus contenidos contribuyan a una mayor calidad y profundidad en el debate político y que ofrezcan a la ciudadanía un instrumento para involucrarse en la gestión judicial.

Como todo esfuerzo por generar conocimiento, este es un proceso perfectible. Se puede actualizar y mejorar progresivamente, como ha sido nuestra experiencia con los distintos Informes del PEN. Es por eso que el *Estado de la Justicia* se concibe como un trabajo sostenido a lo largo del tiempo, que pretende ir documentando nuevos hallazgos y cambios de tendencia en el quehacer judicial.

Sabemos que este Informe sorprenderá y provocará reacciones con muchos de sus hallazgos y conclusiones, pues no necesariamente se alinean con las creencias, prejuicios y discursos generalizadores que abundan en el debate público. Esperamos que se reciban de manera constructiva, para avanzar en la indisputable tarea de mejorar el desempeño, seguimiento y rendición de cuentas del Poder Judicial. Esa es la misión básica de un Informe de este tipo: recordarnos que las realidades son más complejas y, a veces, distintas a lo que creíamos de antemano, pero también que con información independiente y oportuna se pueden atender mejor los desafíos.



Jorge Vargas Cullell
Director
Programa Estado de la Nación



Evelyn Villarreal
Coordinadora de investigación
Informe Estado de la Justicia

Capítulo 1

Sinopsis

1

Valoración general

El *Segundo Informe Estado de la Justicia* constata la capacidad del Poder Judicial costarricense para garantizar a la población del país el ejercicio de su derecho a la justicia. Al mismo tiempo, documenta importantes limitaciones en la estructura y funcionamiento del gobierno judicial para responder a las demandas ciudadanas por más transparencia y eficacia en la administración de justicia.

Los alcances de esta apreciación deben contextualizarse. El Poder Judicial de Costa Rica muestra un robusto desarrollo institucional y es uno de los más avanzados y modernos de América Latina. Tal como reseñó este Informe en su edición anterior (2015), esa fortaleza es el resultado de un largo proceso histórico de construcción institucional que tuvo lugar durante todo el siglo XX. En los últimos veinte años, el Poder Judicial experimentó una serie de reformas orientadas a mejorar su capacidad para ofrecer una justicia pronta, cumplida e igual para todos y todas, con especial énfasis en poblaciones en situación de vulnerabilidad. También buscó someter su desempeño al escrutinio público, mediante políticas de transparencia y participación ciudadana, recientemente acuñadas bajo el concepto de “justicia abierta”.

La inversión en justicia por habitante es hoy en día cuatro veces mayor que la de dos décadas atrás, aunque la población creció en un 37%. En ese período, la planilla judicial se cuadruplicó y se ampliaron la cobertura territorial y la diversidad temática que atienden los despachos judiciales. Ello permitió incrementar el acceso ciudadano a los servicios del sistema y ha generado una de las tasas de litigiosidad más altas de América Latina (solo por debajo de Chile).

Esta ventaja del Poder Judicial en el contexto latinoamericano no es irreversible, ni está exenta de problemas. En la actualidad se cuestiona la capacidad de su estructura de gobierno para atender las demandas de la ciudadanía. Se mantiene una jerarquía vertical que concentra la toma de decisiones políticas, administrativas y jurisdiccionales en la Corte Suprema de Justicia y sus integrantes, incluso a nivel de “microadministración”, en un marco de dispersión territorial, por materias y por órganos auxiliares que tienen distintos niveles de autonomía, y crecientes recursos humanos y financieros.

Esta estructura de gobierno, que fue relevante en el siglo XX para alcanzar los logros que hoy se exhiben, es inadecuada. Tropieza con la complejidad del conglomerado institucional que en la práctica es el Poder Judicial, y que se ha ido configurando como un sistema de pesos y contrapesos internos, con zonas de autonomía y una marcada diversidad en su presencia territorial. Es claro que la tarea sobrepasa las capacidades de conducción, organización y supervisión de la más alta jerarquía judicial.

La concentración del poder político y administrativo en la Corte Suprema de Justicia es también un riesgo para la independencia judicial interna. En la medida en que la decisión final sobre un nombramiento o sanción reside en la Corte Plena y sus integrantes, se debilita la autonomía del personal judicial subordinado. Este Informe constata que la delegación de funciones en el Consejo Superior, promovida por la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1993, no implicó una cesión de poder real por parte de la Corte, y que su carácter piramidal con la Corte Plena como máxima jerarquía, no alteraron mayormente la centralización de poderes.

Por otra parte, las altas autoridades judiciales son nombradas por dos tercios de las y los diputados a la Asamblea Legislativa, en un contexto de fragmentación partidaria que prolonga y hace cada vez más complejas las negociaciones entre bancadas. Entre tanto, en las salas del Poder Judicial se mantienen vacíos que pueden afectar su funcionamiento. La Comisión de Nombres del Congreso elige aspirantes a la magistratura sin estándares internacionales aplicables a estos procesos y con escaso escrutinio público, a contrapelo de la demanda ciudadana por una mayor transparencia.

Los esfuerzos por transparentar la administración de la justicia se ven obstaculizados por la falta de trazabilidad, calidad y oportunidad de la información disponible. Las estadísticas judiciales de Costa Rica están entre las más robustas de América Latina. Sin embargo, en años recientes se inició un proceso de transición hacia nuevos sistemas informáticos de gestión que aún no concluye y que ha dado lugar a un estancamiento en esta materia. Los distintos sistemas carecen de controles de calidad de los datos ingresados, están incompletos, no se comunican entre sí y aún no generan reportes que permitan el seguimiento en tiempo real. Con estas condiciones, hoy por hoy el Poder Judicial tiene dificultades para conocer el tipo de respuesta que brinda a la ciudadanía, y debe limitarse a datos de flujo (ingresos, egresos, promedios) que no dan cuenta de todo su trabajo.

La remodelación del gobierno judicial pasa –aunque no únicamente– por una reforma a su Ley Orgánica, tema que se ha debatido por más de una década dentro de las paredes de la Corte, sin trascender a foros públicos. El diseño institucional no es solo un asunto judicial, sino un aspecto que atañe a la configuración del sistema político del país y, por ello, es preciso incluir a otros sectores de la sociedad, tanto en la preparación, redacción y discusión de un nuevo proyecto en el seno de la Corte, como después, claro está, en la deliberación y aprobación en la etapa legislativa, donde necesariamente el debate tendrá que abrirse a las fuerzas políticas y los sectores sociales. Además, el diálogo debe tomar en cuenta los dos principales cuestionamientos de la ciudadanía hacia el Poder Judicial: su eficiencia y transparencia, para garantizar a la población el efectivo ejercicio de su derecho a una justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos y todas. Frente a estos complejos desafíos se requiere una dirección clara y estratégica para darle profundidad a los avances y trabajar en las falencias detectadas, conducción de la cual el gobierno judicial es responsable exclusivo.

Transición en la cúpula judicial en un difícil contexto

Las investigaciones realizadas para el presente Informe confirman la necesidad de un amplio y urgente debate

sobre el fortalecimiento de la transparencia y eficacia del Poder Judicial. Este año ese debate es aún más imperioso, pues existen varias coyunturas que se traslapan y ponen al Poder Judicial en una delicada transición.

La primera coyuntura es el nombramiento de la persona que ocupará la Presidencia de la Corte. La renovación o reelección de este cargo, cada cuatro años, siempre agudiza las tensiones entre diversos grupos internos, en particular dentro de la Corte Suprema, interesados en el control del gobierno judicial. La Presidencia tiene la potestad para impulsar o frenar cambios institucionales y dar un nuevo tono a las relaciones con el resto del entorno político. En otras palabras, tiene capacidad para incidir en la suerte de las “olas reformistas” que han moldeado la modernización del Poder Judicial en los últimos veinticinco años y alterar el balance del sistema de pesos y contrapesos en que interactúan la cúpula judicial y los órganos auxiliares que gozan de autonomía.

Por otro lado, la elección de la Presidencia concurre con la campaña electoral nacional. La agitación partidista potencia el interés de actores externos para influenciar la decisión de la Corte Plena. En esta ocasión, además, los partidos representados en la Asamblea Legislativa tienen la oportunidad de alterar el balance de poderes dentro de esa instancia. Desde hace más de dieciocho meses está pendiente en el Congreso el nombramiento de un magistrado o magistrada en la Sala Constitucional, y a ello se sumó en fecha más reciente otra vacante en la Sala Tercera. A esto deben agregarse los relevos por jubilaciones que se presentaron en cuatro magistraturas en los últimos tres años, así como en una serie de jefaturas clave, ante las cuales no se contaba con una estrategia de sustitución.

El panorama se torna aun más complejo cuando se observa que el Poder Judicial está expuesto a una ciudadanía cada vez demandante y sensibilizada sobre su derecho de acceso a la justicia y que confía poco en la institución: los resultados del “Barómetro de las Américas”, de la Universidad de Vanderbilt, señalan que la confianza en el Poder Judicial es notoriamente menor a la de hace dos décadas, pese a los esfuerzos de modernización y las políticas de apertura y transparencia que se han impulsado (gráfico 1.1). Además, el desempeño institucional es reportado y sometido al escrutinio público con mayor apertura y asiduidad que antes, por los medios de comunicación y las redes sociales. Pese a esta pérdida de apoyo, cabe subrayar que la demanda por servicios judiciales sigue siendo alta: alrededor de medio millón de nuevos casos cada año.

Desafío de la apertura hacia la ciudadanía

La respuesta del Poder Judicial ante los cambios en el sistema político ha sido un aumento progresivo en el

acceso y la oferta de información sobre su quehacer. Su plataforma en línea contiene abundantes datos sobre sentencias, presupuestos, disposiciones administrativas y estadísticas. También se ha permitido que jueces y juezas participen en medios de comunicación cuando sus decisiones han sido cuestionadas.

Este *Segundo Informe Estado de la Justicia* es un ejemplo de esa apertura. Sus estudios, que profundizan en el conocimiento del Poder Judicial e identifican desafíos concretos para mejorar su desempeño, han sido posibles por el impulso de la Presidencia de la Corte, de prorrogar el convenio con el Programa Estado de la Nación para ampliar la investigación académica independiente sobre este Poder y, con ello, proveer información relevante para la toma informada de decisiones, tanto por parte de la jerarquía judicial como por parte de la ciudadanía.

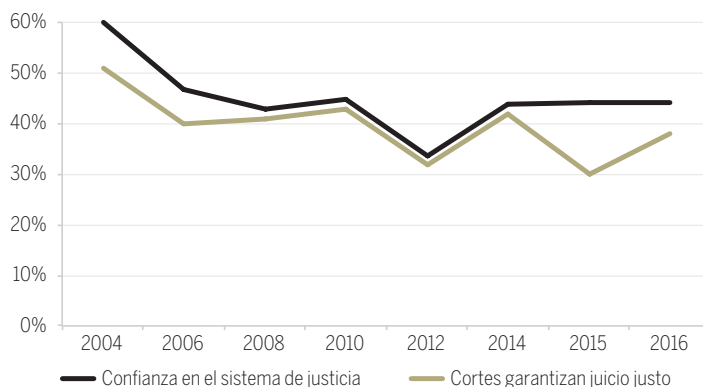
Este Informe reconoce los esfuerzos de la Corte Suprema de Justicia por lograr una mayor transparencia. Sin embargo, lo alcanzado hasta ahora no es suficiente, ni adecuado. El mayor obstáculo para una apertura que efectivamente permita dar cuenta de la capacidad del sistema para dispensar una justicia pronta, cumplida e igual para todos y todas, se encuentra en las serias limitaciones de la información y los registros judiciales. Los datos que se presentan al público, y los que tiene la misma jerarquía judicial, no tienen la desagregación necesaria, no son oportunos ni confiables como insumos para una valoración sistemática y fundamentada del desempeño institucional. Puede decirse que el Poder Judicial carece de un conjunto robusto de instrumentos eficaces para orientar su trabajo y permitir el escrutinio ciudadano, con la salvedad del Organismo de Investigación Judicial, donde este Informe constató la existencia de novedosos sistemas de información.

En términos generales, esta situación se origina en una cultura organizacional que no está acostumbrada al monitoreo y la rendición de cuentas y se resiste a la generación de datos para evaluar su desempeño. Esta resistencia no necesariamente deriva de decisiones políticas explícitas sino, en ocasiones, de prácticas cotidianas. Un ejemplo de ello se da cuando, en los juzgados y tribunales, el personal asignado no llena por completo los expedientes electrónicos, con lo cual anula la posibilidad de un mayor escrutinio sobre la labor de los despachos judiciales. Este tipo de prácticas, además, coincide con el proceso antes mencionado, de transición hacia sistemas informáticos de gestión que no han entrado en operación de manera generalizada (en 2015 estaban funcionando en el 67% de los despachos), por lo que hoy en día convergen diversos sistemas –manuales y digitales– de captura de información.

Pese a que, comparativamente, las estadísticas ju-

Gráfico 1.1

Personas que confían algo o mucho en el sistema de justicia y en el juicio justo. 2004-2016



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta Barómetro de las Américas, varios años.

diciales están entre las mejores de América Latina, su alcance está limitado a indicadores agregados sobre el volumen de trabajo. Hoy en día no es posible contestar preguntas clave sobre los perfiles de los usuarios, o sobre cómo se desarrollan y cuánto tardan los procesos, con datos desagregados por despacho y operador (personal de la judicatura, la Defensa Pública y el Ministerio Público), a fin de determinar cómo atiende el sistema a las y los ciudadanos que procuran ejercer su derecho a la justicia. Sin esa capacidad, el Poder Judicial seguirá sin poder articular una respuesta convincente ante los reclamos de diversos grupos sociales y políticos que cuestionan la eficacia y la equidad en su desempeño.

Este llamado de atención ya se había realizado en el *Primer Informe Estado de la Justicia* (véase el recuadro 1.2, en la página 51 de esa edición). Sin embargo en esta entrega se explica y caracteriza con más detalle la problemática en torno a las estadísticas judiciales. Con un panorama más claro, se plantea este desafío prioritario que las autoridades judiciales deberían resolver en los próximos años.

Principales resultados

Al igual que en su primera edición, este Informe examina el funcionamiento del Poder Judicial desde tres perspectivas: como conglomerado institucional (función administrativa), como garante de derechos de la población (función jurisdiccional) y como actor del sistema político (función dentro del sistema de pesos y contrapesos). En cada área se analizan temas específicos, escogidos como resultado de una extensa consulta previa. Debe tenerse muy presente que los asuntos

abordados en esta entrega dan cuenta de un conjunto limitado de aspectos dentro de la gran diversidad temática que abarca el quehacer judicial. El propósito del *Informe Estado de la Justicia* es ampliar progresivamente, en cada edición, el abanico de temas reportados.

El Poder Judicial como conglomerado institucional

Luego de que el Primer Informe documentara el rápido crecimiento del tamaño y la complejidad del sistema de administración de justicia, para esta segunda entrega se planteó la necesidad de examinar con más detalle el diseño institucional del Poder Judicial, con el fin de valorar su capacidad para dar respuestas y conducción oportuna a las cambiantes demandas del contexto nacional e internacional. En esta ocasión el estudio se enfocó en tres aspectos que ayudan a comprender la dinámica interna de este conglomerado: la estructura del gobierno judicial, la distribución territorial de los servicios y el área de gestión humana.

La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1993, y las distintas olas reformistas que vinieron después, tuvieron entre sus objetivos separar las funciones administrativas de la Corte Suprema. Una pieza clave en este esfuerzo, pero no la única, fue el Consejo Superior, creado en aquel año como órgano subordinado de la Corte. El principal hallazgo de este Informe es que la operación de esta y otras entidades no ha sustraído a las magistradas y los magistrados del control sobre asuntos como nombramientos, conflictos de personal, sanciones, integración de comisiones de trabajo, formulación y aprobación de presupuestos, entre otros, que siguen ocupando buena parte de su tiempo. Hubo una desconcentración de labores, en especial hacia el Consejo Superior, pero no una cesión efectiva de poder por parte de la Corte Plena y sus integrantes, ni por áreas de trabajo ni por unidades territoriales.

Ciertamente, el Consejo Superior asumió desde sus inicios una gran cantidad de funciones. Su volumen de trabajo es altísimo y creciente: cada año conoce alrededor de 2.000 asuntos (proyectos de resolución y acuerdos), administra el fondo de pensiones del Poder Judicial, sus miembros visitan los distintos despachos y circuitos, participan en comisiones de trabajo y en otros consejos, asisten a eventos, entre otras tareas. Con este nivel de demanda, es difícil evitar la “microadministración” y concentrarse en resolver los problemas medulares que afectan la eficacia y eficiencia del sistema, una labor que, en principio, forma parte de su mandato.

Garantizar la independencia del Poder Judicial es una función básica de su gobierno. En esta edición se enfatizó en un aspecto particular de la llamada independencia interna del sistema: el régimen sancionatorio. Este es un

instrumento esencial para resguardar la autonomía de la judicatura y, en general, de las personas que realizan labores jurisdiccionales, con respecto a quienes ocupan los altos cargos de la institución. La gestión en este ámbito implica sentar la responsabilidad por actuaciones indebidas y someter los casos al escrutinio de entes especializados del debido proceso, sin que la cúpula judicial utilice ese procedimiento para limitar la autonomía decisoria del personal subordinado. La acción de estos órganos debe permitir la detección y, si es del caso, la sanción de conductas que riñan con las obligaciones legales y éticas pero, al mismo tiempo, debe darse en un marco que proteja la seguridad jurídica y la independencia de esos operadores y operadoras.

En el Poder Judicial costarricense, el régimen disciplinario es aplicado por entes y jefaturas dispersos a lo largo y ancho del conglomerado institucional, según el tipo de falta y la sanción. Sin embargo, esta fragmentación está articulada a una estructura piramidal en alzada que puede llegar hasta la Corte Suprema, el órgano político por excelencia del sistema, para la revisión de las decisiones de otras entidades y para casos que involucren a los y las magistradas, quienes se aplican la disciplina entre sí únicamente en este nivel. El hecho de que la Corte tiene la última palabra en esta materia es un riesgo para la independencia judicial, pues los jueces y juezas superiores son también los jefes administrativos y políticos, todo a la vez, del personal cuyos actos están siendo juzgados.

Los registros estadísticos muestran que un porcentaje minoritario de la planilla es objeto de alguna queja ante las unidades disciplinarias del Organismo de Investigación Judicial, el Ministerio Público, la Defensa Pública y el Tribunal de la Inspección Judicial. Las proporciones de sanción efectiva son menores al 19% de las denuncias atendidas.

La investigación evidenció la necesidad de reforzar el régimen disciplinario en cuanto a la tipificación de faltas, la estandarización de la nomenclatura utilizada, la claridad de los procedimientos y la calidad de los registros estadísticos. Mejoras en estas áreas permitirían evitar dos efectos no deseados: una excesiva burocratización que haga inaplicables los procesos de sanción administrativa, y una flexibilidad tal que atente contra la seguridad jurídica del personal.

El segundo aspecto que abordó este Informe en materia de gestión institucional fue la distribución de recursos, servicios y productividad desde el punto de vista territorial. Se encontró que el conglomerado judicial tiene una estructura de poder político-administrativo centralizada y desbordada por asuntos rutinarios –como ya se comentó– y, a la vez, una oferta de servicios altamente descentralizada a lo largo del país. La tensión entre estas

dos realidades disminuye la capacidad del sistema para atenuar las brechas de recursos y desempeño entre las distintas sedes. Dificulta la adopción y seguimiento de decisiones orientadas a mejorar el rendimiento, sobre todo en los circuitos más rezagados, que deben esperar “su turno” en la larga lista de asuntos que atienden las instancias superiores del gobierno judicial.

En el Primer Circuito de San José se concentran los servicios administrativos, las salas de casación, la Sala Constitucional y los órganos auxiliares. Consecuentemente, esta sede atiende una alta litigiosidad y tiene la mayor asignación de recursos de todo el sistema. Los otros catorce circuitos presentan variaciones, pero no tan extremas. En todos ellos la demanda está centrada en los asuntos de primera instancia y en tres materias: cobro judicial, penal y tránsito. La principal brecha detectada es la de productividad, entendida como el número de casos terminados por funcionario. En 2015 este indicador registró diferencias superiores al 100% entre algunos circuitos. En un extremo está el Tercer Circuito Judicial de San José, con 196 casos resueltos por funcionario, y en el otro está el Primer Circuito de la Zona Atlántica, con 81.

Cabe señalar que se intentó incluir en este análisis el cálculo de las duraciones de los juicios, con datos desagregados territorialmente. Sin embargo, ello no fue posible debido a los vacíos de información y la calidad de las bases de datos. En la sección correspondiente del Informe se dejó constancia detallada de los asuntos que requieren mejoras sustanciales en los sistemas de información del Poder Judicial.

El tercer aspecto de la gestión institucional examinado en esta edición fue el reclutamiento y la capacitación de los recursos humanos. Este es un tema de gran importancia para garantizar la independencia judicial, así como la calidad y eficacia de los servicios que se brindan a la población en todo el país. Su relevancia es a un mayor si se considera el notable crecimiento que ha tenido el personal judicial en las dos últimas décadas.

Un estudio realizado para este Informe sobre las cinco universidades de las que se gradúan más funcionarios y funcionarias judiciales, encontró una desconexión entre las competencias que se solicitan en los perfiles de puestos del Poder Judicial y las mallas curriculares de las carreras de Derecho. Asimismo, fue posible documentar los bajos porcentajes de aprobación en la prueba de ingreso al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, y en el examen de admisión al curso “Formación inicial para aspirantes a la judicatura” (FIAJ), que constituyen indicadores preocupantes no solo de esa desconexión sino, en general, de la calidad de la formación de estos profesionales en el país.

Acelerar y ampliar los procesos de reclutamiento y capacitación del recurso humano es un desafío pendiente

del gobierno judicial. Ciertamente los filtros para el ingreso a la institución han mejorado y los criterios de selección se fundamentan, cada vez más, en perfiles por competencias, aunque todavía para un conjunto reducido de puestos. No obstante, la evaluación con este enfoque alarga los procesos, debido a la escasez de personal en la oficina a cargo. A ello se suma el hecho de que para un gran número de competencias se solicitan niveles máximos de cumplimiento, lo cual dificulta lograr la calificación requerida. De este modo, al final es posible que se llenen las vacantes con candidatos y candidatas que eran elegibles para puestos inferiores, o que se realicen nombramientos por inopia, después de largos y costosos procesos de reclutamiento.

La capacitación inicial y continua que ofrece la institución es fundamental para solventar los vacíos de la formación universitaria y del perfil de reclutamiento. La Escuela Judicial es la rectora en esta materia, pero los órganos auxiliares cuentan con sus propias unidades de capacitación, que no funcionan como un sistema articulado de aprendizaje, más allá de algunas líneas de acción. Se brinda una inducción básica de manera casi universal a las personas que ingresan. Además se imparten cursos de especialización o formación continua, que son esenciales para responder adecuadamente a los cambios derivados de las nuevas leyes que se van aprobando. Sin embargo, el hallazgo principal del Informe en este ámbito es que, con los datos disponibles, no es posible conocer la cobertura de la oferta de capacitación con respecto a las poblaciones meta, salvo en el caso de la Defensa Pública.

El Poder Judicial como garante de derechos de la población

Desde la perspectiva jurisdiccional, este Informe ahonda en la materia penal, al estudiar las causas del encarcelamiento en Costa Rica y profundizar en el desempeño de dos órganos auxiliares: el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y la Defensa Pública. Como antecedente de este esfuerzo cabe señalar que, desde hace al menos un quinquenio, los informes *Estado de la Nación* analizan el fenómeno denominado “penalización de la justicia”, es decir, la concentración de recursos del Poder Judicial en la materia penal, incluyendo los órganos auxiliares. Cerca de dos tercios del presupuesto institucional se dedican a esta área.

En el proceso penal interviene la policía judicial. Su función como puerta de ingreso al sistema es crucial para la tutela efectiva de derechos de las partes involucradas. Siendo la única policía represiva e investigativa del país, debe garantizar los derechos de las personas imputadas y las víctimas por medio de una adecuada investigación.

El OIJ está implementando un sistema de gestión (control de mando) que permite una exhaustiva vigilancia

sobre los casos, a partir de su clasificación como sencillos, intermedios, complejos y élite. Este sistema produce información con una desagregación máxima (por agente) y en tiempo real. Aunque aún está en desarrollo, tiene el potencial para facilitar el cruce de variables y la generación de reportes con datos agregados.

Por ahora, la información disponible permite conocer si se cumple el plazo máximo de 120 días para rendir un informe sobre cada caso atendido, así como el tipo de reportes generados, por agente y por oficina, entre otros. En 2015 el 28% de las denuncias recibidas terminó con un expediente con imputado reconocido, enviado al Ministerio Público para que este dispusiera los pasos siguientes

Es importante indicar que los esfuerzos por reforzar los controles internos no se han traducido en una mayor comunicación con la ciudadanía. El OIJ no informa sobre el avance de los procesos o la elaboración de reportes, salvo que las partes involucradas lo soliciten expresamente. En general, hay poca rendición de cuentas “hacia afuera” por parte de este cuerpo policial; tampoco hay una supervisión sistemática de la cúpula judicial, ni de los órganos especializados de control.

Una vez que recibe el informe del OIJ, el Ministerio Público define si procede una acusación o el archivo del caso. Si se decide por lo primero, se inicia un proceso penal en el que el imputado o imputada debe contar con representación legal, sea pública o privada. La Defensa Pública de Costa Rica, considerada un modelo a nivel latinoamericano, atiende cerca del 60% de los asuntos penales¹ en Tribunal Penal del Segundo Circuito de San José, caso seleccionado para estudio en este Informe, y está orientada (aunque no exclusivamente) a las personas que no tienen capacidad para pagar por asesoría legal. El Poder Judicial ha ido ampliando los recursos que invierte en este sistema conforme han crecido su cobertura y su volumen de trabajo.

Este Informe da cuenta del desempeño de la Defensa Pública en los juicios realizados en el mencionado Tribunal Penal, a partir de una base de datos sobre los casos que terminaron en condena, absolutoria o sobreseimiento en ese despacho durante el período 2004-2013. El estudio efectuado a partir de esa fuente llevó a la conclusión de que el asesoramiento legal público aumenta la probabilidad de que una persona sospechosa sea condenada penalmente, cuando se trata de ciertos delitos: contra la fe pública, contra la autoridad, sexuales, contra la propiedad y contra la función pública (que constituyen el 70% del total de delitos registrados en la base de

datos). El Poder Judicial no realiza este tipo de análisis, que deberían ser parte de sus sistemas de evaluación de desempeño.

El Poder Judicial como actor del sistema político

En esta edición se da continuidad al estudio iniciado en el Primer Informe, sobre las relaciones del Poder Judicial con el sistema político. Para ello, se examina un tema del proceso de judicialización de la política que, hasta el momento, no había sido abordado de manera sistemática en el país: las acciones de inconstitucionalidad (en adelante AI). Por medio de este mecanismo de control, la Sala Constitucional asegura el alineamiento de la legislación y los decretos ejecutivos con la Carta Magna. Dado que esos instrumentos son emitidos por los otros poderes de la República, las resoluciones pueden generar conflictos entre estos y el Poder Judicial, e incluso dentro de la misma Corte Suprema de Justicia.

El Informe constata que en Costa Rica el mecanismo para declarar inconstitucional una ley o parte de ella está sujeto a un riguroso filtro que genera el rechazo del 82% de las AI presentadas. Sin embargo, hay recurrentes que tienen mayores márgenes de éxito: por ejemplo, el 51% de las acciones interpuestas por organismos no gubernamentales logra superar la etapa de admisibilidad, una proporción muy superior a la de otros grupos. De las AI ingresadas para votos de fondo, la Sala tiende a declarar la constitucionalidad de las normas impugnadas. No obstante, el resultado varía según el tema, y en algunas áreas incluso se da el comportamiento contrario: el 64% de los fallos sobre pensiones, el 58% en tránsito y el 49% en trabajo atienden los reclamos presentados.

Para el cálculo de estas estadísticas se utilizaron dos bases de datos de AI construidas expresamente para este Informe, con registros de diez años, 2.733 casos y más de setenta variables descriptivas por voto. En la actualidad el Poder Judicial no cuenta con este tipo de datos, que serían de gran utilidad si interesara realizar análisis de votaciones en otras salas de casación.

Tanto el examen de admisibilidad como los votos de fondo en los que se mantiene la norma cuestionada son instrumentos de autocontención. Desde esta perspectiva, es claro que la Sala ha ido modificando su comportamiento desde su creación en 1989: ha aumentado la tendencia a rechazar de plano las AI y cada vez menos se declara la inconstitucionalidad el acto impugnado. Este cambio no ha estado exento de discusiones a lo interno del tribunal constitucional. En las votaciones para

¹ Esta es una cifra aproximada, pues corresponde únicamente a la proporción de casos que atiende la Defensa Pública en el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José. Hasta 2015 no existían registros estadísticos que permitieran estimar esta cifra para todos los circuitos.

rechazar de plano una acción la evidencia muestra magistrados y magistradas más proclives a la apertura de la competencia de la Sala, e incluso a la idea de no cerrarla excesivamente.

Con este estudio por primera vez se aplicó en el país un enfoque analítico muy utilizado en el área de *judicial politics* en el mundo anglosajón, y que consiste en examinar los patrones de votación de las y los jueces. El primer hallazgo es que a los siete miembros de la Sala Constitucional se les dificulta cada vez más llegar a acuerdos unánimes. Sin embargo, ello no quiere decir que existe un escenario de polarización entre coaliciones estables (mayorías y minorías claramente identificables), pues las votaciones 4-3 o 5-2 siguen siendo minoritarias.

Un segundo hallazgo es que los patrones de votación

se explican en función del tema. La minoría en un asunto ambiental no es la misma minoría en un tema como el de tránsito. En otras áreas, la Sala suele tener una postura consolidada y unánime, por ejemplo en materia de tributos, y una posición sólida, pero dividida, en relación con las convenciones colectivas.

La principal conclusión es que las coaliciones no son permanentes. No hay un subgrupo que piense igual siempre, en todos los temas y a lo largo del tiempo. La mayoría tiene importantes áreas de convergencia. Sí fue posible identificar oposiciones estables entre “pares” de jueces y juezas, es decir, personas que nunca votan igual en los diversos ámbitos. Este tipo de análisis podría ser replicado en futuras ediciones de este Informe, tanto para el tribunal constitucional como para otras salas de la Corte.

Resumen de los capítulos

En esta sección se resumen los contenidos de los capítulos del Informe. En cada caso, la síntesis se estructura a partir de las preguntas de investigación que se procuró responder, de conformidad con los lineamientos que en su oportunidad sugirió el Consejo Asesor.

Como novedad, en cada resumen se incluye una pequeña lista de desafíos seleccionados con el criterio de la coordinación y el equipo investigador. Estos tienen un enfoque propositivo: se someten a consideración de las autoridades judiciales con la finalidad de que sirvan

como insumo y apoyo para la definición de prioridades. Como se verá, en esos listados se mezclan temáticas de gran alcance (reformas legales o constitucionales) con áreas específicas de gestión. Se entiende que, en el primer caso, el Poder Judicial no puede conducir por sí solo las acciones planteadas y, por ende, necesita la participación de la clase política, mientras que en el segundo sí tiene la potestad para llevar adelante los cambios internos que se sugieren.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 2

El gobierno judicial

DESCONCENTRACIÓN DE DECISIONES ADMINISTRATIVAS PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Se logró en la última década desconcentrar las decisiones administrativas de la Corte Suprema y delegarlas en el Consejo Superior?

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

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

El *Primer Informe Estado de la Justicia* documentó que, en los últimos veinte años, la creación o el reforzamiento de las instancias técnicas del gobierno judicial ha permitido una creciente separación de las funciones administrativas y las jurisdiccionales, con el fin de mejorar la calidad del servicio al disminuir la carga de trabajo de las y los jueces y magistrados, de tal forma que estos se

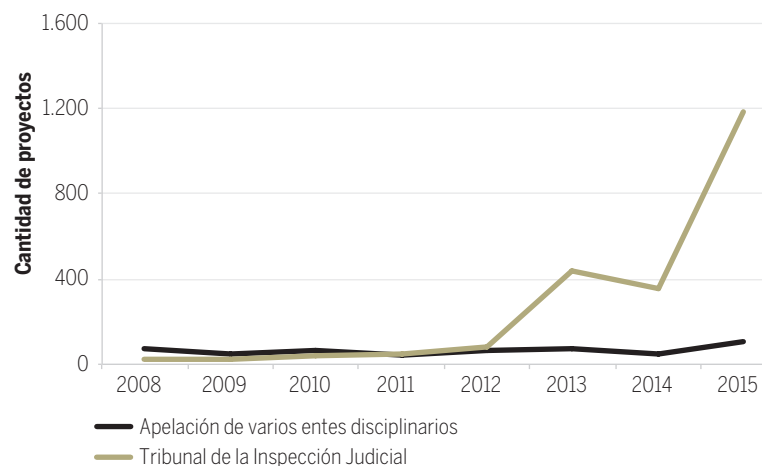
concentren en impartir justicia y no en gestionar la institución. Con la separación de funciones también se ha buscado fortalecer la independencia judicial (externa e interna), pues la distribución de los recursos y los procesos de contratación se desplazan de un ente político como la Corte Suprema, hacia los órganos técnicos.

El presente Informe constata que esa desconcentración de funciones administrativas efectivamente descargó de la Corte Suprema una gran cantidad de asuntos que ahora conoce el Consejo Superior, entre ellos algunos nombramientos, los procedimientos disciplinarios y las compras del conglomerado judicial (gráficos 1.2 y 1.3).

Más del 65% de las funciones asignadas al Consejo Superior se concentra en labores de administración activa o “tareas rutinarias” (nombramientos, contratos, jubilaciones, compras, sanciones). En menor medida (10%) se atienden asuntos técnico/legales (por ejemplo, la elaboración de reglamentos o la administración del fondo de pensiones) y temas estratégicos (diseño de políticas o lineamientos, seguimiento del Plan Estratégico), con aproximadamente un 25%. En el panorama actual de ampliación de la planilla y la cobertura territorial de la institución, se ha cuestionado la capacidad de este

► Gráfico 1.2

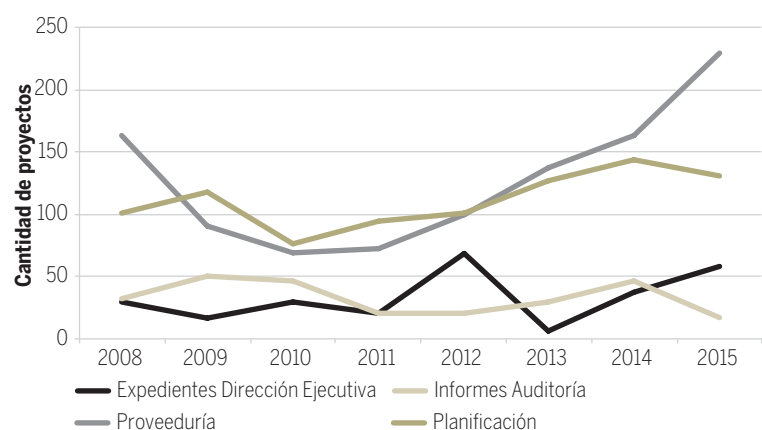
Cantidad de proyectos de resolución sobre asuntos disciplinarios conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envió. 2008-2015



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

► Gráfico 1.3

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



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

órgano para seguir realizando “microadministración”, como lo ha venido haciendo desde su creación, sin descuidar otras de sus funciones, como la evaluación del desempeño y su misión general de asegurar la independencia y la eficiencia del Poder Judicial.

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

En segundo lugar, los y las magistradas participan directamente en la toma de decisiones administrativas en los distintos consejos (presiden el Consejo Superior, el de la Judicatura y el Laboral) y en las comisiones de trabajo, que encabezan o integran junto con otros funcionarios. Con distintos alcances, estas instancias gestionan recursos y dan lineamientos para áreas de trabajo muy importantes, con bastante independencia y en forma paralela a la Corte Suprema.

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

Por las razones expuestas anteriormente, se confirma un proceso de desconcentración de funciones sin traslado de poder, el cual se reserva en última instancia a la Corte Suprema según el diseño institucional actual.

REGÍMENES INTERNOS DE SANCIONES

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo han evolucionado los regímenes internos de sanciones del Poder Judicial en la última década?

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

Al mismo tiempo, la función disciplinaria está distribuida en diversos órganos. Todos ellos reportan aumentos en los casos ingresados en 2014 y 2015 (diagrama 1.1), pero solo un porcentaje pequeño de las denuncias termina con una sanción efectiva: en 2015 un 13% en el Tribunal de la Inspección Judicial, un 18% en la Inspección Fiscal del Ministerio Público, un 13% en la Oficina de Asuntos Internos del OIJ y un 27% en la Unidad Disciplinaria de la Defensa Pública.

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

► Diagrama 1.1

Órganos con potestades disciplinarias en el Poder Judicial

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

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

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

Fuente: Elaboración propia a partir de Vásquez, 2016.

CAPACIDADES DE SANCIÓN EN MATERIA DE CORRUPCIÓN JUDICIAL

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuál es la preparación de los órganos disciplinarios para sancionar conductas relacionadas con corrupción judicial?

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

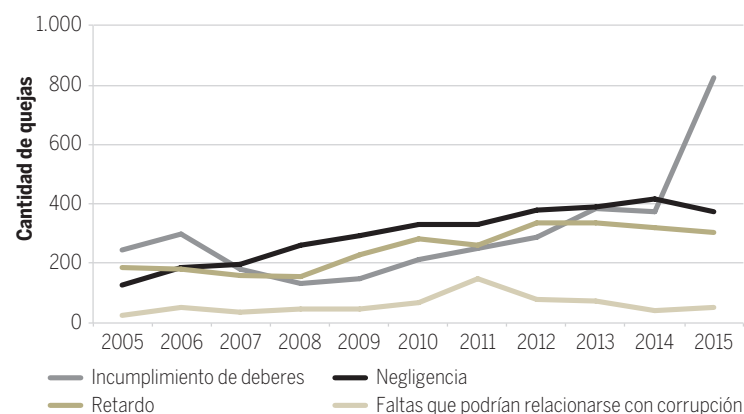
Es necesario depurar y precisar la clasificación de las faltas que se usa actualmente, de manera que las estadísticas reflejen con claridad la incidencia real de los problemas y permitan prevenir, detectar y atender los casos de corrupción.

Pese a estas dificultades, es posible agrupar algunas causales que, por su naturaleza, podrían relacionarse con actos de corrupción –adelanto de criterio, alteración de documentos, cobro indebido, extravío de documentos, evidencias y/o expedientes, fuga de información, interés indebido, parcialidad o favorecimiento, peculado, prevaricato y recepción de dádivas– para identificar su peso dentro del total de faltas sancionadas. Los datos muestran que esas conductas no tienen una alta incidencia, pues tan solo representaron aproximadamente un 5% de los procesos tramitados ante el Tribunal de la Inspección Judicial en el período 2005-2015. Las causales más frecuentes son las acuñadas bajo los nombres de retardo en la administración de justicia, incumplimiento de deberes y negligencia (gráfico 1.4).

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

Gráfico 1.4

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



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

Fuente: Vásquez, 2016, a partir de los Anuarios Judiciales del período 2005-2015.

Desafíos prioritarios:

- Agilizar y ampliar la discusión sobre la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, e incluir en ella una revisión crítica de la estructura institucional.
- Promover que el Consejo Superior se concentre en temas estratégicos –mora judicial, calidad de la atención y de las sentencias, acceso a la justicia e independencia judicial– y cada vez más le traslade las tareas de “microadministración” a las direcciones que corresponda.

- ▶ Determinar, por medio de un seguimiento cualitativo, cuál ha sido el impacto de las decisiones administrativas de la Corte Suprema en la concreción de los principios de independencia y prontitud de la justicia.
- ▶ Generar protocolos con definiciones claras de las faltas y sus sanciones, tanto para el Tribunal de la Inspección Judicial como para los demás órganos disciplinarios, e identificar en ellos los casos relacionados con corrupción interna, para establecer alertas tempranas en los lugares más vulnerables.
- ▶ Crear o sistematizar informes de labores de los órganos que integran el gobierno judicial –Corte Suprema, Auditoría, Contraloría, Tribunal de la Inspección Judicial, consejos y comisiones– con datos estandarizados, comparables y oportunos, presentados en formatos libres de restricciones para su uso. En especial, sería relevante contar con informes de la Comisión de Transparencia y la Comisión para Investigar la Penetración del Crimen Organizado y el Narcotráfico en el Poder Judicial.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 3

Indicadores territoriales de justicia

BRECHAS TERRITORIALES EN EL ACCESO Y LA DEMANDA JUDICIAL POR CIRCUITO

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

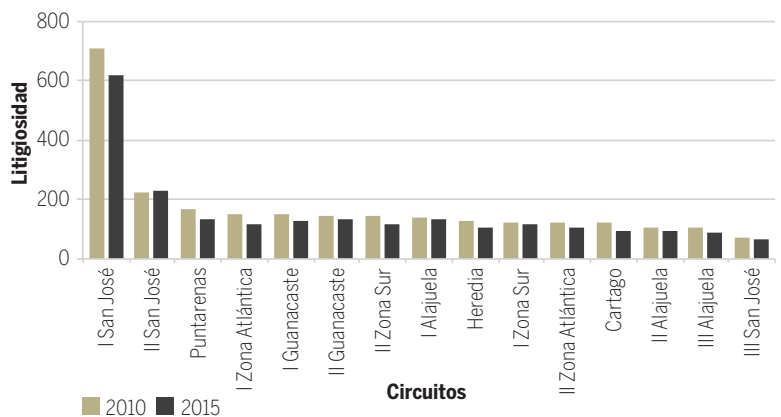
¿Cuánto varían los indicadores relevantes del Poder Judicial si se desagregan por circuitos?

El análisis territorial de los recursos y las capacidades del Poder Judicial muestra que la gestión y administración por medio de circuitos reproduce, un tanto más atenuados, los patrones de concentración de la población en el Valle Central. Pese a ello, hay instancias judiciales en zonas alejadas de la capital y escasamente pobladas con una cobertura que pocas entidades públicas exhiben, gracias a los esfuerzos sostenidos que a lo largo del tiempo ha desplegado la institución para garantizar el acceso a la justicia en todo el país (reseñados en el capítulo 2 del Primer Informe). La alta concentración en San José corresponde a los tribunales de segunda instancia, sobre todo en el Segundo Circuito, y a las salas y órganos auxiliares que se alojan en el Primer Circuito.

Desde el punto de vista de la demanda, la desagregación de los casos que ingresan a las distintas sedes produjo dos hallazgos: en primer lugar, que el grueso de los asuntos se dirige a los despachos de primera instancia, con el 94% como promedio nacional y pocas variaciones entre circuitos; en segundo lugar, que hay una clara concentración de la demanda en el Valle Central, como cabe esperar dados a los patrones de poblamiento del país, de modo que, por ejemplo, en el Primer Circuito de San José se presenta una litigiosidad de más de 600 casos por cada mil habitantes. Cabe notar que este último indicador ha venido disminuyendo en todos los circuitos, con excepción del Segundo Circuito de San José, (gráfico 1.5).

► Gráfico 1.5

Litigiosidad^{a/} por circuito^{b/}, según año. 2010 y 2015



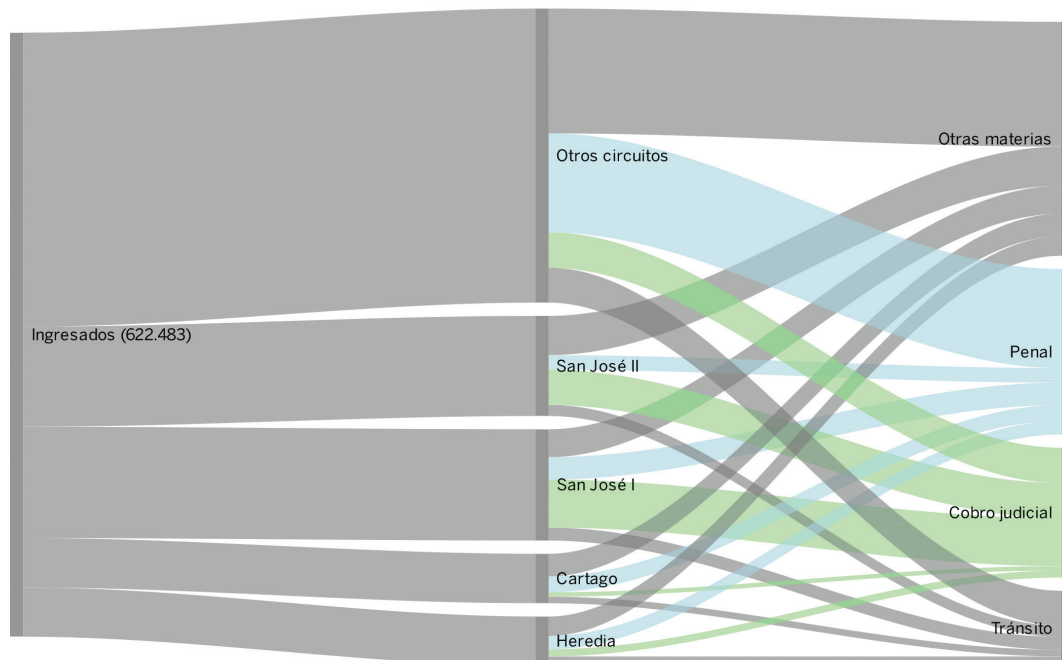
a/ Número de casos ingresados en primera y segunda instancia para todas las materias, por cada mil habitantes.

b/ Los circuitos Primero y Segundo de San José poseen tribunales con competencia nacional que no están en los demás circuitos, por lo que la litigiosidad está sobreestimada.

Fuente: González, 2016, con datos del Poder Judicial y el INEC.

► Diagrama 1.2

Distribución de casos ingresados en primera instancia, según principales circuitos^{a/} y materias^{b/}. 2015



a/ La categoría "otros circuitos" incluye los restantes once circuitos judiciales.

b/ La categoría "otras materias" incluye: civil ordinario, agrario, contencioso, familia, pensiones alimentarias, violencia doméstica, trabajo, penal juvenil, contravenciones y notarial.

Fuente: González, 2016 con datos del Poder Judicial.

► Cuadro 1.1

Costo por caso ingresado, según circuito. 2015

Circuito	Costo por caso	Razón con respecto al menor costo
Primero de San José ^{a/}	1.046.224	6,2
Primero de la Zona Atlántica	494.829	3,0
Segundo de la Zona Sur	391.019	2,3
Segundo de Guanacaste	343.356	2,0
Puntarenas	322.980	1,9
Primero de la Zona Sur	308.015	1,8
Primero de Guanacaste	307.404	1,8
Segundo de Alajuela	301.614	1,8
Segundo de la Zona Atlántica	298.262	1,8
Tercero de Alajuela	292.765	1,7
Segundo de San José	274.318	1,6
Cartago	272.862	1,6
Heredia	267.683	1,6
Primero de Alajuela	223.249	1,3
Tercero de San José	167.572	1,0

a/ El presupuesto del Primer Circuito Judicial de San José no incluye las oficinas administrativas de cobertura nacional, pero sí los montos destinados a los órganos de dirección de la Defensa Pública y el Ministerio Público y el OIJ, así como de la dirección, secretaría e investigación criminal del OIJ. Para 2015, las cantidades totales de investigadores y fiscales se contabilizaron dentro de la Dirección del OIJ y del Ministerio Público, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2016.

La principal conclusión en este tema es que, pese a las disparidades en los perfiles de demanda, la variedad no es tal como para afirmar que existen contrastes marcados entre los circuitos. La información disponible arroja una clara concentración en tres materias: cobro judicial, penal y tránsito. No obstante, desde el punto de vista territorial la concentración en cobros judiciales y los asuntos de tránsito es menor (diagrama 1.2).

En cuanto a las capacidades institucionales, en el período 2010-2015 se incrementó a nivel general, aunque en distintas magnitudes, el personal encargado de brindar los servicios judiciales. En términos de presupuesto, la relación entre la demanda efectiva y los fondos asignados es la previsible, es decir, a mayor número de casos ingresados, mayores recursos. No obstante, hay notables asimetrías. Por ejemplo, la dotación que recibe el Primer Circuito de San José es muy superior a la de las otras sedes, cuando se considera el indicador de costo por caso (cuadro 1.1). Ello se debe a la presencia de los órganos de dirección y administración de la Defensa Pública, el Ministerio Público y el OIJ.

BRECHAS TERRITORIALES DE PRODUCTIVIDAD JUDICIAL Y JUSTICIA PRONTA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Muestran los circuitos indicadores similares en materia de productividad y justicia pronta?

Los indicadores de desempeño permiten constatar la existencia de importantes diferencias territoriales en la productividad del sistema, es decir, existen “bolsones” altamente productivos que coexisten con amplios segmentos de más bajo desempeño, pese a asignaciones de recursos y perfiles de demanda similares.

En 2015 existían diferencias superiores al 100% entre las sedes de mayor y menor productividad. El grupo es encabezado por el Tercer Circuito de San José, que resuelve 196 casos por funcionario. En un rango de entre 109 y 145 casos figuran once circuitos: los dos primeros de San José, los tres de Alajuela, Cartago, Puntarenas, Heredia, el Segundo de la Zona Atlántica, el Primero de Guanacaste y el Primero de la Zona Sur. Los tres restantes tienen una productividad promedio de 93 casos; entre ellos, el Primer Circuito de la Zona Atlántica registró la productividad más baja: 81 casos por funcionario.

Finalmente cabe señalar que, si bien este Informe se propuso analizar la capacidad del Poder Judicial para dispensar una justicia pronta, los vacíos de información y la deficiente calidad de las bases de datos impidieron llevar a cabo ese estudio. La principal conclusión del esfuerzo realizado es que, hoy por hoy, el Poder Judicial carece de un sistema de información que permita generar, en tiempo real, reportes pormenorizados para medir y evaluar su desempeño, más allá de indicadores agregados y generales para el conjunto de la institución. Para reconstruir las duraciones específicas de los procesos judiciales se requiere una mejora sustancial en este ámbito, pues por ahora una iniciativa en tal sentido demandaría esfuerzos extraordinarios (estudios especiales de campo, como por ejemplo un muestreo de expedientes).

Dadas estas limitaciones, el capítulo reporta los hallazgos en cuanto al estado de las fuentes de información, como una forma de contribuir a orientar la revisión de los procesos de recopilación de datos en el conglomerado judicial.

Desafíos prioritarios

- ▶ Adecuar los sistemas de gestión y las estadísticas para que el desempeño de los despachos se pueda valorar individualmente y de manera comparada.
- ▶ Descentralizar las funciones que se estén convirtiendo en cuellos de botella, para que se realicen desde los circuitos con mayor alcance e impacto sobre la calidad de los servicios.
- ▶ Generar informes periódicos con indicadores clave por circuito, y procesos de rendición de cuentas en las comunidades.
- ▶ Completar el funcionamiento del Sistema Integrado de Gestión (Sigma, por su sigla en inglés) y capacitar a los usuarios para su apropiada utilización.
- ▶ Los distintos sistemas del Poder Judicial deberían interactuar y alimentarse entre sí automáticamente; en la actualidad, por ejemplo, el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA), de la Dirección de Gestión Humana, no se comunica con la base de datos Sistema Automatizado de Gestión de Actividades Académicas (SAGA), de la Escuela Judicial.
- ▶ Producir y difundir manuales o protocolos de las bases de datos que se utilizan para generar las estadísticas judiciales.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 4

La calidad del recurso humano en el Poder Judicial

PREPARACIÓN ACADÉMICA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

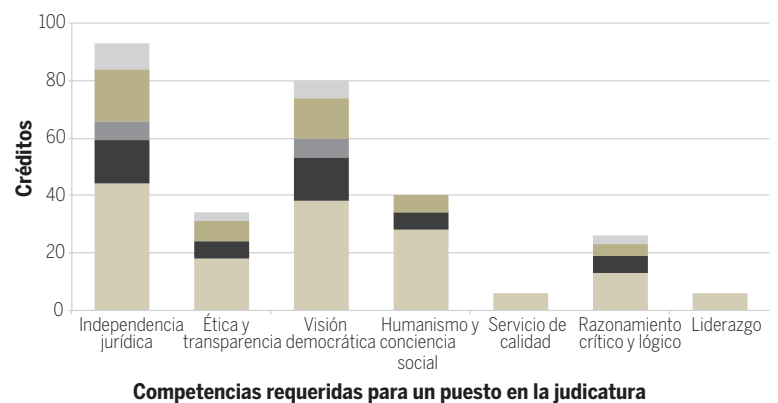
¿Cuál es el nivel de coherencia entre la preparación académica que brindan las universidades y el perfil de los puestos del Poder Judicial?

El análisis de los perfiles de puestos del Poder Judicial versus los programas de las carreras de Derecho mostró vacíos importantes en la formación profesional básica. La definición de perfiles basados en competencias no ha permeado en las mallas curriculares de las cinco principales universidades de las que se gradúa el personal judicial. Esta puede ser un área de oportunidad para coordinar esfuerzos entre esas instituciones y el Poder Judicial, no solo porque este último es el más grande empleador de abogados y abogadas del país, sino también porque, a lo largo de sus carreras, la gran mayoría de estos profesionales tendrá que interactuar en el ámbito judicial.

Con respecto a los perfiles de la judicatura, las universidades tienen un mayor número de créditos asignados a cursos relacionados con competencias generales como independencia jurídica y visión democrática, no así con la ética, la transparencia y el liderazgo. Las competencias específicas (trabajo en equipo, toma de decisiones, creatividad, comunicación efectiva, entre otras) están del todo ausentes en los programas de dos instituciones y en las demás tienen una presencia débil (gráfico 1.6). El panorama empeora en el caso de la Fiscalía: solo dos de las cinco competencias generales establecidas en los perfiles son cubiertas por los programas. Para el cargo de defensor o defensora, tres competencias de seis están presentes

Gráfico 1.6

Cantidad de créditos asignados por las universidades, según competencias requeridas para un puesto en la judicatura^{a/}



a/ Cada color representa una universidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Chinchilla, 2016.

en todas las universidades. Para estos dos puestos las competencias específicas están prácticamente ausentes.

El capítulo reporta los bajos porcentajes de aprobación en la prueba de ingreso al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica y el examen de admisión al curso “Formación inicial para aspirantes a la judicatura” (FIAJ), de la Escuela Judicial. También recoge un estudio realizado por Conesup sobre la variabilidad del número de cursos y créditos entre 23 carreras de Derecho. Estos son indicadores preocupantes de la calidad de la formación en esta disciplina. Para el Poder Judicial representan el desafío de diseñar procesos de inducción para cubrir las brechas entre el perfil profesional que requiere y el que está egresando de las universidades.

PROCESOS DE RECLUTAMIENTO PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo evolucionaron los procesos de reclutamiento, selección y preparación del recurso humano para atender los requerimientos derivados de las reformas judiciales en el período 2011-2015?

Acorde con el diseño institucional del Poder Judicial, la gestión del recurso humano tiene diferentes niveles de desarrollo en las entidades que conforman el sistema. Históricamente, la función central del Departamento de Personal se concentró en asuntos operativos como contrataciones, despidos y pago de salarios, y cada órgano –en ejercicio de su autonomía– asumió buena parte de los procesos de reclutamiento, selección y capacitación, motivo por el cual hoy presentan escenarios distintos, tanto en su marco normativo como en sus prácticas.

La ahora denominada Dirección de Gestión Humana realiza esfuerzos por mejorar y estandarizar los procedimientos, mediante la definición de perfiles de puestos por competencias y el cumplimiento de las mejores prácticas internacionales en la materia. Ello ha ido acompañado de un reforzamiento de sus capacidades, que han crecido significativamente tanto en términos de personal y presupuesto, como en alcance dentro del conglomerado judicial. Sin embargo, esos avances aún son insuficientes y lentos, dada la gran cantidad de tareas que lleva a cabo esa entidad, como lo demuestra el bajo número de los perfiles actualizados por competencias y los largos procesos de reclutamiento que genera la carencia de personal en el área de evaluación.

Lo reciente y parcial de estas transformaciones, así como la forma de llevar los registros, dificulta analizar su impacto en la calidad del personal, fin último de estos esfuerzos. Además, su sostenibilidad enfrenta desafíos. Primero, la complejidad del diseño institucional y los márgenes de autonomía que conservan los distintos órganos en materia de gestión humana obliga a compartir la toma de decisiones, que en algunos casos se traslapan. Segundo, el volumen de trabajo es alto y creciente. Por último, si se considera que la gestión de los recursos humanos es un proceso que se desarrolla a lo largo de la trayectoria laboral de las personas, la evaluación del desempeño y la capacitación por competencias deberían complementar el reclutamiento y la selección; sin embargo, esos componentes evolucionan muy lentamente y

al ritmo de la voluntad y conocimientos de las jerarquías de cada ámbito.

Los procesos de selección y reclutamiento para posiciones de judicatura, fiscalías, defensa pública e investigación, destacan por tener una rigurosa etapa de evaluación de candidaturas que incluye exámenes técnicos y una amplia revisión de antecedentes (prueba psicolaboral) que efectivamente funciona como filtro para el ingreso a la institución, aunque no para todos los puestos el segundo requisito es vinculante.

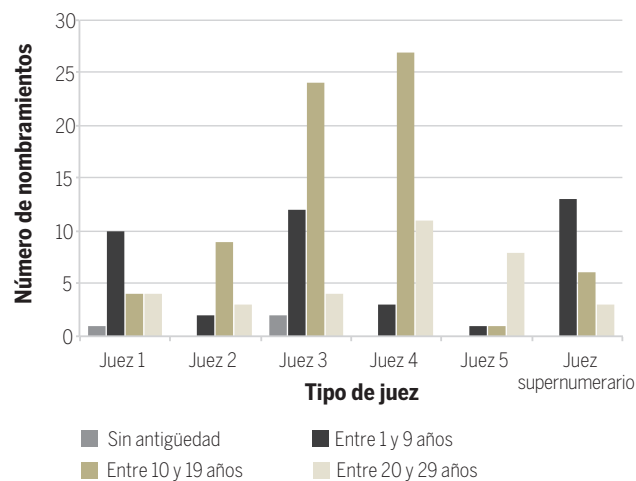
La investigación realizada detectó la necesidad de remozar el marco jurídico que rige estos procesos, ya que algunas de las normas, como el Estatuto de Servicio Judicial, tienen más de cuarenta años de antigüedad. También se recomienda revisar los perfiles por competencias, pues en algunos casos se exige un gran número de ellas, casi todas con niveles de cumplimiento altos, lo que da lugar a perfiles poco realistas y difíciles de alcanzar para los aspirantes, cuya evaluación además incrementa el costo y la duración del reclutamiento. Una de las recomendaciones de este trabajo es la necesidad de priorizar un conjunto más acotado de competencias, que sean realmente requeridas para el puesto.

La decisión final sobre las contrataciones la toman los y las jefes de los diversos órganos, a partir de listas de elegibles y con distintos grados de discrecionalidad. En los puestos de fiscales y defensores son muy frecuentes las apelaciones, que atrasan considerablemente los nombramientos. En la judicatura muchas veces la designación no se realiza en la clase de puesto con que inició el proceso, ya que, dependiendo de factores como la ubicación geográfica, la plaza es rechazada por todos los candidatos de la lista de elegibles, por lo que se sigue contactando a las personas que cumplen con las especificaciones de puestos inferiores, hasta obtener una respuesta positiva.

Este Informe también encontró que existe una alta rotación interna de personal, y que los funcionarios y funcionarias judiciales desarrollan su carrera profesional

Gráfico 1.7

Distribución de nombramientos de jueces por tipo, según años de antigüedad. 2015-2016^{a/}

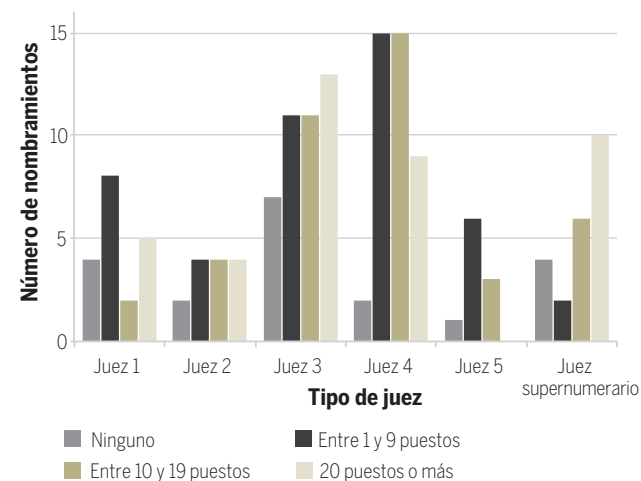


a/ El periodo estudiado finaliza en abril de 2016.

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

Gráfico 1.8

Distribución de nombramientos de jueces por tipo, según número de puestos ocupados previamente. 2015-2016^{a/}



a/ El periodo estudiado finaliza en abril de 2016.

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

dentro de la institución. El 50% de los defensores y el 18% de los jueces nombrados en el período bajo análisis contaban con experiencia laboral fuera del Poder Judicial. Llama la atención que ningún fiscal o fiscalista estaba en esa situación (Leñero y Núñez, 2016; gráficos 1.7 y 1.8).

Estas son algunas de las razones por las cuales se recomienda desarrollar un planeamiento estratégico del proceso de reclutamiento, de modo que no se enfoque tanto en su efecto presupuestario, sino en cubrir a mediano y largo plazos las necesidades de personal para cumplir con los objetivos de la institución y garantizar recursos humanos de la misma calidad en todo el país.

CAPACITACIÓN DEL PERSONAL

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Qué tipo de capacitación ha implementado el Poder Judicial para la inducción, actualización y mejora de la preparación y el rendimiento de su personal?

Ante los déficits señalados en la formación universitaria inicial, la capacitación que brinda a nivel interno el Poder Judicial resulta fundamental. La Escuela Judicial es la rectora en la materia, aunque el Ministerio Público y la Defensa Pública cuentan con sus propias unidades de capacitación, ambas con presupuestos independientes. La Dirección de Gestión Humana capacita al personal administrativo. El estudio encontró líneas de coincidencia y trabajo articulado (métodos didácticos, utilización de espacios, presencia de consejos directivos), pero aún hay un amplio margen de mejora para que estas entidades funcionen como un sistema que potencie los esfuerzos en una especie de “economía de escala”, con aprendizajes colectivos y estadísticas unificadas.

A la Escuela Judicial y las unidades de capacitación les corresponde completar la formación inicial de las y los funcionarios, no solo con la inducción necesaria para el desempeño de los puestos, sino también con conocimientos básicos, habilidades y destrezas que no brindan

las universidades, y además, con formación continua para que estén actualizados y enfrenten los cambios del contexto.

A nivel de inducción básica la Escuela cuenta con programas de cobertura casi universal, requeridos en el primer año de labores. Adicionalmente, tiene cursos de especialización o formación continua, aunque en estos la capacidad de cubrir al público meta es variable (cuadro 1.2). Con excepción de la Defensa Pública, los datos disponibles no permiten conocer con exactitud quiénes han recibido capacitación, cuántas veces y en qué temas. La calidad de los registros en este campo es una de las falencias detectadas en esta investigación.

En el período 2011-2015, solo las actividades de la Escuela Judicial tuvieron 13.960 participantes, para un promedio anual de 2.792. Es importante indicar que hay funcionarios que asisten a varios cursos, por lo que los datos no expresan el número de personas capacitadas. Se determinó que existe paridad de género en la asistencia

▮ Cuadro 1.2

Programas y cantidad de participantes en actividades de capacitación de la Escuela Judicial. 2011-2015

Nombre del programa	2011	2012	2013	2014	2015
Formación inicial para aspirantes a la judicatura (FIAJ)	25	27	59	30	31
Formación general básica	85	150	140	163	59
Especialización	143	193	248	348	125
Formación a distancia para personas técnicas judiciales	261	217	262	681	586
Actualización	1.856	954	948	1.452	828
Extensión	597	977	1.177	491	847
Total	2.967	2.518	2.834	3.165	2.476
Hombres	1.372	1.141	1.163	1.384	1.113
Mujeres	1.595	1.377	1.671	1.781	1.363

a estas actividades, y que se hacen esfuerzos por ampliar el acceso de quienes laboran fuera de la GAM, aunque sigue siendo predominante la presencia de empleados de esta zona, pues en ella se concentra la mayor parte de personal. Parece necesario fortalecer las modalidades de formación virtual, pues con el formato de cursos presenciales difícilmente se logrará cubrir a la creciente población judicial, en tiempos oportunos y de manera sistemática.

Desafíos prioritarios

- ▶ Elaborar un planteamiento estratégico en materia de reclutamiento, que permita manejar a mediano plazo los planes de sucesión, con miras a aumentar la calidad del recurso humano en todo el país.
- ▶ Adaptar y coordinar los procesos de gestión humana a partir del enfoque de competencias (reclutamiento, selección, ascensos, evaluación, capacitación, incentivos, etc.). Esto incluye la definición de perfiles por competencias para todos los puestos del Poder Judicial.
- ▶ Revisar los actuales perfiles por competencias, en los cuales se solicita un número muy alto de competencias y niveles de dominio elevados, lo que dificulta los procesos de evaluación e identificación de candidatos y candidatas.
- ▶ Revisar las normas relacionadas con la gestión humana. Algunas tienen más de cuarenta años de antigüedad, como el Estatuto de Servicio Judicial, y requieren actualización. Se sugiere, como reforma legal, que los exámenes psicosociales (físico, habilidades y entorno) sean parte de la evaluación en los procesos de selección de la judicatura.
- ▶ Proveer los recursos necesarios para agilizar y mejorar los procesos de evaluación durante el reclutamiento. Entre las debilidades identificadas cabe mencionar que no se cuenta con un laboratorio informático para la aplicación de pruebas, suficientes salas de reuniones para las entrevistas y fondos para realizar giras de evaluación integral de las y los candidatos.
- ▶ Generar informes periódicos sobre los resultados de los procesos de reclutamiento, que incluyan perfiles del personal ingresado e indicadores de efectividad (costo/beneficio).
- ▶ Diseñar programas de cooperación con las universidades que imparten la carrera de Derecho, para desarrollar enfoques y especialidades acordes con las competencias requeridas por el Poder Judicial y, a la vez, promover la inclusión de estudiantes destacados en la institución.
- ▶ Fortalecer los recursos de la Escuela Judicial y las unidades de capacitación de los órganos auxiliares, para ampliar la cobertura y actualización de sus actividades.
- ▶ Definir rectorías y competencias tanto en materia de recursos humanos como de capacitación, para que los distintos órganos actúen como un sistema que aproveche al máximo los recursos disponibles.
- ▶ Desarrollar un sistema que genere reportes estadísticos por persona (sin duplicaciones) a partir del Sistema Automatizado de Gestión de Actividades Académicas (SAGA) y que permita calcular la cobertura real de las actividades de capacitación, sobre todo para identificar a las personas que no han asistido a los cursos y pueden necesitarlos más.
- ▶ Evaluar el impacto de las actividades de capacitación.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 5

El control constitucional: patrones de votación de la Sala

ACCESO A LAS ACCIONES INCONSTITUCIONALIDAD PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

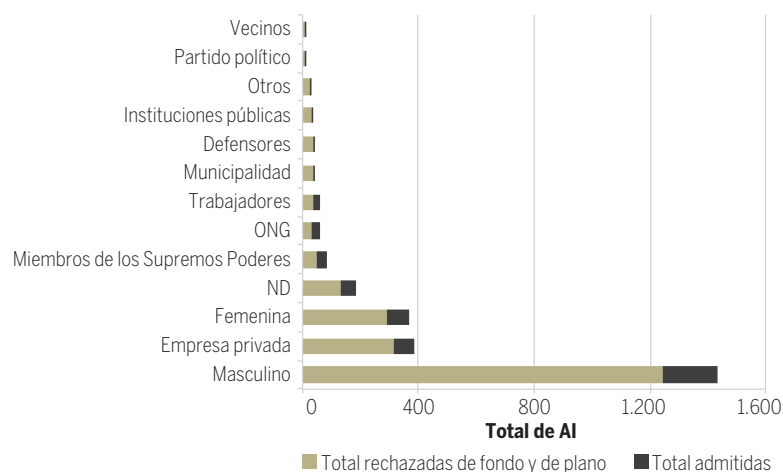
¿Qué población tiene acceso a la justicia constitucional mediante las acciones de inconstitucionalidad?

No se cuenta con datos suficientes para construir un perfil completo de las y los usuarios de la Sala Constitucional en lo que concierne a la presentación de acciones de inconstitucionalidad (en adelante AI); para ello se requeriría información que la Sala protege en razón del derecho a la confidencialidad de las personas. Tampoco los expedientes tienen datos uniformes de todas las partes. Por ejemplo, en 1.309 casos de los 2.237 que componen una de las bases de datos utilizadas en este estudio, como domicilio se registra únicamente la provincia, lo que impide una ubicación más precisa de los recurrentes.

Aun con estas limitaciones, los registros de la Sala contienen varias tipologías que hacen posible una exploración inicial. En primer lugar están las personas que actúan de forma individual, y entre ellas sobresalen por mucho los hombres, con más de la mitad de las AI del período 2005-2015. En segundo lugar figuran quienes interponen acciones en representación de personas físicas (abogados litigantes) o jurídicas (empresas, instituciones públicas, municipalidades, ONG, partidos políticos), así como jerarcas de los Supremos Poderes. Asimismo, pese a que no son muy numerosas, hay dos categorías de usuarios colectivos que son relevantes: “vecinos” y “trabajadores” (gráfico 1.9).

► Gráfico 1.9

Recurrentes en las acciones de inconstitucionalidad según resolución obtenida en la fase de admisibilidad. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos Admisibilidad y Resueltos del PEN.

Hay grupos que con mayor frecuencia pasan el examen de admisibilidad, entre ellos los miembros de los Supremos Poderes y los partidos políticos, lo que refuerza la idea del importante papel que juega la Sala en el sistema político. Asimismo, las ONG superan este filtro en el 51% de los casos. La lista de asuntos que estas llevan al tribunal constitucional es amplia, pero destaca el tema ambiental con trece acciones presentadas durante el decenio analizado, de las cuales nueve fueron admitidas.

CONTENIDO DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles son los asuntos más relevantes sometidos a control de constitucionalidad?

Diez temas concentran el 63% de las AI resueltas con votación por el fondo² (gráfico 1.10). La materia de trabajo fue la predominante en el período estudiado, y si se agregan categorías relacionadas, como convenciones colectivas y pensiones, se identifica un área de influencia de la Sala Constitucional en torno a las políticas de empleo en el país, que podría ser objeto de futuras investigaciones. La tendencia mayoritaria en estos temas frecuentes es declarar inconstitucionales las normas cuestionadas. Las sentencias que sí conceden el reclamo se distribuyen de la siguiente manera: 64% en pensiones, 58% en tránsito y 49% en trabajo.

En años particulares ha habido temas que han generado aumentos notables en la cantidad de AI interpuestas. Ese fue el caso de la Ley de Tránsito por Vías Públicas

y Terrestres (conocida como “Ley de Tránsito”), cuya discusión inició en 2006 y se prolongó por más de seis años. Por disposición de esa normativa, a partir de enero de 2012 se produjo un incremento automático de las multas, mientras en la corriente legislativa se tramitaba un proyecto que buscaba reducirlas (Arrieta, 2011). Ese año se presentaron 89 acciones contra esta ley y la Sala admitió 23, incluidas 20 que impugnaban las sanciones. De ellas, 11 fueron declaradas con lugar (55%). Además del alto porcentaje de éxito para los estándares del período, la finalización de estos casos fue sumamente rápida: 7 se resolvieron en menos de tres meses, 7 en un lapso de entre tres y seis meses, 8 tardaron entre seis meses y un año y cuatro meses, y un único caso se prolongó por cerca de dos años y medio (Cascante, 2016).

Gráfico 1.10

Acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar, por tema. 2010-2015^{a/}
(porcentajes)



a/ Se incluyen únicamente los diez temas que presentaron más acciones de inconstitucionalidad. Juntos agrupan el 63% del total de casos.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

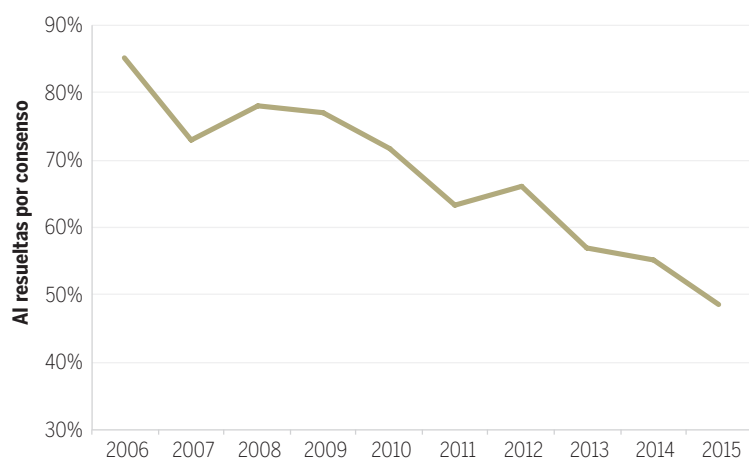
² Aquí se trabaja con la clasificación temática que utiliza la propia Sala Constitucional en su Centro de Jurisprudencia. Estas categorías no cuentan con un glosario y son asignadas según el criterio de la persona que alimenta la base de datos.

PATRONES DE VOTACIÓN DE LAS Y LOS MAGISTRADOS PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles son los patrones de votación que se desprenden de las resoluciones de la Sala Constitucional y su evolución a lo largo de la década 2005-2015

► Gráfico 1.11

Acciones de inconstitucionalidad resueltas por voto consensuado. 2006-2015^{a/}
(porcentajes)



a/ La votación consensuada se da cuando los siete magistrados y magistradas votan de la misma forma.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

En este tema el Informe hace una contribución pionera a los estudios judiciales en Costa Rica. Un primer hallazgo es que en la década 2005-2015 fue más difícil para la Sala llegar a consensos, pues disminuyeron las resoluciones unánimes (votación 7-0; gráfico 1.11) para dar paso a una mayor cantidad de votos divididos, notas separadas y adición de razones a los argumentos de la mayoría. Sin embargo, tampoco hay una clara polarización, pues las votaciones 4-3 siguen siendo minoritarias.

Los magistrados y magistradas que votan en minoría varían según el tema. El tribunal suele tener una postura muy consolidada y unánime, por ejemplo, en materia de tributos, y una posición sólida, pero dividida, en relación con las convenciones colectivas. El análisis de los patrones de votación permitió identificar tres grupos de jueces que tienden a votar de modo similar en los mismos temas, independientemente del contenido de la resolución y de los cambios en la integración de la Sala.

Estas agrupaciones no son coaliciones altamente cohesionadas, que trasciendan los asuntos particulares y permitan predecir la votación de acuerdo con filosofías políticas y jurídicas reconocibles. La mayoría de los miembros de la Sala tiene importantes áreas de convergencia, pero también de divergencia, que varían según el tema. Si fue posible identificar claras oposiciones individuales en diversos ámbitos, es decir, personas que nunca votan igual.

Una de las causas de las alineaciones pueden ser los antecedentes compartidos (experiencia laboral, edad, especialidad, entre otros). Esto se exploró con el análisis prosopográfico de los jueces y juezas propietarios, el cual sugiere que a lo largo de la historia de la Sala hay distintas “generaciones” de magistrados que difieren entre sí por su trayectoria previa y sus áreas de especialidad. La poca información disponible muestra que los antecedentes inciden en las alianzas, las cuales se conforman a partir no solo de posiciones jurídicas o ideológicas, sino también de las relaciones que se van configurando en razón de características comunes de las personas.

ADMISIBILIDAD DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Constituye el examen de admisibilidad un mecanismo de autocontención de la Sala Constitucional?

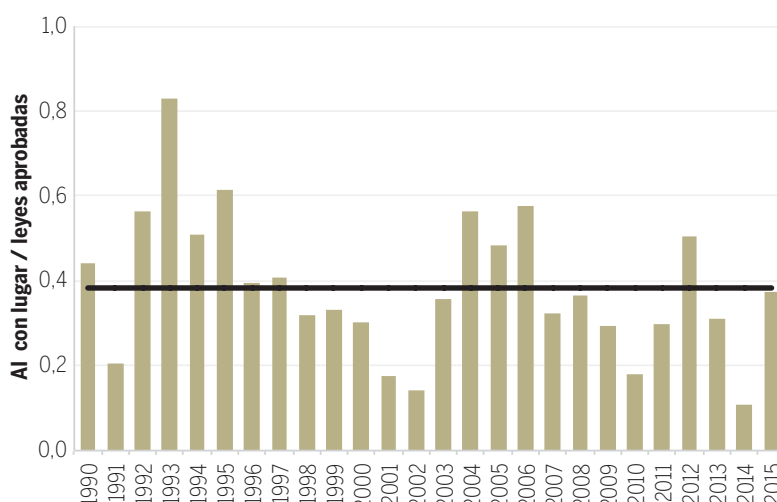
El comportamiento de la Sala Constitucional en el trámite de acciones de inconstitucionalidad presenta una diferencia entre el período 1990-2010, cuando ejerció un control más activista, y el último lustro, en el que ha tendido a la autocontención al decidir si admite y declara con lugar los casos presentados. Las variaciones en este patrón son producto de condiciones tanto internas –cambios en otras jurisdicciones y en la conformación de la Sala y sus criterios de admisibilidad– como externas, de mayor rigurosidad y filtros previos en el trámite legislativo.

La autocontención se manifiesta en un proceso de admisibilidad que cada vez más rechaza las AI, y en votaciones de fondo que cada vez menos declaran la inconstitucionalidad del acto cuestionado. De hecho, la proporción de AI declaradas con lugar con respecto a la cantidad de leyes aprobadas ha tendido a disminuir (gráfico 1.12). No obstante, estas tendencias se revierten en temas y años específicos, en los que la Sala muestra un comportamiento diferenciado. Por ejemplo, hay altos porcentajes de acciones declaradas con lugar en las causas relacionadas con convenciones colectivas, medio ambiente, pensiones y la materia de tránsito.

Al examinar con mayor detenimiento las causas resueltas con votaciones disputadas (5-2 y 4-3) se nota que hay discrepancias en torno al rechazo de plano y por el fondo. En el primer caso, la evidencia muestra magistrados más proclives a la apertura de la competencia de la Sala e incluso a la idea de no cerrarla excesivamente. Y en los rechazos por el fondo se pueden identificar tesis en materias específicas que han sido defendidas por minorías dentro del tribunal y que ilustran la diversidad de posiciones de las y los jueces en temas como derecho parlamentario, asuntos electorales y medio ambiente, entre otros.

► Gráfico 1.12

Razón^{a/} entre acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar y el número de leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa. 1990-2015



a/ La cifra corresponde al cociente: número de acciones declaradas con lugar dividido entre el número de leyes aprobadas. La línea horizontal indica el promedio de AI declaradas con lugar en el período.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y cifras de la Sala Constitucional del Poder Judicial.

Desafío prioritario

- Organizar los registros de acciones de inconstitucionalidad que lleva la Sala Constitucional bajo un formato de base de datos, con su respectivo manual de uso y variables como las votaciones por magistrado o magistrada, fechas y personas intervinientes. Esta base de datos puede replicarse como una buena práctica de transparencia en las demás salas del Poder Judicial.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 6

La gestión de la Defensa Pública: análisis de caso del Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José

SISTEMA DE DEFENSA Y TIPO DE SENTENCIA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Existe relación entre el tipo de abogado que defiende un caso y la probabilidad de condenatoria del imputado?

Este capítulo analiza el trabajo de la Defensa Pública, en los juicios realizados en el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José, que terminaron en condenatoria, absolutoria, o sobreseimiento, en el período 2004-2013, con el fin de determinar si obtiene resultados distintos a los servicios privados.

En este caso de estudio el 60% de los juicios los asumió la Defensa Pública y el resto la privada. Los resultados globales muestran una leve diferencia en el porcentaje de condena, que favorece a quienes cuentan con representación privada.

Sin embargo, la investigación fue más allá de esos porcentajes generales y aplicó modelos estadísticos para profundizar en las brechas entre los resultados que obtienen los defensores públicos y los privados. En esos modelos, en cinco categorías de delitos (contra la propiedad, sexuales, contra los deberes de la función pública, contra la fe pública y contra la autoridad pública) se encontró una mayor probabilidad de condena para las personas imputadas que son representadas por la Defensa Pública³.

Estas categorías son los delitos más frecuentes y abarcan el 70% de las figuras penales analizadas. Los modelos también permitieron identificar otros factores asociados a la probabilidad de condenatoria (cuadro 1.3).

Al examinar las diferencias de resultados que obtienen las personas cuando son defendidas por abogados públicos o privados, el trabajo que aquí se reseña resulta ser pionero en el país. El Poder Judicial no tiene datos y análisis similares. Siendo un primer esfuerzo, tiene un alcance acotado, no solo porque la información refiere a un tribunal en particular, sino porque el principal indicador de desempeño empleado, la tasa de condenatoria, es un dato agregado y parcial, de una realidad multidimensional como lo es el quehacer de un sistema de defensa pública. Sin embargo, es importante subrayar que, pese a su limitación, se trata de un parámetro ampliamente utilizado en la literatura académica y ofrece un buen punto de partida para llevar a cabo estudios sistemáticos sobre la Defensa Pública dentro del enfoque de *judicial politics*.

Es necesario profundizar en investigaciones futuras,

³ Para el cálculo de esta probabilidad se utilizó una regresión logística multinomial. En la sección “Metodología” y el anexo 1 del capítulo 6 se explica en detalle esa técnica.

► Cuadro 1.3

Factores asociados a la decisión final de una sentencia

Variable	Efecto en la probabilidad	
	Condenatoria	Sobreseimiento
Tribunal colegiado	Disminuye	Disminuye
Imputado extranjero	Disminuye	Aumenta
Imputado mujer	Disminuye	Disminuye
Víctima mujer	Sin efecto	Sin efecto
Víctima otro ^{a/}	Aumenta	Sin efecto
Años de experiencia del defensor	Sin efecto	Sin efecto
Años de experiencia del fiscal	Sin efecto	Sin efecto
Fiscal mujer	Sin efecto	Sin efecto
Juez mujer	Sin efecto	Aumenta
Tipos de delitos defendidos por defensores públicos ^{b/}		
Contra la propiedad	Aumenta	Aumenta
Sexuales	Aumenta	Sin efecto
Contra la vida	Sin efecto	Sin efecto
Contra los deberes de la función pública	Aumenta	Aumenta
Contra la fe pública	Aumenta	Aumenta
Infracción a la Ley de Psicotrópicos	Sin efecto	Sin efecto
Contra la autoridad pública	Aumenta	Sin efecto
Contra la libertad	Sin efecto	Sin efecto
Infracción a la Ley de Armas y Explosivos	Sin efecto	Aumenta

a/ La categoría “víctima otro” se refiere a víctimas que no son personas físicas, sino entidades jurídicas como empresas e instituciones.

b/ La variable tipo de defensor se incluyó como una interacción con cada tipo de delito.

Fuente: Fernández, et al., 2016.

para confirmar o rechazar la idea de que en ciertos delitos existe una aparente desventaja de las personas de bajos ingresos ante el poder punitivo del Estado⁴ y para determinar si la causa de tal situación está relacionada con las capacidades de la Defensa Pública, que pese a ser considerada un modelo a nivel latinoamericano, no logra neutralizar el peso del ingreso económico de los imputados como un factor decisivo en la justicia penal. Este estudio procura alimentar esa discusión con información independiente y objetiva, e iluminar áreas en las cuales se puede iniciar una evaluación más detallada.

⁴ Sobre este tema se han realizado múltiples investigaciones. Incluso la ONU viene señalando desde 1975 la sobrerrepresentación de personas pobres en la clientela del sistema de justicia penal. Véase ONU, 1975.

SISTEMAS DE DEFENSA Y TIPO DE PROCESO PENAL

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Es distinta la probabilidad de que un abogado defensor participe en procesos abreviados según este sea público o privado?

Así como, en teoría, el tipo de defensa no afecta la probabilidad de condena, tampoco debe influir en la propensión a que un delito se procese de forma abreviada (que implica la condena de la persona imputada tras la aceptación de los cargos). Solamente la prueba, valorada por el juez o jueza, puede determinar tal resultado. No obstante, en esta investigación se encontró que la probabilidad de que un proceso penal termine por esa vía sí estuvo asociada a la participación de la Defensa Pública en el período anterior a 2008 –año en que se crearon los tribunales de flagrancia– y que todavía hoy se emplea con más frecuencia en asuntos relacionados con infracciones a la Ley de Psicotrópicos y delitos sexuales y contra la fe pública.

De forma muy interesante, el proceso abreviado deja de estar asociado al tipo de defensa legal (pierde su significancia estadística) luego de la creación de los tribunales de flagrancia (cuadro 1.4). La mayor propensión de las abogadas y abogados públicos a abreviar los procesos antes de esa reforma, podría explicarse por la alta carga de casos con sólida evidencia en contra que debían gestionar estos funcionarios. Se debe tener presente que a nadie se le puede negar el derecho a la representación legal, es decir, que el personal de la Defensa Pública no puede seleccionar los casos que atiende, como sí ocurre en la práctica privada. Ante este panorama, los procesos abreviados son un recurso para obtener un juicio más

► Cuadro 1.4

Factores asociados a la probabilidad de abreviar un proceso judicial

Variable	Efecto en la probabilidad de abreviar	
	Antes del 2008 ^{a/}	2008 o posterior
Delitos		
Contra la propiedad	Aumenta	Aumenta
Sexuales	Aumenta	Aumenta
Contra la vida	Sin efecto	Sin efecto
Contra los deberes de la función pública	Sin efecto	Aumenta
Contra la fe pública	Sin efecto	Aumenta
Infracción a la Ley de Psicotrópicos	Sin efecto	Aumenta
Contra la autoridad pública	Sin efecto	Sin efecto
Contra la libertad	Sin efecto	Sin efecto
Infracción a la Ley de Armas y Explosivos	Sin efecto	Sin efecto
Tribunal colegiado	Sin efecto	Sin efecto
Imputado extranjero	Disminuye	Aumenta
Imputado mujer	Sin efecto	Sin efecto
Víctima mujer	Sin efecto	Sin efecto
Víctima otro ^{b/}	Aumenta	Aumenta
Defensor público	Aumenta	Sin efecto
Defensor mujer	Sin efecto	Aumenta
Años de experiencia del defensor	Sin efecto	Sin efecto
Años de experiencia del fiscal	Disminuye	Disminuye
Fiscal mujer	Aumenta	Aumenta
Años de experiencia del juez	Sin efecto	Sin efecto
Juez mujer	Sin efecto	Sin efecto

a/ El año 2008 corresponde a la fecha de creación de los tribunales de flagrancia.

b/ La categoría “víctima otro” se refiere a víctimas que no son personas físicas, sino entidades jurídicas como empresas e instituciones.

Fuente: Fernández et al, 2016.

expedito y una condena menor. Esta hipótesis es razonable en vista de que después de 2008, cuando bajó el promedio de procesos abreviados (posiblemente relacionados con delitos flagrantes) desapareció la asociación entre el tipo de defensa y la probabilidad de abreviar. Sin embargo, esta explicación debe estudiarse más a fondo y podría coexistir con otras hipótesis.

Otra explicación podría ser, por ejemplo, que los abogados públicos emplean con más frecuencia este recurso como estrategia para administrar la elevada carga de trabajo que tienen, o para balancear la dificultad de los casos que reciben.

Y finalmente, otra explicación podría ser el incentivo que representa para los defensores privados que el proceso no se abrevie, ya que de esta forma el tiempo dedicado a cada caso es mayor y, por ende, sus honorarios se incrementan.

Desafíos prioritarios

- Mejorar la preparación del personal encargado de alimentar los sistemas de gestión de los despachos, para que completen toda la información requerida por la institución (en especial la de los intervinientes) y utilicen variables estandarizadas, a fin de disminuir los importantes vacíos detectados.
- Desarrollar sistemas de seguimiento de las cargas de trabajo por defensor y defensora, y sus resultados.
- Recopilar estadísticas que permitan el análisis de los resultados y los tipos de casos por actores (defensores, fiscales y jueces), para fortalecer la preparación de los juicios.
- Definir un mecanismo efectivo para valorar la capacidad de pago de las y los usuarios de la Defensa Pública, y asignar responsables de su aplicación y seguimiento hasta la gestión de cobro.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 7

Causas de la privación de libertad y perfil de la población penitenciaria

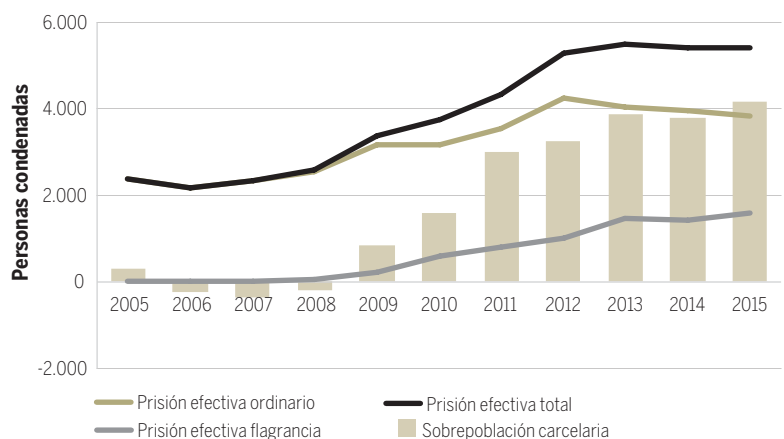
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

- ¿Cuál es el perfil sociodemográfico de las personas privadas de libertad?
- ¿Por qué motivos llegaron a prisión?
- ¿Cuáles fuentes judiciales explican el aumento del encarcelamiento en la última década?

Al analizar la rápida expansión de la tasa de encarcelamiento en Costa Rica, se identificaron tres fuentes judiciales relevantes que inciden en la cantidad de personas privadas de libertad: el aumento de las sentencias condenatorias en juicios ordinarios, la entrada en funcionamiento de los tribunales de flagrancia y la frecuencia y duración de la prisión preventiva que los jueces y juezas dictan para arraigar a los imputados de delitos. Estas y otras condiciones incidieron en que la población carcelaria por 100.000 habitantes se incrementara en un 60% en la última década, hecho que a su vez ha generado una fuerte presión sobre la infraestructura penitenciaria, que no se amplió correlativamente en ese período. Cabe reconocer, sin embargo, que esta situación está empezando a cambiar en la actualidad (gráfico 1.13).

Este capítulo llama la atención sobre el bajo uso de las medidas alternativas. Aunque en los tribunales de flagrancia se utilizan con más frecuencia que en los ordinarios, en el periodo analizado, siguen siendo aplicadas en menos de un tercio de los casos totales. A este respecto se plantean dos hipótesis que deberán ser investigadas en el futuro. Por una parte, las reformas legales que se ha venido aprobando tras la promulgación del Código Procesal Penal han limitado los asuntos en que es posible dictar esas medidas. Pese a que este instrumento está previsto en el ordenamiento legal, los jueces y juezas deben verificar una serie de condiciones restrictivas para poder

► Gráfico 1.13

Evolución de las condenas con prisión efectiva y sobrepoblación carcelaria^{a/}. 2005-2015

a/ A partir de febrero de 2015, para estimar la sobrepoblación carcelaria se utiliza la capacidad real (antes se usaba la capacidad instalada). Las cifras de 2015 llegan hasta el 19 de noviembre.

Fuente: Anuarios Judiciales del Poder Judicial y Ministerio de Justicia y Paz, 2015.

emplearlo, y el universo de casos susceptibles de resolución por esta vía ha disminuido. La segunda hipótesis es que puede haber falta de capacitación en las y los operadores de justicia, para cambiar la cultura del litigio por la de la conciliación y la resolución alterna de disputas.

El capítulo constata que la mayoría de las personas condenadas con prisión efectiva proviene de grupos de población que viven en pobreza. En términos generales, los privados de libertad son hombres jóvenes pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos. Hasta abril de 2016 las personas encarceladas eran sobre todo hombres (93%), jóvenes (52% menores de 35 años y 77% menores de 45 años), costarricenses (87%). El 51% estaba en condición de soltería, divorcio o viudez y el 49% en relaciones de unión (matrimonio o unión libre). La mayoría desempeñaba oficios no profesionales, en particular asociados al comercio y la construcción, actividades en las que se registran altos niveles de informalidad.

Las mujeres, una minoría muy pequeña de las personas privadas de libertad (una en dieciséis) se dedican principalmente al servicio doméstico no remunerado. El 58% de la población detenida tiene niveles muy bajos de escolaridad, de primaria completa o incompleta, y un 4,7% son personas analfabetas, proporción que casi duplica el promedio nacional de 2,4%.

Cuando se examinan las causas de encarcelamiento, la segunda pregunta de investigación, destacan cuatro delitos: contra la propiedad, contra la Ley de Psicotrópicos, sexuales y contra la vida.

La fuente principal que se utilizó para delinear el perfil de la población privada de libertad fue el sistema de información del Ministerio de Justicia, entidad que proporcionó la base de datos completa de personas retenidas en centros penitenciarios actualizada a abril de 2016. En la medida en que permite tener una “fotografía” de un momento específico, esta fuente resulta valiosa para avanzar en el conocimiento de los temas investigados. Sin embargo, tiene una serie de limitaciones que dificultaron la elaboración de un perfil sociodemográfico completo de la población de interés. Por ello este Informe hace un llamado a mejorar la calidad de los registros

administrativos de un área tan sensible para la tutela efectiva de los derechos ciudadanos.

Desafíos prioritarios

- ▶ Estandarizar la toma de datos al momento de identificar a la persona imputada de un delito, tanto en instancias judiciales como en el Ministerio de Justicia. Es necesario contar con información suficiente para construir un perfil socioeconómico que incluya: sexo, nacionalidad, edad, estado civil, número de hijos e hijas, ocupación, ingreso económico, escolaridad y lugar de residencia.
- ▶ Unificar la forma de trabajar en los despachos en cuanto al ingreso de las causas con solicitud de prisión preventiva. Es conveniente que en cada juzgado y tribunal penal se registren por aparte las entradas de las solicitudes de prisión preventiva, por fecha de ingreso.
- ▶ Capacitar al personal de la jurisdicción penal e incorporar en el examen para el ingreso a la judicatura los temas de la normativa internacional y el control de convencionalidad en materia penal y de derechos humanos, con énfasis en el derecho a la libertad.
- ▶ Gestionar, a través de la Comisión Interdisciplinaria de Alto Nivel sobre el Hacinamiento Carcelario, la implementación efectiva de la “Ley sobre mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal” y la aprobación de la Ley de Ejecución de la Pena. Asimismo, monitorear el contenido y el trámite de los proyectos de ley que podrían influir en el congestionamiento de las prisiones.
- ▶ Coordinar entre la Defensa Pública y la Oficina de Cómputo de la Pena del Ministerio de Justicia la atención de las personas que tienen derecho a libertad condicional.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS

Capítulo 8

Controles democráticos sobre la labor del Organismo de Investigación Judicial

TUTELA EFECTIVA

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo se procesan los casos dentro del OIJ para garantizar la tutela efectiva de los derechos ciudadanos, como primer eslabón del proceso penal?

La mayoría de los procesos penales inicia con una denuncia interpuesta ante el Organismo de Investigación Judicial (OIJ). El ingreso puede darse a través de lo que se conoce como denuncia contra ignorado, así como por la atención de un delito notorio o flagrante, la concreción de una información recibida o la remisión de un caso presentado previamente al Ministerio Público. La información es depurada para eliminar inconsistencias y errores de clasificación o digitalización. Luego cada jefatura o superior inmediato del personal policial asigna el caso, considerando la carga de trabajo y el potencial de las y los agentes. La carga ideal de cada investigador es de ocho casos por mes, pero en la actualidad ronda los once.

En los días siguientes, el funcionario a cargo estudia el expediente y traza una ruta de las diligencias por realizar. Sin embargo, no existen protocolos de actuación por tipo de caso, que orienten a las y los investigadores sobre las pesquisas que deben efectuar según el delito de que se trate. Por ahora ese vacío es llenado en el trabajo cotidiano, como parte del aprendizaje que los agentes recién ingresados reciben de los más experimentados.

Los casos se clasifican en cuatro categorías: sencillo, intermedio, complejo y élite. Dependiendo de su naturaleza y evolución, un caso puede ir ascendiendo en esta escala de complejidad. Con excepción del retraso que

ocurre mientras se esperan diligencias externas al OIJ, cada investigación se convierte en un informe que se remite al Ministerio Público, en promedio, dentro de los 120 días posteriores al inicio del proceso. Este puede ser un informe de caso resuelto con imputado reconocido (RCI), que permitiría la apertura de un juicio, o no resuelto (NR), porque no fue posible identificar a la persona que cometió el delito.

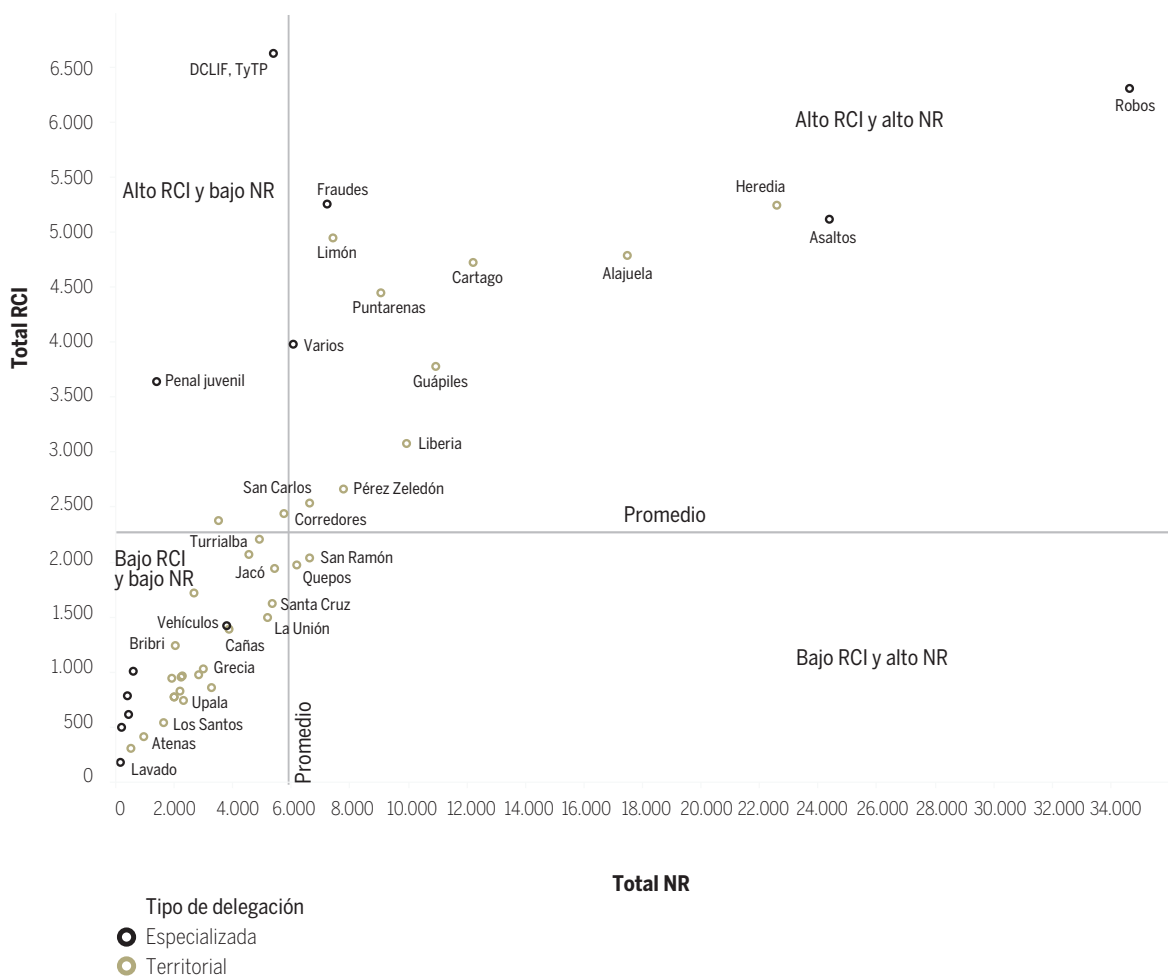
Los casos RCI pasaron de un 20% de los asuntos atendidos en 2011, a un 28% en 2015, aunque no todas las delegaciones presentan los mismos resultados (gráfico 1.14). El informe final del caso debe ser aprobado por la jefatura respectiva. Resulta difícil hacer control de calidad en este ámbito, dado que cada año se producen cerca de 75.000 informes.

La policía judicial ha estado implementando un modelo de gestión que permite la supervisión del trabajo de los agentes en cada paso del proceso y en tiempo real; además alerta sobre retrasos, con lo cual propicia la realización de mejoras.

Es importante indicar que a las partes involucradas en un caso no se les brindan detalles sobre el avance de la investigación, ni sobre la elaboración del informe final, salvo que los interesados lo soliciten expresamente. Tampoco hay mecanismos de realimentación sobre el servicio

► Gráfico 1.14

Informes de casos no resueltos (NR)^{a/} y casos resueltos con imputado (RCI)^{b/}, por tipo de dependencia^{c/}. 2011-2015



a/ Caso que es remitido al Ministerio Público sin que en la investigación criminal se haya logrado identificar al autor o autores del hecho delictivo.

b/ Caso que es remitido al Ministerio Público luego de que en la investigación criminal se ha identificado al presunto autor o autores del hecho delictivo.

c/ Se excluye la Unidad de Delitos Informáticos, que también funciona como unidad de apoyo a las demás delegaciones. Las siglas DCLIF, TyTP corresponden a las dependencias que investigan delitos contra la integridad física y el tráfico y trata de personas.

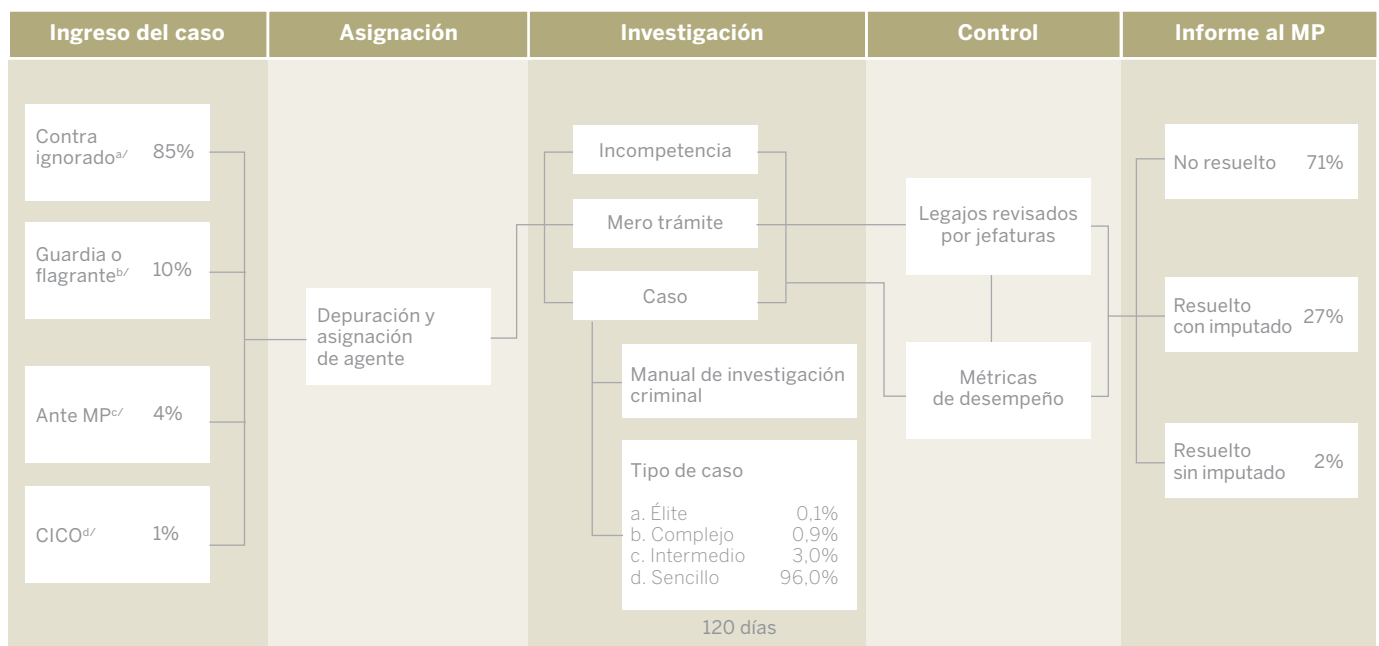
Fuente: Elaboración propia con información de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

y el trato recibidos, lo cual podría mejorar el desempeño del personal y servir como una medida preventiva contra la negligencia y la penetración de la corrupción.

La tutela de derechos está garantizada por el amplio acceso de la población al mecanismo de denuncia. De hecho, por mandato de la Sala Constitucional el OIJ debe aceptar todas las denuncias, aunque no constituyan delitos, para que sea el Ministerio Público el que se encargue de su revisión (figura 1.1).

► Figura 1.1

Proceso que sigue una denuncia en el OIJ



a/ Contra ignorado: denuncias en las que no se conoce el autor del posible delito.

b/ Guardia o flagrante: denuncias recibidas en las sedes del OIJ o como resultado de un operativo del mismo OIJ.

c/ MP: Ministerio Público.

d/ CICO: Centro de Información Confidencial.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

GOBERNANZA DEL OIJ

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

- ¿Cómo ha variado la gobernanza del OIJ para cumplir con sus funciones en un contexto de cambio en la naturaleza y frecuencia de la violencia en el país?
- ¿Cuáles son los mecanismos de control democrático sobre este órgano?

El desempeño del OIJ está sometido a diversos controles. Por un lado hay instancias de control administrativo interno, sobre todo del rendimiento de las y los agentes investigadores, que se han fortalecido en el último quinquenio gracias a un mayor uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC). Entre ellas destaca la Oficina de Asuntos Internos del OIJ.

Por otro lado hay controles externos al Organismo. El Poder Judicial fiscaliza su trabajo por medio del Tribunal de la Inspección Judicial (gráfico 1.15), la Comisión Permanente de Enlace y, en determinados temas, el Consejo Superior. También la Contraloría General de la República, la Asamblea Legislativa y la Defensoría de

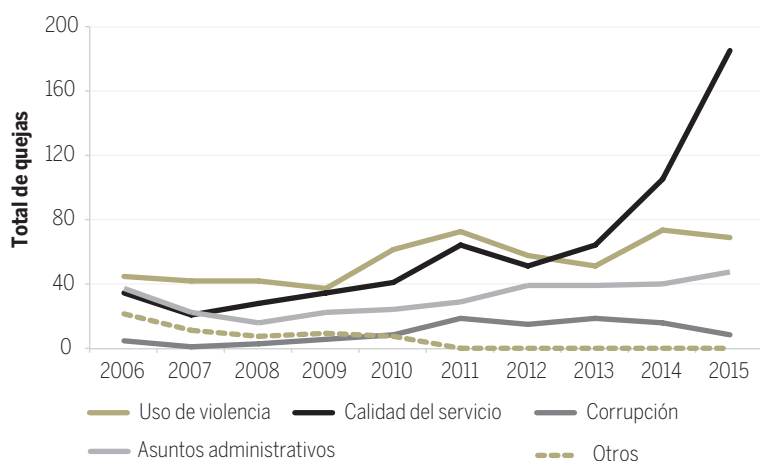
los Habitantes tienen potestades en esta materia. Y por último, el OIJ está sujeto al control ciudadano, que puede ser ejercido directamente, por medio de denuncias o solicitudes de información, o a través del periodismo investigativo.

No todos los controles deseables dentro de un régimen democrático están desarrollados de manera similar. Entre los mencionados antes, los controles internos, tanto del Organismo como del Poder Judicial, han sido reforzados recientemente; en el primer caso con la implementación de sistemas de seguimiento y un nuevo enfoque gerencial, y en el segundo, aunque los cambios no son tan robustos, destaca el seguimiento desde la Comisión de Enlace y el Tribunal de la Inspección Judicial. Los controles externos, políticos, legales o administrativos, son poco utilizados. En este ámbito, los esfuerzos de rendición de cuentas del OIJ son incipientes y la información institucional disponible para la ciudadanía es limitada en comparación con el Poder Judicial y el resto del sector público.

En cuanto al control ciudadano ejercido por medio de la prensa, la policía judicial no ha enfrentado grandes escándalos que involucren toda su operación, pero sí existe un creciente y especializado periodismo de investigación que ha hecho públicas algunas irregularidades y casos puntuales de corrupción, incluso antes de que los controles institucionales los detectaran. En este marco, han sido divulgados casos de agentes vinculados a situaciones de tráfico de influencias, negligencia y abusos. Aunque para este Informe no se pudo realizar un ejercicio de sistematización de la cobertura de prensa, cabe mencionar la utilidad de estas denuncias como fuente de realimentación para el sistema de gestión que está desarrollando el OIJ. De la manera en que los cuerpos policiales respondan ante esos reportes, dependerá buena parte de su nivel de credibilidad ante la población.

Gráfico 1.15

Quejas presentadas ante el Tribunal de la Inspección Judicial contra el personal del OIJ, según tipo. 2006-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planificación Judicial del Poder Judicial.

Desafíos prioritarios

- ▶ Dado que la implementación del nuevo sistema de gestión es reciente, se debe dar un seguimiento cuidadoso a la calidad de su alimentación y asegurar que todas las dependencias del Organismo estén adoptándolo, indistintamente de los cambios en el personal a cargo. Esto es fundamental para mejorar la trazabilidad de los casos y los indicadores de desempeño y resultados, así como para generar reportes agregados en tiempo real, que permitan una toma de decisiones oportuna y documentada.
- ▶ Solventar la falta de información a las personas usuarias durante todo el proceso, desde la denuncia hasta los resultados de la investigación y, a la inversa, obtener realimentación de la ciudadanía sobre la calidad del servicio. La orientación y el apoyo que reciba el o la denunciante al acudir al OIJ, pueden ser decisivos para reducir los casos de difícil resolución. Las experiencias de algunos despachos en ese sentido brindan una guía para la estandarización de prácticas exitosas.
- ▶ Reforzar la gestión humana para disminuir el alto nivel de rotación y fuga de investigadores e investigadoras de amplia experiencia. Para ello es necesario debatir sobre la necesidad de crear una carrera policial y diseñar planes de relevo generacional y de atención de contingencias en las áreas críticas, en las que el personal especializado es escaso.
- ▶ Fortalecer el régimen disciplinario, tanto en la Oficina de Asuntos Internos como en el Tribunal de la Inspección Judicial, garantizaría la tutela efectiva de los derechos ciudadanos y, por tanto, aumentaría la confianza en el OIJ. Junto a un porcentaje muy bajo de sanciones efectivas con respecto a las quejas presentadas, hay un persistente número de reportes de uso de la violencia por parte de la policía judicial, pese al reforzamiento de los controles. Esta problemática pueda generar deslegitimación ante la ciudadanía, por lo cual es imperativo que a nivel interno se lleve a cabo a una revisión profunda de este tema.

Seguimiento a los hallazgos del Primer Informe

Presentación

Uno de los objetivos de este *Segundo Informe Estado de la Justicia* es valorar los avances en los desafíos señalados en el Primer Informe. Sobre esa base, se pretende constituir un sistema de seguimiento para los nuevos temas que se investiguen en futuras ediciones.

Así pues, en esta sección se presentan los resultados de una valoración (dictamen) de los cambios ocurridos con respecto a la situación encontrada en el Primer Informe, es decir, entre los años 2014 y 2016. Este trabajo fue inspirado y facilitado por una iniciativa de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, que consistió en solicitar a las dependencias aludidas en el Informe reportes periódicos sobre sus planes de mejora.

La sección fue estructurada siguiendo las tres grandes funciones del Poder Judicial: la administrativa, la jurisdiccional y la política. Para cada una de ellas se incluyen los principales temas abordados en el Informe

anterior. Sin embargo, no todos ellos son susceptibles de seguimiento: algunos tienen que ver con cambios de largo plazo, cuyos resultados no pueden apreciarse en un lapso de dos años, y otros corresponden a hallazgos producidos por estudios a profundidad (muestreos de expedientes, por ejemplo) que son demasiado costosos para replicar en cada edición. Por estos motivos, se seleccionaron asuntos en los que se contaba con información actualizada para 2014 y 2016 y que constituían desafíos de la gestión judicial con amplios márgenes de mejora.

Para futuras entregas, se solicitó a la red de investigación identificar los temas e indicadores de desempeño que posibilitarían la actualización de los principales hallazgos y la observación de los cambios ocurridos. Así, en un eventual tercer informe este sistema de seguimiento se expandirá a otras temáticas, que se incluyen a modo de propuesta en el apartado final de este capítulo.

Función administrativa

Gestión y productividad

Resumen

El Primer Informe encontró que durante el período de reformas el presupuesto judicial tuvo una expansión notable, que no fue acompañada por un crecimiento en los indicadores de resultado (casos terminados por juez de primera instancia y sentencias por juez).

Tal como se observa en el gráfico 1.16, el presupuesto judicial muestra una tendencia al alza desde el año 2000, especialmente a partir de 2007, y ese comportamiento se mantuvo durante el período 2014-2016. En el último de estos años ascendió a 243.000 millones de colones.

En cuanto a la productividad⁵, se reportan esfuerzos en distintas áreas: a partir de 2014 se inició el rediseño de procesos en el Circuito Judicial de Cartago y su periferia, en el Primer Circuito de San José en materia cobratoria y en la Oficina de Recepción de Documentos Anexo "A" del Segundo Circuito de San José, en la jurisdicción contencioso-administrativa. Además se continuó con la incorporación de nuevas tecnologías (en 2015 el 67% de las oficinas judiciales contaba con sistemas informáticos de gestión) y se aprobó el primer plan estratégico en el área tecnológica, para el quinquenio 2015-2020. También se creó el Centro de Apoyo, Coordinación y Mejoramiento de la Función Jurisdiccional. No obstante, cabe señalar que mientras la litigiosidad se viene reduciendo desde 2010, los casos en trámite y la cantidad de causas activas al año en relación con los asuntos entrados siguen creciendo. No hay cambios en el número de casos terminados por juez y las sentencias por juez continúan disminuyendo.

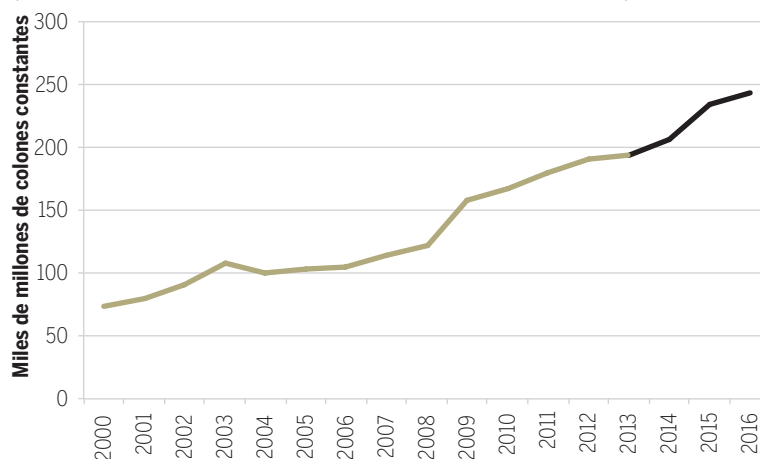
La falta de indicadores de gestión y de productividad detectada en el Primer Informe se mantiene. Este sigue siendo uno de los mayores retos para lograr una evaluación concienzuda del desempeño judicial, que sirva como insumo para desarrollar procesos de mejora efectivos.

Aun sin indicadores precisos, en este ejercicio de seguimiento se presentan algunos datos agregados, con el fin de explorar de manera preliminar la gestión

Gráfico 1.16

Evolución del presupuesto real asignado al Poder Judicial. 2000-2016

(miles de millones de colones constantes, base 2006=100)^{a/}



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor base 2006.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Planificación, Sección de Planes y Presupuesto del Poder Judicial.

institucional entre 2014 y 2015. La información del cuadro 1.5 revela que en el período de estudio siguió creciendo el presupuesto judicial, lo mismo que los costos por caso terminado y por funcionario (gráficos 1.17 y 1.19).

Asimismo, los datos relacionados con el personal muestran un aumento en 2015, sobre todo en la contratación de funcionarios auxiliares y administrativos, que representaron el 76% de las nuevas plazas registradas en 2014 y 2015, lo que se refleja en el peso de la categoría "otros" en el gráfico 1.20.

En el tema de evaluación de desempeño, el Primer Informe señaló un vacío, y la presente edición constata que los esfuerzos siguen siendo puntuales o se encuentran en fase de prueba. La Comisión Nacional de Sistema Nacional de Calidad (Sinca-Justicia), encargada de examinar los sistemas de gestión de los despachos, únicamente había acreditado siete oficinas hasta 2013, y existía una amplia lista de espera.

En 2014 se aprobó el "Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño del Poder Judicial" y en 2015 la Corte Plena dio el visto bueno al "Proyecto de ley para la evaluación de la gestión, el desempeño y la rendición de cuentas en el Poder Judicial".

Desde 2015 la Dirección de Gestión Humana tiene a su cargo la

⁵ Para más detalles sobre la productividad desagregada por circuitos judiciales, véase el capítulo 3.

Función administrativa

► Cuadro 1.5

Comparación de indicadores de gestión del Poder Judicial. 1990, 2000, 2010, 2013 y 2015

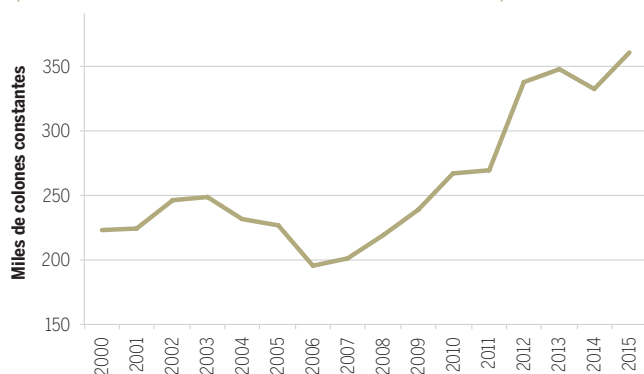
Indicador	1990	2000	2005	2010	2013	2015	Tendencia
Porcentaje del gasto dedicado a pago de personal		85,1	92,4	87,6	88,9	88,4	
Presupuesto per cápita (dólares)	15,7	32,2	45,6	98,8	132,9	156,1	
Costo real por caso terminado (miles de colones)		223,4	227,2	267,0	348,3	361,0	
Casos entrados netos por juez de primera y única instancia	765	844	677	672	565	529	
Casos terminados netos por juez de primera y única instancia		841	663	595	487	491	
Casos activos por juez de primera y única instancia	709	824	622	704	826	839	
Casos en trámite por juez de primera y única instancia			467	566	587	563	
Casos activos por cada 1.000 entrados	926	977	920	1.047	1.463	1.586	
Casos en trámite por cada 1.000 entrados			690	842	1.044	1.063	
Número de sentencias por juez de primera y única instancia		958	298	182	168	135	
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	120	160	181	228	238	246	
Jueces por 100.000 habitantes	10	15	19	25	26	27	
Fiscales por 100.000 habitantes	2	6	8	11	11	12	
Defensores por 100.000 habitantes	3	5	6	8	10	10	
Número de habitantes por juez	9.965	6.665	5.178	4.085	3.889	3.717	
Litigiosidad	67	105	114	144	126	124	

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

► Gráfico 1.17

Costo promedio real por asunto terminado. 2000-2015

(miles de colones constantes, base 2006=100)^{a/}

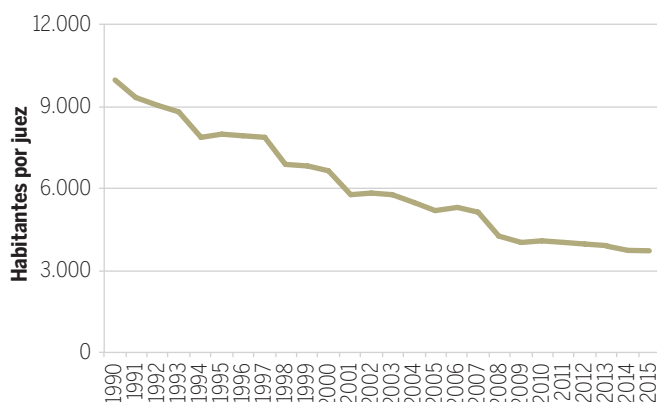


a/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor base 2006.

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

► Gráfico 1.18

Evolución del número de habitantes por juez. 1990-2015

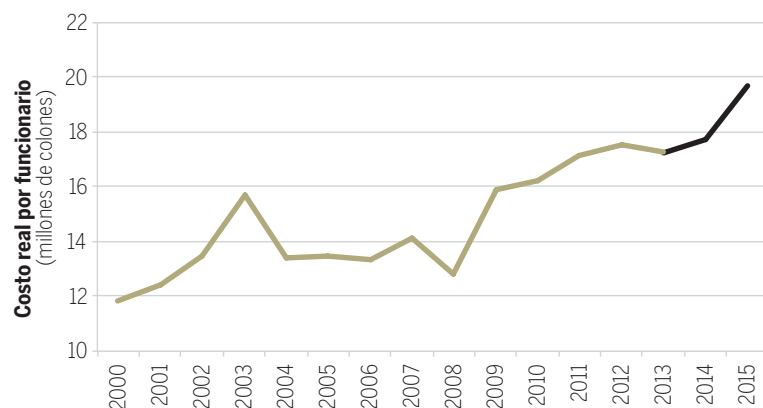


Fuente: Elaboración propia con información de la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

Función administrativa

► Gráfico 1.19

Costo real por funcionario en el Poder Judicial. 2000-2015
(miles de colones constantes, base 2006=100)^{a/}

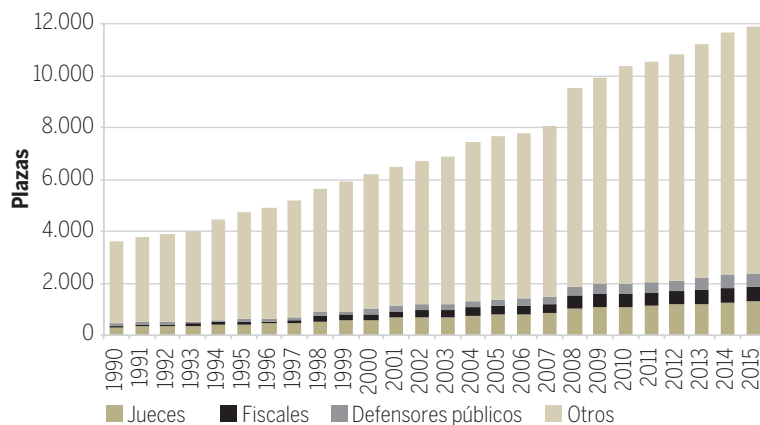


a/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor base 2006.

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

► Gráfico 1.20

Distribución de plazas en el Poder Judicial, según tipo. 1990-2015^{a/}



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 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 de la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

implementación del sistema de evaluación de desempeño basado en el enfoque de competencias, que se espera completar entre 2015 y 2019. En 2015 se habían evaluado trece oficinas. Como parte de ese proceso se aplicó un plan piloto (entre octubre de 2015 y junio de 2016) en el cual participaron 63 funcionarios y funcionarias. A partir de los resultados obtenidos se identificaron los ajustes legales, técnicos y operativos necesarios para su implementación en todo el conglomerado institucional. En diciembre de 2016 se tenía un avance del 81,5% en el diseño y desarrollo del sistema de información que apoyará el trabajo en esta materia.

Dictamen

La sostenida y creciente inversión en los recursos del Poder Judicial, tanto humanos como de presupuesto, no se ha traducido en un mejor desempeño: el número de sentencias dictadas ha disminuido, la cantidad de casos terminados no ha crecido, pero sí el volumen de causas activas en relación con los asuntos ingresados cada año.

La evaluación de desempeño no se ha materializado como una práctica institucional. La falta de indicadores de gestión y de resultados, ya detectada en el Primer Informe, impide una valoración adecuada de la labor del Poder Judicial, así como del impacto de las medidas adoptadas en los últimos años.

Función administrativa

Acceso a la justicia

Resumen

El Primer Informe señaló que en materia de acceso a la justicia los esfuerzos se habían concentrado en la equidad de género, pero también habían ido más allá, al incluir a otros grupos vulnerables de la población. En esa edición se comentó la puesta en marcha, en 2011, del plan piloto de la Plataforma Integrada de Servicios de Atención a la Víctima (Pisav) en el distrito josefino de Pavas. A su vez, esta entrega reporta que en 2016 esa instancia ya estaba funcionando en los cantones de La Unión (Cartago) y Flores (Heredia). Otro esfuerzo que se debe resaltar es el “Programa de equipos de respuesta rápida para la atención integral de víctimas de violación”.

En el período 2014-2016 se aprobó la “Política institucional para el acceso a la justicia de personas afrodescendientes” y su Plan de Acción, la “Política pública de justicia juvenil restaurativa” y una nueva versión de la “Política institucional para garantizar el acceso a la justicia de personas adultas mayores”. Asimismo, se ofreció capacitación sobre derechos humanos y la población LGBTI, y se ejecutaron campañas de comunicación en temas de acceso a la justicia para grupos específicos.

En 2016 se estableció el Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y Acceso a la Justicia. También se creó la aplicación móvil “Empodérate”, que busca que los niños, niñas y adolescentes conozcan y hagan valer sus derechos.

En el capítulo 3 de este Informe se corrobora la existencia de oficinas judiciales en todo el territorio nacional, que han ido ampliando su cobertura y especialización. Ello se ha complementado con el Programa de Facilitadores Judiciales y su notable crecimiento de los dos últimos años, ya que pasó de 57 colaboradores en 2014, a 474 en noviembre de 2016.

Dictamen

En la creación y desarrollo de políticas, mecanismos, proyectos y campañas se ha mantenido como prioridad el acceso a la justicia, con especial énfasis en poblaciones vulnerables. Aunque la cobertura territorial es amplia, no existen informes de evaluación sobre el impacto de estas acciones.

Transparencia y participación ciudadana

Resumen

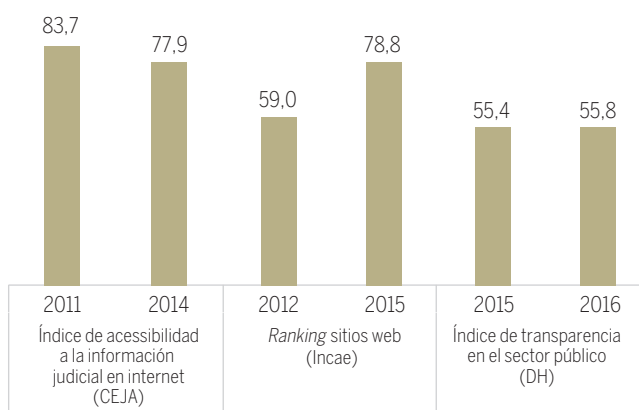
En el tema de transparencia el Poder Judicial muestra un desempeño variable (gráfico 1.21). Según mediciones recientes, en el índice de accesibilidad a la información judicial en internet tuvo un descenso, en el *ranking* de sitios web mejoró y en el índice de transparencia en el sector público no presentó cambios.

Durante el período 2014-2016, la Comisión de Transparencia trabajó para desarrollar un sistema de información de alerta temprana (SAT-PJ) para detectar vulnerabilidad ante el riesgo de corrupción. Asimismo, se presentó el proyecto de ley para crear una jurisdicción especializada en crimen organizado y narcotráfico y se habilitó una línea telefónica gratuita (800-8000-645) para recibir denuncias sobre este tipo de casos en la función judicial.

En el área de sistemas informáticos se aprobó la implementación del Sistema de Información Georreferencial (SIG) del Poder Judicial y se colocó en internet una primera versión de este, aunque todavía con pocas variables.

Gráfico 1.21

Resultados del Poder Judicial en algunos índices de transparencia^{a/}



a/ CEJA: Centro de Estudios de Justicia de las Américas; Incae: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas; DH: Defensoría de los Habitantes de la República.

Fuente: Elaboración propia a partir de Barahona et al., 2015; CEJA, 2014, y Zamora, 2015 y 2016.

Función administrativa

Sobre el tema de participación ciudadana, cuyo abordaje el Informe anterior ubicó dentro del Plan Quinquenal 2013-2018, como parte de la “tercera ola” de reformas judiciales, el seguimiento indica que en 2015 se aprobó la Política Institucional de Participación Ciudadana y se elaboró la *Guía práctica para la incorporación de la participación ciudadana en el Poder Judicial* (Poder Judicial, 2015).

También en 2015 se inició la promoción del enfoque denominado “Poder Judicial Abierto”. Se aprovechó el rediseño de procesos en el Circuito Judicial de Cartago para ejecutar un plan piloto, se creó un sitio web específico para la iniciativa y está en proceso de aprobación una política de “justicia abierta”

Dictamen

La participación ciudadana aún no se ha materializado en la creación de espacios obligatorios, permanentes y efectivos (de doble vía) dentro del Poder Judicial, y su implementación está sujeta al criterio de las y los jerarcas de cada circuito y despacho. No se reportan cambios notables en cuanto a transparencia

Función jurisdiccional

Justicia laboral

Evolución

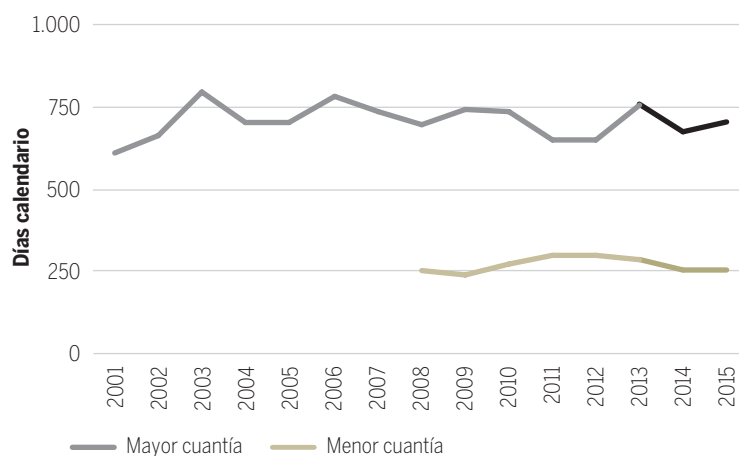
El Primer Informe señaló que el tiempo que toma la resolución de una denuncia en materia laboral es una variable relacionada con el riesgo para la tutela efectiva de derechos. En 2013, en los juzgados de menor cuantía la duración promedio fue de 9 meses y 1 semana; en 2014 se redujo a 8 meses y 2 semanas y en 2015 no presentó variaciones (gráfico 1.22). Por su parte, los juzgados de mayor cuantía tardaron 24 meses y 2 semanas en 2013 (tres meses y medio más que en 2012); en 2014 hubo una disminución con respecto al año anterior, tendencia que continuó en 2015, cuando se reportó una duración de 22 meses y 2 semanas, un mes menos que en el año previo.

En los tribunales de segunda instancia la duración se mantuvo estable entre 2013 y 2014, pero en 2015 presentó un aumento de 6 semanas con respecto a 2014. En casación el tiempo fue de 4 meses y 1 semana durante 2013 y 2014, y en 2015 se reportó una disminución de 3 semanas (gráfico 1.23).

En cuanto a los juicios por pensiones, en 2013 su duración promedio fue de 18 meses y 1 semana, con un total de 2.150 sentencias dictadas. Estos datos se mantuvieron estables en los dos años siguientes: 18 meses exactos y 2.019 resoluciones en 2014, y 17 semanas y 2 meses con 2.113 sentencias en 2015.

► Gráfico 1.22

Duración promedio de los juicios ordinarios en materia laboral fallados con sentencia en primera instancia, por tipo de juzgado^{a/}. 2001-2015
(días)



a/ A partir de 2013 las demandas por pensiones de cualquier tipo, que antes se consideraban juicios ordinarios de trabajo, pasaron a integrar el grupo que es atendido por los juzgados de seguridad social. Los datos de ese año son preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2014b, y los Anuarios Judiciales de 2014 y 2015.

Función jurisdiccional

Con respecto a la mora judicial, el Primer Informe reportó la creación de la herramienta “escritorio virtual”, para acelerar el manejo de expedientes en materia laboral, así como la puesta en marcha de un proyecto de intervención directa para reducir la mora en el juzgado electrónico del Segundo Circuito Judicial de San José. Este último, mediante el establecimiento de cuotas y la distribución de cargas de trabajo, logró bajar de 18 a 7 meses el tiempo previo a la convocatoria a audiencias para la recepción de prueba y dictado del fallo.

El Primer Informe también señaló que en 2012 los recursos disponibles para la jurisdicción laboral representaron cerca del 12% del presupuesto total del Poder Judicial, más de 11.000 millones de colones en términos absolutos. Durante el período bajo análisis se mantuvo la tendencia histórica de crecimiento del monto asignado, que en 2015 fue cercano a 14.000 millones de colones (gráfico 1.24)

En otro orden de ideas, la Comisión de la Jurisdicción Laboral asignó jueces extraordinarios en el Juzgado Laboral del Segundo Circuito Judicial de San José y aprobó la puesta en marcha de un plan de acción en los juzgados laborales de Limón y Puntarenas, para disminuir los tiempos de respuesta.

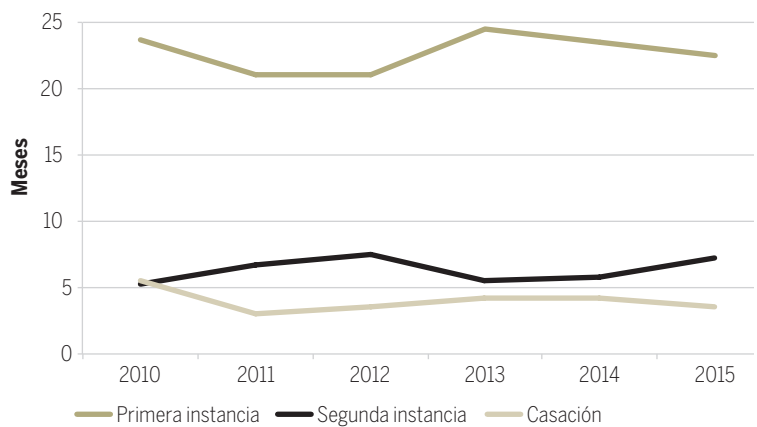
En los ejercicios de seguimiento del Primer Informe a lo interno del Poder Judicial, esta Comisión estimó conveniente solicitar a la Sección de Estadística que genere datos sobre la etapa de ejecución de sentencia, para determinar el porcentaje de trabajadores y trabajadoras que logran un fallo favorable y tienen éxito en su ejecución. Además, indicó que se deben identificar los casos de duración extrema para investigar las causas y tomar las acciones pertinentes. No se conoció ningún avance en ese sentido.

En el tema la tutela efectiva de derechos, la modalidad de cierre por conciliación se considera un caso de riesgo. No se trata, sin embargo, de un riesgo *per se*, sino que se materializa cuando las personas demandantes se presentan a conciliar sin acompañamiento legal, pues ello genera una evidente “desigualdad de armas” y no hay garantías de que el acuerdo logrado esté acorde con los derechos del trabajador o trabajadora.

La Reforma Procesal Laboral (Ley 4393), que entrará en vigencia en junio de 2017, combate este riesgo al crear la figura del “abogado de asistencia social”, que

Gráfico 1.23

Duración promedio de los juicios laborales de mayor cuantía fallados con sentencia, por instancia, según año. 2010-2015

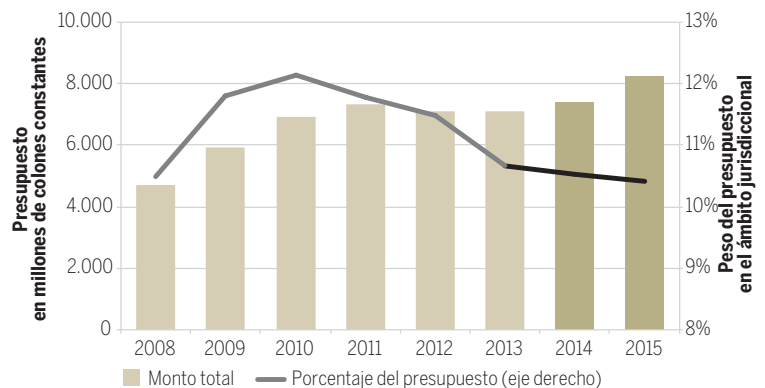


Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2014b, y los Anuarios Judiciales de 2014 y 2015.

Gráfico 1.24

Estimación del costo total de la materia laboral en el ámbito jurisdiccional. 2008-2015

(total y como porcentaje del presupuesto, base 2006=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2014b, y los informes *Costo de la Justicia* de 2014 y 2015.

Función jurisdiccional

garantiza acompañamiento legal gratuito a las personas cuyo ingreso mensual no supere dos salarios base del cargo de auxiliar judicial I (artículo 454).

El Primer Informe señaló que el logro de los objetivos de esta ley depende en gran medida del Poder Judicial, cuya previsión organizativa y de recursos resultará fundamental para su efectiva aplicación. A este respecto cabe mencionar que en 2016 se realizaron talleres de inducción general para jueces, juezas y personal técnico.

Dictamen

No se reportan variaciones importantes en las duraciones promedio de los juicios en materia de trabajo, pese a que el presupuesto asignado a esta jurisdicción ha tenido un ritmo creciente. Por otra parte, el Poder Judicial se prepara para la entrada en vigencia del Código Procesal Laboral, que incluye medidas para disminuir el riesgo para la tutela efectiva de los derechos laborales.

Justicia penal

Evolución

De acuerdo con el *Primer Informe Estado de la Justicia*, la desestimación y el archivo fiscal son las dos modalidades más frecuentes de cierre de un caso penal (65%) y además constituyen áreas de riesgo para la tutela efectiva de derechos en esta materia.

Entre 2000 y 2013 las desestimaciones representaron más del 48% de los casos terminados netos en el sistema penal. Esa proporción disminuyó a 38,6% en 2014 y 39,2% en 2015. En cambio, los asuntos concluidos por archivo fiscal aumentaron, de 21,2% en el período previo, a 29,7% en 2014 y 27,2% en 2015.

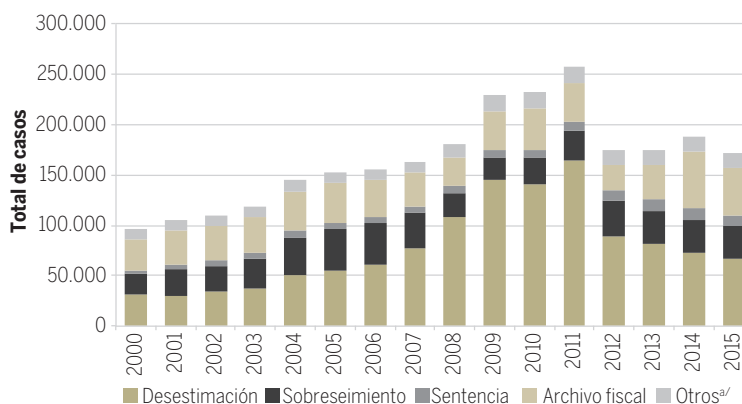
La tercera forma en que suelen terminar los casos penales es el sobreseimiento, con un 18,6% en el período 2000-2013. La cifra se redujo a 17,9% en 2014, pero en 2015 retomó su tendencia anterior, al registrar un 18,7% (gráfico 1.25).

En promedio para el período 2000-2013, el 68% de los asuntos terminados en un tribunal penal obtiene una sentencia, cifra que se redujo a 63% en 2014 y 2015. Las absolutorias muestran una reducción importante, de 54% en 2006 a 32% en 2015, tendencia que se presenta desde 2009, con la entrada en operación de los tribunales de flagrancia (gráfico 1.26).

Un caso se encuentra en riesgo de tutela de derechos cuando las argumentaciones legales que se plantean para su terminación no coinciden estrictamente con la figura o modalidad de cierre utilizada. En el Primer Informe se determinó que cerca de uno de cuatro expedientes de la muestra analizada contenía una posible calificación errónea. Asimismo, se encontró

Gráfico 1.25

Casos concluidos en el sistema penal, según tipo de terminación. 2010-2015



a/ La categoría "otros" incluye las restantes formas de terminación de casos, tomando como base los asuntos terminados netos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Solana, 2014a, y los Anuarios Judiciales de 2014 y 2015.

Función jurisdiccional

que un probable motivo para sobreseer –que genera vulnerabilidad y, por tanto, riesgo– es el vencimiento del plazo legal otorgado para procesar la causa.

Los asuntos terminados por desestimación y archivo fiscal han sido objeto de seguimiento por parte del Ministerio Público. Con tal propósito ya en 2013 se había establecido la Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión de las Fiscalías, cuya labor fue reforzada en 2015 con la creación de la Unidad Centralizada de Archivos Fiscales y la Unidad Centralizada de Desestimaciones, entidades que se encuentran adscritas a la Unidad Operativa de Dirección Funcional. Asimismo, el Ministerio Público emitió dos circulares (08-ADM-2013 y 06-ADM-2013) sobre la interpretación del archivo fiscal y el deber de probidad en las solicitudes orales de desestimación.

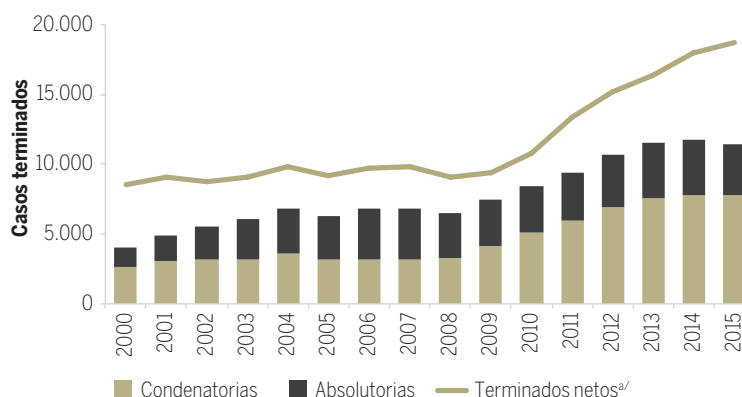
Como parte del seguimiento que ha dado la Presidencia de la Corte al Primer Informe, se recibió una respuesta de la Comisión de Flagrancia en la cual se refiere a este tema. Esa entidad solicitó al Departamento de Planificación la elaboración de indicadores de incidencia en cuanto al principio de tutela judicial efectiva⁶, pero la tarea no se ha concretado.

Del Primer Informe se desprende que existen combinaciones más peligrosas. Por ejemplo, en ciertas figuras penales la desestimación está asociada a mayores riesgos que otras resoluciones, como sucede en el caso de los delitos sexuales, en los que ese tipo de cierre entraña una probabilidad de riesgo del 80%⁷ de que los derechos no sean efectivamente tutelados. En respuesta a esta situación se creó el ya citado “Programa de equipos de respuesta rápida para la atención integral a víctimas de violación”, el cual dio inicio en 2014 con un plan piloto en cuatro zonas del país.

Asimismo, en septiembre de 2016 el Consejo Superior aprobó el “Plan de acción para la aplicación efectiva de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres”. De acuerdo con cifras del Poder Judicial, con la aplicación de esta Ley se ha logrado disminuir los porcentajes de desestimaciones de las

Gráfico 1.26

Expedientes fallados con sentencias por los tribunales penales y número de ellas que fueron absolutorias. 2000-2015



a/ En los tribunales penales, el valor se obtiene de restarle a los casos terminados las incompetencias y los casos remitidos a los tribunales de flagrancia.

Fuente: Elaboración propia a partir de Solana, 2014a, y los Anuarios Judiciales de 2014 y 2015.

Dictamen

Se logró visibilizar e incidir en las jerarquías para que prestaran mayor atención a los casos cerrados por desestimación y archivo fiscal, especialmente los asociados a ciertos delitos. El fortalecimiento de las unidades de control en el Ministerio Público es una señal de ese esfuerzo. Se registró un descenso en las desestimaciones, pero no en los asuntos enviados a archivo fiscal. Sobre los múltiples programas piloto y planes implementados, no hay datos que permitan medir su impacto.

causas penales con respecto al promedio nacional. En 2015 en los Pisav de Pavas y La Unión las desestimaciones representaron el 69% y el 56% de los asuntos entrados, respectivamente.

6 Indicadores como: cantidad de prescripciones ordenadas, duración promedio de los procesos e identificación de las secciones y tribunales que exceden el plazo definido en el artículo 435 del Código Procesal Penal, incompetencias ordenadas por cada sección o tribunal de flagrancia, rebeldías, cantidad y razones de suspensión de debates y audiencias, y duración promedio de los distintos órganos jurisdiccionales para efectuar las liquidaciones de penas.

7 La Comisión de Asuntos Penales considera que el Departamento de Planificación debe realizar estudios periódicos sobre los juzgados penales del país y el dictado de resoluciones de desestimación y sobreseimiento.

Función política

Nombramientos de magistrados y magistradas

Evolución

Durante el período 2014-noviembre de 2016 la Asamblea Legislativa nombró a cambiar por a tres magistrados y una magistrada⁸. La sustitución que más se demoró fue la de un miembro de la Sala Segunda que anunció su retiro en junio de 2015 y no fue reemplazado sino hasta septiembre de 2016 (447 días).

En 2014 bajó el número máximo de días para la designación de autoridades judiciales (91), hasta alcanzar plazos semejantes a los del período anterior a las reformas constitucionales de 2003⁹. No obstante, en 2015 y 2016 resurgió la tendencia ascendente que venía presentándose desde 2009, pero sin sobrepasar el trámite más prolongado, de 670 días, que se dio entre 2008 y 2009 (gráfico 1.27).

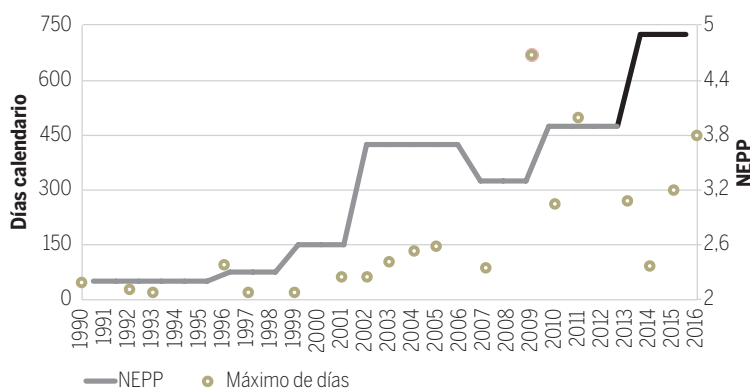
En el Primer Informe se comprobó que a partir de la década de 2000 mejoró el perfil académico de las y los magistrados, pues desde entonces se eligen más personas con títulos de doctorado. En años anteriores el grado más alto era la licenciatura. En el período 2014-2016 esa tendencia se mantuvo: se nombró a dos juristas con títulos de doctorado y dos con títulos de maestría.

Cabe destacar que solo uno de los cuatro nombramientos del período recayó en una mujer. Entre 2001 y 2013, de dieciocho personas designadas en la magistratura, siete eran mujeres.

Por otra parte, la mitad de las y los magistrados electos entre 2014 y 2016 eran funcionarios de carrera judicial, proporción menor que la registrada en el decenio anterior, cuando solo uno de siete nombramientos recayó en una persona que no provenía del Poder Judicial. Las nuevas autoridades, en promedio, habían laborado por veinticinco años en el sistema de administración de justicia. Esta cifra supera el promedio de veinte años del período analizado en el Primer Informe (gráfico 1.28).

Gráfico 1.27

NEPP^{a/} y número máximo de días^{b/} para el nombramiento de un magistrado o magistrada en la Asamblea Legislativa^{c/}. 1990-2016



a/ NEPP: número efectivo de partidos políticos.

b/ Para determinar la conformación del Congreso por período y partido político solo se considera la composición original después de cada elección, no las diputaciones independientes que se declaran a partir de rupturas internas en las fracciones.

c/ El número máximo de días se contabiliza desde el momento en que se lee la nota de disponibilidad de la vacante enviada por la Corte Suprema de Justicia, hasta el nombramiento definitivo en el Plenario Legislativo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa y PEN, 2015.

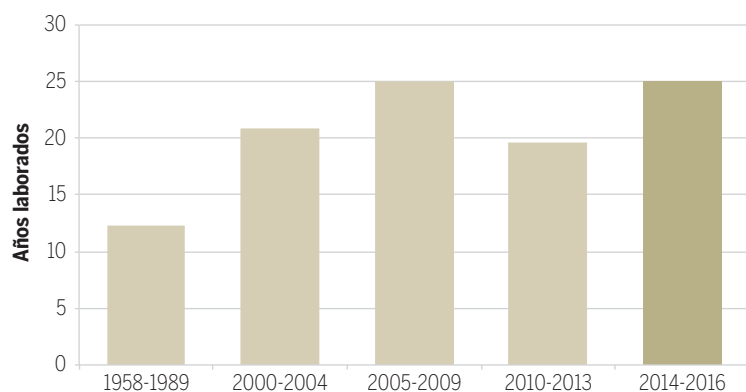
⁸ Al momento de redactarse este Informe se encontraban vacantes un puesto en la Sala Constitucional (desde el 1 de noviembre de 2015) y uno en la Sala Tercera (desde el 1 de enero de 2017).

⁹ Tal como reseñó el Primer Informe (capítulo 8), en ese año se aprobó una serie de reformas al mecanismo de elección de magistrados y magistradas por parte de la Asamblea Legislativa. La principal de ellas fue la relacionada con la votación requerida para estos nombramientos, que pasó de mayoría simple a mayoría calificada.

Función política

► Gráfico 1.28

Años laborados por las y los magistrados de carrera judicial, según quinquenio. 1958-2016



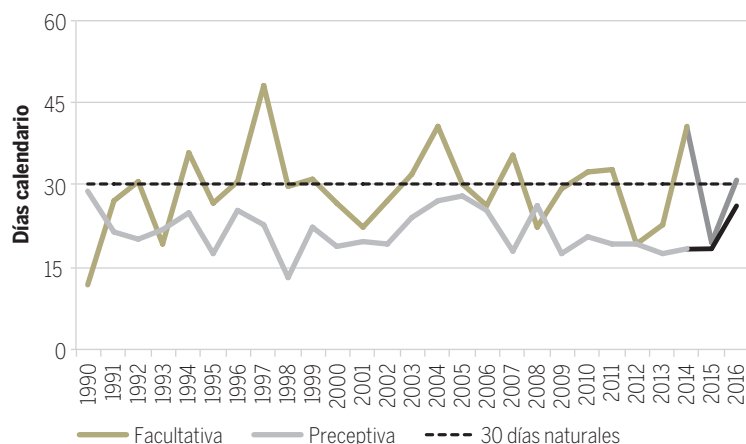
Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2015 y la base de datos prosopográficos de magistrados de la Sala Constitucional del PEN.

Dictamen

El incremento en el número efectivo de partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa no implicó un aumento en la duración del proceso para elegir magistrados y magistradas. En los nombramientos efectuados durante el período 2014-2016 se redujo la presencia de mujeres y de funcionarios de carrera judicial con respecto al período 2000-2013. No obstante, mejoró el perfil académico de las personas designadas.

► Gráfico 1.29

Duración promedio de las consultas previas legislativas, desde el ingreso del expediente a la Sala Constitucional, según tipo^{a/}. 1990-2016



a/ Para cada año se muestra la duración del proceso en días naturales, desde el ingreso de la consulta hasta la fecha de votación del dictamen. El año 1989 registró valores atípicos, por lo que fue omitido en el gráfico, a fin de permitir una mejor visualización del comportamiento de la serie en el período 1990-2016. Se presentan los datos filtrados, lo cual significa que no se tomaron en cuenta las consultas que resolvieron nulidades, adiciones, aclaraciones, recusaciones y otras resoluciones interlocutorias.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

Control de constitucionalidad

Entre 1989 y 2013, el trámite de consultas previas de constitucionalidad (facultativas y preceptivas), desde que fueron presentadas por la Asamblea Legislativa hasta que se emitió una resolución, duró en promedio 23,8 días: 28,7 para las facultativas y 20,8 para las preceptivas. Entre 2014 y 2016 la duración fue de 25,0 días: 33,2 y 20,1, respectivamente (gráfico 1.29). Como se observa, estas últimas cifras representan un aumento en la duración general con respecto al período anterior, en particular en las consultas facultativas y en el año 2014.

En el Primer Informe se determinó que el trámite de la inmensa mayoría de las consultas previas legislativas era corto y se calificaron como excepcionales los casos que tardaron más de 45 días. En el período de seguimiento la tendencia se mantuvo: el 66,7% se resolvió en 30 días o menos y el 90,1% en 45 días o menos. A nivel general, entre 1990 y 2016 el 71,6% de las consultas se resolvió en 30 días o menos y el 94,6% en 45 días o menos (gráfico 1.30).

Del total de consultas previas gestionadas en el período 1989-2013, las preceptivas (62,4%) superaron a las facultativas (37,6%). El 92,1% fue evacuado. Entre 2014 y 2016 se presentaron 70 solicitudes

Función política

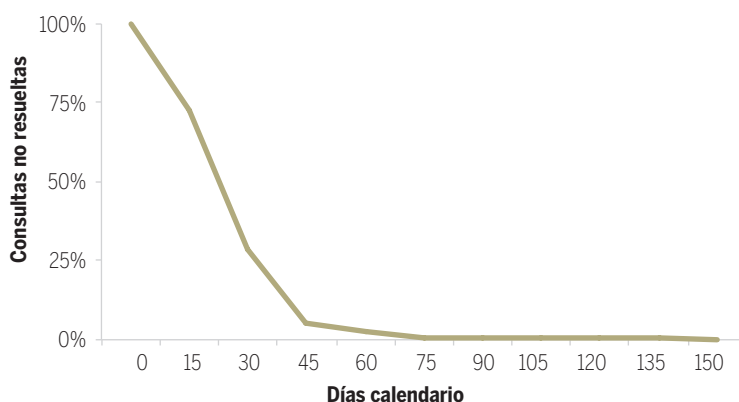
de examen previo, de nuevo con predominio de las consultas preceptivas (62,9%) sobre las facultativas (37,1%; cuadro 1.6). También se mantuvo el alto porcentaje de casos evacuados: 84,3%.

En cuanto a los resultados, entre 1989 y 2013 en el 61,9% de las consultas facultativas se encontraron roces constitucionales, tanto de fondo (37,2%) como de forma (18,4%) y de ambos tipos (6,3%). En cambio, el análisis preceptivo solo encontró vicios en un 13,6% de los casos (2,8% de fondo, 10,6% de forma y 0,2% de ambos tipos).

En el período 2014-2016 la proporción de consultas facultativas con algún roce constitucional se redujo a 42,9%. Un 21,4% correspondió a vicios de fondo, un 14,3% a errores de forma y solo un 7,1% presentó ambos tipos de problemas (cuadro 1.7). Ninguna consulta preceptiva resultó con vicios.

Gráfico 1.30

Consultas previas de constitucionalidad resueltas, según duración^{a/}. 1989-2016 (porcentajes)



a/ Se refiere al porcentaje de consultas remanente según intervalo de duración. Se muestran los datos filtrados, lo cual significa que no se tomaron en cuenta las consultas previas que resolvieron nulidades, adiciones, aclaraciones, recusaciones y otras resoluciones interlocutorias.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

Cuadro 1.6

Consultas previas de constitucionalidad^{a/}, evacuadas y no evacuadas, según tipo de consulta. 1989-2013 y 2014-2016

Periodo	Tipo de consulta	Evacuadas		No evacuadas		Total	
		Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
1989-2013	Preceptiva	433	66,0	11	19,6	444	62,4
	Facultativa	223	34,0	45	80,4	268	37,6
	Total	656	100,0	56	100,0	712	100,0
2014-2016	Preceptiva	44	74,6	0	0,0	44	62,9
	Facultativa	15	25,4	11	100,0	26	37,1
	Total	59	100,0	11	100,0	70	100,0

a/ No incluye gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas de constitucionalidad.

Función política

► Cuadro 1.7

Vicios constitucionales en consultas previas evacuadas^{a/}. 2014-2016

Tipo	Preceptiva		Facultativa		Total	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Solo de fondo	0	0,0	3	21,4	3	5,2
Solo de forma	0	0,0	2	14,3	2	3,4
De fondo y forma	0	0,0	1	7,1	1	1,7
Ninguno	44	100,0	8	57,1	52	89,7
Remisión a vicio de fondo	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	44	100,0	14	100,0	58	100,00

a/ No incluye gestiones de nulidad, solicitudes de adición y aclaración, recusaciones, resoluciones interlocutorias, consultas hechas por particulares y correcciones de errores materiales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de consultas previas de constitucionalidad.

Dictamen

El trámite del examen previo de constitucionalidad sigue siendo corto. En términos cuantitativos se mantiene el predominio de las consultas preceptivas sobre las facultativas. En el período de seguimiento la Sala encontró vicios en un porcentaje mucho menor de las consultas facultativas, y ninguno en las preceptivas.

Judicialización de salud

En el tema de acceso a medicamentos, no se logró obtener el número de expediente y el voto de los recursos de amparo tramitados en el segundo semestre de 2015 y la totalidad del año 2016, para actualizar la base de datos respectiva. Únicamente se obtuvo información de la cantidad de casos recibidos: 182 durante la segunda mitad de 2015, de un total de 20.058 asuntos ingresados ese año. En 2016 (hasta el 16 de diciembre) se presentaron 260 recursos, sobre un total de 19.818.

Dictamen

Los recursos de amparo por medicamentos siguen ingresando en volúmenes similares a los reportados en el Primer Informe. No se contó con la información necesaria para actualizar el resultado de los votos de la Sala Constitucional en este tema.

Función política

Cumplimiento de sentencias por parte de la CCSS

Entre 2009 y mayo de 2013 el 88% de los fallos emitidos por la Sala Constitucional había sido acatado. Sin embargo, al analizar el grado de cumplimiento por institución y según los plazos fijados, el panorama era muy distinto. Ninguna de las entidades que con mayor frecuencia son objeto de recursos de amparo logró superar el 25% de acatamiento en el tiempo establecido. En el caso particular de la CCSS la proporción fue del 20%.

En el período de seguimiento la CCSS logró una mejora notable en este indicador, al registrar un promedio del 53% de sentencias cumplidas en tiempo. Asimismo, del total de 5.757 fallos relacionados con esta institución dictados entre 2013 y 2016, en promedio, el 94% ha sido acatado

Dictamen

Se observa un aumento importante en el cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional por parte de la CCSS, tanto en lo que concierne al acatamiento dentro de los plazos señalados por el tribunal, que se logra en poco más de la mitad de los casos, como, en general en el grado de cumplimiento de las resoluciones emitidas por año.

Propuesta de seguimiento del Segundo Informe

El cuadro 1.8 presenta un conjunto de temas que fueron analizados en este Informe y una propuesta de indicadores a los que se intentará dar seguimiento en una eventual tercera edición.

► Cuadro 1.8

Temas e indicadores para el seguimiento del *Segundo Informe Estado de la Justicia*

Tema	Indicadores propuestos
Consejo Superior y desconcentración de funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Número de comisiones conformadas por magistrados y magistradas • Avocamiento de asuntos del Consejo por parte de la Corte Plena • Tipología de asuntos administrativos decididos en Corte Plena • Tipología de asuntos atendidos en el Consejo Superior • Cantidad de acuerdos según tipo de asunto • Concordancia entre asuntos vistos por el Consejo Superior y las políticas institucionales • Mecanismos de seguimiento de las políticas institucionales • Lineamientos de administración emitidos por el Consejo Superior
Control de constitucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoras en el sistema de registro de las acciones de inconstitucionalidad, que incluyan: calidades de los recurrentes, fechas de ingreso, fecha de voto, duración del trámite, norma recurrida, entre otros
Desempeño del OIJ	<ul style="list-style-type: none"> • Medición constante y en tiempo real de la gestión policial, con todos sus parámetros y metodologías • Cálculo de las gestiones y sus costos para cada diligencia policial • Proceso de rendición de cuentas con participación de actores sociales
Indicadores territoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Duración de los procesos por despacho, según fase, características de los intervinientes y tipos de casos • Personal por tipo de funcionario, presupuesto asignado, casos ingresados, casos terminados y circulante, a nivel de despacho, tribunal y circuito

► Cuadro 1.8

Temas e indicadores para el seguimiento del *Segundo Informe Estado de la Justicia*

Hacinamiento carcelario	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de condenas dictadas según tribunal, pena impuesta, grupo de delitos y reincidencia • Perfil de las personas privadas de libertad: características socioeconómicas y judiciales • Indicadores generales sobre la prisión preventiva: duración, población carcelaria, indiciados • Percepción de las y los funcionarios del Poder Judicial sobre la prisión preventiva
Reclutamiento y selección de personal	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de la planificación del recurso humano • Cumplimiento del presupuesto asignado a las actividades de reclutamiento y selección • Costo del proceso de reclutamiento y selección por candidato • Duración de los procesos de selección • Calidad del proceso de selección • Total de la población cubierta en la inducción • Eficiencia e importancia del proceso de inducción técnica • Preparación de las y los candidatos que participan en los procesos de reclutamiento y selección
Capacitación y formación inicial	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de actividades de capacitación en las competencias detectadas como débiles o con vacíos en los puestos de juez 1, fiscal auxiliar y defensor, por parte las instancias correspondientes: Escuela Judicial, Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público y Unidad de Capacitación de la Defensa Pública • Indicadores de las actividades realizadas por la Escuela Judicial: participantes según sexo y programa, cursos según modalidad, circuito judicial y puesto
Régimen disciplinario	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de indicadores trazables por caso, que incluyan variables como: personal denunciado según categoría de puesto, inicio de los procedimientos, resolución y apelación o consulta • Indicación de la norma sobre cuya base se impone la sanción • Inclusión de datos estadísticos sobre la cantidad de visitas realizadas a oficinas y despachos judiciales, así como de los hallazgos obtenidos a partir de ellas • Incorporación de la variable de corrupción en los reportes de la instancia competente (Tribunal de la Inspección Judicial, Comisión de Transparencia o Comisión de Narcotráfico), según los mismos indicadores generales recomendados para los casos disciplinarios
Defensa Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de personas condenadas según tipo de defensor • Cantidad de procesos abreviados según tipo de defensor • Carga de trabajo por defensor o defensora • Presencia de criterios objetivos y personal para distinguir entre quienes pueden y no pueden pagar un abogado privado

Capítulo 2

El Gobierno Judicial

2

Síntesis de hallazgos y desafíos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aporte del capítulo

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO 2

El Gobierno Judicial

Justificación

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

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

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

Los desafíos de gestión e independencia que se señalan

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

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

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

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

Conceptos básicos

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

Gobierno Judicial

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

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

Desconcentración

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

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

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

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

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

Teoría de la nueva gerencia pública

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

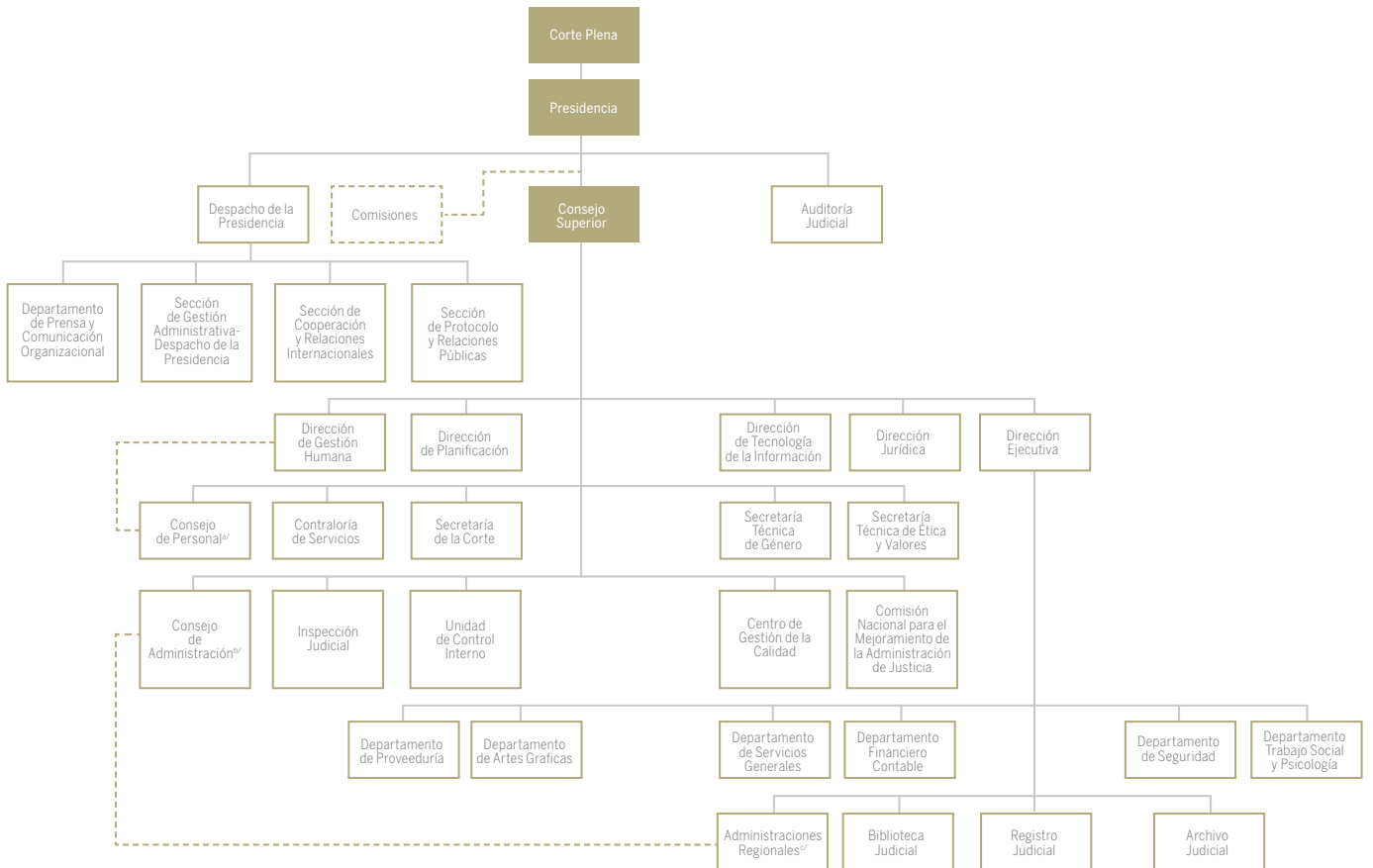
La NGP parte de dos premisas: i) el Estado y la Administración deben orientar su gestión a partir de las necesidades y aspiraciones de los habitantes de un espacio determinado, y ii) la imagen de las autoridades y funcionarios (de cualquier nivel) debe inspirarse en la de un verdadero y efectivo “gerente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

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

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

Diagrama 2.1

Poder Judicial: organigrama del ámbito administrativo



Simbología

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Régimen disciplinario

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

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

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

Contexto

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

Las atribuciones administrativas de la Corte Suprema

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La creación del Consejo Superior

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

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

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

Históricamente, las labores de superintendencia y

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

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

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

► Cuadro 2.1

Integrantes del Consejo Superior. 1994-2016

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

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

b/ Representantes que estuvieron con nombramiento interino.

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

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

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

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

Nivel administrativo:

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

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

Nivel técnico-legal:

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

Nivel estratégico:

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

Las autonomías funcionales para la administración del Poder Judicial

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

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

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

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

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

► Cuadro 2.2

Funciones que competen a los órganos auxiliares del Poder Judicial

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

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

La Inspección Judicial

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

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

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

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

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

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

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

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

Resultados de la investigación

Desconcentración sin transferencia de poder

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

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

La Corte Plena como decisora final en temas administrativos

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

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

► Diagrama 2.2

Órganos con potestades disciplinarias en el Poder Judicial

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

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

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

Fuente: Elaboración propia a partir de Vásquez, 2016.

Diagrama 2.3

Evolución reciente del régimen sancionatorio del Poder Judicial



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

Fuente: Elaboración propia a partir de Vásquez, 2016.

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

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

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

personal, en propiedad o interino, para distintas plazas.

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

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

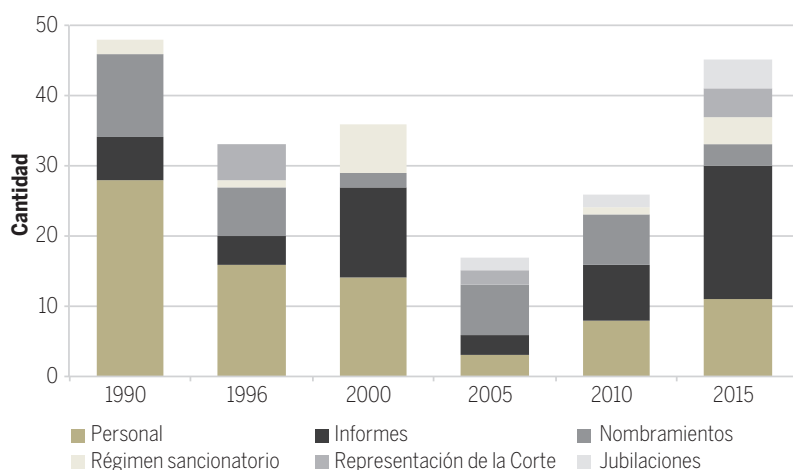
4 01-1990, 99-1990, 01-1996, 29-1996, 01-2000, 49-2000, 01-2005, 37-2005, 01-2010, 36-2010, 01-2015 y 44-2015. Estas actas se encuentran disponibles en el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) y para los años anteriores desde 1996 hubo de revisarse los registros físicos del Archivo Nacional..

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

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

► Gráfico 2.1

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



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

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

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

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

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

Los consejos y las comisiones como extensiones de la Corte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

▮ Cuadro 2.3

Integración de los consejos del Poder Judicial, según puesto

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

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

b/ Preside el Consejo.

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

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes respectivas.

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

La Corte Suprema en el nivel estratégico de toma de decisiones

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

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

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

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

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

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

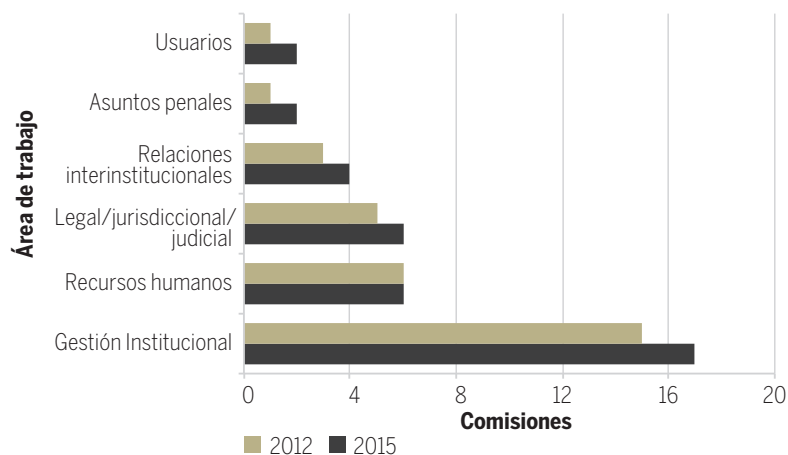
Estos millares de trámites de la Secretaría y la Presidencia ilustran la concentración de labores administrativas encomendadas a la máxima jerarquía del Poder Judicial. Dada la voluminosa y creciente planilla, sus oficinas están sobrecargadas atendiendo asuntos rutinarios y dedican poco a la gestión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

Un Consejo Superior desbordado por decisiones de “microadministración”

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

► Gráfico 2.2

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



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

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

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

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

► Cuadro 2.4

Políticas vigentes en el Poder Judicial

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

Fuente: Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.

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

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

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

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

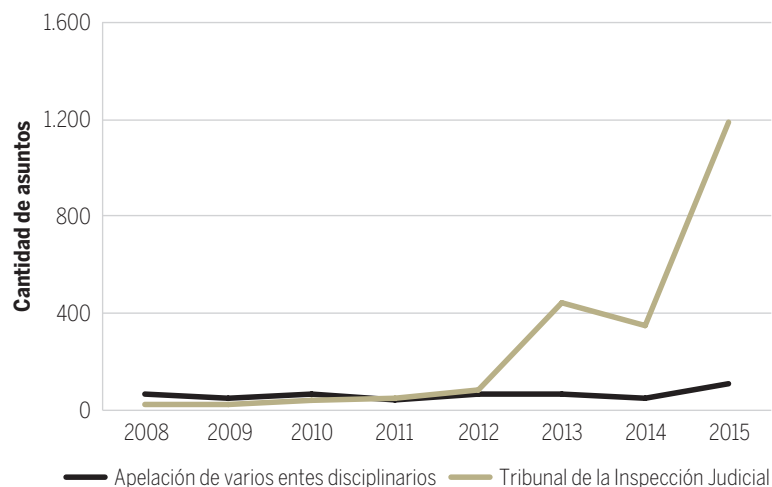
La rendición de cuentas del Consejo Superior se circunscribe a la publicación de su informe anual de labores, que se ha construido internamente gracias a la información recopilada por los mismos integrantes de este órgano. Hasta el 2015 no se contaba con personal de apoyo propio. En ese contexto, las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

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

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

► Gráfico 2.3

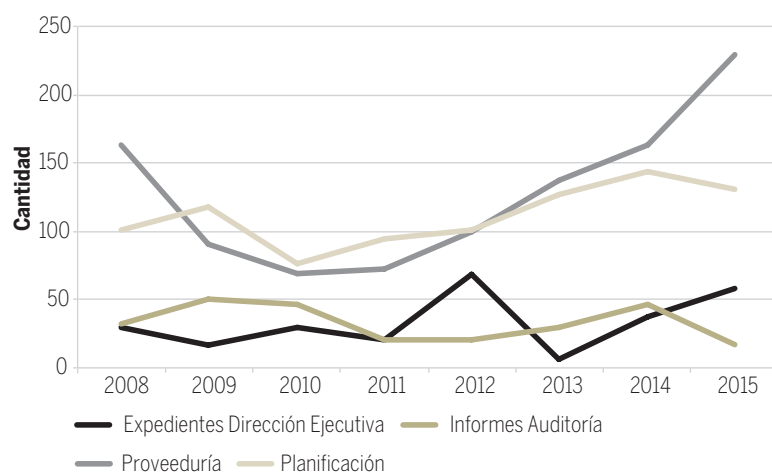
Cantidad de proyectos de resolución en asuntos disciplinarios conocidos por el Consejo Superior, según la oficina que los envía. 2008-2015



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

► Gráfico 2.4

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

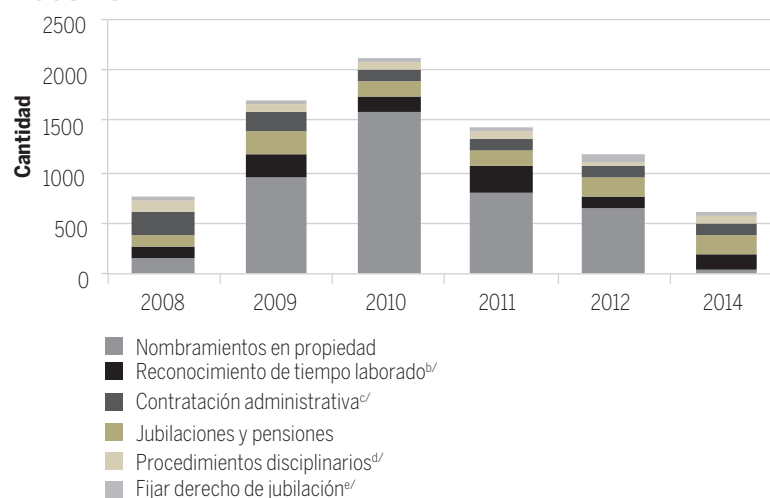
La evolución de los regímenes internos de sanciones

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

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

Gráfico 2.5

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



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

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

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

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

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

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

Cuadro 2.5

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

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

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

b/ Compra de vehículos.

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

d/ Compra de pantallas y radiocomunicadores, entre otros.

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

► Gráfico 2.6

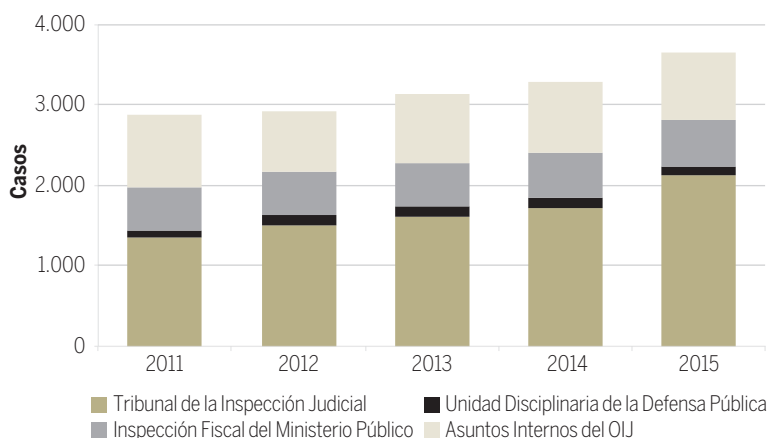
Movimientos de puestos en propiedad enviados al Consejo Superior por la Dirección de Gestión Humana. 2008-2015



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

► Gráfico 2.7

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



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

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

Baja proporción de funcionarios con casos disciplinarios

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

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

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

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

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

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

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

Duraciones y prescripción de los asuntos

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

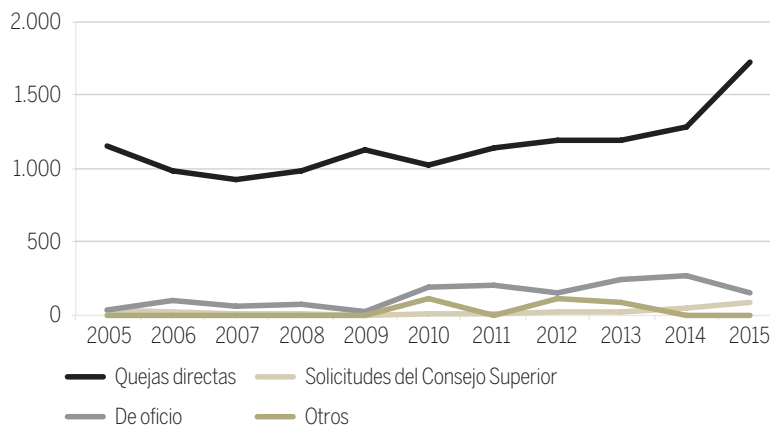
La temática del plazo para desarrollar el proceso disciplinario es relevante, ya que errores en la contabilización del tiempo podrían implicar que, en la vía contencioso-administrativa, se desestimen de manera sistemática causas cuya tramitación ha tenido un costo significativo, tanto en tiempo como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

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

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

Gráfico 2.8

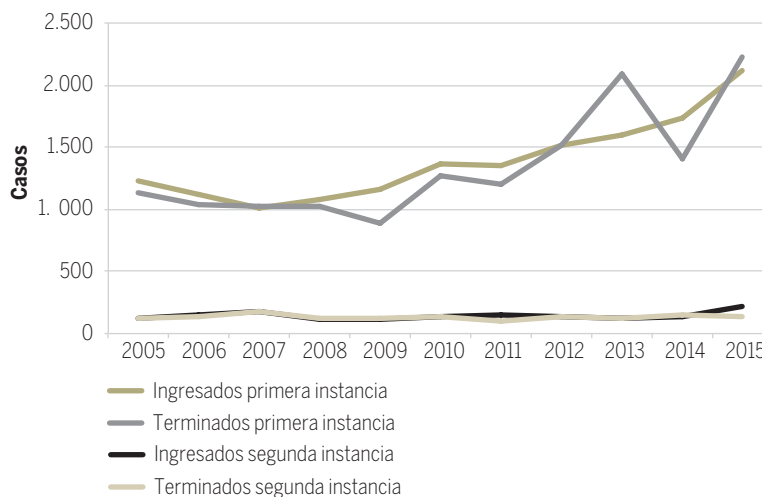
Motivo de inicio de los procedimientos disciplinarios en el Tribunal de la Inspección Judicial. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con información de los Anuarios Judiciales.

Gráfico 2.9

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



Fuente: Elaboración propia con información de los Anuarios Judiciales.

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

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

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

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

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

La Corte Plena estuvo de acuerdo con este criterio¹⁵,

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

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

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

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

Baja proporción de sanciones efectivas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

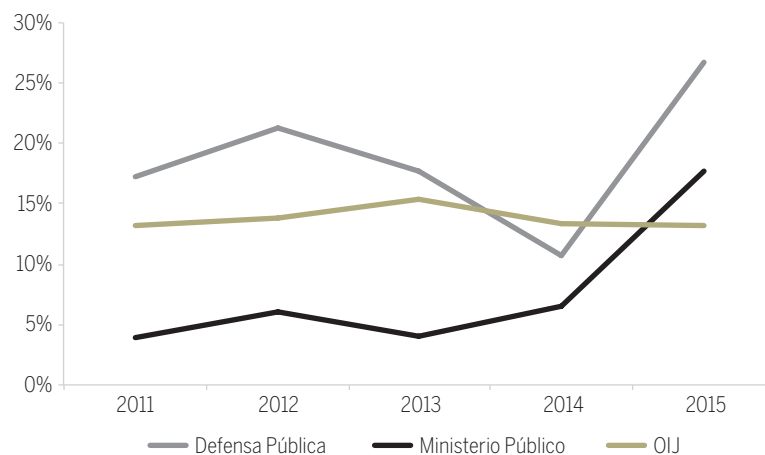
Finalmente, en 2015 la Unidad Disciplinaria de la Defensa Pública sancionó un 27% de los casos ingresados. Esta es la instancia que presenta la mayor proporción de sanciones versus las denuncias recibidas (gráfico 2.14).

Nomenclatura imprecisa de faltas

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

Gráfico 2.10

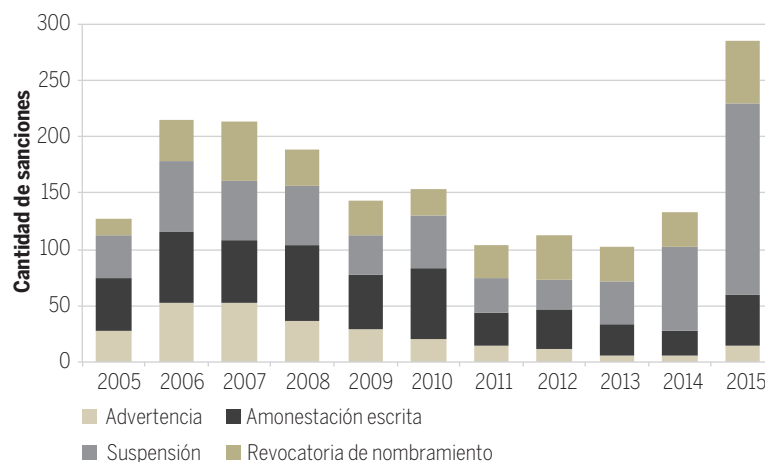
Proporción de casos ingresados que fueron sancionados por las unidades disciplinarias del Poder Judicial. 2011-2015



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

Gráfico 2.11

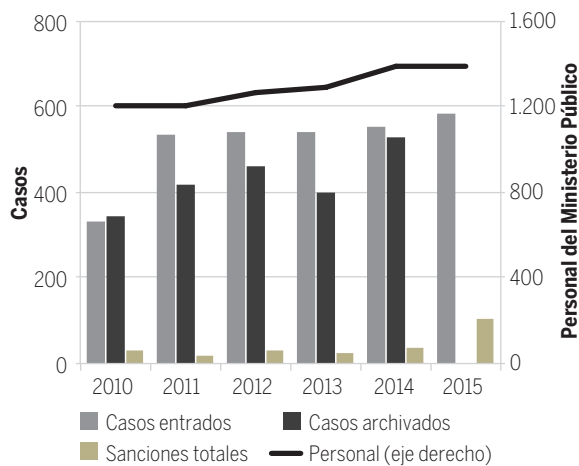
Tipos de sanciones impuestas por el Tribunal de la Inspección Judicial. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con información de los Anuarios Judiciales.

► Gráfico 2.12

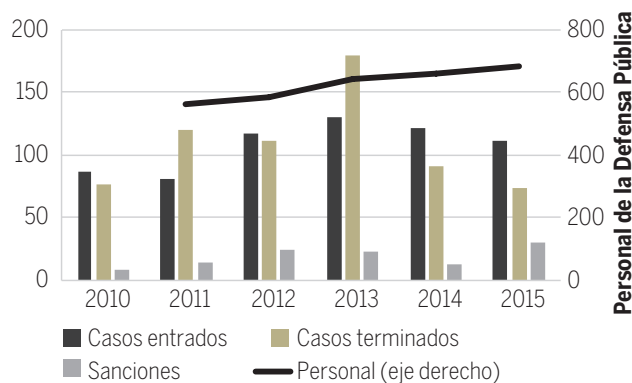
Casos entrados, archivados y sanciones totales de la Unidad de Inspección Fiscal y personal total del Ministerio Público. 2010-2015



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

► Gráfico 2.14

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

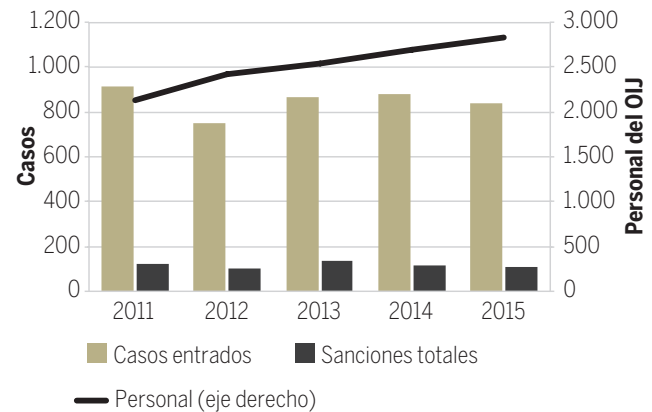


a/ Las sanciones incluyen llamadas de atención no sancionatorias.

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

► Gráfico 2.13

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



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

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

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

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

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

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

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

Discrecionalidad en la imposición de sanciones

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

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

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

► Cuadro 2.6

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

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

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

b/ Faltas registradas en 2013, 2014 y 2015

c/ Faltas registradas en 2015.

d/ Faltas registradas entre 2011 y 2015.

Fuente: Elaboración propia con información de los órganos disciplinarios.

► Recuadro 2.1

La falta de trazabilidad de las estadísticas sobre procedimientos disciplinarios

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

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

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

Fuente: Elaboración propia con base en Vázquez, 2016.

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

Medir la corrupción: un reto pendiente

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

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

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

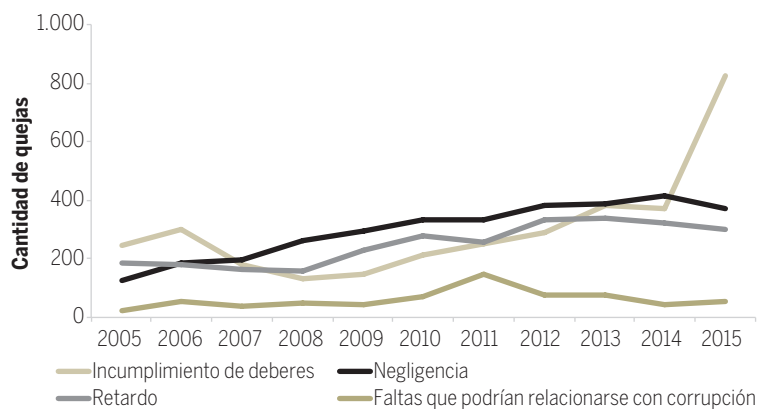
dentro del total de faltas sancionadas. Los datos muestran que esas conductas no tienen una alta incidencia, pues tan solo representaron aproximadamente un 5% de los procesos tramitados ante el TIJ en el período 2005-2015. Las causales más frecuentes son las acuñadas bajo los nombres de retardo en la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

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

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

Gráfico 2.15

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



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

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

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

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

Metodología

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

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

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

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

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

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

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

Agenda de investigación futura

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

▮ Cuadro 2.7

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

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

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

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

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

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

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

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

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

► Insumos

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

► Créditos

Borrador de capítulo: Luis González y Evelyn Villarreal.

Edición técnica: Jorge Vargas Cullell.

Asistentes de investigación:

Luis González y Andrea Elizondo.

Revisión de cifras: Mario Herrera.

Lector crítico: Alfredo Jones.

Participantes en el taller de consulta:

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

Luis Porfirio Sánchez y José Rodrigo Solórzano.

Capítulo 3

Indicadores de administración de justicia por circuito judicial

3

Síntesis de hallazgos y desafíos

El análisis territorial de los recursos y las capacidades del Poder Judicial muestra que la gestión y administración por medio de circuitos reproduce, un tanto más atenuados, los patrones de concentración de la población en el Valle Central. Pese a ello, hay instancias judiciales en zonas alejadas de la capital y poco pobladas, con una cobertura que pocas entidades públicas exhiben, producto de los esfuerzos sostenidos que a lo largo del tiempo ha desplegado la institución para garantizar el acceso a la justicia en todo el país.

La concentración de despachos y recursos en la capital, específicamente en los circuitos Primero y Segundo de San José, se debe a que ahí se encuentran las oficinas de apoyo administrativo que sirven a todo el país, las direcciones de los órganos auxiliares, los tribunales de segunda instancia, las salas y algunas materias especializadas que no están desconcentradas (contencioso-administrativo y civil de hacienda, agrario, entre otras).

Desde el punto de vista de la demanda ciudadana hacia el Poder Judicial, el comportamiento por circuitos no presenta contrastes marcados. La desagregación de los casos que ingresan a las distintas sedes produjo dos hallazgos: en primer lugar, que el grueso de los asuntos se dirige a los despachos de primera instancia, con el 94% como promedio nacional y pocas variaciones entre circuitos; en segundo lugar, que hay una clara concentración de la demanda en el Valle Central, como cabe esperar dados a los patrones de poblamiento del país. La información disponible evidencia además el predominio de tres materias: cobro judicial, penal y tránsito.

En cuanto a las capacidades institucionales, en el período 2010-2015 se incrementó a nivel general, aunque en distintas magnitudes, el recurso humano encargado de atender la demanda por servicios judiciales. En su conjunto, el personal de los circuitos (excluyendo los órganos auxiliares) pasó de 4.708 a 5.167 funcionarios y funcionarias (10,0% de aumento). En términos de presupuesto, la relación entre la demanda efectiva y los fondos asignados es la previsible, es decir, a mayor número de casos ingresados, mayores recursos. No obstante, hay notables asimetrías. Por ejemplo, la asignación que recibe el Primer Circuito de San José es muy superior a la de las otras sedes. Esto se debe a que incluye los montos destinados a los órganos de dirección de la Defensa Pública y el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), así como de la dirección, secretaría e investigación criminal del OIJ, de manera que este circuito no es comparable con los demás.

Por último, los indicadores de desempeño ponen de manifiesto grandes diferencias territoriales en la productividad del sistema: hay “bolsones” altamente productivos que coexisten con amplios segmentos de más bajo rendimiento, aun cuando sus dotaciones de recursos y perfiles de demanda sean similares. Desde el punto de vista del acceso a una justicia pronta, el lugar donde la persona interpone su caso sí afecta el resultado.

Aporte del capítulo

Este capítulo hace dos aportes principales al conocimiento sobre el desempeño del sistema judicial costarricense. El primero es el análisis de la estructura institucional, su dotación de recursos y capacidades, su productividad y la configuración de la demanda por sus servicios, todo ello desde el punto de vista territorial. Este abordaje toma como unidad de observación los circuitos judiciales y se basa en la desagregación espacial de indicadores y la reelaboración de diversas fuentes de información del Poder Judicial.

El segundo aporte es el análisis crítico de la información relacionada con el registro de la demanda de trabajo y la duración de los casos que ingresan al sistema. Tal evaluación es indispensable para las autoridades judiciales, como insumo para la definición de metas y estrategias tendientes a subsanar las debilidades observadas.

Hallazgos relevantes

- ▶ Diez de los quince circuitos judiciales (66%) brindan servicios a menos de 300.000 habitantes cada uno. En los cinco restantes la población atendida oscila entre 380.000 y casi 750.000 personas.
- ▶ Entre 2010 y 2015 en catorce circuitos judiciales se produjo un descenso generalizado en la litigiosidad con respecto a 2010. El promedio nacional pasó de 174 a 153 casos por mil habitantes.
- ▶ En 2015, los seis circuitos judiciales con más casos recibidos fueron del Valle Central y cuatro de ellos –Primero y Segundo de San José, Cartago y Heredia– absorbieron en conjunto el 51,4% de los asuntos ingresados.
- ▶ En lo que concierne a la demanda de servicios por materia, la penal se ubica en uno de los tres primeros lugares en catorce circuitos, los cobros judiciales en nueve y los asuntos de tránsito en ocho. No parece haber asociación entre estas diferencias y la densidad poblacional o la urbanización de los territorios atendidos.
- ▶ En términos de recursos humanos, y como es de esperar habida cuenta de las disparidades en el tamaño de la población y la demanda que atienden, hay notables diferencias entre los circuitos judiciales. Los dos primeros de San José son los que más personal concentran, con cerca de 800 funcionarias y funcionarios cada uno en 2015.
- ▶ El personal de los dos circuitos más grandes es entre tres y cuatro veces mayor que el de los ocho circuitos más pequeños.
- ▶ El Primer Circuito de San José es el que ejecuta la mayor proporción de los recursos del Poder Judicial. Entre 2010 y 2015 su presupuesto se incrementó en un 144% en términos nominales.

CAPÍTULO 3

Indicadores de administración de justicia por circuito judicial

Justificación

En el *Primer Informe Estado de la Justicia* se hizo un esfuerzo por presentar datos e indicadores que permitieran valorar las diversas facetas de la gestión judicial. Como se indicó en el mismo Informe, hubo serias dificultades para llevar a cabo esa tarea, debido a la falta de estadísticas específicas y desagregadas. De cara a esta segunda edición se planteó entonces la necesidad, reafirmada por el Consejo Asesor del Informe, de incorporar al análisis un enfoque territorial, es decir, desagregar la información por circuitos judiciales, de manera que sea posible evidenciar y contrastar las diferencias en términos de capacidades humanas y presupuestarias, así como desde la perspectiva de la demanda ciudadana de justicia.

Contexto: el despliegue territorial de los servicios judiciales

Los circuitos judiciales como unidades territoriales

Se tiene registro de que la noción de “circuito” está presente en el Poder Judicial desde 1911 (Cascante, 2014); sin embargo, la organización y definición de estas sedes tal como se conocen hoy se remonta a 1997, cuando se promulgó la Ley de Reorganización Judicial (n° 7728). Además de crear once circuitos judiciales, esta normativa oficializó el modelo de servicios comunes en el sistema de administración de justicia.

Este nuevo modelo está orientado hacia el usuario y se basa en la estrategia de concentrar las tareas administrativas en determinados despachos especializados, de

manera que los tribunales puedan enfocarse en las tareas sustantivas, es decir, en la función jurisdiccional (PEN, 2015). Así, el artículo 144 de la citada Ley establece la posibilidad de centralizar en una sola entidad labores como notificaciones, recepción de documentos, correo interno, archivo, custodia de evidencias, administración de salas de audiencias, tesorería y cualquier otra que determine la Corte. Cabe señalar que la implementación de esta modalidad de gestión convergió con el desarrollo de importantes proyectos tendientes a mejorar la infraestructura de las sedes judiciales, a partir de la última década del siglo XX.

En 2001 la Corte Plena aprobó el Reglamento del Consejo de Administración de Circuito¹, que en su artículo primero crea este órgano deliberativo y participativo, encargado de analizar y proponer soluciones sobre diversos temas de gestión, ante las instancias que corresponda del Poder Judicial. Sus funciones incluyen velar por la buena marcha del circuito, evaluar su funcionamiento y plantear mejoras, conocer y proponer al Departamento de Planificación los anteproyectos de presupuesto y del plan de desarrollo estratégico del circuito y sugerir a la Escuela Judicial planes de capacitación para su personal, entre otras.

El consejo está integrado por un juez o jueza nombrado en propiedad, representante de cada una de las categorías de la judicatura que existen en el circuito y electo por sus pares, la persona encargada de la coordinación de la oficina de la Defensa Pública, el fiscal adjunto, un funcionario de apoyo también electo por sus pares,

¹ Sesión 03-2001, de 2 de enero de 2001, artículo XXXVIII.

Mapa 3.1

Circuitos del Poder Judicial. 2016



Fuente: González, 2016 con información del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

un abogado litigante escogido por la Corte Plena de una terna presentada por el Colegio de Abogados y el administrador o jefe de la Unidad Administrativa.

El administrador general de circuito, figura también creada mediante la Ley 7728, es nombrado por la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial. Tras la aprobación del Reglamento del Consejo de Administración pasó a formar parte de esa instancia, en la cual tiene a cargo la Secretaría.

Delimitación territorial de los circuitos

Actualmente el Poder Judicial cuenta con quince circuitos². Estos se han convertido en una referencia para entender la distribución geográfica del sistema de administración de justicia, de la misma forma que el análisis de indicadores de gestión necesariamente remite al circuito como criterio territorial básico.

A diferencia de lo que ocurre con las regiones de planificación empleadas por el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el punto de partida para la delimitación de los circuitos es la división administrativa de las provincias, con algunas particularidades. Las provincias, a su vez, pueden tener más de un circuito y, en algún caso, un circuito puede abarcar cantones y distritos de más de una provincia (mapa 3.1).

La provincia de San José distribuye sus veinte cantones en cinco circuitos, al tiempo que su Primer Circuito abarca ocho distritos del cantón Central, más los cantones de Puriscal, Turrubares y el distrito de Palmichal de Acosta. Por su parte, Puntarenas se divide en tres circuitos: Primero de la Zona Sur, que incluye el cantón josefino de Pérez Zeledón, Segundo de la Zona Sur y Puntarenas. Los restantes circuitos corresponden a las provincias homónimas, con excepción de los de la Zona Atlántica, que pertenecen a la provincia de Limón.

Cabe indicar que los circuitos son muy distintos, tanto en su tamaño como en la población que potencialmente atienden (cuadro 3.1). Los más grandes son los que tienen menos habitantes en su radio de cobertura y los más pequeños son los más poblados, pues corresponden a zonas muy urbanizadas del Valle Central. Un ejemplo de ello es el Tercer Circuito de San José: en 2015 cubría a 735.000 personas y un espacio de apenas 890 km². Esto se debe a que la densidad poblacional de su área de acción es la segunda más alta del país: 836 habitantes por kilómetro cuadrado.

Diez de los quince circuitos (66%) brindan servicios a menos de 300.000 habitantes cada uno y en los cinco restantes los usuarios oscilan entre 400.000 y casi 800.000 (Primero de Alajuela, Segundo de San José, Heredia, Cartago y Tercero de San José). Estos atienden en conjunto el equivalente al 55% de la población del país. De ello se colige que la distribución territorial en circuitos reproduce, un tanto más atenuados, los patrones de centralización demográfica en el Valle Central. Sin embargo, en las zonas menos densas consolida la demanda potencial en unidades que atienden poblaciones relativamente similares en tamaño (gráfico 3.1).

Distribución territorial de la justicia en segunda instancia

El acceso a la justicia bajo un esquema de doble instancia es reconocido en los artículos 8 y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, como una garantía procesal fundamental. Tal como se afirmó

2 A los once establecidos en la Ley de Reorganización Judicial se sumaron los circuitos Tercero de San José, Tercero de Alajuela, Segundo de Guanacaste y Segundo de la Zona Sur.

► Cuadro 3.1

Cobertura territorial de los circuitos judiciales. 2015

Circuito	Provincia: cantón (distrito)	Extensión total (km ²)	Población por atender ^{a/}
Primero de San José	San José: San José (Carmen, Merced, Hospital, Catedral, Zapote, San Francisco, Uruca y Mata Redonda), Puriscal, Acosta (distrito de Palmichal) y Turubares	1.030	196.456
Segundo de San José	San José: Goicoechea, Coronado, Tibás, Moravia, Curridabat y Montes de Oca	322	480.101
Tercero de San José	San José: Escazú, Desamparados, Aserrí, Mora, Santa Ana, Acosta (San Ignacio, Guaitil, Cangrejal y Sabanillas), Alajuelita y San José (Hatillo, San Sebastián y Pavas)	890	735.472
Primero de la Zona Sur	San José: Pérez Zeledón Puntarenas: Buenos Aires	4.290	192.055
Segundo de la Zona Sur	Puntarenas: Corredores, Osa, Golfito, Coto Brus	5.239	166.736
Primero de Alajuela	Alajuela: Alajuela, Atenas, Poás, San Mateo y Orotina	857	381.866
Segundo de Alajuela	Alajuela: San Carlos, Upala, Los Chiles y Guatuso	7.046	283.360
Tercero de Alajuela	Alajuela: San Ramón, Grecia, Naranjo, Palmares, Zarcero y Valverde Vega	1.854	295.522
Cartago	San José: Tarrazú, Dota, León Cortes Cartago: Cartago, Paraíso, La Unión, Jiménez, Turrialba, Alvarado, Oreamuno y El Guarco	3.943	559.998
Heredia	Heredia: Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores, San Pablo y Sarapiquí	2.657	490.426
Primero de Guanacaste	Guanacaste: Liberia, Bagaces, Cañas, Abangares, Tilarán y La Cruz	6.090	188.080
Segundo de Guanacaste	Guanacaste: Nicoya, Santa Cruz, Carrillo, Nandayure y Hojancha	4.051	177.462
Puntarenas	Puntarenas: Puntarenas, Esparza, Montes de Oro, Quepos, Parrita y Garabito	3.643	251.170
Primero de la Zona Atlántica	Limón: Limón, Talamanca y Matina	5.348	180.595
Segundo de la Zona Atlántica	Limón: Pococí, Siquirres y Guácimo	3.840	252.928

a/ Se trata de un *proxy* de los usuarios potenciales de cada circuito, ya que las competencias de cada tribunal hacen imposible conocer las cantidades reales. El dato de población corresponde a la suma de los habitantes de los respectivos cantones y distritos.

Fuente: González, 2016 con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

en el *Primer Informe Estado de la Justicia*, en una democracia el deber del Poder Judicial es asegurar el más amplio acceso ciudadano al derecho a una justicia pronta, cumplida e igual para todos (PEN, 2015). Desde esta perspectiva, se torna relevante examinar la distribución de los tribunales de segunda instancia en el territorio nacional, según materia y circuito.

Debido a su naturaleza especializada, en Costa Rica los tribunales de segunda instancia tienen una alta concentración, más acentuada que la de los servicios judiciales de primera instancia. En este sentido sobresale el Segundo Circuito de San José, donde concurren al menos once despachos de diferentes jurisdicciones, incluyendo cuatro que resuelven la segunda instancia para todo el país: el tribunal de apelación de sentencia juvenil, los dos de materia administrativa y el agrario. Además, cabe destacar que solo los juzgados de trabajo y el de apelación de sentencia tienen presencia fuera de San José;

los demás despachos especializados se ubican en algún circuito josefino. Por último, los dos circuitos de la Zona Sur y el Segundo de la Zona Atlántica solo cuentan con tribunales mixtos, que atienden la segunda instancia en materia penal, civil y laboral al mismo tiempo (cuadro 3.2).

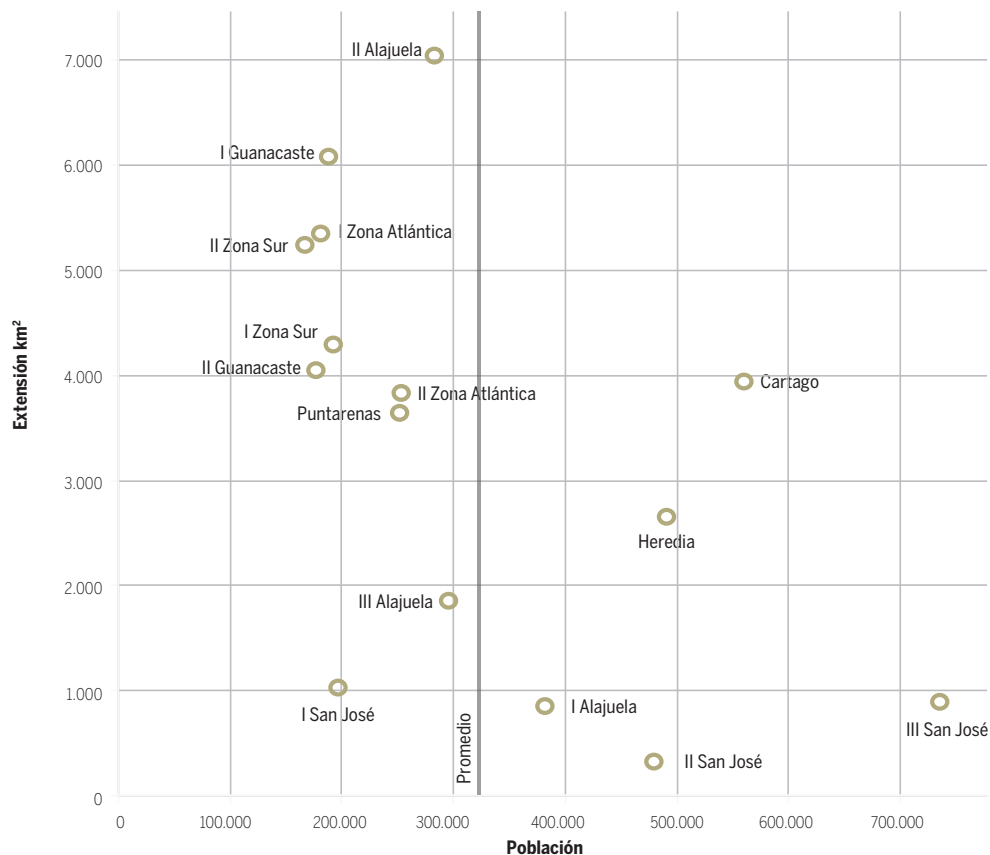
Principales resultados

Configuración espacial de la demanda

La demanda por el acceso a la justicia varía según el territorio. Por demanda se entiende los casos que las personas físicas y jurídicas presentan ante un despacho y cuya atención obliga al sistema a movilizar recursos de personal, infraestructura, logística y financieros. Dado que no todas las personas recurren a los tribunales, no puede confundirse el número de habitantes a los que potencialmente debe atender un circuito (cuadro 3.1),

Gráfico 3.1

Extensión territorial y población por atender, según circuito judicial. 2015 (extensión en km²)



Fuente: González, 2016 con datos del INEC.

con la estimación de la demanda efectiva que genera esa población.

Un primer indicador de la demanda efectiva es la litigiosidad, que se define como la cantidad de casos ingresados en primera y segunda instancia, por cada mil habitantes (gráfico 3.2). En el período 2010-2015 ocurrió un descenso generalizado en la litigiosidad en catorce de los quince circuitos con respecto a 2010. El promedio nacional pasó de 174 a 153 casos por mil habitantes, 21 menos en cada sede. La principal reducción tuvo lugar en el Primer Circuito de San José, donde el indicador se redujo en 86 casos, y en los circuitos de Puntarenas y Primero de la Zona Atlántica (37 casos por mil habitantes en ambos sitios).

Los datos del Primer Circuito de San José deben examinarse con cierto cuidado. El reporte de litigiosidad puede estar sobreestimado debido a la conformación

de su oferta. Además de concentrar tribunales especializados de cobertura nacional –que no están en el resto del conglomerado judicial–, los casos ingresados en primera instancia en las materias civil y penal, y en segunda instancia en civil y laboral, generan una carga de trabajo muy superior a la de los demás circuitos. Cabe indicar sin embargo que, si bien esta situación afecta el nivel de litigiosidad reportado, no necesariamente varía la tendencia a la disminución de la demanda, pues durante el período analizado no varió de modo significativo la distribución territorial de los servicios del Poder Judicial.

Ocho de los quince circuitos atienden una población y una demanda inferiores al promedio nacional. Cinco de ellos se encuentran en las zonas periféricas (cuadrante inferior izquierdo en el gráfico 3.3): Puntarenas, Primero de Guanacaste, Primero y Segundo de la Zona Sur y Primero de la Zona Atlántica, y los otros tres

Cuadro 3.2

Tribunales de segunda instancia, según materia y circuito judicial. 2015

	San José			Zona Sur		Alajuela			Guanacaste		Zona Atlántica		Cartago	Heredia	Puntarenas
	I	II	III	I	II	I	II	III	I	II	I	II			
Penal															
Penal	●	●	●												
Apelación de sentencia		●					●			●			●		
Apelación de sentencia penal juvenil		●													
Flagrancia		●													
Civil															
Civil		●	●												
Civil de menor cuantía		●													
Trabajo															
Trabajo		●											●		●
Trabajo de menor cuantía		●				●			●	●				●	
Administrativo															
Apelación contencioso administrativo y civil de hacienda		●													
Contencioso administrativo		●													
Agrario		●													
Familia		●													
Notarial		●													
Mixto ^{a/}				●	●		●	●	●		●	●	●	●	●

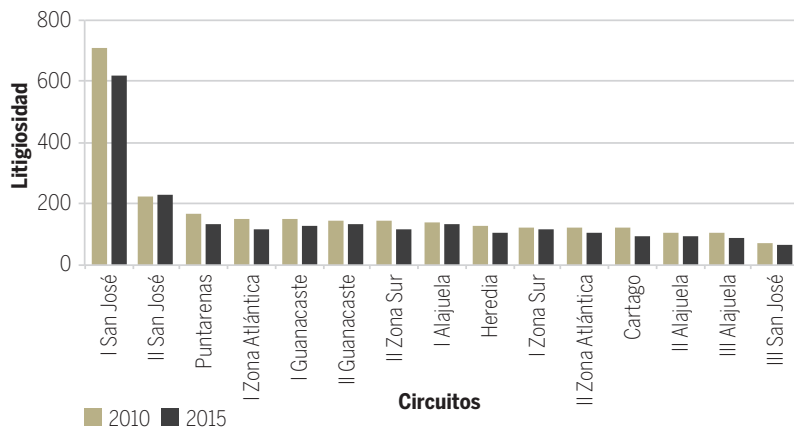
● Un tribunal ● Dos tribunales ● Tres tribunales

a/ Conocen la segunda instancia en las materias civil, penal y laboral.

Fuente: González, 2016 con datos del Poder Judicial.

Gráfico 3.2

Litigiosidad^{a/} por circuito^{b/}, según año. 2010 y 2015



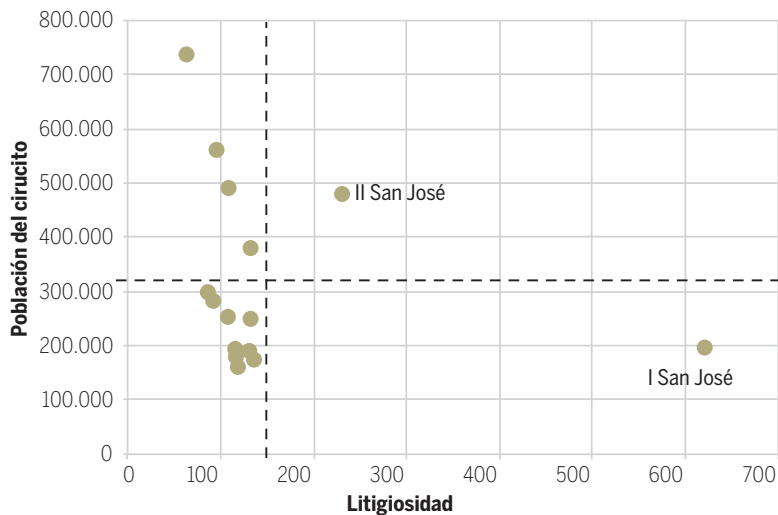
a/ Número de casos ingresados en primera y segunda instancia para todas las materias, por cada mil habitantes.

b/ Los circuitos Primero y Segundo de San José poseen tribunales con competencia nacional que no están en los demás circuitos, por lo que la litigiosidad está sobreestimada.

Fuente: González, 2016 con datos de Poder Judicial e INEC.

► **Gráfico 3.3**

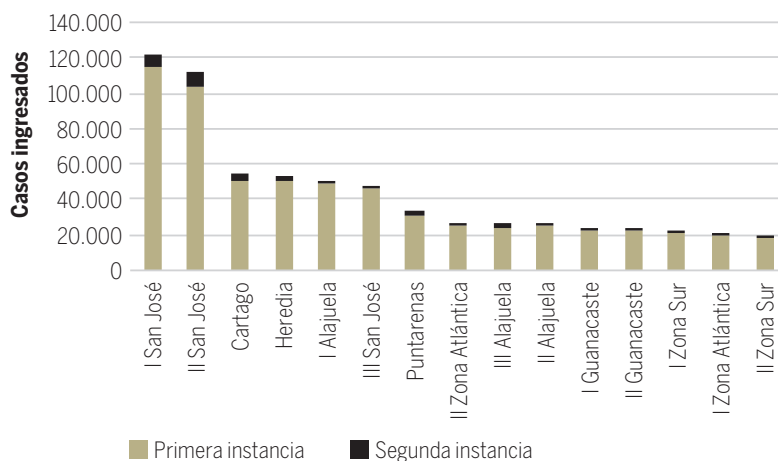
Comparación entre la población atendida y la demanda efectiva por servicios, según circuito judicial. 2015



Fuente: Elaboración propia con base en González, 2016.

► **Gráfico 3.4**

Distribución de los casos ingresados por circuito judicial, según estancia. 2015



Fuente: Elaboración propia con base en González, 2016.

pertencen al Valle Central: Segundo y Tercero de Alajuela y Tercero de San José. Hay dos circuitos que tienen comportamientos claramente diferenciados del resto: el Segundo de San José, que se caracteriza por cubrir a un gran número de habitantes y enfrentar una alta demanda (aunque algo sobreestimada, como ya se comentó) y el Primero de San José, que tiene por mucho el nivel más alto de litigiosidad del país, pero atiende a una población de las más reducidas.

Otro indicador de la demanda se obtiene de la desagregación según las instancias del proceso judicial. En 2015, el 94% de los casos, como promedio nacional, se concentró en la primera instancia, con pocas variaciones entre circuitos, aun en aquellos que, como el Segundo de San José, centralizan tribunales de segunda instancia. Ello sugiere que la concentración de los servicios judiciales de segunda instancia, si bien puede y es probable que deba atenuarse, ha sido una respuesta administrativa a la relativamente baja afluencia de casos: una descentralización que replicara la efectuada para la primera instancia provocaría una subutilización de la capacidad instalada (gráfico 3.4).

Por otra parte, existe una fuerte concentración territorial de la demanda en el Valle Central, como cabe esperar debido a los patrones de poblamiento del país. En 2015, los seis circuitos judiciales con más casos recibidos fueron del Valle Central y cuatro de ellos, Primero y Segundo de San José, Cartago y Heredia, recibieron en conjunto el 51,4% de los casos ingresados (gráfico 3.4).

También se puede analizar la demanda relacionando la carga de trabajo con la materia jurisdiccional. La idea detrás de este indicador es sencilla: no se puede asumir que la estructura de la demanda es similar en todo el territorio. Por ejemplo, los casos que recibe un circuito ubicado en un área rural, con poca violencia delictiva, probablemente son distintos a los de uno que atiende una zona urbana con más altos niveles de criminalidad.

En doce de los quince circuitos la materia penal es la que más casos recibe; en los otros tres predominan los cobros judiciales (cuadro 3.3). En el segundo puesto la situación es más diversa: en cinco sedes los asuntos relacionados con violencia doméstica son los más frecuentes, seguidos por los de tránsito (cuatro circuitos). Cuando se examina la importancia conjunta de las materias más recurrentes sobresalen dos perfiles: la combinación penal-cobro judicial-tránsito, en cualquier orden, está presente en un tercio de los circuitos (5/15) y la diada penal-violencia doméstica en otros cuatro.

La principal conclusión en este tema es que, pese a las disparidades en los perfiles de demanda, la variedad no es tal como para afirmar que existen contrastes marcados entre los circuitos. La materia penal está en uno de los tres primeros lugares en catorce de ellos, los cobros

► Cuadro 3.3

Materias predominantes en los casos ingresados en primera instancia, por circuito. 2015

Circuito	Materia 1	Materia 2	Materia 3
Primero de San José	Cobro judicial	Penal	Tránsito
Segundo de San José	Cobro judicial	Contencioso ^{a/}	Tránsito
Tercero de San José	Penal	Tránsito	Pensiones alimentarias
Primero de Alajuela	Penal	Cobro judicial	Tránsito
Segundo de Alajuela	Penal	Cobro judicial	Pensiones alimentarias
Tercero de Alajuela	Penal	Cobro judicial	Tránsito
Cartago	Penal	Tránsito	Pensiones alimentarias
Heredia	Penal	Tránsito	Cobro judicial
Primero de Guanacaste	Penal	Violencia doméstica	Cobro judicial
Segundo de Guanacaste	Penal	Violencia doméstica	Cobro judicial
Puntarenas	Penal	Violencia doméstica	Tránsito
Primero de la Zona Sur	Cobro judicial	Penal	Violencia doméstica
Segundo de la Zona Sur	Penal	Violencia doméstica	Contravenciones
Primero de la Zona Atlántica	Penal	Contravenciones	Pensiones alimentarias
Segundo de la Zona Atlántica	Penal	Pensiones alimentarias	Trabajo
Materia principal	Penal (12/15)	Violencia doméstica (4/15)	Tránsito (5/15)

a/ El único juzgado contencioso del país se ubica en este circuito.

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2016.

judiciales en nueve y los asuntos de tránsito en ocho. No parece haber una asociación entre las diferencias, la densidad poblacional o la urbanización de los territorios atendidos. Por último, es razonable pensar que las divergencias entre los perfiles tienen implicaciones en los costos de los servicios, como se verá más adelante. Lamentablemente, los registros contables del Poder Judicial no permiten un análisis desagregado desde esta perspectiva.

El análisis del flujo de casos muestra no solo la importancia de los circuitos Primero y Segundo de San José, Cartago y Heredia en la atención de la demanda, sino las áreas en que ésta se concentra. En términos generales destacan tres materias: cobro judicial, penal y tránsito, que en conjunto representaron el 61% de los asuntos ingresados en primera instancia en 2015, en tanto el 39% restante se distribuyó en diez ámbitos (diagrama 3.1).

Hay, sin embargo, un tema que debe ser resaltado: desde el punto de vista territorial, la demanda por servicios de justicia penal está menos concentrada que los cobros judiciales y los asuntos de tránsito. En particular, los circuitos Primero y Segundo de San José absorben la mayor parte del flujo de cobros judiciales en todo el país (área verde del diagrama 3.1). Contrástese esa situación con el flujo de casos de la justicia penal que se tramita en “otros circuitos” (área azul en el mismo diagrama): es más ancho que la suma de los flujos provenientes de

los circuitos Primero y Segundo de San José, Cartago y Heredia, que son los que más casos reciben al observar el total de casos ingresados.

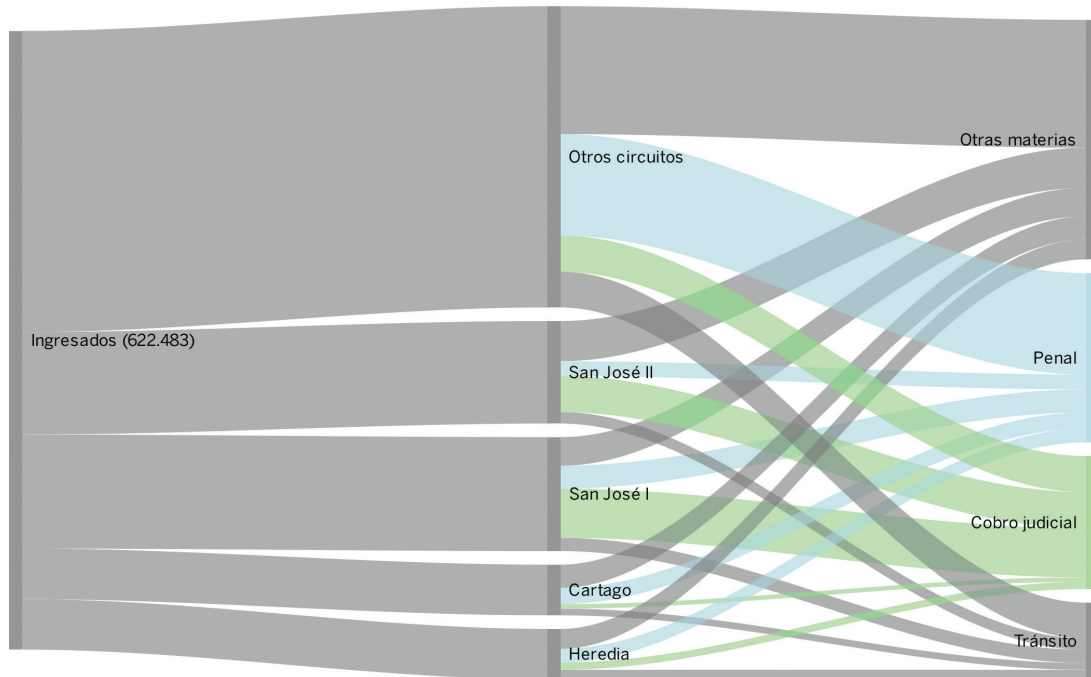
Distribución territorial de las capacidades institucionales

Una vez delineada la configuración territorial de la demanda por los servicios judiciales, los datos disponibles permiten una primera aproximación al estudio de las capacidades (recursos humanos, financieros, logísticos e infraestructurales) con que cuentan los circuitos. En esta oportunidad, debido a limitaciones de información, el análisis se circunscribe a dos aspectos: distribución del personal y del presupuesto.

Cabe indicar que, aun limitando el estudio a esas dos áreas, el panorama que aquí se describe es incompleto. Desde el punto de vista presupuestario, no se incluye una estimación de los recursos que se destinan a apoyar la acción de algunos circuitos mediante personal adicional (por ejemplo, jueces). Aunque en la práctica tal asignación refuerza las capacidades de los despachos para enfrentar su demanda, desde el punto de vista presupuestario esos recursos no pertenecen a ellos. Asimismo, a nivel central del Poder Judicial provee una serie de servicios administrativos y tecnológicos que no están contemplados en el presupuesto de los circuitos. Desafortunadamente,

► **Diagrama 3.1**

Distribución de casos ingresados en primera instancia, según principales circuitos^{a/} y materias^{b/}. 2015



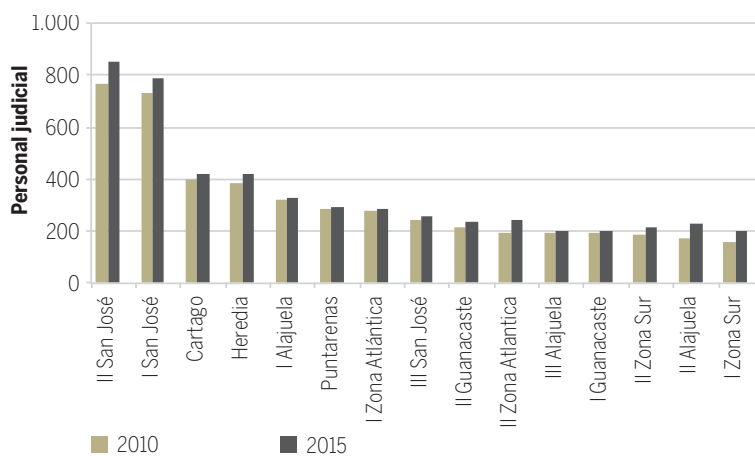
a/ La categoría "otros circuitos" incluye los restantes once circuitos judiciales.

b/ La categoría "otras materias" incluye: civil ordinario, agrario, contencioso, familia, pensiones alimentarias, violencia doméstica, trabajo, penal juvenil, contravenciones y notarial.

Fuente: González, 2016 con datos del Poder Judicial.

► **Gráfico 3.5**

Personal^{a/} judicial por circuito judicial, según año. 2010 y 2015



a/ Incluye jueces, defensores y personal administrativo asignados específicamente a cada circuito. Se excluye el personal de los órganos y oficinas de dirección y administración de cobertura nacional. No se cuenta con datos por circuito para la Fiscalía ni el Organismo de investigación Judicial.

Fuente: González, 2016 con datos del Poder Judicial.

en la actualidad, los registros contables del Poder Judicial no permiten efectuar un cálculo de costos de transferencia.

Personal

La variable de distribución del recurso humano incluye jueces, empleados administrativos y personal técnico judicial. Como es de esperar, habida cuenta del distinto tamaño de la población y la demanda efectiva que atienden, hay notables diferencias entre los circuitos. Los dos primeros de San José son los que tienen las nóminas más grandes, con cerca de 800 colaboradores cada uno en 2015 (gráfico 3.5). El personal de esas dos sedes es de tres a cuatro veces mayor que el de los ocho circuitos más pequeños. Por otro lado, es importante subrayar que durante el período 2010-2015 en todos los casos se incrementó el recurso humano asignado, aunque en distinta magnitud. En su conjunto, la planilla judicial pasó de 4.708 a 5.167 funcionarios y funcionarias (10,0% de aumento).

Cuando se compara la asignación de personal entre los años 2010 y 2015 con el tamaño de la población atendida, se observan cuatro situaciones. La primera es la de seis circuitos "pequeños" en términos de población, cuyo personal tuvo un crecimiento inferior al promedio

nacional. Son los circuitos Primero de la Zona Atlántica, Puntarenas, Primero y Segundo de Guanacaste, Tercero de Alajuela y Primero de San José. Como se ve, se trata de sedes ubicadas mayoritariamente en zonas rurales y periféricas.

La segunda situación es la de cinco circuitos también “pequeños” que tuvieron notables aumentos en sus nóminas: el Segundo de Guanacaste, el Primero y el Segundo de la Zona Sur, el Segundo de la Zona Atlántica y el Segundo de Alajuela.

La tercera situación es la de cuatro circuitos “grandes” con un personal que se expandió menos que el promedio nacional (Primero de Alajuela, Primero y Tercero de San José y Heredia).

Finalmente, el Segundo Circuito de San José tuvo un crecimiento ligeramente superior al promedio y casi duplicó el del Tercer Circuito de la misma provincia (11,1% frente a 4,9%), a pesar de que este último debe atender casi un cuarto de millón de personas más. No se aprecia un patrón territorial claro en el comportamiento de estas variables (gráfico 3.6).

Este tema también se puede analizar a través del indicador de personal judicial por 10.000 habitantes. El interés en este caso no es examinar las diferencias en el aumento de los recursos humanos en un período dado, sino tener una “fotografía” de las capacidades instaladas en cada circuito. Si el indicador de personal se mide territorialmente, descontando el efecto de los patrones de poblamiento mediante la aplicación de una tasa por 10.000 habitantes, es posible identificar las brechas existentes entre las sedes judiciales.

El Primer Circuito de San José es el único que tiene 40 personas por cada 10.000 habitantes. En un segundo grupo están los circuitos Segundo de San José, Primero y Segundo de Guanacaste, Segundo de la Zona Sur, Puntarenas y Primero de la Zona Atlántica, donde la tasa promedio es de 14 funcionarios. Los ocho circuitos restantes, en promedio, cuentan con 8 personas por cada 10.000 habitantes. Entre 2010 y 2015 no hubo cambios notorios en este indicador (mapa 3.2).

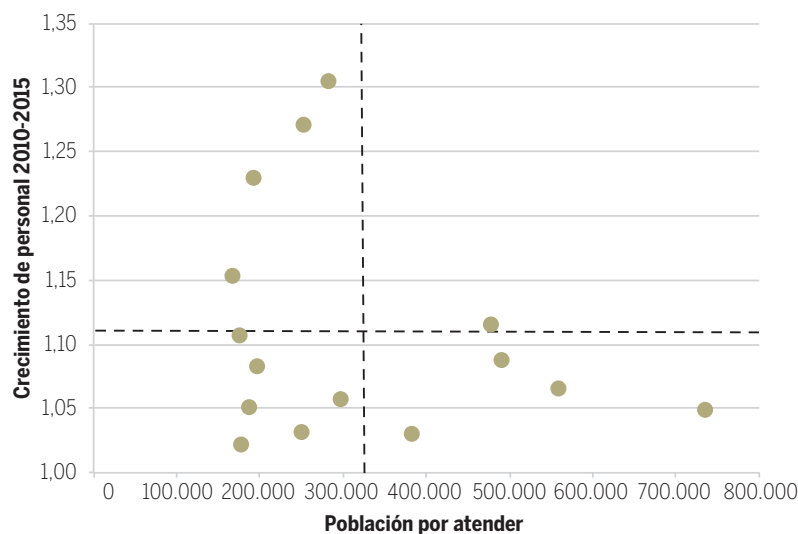
Presupuesto

El segundo indicador de capacidad institucional es el presupuesto. Es claro que más dinero no necesariamente implica mejor desempeño, pues en este último inciden otros factores relevantes, como la calidad de la gestión y del personal, la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos. No obstante, una dotación económica insuficiente limita las posibilidades de que una entidad cumpla a cabalidad con sus funciones. En otras palabras, un mayor presupuesto facilita la realización de más tareas, aunque no asegura que ello suceda.

En este ámbito existen asimetrías importantes entre

Gráfico 3.6

Crecimiento del personal^{a/} asignado entre 2010 y 2015 y tamaño de la población por atender en 2015, según circuito judicial^{b/}



a/ Incluye jueces, defensores y personal administrativo asignados específicamente a cada circuito. Se excluye el personal de los órganos y oficinas de dirección y administración de cobertura nacional. No se cuenta con datos por circuito para la Fiscalía ni el Organismo de investigación Judicial.

b/ Las líneas punteadas indican el promedio de las variables de población y crecimiento del personal judicial.

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2016.

circuitos (gráfico 3.7), como es de esperar habida cuenta de las diferencias en los servicios que prestan, la demanda que enfrentan y el tamaño de su personal. El Primer Circuito de San José es el que tiene la mayor dotación de recursos, y en el período 2010-2015 esta se incrementó en un 144% en términos nominales. Las cantidades absolutas reflejan la magnitud de la brecha: mientras en 2015 el circuito antes citado ejecutó 127.000 millones de colones, las demás sedes recibieron, en promedio, 11.000 millones cada una.

Cabe señalar también que el gasto en recursos humanos absorbe en promedio el 90% del presupuesto ejecutado en cada circuito, proporción que se mantuvo durante el período analizado.

Un mismo presupuesto puede ser destinado a circuitos que enfrentan demandas muy disímiles y, por el contrario, entidades con demandas similares pueden recibir asignaciones muy distintas. En ambos casos, la relación entre demanda y presupuesto, medida por el número de casos ingresados, brinda un primer acercamiento, muy general, a la eficacia en la utilización de los recursos. Se trata, desde luego, de un indicador poco preciso, puesto que no considera el efecto de la complejidad de los casos,

Mapa 3.2

Personal^{a/} judicial por 10.000 habitantes, por circuito^{b/}. 2015



a/ Incluye jueces, defensores y personal administrativo. No se cuenta con datos por circuito para el personal de la Fiscalía, ni del OIJ. Se excluye el personal de dirección y administración que tiene competencia nacional.
 b/ No hay ningún circuito que posea entre 19 y 39 funcionarios por diez mil habitantes, por lo cual no se incluye ese intervalo.

Fuente: González, 2016 con datos del Poder Judicial y del INEC.

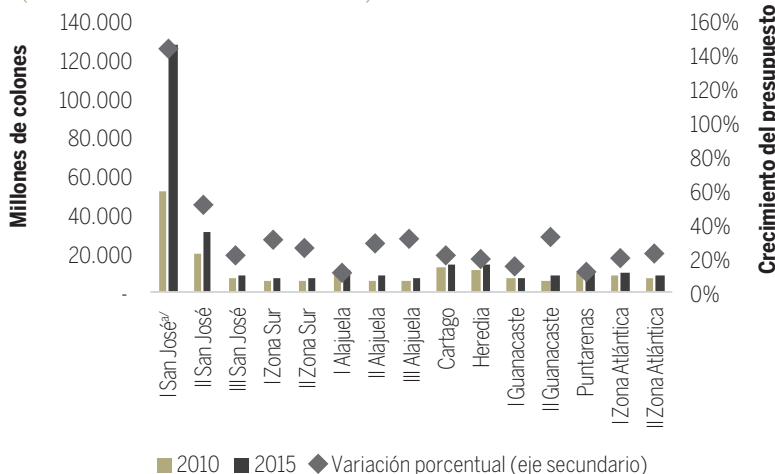
ni la estructura de la oferta de cada circuito (cantidad y diversidad de servicios). Aun así, ayuda a orientar indagaciones más profundas sobre los criterios de asignación y uso del presupuesto.

Desde esta perspectiva puede decirse que, en términos generales, la relación entre la demanda efectiva y el presupuesto asignado es la que cabe esperar: a mayor número de casos ingresados, mayor presupuesto (gráfico 3.8). Sin embargo, la relación no es lineal. Hay circuitos que atienden el doble de casos que otros pero reciben casi la misma cantidad de recursos. Así por ejemplo, en 2015 el Tercer Circuito de San José tuvo un presupuesto de 7.900 millones y atendió 47.000 casos, mientras que el Segundo de Guanacaste y el Segundo de la Zona Atlántica recibieron 8.200 y 8.100 millones, respectivamente, y atendieron 23.000 y 27.000 casos, en su orden. Por otra parte, hay dos circuitos que se separan claramente del resto, tanto desde el punto de vista presupuestario como el de demanda: el Primero y el Segundo de San José. En síntesis, la relación entre presupuesto y demanda no es uniforme.

Como consecuencia de lo anterior, las diferencias de costo por caso son apreciables. En el Primer Circuito de San José superó el millón de colones en 2015, en tanto que en el Tercero de San José, el de menor costo, la cifra fue inferior a 200.000 colones. Utilizando este último circuito como base de comparación, el costo por caso es seis veces mayor en el Primer Circuito de San José, tres veces más alto en el Primero de la Zona Atlántica, el Segundo de la Zona Sur y el Segundo de Guanacaste, cerca de dos veces mayor en Puntarenas y un 50% superior, en promedio, en las demás sedes (cuadro 3.4).

Gráfico 3.7

Presupuesto ejecutado y tasa de crecimiento, según circuito judicial. 2010 y 2015 (millones de colones corrientes)



a/ El presupuesto del Primer Circuito Judicial de San José no incluye las oficinas administrativas de cobertura nacional, pero sí los montos destinados a los órganos de dirección de la Defensa Pública y el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), así como de la dirección, secretaría e investigación criminal del OIJ. Para 2015, las cantidades totales de investigadores y fiscales se contabilizan dentro de la Dirección del OIJ y del Ministerio Público, respectivamente.

Fuente: González, 2016, con datos del Poder Judicial.

Indicadores territoriales de desempeño judicial

En cada edición del *Anuario Judicial* se publica un conjunto de estadísticas sobre el volumen de trabajo de las distintas jurisdicciones. Esta información provee la base para la estimación de indicadores generales sobre la capacidad del sistema para dispensar una justicia pronta, tales como la duración de los procesos por materia, la productividad por juez y la mora judicial. Estos indicadores tienen un gran valor, pues proporcionan un punto de entrada para dar seguimiento al desempeño del Poder Judicial. Sin embargo, por su carácter general tienen un alcance acotado: no permiten examinar con detalle las diferencias existentes dentro del mismo sistema, un asunto relevante pues, en un conglomerado institucional que tiene una amplia cobertura en el territorio nacional, no se puede asumir que todas las dependencias tienen un rendimiento similar al promedio nacional.

Ese es, precisamente, el objetivo de esta sección. Aunque utiliza las estadísticas oficiales, va más allá, pues profundiza y reprocessa los datos para identificar brechas territoriales en el desempeño del sistema. Además aporta evidencia de las importantes limitaciones que tienen los registros del Poder Judicial, como fuente de información para el seguimiento y la toma de decisiones. A juicio de este Informe, esto último constituye un desafío pendiente que requiere atención en el corto plazo.

Brechas territoriales en la productividad judicial

El principal indicador de la productividad judicial es la cantidad de casos que el personal de un despacho es capaz de atender en un año determinado. Un segundo indicador es la mora judicial o circulante, que corresponde a los asuntos que quedan pendientes de resolución al finalizar cada año. En este informe fue posible construir ambas medidas para cada uno de los quince circuitos judiciales.

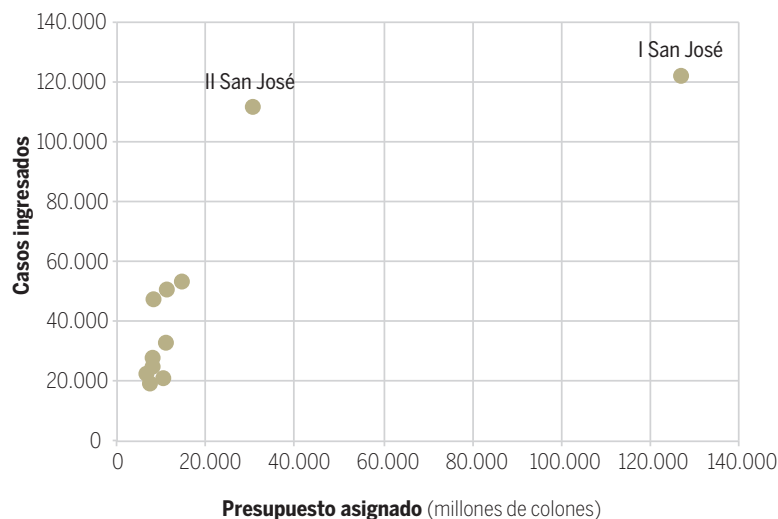
En 2015 existían diferencias superiores al 100% entre las sedes de mayor y menor productividad. El grupo es encabezado por el Tercer Circuito de San José, que resuelve 196 casos por funcionario. En un rango de entre 109 y 145 casos figuran once circuitos: los dos primeros de San José, los tres de Alajuela, Cartago, Puntarenas, Heredia, el Segundo de la Zona Atlántica, el Primero de Guanacaste y el Primero de la Zona Sur. Los tres restantes tienen una productividad promedio de 93 casos; entre ellos, el Primer Circuito de la Zona Atlántica registró la productividad más baja: 81 casos por funcionario (mapa 3.3).

El mapa 3.3 ilustra la mora judicial en 2015, graficada mediante círculos. A mayor tamaño del círculo, mayor cantidad de casos pendientes. Los circuitos Primero

Gráfico 3.8

Casos ingresados y presupuesto asignado^{a/}, según circuito judicial. 2015

(presupuesto en millones de colones corrientes)



a/ El presupuesto del Primer Circuito Judicial de San José no incluye las oficinas administrativas de cobertura nacional, pero sí lo destinado a los órganos de dirección y administración de la Defensa Pública, el Ministerio Público y el OIJ. Para 2015, las cantidades totales de investigadores y fiscales se contabilizan dentro de la Dirección del OIJ y del Ministerio Público, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2016.

Cuadro 3.4

Costo por caso ingresado, según circuito judicial. 2015

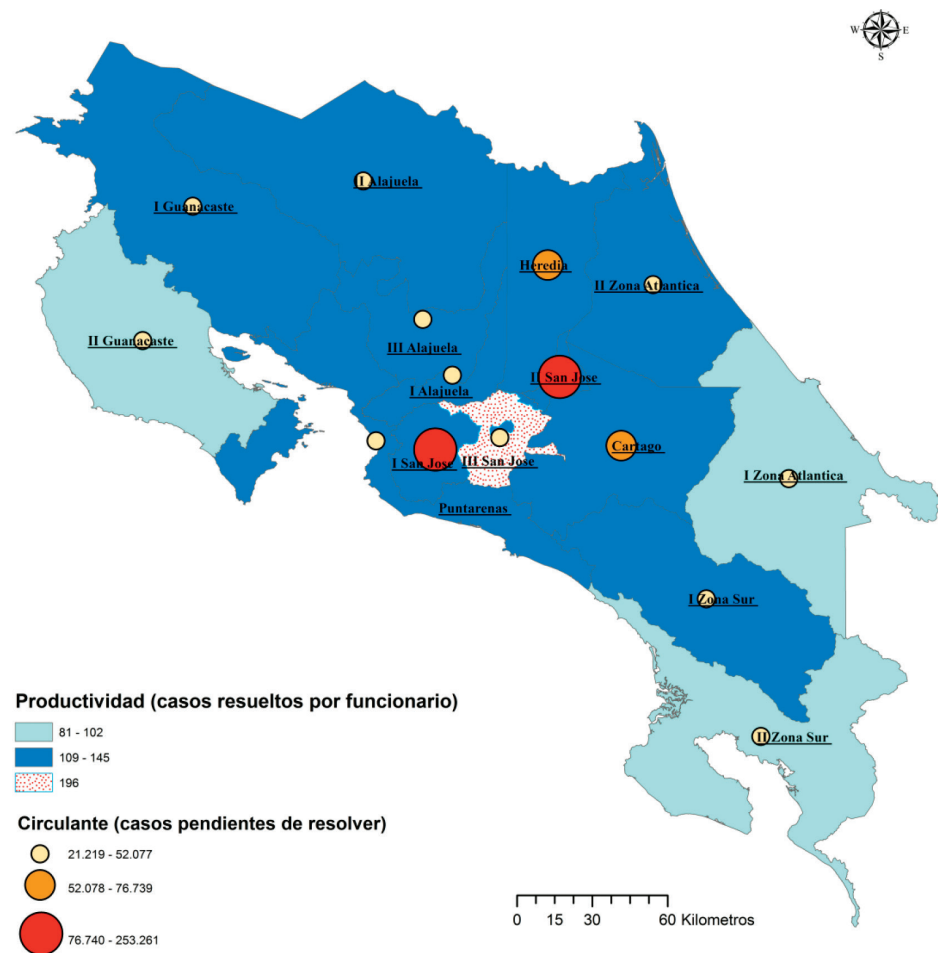
Circuito	Costo por caso	Razón con respecto al menor costo
Primero de San José ^{a/}	1.046.224	6,2
Primero de la Zona Atlántica	494.829	3,0
Segundo de la Zona Sur	391.019	2,3
Segundo de Guanacaste	343.356	2,0
Puntarenas	322.980	1,9
Primero de la Zona Sur	308.015	1,8
Primero de Guanacaste	307.404	1,8
Segundo de Alajuela	301.614	1,8
Segundo de la Zona Atlántica	298.262	1,8
Tercero de Alajuela	292.765	1,7
Segundo de San José	274.318	1,6
Cartago	272.862	1,6
Heredia	267.683	1,6
Primero de Alajuela	223.249	1,3
Tercero de San José	167.572	1,0

a/ El presupuesto del Primer Circuito Judicial de San José no incluye las oficinas administrativas de cobertura nacional, pero sí los montos destinados a los órganos de dirección de la Defensa Pública y el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), así como de la dirección, secretaría e investigación criminal del OIJ. Para 2015, las cantidades totales de investigadores y fiscales se contabilizan dentro de la Dirección del OIJ y del Ministerio Público, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2016.

Mapa 3.3

Productividad y circulante por circuito judicial. 2015



Fuente: González, 2016, con datos del Poder Judicial.

y Segundo de San José, con desempeños similares al promedio nacional, tienen el circulante más alto, superior a los 200.000 casos. Les siguen los circuitos de Cartago y Heredia, con una media de 73.000 casos, y en un tercer grupo aparecen los restantes once circuitos, con un promedio de 37.000 casos pendientes.

Cabe señalar que los circuitos menos productivos (Segundo de la Zona Sur, Segundo de Guanacaste y Primero de la Zona Atlántica) no tienen circulantes especialmente altos.

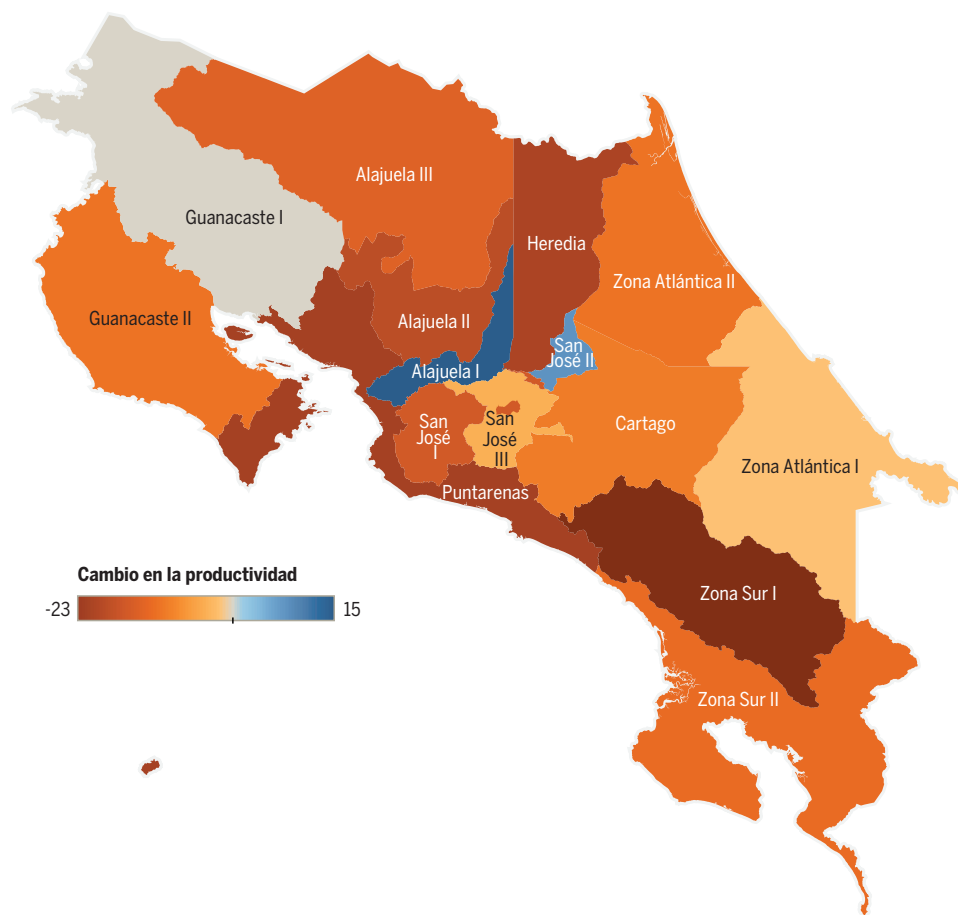
Un tema importante de dilucidar es si, habida cuenta la creciente inversión que ha recibido el sistema judicial, su productividad está mejorando. La respuesta es negativa, al menos en los últimos años: la productividad en 2015 fue, en promedio, inferior a la de 2010. Este com-

portamiento fue inducido por una baja generalizada en doce de los quince circuitos. Las excepciones fueron el Segundo de San José y el Primero de Alajuela, que tuvieron un desempeño positivo, y el Primero de Guanacaste, que se mantuvo igual (mapa 3.4).

Las tonalidades en el mapa 3.4 muestran la reducción de la productividad judicial. En los doce circuitos donde ello sucedió, la disminución promedio fue de -14 casos por funcionario. Sobresalen Heredia, Puntarenas y el Primer Circuito de la Zona Sur, con -22 casos como media. Este hallazgo contrasta con el descenso de la litigiosidad mencionado en una sección anterior de este capítulo, que tuvo lugar en trece de los quince circuitos y fue de -19 casos en promedio. Ello significa, en síntesis, que menos personas solicitaron los servicios judiciales,

Mapa 3.4

Cambios^{a/} en la productividad^{b/} por circuito judicial. 2010-2015



a/ Variación de la productividad entre 2010 y 2015.

b/ Número de casos terminados en primera y segunda instancia, entre la cantidad total de personal de cada circuito (no se incluye el personal de la Fiscalía ni del OJ).

Fuente: González, 2016, con datos del Poder Judicial.

pero el sistema no aprovechó esa circunstancia para dispensar una justicia más pronta, sino que, por el contrario, desmejoró en su rendimiento.

Un indicador más fino de la productividad son los casos tramitados por juez, controlando el efecto del tamaño del circuito. En el gráfico 3.9 puede verse la cantidad de jueces respecto a la productividad por juez en cada sede.

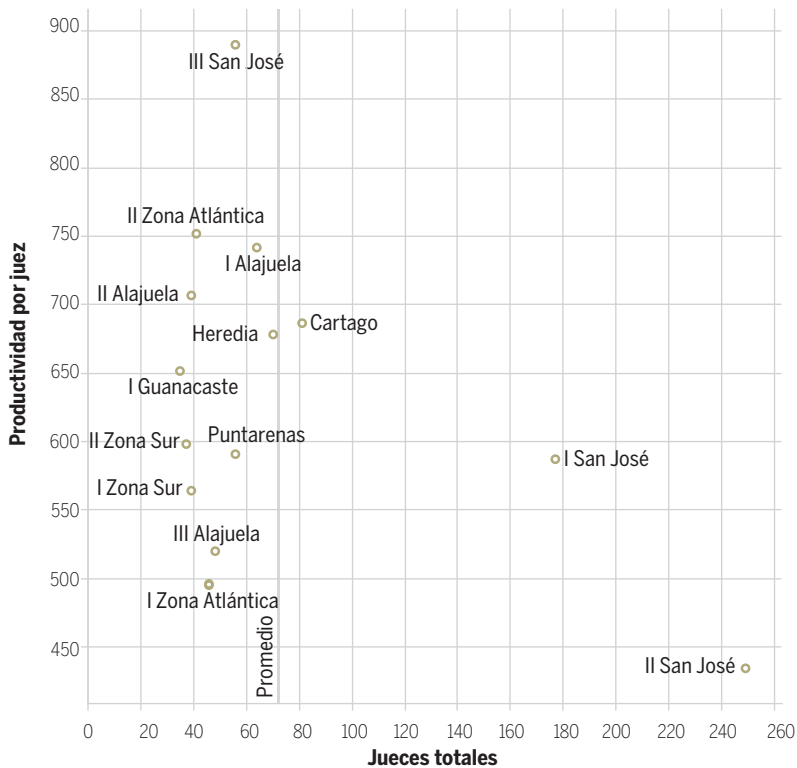
El principal resultado del análisis es que no hay una relación directa entre la cantidad de jueces y su productividad (gráfico 3.9). El Tercer Circuito de San José, señalado antes como el más productivo, es también el que tiene los jueces con mejor desempeño, pero es una sede de tamaño inferior al promedio nacional. En el otro extremo está el Segundo Circuito de la misma provincia, que presenta la más baja productividad y el mayor número de jueces.

Por otra parte, es interesante observar las disparidades entre circuitos que tienen cantidades similares de jueces. Doce de ellos tienen entre cuarenta y ochenta operadores judiciales, pero exhiben notables variaciones en términos de productividad. Es el caso, por ejemplo, de los circuitos Primero y Segundo de la Zona Atlántica: en 2015 presentaban una diferencia de apenas cinco jueces, pero el Segundo reportó 256 más casos terminados por juez, situación que también ocurrió en los circuitos Primero y Tercero de Alajuela. Esto sugiere que hay amplios espacios de mejora en algunas sedes que, sin tener perfiles de demanda muy distintos a los de los circuitos más productivos, tienen desempeños marcadamente inferiores.

Estos indicadores evidencian importantes brechas territoriales en la productividad del sistema: “bolsones”

Gráfico 3.9

Jueces totales y productividad por juez^{a/}, según circuito judicial. 2015



a/ Número de casos terminados en primera y segunda instancia, entre la cantidad total de jueces de cada circuito.

Fuente: González, 2016, con datos del Poder Judicial.

altamente productivos que coexisten con amplios segmentos de más bajo desempeño, pese a dotaciones de recursos y perfiles de demanda similares.

Brechas territoriales en la duración de los casos: un desafío pendiente

Este Informe se proponía analizar a profundidad la duración de los procesos en las materias penal, laboral, de familia y contencioso-administrativo, por circuito, y

delimitar grupos o tipos de casos según las duraciones extremas, a fin de proveer más información sobre las diferencias entre despachos. La idea era describir el camino que sigue un expediente y el tiempo que toma realizar cada etapa, de modo que se pudieran identificar áreas o procedimientos que requieren planes de mejora para acelerar la gestión³. El estudio se delimitó para los casos terminados en 2015 y se basaría en el sistema de gestión electrónica con que cuenta un gran porcentaje de los juzgados del país (Sistema Integrado de Gestión (Sigma, por su sigla en inglés)⁴.

No obstante, los vacíos de información y la deficiente calidad de las bases de datos impidieron llevar a cabo el estudio. Por lo tanto, en este apartado se optó por reportar los hallazgos en cuanto al estado de las fuentes de información, como una forma de contribuir a orientar la revisión de los procesos de recopilación de datos en el conglomerado judicial.

Los registros estadísticos del Poder Judicial incluyen los promedios de duración de los procesos en las distintas materias, para ciertas etapas y ciertos años. No obstante, los datos presentan las siguientes falencias:

- Son promedios nacionales, que no pueden desagregarse por despacho, o territorialmente.
- No suelen incluir todas las fases que sigue un caso, desde su inicio hasta su terminación, sino que se mide por fragmentos (primera y segunda instancias, duración en sala, por ejemplo).
- No es posible dar seguimiento a un caso para conocer cuánto dura en cada etapa y sumar el total, es decir, no existe trazabilidad, porque las causas están agregadas en promedios nacionales.
- Los promedios invisibilizan las situaciones extremas que el *Primer Informe Estado de la Justicia* encontró en las materias penal y laboral, y que se asocian con áreas de riesgo para la tutela efectiva de derechos.
- No permiten individualizar por grupos de casos o de usuarios, de modo que no es posible definir una tipología, por ejemplo, según el delito (contra la vida, por ejemplo) o el perfil de las partes (mujer joven). Con esa información se podría dar respuesta a una

³ A este respecto Fernández (2009) señala que: “No existe una regla universal que determine en qué consiste una dilación debida y cuál es indebida. No es posible establecer claramente un marco temporal preciso para la tramitación de un proceso, lo que determina que debe ubicarse en términos relativos, bajo una ponderación de múltiples factores que concurren en cada caso concreto. A saber, la complejidad de los litigios, los aspectos que se encuentran en discusión, la conducta procesal y personal de las autoridades y la consideración de los medios disponibles”.

⁴ Este sistema registra los movimientos de los casos desde su inicio hasta su cierre definitivo. Inicialmente se pensó en trabajar con una muestra tomada de los juzgados de las materias de interés que contarán con ese sistema, y luego se distribuirían y seleccionarían los expedientes según los despachos con mayor número de asuntos ingresados.

de las principales inquietudes que tienen las personas cuando participan en una querrela judicial, que es la duración de su proceso.

Con los registros disponibles, la principal conclusión es que, hoy por hoy, el Poder Judicial carece de un sistema de información que permita generar, en tiempo real, reportes pormenorizados para medir y evaluar su desempeño, más allá de indicadores agregados y generales para el conjunto de la institución. Para reconstruir las duraciones específicas, se requiere una mejora sustancial en este ámbito, pues por ahora una iniciativa en tal sentido demandaría esfuerzos extraordinarios (estudios especiales de campo, como por ejemplo un muestreo de expedientes).

Condiciones actuales de las bases de datos

El punto de partida del fallido intento por examinar en detalle el desempeño del Poder Judicial en materia de justicia pronta, fue el reprocesamiento de una base de datos de casos terminados en 2015 en las cuatro materias seleccionadas. Esta base fue generada por el Poder Judicial para este Informe a partir del Sigma, mismo repositorio que alimenta la elaboración de los indicadores anuales de justicia. A lo largo de 2016 se recibieron cuatro versiones de bases de datos (cuadro 3.5), cada una de las cuales trataba de solventar las falencias de la anterior. Sin embargo, al finalizar el año no se había logrado contar con información completa y certera.

Para llevar a cabo un análisis como el planteado inicialmente se requiere que la configuración de las bases de datos permita seguir cada caso a lo largo de todo el proceso, así como una documentación completa para el adecuado uso de la información⁵. Con los datos del Sigma se pretendía conocer las características de los procesos y los intervinientes, además de las fechas de ingreso y salida por etapa, a fin de cumplir con las expectativas de estudio.

La primera base de datos presentaba un notable subregistro de asuntos finalizados con respecto al *Anuario Estadístico*, pues al realizar el informe el sistema contenía un filtro que limitó a ciertos casos la búsqueda y generación de datos. Además cabe señalar que, debido al volumen de registros, la depuración de los reportes del Sigma que lleva a cabo la Sección de Estadística se inicia cada año con cierto retraso: la información de las causas que terminaron algún procedimiento en 2015 todavía presentaba deficiencias cualitativas importantes durante la mayor parte de 2016. Por ejemplo, en la columna

donde se consigna el sexo de los intervinientes aparece tanto “femenino” como “mujer”, o “masculino” y “hombre”. Otra limitación son los datos faltantes sobre sexo y estado civil (el 37% de los registros no tiene estado civil, el 24% no tiene sexo). Los vacíos pueden estar asociados a desconocimiento del atributo o a que la información se considera irrelevante para el caso. Finalmente, en las columnas donde se consigna en qué fase concluyó el asunto tampoco existe la homogeneidad que se requiere en una base de datos; por ejemplo, aparece “3.Conclusiva” y “Conclusiva”, “4.Ejecución”, “4.En Ejecución” y “Etapas de Ejecución”.

Buena parte de estos problemas se puede solventar con la elaboración de manuales de codificación preestablecida en los diferentes campos. En el transcurso de la investigación no se tuvo acceso a ellos, pese a que fueron ofrecidos y solicitados en múltiples ocasiones.

Para el Poder Judicial es clave disponer de sistemas de información, y es por ello que ha hecho cuantiosas inversiones para adquirirlos. Sin embargo, estos no generarán valor agregado si no hay un esfuerzo paralelo por capacitar a las y los funcionarios que registran la información, hacer conciencia sobre la responsabilidad de estos últimos con respecto a la calidad de los datos y establecer procedimientos para garantizar que esa calidad se logre.

Para concluir este apartado, a continuación se presentan tres lineamientos extraídos del *Código de Buenas Prácticas Estadísticas* del Sistema Estadístico Nacional, elaborado por el INEC, que pueden ayudar a generar sinergias entre ese Instituto y el Poder Judicial, para que este perfeccione sus sistemas de información como fuente de insumos esenciales para la toma de decisiones.

Práctica 7: El INEC y los demás miembros del Sistema de Estadística Nacional deben elaborar y difundir estadísticas oficiales respetando la independencia científica, y hacerlo de forma objetiva, profesional y transparente, de modo que se trate a todos los usuarios por igual. Uno de los criterios para el cumplimiento de esta Práctica es documentar y poner a disposición del público las normas, las clasificaciones, los métodos y los procesos utilizados en la producción de estadísticas oficiales.

Práctica 10: En todas las etapas del proceso estadístico, el INEC y los demás miembros del Sistema de Estadística Nacional deben utilizar procedimientos y herramientas que garanticen la calidad de las estadísticas oficiales. Los criterios de cumplimiento para esta Práctica son:

⁵ Se requiere para cada número único por fila, información sobre las duraciones en los despachos, según la fase del proceso y las características de los intervinientes. Los datos disponibles muestran el caso separado en filas distintas para cada despacho y fase y, además multiplicativo según el número de intervinientes.

► Cuadro 3.5

Descripción de las bases de datos utilizadas para el cálculo de la duración de los procesos por circuito

Base	Registros	Variables	Limitaciones
Primera base de datos: mayo de 2016	149.920 filas	Materia, tipo de caso, terminación, intervinientes, fase, despacho	Las variables no estaban codificadas (la base no estaba limpia). Subregistro importante con respecto a los casos terminados reportados en 2015. Al elaborar el reporte del Sigma se dejó aplicado un filtro que limitó los datos a solo algunos casos.
Segunda base de datos: julio de 2016	Entre 30.000 y 40.000 en las materias de familia, laboral y contencioso-administrativo y casi 300.000 en materia penal.	Se eliminaron las variables de los intervinientes, no fue posible conocer información de los usuarios.	A la base de datos provista por la Sección de Estadística, la Unidad Tecnológica Informática (TI) le agregó información sobre las fases de los procesos. Las fases y los despachos no coincidían. El procesamiento de la duración por fase se hizo imposible. Las variables seguían sin estandarizar, pues los casos introducidos antes del 2016 no se habían "limpiado".
Tercera base de datos: septiembre de 2016"	Familia: 28.358 casos terminados Laboral: 7.132 Penal: 118.135 Contencioso: 14.583	Se eliminaron las variables de fase e intervinientes. Solo se usaron las bases de datos utilizadas para la elaboración del <i>Anuario Estadístico</i> , que tiene pocas variables, pero sí incluyen la de despacho, con lo cual se podría hacer el cálculo por circuito.	Se detectó que los totales de esta base no coincidían plenamente con los del Anuario. Fue imposible identificar los casos perdidos; se desconoce si están en un solo tipo o distribuidos. Se entregaron únicamente datos de primera instancia.
Cuarta base de datos: diciembre de 2016	Incluyó casos terminados en todas las instancias, para las cuatro materias de interés. Se recibieron bases de datos de casos terminados de la jurisdicción de familia en 2015, así como de la materia laboral en segunda Instancia, las salas Primera y Segunda, y los tribunales de apelación contencioso-administrativo, de casación contencioso-administrativo y contencioso-administrativo.	Se repitió la situación de la base anterior: pocas variables disponibles. Se incluyeron descripciones del tipo de caso, del asunto terminado, el juez decisor, el juez tramitador, el delito y la duración. En algunos casos también se reportó el lugar de origen.	Persistieron las diferencias entre la base de datos y el <i>Anuario Estadístico</i> . Cada base tiene una estructura diferente. La información se despliega en una enorme cantidad de hojas de Excel, cuya codificación habría tomado un tiempo del que no se disponía, dado que el informe debía ser entregado en abril de 2017.

- ▶ Los cuestionarios, metodologías, manuales, aplicaciones informáticas y demás instrumentos se deben probar y validar antes de iniciar el proceso de recolección de datos.
- ▶ En los procesos de captura, codificación, crítica y validación de la información se deben utilizar sistemas informáticos.
- ▶ Se deben efectuar revisiones del proceso estadístico con métodos normalizados y sistemáticos, de acuerdo con el cronograma establecido. Los estudios y análisis de las revisiones deben darse a conocer al público.
- ▶ En las estadísticas obtenidas a partir de registros administrativos, los conceptos y definiciones utilizados deben ser concordantes con los requeridos para fines estadísticos.

Práctica 14: Las estadísticas oficiales producidas por el INEC y los demás miembros del Sistema de Estadística Nacional deben reflejar la realidad de forma precisa y confiable. Para el cumplimiento de esta Práctica se consideran los siguientes criterios:

- ▶ Se deben evaluar y validar los datos originales, los resultados intermedios y la producción estadística, y hacer comparaciones con otra información estadística cuando proceda.
- ▶ De forma rutinaria se deben realizar estudios y análisis de revisiones, a fin de utilizarlos internamente para mejorar los procesos estadísticos.

Metodología

El presente análisis buscó comparar algunos indicadores de gestión a nivel de circuitos judiciales, para identificar los cambios ocurridos entre los años 2010 y 2015, así como evidenciar y describir las brechas existentes entre sedes. Este ejercicio constituye una aproximación al tema de interés, pero no desarrolla ni toma en cuenta la complejidad de los casos según materia, puesto que los datos disponibles no permiten cuantificar esa variable.

Para la recolección y sistematización de los datos e indicadores se utilizó el programa Excel, mediante el cual se construyó una base de datos con toda la información recabada. Los gráficos fueron elaborados con los programas Excel y Tableau, y para confeccionar los mapas se usó Tableau y ArcGIS.

Fuentes

Los datos del personal por circuito se tomaron de la relación de puestos del Poder Judicial que cada año da a conocer el Ministerio de Hacienda, e incluyen jueces, defensores y funcionarios administrativos asignados específicamente a cada sede. No se consideró al personal de los órganos y oficinas de dirección y administración de cobertura nacional. No fue posible contar con datos por circuito del personal de la Fiscalía ni del OIJ.

La información sobre cargas de trabajo proviene de los anuarios judiciales que publica el Departamento de Planificación del Poder Judicial y solo incluyen los movimientos ocurridos en los tribunales de primera y segunda instancia según se consigne, es decir, no toman en cuenta las tres salas de casación ni la Sala Constitucional. Los datos de presupuesto por circuito fueron obtenidos de los informes *Costo de la Justicia*, elaborados por la Sección de Planes y Presupuestos del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

Finalmente, los datos de la población atendida por cada circuito corresponden a estimaciones del INEC, realizadas con base en la distribución de cantones en cada circuito, facilitada por el Departamento de Planificación del Poder Judicial.

Agenda de investigación futura

El Poder Judicial ha puesto en marcha una serie de intervenciones para atender la problemática de la mora judicial, que es una de las demandas más sentidas de la población. En este ámbito sería relevante llevar a cabo evaluaciones de impacto, para conocer cuáles acciones dieron mejores resultados y por qué.

Al medir la duración de los casos es necesario tomar en cuenta el proceso como un todo. Así por ejemplo, en materia penal el análisis tendría que iniciar desde la investigación en el OIJ, e incluso considerar la fase de ejecución de la sentencia. Este último tema, en especial, fue señalado por los y las participantes en el taller de consulta de este capítulo. La respuesta a la pregunta ¿cuánto tarda una sentencia en ejecutarse? es desconocida para el Poder Judicial.

Por último, dado que en algunas jurisdicciones se han realizado cambios normativos importantes (contencioso-administrativo y, más recientemente, la materia laboral), sería útil que los sistemas de información permitan la comparación entre casos del “viejo” y el “nuevo” proceso, como una forma de determinar si las reformas cumplieron su cometido.

► Insumos

Los insumos principales de este capítulo fueron la ponencia *Indicadores territoriales del Poder Judicial*, de Luis Antonio González, y el *Reporte de hallazgos e incidencias en la investigación de duraciones de procesos del Poder Judicial*, elaborado por Cathalina García.

► Créditos

Borrador del capítulo:

Jorge Vargas-Cullell y Ronald Alfaro.

Edición técnica: Evelyn Villarreal.

Revisión de cifras: Mario Herrera.

Participantes en el taller de consulta sobre duración

de los procesos: Erick Alfaro, Esteban Arguedas,

Francisco Arroyo, Milena Conejo, Alfredo Jones,

Sonia Navarro, Ana Ericka Rodríguez, Rocío Rojas,

Mario Serrano y Marlen Vargas.

Lectura crítica: Alfredo Jones.

Capítulo 4

La calidad del recurso humano en el Poder Judicial

4

Síntesis de hallazgos y desafíos

Acorde con el diseño institucional del Poder Judicial, la gestión del recurso humano tiene diferentes niveles de desarrollo en las entidades que conforman ese sistema. Históricamente, la función central del Departamento de Personal se concentró en asuntos operativos como contrataciones, despidos y pago de salarios, y los demás órganos –en ejercicio de su autonomía– asumieron buena parte de los procesos de reclutamiento, selección y capacitación, motivo por el cual hoy en día presentan escenarios distintos, tanto en su marco normativo como en sus prácticas.

La ahora denominada Dirección de Gestión Humana realiza esfuerzos por mejorar y estandarizar sus procedimientos, mediante acciones como la definición de perfiles de puestos por competencias y el cumplimiento de las mejores prácticas internacionales en la materia. Ello ha ido acompañado de un reforzamiento de sus capacidades, que han crecido significativamente tanto en términos de personal y presupuesto, como en alcance y cobertura dentro del conglomerado judicial. Sin embargo, esos avances aún son insuficientes dada la gran cantidad de tareas que lleva a cabo esa entidad, como lo demuestran los tardados procesos de reclutamiento que genera la carencia de personal en el área de evaluación.

Lo reciente y parcial de esta transformación dificulta analizar su impacto en la calidad del personal, fin último de estos esfuerzos. Además, su sostenibilidad enfrenta desafíos. Primero, la complejidad del diseño institucional y los márgenes de autonomía que conservan los distintos órganos en materia de gestión humana obliga a compartir la toma de decisiones. Segundo, el volumen de trabajo es alto y creciente. Algunos de los cambios más importantes, como la definición de perfiles por compe-

tencias, solo abarcan un conjunto acotado de los cientos de puestos que tiene el Poder Judicial. Por último, si se considera que la gestión de los recursos humanos es un proceso que se desarrolla a lo largo de la trayectoria laboral de las personas, la evaluación del desempeño y la capacitación por competencias deberían complementar el reclutamiento y la selección; sin embargo, esos componentes evolucionan muy lentamente y al ritmo de la voluntad de los jerarcas de cada ámbito.

Los procesos de selección y reclutamiento para posiciones de judicatura, fiscalías auxiliares, defensa pública e investigación destacan por tener una rigurosa etapa de evaluación de candidaturas, la cual incluye exámenes técnicos y una amplia revisión de antecedentes (prueba psicolaboral) que efectivamente funciona como filtro para el ingreso a la institución, aunque no para todos los puestos el segundo requisito es vinculante.

La investigación realizada para este Informe detectó la necesidad de remozar el marco jurídico que rige estos procesos, ya que algunas de las normas, como el Estatuto del Servicio Judicial, tienen más de cuarenta años de antigüedad. También se recomienda revisar los perfiles por competencias, pues en algunos de ellos se exigen niveles de cumplimiento altos, difíciles de alcanzar para los aspirantes y cuya evaluación aumenta la duración del reclutamiento, uno de los hallazgos más preocupantes de este trabajo.

La decisión final sobre las contrataciones la toman los y las jerarcas de los diversos órganos, a partir de listas de elegibles y con distintos grados de discrecionalidad. En los puestos de fiscales y defensores son muy frecuentes las apelaciones, que atrasan considerablemente los nombramientos. En la judicatura muchas veces la

designación no se realiza en la clase de puesto con que inició el proceso, ya que, dependiendo de factores como la ubicación geográfica, la plaza es rechazada por todos los candidatos de la lista de elegibles, por lo que se sigue contactando a las personas que cumplen con las especificaciones de puestos inferiores, hasta obtener una respuesta positiva. Esta es una de las muchas razones por las cuales se recomienda desarrollar un planeamiento estratégico del proceso de reclutamiento, de modo que no se enfoque tanto en su efecto presupuestario, sino en cubrir a mediano y largo plazos las necesidades de personal para cumplir con los objetivos de la institución y garantizar recurso humano de la misma calidad en cualquier zona del país.

El análisis de las competencias requeridas en los perfiles de puestos versus las carreras de Derecho mostró vacíos importantes en la formación inicial básica. La propuesta de desarrollo de competencias no ha permeado mucho en las mallas curriculares de las cinco principales universidades de las que se gradúan los funcionarios judiciales. Esta puede ser un área de oportunidad para coordinar esfuerzos entre esas instituciones y el Poder Judicial, no solo porque este último es el más grande empleador de abogados del país, sino también porque, a lo largo de sus carreras, la gran mayoría de estos profesionales tendrá que interactuar con el Poder Judicial en el ejercicio de sus labores.

Ante estos déficits, la capacitación que se brinda a nivel interno cobra un papel fundamental. La Escuela Judicial es la rectora en la materia, aunque el Ministerio Público y la Defensa Pública cuentan con sus propias unidades de capacitación, ambas con presupuestos independientes. El estudio encontró líneas de coincidencia y trabajo articulado (métodos didácticos, utilización de

espacios, presencia de consejos directivos), pero aún hay un amplio margen de mejora para que estas entidades funcionen como un sistema que potencie los esfuerzos en una especie de “economía de escala”, con aprendizajes colectivos y estadísticas unificadas.

Ante las debilidades en la formación inicial, a la Escuela Judicial y las unidades de capacitación les ha correspondido completar la formación inicial de las y los funcionarios, no solo con la inducción necesaria para el desempeño de los puestos, sino también con conocimientos básicos, habilidades y destrezas que no brindan las universidades. Para ello cuentan con programas de cobertura casi universal y cursos de especialización o formación continua, aunque en estos últimos la capacidad de cubrir al público meta es variable. Además, con excepción de la Defensa Pública, los datos disponibles no permiten conocer con exactitud quiénes han recibido capacitación, cuántas veces y en qué temas. La calidad de los registros en este campo es una de las falencias detectadas en esta investigación.

En el período 2011-2015, solo en las actividades de la Escuela Judicial participaron 13.960 personas, para un promedio anual de 2.792 (hay quienes asisten a varios cursos, por lo que los datos no expresan el número de personas capacitadas). Con la información disponible se pudo determinar que existe paridad de género en la participación en estas actividades, y que se hacen esfuerzos por ampliar el acceso del personal que labora fuera de la GAM, aunque sigue siendo predominante la presencia de funcionarios de esta zona. Parece importante fortalecer las modalidades de formación virtual, pues con el formato de cursos presenciales difícilmente se logrará cubrir a toda la población judicial.

Justificación y aporte del capítulo

La administración de justicia requiere personal calificado que cuente con altos estándares académicos y éticos, competencias y habilidades específicas para la toma de decisiones, y garantías de estabilidad y autonomía en el ejercicio de sus labores. Como parte de sus funciones de gobierno y administración, el Poder Judicial debe esforzarse para atraer el mejor recurso humano posible.

Es por ello que se ha dedicado un capítulo del presente Informe a examinar cómo se gestiona esta área en la actualidad. La investigación realizada buscó dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- ▶ ¿cuál es el nivel de coherencia entre la preparación académica de las universidades y el perfil de los puestos del Poder Judicial?
- ▶ en el período 2011-2015 ¿cómo evolucionaron los procesos de reclutamiento, selección y preparación del recurso humano para atender los requerimientos derivados de las reformas judiciales?
- ▶ ¿qué tipo de capacitación implementa el Poder Judicial para la inducción, la actualización y el mejoramiento de la preparación y el rendimiento de sus funcionarios?
- ▶ ¿quiénes acceden y cuáles son los resultados de esa formación?
- ▶ ¿cuál es la percepción que tienen los funcionarios judiciales sobre la calidad de la capacitación que reciben?

El *Primer Informe Estado de la Justicia* reseñó cómo el recurso humano fue fundamental en el proceso de consolidación del Poder Judicial a lo largo del siglo XX. Su identidad como cuerpo especializado, su estabilidad, su capacidad de organización y sus luchas por mejorar las condiciones laborales, contribuyeron a la independencia y robustez que hoy muestra la institución (Cascante, 2014). Se hizo mención, asimismo, de la importante conquista que significó la creación de la carrera judicial y su reglamentación en la década de los noventa. Según se afirmó en el capítulo 3 del Informe, el desafío siguiente es acompañar esa estabilidad con un sistema

de evaluación de desempeño para todo el conglomerado judicial.

Como parte de la agenda de investigación pendiente esbozada en el Primer Informe, se señaló la necesidad de indagar sobre la cobertura y los resultados de la capacitación del personal, en particular por medio de la Escuela Judicial, y sobre los vacíos existentes entre la formación que brindan las universidades y los requerimientos de la judicatura.

En el último quinquenio la Dirección de Gestión Humana ha realizado esfuerzos para mejorar el reclutamiento y la selección de personal. Con ese propósito ha revisado sus funciones –aunque todavía están regidas por el Estatuto de Carrera de Servicio Judicial, de 1973– y está iniciando un proceso de actualización que resulta de gran interés documentar.

Adicionalmente, este estudio está motivado por una serie de críticas de las que ha sido objeto el Poder Judicial, debido a que la expansión de su presupuesto para recursos humanos no parece reflejarse en los indicadores de desempeño de la institución. En el contexto nacional de limitaciones fiscales, se exige la mayor eficiencia y eficacia del gasto público, y es de esperar que el significativo crecimiento que ha tenido en los últimos años el presupuesto judicial no pueda continuar en los próximos años. A ello se agrega una amplia cobertura mediática que ha denunciado irregularidades en los procesos de selección del personal¹.

Dado que, como se verá, el área de gestión humana comprende una vasta cantidad de temas, para efectos de este Segundo Informe se decidió profundizar en tres de ellos: i) la formación académica de los profesionales en Derecho que ingresan al Poder Judicial, ii) los procesos de reclutamiento y selección, y iii) la capacitación de las y los funcionarios que se desempeñan en las áreas de judicatura, fiscalías, defensa pública e investigación². Así, aunque en algunas secciones se hace referencia a todo el personal del conglomerado judicial, en la mayoría de los casos el enfoque se limitará a los ámbitos mencionados. Debido a limitaciones en la disponibilidad y calidad de la información, el estudio se circunscribió al quinquenio 2011-2015, y a los años 2014 y 2015 en el caso de los datos cuantitativos (véase la sección “Metodología”, al final del capítulo).

1 En un rápido repaso de notas de prensa publicadas en el segundo semestre de 2016, se encontraron denuncias relacionadas con el nombramiento de funcionarios, en particular sobre interferencias en el proceso, pagos indebidos y la designación de personas que no cumplieran con los requisitos necesarios (Miranda, 2016; Fallas, 2016; Ramírez, 2016).

2 No fue posible incorporar al personal administrativo dado el volumen, la dispersión y los vacíos de información en esa área.

La preparación del recurso humano se estudió desde dos perspectivas: por una parte, la formación universitaria (conocimientos y competencias) recibida por las personas que se incorporan a la institución, y, por otra, cómo esos funcionarios se actualizan y especializan en el transcurso de su carrera, gracias a la capacitación brindada internamente. Los acelerados cambios sociales que vive el país obligan al Poder Judicial a contar con una estrategia de inducción y capacitación permanente, de manera que el recurso humano pueda implementar nuevos procesos y tecnologías con la mayor eficacia posible.

La preparación del personal tiene un efecto directo en la calidad de la justicia que se administra y acrecienta la confianza de la población. Es además un factor esencial para garantizar la autonomía del operador judicial. En este sentido, una buena formación inicial y la capacitación continua previenen la injerencia de otros poderes y grupos de interés y, paralelamente, sirven como estrategia proactiva para mejorar la imagen institucional.

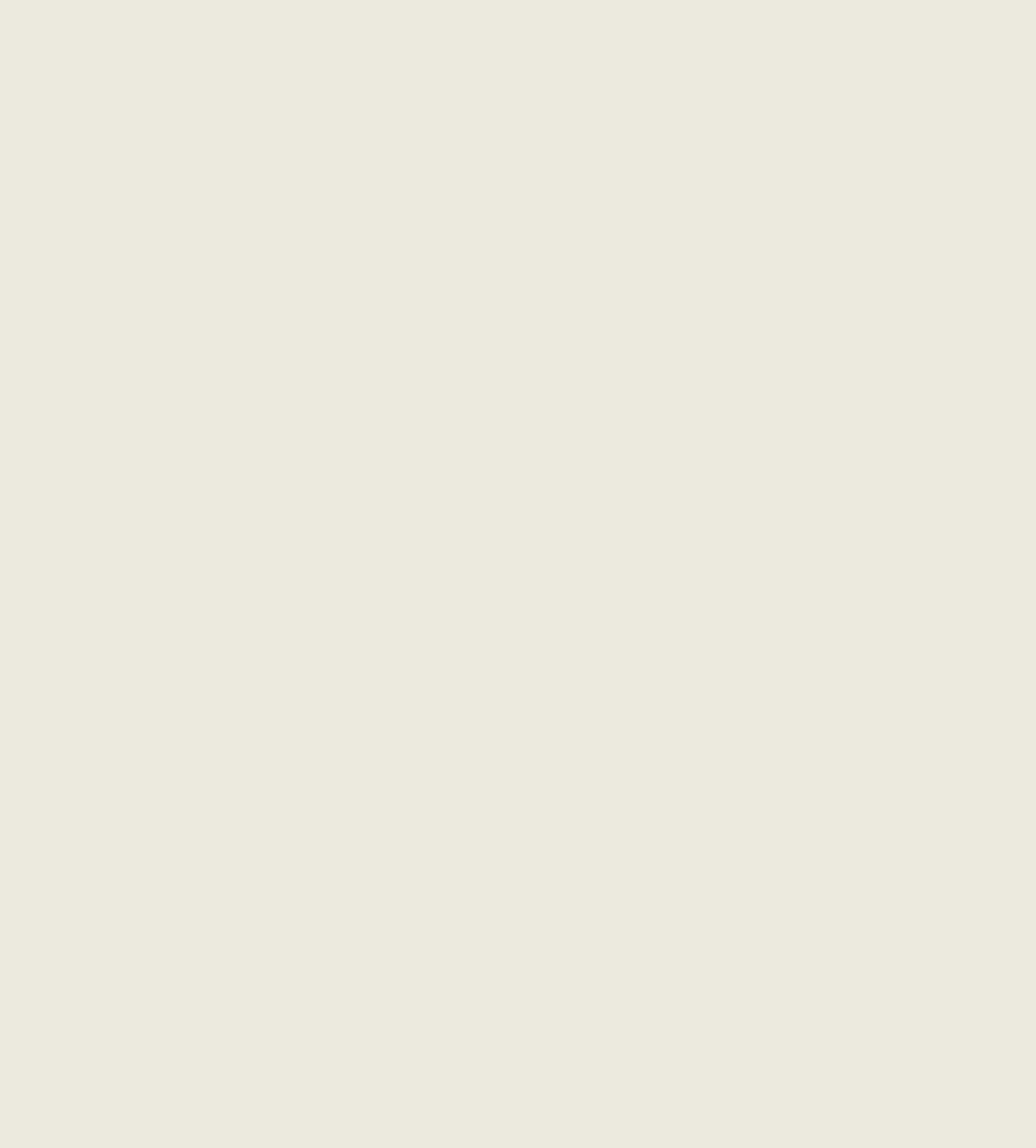
Para analizar los procesos de reclutamiento y selección se utilizó una metodología de comparación con las mejores prácticas internacionales. Adicionalmente, se exploraron los resultados de esas tareas en términos de los requerimientos del Poder Judicial y el perfil de las personas contratadas en los últimos años.

Según estimaciones de la empresa Deloitte, en los próximos diez años el 75% de la fuerza laboral será de la generación *millennial*³. Esto impone a las organizaciones nuevos retos para la atracción y retención de talento. El Poder Judicial no escapa a esta tendencia y por ello, para contar con personal altamente calificado, debe adecuar sus procesos de reclutamiento y selección a las mejores prácticas globales, así como generar planes de carrera y sucesión que den a sus colaboradores posibilidades de crecimiento y superación constantes.

3 Personas nacidas entre los años 1981 y 2000

► Hallazgos relevantes

- El Poder Judicial pasó de tener 3.621 funcionarios en 1990, a 11.892 en 2015. En el último de esos años, un 19,8% del personal eran jueces, defensores públicos y fiscales.
- La Oficina de Personal, creada en 1964, contaba con 58 colaboradores en 1994. En 2015 pasó a llamarse Dirección de Gestión Humana, con una nómina de 208 funcionarios y un presupuesto anual de cerca de 730 millones de colones.
- Los perfiles de los puestos analizados en este capítulo (jueces, fiscales y defensores) exigen una cantidad muy elevada de competencias (alrededor de 19) y los aspirantes deben tener un alto nivel de cumplimiento (entre el 74% y el 100% de las competencias), lo cual reduce la funcionalidad del proceso de reclutamiento y dificulta la posibilidad de encontrar candidatos idóneos.
- Entre 2011 y 2015 la Escuela Judicial capacitó a cerca de 14.000 personas, la mayoría de ellas en los programas de actualización y extensión. En 2012 y 2015 la cifra estuvo por debajo del promedio del quinquenio y en el último de esos años se registró una disminución significativa.



CAPÍTULO 4

La calidad del recurso humano en el Poder Judicial

Conceptos básicos

Gestión humana

La administración de recursos humanos ha evolucionado de acuerdo con las necesidades del contexto. La globalización de la fuerza laboral y las innovaciones tecnológicas son dos factores que han obligado a replantear las funciones de los departamentos de recursos humanos, que han pasado de una labor operativa centrada en implementar procedimientos de contratación, despido y pago, a ser hoy en día un área de planificación estratégica y gestora de cambios en las organizaciones (Dessler y Varela, 2011).

Esa evolución y ese replanteamiento de prioridades se refleja en los cambios de nomenclatura: los departamentos de “personal” pasaron a llamarse de “recursos humanos”. En la actualidad estas instancias se denominan de “gestión humana” o “talento humano”, en el entendido de que, siendo las personas el principal factor de éxito de las organizaciones, la gestión en este ámbito debe enfatizar en el desarrollo del capital humano⁴, que abarca todas las fases de la vida laboral. De esta manera cobró relevancia el enfoque por competencias para definir los perfiles de puestos y se incorporaron requisitos como habilidades de comunicación, inteligencia emocional y trabajo en equipo, a la vez que se puso una atención creciente a la salud ocupacional y la protección de derechos de las y los trabajadores.

De acuerdo con Chiavenato (1999) la gestión del talento humano incluye seis procesos:

Admisión: consiste en atraer candidatos calificados para un cargo (reclutamiento) y seleccionar a la persona adecuada según el perfil de competencias y habilidades requeridas para el puesto.

Aplicación: comprende definir las actividades que realizarán las personas en la empresa o institución. Incluye aspectos como el diseño y descripción de cargos, la inducción y la evaluación del desempeño.

Compensación: influye directamente en el grado de satisfacción del personal con el trabajo. Conlleva definir las características y criterios para el otorgamiento de incentivos, beneficios y servicios sociales, así como la motivación de los empleados, teniendo en cuenta los objetivos individuales que estos deben alcanzar.

Desarrollo: busca el crecimiento profesional y personal de los empleados. Consiste no solo en brindarles información y propiciar la adquisición de nuevos conocimientos, habilidades y destrezas, sino también en facilitar el aprendizaje de actitudes, soluciones, ideas y conceptos que modifiquen sus hábitos y comportamientos y les permitan ser más eficaces en lo que hacen.

Mantenimiento: se trata de crear las condiciones necesarias para que, a largo plazo, las personas estén satisfechas con la organización. Implica proporcionar un ambiente físico, psicológico y social agradable, seguro, así como garantizar que las relaciones con los empleados sean amigables, de cooperación y promover la motivación para el logro de los objetivos de la empresa o institución.

⁴ Por capital humano se entiende el conjunto de los conocimientos, la educación, la capacitación, las habilidades y la pericia de los colaboradores de una organización (Crawford, 1991).

Evaluación: busca dar seguimiento y controlar las actividades del personal para garantizar el cumplimiento de los planes y objetivos de la organización. Incluye la construcción de bases de datos, sistemas de información gerenciales y un régimen disciplinario.

Reclutamiento y selección

El proceso de reclutamiento y selección involucra las siguientes tareas:

- ▶ Planear y pronosticar los requerimientos de fuerza laboral para determinar los puestos que deberán cubrirse.
- ▶ Integrar una bolsa de trabajo para esos puestos y reclutar candidatos internos o externos.
- ▶ Orientar a las y los aspirantes en el llenado de formularios de solicitud de empleo y la participación en entrevistas iniciales.
- ▶ Usar diversas herramientas de selección, como exámenes, verificación de antecedentes y estudios médicos para identificar a los candidatos viables.
- ▶ Remitir la información sobre uno o varios candidatos viables al supervisor o jerarca responsable del puesto.
- ▶ Entrevistar una o más veces al candidato o candidatos, en compañía del supervisor y otras autoridades relevantes, con el fin de identificar al aspirante al que se le hará un ofrecimiento real (Dessler y Varela, 2011).

Reclutamiento y selección constituyen dos partes de una misma lógica: la primera consiste en utilizar diversas técnicas de comunicación para atraer con selectividad a los candidatos que posean los requerimientos mínimos del puesto vacante, y la segunda tiene la finalidad de escoger entre los aspirantes reclutados aquellos que tengan más probabilidades de desempeñar bien el puesto. Así, el

objetivo básico del reclutamiento es abastecer el proceso de selección de su materia prima: las y los candidatos, mientras que el objetivo básico de la selección es clasificar y escoger a las personas adecuadas a las necesidades de la organización (Chiavenato, 1999).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN HUMANA DEL PODER JUDICIAL

véase Arroyo, 2016 en www.estadonacion.or.cr

Capacitación

Es un proceso de aprendizaje que busca mejorar las habilidades y competencias relacionadas con el desempeño inmediato del trabajo. Consta de cuatro etapas: diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación.

Actualmente se considera un medio para desarrollar las competencias que les permitan a las personas ser más productivas, creativas e innovadoras, a efecto de que contribuyan mejor a los objetivos de la empresa o institución. La capacitación es una manera eficaz de agregar valor al trabajo de las personas y el servicio que reciben los clientes, enriquece el patrimonio humano de las organizaciones y es responsable de la formación de su capital intelectual (Chiavenato, 2009).

En este estudio la capacitación incluye tanto la inducción inicial que se brinda a las y los funcionarios del Poder Judicial, como las actividades de especialización, actualización y formación en general que estos reciben dentro de la institución⁵ a lo largo de su vida laboral.

Por otra parte, lo que aquí se denomina formación inicial corresponde a la educación universitaria formal, es decir, el conjunto de conocimientos y habilidades que ya tienen las y los candidatos a los puestos judiciales, que no han sido proporcionados por la institución.

Contexto

Dada la complejidad del conglomerado judicial costarricense, la administración de los recursos humanos ha sido asignada a varias instancias y es regulada por normas de distintos niveles, alcances y fechas de creación. En esta sección se describe ese marco institucional y legal, a fin de contextualizar los hallazgos de investigación que se presentarán posteriormente. Para ello, se reseña la evolución que ha tenido el enfoque de recursos humanos a través del tiempo y se da cuenta de la magnitud de las tareas que se llevan a cabo en este ámbito, en virtud del crecimiento del personal, las oficinas y el presupuesto del sistema de administración de justicia, así como de la modificación, especialización y ampliación de las funciones judiciales.

Breve repaso histórico sobre la gestión de personal judicial

En el proceso de consolidación del Poder Judicial, particularmente en la segunda mitad del siglo XX, la administración del personal ha tenido una evolución congruente con las transformaciones ocurridas en su entorno. Ello se refleja en diversos niveles, como la asignación de funciones y recursos, e incluso en el cambio de nombre, de lo que se conocía como la Oficina de Personal,

⁵ El Poder Judicial ha establecido alianzas con centros de enseñanza (la UNA y la UNED, entre otros) para capacitar al personal en ciertas especialidades. Estos programas no se tomaron en cuenta en esta investigación, por considerar que son esfuerzos desarrollados fuera de la institución

a la actual Dirección de Gestión Humana, en cuya denominación actual está implícito el carácter estratégico que tiene su quehacer en el conglomerado institucional.

De acuerdo con Arroyo (2016), la historia de esta instancia, desde su fundación en 1964, se puede dividir en tres momentos que coinciden con los cambios dentro del Poder Judicial, a saber:

• Los primeros años de la Oficina de Personal (1964-1973)

En este período el trabajo estuvo orientado a tareas de orden operativo, como movimientos de personal, pago de planillas y apoyo en los procesos de reclutamiento y selección, que aún eran competencia de las distintas jefaturas. Jerárquicamente, la Oficina de Personal dependía de la Corte Plena, órgano que además aprobaba los nombramientos, desde los niveles administrativos hasta los puestos de judicatura. En 1965 se promulgó el primer reglamento de la Oficina y a inicios de la década de los setenta se incluyó al Ministerio Público en la estructura del Poder Judicial, con lo cual se ampliaron los perfiles ocupacionales y los tipos de contrataciones. En 1973 el Estatuto de Servicio Judicial se convirtió en ley (n° 5155, del 10 de enero) y trajo consigo varias modificaciones al reglamento. Entre otros cambios, la Oficina de Personal pasó a llamarse Departamento de Personal y se creó el Consejo de Personal como organismo superior encargado de definir su política general. Destaca en esta normativa la asignación de funciones para la capacitación del personal, en coordinación con el citado Consejo.

• Consolidación del Departamento de Personal (1973-1994)

Esta etapa se caracterizó por el fortalecimiento de la administración de personal, en términos de estructura, funciones y tecnificación de las actividades, dentro de una organización cada vez más diversa. En 1973, como se indicó, se le dio rango de ley al Estatuto de Servicio Judicial, que modificó y amplió sustancialmente las responsabilidades del Departamento, al asignarle tareas como la evaluación periódica de la eficiencia del personal, el pago de planillas, el desarrollo de un sistema de valoración de puestos, el registro y trámite de los componentes de la carrera profesional y los pagos por concepto de prohibición y dedicación exclusiva, entre otras.

En este período se incorporaron al conglomerado institucional el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), la Defensa Pública y el Ministerio Público. De conformidad con la Ley de Dirección Administrativa y de Auditoría del Poder Judicial (1977) se creó la Direc-

ción Administrativa, como órgano superior de todos los departamentos de esa área, incluido el de Personal, con lo cual se debilitó el vínculo directo con la Corte Plena que existía en la fase anterior. También se estableció el Consejo Administrativo, integrado por los titulares de la Dirección Administrativa, la Secretaría de la Corte y la Presidencia del Tribunal de la Inspección Judicial, al cual se le asignó el nombramiento de funcionarios, la aprobación de vacaciones y el otorgamiento de pensiones y jubilaciones. Finalmente, en 1981 se fundó la Escuela Judicial, como ente responsable de la capacitación del personal.

• Reforma organizacional y fortalecimiento de la gestión humana (1994-2015)

Los cambios experimentados por el conglomerado judicial en los primeros años de la década de los noventa impactaron profundamente al Departamento de Personal. Prueba de ello es que el Convenio Corte-BID⁶ tuvo un componente específico orientado a su fortalecimiento (Alfaro, 2016).

Al reformarse la Ley Orgánica del Poder Judicial, en 1994, la dependencia jerárquica del Departamento se trasladó a un nuevo órgano denominado Consejo Superior (diagrama 4.1). En el mismo año la Ley de Carrera Judicial cambió de manera radical los procesos de reclutamiento y selección de personal, pues entre otras acciones creó la Unidad Interdisciplinaria, dio estabilidad a los puestos de la judicatura, modificó el régimen de nombramientos, reguló los ascensos y traslados e incorporó pruebas médicas, psicológicas y estudios de antecedentes personales y laborales.

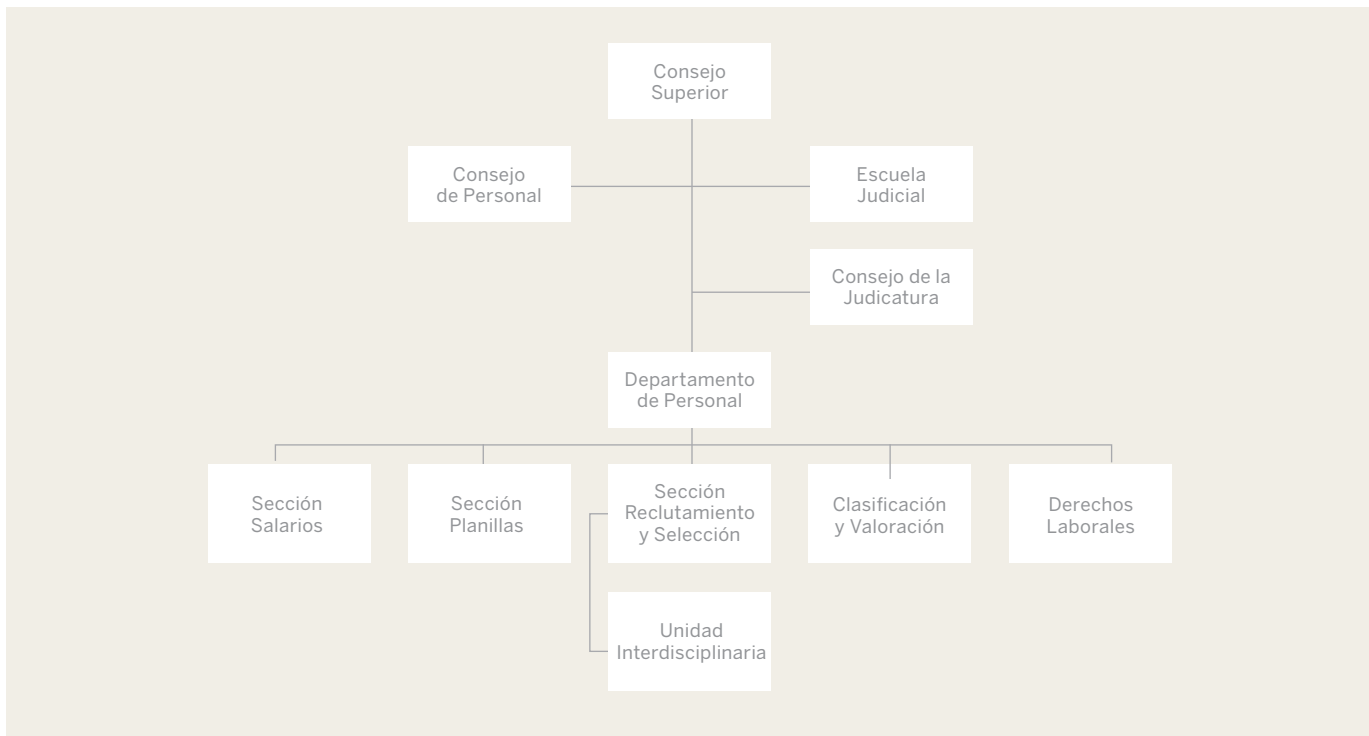
En 1994 el Departamento contaba con 58 funcionarios y un equipamiento tecnológico apenas incipiente, lo que impedía atender de manera adecuada y oportuna las demandas del personal; por ejemplo, el pago del primer salario después de un nombramiento demoraba, en promedio, de tres a seis meses. El recién creado Consejo Superior le proveyó más recursos (personal y equipo) y orientó sus esfuerzos de corto plazo a mejorar los tiempos de respuesta en los procesos de pago y la incorporación de tecnología.

Al iniciar la década del 2000 se puso en marcha un esfuerzo de rediseño organizacional y de procesos que abarcó todas las áreas de la gestión humana. Se planteó un nuevo enfoque centrado en las competencias laborales y apoyado en el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA). En octubre de 2002 el Consejo Superior conoció y aprobó esta iniciativa. En los años siguientes la nueva estructura se incluyó en los planes

6 Se refiere al programa de modernización del Poder Judicial que se desarrolló con financiamiento del BID y que incluyó dos préstamos, por 15 (1996) y 32 millones de dólares (2002). Otras organizaciones como Usaid, Ilanud y el PNUD apoyaron técnica y económicamente la iniciativa.

► Diagrama 4.1

Poder Judicial: organigrama del Departamento de Personal. 1994



Fuente: Arroyo, 2016.

anuales operativos, estableciendo así un vínculo directo entre los temas de recursos humanos y la planificación estratégica del Poder Judicial.

A partir de este esfuerzo, el Departamento de Personal logró concentrar bajo su responsabilidad las unidades de Deducciones y de Capacitación (2004), y años después las áreas de Salud Ocupacional (2010) y Servicios de Salud y Ambiente Laboral (2011), en busca de consolidar un enfoque integrado de la gestión del recurso humano.

Asimismo, como parte de estos procesos de crecimiento y consolidación interna, en 2008 la Corte Plena aprobó el *Estudio para la definición del Estrato Gerencial del Poder Judicial* e incluyó al Departamento de Personal entre las instancias que conformaban ese estrato, por considerar que su ámbito de acción, su grado de responsabilidad y su rol en la toma de decisiones justificaban su incorporación como uno de los órganos responsables de la dirección del conglomerado judicial (Arroyo, 2016).

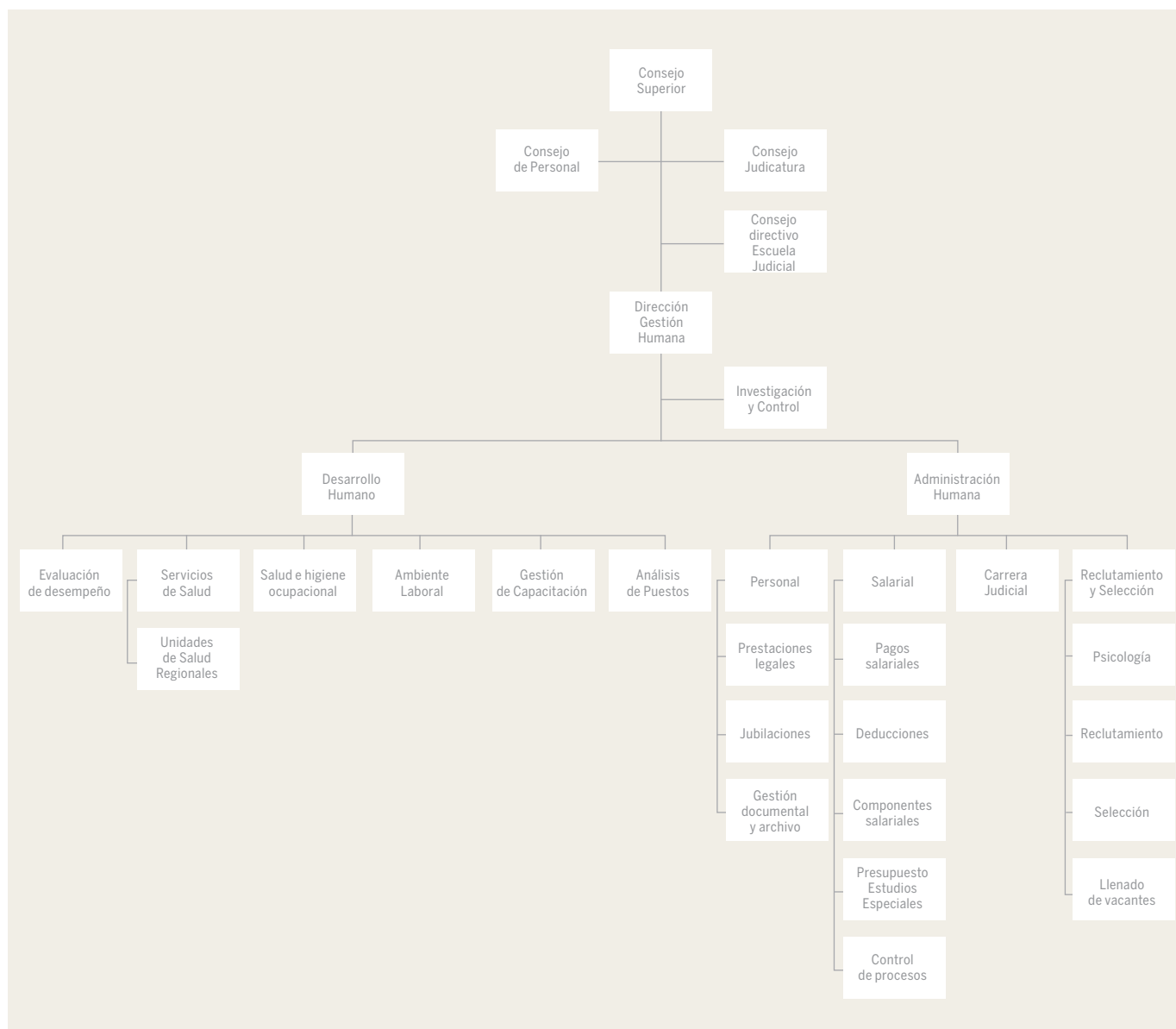
Configuración actual de la Dirección de Gestión Humana

En 2015 el Consejo de Personal reconoció el carácter especializado de la entidad encargada de los recursos humanos en el Poder Judicial y señaló: “Es así que este Consejo no observa que exista ningún tipo de impedimento para que el Departamento de Personal, así llamado en la Ley Orgánica, pueda denominarse Dirección de Gestión Humana, que no sólo es un cambio de nomenclatura puro y simple, sino que responde a un enfoque y una filosofía administrativa más acorde con los tiempos, donde se reconoce al ser humano como verdadero gestor de los resultados de una organización y cuyo desarrollo debe ser promovido como una acción estratégica de la entidad en busca del logro último de sus fines” (artículo XIII del acta de la sesión 07-2015, celebrada el 16 de abril de 2015).

Actualmente la Dirección de Gestión Humana cuenta con 208 funcionarios y funcionarias que tienen a cargo dos procesos claramente definidos: desarrollo humano y administración humana (diagrama 4.2).

► Diagrama 4.2

Organigrama Dirección de Gestión Humana. 2015



Fuente: Arroyo, 2016.

En el último quinquenio, en promedio, la Dirección ha tenido un presupuesto cercano a 730 millones de colones, equivalentes a un 0,22% del presupuesto total del Poder Judicial (gráfico 4.1; Leñero y Núñez, 2016).

Uno de los grandes retos que enfrenta esta instancia es la satisfacción de las demandas específicas de entes disímiles como el sector administrativo, la judicatura, el OIJ, la Defensa Pública y el Ministerio Público. Hay características y normas distintas para los procesos de selección y reclutamiento; por ejemplo, el Ministerio

Público tiene autonomía para efectuar sus propias contrataciones, mientras que en la Defensa Pública los nombramientos deben ser avalados por el Consejo Superior.

El diseño organizacional obliga a la Dirección de Gestión Humana a servir a todo el conglomerado judicial y a responder a varias autoridades. Entre ellas se encuentran el Consejo de Personal, el Consejo de la Judicatura, el Consejo Superior y diversas comisiones. El primero es el más antiguo; se creó como órgano asesor de la Corte Plena en materia de recursos humanos y se

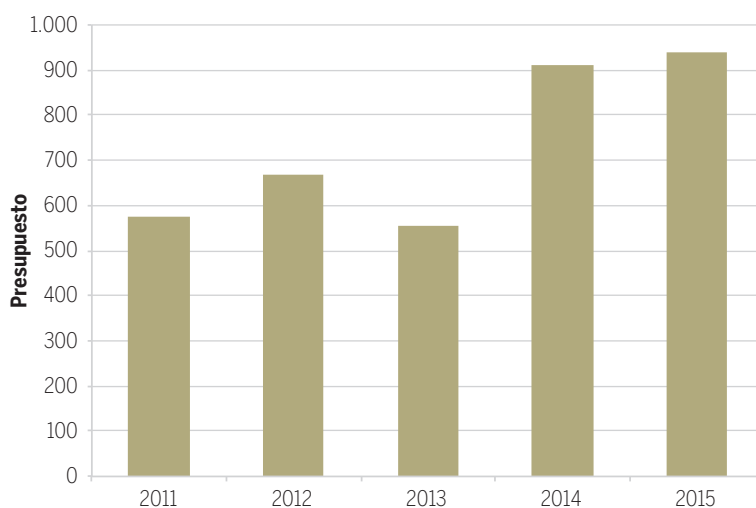
concentra en resolver diferencias en relación con las ternas, cuando no existe acuerdo entre el área solicitante y el Departamento de Personal (artículo 12 del Estatuto de Servicio Judicial). Por su parte, el Consejo de la Judicatura solo tiene potestades en su propio ámbito. Y el Consejo Superior es el órgano de máxima jerarquía en la toma de decisiones administrativas del Poder Judicial, por lo que puede revisar decisiones de prácticamente todos los órganos y consejos. Por otro lado, la Dirección de Gestión Humana es miembro permanente o temporal en varias comisiones institucionales, como las de Presupuesto, Evaluación del Desempeño, Nombramientos, Incapacidades y Teletrabajo. Esta dispersión institucional y normativa dificulta el ejercicio de la rectoría en el área de recursos humanos, pues la coordinación y estandarización de procesos se hace más compleja.

Capacitación institucional

Como resultado de las particularidades institucionales, en el organigrama actual hay diversas instancias que son parte de los procesos internos de capacitación. Desde 1981 la Escuela Judicial Edgar Cervantes Villalta es el ente rector en este campo. Sus esfuerzos están dirigidos primordialmente a la capacitación y formación del personal de la judicatura y el sector administrativo.

► Gráfico 4.1

Presupuesto de la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial. 2011-2015
(millones de colones)



Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

También existen otras entidades que ofrecen este tipo de servicio, como la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público y la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública, ambas con un carácter descentralizado que les permite realizar su propia planificación y gestión, aunque siempre bajo la rectoría de la Escuela Judicial (Chinchilla, 2016). Además, tal como señala Arroyo (2016):

...en concordancia con el rediseño aprobado, en el año 2005 también se creó la Unidad de Capacitación (hoy Sección de Gestión de la Capacitación) dentro del departamento de recursos humanos. Inicialmente el objetivo de esta área se relacionó con la planificación, programación, control y seguimiento de la ejecución y mantenimiento de la información respecto de la capacitación de los funcionarios del Poder Judicial. No obstante, al ser la Escuela Judicial la rectora de la capacitación institucional y existir también unidades de capacitación en el OIJ, Ministerio Público y Defensa Pública, los objetivos del rediseño fueron paulatinamente ajustándose a la realidad institucional, con la finalidad de no duplicar tareas, establecer límites de acción y maximizar los recursos disponibles.

La Escuela Judicial cuenta con un cuerpo docente seleccionado a lo interno del propio sistema de administración de justicia, conformado por ocho personas que se dedican a esta labor a tiempo completo por dos años (prorrogables por otros dos) y quienes antes de asumir sus funciones reciben adiestramiento en el modelo de capacitación por competencias.

De acuerdo con los informes anuales del período 2011-2015, la Escuela Judicial realizó 13.960 actividades de capacitación, para un promedio anual de 2.792 en ese quinquenio⁷.

La Unidad de Capacitación de la Defensa Pública no tiene un cuerpo docente estable, ni seleccionado de la misma manera que en la Escuela Judicial. Sus profesores y profesoras son personas de amplia experiencia y trayectoria dentro de la institución, particularmente en la Defensa Pública. En el quinquenio estudiado realizó un total de 522 actividades de capacitación, en las que participaron 6.064 funcionarios, con una cobertura promedio del 76% del personal de Poder Judicial.

Tampoco la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público cuenta con un cuerpo docente estable y dedicado exclusivamente a esa labor, la cual es desarrollada por profesionales de experiencia y trayectoria en el Ministerio Público. Esta entidad se encuentra

⁷ Es importante anotar que los funcionarios pueden recibir varios cursos, por lo que los datos no expresan el número de personas capacitadas, sino la cantidad de participantes en las actividades.

en un proceso de reestructuración y cambios de nomenclatura de sus actividades, lo que ocasiona disparidades en la información; así por ejemplo, lo que al inicio del quinquenio analizado se denominaba “charlas” o “talleres”, hoy se conoce como “actualización”. Por este motivo resulta difícil cuantificar los esfuerzos en este ámbito.

Crecimiento del recurso humano

La expansión del personal en los últimos veinticinco años ha significado un enorme reto y a la vez una oportunidad de consolidación para la Dirección de Gestión Humana. La nómina institucional pasó de 3.621 funcionarios en 1990, a 11.892 en 2015, incluyendo plazas ordinarias y extraordinarias, así como el personal de los órganos auxiliares, los empleados administrativos y la judicatura (gráfico 4.2). En el último de los años citados, un 19,8% del personal eran jueces, defensores públicos y fiscales.

Al observar la relación entre el número de jueces y magistrados y la cantidad de habitantes, se puede argumentar que existe una mejor cobertura y una menor carga de trabajo por funcionario en todos los niveles. En 1990 había un juez o jueza por cada 9.965 personas, cifra que se redujo a menos de la mitad en 2015 (gráfico 4.3).

En 2015, el Primer Circuito de San José tenía la mayor cantidad de personal: 40 funcionarios judiciales por cada 10.000 habitantes. Esto se debe a que allí se concentran el personal administrativo de apoyo (financiero, planificación, tecnologías, etc.) y las instancias de casación que funcionan para todo el país. En relación con el número de jueces, el mapa 4.1 muestra que la mayoría se ubica en el área central del país, en particular en los circuitos Primero y Segundo de San José, con 177 y 249 jueces, respectivamente.

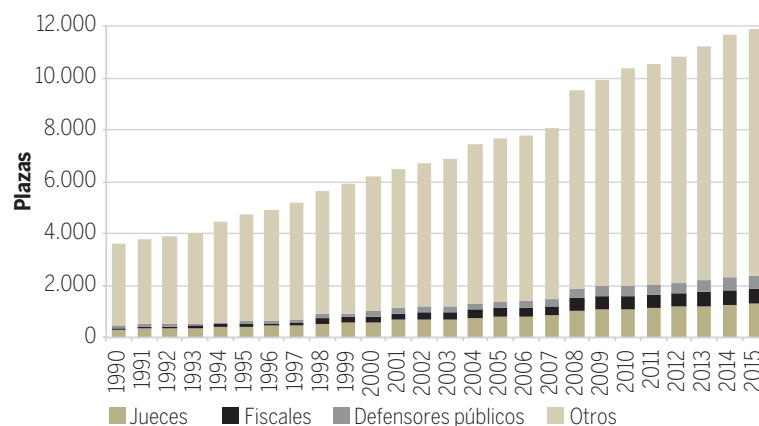
Normativa sobre recursos humanos

El amplio marco legal que sustenta la gestión de los recursos humanos judiciales está disperso en normas con diferentes niveles, desde la Constitución Política hasta los acuerdos emitidos por los órganos competentes. Algunas de estas reglas fueron promulgadas hace más de cuarenta años, como el Estatuto de Servicio Judicial, y por ende es posible que no se ajusten a las necesidades actuales.

Se han creado normas que se aplican a todo el conglomerado judicial; por ejemplo, la Ley de Salarios del Poder Judicial, de 1957, le otorgó a la Corte la potestad de definir sus propias categorías salariales y realizar aumentos periódicos. La norma de referencia general es la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1994, con la cual se rigen el ingreso al servicio, las prohibiciones del personal, los aspectos disciplinarios y el régimen jubilatorio. El Código de Trabajo opera como legislación supletoria.

Gráfico 4.2

Distribución de plazas en el Poder Judicial, según tipo. 1990-2015^{a/}

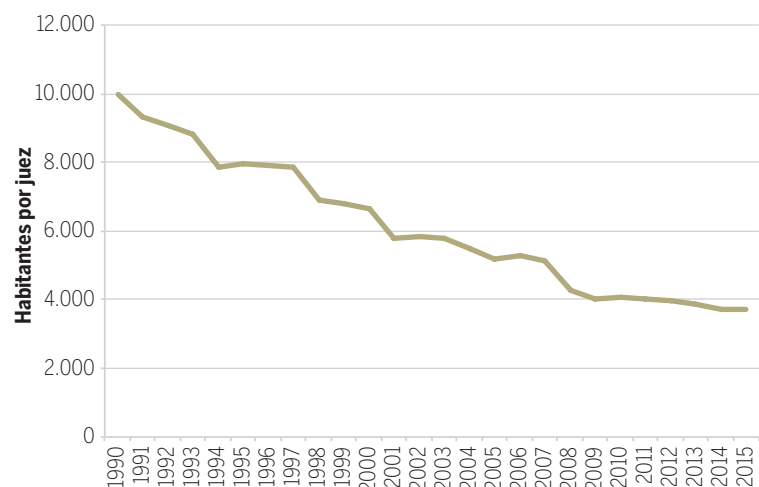


a/ Para el periodo 1990-2000 la cantidad de jueces se refiere solo a plazas ordinarias; del 2001 en adelante se incluyen también las extraordinarias. En el caso de los fiscales y defensores públicos, el periodo 1990-2002 se refiere solo a puestos ordinarios y del 2003 en adelante se incluyen los extraordinarios.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

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

Gráfico 4.3

Número de habitantes por juez. 1990-2015^{a/}



a/ Para el periodo 1990-2000 las cifras se refieren solo a plazas ordinarias; del 2001 en adelante incluyen también a las extraordinarias.

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

► Mapa 4.1

Personal judicial^{a/} por diez mil habitantes^{b/}, según circuito. 2015



a/ Incluye jueces, defensores y personal administrativo. No se cuenta con datos por circuito para el personal de la Fiscalía, ni del OIJ. Se excluye el personal de dirección y administración que tiene competencia nacional.

b/ No hay ningún circuito que posea entre 19 y 39 funcionarios por diez mil habitantes, por lo cual no se incluye ese intervalo.

Fuente: González, 2016 con datos del Poder Judicial y del INEC.

Otra norma relevante es el Estatuto de Servicio Judicial, de 1973 (Ley 5155), que estableció la base legal del Departamento de Personal y amplió sus competencias. Cabe señalar que la Dirección de Servicio Civil se opuso a la promulgación del Estatuto, porque significaba la creación de un régimen especial que dispersaba aún más las regulaciones en materia de empleo público.

En el Estatuto se incorporaron normas sobre la clasificación y valoración de puestos, el ingreso al servicio judicial, el período de prueba, los ascensos, permutas y traslados, el adiestramiento y la capacitación. El capítulo

XIII reguló el nombramiento de las y los funcionarios que imparten justicia, y para tal efecto asignó importantes responsabilidades al Departamento de Personal, entre ellas la de administrar las convocatorias, elaborar las nóminas de candidatos y realizar estudios sobre antecedentes, experiencia y cualquier otra información relevante (artículo 70). Entre los elementos novedosos que introdujo el Estatuto estaba la evaluación periódica de los servicios y el uso de procedimientos técnicos para promover la eficiencia del personal. Sin embargo, esta actividad se dejó de realizar en la década de los noventa

y constituye un desafío pendiente de la institución, tal como señaló el *Primer Informe Estado de la Justicia*.

Paralelamente existen leyes específicas que solo rigen para un órgano determinado o una parte de la administración del recurso humano, entre ellas la Ley de Prohibiciones y Dedicación Exclusiva (n° 6451, de 1980), la Ley de Carrera Judicial, de 1994, y las leyes orgánicas del Ministerio Público y del OIJ. El cuadro 4.1 muestra cómo se distribuye la aplicación del marco legal en los puestos considerados en este análisis.

Los procesos de reclutamiento y selección del Poder Judicial se rigen en primera instancia por el artículo 192 de la Constitución Política, que indica:

Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.

En segundo término, se aplican las normas establecidas por cada órgano y para cada puesto.

En cuanto a la capacitación, la principal norma es la Ley de Creación y el Reglamento de la Escuela Judicial (de 1981), cuyo objetivo principal de satisfacer las necesidades de capacitación de los servidores judiciales. Esta ley dotó a la Escuela de un Consejo Directivo, un director o directora y el personal permanente requerido para el ejercicio de sus funciones. La normativa sobre capacitación generalmente se establece por medio de reglamentos⁸ y acuerdos de cada órgano. En 2008 el Consejo Directivo de la Escuela emitió las “Políticas generales de capacitación y formación del Poder Judicial”⁹ que incluyen una serie de lineamientos para reforzar su rectoría en la materia.

Resultados de la investigación

La gestión humana involucra muy diversas tareas que en la práctica se traslapan y complementan. En este estudio se valoran tres grandes etapas: los procesos de reclutamiento, selección y capacitación del personal. Adicionalmente, se incluye un apartado sobre la formación inicial que reciben los funcionarios del Poder Judicial, de cuya calidad son responsables las universidades, pero que afecta al sistema de administración de justicia cuando contrata a sus graduados. Con ello se pretendió aproximar respuestas a las preguntas de investigación planteadas al inicio de este capítulo.

▮ Cuadro 4.1

Normas que rigen las funciones judiciales, por tipo de puesto

Documento	Investigador	Fiscal	Defensor	Juez
Ley Orgánica del Poder Judicial	●	●	●	●
Ley de Carrera Judicial				●
Ley Orgánica del Ministerio Público		●		
Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial	●			
Estatuto de Servicio Judicial				●
Reglamento en entrada al Ministerio Público		●		
Acuerdos	Según corresponda			

Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

8 Un listado de reglamentos relacionados puede consultarse en <http://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/quienes-somos/normativa>

9 http://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/archivos/Normativas/8_politicas%20general%20capacitacion.pdf

El proceso de reclutamiento y selección de personal

El ciclo de gestión del recurso humano inicia con la atracción y selección del talento. Este proceso es de vital importancia, dado que contar con las personas adecuadas determina la calidad y el potencial de cualquier empresa o institución.

El reclutamiento implica la atracción del mejor talento y la aplicación de herramientas de evaluación para seleccionar a los candidatos idóneos. En el Poder Judicial esta tarea se concentra en la Dirección de Gestión Humana, aunque no exclusivamente. La selección de personal se refiere a la escogencia concreta de una persona para una plaza vacante. Esta decisión es tomada por las jefaturas, a partir de la nómina de candidatos que pasaron los filtros de reclutamiento.

Gestión humana se actualiza con base en mejores prácticas internacionales

Actualmente los procesos de reclutamiento y selección en el Poder Judicial están siendo objeto de importantes cambios¹⁰ con el fin de garantizar una evaluación en profundidad de las y los candidatos, de forma tal que se tomen en cuenta no solo sus conocimientos técnicos, sino también sus habilidades para el ejercicio de los cargos. Pese a ello, un análisis basado en las mejores prácticas internacionales efectuado por la empresa Deloitte determinó que, de los siete elementos que componen la metodología Benziger¹¹, solo cinco están presentes en alguna medida en los procesos que se realizan en el conglomerado judicial (cuadro 4.2; Leñero y Nuñez, 2016). Las debilidades tienden a concentrarse en aspectos relacionados con la planificación estratégica y la proyección de necesidades futuras de personal para cumplir con los objetivos, misión y visión de la institución.

Al igual que muchas empresas e instituciones en otros países, el Poder Judicial costarricense ha avanzado al realizar una evaluación integral de los candidatos que combina conocimientos técnicos con “competencias suaves”¹², a través de instrumentos como las pruebas psicométricas. No obstante, hay aspectos que requieren revisión o ser fortalecidos. Por ejemplo, los perfiles de los puestos analizados (jueces, fiscales y defensores) exigen

una cantidad muy elevada de competencias (alrededor de 19) y los aspirantes deben tener un alto nivel de cumplimiento (entre el 74% y el 100% de las competencias), lo cual reduce la funcionalidad del proceso y dificulta la posibilidad de encontrar candidatos adecuados.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PROCESOS DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL EN EL PODER JUDICIAL

Véase Leñero y Nuñez (2016), en www.estadonacion.or.cr

Perfiles de puestos por competencias en etapa inicial

Uno de los principales esfuerzos que ha desplegado el Poder Judicial en materia de recursos humanos es la migración de todos los procesos relativos a la selección de personal hacia la evaluación por competencias. Dessler (2011) define este concepto de la siguiente manera:

Es posible decir que el análisis de puestos basado en competencias significa describir el puesto en términos de competencias conductuales medibles y observables (conocimientos, habilidades y/o comportamientos), que el trabajador que ocupa el puesto debe mostrar para desempeñar bien su labor (...) Por lo tanto, el análisis de puestos tradicional se enfoca más en el trabajo; mientras que el análisis basado en las competencias se concentra más en el trabajador, en específico en lo que es capaz de hacer.

Aunque no en todos los puestos se ha concluido la definición de perfiles por competencias, todo el sistema está avanzando en esa dirección para las nuevas contrataciones. Uno de los retos que se plantean a futuro es evaluar en qué medida el personal contratado previamente cumple con los perfiles y, sobre esa base, diseñar un programa de capacitación para cerrar las brechas que se identifiquen.

10 Desde hace más de cinco años está en trámite una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial y en 2015 se presentó el proyecto de “Ley para la evaluación del desempeño del personal judicial.” En espera de los resultados de esas iniciativas, y para avanzar en esta materia, a partir de 2016 la Corte Plena integró una comisión especializada y estableció en su agenda un espacio semanal para discutir el tema.

11 El Benziger Thinking Styles Assessment (BTSA) proporciona una guía para evaluar las competencias del perfil de los puestos de jueces, fiscales y defensores. Es un test neurofisiológico que ha sido aplicado, validado y reconocido durante más de veinte años, como instrumento que permite medir la capacidad de los individuos para maximizar su efectividad. Brinda información sobre los talentos naturales de las personas, a partir del análisis de los cuatro cuadrantes del cerebro, a saber: i) basal izquierdo, relacionado con procesamiento y rutina, ii) basal derecho, relacionado con intuición y empatía, iii) frontal izquierdo, relacionado con lógica y resultados, y iv) frontal derecho, relacionado con visión y creatividad.

12 Se refiere a las habilidades y capacidades relacionadas con la forma en que las personas trabajan juntas, interactúan, se comunican y manejan sus emociones.

► Cuadro 4.2

Síntesis de la evaluación del proceso de reclutamiento y selección de personal del Poder Judicial

Descripción de componentes	Cumplimiento	Hallazgos relevantes
<p>Planeamiento de negocio y estrategia La cantidad y el perfil de los recursos humanos están acordes con las necesidades actuales y futuras de la institución, y son coherentes con los objetivos y metas definidos en sus planes y estrategias.</p>	●	El perfil por competencias se aplica en un número limitado de puestos. Las competencias requeridas son muchas y se establece que su cumplimiento debe oscilar entre el 74% y el 100%, lo cual disminuye la funcionalidad del proceso y dificulta la posibilidad de encontrar candidatos adecuados.
<p>Generación de marca y gestión de candidatos Se refiere a la experiencia que vive el candidato durante el proceso de selección, al entrar en contacto con las personas, herramientas y tecnologías involucradas en el proceso. Se considera un paso fundamental en la construcción y mantenimiento de un grupo de candidatos elegibles de alta calidad.</p>	●	En los procesos de reclutamiento y selección hay una correcta gestión de la comunicación con los candidatos, ya que se informa sobre los resultados obtenidos. Se debe desarrollar mejor la “marca empleador”, con base en la cultura de la organización y la difusión del desempeño de institucional.
<p>Prácticas de reclutamiento Deben garantizar la disponibilidad de resultados de calidad en corto tiempo y con el menor costo posible. Comprende aspectos como el análisis de mercado o inteligencia competitiva y los canales de reclutamiento.</p>	●	En la Fiscalía y la Defensa Pública estas prácticas de reclutamiento solo se aplican para los puestos de entrada ^{a/} . Para puestos más altos se realizan procesos abreviados. El Poder Judicial se apeg a lo que establecen las leyes y los reglamentos internos en cuanto a los medios que deben utilizarse para realizar las publicaciones de búsqueda de candidatos. Además hace uso tanto de páginas web como de redes sociales. No se realizan análisis de mercado o inteligencia competitiva. Se deben diversificar las fuentes para el reclutamiento. Los nombramientos no se realizan siempre en la clase de puesto con que inició el proceso.
<p>Infraestructura y outsourcing Comprende la disponibilidad de los recursos tecnológicos, de infraestructura y equipo para el desarrollo de los procesos de reclutamiento y selección (salas de entrevistas, software, técnicos para la revisión de las pruebas, etc.).</p>	●	Se están implementando sistemas para facilitar la revisión de requisitos y la comunicación con las y los candidatos. La Dirección de Gestión Humana no cuenta con un laboratorio informático para la aplicación de pruebas, ni con salas para entrevistas.
<p>Análisis del negocio Medición de la eficiencia y eficacia de los procesos de reclutamiento y selección y su alineamiento con el negocio.</p>	●	El Poder Judicial no realiza este tipo de análisis. Es necesario definir parámetros para medir el impacto de la función de reclutamiento y selección en el desempeño institucional.
<p>Estructuras de soporte La gestión de recursos humanos opera coordinadamente con otras áreas del negocio, para definir estrategias tendientes a la atracción de talento. Para ello se requiere claridad en cuanto a los roles y funciones de cada uno de los actores involucrados en el proceso.</p>	●	No todos los procesos de reclutamiento y selección de personal se encuentran centralizados en la Dirección de Gestión Humana. Hay otras dependencias que realizan estas tareas, como sucede con el reclutamiento y selección de jueces, del personal para sustituciones y la investigación sociolaboral de primer ingreso al OIJ.
<p>Cultura Valores organizacionales, convenios, procesos y prácticas que influyen en el comportamiento individual y colectivo de la organización.</p>	●	El modelo de reclutamiento debe ser adoptado en todos los niveles de la organización. Se debe fomentar la rendición de cuentas y transparencia en los métodos de contratación. El Poder Judicial tiene el compromiso de generar empleo para personas con discapacidad, en cumplimiento de la legislación que indica que se debe contar con un 5% de funcionarios pertenecientes a esa población.

Escala de cumplimiento

- La práctica no se realiza en el Poder Judicial.
- Se identifica el uso de algunos elementos planteados como mejores prácticas.
- Se cumple con la totalidad de los elementos planteados como mejores prácticas.

a/ Se refiere a los puestos más bajos en la carrera judicial.

Fuente: Elaboración propia con datos de Leñero y Núñez, 2016.

Las competencias se clasifican en dos grupos: generales y específicas o técnicas. Las primeras comprenden áreas genéricas, como ética, transparencia y humanismo, en tanto que las segundas refieren a conocimientos y otras capacidades directamente relacionadas con el cargo por desempeñar. Para cada puesto y materia existe una descripción de las competencias requeridas y una ponderación de su cumplimiento en tres niveles: aceptable (1), eficiente (2) y superior (3). Además, para cada competencia se han definido conductas observables, es decir, aspectos que la ponen de manifiesto. Como se mencionó antes, la elevada cantidad de competencias y el alto nivel de cumplimiento que se exige en los perfiles de los puestos analizados (jueces y fiscales¹³) disminuyen la funcionalidad del proceso. En el apartado siguiente se ahondará en este tema.

Para el puesto de juez, el perfil define siete competencias generales y veintitrés específicas, algunas de las cuales dependen de la jurisdicción de que se trate. De las competencias generales, las de ética y transparencia e independencia jurídica son las que requieren el nivel más alto de cumplimiento (3), mientras que las de visión democrática y humanismo y conciencia social tienen un nivel intermedio (2) y para las demás el requerimiento es el mínimo (1). A modo de ilustración se puede mencionar que por independencia jurídica se entiende que los jueces deben “actuar por propia convicción, en el marco del ordenamiento jurídico y no en función de las expectativas de otros o respondiendo a presiones directas o indirectas; así como llevar adelante las acciones necesarias para la ejecución de la decisión tomada y hacerse responsable de ella, tanto en el ámbito personal como en el social o jurisdiccional, sobre la base del Estado de derecho”. Las conductas observables asociadas a esta competencia son:

- ▶ Toma decisiones y emite sus juicios aunque puedan ser difíciles o poco populares.
- ▶ Mantiene sus convicciones y decisiones argumentado razonadamente cuando son puestas en duda.
- ▶ Resuelve las materias que conoce con imparcialidad, basándose en los hechos y en las pruebas, y de conformidad con el Derecho.
- ▶ Decide los asuntos que le competen, sin restricción alguna y sin influencias, presiones, amenazas o intromisiones, directas o indirectas, de cualquiera o por cualquier razón.

- ▶ Toma posición a partir del Derecho vigente, sin dejarse influir real o aparentemente por factores extrajurídicos.
- ▶ Se abstiene de participar en actividades que comprometen su independencia.

Entre las capacidades específicas de los jueces están la resistencia a la tensión, sentido de urgencia y temple. Para la mayoría de estas competencias los requerimientos se ubican en los niveles eficiente y superior, los más altos.

PARA UNA DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LAS

COMPETENCIAS PARA CADA PUESTO

Véase Leñero y Núñez, 2016 www.estadonacion.or.cr

En el caso de las y los fiscales, el perfil incluye cinco competencias generales, y entre seis y nueve competencias específicas, según el puesto. Las generales son compromiso, ética y transparencia, excelencia, humanismo y conciencia social, y toma de decisiones. En todas ellas se requiere el nivel de cumplimiento superior (3). A manera de ejemplo, la descripción de humanismo y conciencia social establece que el fiscal debe mostrar “sensibilidad hacia la persona usuaria y su entorno, priorizando el respeto a la dignidad humana; con clara conciencia del impacto social que conlleva su función en la sociedad, con capacidad de ofrecer un servicio humanizado, que genere confianza en la población y que garantice la no discriminación”. Para evaluar el cumplimiento de esta competencia se han definido las siguientes conductas observables:

- ▶ Muestra interés por conocer las circunstancias o condiciones del entorno social, personal, familiar y cultural, religioso, político y étnico, donde se desenvuelve y es respetuoso de la diversidad social.
- ▶ Percibe los puntos de vista y sentimientos de los demás, y entiende su sentido y razones, aunque estos no estén expresados o lo sean de forma imprecisa.
- ▶ Se interesa por los puntos de vista y sentimientos de los demás, y los tiene en cuenta a la hora de interactuar con ellos.

¹³ En este tema específico el análisis no incluye a la Defensa Pública, debido a que al momento de redactarse este Informe esa instancia no había concluido la definición de los perfiles de puestos por competencias.

Como sucede con los jueces, las competencias específicas del personal de la Fiscalía varían según el tipo de puesto. Para los fiscales adjuntos son más y requieren mayores niveles de cumplimiento que para los fiscales auxiliares.

Es importante recordar que la gestión de los recursos humanos es mucho más amplia que el proceso de reclutamiento y selección de personal. Por tal motivo, en otras fases, como la evaluación del desempeño y la capacitación, las competencias y las conductas observables también pueden resultar útiles como estándares para la valoración. Lentamente esta metodología está permeando esas otras áreas que entran a funcionar después de la contratación.

El cambio de metodología requiere un esfuerzo de educación y sensibilización que aún no se está realizando. Se debe incorporar el enfoque por competencias en todo el conglomerado judicial, no solo en la Dirección de Gestión Humana. Es necesario llevar a cabo campañas de comunicación y cursos de preparación para que todos los involucrados en las relaciones con el personal manejen la metodología (por ejemplo, los tribunales evaluadores, las personas que hacen entrevistas, los evaluadores de desempeño, los que toman las decisiones de contratación, etc.), de forma tal que en todas las etapas de la gestión humana se trabaje con un lenguaje común.

Reclutamiento de personal tiene múltiples filtros

El reclutamiento inicia cuando surge la necesidad de contratar personal y se define el perfil correspondiente. El Estatuto de Servicio Judicial (en adelante ESJ), el “Modelo para el reclutamiento, selección y nombramiento de vacantes en el Poder Judicial” (Poder Judicial, 2012), la Ley de Carrera Judicial y el Reglamento de Entrada al Ministerio Público (en adelante REMP) son normas que establecen los pasos y requisitos del proceso, que está a cargo –aunque no exclusivamente– de la Dirección de Gestión Humana (artículo 8 del ESJ). Si se trata de plazas nuevas, estas deben ser incluidas en el presupuesto que se somete a aprobación de la Corte Plena.

La publicidad de los concursos se realiza según lo estipulado en el marco normativo, por medio del *Boletín Judicial*, la página web, redes sociales y algún periódico de circulación nacional. Se complementa con difusión por intranet y correos electrónicos masivos. Además, en 2016 el Poder Judicial participó por primera vez en una feria de empleo, en busca de candidatos para puestos policiales, auxiliares de seguridad y técnicos especializados (recuadro 4.1). Además, existen los programas llamados

“meritorios”, que brindan la posibilidad de ganar experiencia laborando *ad honorem* en la administración de justicia y participar cuando se abra una plaza.

En la comparación realizada con las mejores prácticas de reclutamiento se señaló como área susceptible de mejora la diversificación de los canales de reclutamiento y un mayor posicionamiento de la imagen del Poder Judicial como un empleador atractivo. Entre los canales poco utilizados se encuentran los planes de sucesión¹⁴, los programas de pasantías, un portal dedicado exclusivamente a la publicación de ofertas de trabajo, eventos con universidades y públicos meta, ferias de empleo, entre otros.

El ingreso al Poder Judicial tiene distintas vías. En la judicatura se puede concursar directamente para cualquier nivel, de juez 1 a juez 5, mientras que en el Ministerio Público el único canal de entrada es obtener una plaza de fiscal auxiliar, a partir de la cual se puede ir ascendiendo a las siguientes posiciones.

En términos generales, el proceso completo tiene seis etapas (diagrama 4.3), pero el paso por cada una de ellas depende del cargo para el que se esté reclutando. Por ejemplo, en el concurso para el puesto de investigador no se llevan a cabo pruebas técnicas, entrevistas ni actividades de capacitación/inducción. Asimismo, para las posiciones de defensor y fiscal no se realizan entrevistas de evaluación psicolaboral.

El proceso de reclutamiento y selección inicia con una etapa de verificación de los requisitos mínimos establecidos para cada puesto, tales como presentación del currículum vitae, títulos y certificados, acreditación de conocimientos técnicos en el uso de herramientas informáticas, licencia de conducir y carné del Colegio de Abogados, entre otros. Si los candidatos y candidatas son personas que ya trabajan en el Poder Judicial, para estos efectos se utiliza su expediente laboral, el cual deben mantener actualizado.

Cuando se ha verificado que los postulantes cumplen los requisitos mínimos, se inicia un proceso de evaluación de conocimientos y competencias que incluye pruebas técnicas y psicolaborales, de acuerdo con las funciones del puesto y el órgano respectivo (cuadro 4.3). Se busca cumplir el mandato legal de efectuar los nombramientos con base en criterios de idoneidad comprobada. En ese sentido, el artículo 74 del ESJ establece que los candidatos deben ser examinados y calificados en relación con su experiencia y antigüedad en el puesto, así como el rendimiento, la capacidad demostrada y la calidad del servicio en los trabajos desempeñados anteriormente, dentro y fuera del Poder Judicial.

¹⁴ Los planes de sucesión son mecanismos que permiten planificar el retiro de empleados que desempeñan puestos clave, a fin de evitar impactos negativos en el quehacer de la institución.

► Recuadro 4.1

Publicidad y transparencia en los concursos del Poder Judicial

El Estatuto de Servicio Judicial y el Reglamento de Entrada al Ministerio Público, establecen que en los concursos para llenar vacantes en el Poder Judicial debe haber una amplia publicidad, para garantizar la participación de la mayor cantidad posible de candidatos y candidatas. Para ello, las convocatorias se publican en el Boletín Judicial, en la página web de la institución, en redes sociales y en al menos un periódico de circulación nacional. Todo ello se complementa con difusión interna por medio de intranet y correos masivos.

En 2008, el Comité del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic) emitió un informe de cumplimiento en el cual se evaluó –entre otros temas- las contrataciones de personal en los tres poderes de la República. Concretamente sobre el Poder Judicial, el informe solicitó que se mejorara la publicidad de estos procesos y se estableciera la obligatoriedad de los concursos externos. En una ronda de verificación efectuada en 2016, esa instancia aún encontró debilidades en esta materia. Específicamente mencionó que:

- “...el Modelo no contiene disposiciones que hagan obligatoria la publicación de oportunidades externas de empleo para un puesto como empleado en el Poder Judicial, a diferencia de lo que ocurre con los puestos de carrera, como se establece en el artículo 73 del Estatuto de Servicio Judicial”.
- El marco jurídico no contiene disposiciones sobre la manera en que deben notificarse las vacantes, por ejemplo, calendario, contenido y plazos mínimos para la publicación de los avisos, fechas y lugares para la recepción de solicitudes y sitios donde puede obtenerse más información.
- El Modelo¹⁵, aunque está disponible en el sitio web del Poder Judicial, no es de fácil acceso.

El Comité formuló un nuevo conjunto de recomendaciones al Poder Judicial, y en especial al Ministerio Público, a las que dará seguimiento en posteriores rondas de verificación. En ellas sugiere adoptar disposiciones específicas para solventar las debilidades apuntadas.

Fuente: Elaboración propia con base en Mesicic, 2016.

► Diagrama 4.3

Etapas generales del proceso de reclutamiento y selección



Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

El proceso toma en cuenta los cursos de especialización relacionados con el ejercicio del cargo, el tiempo de docencia universitaria y las obras de investigación o divulgación publicadas.

El ESJ también señala que las y los candidatos deben cumplir con una serie de “competencias suaves” y técnicas, y demostrar su idoneidad, sometidos a exámenes que evalúan rasgos de personalidad y conocimientos

¹⁵ Se refiere al “Modelo para el reclutamiento, selección y nombramiento de vacantes en el Poder Judicial”, publicado en el *Boletín Judicial* n° 28, del 8 de febrero de 2012.

► Cuadro 4.3

Requisitos y mecanismos^{a/} de evaluación para algunos puestos judiciales

Requisitos	Juez	Defensor	Fiscal	Investigador
Pruebas técnicas	Examen oral (tribunal evaluador)	Examen oral (Defensa Pública)	Examen escrito (Ministerio Público)	No
Entrevista	Sí (Consejo de la Judicatura)	Sí	Sí	No
Pruebas psicolaborales	Sí	Sí	Sí	Sí
Entrevista de evaluación psicolaboral	Sí	No	No	Sí
Prueba de manejo	No	No	No	Sí
Práctica previa	La realizan únicamente quienes concursan por el puesto de juez 1 genérico, como requisito para asistir al curso "Formación Inicial para aspirantes a la judicatura" (FIAJ)	Práctica dirigida (Defensa Pública)	Práctica dirigida (Ministerio Público)	No
Inducción	Todos los candidatos y candidatas llevan un curso virtual sobre generalidades del Poder Judicial, impartido por la Escuela Judicial y la Dirección de Gestión Humana			
	No	Curso de nivelación de diez días (Unidad de Capacitación, Defensa Pública)	Capacitación técnica de dos meses (Unidad de Capacitación, Ministerio Público)	No
Evaluación médica	Sí	No	No	Sí
Investigación confidencial de antecedentes	Realizada por la Unidad de Investigación Socio-Laboral de la Dirección de Gestión Humana			Realizada por el OIJ
Selección final	Consejo Superior (jueces 1, 2 y 3) y Corte Plena (jueces 4 y 5)	Dirección de la Defensa Pública (Consejo Superior puede rechazar el nombramiento)	Fiscal General	Secretaría General del OIJ
Última Instancia de apelación interna	Los exámenes de la judicatura no tienen recurso de apelación	Consejo Superior	Consejo Superior	Consejo Superior

a/ Si no se indica entre paréntesis un órgano distinto, el encargado de realizar el examen es la Dirección de Gestión Humana.

Fuente: Elaboración propia con base en Leñero y Núñez, 2016.

en la especialidad del puesto al que aspiran. También es posible que se les soliciten pruebas psicológicas y médicas. La nota mínima del examen técnico es 70% y las listas de elegibles se hacen en orden descendente según las calificaciones obtenidas. Además se ha establecido que la persona que sea descalificada de un concurso no podrá participar en el siguiente, y si quedara aplazada en las subsiguientes oportunidades, no podrá participar en los dos concursos posteriores.

Los tipos de evaluación varían según el puesto. En la contratación de jueces, el artículo 72 del ESJ faculta al Consejo de la Judicatura para determinar los componentes de calificación que se tomarán en cuenta en cada concurso, así como para realizar la evaluación de los candidatos y candidatas mediante tribunales examinadores, conformados por miembros de ese Consejo y abogados especialistas en la materia bajo evaluación, quienes seleccionarán y enviarán las ternas de elegibles a la

Corte Plena o al Consejo Superior del Poder Judicial, para la decisión final.

La conformación de estos tribunales ad hoc ha sido motivo de debate, por cuanto no siempre los abogados especialistas tienen la formación requerida para evaluar competencias. También implica costos de tiempo y dinero para la institución, pues distrae de sus labores normales a jueces y juezas superiores. En un taller de consulta realizado como parte de este estudio se sugirió crear tribunales examinadores permanentes, constituidos por juristas de experiencia, pero también por personas expertas en evaluación por competencias.

En algunos puestos se requiere una etapa de práctica y un curso de inducción, previo a que los interesados se consideren postulantes válidos. Para la judicatura, la práctica en un despacho solo la realizan las personas que han llevado el curso “Formación inicial para aspirantes a la judicatura” (FIAJ). En la Defensa Pública el reclutamiento incluye un curso de nivelación de diez días y una práctica dirigida, y solo quienes los aprueban pueden participar en los concursos. En el caso de los fiscales, el REMPE establece que todos los oferentes deben completar un programa de formación técnica de 250 horas, el cual consiste en una práctica dirigida, *ad honorem*, en alguna de las fiscalías o en el Aula Fiscal (el espacio dedicado a la capacitación técnica en el Ministerio Público). Adicionalmente, una vez que los candidatos se encuentran en una lista de elegibles, deben recibir el curso básico de formación de fiscales, cuya duración es de al menos 300 horas.

Por último, para los postulantes que aprueban todas las fases anteriores y van a conformar una lista de elegibles, recientemente se estableció como requisito una investigación confidencial de antecedentes. Esa tarea está a cargo de la Unidad de Investigación Socio-Laboral de la Dirección de Gestión Humana, cuya instalación apenas iniciaba a la fecha de redacción de este Informe.

Selección: toma de decisiones recae en las jefaturas

La decisión de contratar se toma de maneras distintas para cada puesto y ámbito. En la judicatura la responsabilidad recae en el Consejo Superior del Poder Judicial (jueces 1, 2 y 3) y la Corte Plena (jueces 4 y 5). Esas instancias reciben una lista de candidatos con los promedios de elegibilidad obtenidos durante el proceso de selección. Una particularidad en el caso de los jueces es que el resultado de la evaluación psicolaboral equivale a una recomendación, es decir, no es un criterio vinculante y, por tanto, no forma parte del promedio de elegibilidad. Para los candidatos que no cumplieron con alguno de los requisitos establecidos, se adjunta un informe

con las observaciones y hallazgos obtenidos durante la evaluación, con la idea de que sean un insumo de valor para los postulantes.

Por su parte, los fiscales auxiliares son contratados por el Fiscal General de la República, a partir de una lista de elegibles. No obstante, el artículo 24 de la Ley Orgánica del Ministerio Público también faculta a esta autoridad para efectuar los nombramientos en línea de ascenso, sin necesidad de hacer concursos, lo cual podría conllevar que no se realice la comprobación de la idoneidad de los candidatos en relación con las competencias establecidas para cada puesto.

La decisión final de contratación de las y los defensores públicos es tomada por la Dirección de la Defensa Pública, a partir de la lista de candidatos que pasaron satisfactoriamente el proceso. Sin embargo, en este caso el Consejo Superior del Poder Judicial tiene la potestad de rechazar cualquier nombramiento.

La normativa contiene una serie de previsiones para los casos en que haya dificultades para encontrar candidatos idóneos, incluyendo la posibilidad de que se carezca por completo de aspirantes y sea necesario realizar los llamados nombramientos por inopia. En concreto, el artículo 78 del ESJ establece que:

En el caso de que no hubiere elegibles para un determinado puesto, podrá ser nombrado para ocuparlo, con el carácter de funcionario de servicio y de la terna que al efecto confeccione el Consejo de la Judicatura, aquel que estuviera incluido en la lista de elegibles del grado inmediato inferior y, en su defecto, en la lista de los elegibles de otros grados. Únicamente en el caso de que no haya aspirantes a estos puestos dentro de la Carrera Judicial, podrán designarse para ocuparlos en la administración de justicia, con el mismo carácter de funcionario de servicio, a abogados que no hubieran ingresado a ella. Con ese propósito, el Consejo de la Judicatura deberá realizar un concurso de antecedentes y oposición en que puedan participar dichos profesionales.

Finalmente, el Estatuto señala que es competencia del Consejo de Personal resolver las diferencias relativas a ternas cuando no exista acuerdo entre el área solicitante y el Departamento de Personal (artículo 12, inciso c).

De acuerdo con Leñero y Núñez (2016), uno de los principales problemas identificados en las actividades de reclutamiento y selección es la gran cantidad de apelaciones que se presentan, y que generan considerables atrasos en la finalización de los procesos. Esto sucede sobre todo en los concursos para defensores y fiscales, no tanto en el caso de los jueces.

Resultados de los procesos de reclutamiento y selección: una aproximación

Con el propósito de conocer en la práctica la gestión del reclutamiento y selección de personal se recurrió al análisis de datos cuantitativos sobre los concursos para las posiciones de juez, fiscal y defensor. Aunque inicialmente se planteó el estudio para el período 2011-2015, solo se logró recopilar información para algunos años de ese quinquenio y con diferencias según el puesto, razón por la cual no es posible formular conclusiones concretas en esos ámbitos (véase la sección “Metodología”).

Lentos procesos de reclutamiento

En el período 2011-2015 se realizaron 137 concursos para puestos de jueces, lo que equivale a un promedio de 27 por año. Aunque para los cargos de defensores y fiscales solo se contó con información de 2014 y 2015, es evidente que el número de concursos fue mucho menor: tres y dos, respectivamente.

Los nombramientos de jueces fueron 125 en 2015 y 23 entre enero y abril de 2016. El 78% fueron ascensos de personal interino que pasó a estar en propiedad. En el caso de los defensores públicos, en 2015 se contrataron 70, la mayoría de ellos (61%) en propiedad. Finalmente, en 2013, se designó a 171 fiscales, el 55% en propiedad (gráfico 4.4).

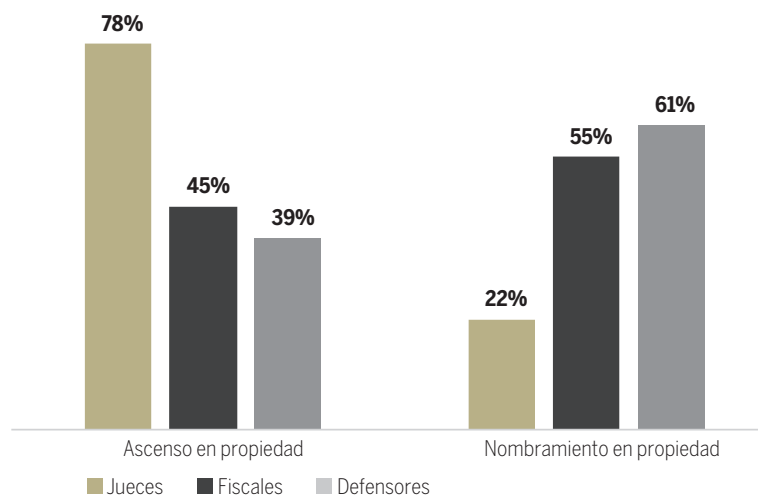
Uno de los indicadores más relevantes para evaluar el reclutamiento y la selección de personal es la duración de los procesos. En el caso de los jueces el tiempo promedio para la generación de listas de elegibles fue de 8,22 meses. El mínimo fue de 0,5 meses, pero se trató de un caso específico en el que se inscribieron veinticinco candidatos, de los cuales solo nueve reunían los requisitos mínimos; se llevaron a cabo cuatro evaluaciones y ninguno logró aprobarlas, por lo que el proceso no continuó. La duración máxima fue de 18,47 meses, en un concurso en el que participaron 43 personas; 38 contaban con los requisitos mínimos, se efectuaron trece evaluaciones y nueve fueron positivas; el proceso prosiguió y se hizo una entrevista. En este punto es importante destacar que, en muchas ocasiones, los candidatos realizan el proceso de evaluación con el objetivo de mejorar su promedio de elegibilidad; sin embargo, para esto no requiere hacer de nuevo la entrevista.

Cerca de una tercera parte de los procesos duró entre seis y nueve meses, y otro tanto (36%) demoró más de nueve meses. Solo un 29% se resolvió en menos de seis meses (gráfico 4.5). Ello evidencia lapsos prolongados entre el inicio del reclutamiento y la selección, y el momento en que la oficina, despacho o departamento puede contar con los recursos humanos solicitados.

La duración de los procesos está directamente relacionada con el número de candidatos. En el caso de los

Gráfico 4.4

Nombramientos y ascensos a puestos en propiedad de jueces, fiscales y defensores. Varios años^{a/} (porcentajes)

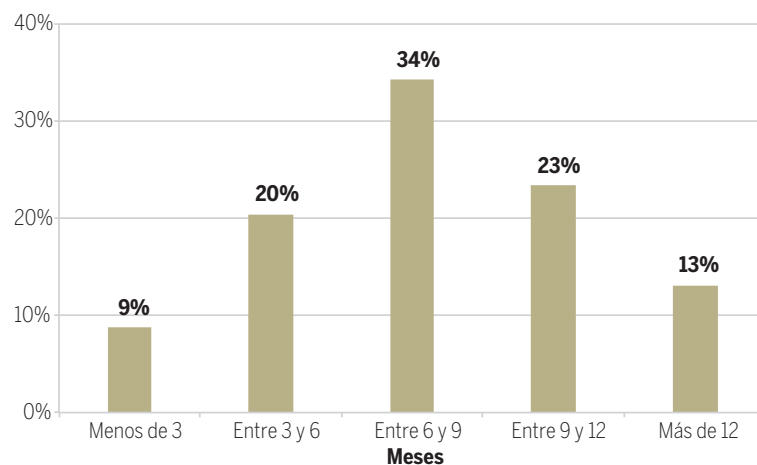


a/ Para jueces la información corresponde al período enero 2015 – abril 2016, para los fiscales al año 2013 y para los defensores al 2015.

Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

Gráfico 4.5

Distribución porcentual de la duración promedio de los procesos de reclutamiento de jueces. 2011-2015



Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

jueces, en el 41% de los concursos participaron menos de 50 personas y solo en un 16% hubo más de 200 aspirantes.

Si se analiza por materia no es posible establecer un vínculo entre la duración de los procesos y la cantidad de inscripciones. Por ejemplo, se requieren alrededor de 9,6 meses tanto para contratar un juez de ejecución de la pena, con un número promedio de 68,4 candidatos, como para nombrar un juez penal, con una inscripción promedio de 208,7 aspirantes (cuadro 4.4).

El análisis permitió identificar que una de las fases que constituye un “cuello de botella” es la evaluación psicolaboral, ya que el área de Carrera Judicial cuenta únicamente con una persona profesional en Medicina, una en Psicología y dos en Trabajo Social, dedicadas a la función de reclutamiento y selección. Este grupo debe realizar los estudios de todos los aspirantes, lo cual incluye visitas domiciliarias y entrevistas. Otro factor que afecta la duración es el trabajo de los tribunales examinadores: una vez que se ha conformado esa instancia solo se presenta, en promedio, un 35% de los candidatos, por lo que no se da el aprovechamiento esperado y, por ende, se encarece el proceso (Leñero y Núñez, 2016).

► Cuadro 4.4

Duración de los procesos de reclutamiento y selección de jueces, por materia y cantidad de inscripciones. 2011-2015 (promedios)

Materia	Duración (Meses)	Inscripciones
Contencioso administrativo con énfasis en conciliación	2,8	22,5
Contencioso administrativo de apelaciones	4,7	16,0
Agrario	4,9	20,2
Penal de apelaciones	7,1	33,4
Laboral	7,4	75,6
Civil	7,8	65,5
Contencioso administrativo	7,9	42,1
Penal juvenil	8,1	116,7
Apelaciones penal juvenil	8,4	23,0
Familia y penal juvenil	8,6	156,7
Notarial	9,1	30,2
Ejecución de la pena	9,6	68,4
Penal	9,7	208,7
Familia	9,7	183,0
Conciliación	9,9	94,2
Juez genérico	11,0	276,4

Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

Exámenes son un filtro efectivo

En los procesos de reclutamiento y selección de jueces se establece que todos los candidatos que cumplan con los requisitos mínimos deben realizar exámenes. El estudio de Deloitte determinó que en la mayoría de los concursos del período 2011-2015 (77%) participaron menos de cincuenta aspirantes y solo en un 7% se contó con más de cien personas. Estos datos son congruentes con la cantidad de exámenes aplicados. La nota de aprobación depende del puesto. Para los jueces 1, 2 y 3 el mínimo es 75 y para las categorías 4 y 5 es 80. La calificación promedio del personal nombrado en el período 2011-2015 fue de 92,3 (Leñero y Núñez, 2016).

Por materia, los exámenes que en promedio registran mayores niveles de aprobación son “Apelaciones penal juvenil” (90%) y “Contencioso administrativo de apelaciones” (82%). En el extremo opuesto están “Familia y penal juvenil” (29%) y el de “Juez genérico”¹⁶ que es requisito para asistir al curso FIAJ (12%; gráfico 4.6). Las mejores calificaciones las alcanzan los jueces 4 y 5, lo cual es congruente con el perfil de esos cargos, pues requieren más experiencia y formación académica (maestría y doctorado), en contraste con los demás puestos, cuyo

¹⁶ El puesto de “juez genérico” corresponde al operador judicial que atiende diversas materias simultáneamente.

perfil admite menos años de experiencia (incluso personas recién graduadas) y el grado de licenciatura. Puede decirse, entonces, que hay una relación positiva entre la experiencia y la educación formal de los candidatos y los resultados obtenidos en las pruebas técnicas.

Perfil de las personas nombradas en los últimos años

Al analizar las características sociodemográficas de las personas nombradas como jueces, fiscales y defensores durante el período de estudio, es claro que, mientras en el primer caso existe paridad de género (un 49% de las contrataciones correspondió a juezas), entre los fiscales y defensores predominan las mujeres (58% y 60%, respectivamente).

En términos de procedencia geográfica, la mayoría se concentra en las provincias del Valle Central, con excepción de la Defensa Pública. Cerca de la mitad de los nombramientos de jueces (52%) y fiscales (53%) se realizó en San José, frente a solo un 30% de las y los defensores.

Por último, cabe destacar que las personas nombradas como defensores públicos fueron, en promedio, las más jóvenes: un 34% tenía menos de 35 años. En contraste, la representación de ese grupo etario entre los jueces y fiscales designados fue de 25% y 27%, respectivamente (cuadro 4.5).

Prevalen nombramientos endógenos

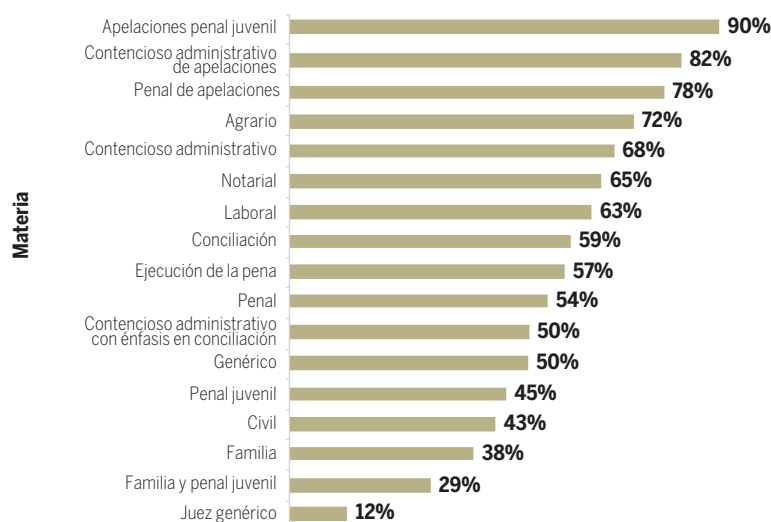
Este estudio también encontró que existe una alta rotación interna de personal, y que los funcionarios judiciales desarrollan su carrera profesional dentro de la institución. El 50% de los defensores y el 18% de los jueces nombrados en el período bajo análisis contaban con experiencia laboral fuera del Poder Judicial. Llama la atención que ningún fiscal estaba en esa situación (Leñero y Núñez, 2016).

La experiencia de las personas se puede determinar por medio de dos variables que se reportan durante el concurso: los años de trabajo en el Poder Judicial, o bien la antigüedad, y el número de cargos ocupados en la institución.

Como es de esperar, el tipo de puesto influye en estas variables, pues lo ideal es que las personas vayan adquiriendo conocimientos y optando por posiciones superiores. Para el caso de los jueces, solo tres de las 148 personas contratadas entre enero de 2015 y abril de 2016 no habían laborado antes en el Poder Judicial. El 70% tenía más de diez años de experiencia. A mayor nivel en la posición de juez, aumentan la antigüedad y el número de puestos ocupados: para los jueces 3 y 4 esas variables, en promedio, ascienden a quince años y veinticinco puestos (gráficos 4.7).

Gráfico 4.6

Participantes en concursos para puesto de juez que aprobaron los exámenes técnicos, por materia. 2011-2015 (porcentajes)



Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

La Defensa Pública presenta la mayor apertura a contrataciones externas y menor antigüedad. En la Fiscalía, el 87% del nuevo personal tenía menos de veinte años de experiencia, mientras que entre los defensores públicos esa proporción fue del 91% (gráficos 4.8).

Para todas las posiciones, la mayor concentración corresponde a las personas que han ocupado entre diez y diecinueve puestos dentro del Poder Judicial. Esta elevada cantidad puede estar asociada a nombramientos interinos de corta duración y en la misma clase de puesto, aunque en diferentes despachos. Hay algunos casos extremos de funcionarios que han sido nombrados en más de sesenta ocasiones: el 2% de los jueces y el 1% de los defensores.

Formación inicial: contraste con las competencias requeridas por el Poder Judicial

Este apartado presenta los hallazgos de un ejercicio exploratorio, realizado con el fin de determinar en qué medida la formación inicial que brindan las universidades en la carrera de Derecho es afín a las competencias que requiere el Poder Judicial. Para los puestos analizados

► Cuadro 4.5

Caracterización^{a/} de los jueces, fiscales y defensores contratados en los últimos años^{b/}

(porcentajes)

Característica		Juez	Fiscal	Defensor público
Sexo	Masculino	51,4	42,1	40,0
	Femenino	48,6	57,9	60,0
Lugar de residencia	San José	52,0	52,6	30,0
	Alajuela	15,5	19,3	21,4
	Cartago	10,1	9,4	4,3
	Heredia	15,5	6,4	12,9
	Puntarenas	3,4	2,9	12,9
	Guanacaste	2,7	7,0	7,1
	Limón	0,7	2,3	11,4
Edad	Entre 25 y 34 años	25,0	26,9	34,3
	Entre 35 y 44 años	57,4	55,6	57,1
	45 años y más	17,6	17,5	8,6
Grado académico	Licenciatura	32,4	71,9	97,1
	Maestría	46,6	19,3	2,9
	Especialidad	16,9	8,8	0,0
	Doctorado	3,4	0,0	0,0
	Sin información	0,7	0,0	0,0
Experiencia	Sin experiencia externa al Poder Judicial	82,0	100,0	50,0
Antigüedad en el Poder Judicial	Ningún año	2,0	0,0	0,0
	De uno a 10 años	30,4	33,3	37,1
	De 11 a 20 años	49,3	56,1	55,7
	De 21 a 31 años	18,2	10,5	7,1
Cantidad de puestos laborados	De 1 a 15	30,4	58,5	34,3
	De 16 a 30	42,6	37,4	45,7
	De 31 a 45	21,6	2,9	11,4
	46 y más	5,4	1,2	8,6
Calificación en el examen	Entre 75 y 80	5,4	0,6	14,3
	Entre 81 y 90	33,1	91,8	44,3
	Entre 91 y 100	60,8	7,6	35,7
	Sin información	0,7	0,0	5,7

a/ El área sombreada corresponde a las principales concentraciones para cada categoría.

b/ En el caso de los jueces, las cifras corresponden al período enero 2015 - abril 2016. Para los fiscales y los defensores los porcentajes son de los años 2013 y 2015, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Dirección Gestión Humana.

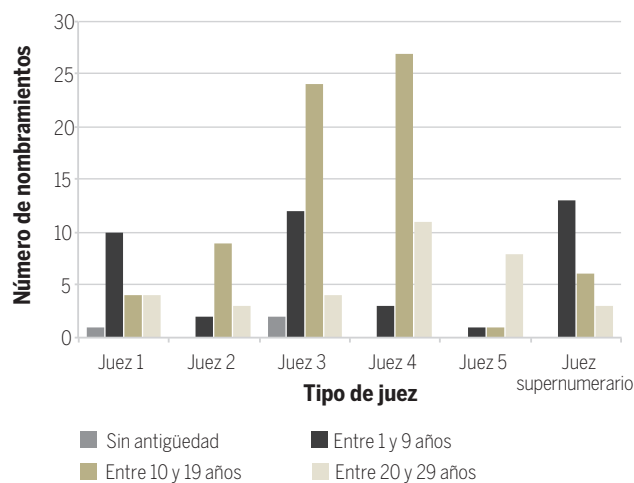
en este capítulo se pide como mínimo una licenciatura en Derecho, con excepción de las y los investigadores del OIJ, a quienes únicamente se les solicita bachillerato en educación media.

Las instituciones consideradas fueron la Universidad de Costa Rica (UCR), la Escuela Libre de Derecho (ELD), la Universidad Federada (UF), la Universidad de San José (USJ) y la Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA) pues son las que han formado a

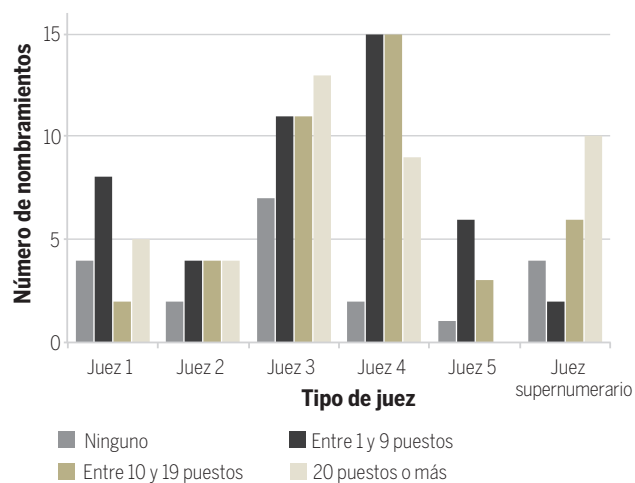
la mayoría de los funcionarios judiciales que hoy ocupan los puestos analizados (PEN, 2015). Cabe señalar que los datos no se presentan en forma individualizada, pues este ejercicio debería ser validado y replicado con un panel de personas expertas, para poder hacer comparaciones entre centros de enseñanza superior. Por ahora el énfasis está en contrastar la oferta académica en general con los perfiles de puestos por competencias del Poder Judicial

Gráficos 4.7

a. Distribución de nombramientos de jueces por tipo, según años de antigüedad. 2015-2016^{a/}



b. Distribución de nombramientos de jueces por tipo, según número de puestos ocupados previamente. 2015-2016^{a/}

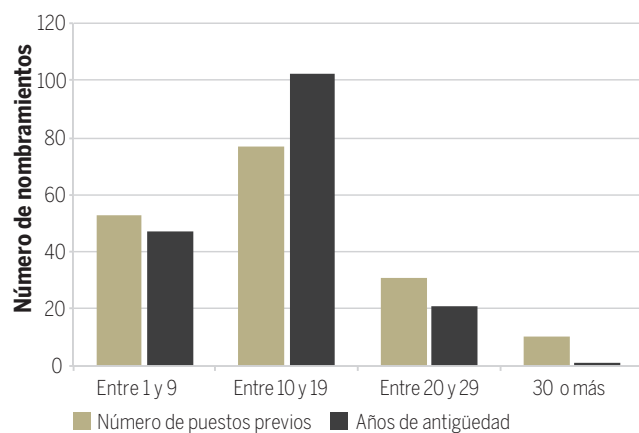


a/ El periodo estudiado finaliza en abril de 2016.

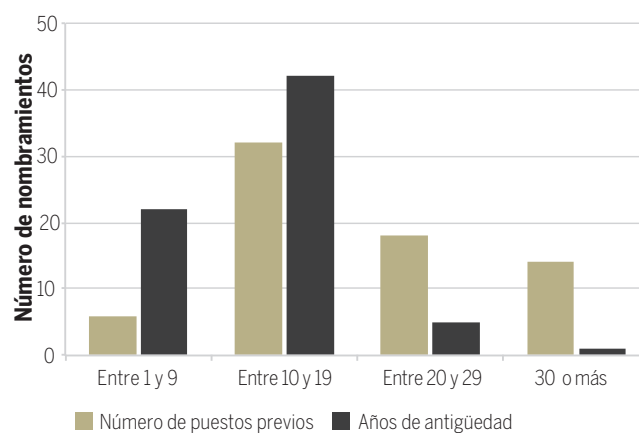
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial

Gráficos 4.8

a. Nombramientos de fiscales según número de puestos previos y años de antigüedad. 2015-2016^{a/}



b. Nombramientos de defensores según número de puestos previos y años de antigüedad. 2015-2016^{a/}



a/ El periodo estudiado finaliza en abril de 2016.

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

La metodología consistió en tomar las definiciones de las competencias establecidas para los puestos de juez 1, fiscal auxiliar y defensor público¹⁷ y desagregarlas en descriptores o subtemas, para compararlos con la malla

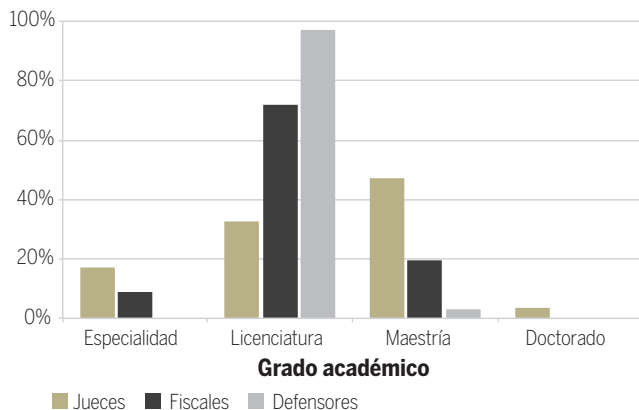
curricular de cada carrera de Derecho y determinar cuántos cursos ofrecen contenidos relacionados y el número respectivo de créditos¹⁸. Dado que los nombres de los cursos no empatan exactamente con los descriptores, fue

17 Perfiles de ingreso aprobados por la Corte Plena en la sesión 33-15, de 2015.

18 Dado que las universidades definen cuántos créditos asignan a cada materia, este dato debe verse como una aproximación, pues no en todos los casos se puede saber si existe relación entre los créditos, las horas de clase y los niveles de esfuerzo requeridos. En otras palabras, los créditos pueden no ser comparables entre universidades. No obstante, son un indicador complementario del número de cursos y permiten tener una medida de la importancia que se da a los distintos temas en cada institución.

► Gráfico 4.9

Último grado académico obtenido por jueces, fiscales y defensores públicos en el Poder Judicial. Varios años^{a/} (porcentajes)

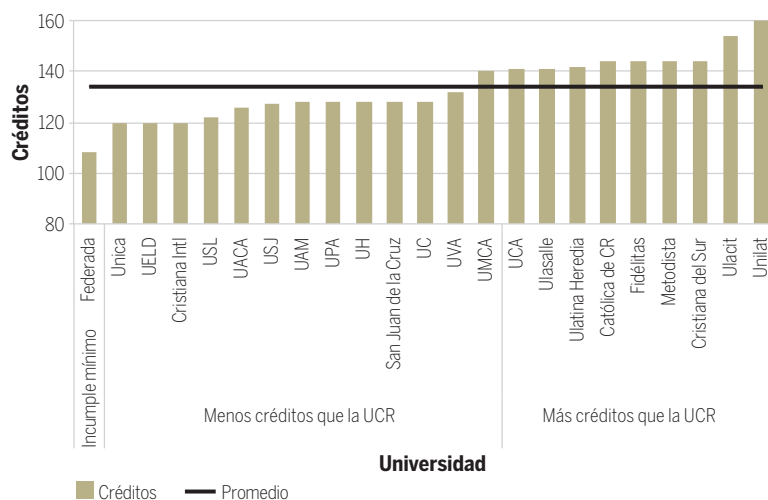


a/ Para jueces la información corresponde al periodo enero 2015 – abril 2016, para los fiscales al año 2013 y para los defensores al 2015.

Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

► Gráfico 4.10

Cantidad de créditos en los planes de estudio de bachillerato en Derecho, por universidad privada. 2013



Fuente: Elaboración propia con base en Alvarado y Castro, 2013.

necesario revisar los programas de estudios completos. Sin embargo, estos últimos presentan grandes variaciones en sus niveles de desarrollo y especificidad, y es por ello que se enfatiza en el carácter exploratorio de este ejercicio. Conviene señalar que no fue posible evaluar algunas competencias (por ejemplo, orden e inteligencia integradora en el caso de los fiscales, o actitud positiva y adaptabilidad en el caso de los jueces), pues corresponden a “habilidades blandas”, no a conocimientos o aspectos técnicos que puedan aprenderse en un aula (véase la sección “Metodología”, al final del capítulo).

De acuerdo con el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2010), Costa Rica es el país del mundo con mayor cantidad de abogados por 100.000 habitantes¹⁹. La formación en Derecho es requerida para todos los puestos analizados en esta investigación. Tal como señalan Leñero y Núñez (2016), la mayoría de los fiscales y defensores del Poder Judicial cuenta con una licenciatura. De las personas contratadas en los últimos años, el 72% de los fiscales y el 97% de los defensores públicos tenían ese grado académico como último obtenido, mientras que entre las y los jueces el 47% contaba con una maestría y el 3% con un doctorado (gráfico 4.9).

Alrededor de veintisiete universidades privadas y una pública imparten carreras de Derecho, y solo cuatro están acreditadas por el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Sinaes): UCR, Ulaic²⁰, UACA y Universidad para la Paz. Existen notables brechas en los contenidos de las mallas curriculares (recuadro 4.2) y los créditos que reciben los estudiantes (gráfico 4.10). En 2013 el Conesup realizó un estudio sobre los programas de las carreras de Derecho de veintitrés universidades, tomando como promedio el número de créditos asignados por la UCR (142)²¹. Encontró que la mitad presentaba una cantidad inferior al promedio (134) y cercana al mínimo requerido (120) –una de ellas ni siquiera cumplía con ese mínimo–, mientras que el otro 50% tenía una cantidad cercana al promedio o superior.

Estas brechas podrían ser factores determinantes de los bajos porcentajes de aprobación de las pruebas técnicas y el examen de incorporación al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica. Por ejemplo, en 2011, de los 162 profesionales que realizaron el examen de admisión al programa FIAJ, en su mayoría funcionarios del Poder Judicial, ninguno lo aprobó. Según se comentó en

19 Según esa fuente, entre 2008 y 2009 la tasa de abogados por cada 100.000 habitantes de Costa Rica (389) fue superior a la de países como Colombia (354), Brasil (327), Canadá (297) y Francia (75).

20 La Ulaic está acreditada desde 2003 y es la única que ha realizado el proceso de reacreditación. Las otras tres universidades fueron acreditadas por primera vez en 2015 y 2016.

21 Se usa como referencia el dato de la UCR de conformidad con el artículo 13 de la ley constitutiva del Conesup (n° 6693), que establece que los planes de estudio de las universidades privadas deben ser de una categoría similar a los de las estatales, siendo el caso que la UCR es la única universidad pública que imparte la carrera de Derecho.

▮ Recuadro 4.2

Investigación del Conesup: la carrera de Derecho en las universidades privadas

En 2013 el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup) realizó un estudio sobre las carreras de Derecho que se imparten en el país y reportó que existen 26 universidades privadas cuya oferta en ese ámbito incluye 25 bachilleratos, 31 licenciaturas, 20 maestrías, 13 especialidades y dos doctorados (Alvarado y Castro, 2013). El análisis incluyó 23 de estas carreras y evidenció el incumplimiento de varios de los requisitos mínimos establecidos en el Reglamento General del Conesup (decreto ejecutivo 29631-MEP, de 11 de julio de 2001) para el área de Derecho. Así por ejemplo, en los planes de estudio evaluados se encontró que:

- ▮ Ninguno posee malla, ejes, ni enfoque curricular.
- ▮ Solo en uno se hacen explícitas las metas, la visión y la misión.
- ▮ Seis incluyen una justificación de la carrera.
- ▮ Nueve explicitan los objetivos de la carrera.

Aunado a lo anterior, el estudio detectó un riesgo asociado a la posibilidad de que estudiantes egresados de bachilleratos cortos cursen luego

licenciaturas igualmente cortas, lo que podría conducir a la graduación de personas con una formación deficiente o incompleta, insuficiente para el ejercicio de su profesión. También se señaló la disparidad en cuanto al número de créditos de las carreras y el cumplimiento de la disposición legal acerca de la similitud que debe existir entre los planes de estudios de las universidades privadas y los de los centros públicos, en este caso respecto a la carrera de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Por otra parte, se evidenció la existencia de perfiles profesionales que no son congruentes con sus contenidos curriculares y sus prácticas, es decir, los planes de estudios no cuentan con las horas teórico-prácticas suficientes para lograr el perfil deseado. Esto sucede sobre todo en los programas de bachillerato y licenciatura que son cortos. Finalmente, se indicó que la redacción de los perfiles no es coherente, pues se mencionan potenciales empleadores y no se hace una delimitación clara de los conocimientos y habilidades propias del profesional en Derecho.

Fuente: Elaboración propia a partir de Alvarado y Castro, 2013.

el taller de consulta sobre este capítulo, en 2016 más de 250 aspirantes lo intentaron y solo 40 lo lograron. Entre noviembre de 2014 y abril de 2015, el colegio profesional antes citado aplicó el examen de conocimientos básicos en Derecho a 1.126 personas, de las cuales solo el 30% obtuvo la nota mínima requerida (80 puntos)²². Esto condujo a su presidente a llamar a una “declaratoria de emergencia nacional” por el estado de la educación en Derecho (Barrantes, 2015; recuadro 4.3).

Tal como señala Chinchilla (2016), existen notables brechas entre los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes de los perfiles de salida de las universidades y las competencias requeridas para cumplir con las funciones de la judicatura, la Fiscalía y, en menor medida, la Defensa Pública. Solamente una de las cinco universidades analizadas imparte cursos optativos afines a ciertas áreas

en las que el Poder Judicial ha definido competencias específicas, pero debe enfatizarse que no son cursos obligatorios.

Estas brechas imponen un reto a la educación en la carrera de Derecho pues, aunque el ámbito laboral de las y los abogados es muy diverso, el Poder Judicial es un empleador importante para ellos, o bien una instancia con la que muy probablemente tendrán que interactuar en el ejercicio de la profesión. Por tal motivo, sería útil establecer mecanismos de comunicación e intercambio entre el Poder Judicial y las instituciones de educación superior, con el fin de reducir los vacíos identificados entre los perfiles de formación inicial y los requerimientos de ingreso al Poder Judicial. Ello sería importante para promover ajustes en las mallas curriculares de algunas universidades o generar programas específicos.

²² El examen de incorporación al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica se ha aplicado en tres ocasiones desde su creación en agosto de 2015 (Barrantes, 2015).

▮ Recuadro 4.3

El examen de admisión al Colegio de Abogados

En diciembre de 2014, el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica impuso como requisito para la incorporación a esa entidad la realización de un examen escrito, de contenido teórico-práctico, que consta de 75 preguntas de selección única y evalúa los contenidos del curso de Deontología Jurídica (impartido por el mismo Colegio), así como los conocimientos básicos en las áreas de Derecho constitucional, laboral, penal, civil, familia, comercial y administrativo.

El examen se aplicó por primera vez en agosto de 2015 y de los 116 participantes, tan solo 14 (un 12%), obtuvieron una nota igual o superior a 80, que es el mínimo establecido para aprobar (gráfico 4.11).

La cantidad de postulantes ha mostrado un crecimiento notable; en la última prueba realizada, en noviembre de 2016, se inscribieron 809 personas. Sin embargo, el porcentaje de aprobación ha sido fluctuante; así por ejemplo, en el examen de julio de 2016, ascendió al 50%, pero unos meses más

tarde fue de apenas un 5%. El promedio general de aprobación es de 27%.

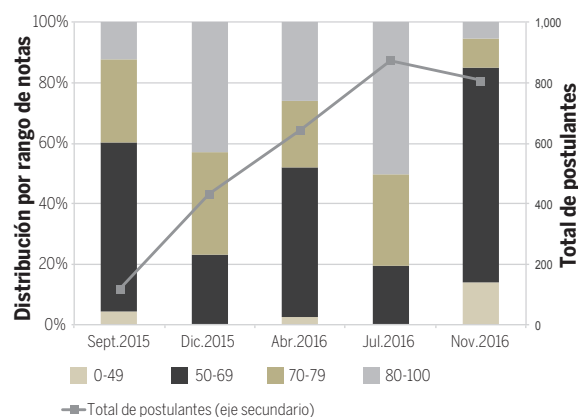
Si se analizan estos resultados según el centro académico de procedencia, se observa que los graduados de la Escuela Libre de Derecho y la Universidad de Costa Rica son los que más pasan el examen, el 70% y el 66%, respectivamente (gráfico 4.12). Cabe destacar que solo estas dos instituciones, junto con la Universidad la Salle, presentan una aprobación superior al 50%. Las restantes 19 oscilan entre 48% y 11%.

Por otra parte, los egresados de la Universidad Latina y la Universidad Cristiana del Sur son los que en mayor número presentan al examen (en conjunto concentran el 34% del total de postulados desde que se comenzó aplicar la prueba). No obstante, sus porcentajes de aprobación apenas alcanzan el 30% y el 15% respectivamente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.

▮ Gráfico 4.11

Distribución porcentual de los resultados del examen de admisión al Colegio de Abogados, según rango de notas. 2015-2016



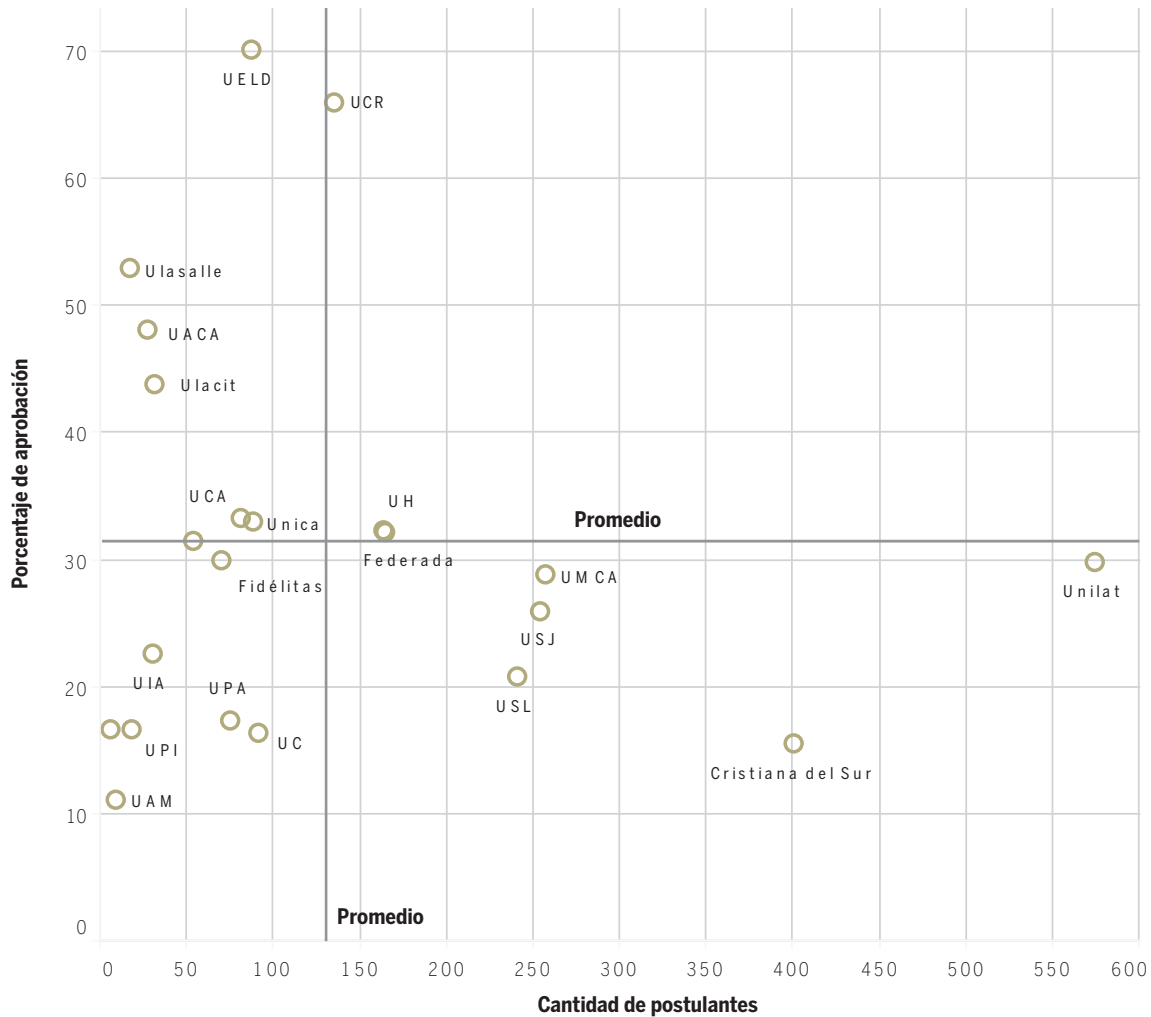
Fuente: Elaboración propia con datos del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.

Jueces: mayores vacíos en la formación de competencias específicas

Independencia jurídica y visión democrática son las competencias generales exigidas a los jueces que están en los programas de todas las carreras y tienen la mayor cantidad de créditos. De acuerdo con el perfil del puesto, los niveles de cumplimiento requeridos son “superior” en la primera y “eficiente” en la segunda (gráfico 4.13). No obstante, si se separan los descriptores de la competencia de visión democrática (dignidad humana, Estado social y democrático de derecho y administración de justicia), la mayoría de las universidades cubre relativamente el último, pero tiene grandes debilidades en los dos primeros. Algo similar ocurre con la independencia jurídica, pues al descomponerla en ordenamiento jurídico, Estado de derecho, ámbito jurisdiccional e imparcialidad, la cantidad de créditos de los cursos impartidos en el primero es relativamente alta, un poco menor en el segundo y muy baja en los dos últimos. En relación con esta competencia conviene indicar que si bien la UCR es la que tiene más créditos, algunos de ellos corresponden a cursos optativos.

Gráfico 4.12

Porcentaje de aprobación y postulantes totales del examen de admisión al Colegio de Abogados, según universidad. 2015-2016^{a/}



a/ Corresponde al consolidado de las pruebas realizadas en los meses de septiembre y diciembre de 2015, y en abril, julio y noviembre de 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.

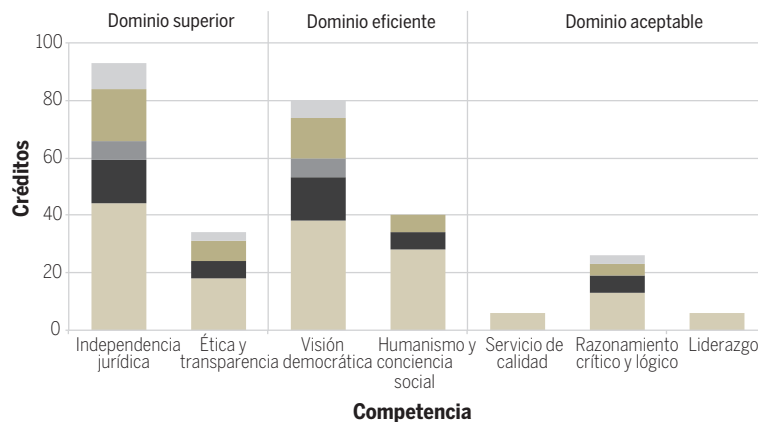
En un segundo grupo se ubican las competencias de humanismo y conciencia social, ética y transparencia, y razonamiento crítico y lógico, en las que la cantidad de créditos es mucho menor y hay contenidos afines a ellas en tres o cuatro de las cinco universidades. Dos de ellas no tienen créditos en la temática de humanismo y conciencia social (gráfico 4.13). En estas áreas es evidente la necesidad de fortalecer los planes de estudios, pues se trata de ámbitos –como el de ética y transparencia– fundamentales para el desempeño de las funciones de judicatura, razón por la que en dos de ellas el perfil del puesto requiere niveles de cumplimiento eficiente o

superior. Ello implica que sería muy difícil para un profesional en Derecho asumir funciones en la judicatura, sin antes recibir capacitación específica que le brinde los conocimientos y destrezas necesarios para cumplir con sus labores (Chinchilla, 2016).

En servicio de calidad y liderazgo los programas son particularmente débiles. Solo una universidad imparte cursos que pueden considerarse aportes a la formación en estas competencias. No obstante, en ambos casos el perfil del puesto requiere un cumplimiento de nivel bajo (gráfico 4.13).

Gráfico 4.13

Cantidad de créditos asignados por las universidades, según competencia y nivel de dominio^{a/} requerido para el puesto de juez^{b/}



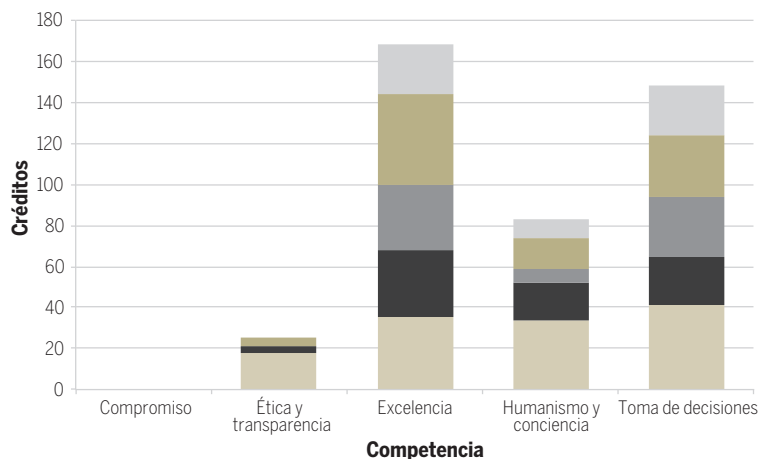
a/ El dominio se refiere al nivel de cumplimiento requerido según el perfil de puestos por competencias.

b/ Cada color representa una universidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Chinchilla, 2016.

Gráfico 4.14

Cantidad de créditos asignados por las universidades, según competencia requerida^{a/} para el puesto de fiscal auxiliar^{b/}



a/ En todas las competencias se requiere un dominio superior.

b/ Cada color representa una universidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Chinchilla, 2016.

objetividad, comunicación efectiva y capacidad para la dirección y la toma de decisiones, pero es débil en inteligencia emocional y trabajo en equipo. En dos de las cinco instituciones no se identificaron créditos afines a las competencias específicas de este puesto.

Fiscalía: solo dos competencias están presentes en las carreras analizadas

En el caso de la Fiscalía, de las cinco competencias generales definidas por el Poder Judicial solo dos (toma de decisiones y excelencia) están presentes en todas las universidades (gráfico 4.14). El perfil del puesto requiere un nivel superior de cumplimiento de todas las competencias, lo que podría hacer difícil encontrar candidatos idóneos. Es importante señalar que en la descripción de la competencia de toma de decisiones se incluyen aspectos elementales, como conocimientos generales del Derecho y capacidad para investigar. En el ámbito de la excelencia se mencionan la teoría del Derecho y la investigación y aplicación de procesos y procedimientos. Si bien esos temas son considerados en todos los programas de estudios, es muy probable que, en razón de las exigencias del trabajo como fiscales, los futuros abogados y abogadas requieran una formación complementaria más específica, particularmente en áreas vinculadas a la investigación, como protocolos y soporte técnico para el levantamiento de pruebas.

En todas las universidades se identificaron cursos asociados en alguna medida a la competencia de humanismo y conciencia, pero con una asignación de créditos sustancialmente menor a la de los casos antes descritos, sobre todo en los centros privados. De acuerdo con Chinchilla (2016), esto evidencia que existen propuestas pedagógicas que tienden a privilegiar la formación “profesional-técnica” en detrimento de un enfoque “profesional-académico integral”. Es importante reforzar los planes de estudios en esta área, para garantizar que las y los egresados reconozcan y comprendan el impacto social de la labor de los fiscales y la responsabilidad de llevarla a cabo con base en principios democráticos y de justicia. Las mayores debilidades se encontraron en las competencias de ética y transparencia, y compromiso. En la primera dos de las cinco universidades no ofrecen cursos afines y las tres que sí los tienen les asignan muy pocos créditos. La segunda no ha sido considerada en ninguna institución (gráfico 4.14).

En términos de competencias específicas el perfil del puesto de fiscal incluye seis, y para todas ellas se requiere un nivel intermedio de cumplimiento (eficiente). La formación de las universidades es débil en cuatro. Únicamente en capacidad de análisis y comunicación efectiva tres de las cinco instituciones tienen contenidos en sus programas, y solo dos contemplan las

En relación con las competencias específicas, la formación universitaria incluye aspectos como capacidad cognitiva, inteligencia integradora, creatividad,

competencias de responsabilidad y desarrollo de relaciones con otros entes. De acuerdo con Chinchilla (2016), esta última es un componente estratégico pues, debido a la naturaleza de sus funciones, los fiscales deben interactuar con múltiples actores y entidades. Por tal razón se considera que este es un vacío significativo en la oferta académica. Para cumplir con el perfil de fiscal auxiliar se debe fortalecer la formación en diversos ámbitos, en especial los relacionados con liderazgo, planificación y organización, pues en ninguna de las universidades se identificaron contenidos afines a estas competencias.

Al igual que en el caso de los jueces, las funciones de un fiscal son tan particulares, que se requiere que el profesional reciba capacitación complementaria a la formación universitaria, para garantizar que cuente con las competencias y conocimientos necesarios.

Defensa Pública: tres de seis competencias generales son cubiertas por todas las universidades

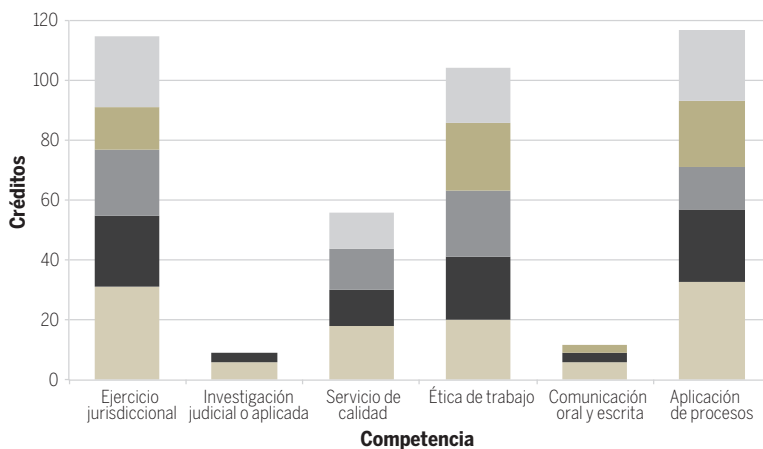
En relación con el puesto de defensor público, al cierre de edición de este Informe no se habían definido los niveles de cumplimiento requeridos para cada competencia. Por tal motivo, el análisis se limitó a registrar la cantidad de créditos de los cursos universitarios afines a las competencias del cargo. De acuerdo con Chinchilla (2016), los centros de educación superior forman profesionales con los conocimientos y habilidades necesarios para las labores de defensa y el ejercicio general del Derecho, por lo que una persona graduada no debería requerir capacitación adicional para desempeñar sus funciones, o al menos esa necesidad debería ser mucho menor que la de los jueces y fiscales. Los créditos de los cursos tienden a concentrarse en temas asociados a las competencias generales de ejercicio jurisdiccional, aplicación de procesos y ética del trabajo. No obstante, las de investigación judicial aplicada y comunicación oral y escrita tienen una cantidad de créditos mínima y en algunas universidades son inexistentes (gráfico 4.15). En el caso de las competencias específicas, los cursos se enfocan en dos de las cuatro definidas para las y los defensores: conocimiento básico del Derecho y ética y transparencia, las cuales concentran entre el 66% y el 90% de los créditos. Las otras dos (independencia jurídica y planificación y administración de procesos) tienen un peso mucho menor (entre 10% y 25% de los créditos).

Formación continua de las y los funcionarios judiciales

Dado el desfase que existe entre la oferta académica de las universidades en la carrera de Derecho y los perfiles de los puestos de juez, fiscal y defensor público, las instancias del Poder Judicial dedicadas a la capacitación tie-

Gráfico 4.15

Cantidad de créditos asignados por las universidades, según competencia requerida^{a/} para el cargo de defensor público^{b/}



a/ En el caso de las y los defensores, al momento de redactarse el presente Informe no se habían definido los niveles de cumplimiento requeridos para las competencias incluidas en el perfil del puesto.

b/ Cada color representa una universidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Chinchilla, 2016.

nen el reto de complementar la formación que requiere ese personal.

La Escuela Judicial Edgar Cervantes Villalta es el ente rector de la capacitación institucional, pero no el único que realiza esta función. 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 tienen responsabilidades relacionadas con la formación continua en diferentes niveles y para distintos grupos de funcionarios.

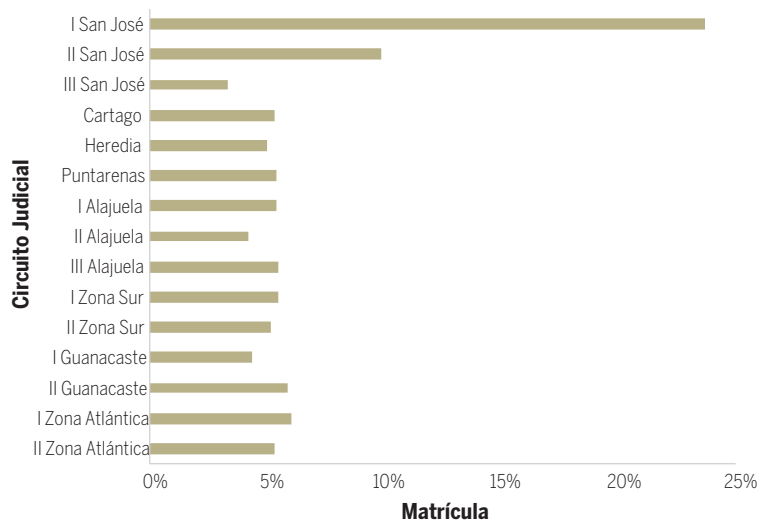
Pese a los avances tecnológicos, la mayoría de las actividades de capacitación es presencial y, por ende, quienes asisten a ellas suelen ser residentes de la Gran Área Metropolitana (GAM). No obstante, se han iniciado esfuerzos para combinar la modalidad presencial con la virtual, ampliar la cobertura y favorecer la participación de personal que se encuentra fuera de la GAM. De acuerdo con Chinchilla (2016), el fortalecimiento de la formación virtual contribuiría a cerrar la brecha entre la oferta y las necesidades de capacitación, pues daría acceso a más funcionarios, sobre todo a los programas de mediano y largo plazo.

Los programas de la Escuela Judicial

Entre 2011 y 2015 la Escuela Judicial capacitó a cerca de 14.000 personas, la mayoría en los programas de actualización y extensión (cuadro 4.6). En 2012 y 2015 se estuvo por debajo del promedio del quinquenio (2.776) y en el último de esos años se registró una disminución significativa. En 2015 cerca de la mitad de los participantes fueron jueces o técnicos judiciales; la otra mitad se distribuyó en más de treinta puestos.

► Gráfico 4.16

Estudiantes de la Escuela Judicial, por circuito judicial. 2011-2015 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Automatizado de Gestión de Actividades Académicas (SAGA) de la Escuela Judicial.

► Cuadro 4.6

Programas y cantidad de participantes en actividades de capacitación de la Escuela Judicial. 2011-2015

Nombre del programa	2011	2012	2013	2014	2015
Formación inicial para aspirantes a la judicatura (FIAJ)	25	27	59	30	31
Formación general básica	85	150	140	163	59
Especialización	143	193	248	348	125
Formación a distancia para personas técnicas judiciales	261	217	262	681	586
Actualización	1.856	954	948	1.452	828
Extensión	597	977	1.177	491	847
Total	2.967	2.518	2.834	3.165	2.476
Hombres	1.372	1.141	1.163	1.384	1.113
Mujeres	1.595	1.377	1.671	1.781	1.363

Fuente: Chinchilla, 2016.

Nótese que se habla de participantes y no de funcionarios capacitados, pues no se tiene información desagregada que permita identificar duplicaciones. Una misma persona pudo haber asistido a más de un curso y estaría contada varias veces, con lo cual habría una sobrestimación. Pese a ello, se constató que hubo equidad de género en el acceso a las actividades: en el quinquenio, la participación se distribuyó en 56% de mujeres y 44% de hombres. La procedencia de las personas fue diversa, los circuitos judiciales de San José, por su cercanía y tamaño, tienen gran presencia (36,8%), Las zonas más alejadas (Guanacaste, Puntarenas, Zona Sur y Zona Atlántica) representaron el 37,8% de los asistentes, y la suma de Alajuela, Heredia, San Joaquín y Cartago un 25,4% (gráfico 4.16).

La Escuela Judicial cuenta con los seis programas que muestra el cuadro 4.6. Cuatro de ellos (formación general básica, formación inicial para aspirantes a la judicatura, actualización y especialización) están dirigidos al personal de la judicatura y brindan la formación que usualmente las universidades no ofrecen. El programa de actualización transmite conocimientos, destrezas y habilidades con un enfoque basado en competencias, tanto jurídicas como en otras disciplinas. Es uno de los más grandes en cuanto a cobertura, aunque muestra un decrecimiento en el número de participantes: de 1.856 en 2011, a 828 en 2015 (gráfico 4.17). Se imparte en doce sedes en todo el país. Abarca temas muy diversos: comunicación escrita, justicia restaurativa, resolución alterna de conflictos, oralidad y monitorio arrendatario, entre muchos otros. Recientemente se puso en marcha un plan de actualización para el 100% de los jueces y juezas que tienen responsabilidades en el campo laboral.

Es principalmente a través de este programa que la Escuela muestra su capacidad de respuesta a las necesidades de formación en temas específicos, incluso cuando las autoridades judiciales solicitan este servicio con carácter de urgencia, como sucedió con la entrada en vigencia de los nuevos códigos Procesal Laboral y Procesal Civil. Sin embargo, es importante que el Poder Judicial, ante la eventual aprobación de nuevas leyes que demanden esfuerzos adicionales de la Escuela y las otras entidades que brindan capacitación, contemple los costos y tiempos requeridos, así como la capacidad instalada del sistema. De no planear con anticipación estos procesos, la sobrecarga de trabajo podría afectar las labores normales de la institución (Chinchilla, 2016).

PARA MÁS DETALLE SOBRE EL

PROCESO DE CAPACITACIÓN TRAS LA PROMULGACIÓN DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL LABORAL

Véase Chinchilla, 2016 en www.estadonacion.or.cr

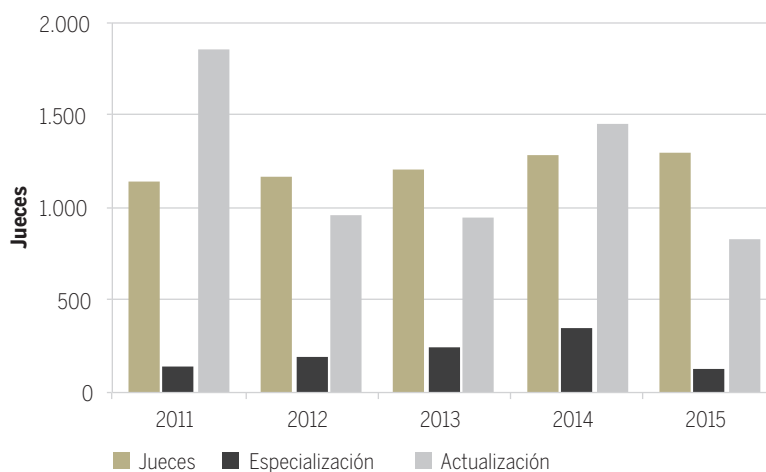
Por su parte el programa de especialización, de menor cobertura, pretende consolidar la formación en las diversas materias jurisdiccionales (penal, familia, laboral, civil, agraria, contencioso-administrativa, penal juvenil, entre otras). Se imparte en la sede de la Escuela Judicial y en otros lugares fuera de la GAM, como Pérez Zeledón, Guápiles y San Ramón.

Los otros dos programas están dirigidos a una población más amplia. El de formación a distancia para personas técnicas judiciales capacita al personal que realiza tareas de apoyo en los despachos y es el único que se imparte a distancia, por lo que, en principio, las y los funcionarios de todo el país tienen acceso a él. El programa de extensión busca sumar esfuerzos con otras instituciones, organizaciones y gobiernos interesados en desarrollar actividades conjuntas, algunas de carácter regional, con la finalidad de capacitar a personas vinculadas con la administración de justicia. La Escuela es la Sede del Centro de Capacitación Judicial para Centroamérica y el Caribe, lo que le da una ventaja estratégica para el aprovechamiento de esfuerzos conjuntos en este ámbito. Por ejemplo, el programa de formación inicial para aspirantes a la judicatura (FIAJ) ha sido impartido en El Salvador (Chinchilla, 2016).

Del total de cursos impartidos durante el período 2011-2015, el 59% fueron presenciales, un 29% bimodal (presencial y virtual) y solo un 8% virtual. Como se indicó anteriormente, el fortalecimiento de la formación

Gráfico 4.17

Jueces totales y capacitados en programas de especialización y actualización de la Escuela Judicial. 2011-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de labores de la Escuela Judicial. El número total de jueces se tomó de la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

virtual (o bimodal) podría ser clave para facilitar el acceso de los funcionarios que laboran fuera de la GAM, mejorar los promedios de aprobación y, sobre todo, dar servicio a una creciente población judicial (cuadro 4.7), que en la actualidad enfrenta diversos obstáculos de acceso. No obstante, habilitar esta modalidad requiere cambiar la cultura de enseñanza/aprendizaje, que suele ser presencial, mejorar el manejo de los *software* y plataformas electrónicas utilizados en este tipo de formación y generar capacidades para el diseño y conducción de las actividades.

El análisis realizado permitió identificar dos desafíos estratégicos para la Escuela Judicial. El primero es la necesidad de conocer con exactitud cuál es su cobertura. Más allá de tener registros del número de participantes por actividad, es preciso saber quiénes son, en qué, cuántas veces y con qué frecuencia se ha capacitado una misma persona y, sobre todo, quiénes no han participado nunca, es decir, los excluidos y los desinteresados. En la actualidad no es posible cruzar los datos disponibles con los de las unidades de capacitación de la Defensa Pública y el Ministerio Público. Si bien el Sistema Automatizado de Gestión de Actividades Académicas (SAGA) contiene información detallada por persona, su actual formato de registro no permite realizar informes agregados; por ejemplo, no se puede generar automáticamente reportes de cuántas personas, de qué despacho y en qué materia se capacitaron en los dos últimos años

► Cuadro 4.7

Matrícula^{a/} en actividades de capacitación de la Escuela Judicial, por condición académica. 2011-2015

Año	Inscritos	Aceptados	Rechazados	Aprobados	Reprobados
Matrícula^{b/}					
2011	4.974	4.876	98	3.812	1.064
2012	4.464	4.401	63	3.309	1.092
2013	5.399	5.038	361	4.169	869
2014	6.782	6.111	671	4.454	1.657
2015	4.666	3.966	700	3.279	687
Porcentajes					
2011	100,0	98,0	2,0	78,2	21,8
2012	100,0	98,6	1,4	75,2	24,8
2013	100,0	93,3	6,7	82,8	17,2
2014	100,0	90,1	9,9	72,9	27,1
2015	100,0	85,0	15,0	82,7	17,3

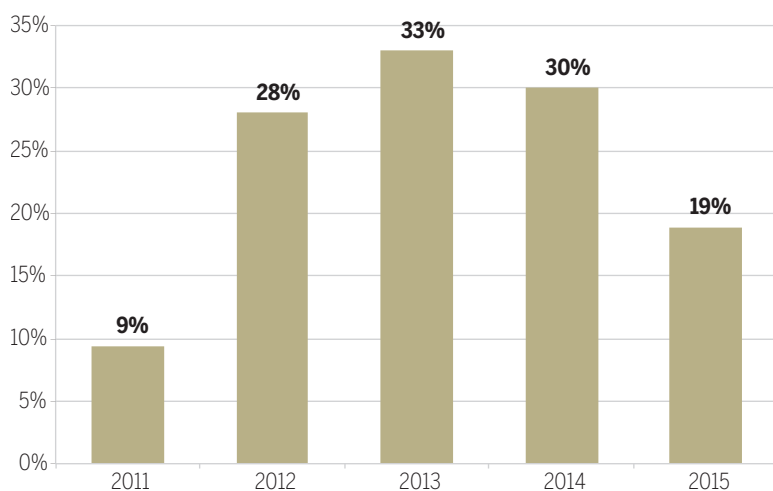
a/ Una misma persona puede estar inscrita en varios cursos.

b/ Los datos no coinciden con los reportados en los informes de labores de la Escuela Judicial debido a que cada curso que compone los subprogramas integrados se cuenta por separado.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Automatizado de Gestión de Actividades Académicas (SAGA) de la Escuela Judicial.

► Gráfico 4.18

Personal de la Defensa Pública no capacitado. 2011-2015 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública.

El segundo desafío es la evaluación del impacto de la Escuela Judicial, es decir, determinar en qué medida mejora –o no– el desempeño del personal judicial luego de que este ha recibido capacitación. Como cualquier otro ente público, la Escuela debe dar cuenta de los resultados que genera la inversión en esta materia, con lo cual además puede motivar un mayor flujo de recursos. Un primer paso en este sentido se dio en 2014, con la contratación de una experta en evaluación. Sin embargo, a la fecha de redacción de este Informe aún no había resultados publicados.

Unidad de Capacitación de la Defensa Pública

La Unidad de Capacitación de la Defensa Pública imparte tres programas: el de reclutamiento y selección, el de formación inicial y el de formación continua. Tiene la cobertura más alta de las instancias que brindan capacitación en el Poder Judicial: 76% del total de funcionarios en el quinquenio 2011-2015 (gráfico 4.18). En promedio, cerca de 1.400 personas al año asistieron a las actividades de esta Unidad; más de la mitad fueron mujeres, sobre todo en el caso de participantes externos. Cerca de la mitad de los cursos fueron los programados en el marco del Plan Anual de Capacitación, el resto fueron actividades dirigidas a personal externo a la Defensa Pública (cuadro 4.8)

► Cuadro 4.8

Actividades de la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública. 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Personal atendido	564	423 ^{a/}	430 ^{a/}	496	567
Total de actividades realizadas	136	88	109	85	104
Actividades del Plan Anual de Capacitación	60	55	66	45	55
Actividades externas	76	33	43	40	49
Total de participaciones en cursos	1.793	976	1.449	1.278	1.526
Internos	1.531	869	1.282	1.094	1.288
Hombres	856	385	495	444	492
Mujeres	675	484	787	650	796
Externos	262	107	167	184	238
Hombres	122	34	79	72	83
Mujeres	140	73	88	112	155

a/ Cálculos propios a partir de los datos disponibles.

Fuente: Chinchilla, 2016

Como se ha señalado, los cursos de formación complementan y profundizan la formación brindada por las universidades en áreas y temas directamente relacionados con las funciones y el perfil de los puestos en el Poder Judicial. Por ejemplo, el programa de formación inicial incluye módulos sobre democracia y defensa pública, teoría del delito, elementos fundamentales del proceso penal, medios de impugnación, diseño y aplicación de estrategias de defensa y la función administrativa del defensor.

Esta es la única entidad que lleva un registro individualizado de las personas que reciben capacitación. Esto permite dar seguimiento al tipo de formación que se está ofreciendo y focalizar las convocatorias en aquellos funcionarios que no han participado o a los que interesa actualizar en algún tema. No obstante, el registro se mantiene en el formato “Excel” y pronto podría resultar insuficiente. Es necesario, por tanto, evolucionar hacia soluciones tecnológicas que amplíen la capacidad de planeación estratégica. Esta Unidad es también la única que utiliza videoconferencias como recurso para ampliar la cobertura y acceso a sus cursos. El cuerpo docente está conformado por profesionales de larga trayectoria en la Defensa Pública, pero no ha tenido las mismas características de selección y permanencia que el de la Escuela Judicial (véase sección “Capacitación institucional”).

Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público

Esta unidad tiene cuatro programas de capacitación: el de reclutamiento y selección, el de inducción al puesto de fiscal auxiliar, el de regionalización y el de formación

continua y equivalentes. El primero tiene una convocatoria a nivel nacional, para personas interesadas en ingresar al Ministerio Público. Quienes acuden a la invitación participan en una serie de pruebas teóricas sobre temas penales y procesales (primera fase). Superada esa etapa pasan a una segunda, en la que se desarrolla una propuesta de capacitación por competencias y, si esta es aprobada, continúan a una tercera fase de práctica, en la que se incorporan a centros de trabajo, enfrentan procesos reales y colaboran en la atención de los casos en trámite en el Ministerio Público, bajo la supervisión de fiscales de experiencia (Chinchilla, 2016).

El programa de inducción al puesto de fiscal auxiliar se orienta no solo al manejo de información y conceptos teóricos, sino a la capacidad de aplicar ese conocimiento a la resolución de problemas y el desempeño de otras funciones propias de la Fiscalía, con base en “casos verdaderos” en tiempo real y con las partes involucradas. Este programa es afín al de regionalización, pues busca responder a las necesidades relacionadas con los fenómenos criminológicos específicos que se atienden en los diversos territorios. Finalmente, el programa de formación continua capacita a fiscales y personal administrativo en temas relevantes para las acciones del Ministerio Público. Sus cursos tienen una gran diversidad temática, desde valores compartidos y principios éticos, hasta atención a la población indígena, persecución de delitos de trata de personas, acción civil resarcitoria y delitos de narcotráfico, entre otros.

No fue fácil acceder a información completa y comparable para el quinquenio 2011-2015, debido a vacíos en las bases de datos y a cambios (falta de consistencia)

en la nomenclatura de los cursos y modalidades de formación. Por ejemplo, en los años 2011 a 2013 se reporta la realización de “talleres”, “charlas” y “otras capacitaciones”; luego esas categorías desaparecen y en 2014 los cursos se agrupan en las áreas de formación gerencial y gestión, formación básica técnica judicial, formación y actualización para fiscales territoriales y nivelación de competencias (Chinchilla, 2016). Pese a estas dificultades, es posible señalar que cerca de 6.000 personas recibieron algún tipo de formación durante el período; la mitad de ellas participó en el programa de formación continua. En general, se observa una disminución importante en la cantidad de personas que asistieron a las actividades (cuadro 4.9). Al igual que en el caso de la Defensa Pública, la participación femenina fue mayor, excepto en 2015, cuando la relación se invirtió: 48,7% mujeres y 51,3% hombres.

Percepciones sobre la capacitación ofrecida por el Poder Judicial

En el segundo semestre de 2016 se hizo circular un cuestionario entre todos los fiscales, defensores públicos, jueces e investigadores del Poder Judicial, para evaluar la formación continua recibida, tanto de la Escuela Judicial como de las demás unidades de capacitación. El cuestionario fue respondido por 688 personas y evidenció que existen oportunidades de mejora para lograr que

los cursos y otras actividades resulten más relevantes y pertinentes, a la luz de las necesidades y el tipo de trabajo que realizan las y los funcionarios consultados.

Según los resultados de ese sondeo, el 95% del personal ha asistido al menos a una actividad de capacitación, cerca de un 40% de los participantes en los cursos de la Escuela Judicial valora la formación recibida como de alto o muy alto impacto para su trabajo, una tercera parte se ubica en una posición intermedia y un 26,5% señala que la capacitación tuvo un bajo o muy bajo impacto en el desempeño de sus funciones.

En relación con los contenidos temáticos y la metodología de los cursos, así como el uso de la tecnología, entre el 65% y el 70% de los participantes manifestó estar satisfecho. En contraste, las personas consultadas mostraron insatisfacción con la frecuencia con que se realizan las actividades de actualización (54,4%), así como con los procesos de selección de estudiantes (44,9%), la forma de la convocatoria (32,8%) y el tiempo asignado (36,2%; cuadro 4.10).

Los defensores públicos y el personal de la judicatura fueron los que hicieron la valoración más positiva sobre la capacitación recibida. En el caso de la Defensa Pública, el 96% de los funcionarios la catalogó como suficiente o excelente. La percepción más negativa fue la del personal del OIJ, pues el 66% calificó la formación como mediocre o nula (cuadro 4.11).

▮ Cuadro 4.9

Participantes en actividades de capacitación del Ministerio Público por programa. 2011-2015

Actividad	2011	2012	2013	2014	2015	Total	
						Personas	Distribución porcentual
Inducción a fiscales auxiliares	129	79	49	49	47	353	5,9
Formación continua	903	522	447	628	448	2.948	49,6
Talleres	188	550	560			1.298	21,8
Charlas	351	59	41			451	7,6
Otras capacitaciones	86	431	108	133	140	898	15,1
Total	1.657	1.641	1.205	810	635	5.948	100,0

Fuente: Chinchilla, 2016

► Cuadro 4.10

Valoraciones sobre la calidad de la formación continua que ofrece el Poder Judicial. 2016

(porcentajes)

Característica	Opinión			Total
	Satisfactoria	Insatisfactoria	No responden	
Forma de convocatoria	57,8	32,8	9,4	100,0
Procesos de selección de los estudiantes	41,3	44,9	13,8	100,0
Metodologías usadas en los cursos	65,6	24,4	10,0	100,0
Contenidos temáticos	69,6	19,9	10,5	100,0
Uso de tecnología	64,0	25,8	10,2	100,0
Tiempo asignado	53,0	36,2	10,8	100,0
Frecuencia de la actualización	33,7	54,4	11,9	100,0

Fuente: Chinchilla, 2016

► Cuadro 4.11

Valoraciones de los usuarios sobre la calidad de la formación continua que ofrece el Poder Judicial, según órgano. 2016

Valoración	Defensa Pública		Judicatura		OIJ	
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
Excelente	36	47,4	39	13,5	15	4,8
Suficiente	37	48,7	140	48,6	91	29,1
Mediocre	3	3,9	95	33,0	169	54,0
Nula	0	0,0	14	4,9	38	12,1
Total	76	100,0	288	100,0	313	100,0

Fuente: Chinchilla, 2016

Metodología

Reclutamiento y selección

El objetivo de la investigación fue describir los procesos de reclutamiento y selección en el Poder Judicial, específicamente en los puestos de juez, fiscal, defensor e investigador, y luego realizar una comparación con las mejores prácticas internacionales en esta materia. Se trabajó con datos de diversos años del período 2011-2015, según la disponibilidad de información (cuadros 4.12 y 4.13).

Aunque la Dirección de Gestión Humana cuenta con un sistema que registra en detalle los movimientos del personal, su diseño no permite generar reportes agregados con información sobre los nombramientos. No es posible, por ejemplo extraer datos por año, sexo, circuito judicial y antigüedad, para determinar el perfil de los funcionarios nombrados en la plaza de juez 1 en los últimos tres años. Por ese motivo, las cifras y variables que presenta este Informe fueron completadas mediante la revisión de cada expediente, lo que requirió un esfuerzo significativo del personal a cargo en esa Dirección. Por ello el período de estudio originalmente planeado para cinco años, tuvo que reducirse.

Una advertencia importante es que los datos sobre edad, lugar de residencia, ubicación de la plaza, último gra-

do académico y sanciones, corresponden a la información que el sistema tenía disponibles al momento de la investigación, entre julio y agosto de 2016, y es probable que algunos de ellos hayan variado con respecto al momento del nombramiento, por ejemplo podrían tener otro lugar de residencia. Para conocer los datos actuales de cada persona, se debería revisar su expediente personal y ello excedía el alcance de esta investigación.

Se llevaron a cabo sesiones de trabajo con representantes de la Dirección de Gestión Humana, para conocer en detalle los procesos de reclutamiento y selección, el marco normativo que los rige y los diferentes actores que participan en ellos, pues mucho de estos detalles no son explícitos en la normativa.

Además se realizó una exhaustiva búsqueda documental para establecer la relación entre las funciones de reclutamiento y selección, los fines y valores institucionales y el fortalecimiento de la independencia judicial. Finalmente, esta información se contrastó con las mejores prácticas, recopiladas de la literatura internacional y la experiencia de la empresa Deloitte en otros países, para así identificar las áreas de mejora (Leñero y Nuñez, 2016).

► Cuadro 4.12

Información disponible sobre los procesos de reclutamiento y selección para varios puestos del Poder Judicial

Puesto	Años	Participantes inscritos	Cantidad de concursos realizados
Juez	2011-2015	14.811	137
Fiscal	2014-2015	589	2
Defensor público	2014-2015	488	3

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Poder Judicial.

► Cuadro 4.13

Información disponible para el análisis cuantitativo de nombramientos en el Poder Judicial

Puesto	Años disponibles	Nombramientos
Defensor público en propiedad	2015	70
Fiscal	2013	171
Juez	2015 a abril de 2016	148

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Poder Judicial.

También se analizaron registros administrativos de los procesos de reclutamiento y selección, con el objetivo de conocer el perfil de las personas contratadas durante el período de estudio, sus áreas de especialidad y su ubicación geográfica. Asimismo, se calculó la duración de los concursos desde el momento en que sale a concurso la plaza hasta que se nombra la persona en el puesto, esta información se desagregó según tipo de puesto, cantidad de inscripciones y materias de especialización para determinar si había diferencias en la duración y la magnitud de esas brechas. Adicionalmente se analizaron los resultados de los exámenes técnicos por materia que deben aprobar los candidatos en cada concurso.

El principal problema de orden metodológico fue no contar con información sistematizada para la revisión de los datos cuantitativos, específicamente para las posiciones de defensor público y fiscal auxiliar. Esto impidió tener una serie de tiempo para analizar la evolución del recurso humano que ingresa al Poder Judicial.

Formación inicial y capacitación

El abordaje para el análisis de la formación inicial básica para desempeñar los puestos de juez 1 genérico, fiscal auxiliar y defensor público consistió, en un primer momento, en la revisión de los planes de estudio de las carreras de Derecho de cinco centros de educación superior: la Universidad de Costa Rica (UCR), la Universidad Libre de Derecho (ELD), la Universidad Federada (UF), la Universidad de San José (USJ) y la Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA). Estas son las instituciones de las que se gradúa la mayoría de las y los abogados que contrata el Poder Judicial. Según criterio experto o teoría fundada, los cursos de los planes de estudio se agruparon en las siguientes áreas temáticas: i) generalidades del Derecho, ii) Derecho Privado (Civil, Procesal Civil, Penal y Corporativo o de sociedades), iii) Derecho Público (Administrativo, Constitucional, Fiscal y Tributario), iv) Derecho Internacional, v) investigación y vi) Humanidades.

De forma paralela se sistematizaron las competencias, generales y específicas, establecidas en los perfiles de los puestos antes mencionados, y sus respectivos descriptores (Chinchilla, 2016).

Con estos insumos, se procedió a la comparación entre las competencias requeridas por el Poder Judicial y los contenidos de los cursos universitarios que, en principio, están ligados a cada una de ellas. Se cuantificaron los créditos de los cursos afines a cada competencia. La tabla completa de comparación puede ser consultada en los anexos de la investigación específica sobre este tema (Chinchilla, 2016; en el sitio www.estadonacion.or.cr/justicia2017).

Este tipo de estudio enfrenta limitaciones que afectan la comparabilidad de la información. Por ejemplo, la cantidad de créditos asignada a los cursos en cada universidad

no necesariamente es uniforme, pues la duración de las lecciones y su periodicidad varían de una institución a otra. Es importante señalar que, en el caso del puesto de defensor aunque se definieron y existe una descripción de las competencias del puesto, no se había definido el nivel requerido para cada una de ellas (3 superior, 2 eficiente ó 1 aceptable) y la ponderación que debe aplicarse para la calificación de candidatos, lo cual restringió el alcance del análisis.

Este ejercicio es de carácter exploratorio y debe ser afinado mediante repeticiones y procesos de validación con paneles de expertos, para constituirse en un sistema de evaluación de la compatibilidad entre las competencias y las mallas curriculares de las universidades. No obstante, arroja luz sobre las áreas que requieren mayor atención.

Por otra parte, para el estudio de las actividades de capacitación que se realizan a lo interno del conglomerado judicial se sistematizaron los resultados mostrados en los informes anuales de cada una de las instancias que se dedican a esa labor, a saber, la Escuela Judicial y las unidades de capacitación del Ministerio Público y la Defensa Pública. También se hicieron entrevistas y se reprocesó la información disponible en el Sistema Automatizado de Gestión de Actividades (SAGA) de la Escuela Judicial, y otros datos provenientes de las otras unidades de capacitación (Chinchilla, 2016).

Se gestionó el acceso a la información del SAGA para el período 2011-2015, pues en un principio se planearon procesamientos estadísticos complejos, como el cruce de variables relacionadas con la cantidad y cobertura de los programas de la Escuela Judicial, y la correlación entre tipos de cursos, circuito judicial y cantidad de personas matriculadas. Sin embargo, luego el estudio debió limitarse al 2015, año en que la Escuela ingresó los datos de la mayoría de sus cursos en esta plataforma. Anteriormente el subregistro era muy alto y, por tanto, la información no es confiable (cuadro 4.14). Con solo un año de registros no fue posible valorar los cambios. Además, el sistema no permite individualizar a los participantes, de modo que, por ejemplo, si una misma persona ha asistido a cinco cursos, se registra como cinco participantes. No se conoce con certeza la cobertura de los cursos en relación con sus grupos meta, es decir, el SAGA no permite realizar reportes sobre quiénes se capacitan y quiénes no.

También se revisaron las estadísticas de la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público y la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública, con el fin de determinar su cobertura, la equidad de género en la matrícula y los grados de aceptación y aprobación de los cursos impartidos. En ambos casos los registros son limitados. No obstante, cabe destacar que la Defensa Pública es la única entidad que tiene registros por persona, lo cual permite conocer la cobertura real de sus programas.

▮ Cuadro 4.14

Diferencias entre los registros de los Informes de labores anuales y el Sistema de Gestión de la Escuela Judicial, sobre la cantidad de personas capacitadas

	2011	2012	2013	2014	2015
Según informes anuales de la Escuela Judicial					
Mujeres	1.595	1.377	1.671	1.781	1.363
Hombres	1.372	1.141	1.163	1.384	1.113
Total	2.967	2.518	2.834	3.165	2.476
Según Sistema Automatizado de Gestión de Actividades					
Mujeres	1.182	1.324	1.126	1.453	1.506
Hombres	967	904	821	824	1.018
Total	2.149	2.228	1.947	2.277	2.524

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Automatizado de Gestión de Actividades de Académicas (SAGA) de la Escuela Judicial e informes de labores anuales de la Escuela Judicial (2011-2015).

Agenda de investigación a futuro

Los hallazgos presentados en este capítulo ofrecen una serie de posibles rutas para profundizar en temas que siguen siendo desafíos dentro del Poder Judicial.

Los análisis realizados, tanto sobre los procesos de reclutamiento y selección, como sobre las actividades de capacitación, solamente cubren un pequeño grupo entre la multiplicidad de puestos que existen en el conglomerado judicial. Queda por investigar, entonces, la situación en que se encuentra el resto del personal del sistema de administración de justicia.

Al momento de redactarse este Informe, los procesos de reclutamiento y selección basados en competencias están limitados a las nuevas contrataciones, es decir, no alcanzan al personal ya nombrado. Mientras esta metodología no cubra a todo el personal del Poder Judicial, no será posible comparar el desempeño del personal seleccionado

con base en competencias y el que fue nombrado antes de su implementación. Ello también limita la pertinencia de los programas de formación continua, cuyos contenidos podrían ser definidos en función de los vacíos y debilidades identificadas.

La metodología de gestión por competencias debe abarcar todos los ciclos de la vida laboral, no solamente el reclutamiento y selección, sino también la evaluación y la capacitación. La evaluación del desempeño sigue siendo un desafío pendiente en el Poder Judicial. Si bien se han realizado esfuerzos en ese sentido, actualmente no se evalúa de forma sistemática al personal. El diseño, implementación y la evaluación de un programa por competencias ayudaría a que la gestión de los recursos humanos responda de mejor manera a las necesidades actuales y futuras del Poder Judicial.

► Insumo principal

Los insumos principales de este capítulo son las ponencias: “*Breve repaso histórico de la Dirección de Gestión Humana*”, de Francisco Arroyo, “*La calidad del recurso humano en el Poder Judicial: Reclutamiento y selección*”, de Paula Leñero y Cathalina Núñez (Deloitte), “*Formación inicial universitaria y capacitación del recurso humano en el Poder Judicial*”, de José Carlos Chinchilla, con la colaboración de Alejandro Núñez y Ronald Rivera.

► Créditos

Borrador del capítulo:

Alberto Mora.

Asistentes de investigación:

Carmen Bogantes, Luis González
y Ariel Solórzano.

Revisión de cifras: Ariel Solórzano y Natalia Morales.

Lectores críticos: Francisco Arroyo e Isabel Román.

Este capítulo fue posible gracias a la apertura y a una importante dedicación de los funcionarios de la Dirección de Gestión Humana, en particular a Jazmín Orozco y Roxana Arrieta, que procesaron información de sus sistemas para elaborar los perfiles de personal nombrado. Se agradece al personal de la Escuela Judicial, en especial a Julio Paniagua, Kattia Escalante y Magdalena Aguilar que procesaron información en distintos momentos y realizaron precisiones para la interpretación de los resultados. También a las unidades de capacitación de la Defensa Pública, en especial a Juan Carlos Morales, y el Ministerio Público: Sergio Valdelomar.

Capítulo 5

El control constitucional: patrones de votación de la Sala Constitucional

5

Síntesis de hallazgos y desafíos

Al estudiar el comportamiento de la Sala Constitucional en el trámite de acciones de inconstitucionalidad (AI) se encontró una diferencia entre el período 1990-2010, en el que ese tribunal ejercía un control más activista, y el último lustro, en el que ha tendido a la autocontención al decidir si admite y declara con lugar los casos presentados. Las variaciones en este patrón son producto de condiciones tanto internas –cambios en otras jurisdicciones y en la conformación de la Sala y sus criterios de admisibilidad– como externas, de mayor rigurosidad y filtros previos en el trámite legislativo.

La autocontención se manifiesta en un proceso de admisibilidad que cada vez más rechaza las AI, y en votaciones de fondo que cada vez menos declaran la inconstitucionalidad del acto cuestionado. No obstante, estas tendencias se revierten en temas y años específicos, en los que la Sala muestra un comportamiento diferenciado. Por ejemplo, hay altos porcentajes de acciones declaradas con lugar en las causas relacionadas con convenciones colectivas, medio ambiente, pensiones y la materia de tránsito.

En la década 2005-2015 fue más difícil para la Sala llegar a consensos, pues disminuyeron las resoluciones unánimes (votación 7-0) para dar paso a una mayor cantidad de votos divididos, notas separadas y adición de razones a los argumentos de la mayoría, que indican una composición más plural, a la que se le dificulta llegar a acuerdos consensuados. Sin embargo, tampoco hay una clara polarización, pues las votaciones 4-3 siguen siendo minoritarias.

Los magistrados y magistradas que votan en minoría varían según el tema. El tribunal suele tener una posición muy consolidada y unánime, por ejemplo, en materia de tributos, y una posición sólida, pero dividida, en relación con las convenciones colectivas. El análisis de los patrones de votación permitió identificar tres grupos de jueces que tienden a votar de modo similar en los mismos temas, independientemente del contenido de la resolución y de los cambios en la integración de la Sala.

Estas agrupaciones no son coaliciones altamente cohesionadas, que trasciendan los asuntos particulares y permitan predecir la votación de acuerdo con filosofías políticas y jurídicas reconocibles. La mayoría de los magistrados y magistradas tiene importantes áreas de convergencia, con algunas divergencias, que varían según el tema. Si fue posible identificar claras oposiciones individuales en diversos ámbitos, es decir, personas que nunca votan igual entre sí.

Una de las causas de las alineaciones puede ser los antecedentes compartidos (experiencia laboral, edad, especialidad, entre otros). Esto se exploró con el análisis prosopográfico de los jueces y juezas propietarios, el cual sugiere que a lo largo de la historia de la Sala hay distintas “generaciones” de magistrados que difieren entre sí por su trayectoria previa y sus áreas de especialidad. La poca información disponible sugiere que los antecedentes inciden en las alianzas, que se conforman a partir no solo de posiciones jurídicas o ideológicas, sino también de las relaciones que se van configurando en razón de características comunes de las personas.

Aporte del capítulo

El enfoque de investigación, los productos elaborados y los hallazgos de este capítulo son un aporte a la incipiente literatura sobre *judicial politics* en Costa Rica, inaugurada por el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015). Interesa analizar “la política de las políticas públicas judiciales”, para entender las relaciones de poder que subyacen al diseño institucional y las decisiones que toma el Poder Judicial. Cabe indicar que en el país no existen estudios empíricos sobre los patrones de involucramiento político de la Sala Constitucional en el contexto de la presentación, trámite y resolución de las AI.

Desde una perspectiva jurídica, el capítulo cobra importancia para entender el funcionamiento de las AI, cuyos parámetros son más rigurosos que las otras figuras que atiende la Sala: recursos de amparo y *habeas corpus*. Un hallazgo interesante de este trabajo tiene que ver con el margen de discrecionalidad en la admisión de casos, que sigue un conjunto de reglas, no siempre escritas, sobre la facultad para decidir que tiene la persona que preside la Sala. Ello se constata en las votaciones divididas para aceptar o no una acción, así como en los cambios de criterios de admisibilidad según la conformación del tribunal. Este estudio muestra que desde el examen de la legitimidad para interponer una AI es posible distinguir un criterio en cuanto a qué tan activa o autocontenida debe ser la Sala.

Con base en la literatura internacional sobre *judicial politics*, el aporte del capítulo se centra en conocer tres temas hasta ahora no tratados en el país, a saber:

- La legitimación de las AI: ¿quiénes utilizan esta figura y para qué?
- Los resultados del control constitucional ejercido mediante las AI: ¿cómo vota la Sala Constitucional estas acciones?, ¿existen patrones de votación según los temas y la conformación de este órgano?
- La relación entre el control constitucional y los demás poderes del Estado en el trámite y resolución de las AI: ¿cómo se manifiesta la judicialización de la política en la tramitación de las AI?

El acceso al control de constitucionalidad se estudió por medio del examen de admisibilidad de las AI. Se analizaron los requisitos de legitimación del recurrente y la naturaleza del acto, así como los datos y razones de admisibilidad e inadmisibilidad, específicamente los motivos por los que una acción se rechaza de plano o por el fondo, y su frecuencia, por año, temática y norma impugnada (una ley, un reglamento o una decisión administrativa, entre otros). Asimismo, se construyó un perfil de la persona usuaria -con algunas limitaciones debido a omisiones

en la fuente de información- que incluye las características sociodemográficas según tema y lugar de proveniencia y si se trata de usuarios individuales o colectivos, pues estos últimos tienen un trato diferenciado en la tramitación de AI.

La segunda parte del estudio buscó identificar cómo se resuelven las AI, las líneas de votación de la Sala Constitucional y su evolución histórica. Se recopilaron los datos de las acciones declaradas con lugar, con lugar parcial y sin lugar, por tipo de temas, año y norma sometida a control. Interesó analizar los votos de minoría y salvados, según tema y tipo de recurrente, con el fin de responder varias preguntas: ¿es la Sala un órgano que vota de forma compacta y unánime, o tiende a dividirse?, ¿hay líneas claras en la votación por temas o por períodos, o se trata de una aproximación casuística? y ¿existen coaliciones estables entre las y los magistrados de este tribunal?

Por último, el tema de la judicialización de la política a través de las AI se examinó mediante una revisión cualitativa de las sentencias en un conjunto de casos de alto perfil, en los que la Sala Constitucional se involucró en el quehacer de otros actores políticos y les definió sus límites, específicamente en los siguientes ámbitos:

- contestación de los actos de otras instancias (cuando revierten los actos de los otros poderes de la República),
- reconocimiento o ampliación de derechos laborales por medio de convenciones colectivas,
- disposiciones en materia tributaria, por lo general relacionadas con propuestas del Ejecutivo para modificar impuestos.

A partir de estos tres temas de investigación (legitimación, resultados de sentencias y judicialización de la política) se espera aportar al conocimiento del control de constitucionalidad a *posteriori*, que debe limitar el poder estatal, evitar los abusos y asegurar las libertades fundamentales de las personas.

Este trabajo se fundamenta en tres fuentes de información, a saber: i) la base de datos prosopográfica de magistrados (2016), ii) la base de datos de acciones de inconstitucionalidad sin-con lugar 2005-2015 (Base Resueltos) y iii) la base de datos de admisibilidad 2005-2015 (Base Admisibilidad), que incluye las AI que fueron rechazadas. Fueron construidas bajo la dirección del Programa Estado de la Nación, con los registros facilitados por la Sala Constitucional (véase la sección “Metodología”, al final del capítulo).

Para la contextualización se empleó la técnica de estudio de casos y la revisión cualitativa de sus expedientes, así como la base de datos sobre cobertura mediática del Poder Judicial elaborada para el *Primer Informe Estado de la Justicia*, insumos

que a la vez sirvieron para comprender mejor la relevancia pública de las acciones de inconstitucionalidad atendidas por la Sala.

Desde la perspectiva de la investigación política o sociológica, el análisis sobre cómo y por qué votan los jueces de las cortes supremas se inspira en la literatura norteamericana sobre el tema (Brace et. al, 2000; Epstein et. al., 1998; Hammond et. al., 2005; Segal et. al., 1995; Posner, 2011).

El desarrollo de ambas bases de datos implicó la revisión de 2.733 casos de la última década (rechazados y admitidos), para construir una serie de variables que incluyen cómo votó cada integrante de la Sala, quién redactó la resolución, la norma recurrida y quién la impugnó, entre otras (cuadro 5.1). Se indagó sobre el origen de las y los magistrados, para tratar de identificar vínculos que expliquen sus tendencias de voto. Pese a ser un trabajo explorato-

rio, se pudo identificar una relación ligada a la generación o el año de ingreso de cada juez o jueza.

Los hallazgos refutan la creencia generalizada de que los votos se dividen en una relación 4-3 en los temas polémicos, y dan cuenta de patrones más complejos (6-1, 5-2), en los que las minorías cambian casi siempre en función del tema y la conformación de la Sala. Se determinó que en años recientes ha aumentado la dificultad de lograr votaciones de consenso.

El fin de esta investigación no es examinar las posiciones desde el punto de vista técnico-jurídico, para respaldar o criticar las decisiones tomadas. La intención es abrir un espacio para analizar el comportamiento del Poder Judicial como un actor relevante en el sistema político costarricense.

► Cuadro 5.1

Bases de datos utilizadas en el estudio de las acciones de inconstitucionalidad. 2005-2015

	Base Admisibilidad	Base Resueltos
Cantidad de acciones revisadas en el Sistema Costarricense de Información Jurídica	2.237	496
Cantidad de variables	92	78

► Hallazgos relevantes

- Entre 1990 y 2015 se presentaron 8.754 acciones de inconstitucionalidad, que representan un 2,75% del total de casos ingresados y menos del 1% de las sentencias emitidas por la Sala Constitucional. Según la clasificación realizada por la misma Sala, sobresalen los temas penales, de trabajo, de tránsito, comerciales y tributarios, así como asuntos del Poder Judicial.
- En esos veinticinco años, en promedio, un 18% de las acciones superó el examen de admisibilidad (1.640) y recibió una votación por el fondo. Entre ellas, un 47% se declaró con lugar total o parcial, es decir, se determinó que la norma impugnada era inconstitucional; el otro 53% se declaró sin lugar.
- Diez temas concentran el 63% de las acciones resueltas con votación por el fondo. En esos casos predomina la tendencia a declarar inconstitucionales las normas (64% en pensiones, 58% en tránsito y 49% en trabajo).
- Ha disminuido la capacidad de la Sala Constitucional para llegar a consensos: mientras en 2005 más del 80% de los votos por el fondo eran unánimes, en 2015 esa proporción fue de tan solo un 48%.

CAPÍTULO 5

El control constitucional: patrones de votación de la Sala Constitucional

Justificación

A partir del último cuarto del siglo XX, en varios países del mundo se afianzó una tendencia hacia una mayor participación de la justicia constitucional en la vida política, lo que incrementó el protagonismo de la judicatura como un actor clave de la gobernanza democrática. Costa Rica no fue ajena a esa corriente internacional: al Poder Judicial se le confirió la potestad exclusiva de asegurar que la Constitución Política sea respetada por los poderes del Estado y la ciudadanía en general y se creó una instancia especializada para desarrollar esa función¹.

Puede decirse que los tribunales constitucionales se han convertido en uno de los más activos y poderosos mecanismos de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1999), es decir, un ente público de control sobre la constitucionalidad de las actuaciones de la administración pública y el sistema político. “El control de constitucionalidad constituye la principal herramienta de control del poder estatal, un presupuesto básico del equilibrio de poderes y una garantía de la supremacía constitucional” (Highton, s.f.).

Con frecuencia, este mayor involucramiento ha implicado una relación directa, no siempre armoniosa, con los actores políticos, que ven limitadas sus decisiones por la intervención de jueces que deciden sobre el destino de políticas públicas y procesos sociales en general. En este marco surge el fenómeno de la judicialización de la política² y se empiezan a utilizar categorías de análisis como activismo judicial, juez-gobernante, juez-coadministrador,

entre otros, para dar cuenta de la creciente influencia de las Cortes en los asuntos públicos.

Este capítulo trata un aspecto específico de la compleja relación ente la justicia y el sistema político en Costa Rica: la potestad que tiene la Sala Constitucional para declarar inconstitucionales las leyes que aprueba la Asamblea Legislativa. Los fallos en esta materia dan pie a enfrentamientos entre las decisiones parlamentarias y los criterios legales, de oportunidad y de proporcionalidad, de la Sala. Por medio de este análisis se pretende ampliar el conocimiento actual sobre la judicialización de la política costarricense, ya iniciado en el *Primer Informe Estado de la Justicia* (capítulos 6 y 7).

Debe recordarse que, desde su creación en 1989, esta jurisdicción especializada ejerce el control constitucional de manera concentrada, es decir como órgano único, y puede revisar cualquier acto o norma de la administración pública. Esta instancia vino a reemplazar el sistema que rigió de 1938 a 1989, basado en el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes. Según este principio, los recursos eran desestimados de no existir una razón muy poderosa en contra de la ley cuestionada. Durante los 51 años de vigencia de este sistema solo se plantearon 155 casos de posibles roces de la legislación con la Constitución Política (a razón de tres por año) y la mayoría fue desestimada (PEN, 1999).

El *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) dio cuenta detallada del funcionamiento del control previo

¹ Para más detalles sobre el surgimiento del control constitucional, véase Sieder, Schjolden y Angell, 2002 y Feoli, 2012.

² La judicialización de la política es un concepto “sombrija” que abarca distintos fenómenos en los cuales las Cortes ejercen una creciente influencia sobre los asuntos políticos (Tate y Vallinder, 1995). Para un mayor desarrollo de este concepto véase el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015).

de constitucionalidad (capítulo 7: ¿Actúa la Sala como un Senado?). Continuando en esta línea, y con el propósito de ampliar el conocimiento sobre el tema, el presente capítulo analiza las acciones de inconstitucionalidad (en adelante AI). Esta figura permite a los habitantes de la República solicitar un pronunciamiento final y vinculante acerca del apego o no de una norma o un acto jurídico sujeto al Derecho Público, al texto constitucional, siempre que esa norma deba ser aplicada al ciudadano que la impugna y que la sentencia le sea de utilidad directa (artículos 73 a 95 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, n° 7135; PEN, 1996).

La importancia de las AI es indiscutible. A diferencia de las resoluciones sobre los recursos de amparo—que anulan actos concretos de personas e instituciones por violaciones a derechos ciudadanos específicos—, las AI tienen un efecto universal y obligatorio sobre el marco normativo del país, pues pueden anular leyes, tratados y hasta reformas constitucionales. Al declararse inconstitucional una medida, ésta desaparece del sistema legal, y se pueden dejar sin efecto todos los actos previos (sentencia retroactiva) y actuales asociados a ella. Sus repercusiones también pueden extenderse a otras leyes relacionadas y generan un vacío legal inmediato.

Desde el punto de vista político, los fallos sobre las AI significan una intervención de la judicatura en la función parlamentaria. Plantean una discusión sobre la legitimidad de la Sala Constitucional para eliminar leyes, incluso algunas que han tenido amplio respaldo de los representantes electos ante la Asamblea Legislativa. Especialmente álgido es el debate cuando la Sala utiliza como argumento de inconstitucionalidad criterios formales, de aplicación de procedimientos, en los que no siempre concuerdan el derecho constitucional y el parlamentario.

Conceptos básicos

Control de constitucionalidad

En breve, por control de constitucionalidad se entiende el mecanismo por el cual se garantiza la supremacía de la Constitución Política en un Estado de derecho. El control es de varios tipos, según el órgano al que se le asigne esa función, es decir el modelo constitucional que se diseñe, y según el momento en que se ejerza.

Fundamentalmente, existen dos modelos: el difuso (*judicial review*) y el concentrado. El primero nació en Estados Unidos y supone que todos los jueces pueden controlar la constitucionalidad de las normas y ordenar su no aplicación (aunque no su anulación) para el caso concreto que están resolviendo.

El segundo, también llamado austriaco porque en ese contexto se utilizó por primera vez —aunque con poco éxito—, propone la creación de un solo órgano que elimine del ordenamiento jurídico las normas que considere inconstitucionales. En los orígenes de este modelo se encuentran dos posturas sobre quién debe ejercer ese control. Según Carl Schmitt (1931), la defensa de la Constitución implica a todos los medios, instrumentos e instituciones que el constituyente ha estimado necesarios para mantener los poderes políticos dentro de los límites de sus atribuciones. Para este autor alemán las mejores credenciales las tiene el jefe de Estado, ya que la soberanía reside en el pueblo y sus representantes electos, y únicamente ellos pueden preservar la constitucionalidad, en tanto que los jueces solo deben aplicarla.

En la segunda postura, Hans Kelsen señala que la revisión sobre el apego de la legislación ordinaria al texto constitucional debe encomendarse a un órgano imparcial y ajeno, tanto al Poder Judicial como al Legislativo, que actúe como un “legislador negativo”.

Primó, en principio, la tesis de Kelsen. Sin embargo, el planteamiento del jurista vienés dista mucho del esquema hoy vigente. La propuesta original defendía al legislador frente a un quehacer judicial beligerante, y por ello el tribunal constitucional se situaba fuera de los poderes del Estado. Sin embargo, no suponía una ruptura de la prevalencia del legislador, todo lo contrario. Kelsen desarrolló un modelo muy peculiar, que concibe a un juez técnico, neutral y científico, cuya misión se reduce a verificar un juicio de compatibilidad lógica. Desde esta perspectiva el tribunal constitucional se limita a realizar un juicio abstracto y negativo, esto es, a eliminar una norma incompatible, pero no crea nuevas normas ni interpreta las existentes con libertad o creatividad.

Este modelo sirve de inspiración a los tribunales constitucionales actuales, pero solo en lo estructural y en algunas cuestiones de procedimiento, como su condición de órganos concentrados, por ejemplo. En lo medular, hoy el ejercicio de estas instancias se asemeja más al *judicial review* norteamericano y combina características de ambos modelos.

El control jurisdiccional de la Constitución es aquel que ejercen los jueces y magistrados encargados de dictar el derecho en el Estado. Se encomienda la función a una rama del poder (la judicial), siguiendo el principio democrático de pesos y contrapesos entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial³. Ello implica superar el concepto decimonónico de la división tajante entre poderes, según el cual ninguno de estos podía invadir las

3 En Costa Rica, el artículo 9 de la Constitución Política de 1949 establece: “El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes”.

competencias del otro. En esta tesitura puede incluirse la perspectiva de Cascajo y Gimeno (1984), quienes recalcan que “frente a un escrupuloso y superado entendimiento formal del principio de separación de poderes como organización fija de las competencias estatales (...) el fin último y sustancial del citado principio liberal no es otro que la garantía del individuo frente a los actos que exceden los límites establecidos a los poderes públicos.” En definitiva, la separación de poderes no significa sumisión ni aislamiento funcional.

Cuando el control es jurisdiccional (porque, como en Francia, también podría ser político) puede adoptar tres formas: difuso, concentrado o una mezcla de ambos.

En el modelo difuso –como el de Estados Unidos– cualquier juez, sin importar su nivel o competencia, puede analizar la constitucionalidad de las leyes en que se basan los actos de las autoridades públicas. Sin embargo, la resolución solo tiene efectos para el caso concreto que está resolviendo y únicamente para él no es aplicable la norma considerada inconstitucional.

Si el control está concentrado, existe un órgano jurisdiccional (tribunales, salas o cortes) al que se le encomienda exclusivamente la tarea de revisar la constitucionalidad. Esta es realizada por un juez, magistrado o ministro especialista en la materia, que en países como España y Colombia está fuera del Poder Judicial, en un esquema muy parecido a la manera en que funciona el Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica. Las resoluciones son *erga omnes*, es decir, tienen efectos generales y no solo para un caso concreto.

Los sistemas mixtos tienen un órgano especializado y, además, la judicatura puede ejercer control difuso. Esta fórmula se aplica de distintas formas; por ejemplo, cuando los jueces elevan a un tribunal específico los recursos de inconstitucionalidad, o cuando, aun existiendo control difuso en la judicatura, se crea un único órgano para que unifique la jurisprudencia.

El control de constitucionalidad se ejerce por muy variadas vías, según el diseño institucional de cada país. En Costa Rica, donde existe un modelo de máxima concentración, se puede ejercer a través del recurso de amparo, la consulta previa de constitucionalidad, la consulta judicial, la acción de inconstitucionalidad y el conflicto de constitucionalidad. El único órgano con potestad para resolver los asuntos tramitados por medio de estos instrumentos es la Sala Constitucional. Ya se ha dicho que el presente capítulo se enfoca en la acción de inconstitucionalidad (AI) que, como se verá, no es el recurso que presenta el mayor volumen de casos, pero sí el más complejo y el que implica mayores tiempos de resolución e impactos en el ordenamiento jurídico.

En cuanto a la literatura existente sobre esta jurisdicción en Costa Rica, en particular sobre la Sala

Constitucional, los trabajos de los juristas se han orientado, por una parte, al tema de los procedimientos, como es el caso de Hernández Valle (1993) y, más recientemente, el de Jinesta Lobo (2014), cuya amplia bibliografía recopila la doctrina nacional en esta materia. Por otra parte, el interés se ha centrado en los avances jurisprudenciales en el ámbito de los derechos humanos, como en los estudios de varios autores recopilados en el libro *La Sala Constitucional dos décadas después* (2001). También se ha analizado el peso político de la actuación de la Sala (Cruz, 2001), asunto que fue retomado por Romero Pérez (2013) a raíz del sonado caso en que la Asamblea Legislativa intentó no reelegir a un magistrado de ese tribunal.

En los últimos años destacan los estudios de Wilson (2007 y 2010) sobre derechos de las minorías y un texto más sintetizador sobre el mismo tema escrito por Castillo (2011). Una línea igualmente relevante, además de novedosa, ha sido la evaluación sobre la observancia de las sentencias de la Sala, en particular los trabajos de Wilson y Rodríguez (2013) y Gauri et al. (2015), quienes además ligan el cumplimiento con la cobertura que los medios de prensa han dado a ciertas resoluciones.

Activismo y comportamiento judicial

El concepto de activismo judicial se refiere a la actuación de los tribunales como colegisladores o coadministradores de la institucionalidad pública. Se usa especialmente para caracterizar el comportamiento de jueces y juezas cuando se analiza si, en sus decisiones, estos se apegan de manera estricta a la ley o bien se apartan de la literalidad y se basan en sus propias interpretaciones, incluso en contra del criterio de otros poderes del Estado (PEN, 2015; Curtis, 2005).

A la luz de este concepto, el presente capítulo se enfoca en investigar si los miembros de la Sala Constitucional son activistas o se autorrestringen al resolver las AI. Se entiende que un tribunal es autocontenido en cuanto al control constitucional cuando: i) aplica claros y firmes controles de admisibilidad, ii) al votar, mantiene mayoritariamente el criterio de presunción de constitucionalidad, y iii) restringe su intervención solo a casos de evidente y grave contradicción con la Carta Magna.

En la investigación empírica sobre el activismo judicial es clave observar el comportamiento de los jueces al votar. La ciencia política estadounidense (Tumonis, 2012) distingue cuatro variantes o causas principales por las cuales los órganos jurisdiccionales toman sus decisiones: legalista formal, actitudinal, estratégica y la relación con múltiples audiencias (Cascajo, 2016b). Este estudio pretende iniciar un proceso de refinamiento de la información que permita, en un primer momento, describir los patrones de votación de los jueces

y juezas superiores y, en trabajos posteriores, realizar análisis más profundos a la luz de los modelos teóricos sobre el tema.

En Costa Rica la toma de decisiones en los órganos jurisdiccionales no constituye un tema central de los estudios sobre el Poder Judicial. Las ponencias elaboradas para el Primer Informe Estado de la Justicia (2015), el trabajo de Arias (2012) y la tesis doctoral de Feoli (2012) (sintetizada como libro en 2015 y como artículo en 2016), se han enfocado en el Poder Judicial como actor político y han explorado sus mecanismos internos de toma de decisiones. Este capítulo pretende ampliar la frontera de conocimiento en esa temática, específicamente en lo que concierne a los patrones de votaciones de las AI.

Contexto

Control de constitucionalidad vigente en Costa Rica

El sistema de control constitucional vigente en Costa Rica surgió con la aprobación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, aprobada por la Asamblea Legislativa en 1989. Abarca el conocimiento de los recursos de *habeas corpus* y amparo, los conflictos de competencias entre los poderes de la República y el control de constitucionalidad. Estas potestades fueron centralizadas en un tribunal que se agregó como una nueva sala de la Corte Suprema Justicia, a cuyas tareas y funcionarios es aplicable la normativa que regula al Poder Judicial. Así, Costa Rica optó por el modelo que establece un órgano especializado dentro del conglomerado judicial, a diferencia de otros países en los que es independiente de los demás poderes del Estado (España, Italia y Guatemala, por ejemplo).

La Sala Constitucional, popularmente denominada “Sala Cuarta”⁴, está conformada por siete magistrados y magistradas, electos por una mayoría calificada de la Asamblea Legislativa, por períodos de ocho años, al cabo de los cuales se consideran reelectos en sus cargos, salvo votación en contrario de dos terceras partes de los miembros del Congreso. No existe un límite en la cantidad de reelecciones que puede alcanzar un magistrado.

El Parlamento dio amplias potestades a la Sala, pues además de las acciones de inconstitucionalidad, le encargó el conocimiento de recursos que inciden de manera directa en la protección de los derechos humanos de los habitantes de Costa Rica. Asimismo, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional: “Le corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional resolver sobre su propia competencia, así como conocer de

las cuestiones incidentales que surjan ante ella y de las prejudiciales conexas”. Esta potestad le permite al tribunal definir el alcance de sus funciones y decidir los casos que debe conocer, sin que al respecto exista recurso alguno.

Según lo dispone la citada Ley, en este ámbito existen tres procesos para revisar un acto jurídico: la acción de inconstitucionalidad (AI), la consulta de constitucionalidad (preceptiva y facultativa) y las consultas judiciales de constitucionalidad. Específicamente, la AI permite un control de normas o actos vigentes, ya sea para resolver casos concretos o para evitar que se lesionen intereses difusos o se afecte a la colectividad en su conjunto.

Así pues, cualquier persona que se considere afectada por una norma específica puede interponer una AI. Además hay algunos sujetos legitimados en razón de su cargo (las y los máximos jefes de la Contraloría, la Procuraduría y la Fiscalía General de la República, así como de la Defensoría de los Habitantes). Adicionalmente, dado que se examinan actos que pueden lesionar intereses difusos o afectara la colectividad, se permite el uso de este instrumento a otros actores de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y asociaciones de vecinos, entre otros. Sin embargo, la legitimidad para presentar la acción es valorada caso por caso por la Sala Constitucional, sin apelación posible.

De los tres procesos de revisión de constitucionalidad existentes, en este capítulo interesa describir la AI en términos de los actos que son impugnables, los sujetos legitimados para presentar una acción y los efectos jurídicos de las sentencias en esta materia⁵.

Los actos impugnables mediante una AI son las leyes y otras disposiciones generales, así como los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando se cumplen los siguientes supuestos:

- en la formación de las leyes o en acuerdos legislativos se viola algún requisito o trámite sustancial previsto en la Constitución;
- se aprueba una reforma constitucional sin cumplir las respectivas normas de procedimiento;
- se violan tratados debidamente incorporados al sistema jurídico;
- en la suscripción, aprobación o ratificación de los convenios o tratados internacionales, o en su contenido o efectos, se infringe una norma o principio constitucional, o el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa; y

⁴ Se le denomina Sala Cuarta porque se agregó a las tres salas previamente existentes, las cuales fungen como tribunales de última instancia o casación: la primera en las materias civil y contencioso-administrativa, la segunda en derecho de familia y del trabajo y la tercera en el ámbito penal.

⁵ Véase más detalle sobre la legitimación para interponer una AI en Feoli (2015) y Saborío (1991).

- ▮ existe inercia, omisiones o abstenciones de las autoridades públicas en el cumplimiento de sus deberes.

Las resoluciones que deniegan la acción surten efecto entre las partes involucradas en el caso concreto y no producen cosa juzgada. La acción puede ejercerse contra normas o actos previamente declarados constitucionales y en casos o procesos distintos.

Las sentencias que dictaminan inconstitucionalidad producen cosa juzgada y eliminan del ordenamiento la norma o acto impugnado. La resolución tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia del acto o de la norma, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. La sentencia de anulación puede graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia, su efecto retroactivo, y dictar las reglas necesarias para evitar que éste produzca graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz sociales.

A diferencia de los recursos de amparo y hábeas corpus, que no exigen mayores requisitos, la AI debe cumplir con varios, entre ellos los siguientes:

- ▮ Tener un asunto pendiente en los tribunales, incluso un recurso de amparo o *habeas corpus*. Si se trata de un asunto administrativo debe comprobarse que se agotó esta vía y la resolución impugnada ha sido realizada por el órgano máximo de esa instancia. No es necesario cumplir esta exigencia cuando la acción se presenta a favor de los intereses de la colectividad, o es interpuesta por la Contraloría, la Procuraduría y la Fiscalía General de la República, así como por la Defensoría de los Habitantes.
- ▮ La solicitud debe ser autenticada por un abogado.
- ▮ Se debe aportar una certificación de la norma sobre la que se pide la inconstitucionalidad. Por ejemplo, si se impugna una ley se debe presentar una fotocopia certificada de la misma, o cualquier documento que compruebe la existencia de un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, o bien el agotamiento de la vía administrativa.
- ▮ Anteriormente se solicitaban siete copias para los magistrados, más las necesarias para la Procuraduría General de la República y las partes involucradas, pero a partir de 2010 se digitalizó el proceso de tramitación, por lo cual todo documento que es

agregado se encuentra incorporado al expediente virtual y no hay que adjuntar copias⁶.

Veinticinco años de acciones de inconstitucionalidad

Las AI son un porcentaje pequeño de las causas sometidas a conocimiento de la Sala Constitucional. En la primera década de operación de ese tribunal representaron en promedio un 5,9% de los casos entrados anualmente, proporción que bajó a 2% a partir del 2000 (cuadro 5.2). En promedio, el 72,8% de las AI presentadas cada año se rechazó de plano o por el fondo.

En el diagrama 5.1 se presenta la ruta típica que siguieron las AI en el período 2005-2010, con sus respectivas modalidades y porcentajes de resolución, de acuerdo con la base de datos de control de constitucionalidad de la Sala⁷. Cada tipo de fallo será examinado a profundidad a lo largo de este capítulo.

En términos absolutos, el número de AI presentadas en los primeros años de la Sala fue particularmente alto, y en 1992 alcanzó la cifra récord de 611 (cuadro 5.2). Los datos de la última década confirman el papel de esta instancia como vía para canalizar el malestar ciudadano ante decisiones políticas. Los aumentos en el caudal de acciones coinciden con momentos de rechazo popular a ciertas normas, como por ejemplo la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres (n° 7331), entre 2011 y 2012, y la Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas (n° 9024), en 2012 (Rodríguez, 2016).

Otro ejemplo fue estudiado por Román (2014), al analizar la judicialización del acceso a los medicamentos como ejemplo de la intervención de la Sala en un asunto de preocupación constante para la ciudadanía. Un caso similar es el de los reglamentos vinculados a los regímenes de pensiones (66 AI rechazadas y 36 admitidas), entre los cuales destaca el del seguro de invalidez, vejez y muerte de la CCSS (n° 6898), que fue el reglamento más impugnado a lo largo del período de esta investigación, con 32 acciones.

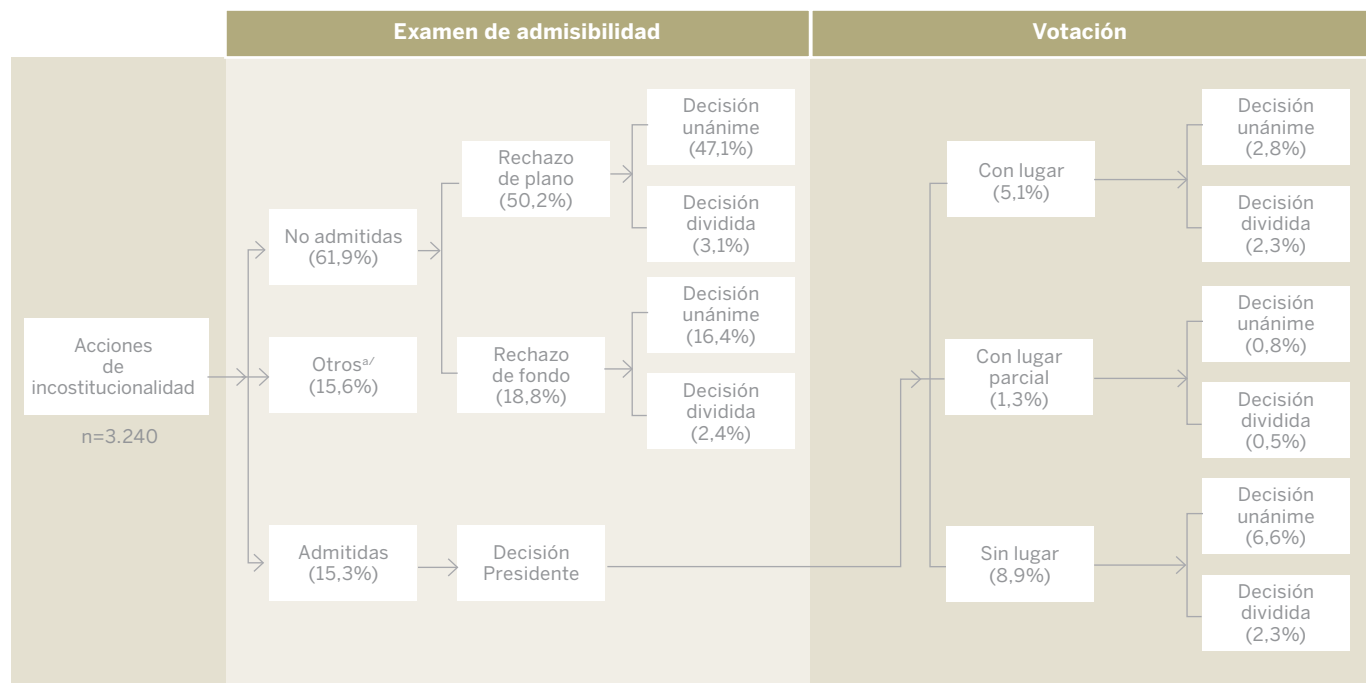
Los resultados que se presentan a continuación muestran el comportamiento de la Sala en respuesta a las AI, tanto las que no son admitidas (por la forma o por el fondo), como las que sí lo son. Además se analiza el acceso de diversos actores al control de constitucionalidad y el fenómeno de judicialización de la política expresado a través de las AI y de los patrones de votación en esta materia.

⁶ Los requisitos fueron tomados de la página web de la Sala Constitucional, en la cual hay un área de apoyo sobre cómo presentar cada recurso (<http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/index.php/accion-inconstitucionalidad>).

⁷ Esta base de datos compila información desde 1990 y fue elaborada por la Sala Constitucional. Sirvió como insumo para la construcción de la Base Admisibilidad y la Base Resueltos.

Diagrama 5.1

Ruta de una acción de inconstitucionalidad. 2005-2015



a/ El grupo "Otros" corresponde a acciones declaradas "no ha lugar" (que es diferente a sin lugar). Incluye las siguientes categorías, creadas por la Sala: se deniega trámite, estese, se aclara, se acumula, se adiciona, se corrige, se anula, se archiva, se desglosa, se incumple y se suspende. Ninguna de ellas genera una resolución de fondo y cada una abarca una proporción muy baja de los casos ingresados. Estas no fueron tomadas en cuenta en las bases de datos elaboradas para este capítulo, ya que responden a asuntos que fueron conocidos y resueltos previamente por la Sala, o quedaron supeditados a un voto posterior.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional del Poder Judicial.

Resultados de la investigación

Admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad

El estudio de la justicia constitucional debe partir de su carácter excepcional, puesto que se basa en el principio de la determinación de nulidades, es decir, en que estas últimas son patologías en el sistema jurídico que se presentan de forma discontinua y, por ende, su declaratoria resulta excepcional⁸. En este primer apartado se identifican los actores que más utilizan las AI y cuántos de ellos logran sobrepasar el análisis de admisibilidad para ser votados por el fondo.

Al decidir si admite o no un caso,

la Sala Constitucional también establece el alcance de sus competencias y, por consiguiente, a través de este mecanismo puede fijar límites a su intervención en el sistema político. ¿Por qué el examen de admisibilidad constituye un mecanismo de autocontención o judicialización? Si bien desde el punto de vista formal, la Ley de la Jurisdicción Constitucional define claramente los supuestos bajo los cuales una AI resulta admisible, lo cierto es que la decisión de darle curso es facultad exclusiva de la Presidencia de la Sala⁹, mientras que el rechazo (por el fondo o por la forma) requiere la votación de los demás miembros del tribunal (Jinesta, 2014; Orozco y Salas, 2016). Sobre estas decisiones no cabe recurso alguno. De esta manera, tanto la persona que ocupa la Presidencia como la Sala en su conjunto pueden ampliar o no su participación en la toma de decisiones nacionales, de acuerdo con parámetros de admisibilidad que van más allá de la revisión de requisitos formales.

VÉASE LA

BASE ADMISIBILIDAD

disponible en
www.estadonacion.or.cr/justicia2017

⁸ En Jinesta, 2014, puede encontrarse un amplio estudio sobre las reglas de admisibilidad de las AI, junto con el desarrollo jurisprudencial de la Sala.

⁹ En el período 2005-2015 la Presidencia de la Sala Constitucional fue ocupada por tres magistrados y una magistrada: Luis Fernando Solano Carrera (2005-2008), Ana Virginia Calzada Miranda (2008-2013), Gilbert Armijo Sancho (2013-2015) y Ernesto Jinesta Lobo (desde 2015). La gestión de este último prácticamente no está cubierta por la presente investigación, que generó bases de datos hasta noviembre de 2015.

► Cuadro 5.2

Casos y acciones de inconstitucionalidad ingresadas en la Sala Constitucional y porcentaje que son rechazadas

Año	Casos ingresados	Acciones de inconstitucionalidad ingresadas	Acciones como porcentaje del total de casos	Porcentaje de acciones rechazadas (por el fondo o de plano)
1990	2.296	46	2,0	53,8
1991	3.550	573	16,1	73,6
1992	4.683	611	13,0	73,3
1993	5.355	421	7,9	70,5
1994	6.373	398	6,2	76,8
1995	6.768	315	4,7	75,0
1996	7.421	338	4,6	80,6
1997	8.916	345	3,9	81,0
1998	8.885	350	3,9	80,4
1999	9.741	369	3,8	69,3
2000	10.808	329	3,0	78,2
2001	12.752	338	2,7	76,9
2002	13.431	289	2,2	82,4
2003	13.302	291	2,2	76,7
2004	13.420	338	2,5	82,4
2005	16.574	303	1,8	80,9
2006	15.958	240	1,5	69,0
2007	16.952	256	1,5	76,6
2008	17.972	292	1,6	58,7
2009	18.856	315	1,7	65,9
2010	17.689	290	1,6	68,3
2011	16.293	341	2,1	55,5
2012	17.002	455	2,7	73,5
2013	15.259	341	2,2	63,5
2014	19.476	293	1,5	83,9
2015	18.569	277	1,5	67,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional del Poder Judicial.

Mayoría de acciones se rechaza de plano por unanimidad

El registro de las acciones interpuestas entre enero de 2005 y noviembre de 2015 permitió constatar que el comportamiento de la Sala Constitucional en la admisión de los casos estuvo apegado al principio de excepcionalidad: la gran mayoría (2.237 acciones, el 82%) no fue admitida y solo un 18% (496 casos) avanzó a la siguiente fase del proceso.

A través del tiempo, los rechazos de plano han fluctuado entre el 70% y el 80% de las AI. Llamamos la atención algunos años en los que esta proporción ha disminuido a

menos del 60%, (1990, 2008 y 2011). Por el contrario, en 2014 el rechazo ascendió al 85% (gráfico 5.1).

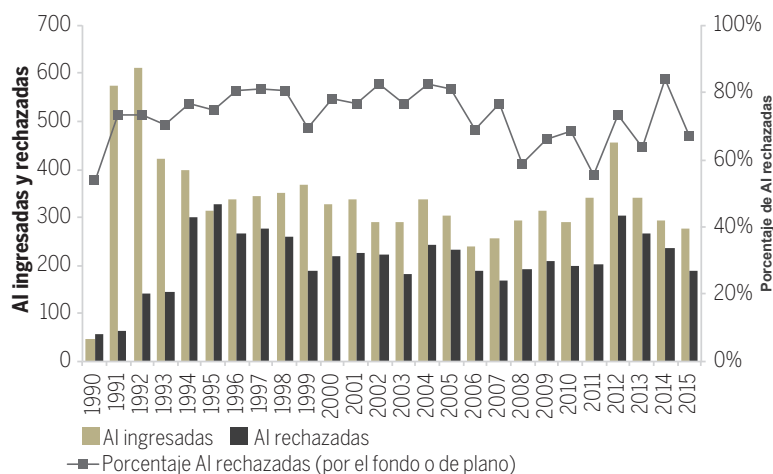
Entre las acciones rechazadas destaca el grupo de materias¹⁰ que tiene más de cien expedientes ingresados: penal (277), trabajo (257), tránsito (139), comercio (136), asuntos tributarios (125) y asuntos del Poder Judicial (117).

Una acción puede recibir dos tipos de rechazo: de plano o por el fondo. El primero se da cuando la denuncia no cumple con los requisitos mínimos para ser objeto de revisión (véase la sección “Contexto”). Por este motivo se objetaron 1.627 (73%) de las AI registradas en la Base Admisibilidad. Los rechazos por el fondo pueden

10 De acuerdo con la clasificación realizada por la misma Sala Constitucional.

Gráfico 5.1

Acciones de inconstitucionalidad (AI) ingresadas y rechazadas. 1990-2015^{a/}



a/ El eje izquierdo muestra las AI ingresadas y rechazadas. El eje derecho señala las AI rechazadas como porcentaje de todas las AI que fueron votadas o rechazadas.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional del Poder Judicial

deberse a que el tema en cuestión no es materia de control constitucional, sino que pertenece a otra jurisdicción (laboral, contencioso, civil, etc.), o a que el caso no tiene asidero legal suficiente para avanzar a la siguiente etapa. Los registros muestran que 610 acciones (27% del total no admitido) fueron refutadas por estas razones.

La responsabilidad y la decisión sobre la admisibilidad de las AI, como se indicó, es competencia exclusiva de la Presidencia de la Sala Constitucional, que revisa y decide en primera instancia sobre cada asunto que ingresa¹¹. Si el caso es admitido, se distribuye “según un turno riguroso que maneja la presidencia, utilizando un criterio de distribución de cargas de trabajo, sin tener en consideración la materia que corresponde a cada acción”, es decir, no hay especialización temática de los jueces (Orozco y Salas, 2016). Si, por el contrario, la acción es rechazada, sea de plano, o por el fondo, la redacción del fallo está a cargo de la Presidencia, a menos que ésta haga un voto salvado, en cuyo caso el criterio de mayoría es redactado por otro magistrado o magistrada, de común acuerdo con los otros miembros del tribunal. La propuesta de sentencia requiere la votación del pleno de la Sala. Los demás jueces suelen acuerpar el planteamiento del Presidente o Presidenta: en los últimos diez años, la decisión de no admitir un expediente fue unánime en el 88% de los casos (2.058).

En muy pocas ocasiones los magistrados se separaron del criterio de la Presidencia y emitieron uno distinto, situación que se registra como una votación dividida en la Base Admisibilidad: solo 179 de los 2.237 asuntos ingresados en el período de estudio (8%; diagrama 5.2).

No hay un patrón claro que explique las diferencias de criterio en relación con la admisibilidad de un caso. Las tres materias que registran más votaciones divididas son las mismas que destacan por la mayor cantidad de casos ingresados: penal, trabajo y tránsito. En cuarto lugar, aparecen los temas electorales, en los que sí se observa una mayor proporción de votos divididos con respecto al flujo total de casos. Se requiere mayor análisis para determinar las causas de este fenómeno.

Al examinar con mayor detenimiento las causas resueltas con votaciones disputadas (5-2 y 4-3) se nota que hay discrepancias en torno al rechazo de plano y por el fondo (recuadro 5.1). En el primer caso, la evidencia muestra magistrados más proclives a la apertura de la competencia de la Sala e incluso a la idea de no cerrarla excesivamente. Y en los rechazos por el fondo se pueden identificar tesis en materias específicas que han sido defendidas por minorías dentro del tribunal y que ilustran la diversidad de posiciones de las y los jueces en temas como derecho parlamentario, asuntos electorales y medio ambiente, entre otros.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ADMISIBILIDAD EN TEMAS CONFLICTIVOS

véase Cascante, 2016a, en www.estadonacion.or.cr

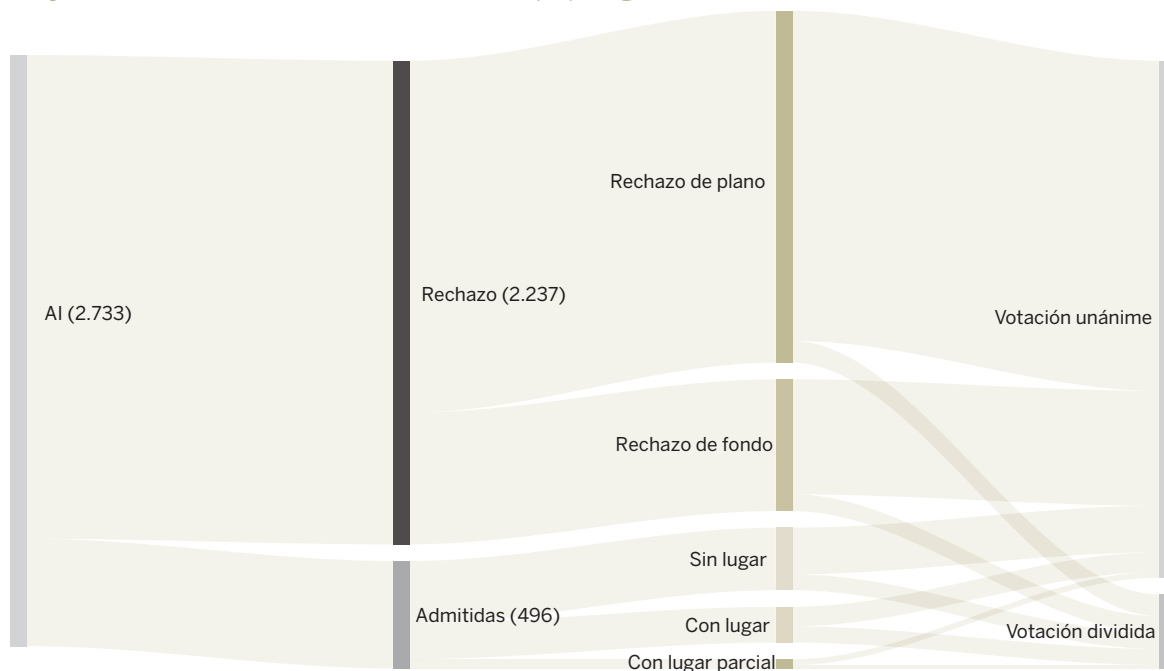
Ley de Tránsito disparó las acciones de inconstitucionalidad en 2012

El flujo de AI ha sido estable desde que se tienen registros (enero de 2005), con excepción de un aumento considerable a finales de 2011 e inicios de 2012. En promedio ingresan veinte casos mensuales. Sin embargo, ha habido meses atípicos, situación que es posible identificar mediante el cálculo de un umbral o límite superior. Con ese fin se estimó la segunda desviación estándar con respecto a la media de todo el período, para localizar los meses que más se alejaron de ese promedio, y se determinó que, en noviembre de 2011, febrero, marzo y mayo de 2012, la presentación de acciones de inconstitucionalidad fue inusualmente alta (gráfico 5.2).

11 Para realizar los análisis de admisibilidad, cada Presidente o Presidenta tiene la prerrogativa de organizar su despacho, crear equipos de trabajo y protocolos o reglas de revisión que son de uso interno y válidos para el período en que está ejerciendo el cargo (Orozco y Salas, 2016).

► Diagrama 5.2

Flujo de acciones de inconstitucionalidad (AI), según sus resultados. 2005-2015



► Recuadro 5.1

Votaciones divididas en acciones rechazadas de plano en la fase de admisibilidad

En las resoluciones de admisibilidad con votación dividida que fueron rechazadas por la forma, puede notarse una mayor polarización dentro de la Sala Constitucional. La evaluación de la forma abarca tanto la materia (si el acto impugnado puede ser efectivamente objeto de la acción) como la legitimidad del accionante (si este es uno de los sujetos previstos por la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

“Entre los errores de forma más comunes se pueden mencionar, sin ánimo de hacer una revista exhaustiva, la falta de invocación de la inconstitucionalidad en el asunto previo, la falta de fundamentación de los motivos de la impugnación, la no presentación de la copia certificada en que se invocó la inconstitucionalidad en el asunto base, la falta de la autenticación del abogado director de la causa, así como la omisión de sustentar la situación que lo legitima para promover la acción de inconstitucionalidad, en los supuestos del párrafo 2º, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional” (Orozco y Salas, 2016).

En este sentido, a lo largo de los diez años que abarca la base de datos construida para este Informe, la magistrada Calzada Miranda votó de manera consistente por dar curso a acciones en las que se debatían los elementos formales mencionados.

Recientemente, en casos en que la mayoría de la Sala ha preferido dar por terminado el proceso mediante el rechazo de plano, los magistrados Hernández López y Rueda Leal han salvado sus votos por considerar que se debe realizar una prevención al accionante, sin que ello implique dar curso a la acción, para que este complete los elementos formales de su impugnación. Así por ejemplo, en el voto 2015-012434, la magistrada Hernández señaló que:

En este asunto, se echa de menos una fundamentación adecuada y suficiente tal y como la exige el artículo 79 de la Ley de la Jurisdicción

CONTINÚA >>

► Recuadro 5.1 > CONTINUÍA

Votaciones divididas en acciones rechazadas de plano en la fase de admisibilidad

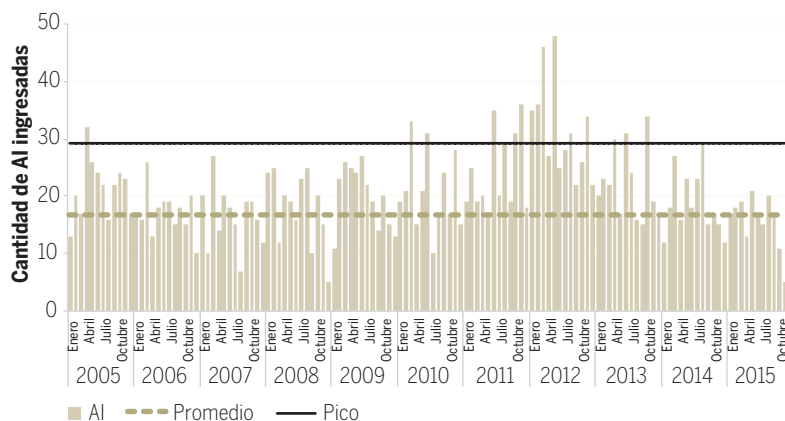
Constitucional, por lo que resulta de incuestionable aplicación la prevención al accionante para que remedie las omisiones detectadas. De igual forma, no sobra en absoluto dejar sentado además que -en mi criterio- tanto la interpretación de los artículos 78 y 79 como la del propio 80 de la Ley que rige esta jurisdicción, debe ser amplia en beneficio de quienes acuden a esta Sala, de modo el acceso a la justicia constitucional no resulte innecesariamente limitado.

Por el contrario, en casos de votación dividida los magistrados Mora Mora, Solano Carrera, Salazar Alvarado, Armijo Sancho, Cruz Castro y Jinesta Lobo han mantenido la posición de rechazar de plano las acciones. Estos jueces han optado por dar curso a los expedientes en un 18% de las ocasiones en que les ha correspondido decidir sobre el examen de admisibilidad en una votación dividida.

Fuente: Cascante, 2016a.

► Gráfico 5.2

Cantidad de acciones de inconstitucionalidad^{a/} ingresadas. 2005-2015



a/ Se excluyen 48 acciones de inconstitucionalidad sobre las que no existe certeza de la fecha de ingreso a la Sala Constitucional.

Elaboración propia con información de las bases de datos Admisibilidad y Resueltos del PEN.

En noviembre de 2011 entraron 36 acciones (80% por encima del promedio mensual). En este período predominaron los asuntos de trabajo, aunque sin un patrón definido, pues la temática no se concentra en un solo ámbito de legislación laboral en particular. En 2012, en cambio, sí hubo un tema que acaparó la presentación de recursos ante la Sala: la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres (conocida como “Ley de Tránsito”), cuya discusión inició en 2006 y se prolongó por más de seis años. Esta normativa generó buena parte de las acciones interpuestas en febrero (10 de 36), marzo (11 de 46) y

mayo (13 de 48) por el fuerte aumento de las multas en relación con las que existían previamente.

En efecto, por disposición de la Ley de Tránsito a partir de enero de 2012 se produjo un incremento automático de las multas, mientras en la corriente legislativa se tramitaba un proyecto que buscaba reducirlas (Arrieta, 2011). Ese año se presentaron 89 acciones contra esta ley y la Sala admitió 23, incluidas 20 que impugnaban las sanciones. De ellas, 11 fueron declaradas con lugar (55%). Además del alto porcentaje de éxito para los estándares del periodo, la finalización de estos casos fue sumamente rápida: 7 se resolvieron en menos de tres meses, 7 en un lapso de entre tres y seis meses, 8 tardaron entre seis meses y un año y cuatro meses, y un único caso se prolongó por cerca de dos años y medio (Cascante, 2016b).

El aumento en los casos ingresados se explica en buena medida por los errores que presentó la Ley de Tránsito desde su origen, pese a las advertencias de los órganos técnicos competentes y la gran controversia que suscitó en el Congreso y en la sociedad civil.

El Programa Estado de la Nación (PEN) ha dado seguimiento a la calidad de la legislación con base en datos empíricos obtenidos del Departamento de Servicios Parlamentarios del Congreso. Con ello ha sido posible ahondar en casos que, como el aquí comentado, constituyen procesos largos y llenos de errores, tanto de forma como de fondo. Como indicó el Decimosexto Informe Estado de la Nación:

Un ejemplo notorio de las diferencias entre criterios técnicos y consideraciones políticas fue la tramitación de la Ley de Tránsito. El Congreso aprobó la primera reforma en 2008, habiendo sido prevenido por el cuerpo técnico de las serias inconsistencias que contenía su articulado. En 2009, cuando se tramitó la segunda reforma, que corregía los errores citados, los diputados optaron

por aprobar un texto con posibles vicios de constitucionalidad, de acuerdo con el Departamento de Servicios Técnicos. Esto comprueba que, en última instancia, son los criterios políticos los que deciden la agenda legislativa. Si la decisión política contempla las recomendaciones técnicas, la calidad de la legislación resulta mejor que si se obvia (PEN, 2010).

Según el PEN, la Ley de Tránsito de 2012 constituye un “ejemplo de la deficiente gestión parlamentaria, que en este caso culminó con una ley defectuosa e imposible de aplicar. Esta experiencia, además, ha hecho evidentes las serias dificultades que tiene el Legislativo, y que a menudo son agudizadas por el Ejecutivo, para sacar adelante un proyecto de ley. A esto se agrega que el proceso en cuestión ha estado marcado por fuertes antagonismos, entre aquellos que favorecen el endurecimiento de las sanciones y levantan la bandera de la “cero tolerancia” en el tema de la conducción bajos los efectos del alcohol, y aquellos que consideran que las multas propuestas son desmedidas y afectarían los intereses económicos de diversos sectores” (PEN, 2011).

Particulares y empresa privada son los usuarios más frecuentes de las AI

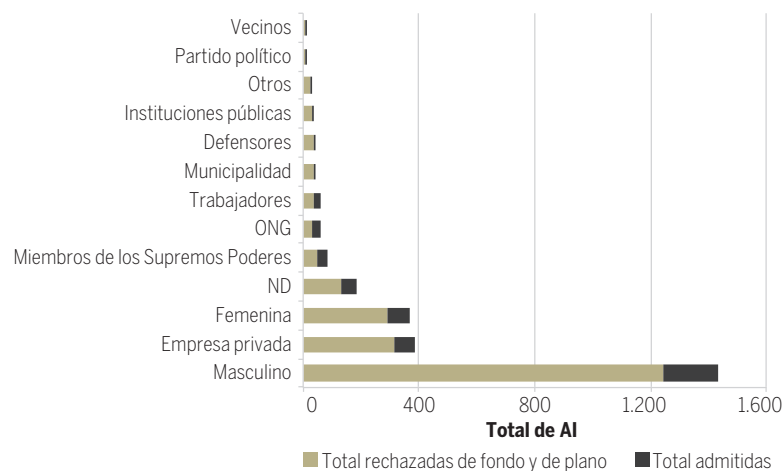
No se cuenta con datos suficientes para construir un perfil completo de las y los usuarios de la Sala Constitucional en lo que concierne a la presentación de AI; para ello se requeriría información que la Sala protege en razón del derecho a la confidencialidad de las personas. Tampoco los expedientes tienen datos uniformes de todas las partes. Por ejemplo, en 1.309 casos de los 2.237 que componen la Base Admisibilidad, en variables como domicilio se registra únicamente la provincia, lo que impide una ubicación más precisa de los recurrentes.

Aun con estas limitaciones, las bases de datos registran varias tipologías que hacen posible una exploración inicial. En primer lugar, están las personas que actúan de forma individual, y entre ellas sobresalen por mucho los hombres, con más de la mitad de las AI del período. En segundo lugar, figuran los actores que interponen acciones en representación de personas físicas (abogados litigantes) o jurídicas (empresas, instituciones públicas, municipalidades, ONG, partidos políticos), así como jerarcas de los Supremos Poderes. Asimismo, pese a que no son muy numerosas, hay dos categorías de usuarios colectivos que son relevantes: “vecinos” y “trabajadores” (gráfico 5.3).

Hay grupos que con mayor frecuencia pasan el examen de admisibilidad, entre ellos los miembros de los Supremos Poderes y los partidos políticos, lo que refuerza la idea del vínculo existente entre la Sala y el sistema político. Asimismo, las ONG superan este filtro en el 51% de los casos. La lista de asuntos que estas llevan a la

Gráfico 5.3

Recurrentes en las acciones de inconstitucionalidad según resolución obtenida en la fase de admisibilidad. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos Admisibilidad y Resueltos del PEN.

Sala es amplia, pero destaca el tema ambiental con trece acciones, de las cuales nueve fueron admitidas.

En síntesis, el examen de admisibilidad de las AI muestra la evolución del control activista de los primeros años de la Sala, hacia uno más autocontenido en fecha más reciente. Las variaciones en este patrón son producto de condiciones tanto internas –cambios en otras jurisdicciones y en la conformación de la Sala y sus criterios de admisibilidad– como externas, de mayor rigurosidad y filtros previos en el trámite legislativo. Sin embargo, para tener una explicación más exhaustiva sería necesario profundizar la investigación a futuro.

En una sección anterior se mostró que la admisibilidad opera como un mecanismo de autocontención de la Sala, en dos sentidos: en primer lugar, porque mantiene estrictos controles de requisitos formales, lo cual hace que la mayoría de las AI se rechace de plano por la forma, sobre todo en los últimos dos años. En segundo lugar, porque al definir el alcance de su competencia la Sala reduce su capacidad de intervención en el sistema político.

La admisibilidad no es un mecanismo de constatación de requisitos formales y puede generar situaciones conflictivas. Aunque la mayoría de los rechazos se decide por unanimidad, hay asuntos controversiales, como los actos de la Presidencia del Poder Legislativo, en los que se dividen los criterios jurídicos sobre lo que la Sala debería o no considerar.

Pese a la debilidad de los datos existentes para establecer el perfil del usuario de la Sala, se pudo constatar que en su mayoría son hombres y, en segundo lugar, entes

del sector privado. No obstante, los miembros de los Supremos Poderes, las ONG y los partidos políticos son los que parecen tener mayores probabilidades de que sus casos sean cursados y reciban una votación por el fondo.

Votación de acciones de inconstitucionalidad por el fondo

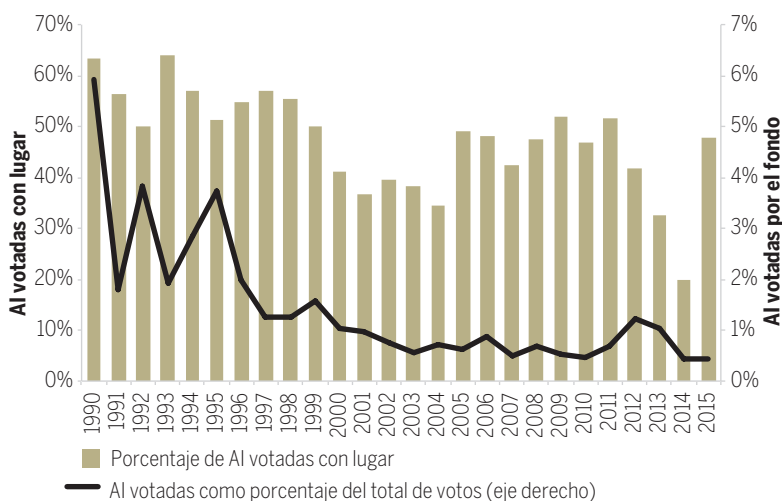
En esta sección se analizan las líneas de votación predominantes en las acciones de constitucionalidad, una vez que estas superan el examen de admisibilidad. Con información de la Base Resueltos inicialmente se presentan datos agregados, para identificar tendencias generales de votación según resultado, tema, año y tipo de norma. Luego se indaga si existen alianzas internas que ayuden a explicar el comportamiento de la Sala en la resolución de las AI.

Mayoría de normas impugnadas se mantiene por votaciones de consenso

En veintiséis años de funcionamiento de la Sala Constitucional (1990-2015) 1.640 acciones de inconstitucionalidad superaron el examen de admisibilidad y pasaron a una votación por el fondo en el pleno del tribunal. Esto representa un 2,8% de las AI presentadas y menos del 1% de las sentencias dictadas en ese período, en el cual la labor se concentró en los recursos de amparo y hábeas corpus, como se mostró en el apartado “Contexto” (véase el cuadro 5.2).

Gráfico 5.4

Acciones de inconstitucionalidad resueltas por el fondo, según resultado de la causa. 1990-2015^{a/}



a/ El eje de la izquierda (barras) refleja las AI declaradas con lugar, como porcentaje del total de acciones resueltas por el fondo. El eje de la derecha (línea) representa la proporción de AI votadas con respecto al total de votos de la Sala.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional del Poder Judicial.

VÉASE BASE DE DATOS

ADMISIBILIDAD Y RESUELTOS

www.estadonacion.or.cr/justicia2017

El promedio general para los veintiséis años muestra un relativo balance entre los fallos que ordenaron la nulidad de una norma (con lugar) y los que mantuvieron vigentes las leyes impugnadas (sin lugar). De las AI votadas por el fondo, poco más de la mitad, el 53%, se declaró sin lugar, es decir, el órgano constitucional no dio la razón al recurrente y, por tanto, mantuvo la norma. El 47% restante se declaró con lugar total o parcial y generó un impacto en el marco normativo, pues la Sala eliminó total o parcialmente el acto cuestionado (gráfico 5.4).

Entre 2005 y 2015 la proporción de AI admitidas se redujo al 12%. En esta fase, el expediente se asigna a un magistrado o magistrada, quien lo estudia a fondo y emite su criterio ante los otros miembros del tribunal. Ello implica una discusión del tema y su posterior votación de manera colegiada.

De los 496 asuntos admitidos en el período, 289 (58%) fueron declarados sin lugar. Ello significa que, luego de la revisión a fondo, los jueces decidieron que no había argumentos suficientes para anular la norma cuestionada. Esta decisión fue tomada por unanimidad en el 75% de las ocasiones y por votación dividida en el 25% restante.

El 33% de las acciones admitidas (164) se declaró con lugar, lo que provocó la anulación de la norma. Finalmente, hay un grupo de 43 acciones declaradas con lugar de manera parcial, lo cual significa que algunos de los aspectos impugnados por el denunciante reñían con principios constitucionales (véase el diagrama 5.1).

Visto el período 2005-2015 en su conjunto, solo el 7,6% de las normas impugnadas fue aceptado como una violación directa a la Constitución Política.

Mayor autocontención al anular normas

Este patrón de votación, distribuido en dos grandes mitades entre lo que se anula y lo que se mantiene, podría indicar un comportamiento poco autocontenido de la Sala, pues elimina una de cada dos normas que se le consultan y de manera consensuada entre los magistrados y magistradas, o con claras mayorías. Sin embargo, este panorama varía cuando el análisis se afina según el año, el tema y el tipo de norma impugnada.

Con el transcurso del tiempo, cada vez menos actos jurídicos se declaran inconstitucionales. Así, en cada

año de la primera década de funcionamiento de la Sala se reportó una mayoría de AI con lugar, lo cual implicó la anulación de 392 normas. Esto es más del doble de las acciones recibidas entre 1938 y 1989, en la época previa a la creación del tribunal constitucional. De hecho, en aquella década las AI representaron un 1,9% de las sentencias, proporción que descendió a 0,7% en los decenios siguientes.

En sus inicios la Sala heredó una importante carga de trabajo. Debe recordarse que, antes de que existiera esta jurisdicción, en Costa Rica imperaba el principio de presunción de constitucionalidad, conforme al cual se suponía que la Asamblea Legislativa respetaba la Carta Magna, de modo que las leyes no eran anuladas si no se demostraba de modo indiscutible un roce constitucional. Al eliminarse este criterio de la jurisprudencia, la Sala tuvo que enmendar, por ejemplo, una gran cantidad de las denominadas “normas atípicas” contenidas en las leyes de presupuesto de la República.

En sus resoluciones, la Sala ha argumentado que, cuando se “incluyen disposiciones que no tienen contenido propiamente presupuestario en las leyes de presupuesto”, estas son atípicas, ya que por su materia “deben regularse por las reglas dispuestas para las leyes comunes u ordinarias”. La consecuencia de este razonamiento es “la declaratoria de la inconstitucionalidad de la norma por razones formales”¹². Un estudio realizado por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa (Vega, 2016) encontró una concentración del uso de normas atípicas en el período presidencial 1982-1986, cuando se contabilizaron 595 disposiciones de este tipo en los presupuestos ordinario y extraordinario de la República (recuadro 5.2). Por varios años la Sala exhibió un comportamiento activista, orientado a enmendar vicios de constitucionalidad en esta materia.

En 1999, en un primer balance de la labor de la Sala a diez años de su creación, el Programa Estado de la Nación reportó que eran frecuentes los conflictos políticos entre poderes del Estado, por la decisión del órgano constitucional de anular leyes con base en criterios de racionalidad y proporcionalidad. Se señalaba que ello era indicativo de que la Sala colegisla, pues esos criterios no son formales, relativos a la violación de procedimientos parlamentarios, sino subjetivos. Una mayor cantidad de normas habría sobrevivido de haberse empleado parámetros objetivos (PEN, 1999). Inicialmente, además, la Sala anuló leyes por errores de procedimiento, como no consignar en el acta correspondiente de la Asamblea

Legislativa el número calificado de votos necesario para imponer limitaciones a la propiedad, como sucedió en los casos de la Ley Forestal y la Ley de Inquilinato. Sin embargo, debido a que las y los abogados litigantes impugnaron un gran número de leyes importantes empleando los mismos criterios de racionalidad y proporcionalidad, tras un cambio en la integración del tribunal esa tesis fue abandonada.

Un cambio trascendental que ha contribuido a la autocontención de la Sala es la anulación de solo un artículo, una frase o hasta una palabra de una ley. A partir de este tipo de resoluciones, en adelante las sentencias “con lugar” no declaran inconstitucional toda la norma, sino una parte de ella. Lamentablemente, estos fallos no empezaron a registrarse en las estadísticas hasta el 2006, cuando se incluyó la categoría “con lugar parcial”, aunque su aplicación inició mucho antes (PEN, 1999).

En la segunda década de funcionamiento de la Sala, específicamente a partir de 2000, este patrón activista se atenuó y las leyes anuladas se volvieron minoritarias. Esta tendencia se ha consolidado en los últimos años, cuando el porcentaje incluso cayó a un 20% de las AI declaradas con lugar en 2014, aunque en 2015 se recuperó un poco. En la práctica parece estar operando de nuevo, si bien de manera menos acentuada que en el período 1935-1989, el principio de presunción de constitucionalidad.

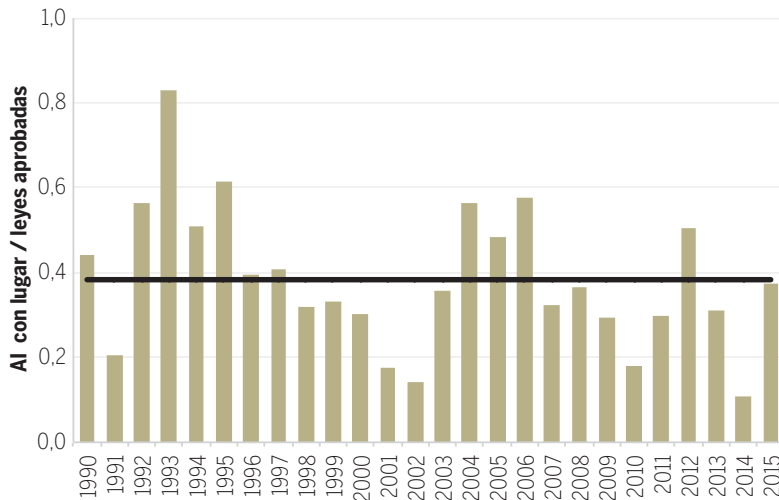
Hay tres hipótesis que podrían explicar esta mayor autocontención de la Sala, aunque requieren más investigación. En primer lugar, conforme se ha ido asentando la jurisdicción constitucional, es de esperar que cada vez más el Congreso haya adaptado sus procedimientos, y por ende las leyes promulgadas, a la jurisprudencia en la materia. En el caso antes mencionado, de las normas atípicas en los presupuestos públicos, se constató que a partir de 1998 ese tipo de disposiciones desapareció de los registros de la Asamblea Legislativa (Vega, 2016).

Un indicador de una mayor sintonía entre los poderes Legislativo y Judicial es la relación entre leyes aprobadas y leyes declaradas inconstitucionales, que se ha ido reduciendo de modo significativo, con excepción del año 2012, ya comentado (véase el gráfico 5.4). Paralelamente, cabe anotar que persiste un número importante de otros actos considerados inconstitucionales (decretos ejecutivos, tratados internacionales, entre otros), pero no es posible saber si su proporción ha crecido con el tiempo, pues no existe un registro total de este tipo de acciones.

12 Hay dos elementos diferenciadores entre las leyes de presupuesto y las iniciativas de ley ordinarias. Por una parte, la Constitución establece que la preparación del presupuesto (ordinario y extraordinario) le corresponde al Poder Ejecutivo, mientras que el Legislativo solo lo discute y aprueba, es decir, no tiene derecho de iniciativa. Por otra parte, existe una limitación respecto a la materia: por mandato constitucional los presupuestos deben circunscribirse a normas estrictamente presupuestarias, en tanto que en las iniciativas ordinarias no hay restricción alguna (Vega, 2016).

► Gráfico 5.5

Razón^{a/} entre acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar y el número de leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa. 1990-2015



a/ La cifra corresponde al cociente: número de acciones declaradas con lugar dividido entre el número de leyes aprobadas. La línea horizontal indica el promedio de AI declaradas con lugar en el periodo.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y cifras de la Sala Constitucional del Poder Judicial.

Una segunda hipótesis es que, como las y los diputados disponen de la consulta previa como filtro efectivo para prevenir roces con la Constitución en las nuevas leyes, ello reduce la necesidad de presentar AI una vez aprobada la legislación. En el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) se afirmó que el 90% de las recomendaciones de la Sala en consultas previas es acatado por la Asamblea Legislativa, con lo cual se evitan posteriores denuncias (PEN, 2015).

La tercera hipótesis es que la mayor autocontención de la Sala obedece a modificaciones en la legislación que motivan cambios en los patrones de votación, con el fin de delegar asuntos en otras jurisdicciones. Así por ejemplo, después de la promulgación del nuevo Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley 8508, de 2008), es cada vez más frecuente que a esa jurisdicción se trasladen asuntos que antes resolvía la Sala Constitucional¹³.

En los últimos años, también los jueces y juezas han señalado que debe existir un límite más preciso entre el derecho legislativo y el constitucional. Así, la Sala solo está considerando AI cuando se “viola un trámite sustancial contrario a la Constitución y al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa”, tal como se indica en la sentencia 2014-007280 (citando la sentencia 1997-004262):

...en casos similares, donde está de por medio la [sic] Acta Interna Corporis de la Asamblea Legislativa, este Tribunal debe tener autocontención, pues de lo contrario la Sala Constitucional se convertiría en una alza de todas las controversias jurídicas y políticas que se presenten en el iter procedimental de la formación de las leyes y la adopción de los acuerdos legislativos, toda lo cual impactaría el buen funcionamiento de un órgano fundamental del Estado, con el consiguiente perjuicio a los intereses generales y a la independencia del Poder Legislativo.

Temas frecuentes son los que generan más roces constitucionales

Diez temas concentran el 63% de las AI resueltas con votación por el fondo¹⁴. La materia de trabajo fue la predominante en el periodo analizado, y si se agregan categorías relacionadas, como convenciones colectivas y pensiones, se identifica un área de influencia de la Sala Constitucional en torno a las políticas de empleo en el país, que podría ser objeto de futuras investigaciones.

La tendencia mayoritaria en estos temas frecuentes es declarar inconstitucionales las normas cuestionadas. Las sentencias que sí conceden el reclamo se distribuyen de la siguiente manera: 64% en pensiones, 58% en tránsito y 49% en trabajo (gráfico 5.6).

Mayor fragmentación en las votaciones de fondo

En el periodo bajo análisis, el 88% de las resoluciones de AI se tomó por consenso, incluyendo rechazos por inadmisibilidad y votos por el fondo. Si se consideran nada más estos últimos la proporción disminuye al 68% (bases de datos Admisibilidad y Resueltos). Desafortunadamente, la información desagregada por magistrado se tiene solo para las resoluciones de fondo (con o sin lugar), del periodo 2005-2015. El 68% de ellas registró votaciones unánimes, sin importar el tipo de fallo. El análisis muestra que la capacidad de llegar a consensos ha disminuido: mientras en 2005 más del 80% de las votaciones por el fondo era unánime, en 2015 solo lo fue un 48% (gráfico 5.7).

En las decisiones que no se toman por consenso pueden existir varios escenarios, desde una polarización de la Sala en votaciones 4-3, hasta la presencia de claras mayorías (6-1 o 5-2). En los últimos diez años, el extremo de una votación polarizada 4-3 se ha dado en pocas ocasiones, una de cada doce sentencias (7,6%). En un 21% de los casos que no se resuelven por votación unánime se mantienen mayorías consistentes (6-1 y 5-2; gráfico 5.8).

13 Ejemplos de esta tendencia son las resoluciones 2009-015459, 2013-016146, 2008-000249, 2008-001426, 2007-014364 y 2012-012622.

14 Debe recordarse que aquí se trabaja con la clasificación temática que utiliza la propia Sala Constitucional en su Centro de Jurisprudencia. Estas categorías no cuentan con un glosario y son asignadas según el criterio de la persona que alimenta la base de datos.

▮ Recuadro 5.2

Inconstitucionalidad en los presupuestos de la República

El Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de la Nación llevaron a cabo un análisis de 1.298 normas atípicas identificadas en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República aprobados durante el período 1953-2016. Se llama “atípicas” a las normas que no son estrictamente presupuestarias, sino que refieren a otras materias que deben ser reguladas por leyes comunes, no por medio de la Ley de Presupuesto. Una misma ley puede contener varias de estas disposiciones, que pueden estar en un acápite, un artículo o un inciso. La investigación identificó normas atípicas en 52 de los 65 años del período, y constató que en los últimos cinco años estas desaparecieron. También se encontró que, de las 1.298 disposiciones analizadas, 270 fueron reformadas por una ley posterior, que las dejó sin efecto parcial o totalmente y las reemplazó por otro texto. En el estudio esos casos se denominaron “normas con afectaciones”, que pueden considerarse como no vigentes. En las restantes no se hallaron reformas expresas, es decir, no tienen afectaciones, por lo que se asumieron como vigentes.

Para analizar más a fondo las disposiciones atípicas, se construyeron seis categorías temáticas, de las cuales dos concentran el mayor número de casos, a saber:

- ▮ **Mandato a entidades públicas:** se utiliza para autorizar una serie de procedimientos de trámite o gestión que van desde condonar deudas a instituciones públicas, hasta eximir o no aplicar total o parcialmente funciones o procesos definidos por una ley ordinaria, o bien crear o suprimir órganos estatales. En esta categoría hay 31 normas declaradas inconstitucionales, 32 derogadas, 35 con afectaciones y 2 vetadas.
- ▮ **Modificaciones a instrumentos fiscales:** se emplean para derogar o crear impuestos y otorgar exoneraciones. En este grupo, 54 normas se declararon inconstitucionales, 20 tienen afectaciones, 17 fueron derogadas y 9 vetadas.

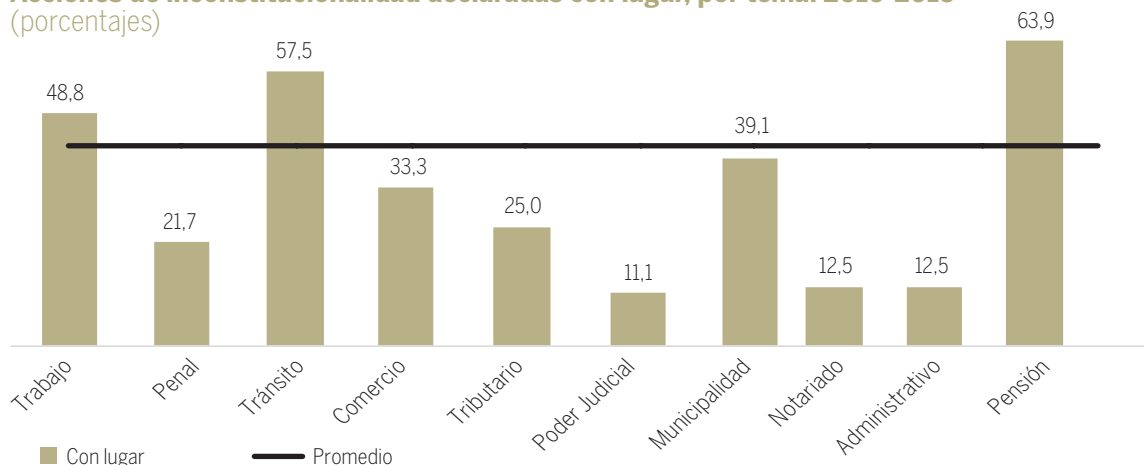
En mucho menor cantidad se identificaron disposiciones atípicas que pretendían reformar los regímenes de empleo público y pensiones, o la derogatoria total o parcial de leyes ordinarias.

Fuente: Vega, 2016.

▮ Gráfico 5.6

Acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar, por tema. 2010-2015^{a/}

(porcentajes)

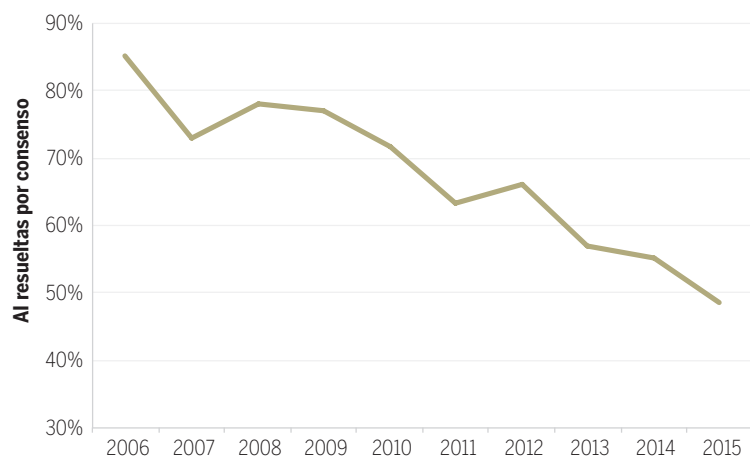


a/ Se incluyen únicamente los diez temas que presentaron más acciones de inconstitucionalidad. Juntos agrupan el 63% del total de casos.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

Gráfico 5.7

Acciones de inconstitucionalidad resueltas por voto consensuado. 2006-2015^{a/} (porcentajes)

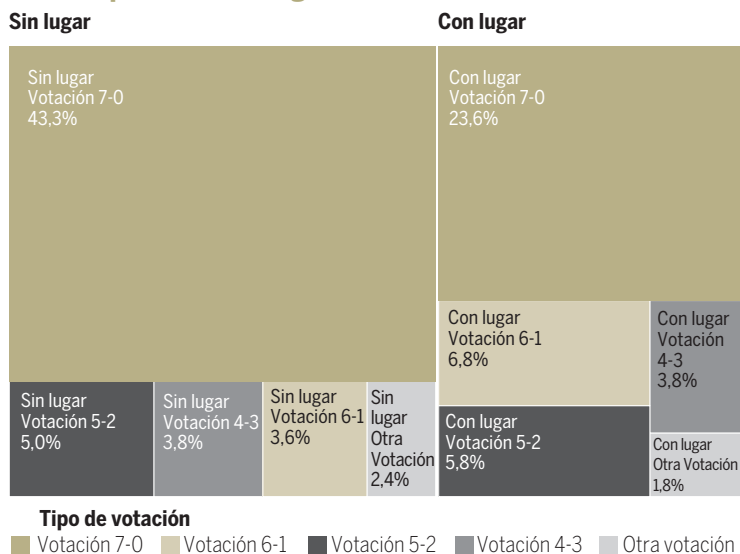


a/ La votación consensuada se da cuando los siete magistrados votan de la misma forma.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

Gráfico 5.8

Distribución de votos de las acciones de inconstitucionalidad resueltas por el fondo, según resultado final. 2005-2015^{a/}



a/ La categoría "Otra votación" incluye los resultados en los que algún magistrado no emitió un voto por el fondo de la AI, sino que se refirió a su admisibilidad. Se trata entonces de los casos en que menos de siete magistrados votaron la acción por el fondo.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

Los votos divididos muestran una clara dispersión de las justificaciones. En un 34% de los casos se presentan notas separadas (criterios que se apartan de la mayoría). De las 94 sentencias resueltas por votación de 5-2 y 4-3, en 31 hubo más de un voto salvado.

Al comparar la relación entre el tema y el voto (gráfico 5.9) se nota que hay materias en las que el consenso aumenta: impuestos, familia, presupuestos públicos, colegios profesionales, derecho administrativo, protección de derechos de minorías y actos del Poder Judicial. Por su parte, el disenso se incrementa en los asuntos concernientes a regímenes de pensiones, actos de los poderes Legislativo y Ejecutivo y contratación pública. Las variaciones detectadas indican que el quehacer de la Sala no puede estudiarse de modo uniforme, sino que se debe tratar de identificar las raíces del consenso y el disenso. En este capítulo se profundiza sobre el comportamiento de las votaciones en algunas temáticas.

Duración de las acciones de inconstitucionalidad

El *Anuario Judicial 2015* reporta que, en promedio, y considerando la totalidad de las sentencias dictadas ese año, el tiempo para resolver una AI es de cuatro meses y tres semanas, duración que se reduce a dos meses y una semana si se eliminan los casos extremos. En las acciones que se resuelven con una votación por el fondo, el plazo promedio se amplía a quince meses y dos semanas. Este es el recurso que tarda más en resolverse de todos los que atiende la Sala Constitucional (Poder Judicial, 2016).

No obstante, los promedios anuales ocultan una gran variabilidad de situaciones que es posible identificar con el análisis de las bases de datos elaboradas para este capítulo. A continuación, se profundiza en este tema y se presentan tipologías más específicas en cuanto a la duración de las AI.

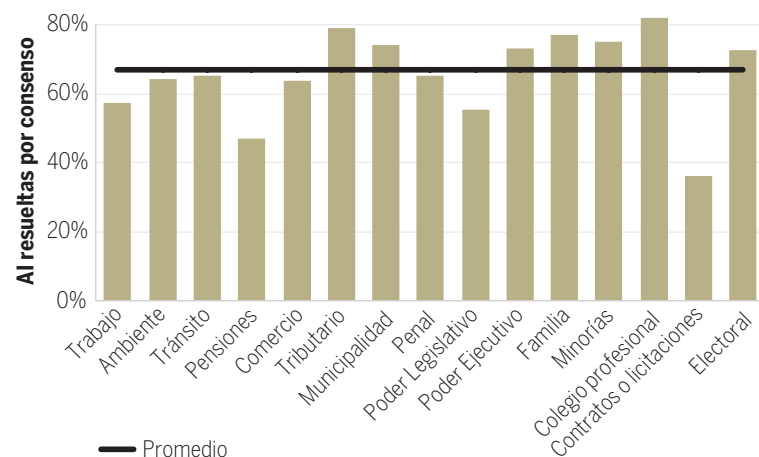
Examen de admisibilidad dura tres meses en promedio

La Sala ha establecido un sistema ágil para el examen de admisibilidad de las AI, de modo que al menos el 69% de las causas que no superan esa evaluación se resuelve en menos de tres meses (cuadro 5.3). En los rechazos por el fondo la duración es levemente mayor. Solo en veintidós casos se registra un tiempo superior a dos años. No se cuenta con información suficiente para determinar los motivos de este retraso.

Así pues, este primer paso de valoración resulta expedito para las personas que buscan soluciones mediante las AI y, cuando menos, les da certeza sobre la pertinencia de su gestión, para tomar rumbos alternativos o volver a plantear la AI con las correcciones necesarias.

Gráfico 5.9

Acciones de inconstitucionalidad resueltas por votación consensuada^{a/}, según tema. 2005-2015^{b/} (porcentajes)



a/ La votación consensuada se da cuando los siete magistrados votan de la misma forma.

b/ Se incluyen únicamente los quince temas que presentan más AI votadas por el fondo. Juntos agrupan el 80% del total de votaciones.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

Cuadro 5.3

Duración de las causas rechazadas por el fondo o de plano por la Sala Constitucional. 2005-2015

Duración	Rechazo de fondo ^{a/} (porcentaje)	Rechazo de plano ^{b/} (porcentaje)	Total
De 0 a 3 meses	62,5	70,7	1.533
De más de 3 meses a 6 meses	19,8	15,7	374
De más de 6 meses a 12 meses	11,6	8,1	202
De más de 12 meses a 18 meses	2,9	1,6	44
De más de 18 meses a 24 meses	0,7	1,1	22
Más de 24 meses	1,5	0,7	21
Sin datos	1,0	2,1	41
Total	100,0	100,0	2.237

a/ Incluye AI declaradas como rechazo de fondo y curso, lo cual significa que se le da curso a una parte de ella y el resto se rechaza.

b/ Incluye AI declaradas como rechazo de plano y curso.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Admisibilidad del PEN.

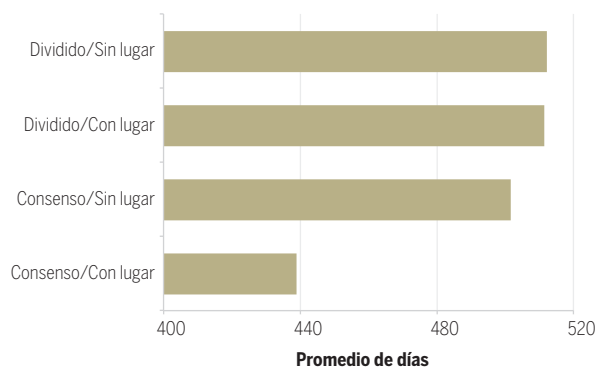
Duración de las acciones votadas por el fondo supera el año

Como se mencionó, las AI que se resuelven mediante votos por el fondo son las que más tardan en la Sala Constitucional. Ello se debe a lo complejo y delicado que puede ser el proceso de anulación de un acto o ley, aunque cuando la decisión ha sido consensuada disminuye el tiempo de resolución. Entre 2005 y 2015 la duración promedio general fue de 466 días, pero ascendió a 512 días en las votaciones divididas (tanto en los casos declarados con lugar como sin lugar; gráfico 5.10)

Otra forma de analizar las resoluciones de fondo consiste en desagregarlas según el juez redactor. Tomando en cuenta once magistrados y magistradas que fueron miembros de la Sala en la década examinada, los datos muestran que ocho de ellos se mantuvieron cerca de la moda estadística (el valor más frecuente, es decir 13-24 meses), uno registró una duración menor al promedio (resolución temprana), otro lo superó (resolución tardía) y uno tuvo una moda inferior y otra superior al promedio (caso atípico; gráfico 5.11). Este indicador puede estar afectado por múltiples variables (complejidad de los casos, circulante por despacho, ausencias, entre otras) y requiere más desarrollo para poder ser usado como un *proxy* de desempeño individual.

Gráfico 5.10

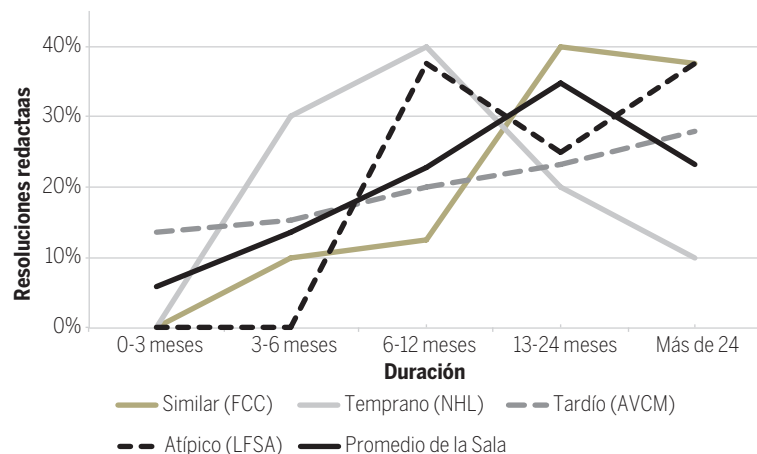
Duración promedio de las acciones de inconstitucionalidad según resultado de la votación. 2005-2015 (días)



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

► Gráfico 5.11

Distribución de la duración de las resoluciones de acciones de inconstitucionalidad redactadas, según comportamiento de magistrados específicos^{a/}
(porcentajes)



a/ Se identificaron cuatro tipos de comportamientos de las y los magistrados, a saber: Similar: la moda o valor más frecuente en la distribución de duraciones, coincide con la totalidad de casos de la Sala (ejemplo FCC).

Temprano: la moda en la distribución de duraciones es menor que el promedio de la Sala (ejemplo NHL).

Tardío: la moda en la distribución de duraciones es mayor que el promedio de la Sala (ejemplo AVCM).

Atípico: Presenta una moda inferior y otra superior a la Sala (ejemplo LFSA).

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

En síntesis, la votación por el fondo evidencia que, respecto de sus primeros años, en el período 2005-2015 la Sala tendió a rechazar la mayoría de las acciones de inconstitucionalidad que le fueron presentadas. No obstante, como se indicó en una sección anterior, hay una serie de temas en los que se registran altos porcentajes de AI declaradas con lugar, entre ellos las convenciones colectivas, los asuntos ambientales, la materia de tránsito y los regímenes de pensiones.

Además, en el mismo período disminuyeron las resoluciones unánimes (votación 7-0) para dar paso a una mayor cantidad de votos divididos, notas separadas y adición de razones a los argumentos de la mayoría, que indican una composición más plural, a la que se le dificulta llegar a acuerdos consensuados. Sin embargo, tampoco hay una clara polarización, pues las votaciones 4-3 siguen siendo minoritarias.

Las agrupaciones y tipos de votación difieren según el tema. La Sala puede tener una posición consolidada

y unánime, por ejemplo, en materia de tributos, y una posición sólida, pero dividida, con respecto a las convenciones colectivas. Esas divergencias demuestran lo incorrectas que pueden ser las generalizaciones sobre el comportamiento de este tribunal.

El análisis de las duraciones de las AI presenta datos variados según el tipo de resolución. Obviamente las que no pasan el examen de admisibilidad son las que se resuelven más rápido, la mayoría en menos de tres meses. La duración de las sentencias por el fondo varía según se trate de votaciones divididas o de consenso, y también según el redactor o redactora del fallo.

Patrones de votación en la Sala Constitucional

Esta sección examina los patrones de votación de las y los jueces que conformaron la Sala Constitucional durante el período 2005-2015, con el propósito de tener una primera aproximación empírica a la dinámica política dentro de ese tribunal. Aunque este tipo de análisis es frecuente en otros países y conforma una amplia literatura (Brace et al., 2000; Epstein et al., 1998; Hammond et al., 2005; Segal et al., 1995), es la primera vez que se realiza en Costa Rica. Procura entender las relaciones que revelan los votos de la Sala: ¿cuánto acuerdo existe entre los jueces en las distintas materias? y cuando hay disenso, ¿es posible identificar alianzas relativamente estables entre subgrupos de magistrados?

El estudio se realizó con las votaciones efectuadas por las y los magistrados propietarios. A partir de la Base Resueltos se efectuó un “análisis de redes” para determinar si los jueces –y cuáles– tienen patrones de comportamiento similares, independientemente de la decisión específica (véase la sección “Metodología”, al final del capítulo) (recuadro 5.3). Es importante subrayar que estas personas no siempre coinciden en el tiempo, debido a la jubilación de varias de ellas y el inicio de labores de otras (cuadro 5.4).

Los únicos magistrados que se mantuvieron durante todo el periodo fueron Jinesta Lobo, Cruz Castro y Armijo Sancho. Por consiguiente, este procesamiento tiene la debilidad de que para algunos jueces registra una cantidad baja de casos; tal es la situación de los magistrados Vargas Benavides, Solano Carrera, Hernández López y Salazar Alvarado.

Se excluyó del ejercicio a los magistrados suplentes, ya que su alto número y la variabilidad de su participación entre casos complica el análisis. No obstante, en los diagramas de redes se incluye un círculo con la sigla “SUP”, que los agrupa, de tal forma que se pueda visualizar hacia cuál coalición se inclinan más, pero no se incorporan como variable.

► Cuadro 5.4

Codificación de las y los magistrados propietarios sometidos al cálculo de porcentajes de coincidencias en votos con lugar y sin lugar y número de sentencias

Código	Nombre	Periodo	Número de sentencias
AVB	Adrián Vargas Benavides	1996-2004 / 2004-2010	26
AVCM	Ana Virginia Calzada Miranda	1993-2001 / 2001-2009 / 2009-2013	81
EJL	Ernesto Jinesta Lobo	2002-2010 / 2010-actualidad	120
FCC	Fernando Cruz Castro	2004-2012 / 2012-actualidad	141
FCV	Fernando Castillo Víquez	2009-actualidad	118
GAS	Gilbert Armijo Sancho	2002-2010 / 2010-2016	135
LFSA	Luis F. Salazar Alvarado	2013-actualidad	32
LFSC	Luis F. Solano Carrera	1997-2005 / 2005-2008	12
LPMM	Luis Paulino Mora Mora	1997-2005 / 2005-2013	80
NHL	Nancy Hernández López	2013-actualidad	32
PRL	Paul Rueda Leal	2011-actualidad	92

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos y de la de la base de datos prosopográficos de magistrados de la Sala Constitucional del PEN.

Los temas que dividen a la Sala

Las convenciones colectivas han sido objeto de un intenso debate en la sociedad costarricense. En el período 2005-2015 la Sala Constitucional rechazó, por la forma o por el fondo, veintitrés acciones relacionadas con este tema, y admitió once. De estas últimas, tres fueron presentadas por miembros de los Supremos Poderes, cinco por trabajadores no vinculados con el sector sindical, dos por autoridades municipales y una por sindicatos.

En la mayoría de los casos la intención de las partes fue que la declaratoria de inconstitucionalidad produjera una limitación de los derechos contenidos en esos instrumentos. Así por ejemplo, hubo dos ocasiones en que diputados solicitaron la nulidad de toda una convención. En ambos casos por votación unánime la Sala rechazó la acción, pues se cuestionaba la posibilidad de la negociación colectiva en el sector público (cuadro 5.5).

Las votaciones en esta materia denotan criterios encontrados. La opinión mayoritaria es que la Sala está facultada para revisar las convenciones colectivas, pero en las votaciones de 7-0 o 6-1 que declaran sin lugar una acción, las y los jueces suelen presentar notas separadas. Por una parte, quienes están a favor de la revisión (magistrados Cruz Castro, Rueda Leal, Mora Mora, Vargas Benavides, Solano Carrera y Hernández López) analizan el fondo del caso para determinar la proporcionalidad de los derechos negociados, mientras que quienes están en

► Cuadro 5.5

Distribución de la votación en causas relacionadas con convenciones colectivas. 2005-2015

Votación	Con lugar	Con lugar parcial	Sin lugar	Total
4-3				0
4-3 (rechazo) ^{a/}	1	2	2 ^{b/}	5
5-2				0
5-2 (rechazo)	2			2
6-1		1		1
6-1 (rechazo)			2	2
7-0			1	1
Total	3	3	5	11

a/ Se refiere a las votaciones en las que el grupo minoritario realizó un voto salvado de rechazo, es decir, cuando los magistrados se refirieron a la admisibilidad de la AI.

b/ En uno de estos casos uno de los tres jueces declaró sin lugar la acción y, por lo tanto, no se refirió a la admisibilidad del caso.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

contra lo hacen señalando la inadmisibilidad del examen de constitucionalidad (magistrados Jinesta Lobo, Armijo Sancho y Calzada Miranda).

Dos casos en esta materia resueltos en votación de 4-3 muestran cómo convergen y se contraponen ambas visiones. En la sentencia 2007-18485 estuvieron a favor de conocer por el fondo el asunto los magistrados Cruz Castro, Solano Carrera, Vargas Benavides y Mora Mora, mientras que los magistrados Calzada Miranda, Jinesta Lobo y Armijo Sancho lo rechazaron de plano. Por otra parte, al adoptarse la resolución 2013-011087¹⁵, interpuesta contra disposiciones de la convención colectiva del Banco Popular, se encontraban presentes los titulares Armijo Sancho, Jinesta Lobo, Rueda Leal, Cruz Castro y Castillo Víquez, así como los suplentes Hernández Gutiérrez y Pacheco Salazar. Los primeros, con la excepción del magistrado Castillo Víquez, quien no participó en el primer caso analizado, mantuvieron sus posturas, mientras que cada uno de los suplentes se inclinó por una de las posiciones en disputa, con lo que prevaleció la tesis de mayoría, en cuanto a la competencia de la Sala para conocer este tipo de norma¹⁶.

Otro tema que genera controversia es la materia electoral. En este ámbito la Sala Constitucional ha debido resolver conflictos entre partidos políticos y ciudadanos particulares, por un lado, y entre el Código Electoral y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), por otro. En la base de datos construida para este Informe se registran 11 casos que pasaron el examen de admisibilidad y 48 que fueron rechazados.

Las principales impugnaciones admitidas fueron interpuestas por partidos políticos, en especial minoritarios y algunos cantonales. Igualmente, en las acciones individuales la mayoría de los recurrentes tenían vínculos con la actividad política. De las 48 causas que no superaron el examen de admisibilidad hubo 12 que fueron resueltas por votaciones divididas 5-2 y 4-3 (seis cada una). Además, de esas votaciones divididas, seis fueron sobre casos relacionados con el sistema de elección de diputados¹⁷. Estos procesos se resolvieron con celeridad: de las 11 acciones resueltas por el fondo solo 4 superaron el año de duración, a diferencia de lo que suele suceder con los asuntos laborales y tributarios (Cascante, 2016b).

¹⁵ Esta AI no aparece en la Base Resueltos debido a que fue interpuesta por la Contraloría General de la República. Sin embargo, se estimó que era pertinente incluirla para fundamentar el análisis realizado.

¹⁶ La Sala no declaró inconstitucionales las normas específicas de las convenciones colectivas, pero aclaró la interpretación que debe hacerse para evitar que los derechos negociados puedan caer en inconstitucionalidad. Un ejemplo es el límite de veinte años señalado como razonable para el tope de cesantía. Así, en el caso contra el artículo 45 de la convención colectiva del Banco Popular, el tribunal determinó que, al no existir un tope de cesantía expreso, la norma no resultaba inconstitucional, siempre y cuando se interpretase que ese tope no podía superar los veinte años (voto 2014-013758). Por otra parte, declaró inconstitucionales las normas contenidas en la convención colectiva de la Municipalidad de Montes de Oca, que superaban el límite mencionado (voto 2013-011455). Estos ejemplos llaman la atención sobre la conveniencia de definir con claridad los indicadores para observar la actuación del tribunal constitucional. En otros términos, cuando los magistrados fallan sin lugar a una acción, no necesariamente significa que tienen una postura autocontenida o activista. La posición de la Sala debe analizarse. En cada caso, según las características del tema en discusión.

¹⁷ Entre los partidos que impugnaron normas electorales se encuentran: Accesibilidad sin Exclusión, Frente Amplio, Puente y Caminos del Cantón de Mora, Renovación Costarricense, Restauración Nacional y Curridabat Siglo XXI. Y entre los recurrentes sin representación partidaria están: Walter Coto Molina (quien fue dirigente y diputado por el PLN), Maureen Ballesteros Vargas (dirigente y exdiputada por el PLN), José Miguel Corrales Bolaños (quien fue alto dirigente del PLN y luego pasó por los partidos Unión Patriótica e Integración Nacional), Célmo Guido Cruz (ex diputado de Fuerza Democrática) y Walter Muñoz Céspedes (fundador y diputado por el Partido Integración Nacional).

¹⁸ De acuerdo con la Ley de la Jurisdicción Constitucional, están excluidos de la revisión de constitucionalidad las actividades del TSE como la declaratoria de elecciones y los actos relativos al ejercicio de la función electoral (Jinesta, 2014).

► Recuadro 5.3

¿Cómo leer los diagramas de redes?

En este análisis, los diagramas de redes se emplean para facilitar la visualización de coaliciones de magistrados y magistradas que tienen patrones de votación similares según los temas sometidos a su consideración. Aunque el detalle de la metodología se presenta al final del capítulo, interesa mencionar aquí algunos conceptos necesarios para su comprensión:

- **Nodo o círculo:** representa un magistrado o magistrada.
- **Color del nodo:** representa una comunidad que tiende a coincidir en sus votaciones, identificada mediante un algoritmo.
- **Distancia entre nodos:** debe verse en términos comparativos, de modo tal que cuanto más cercanos están los nodos, más homogénea es la comunidad, y viceversa.
- **Tamaño del nodo:** representa la cantidad de sentencias redactadas por cada juez.
- **Línea que une dos círculos:** significa que estas personas estuvieron de acuerdo al votar al menos una acción de inconstitucionalidad, ya fuera con o sin lugar.
- **Ancho de la línea:** indica el número de veces en que dos personas estuvieron de acuerdo. A mayor grosor, mayor coincidencia.

Las sentencias reflejan conflictos de competencias entre el TSE y el tribunal constitucional¹⁸. En cuatro de

nueve casos admitidos por la Sala hubo diferencias de criterio entre ambas entidades, tanto sobre la admisibilidad de la causa como sobre el fondo de esta (cuadro 5.6).

La mayor discrepancia entre ambos poderes se da en los casos relacionados con la jurisprudencia del TSE y, en ese contexto, un tema muy relevante es la competencia de la Sala para realizar exámenes de constitucionalidad en materia electoral. En votos de la década de 1990 e inicios del presente siglo se reivindicó tal potestad, pero ese criterio fue rechazado mediante la sentencia 2010-15048 (Jinesta Lobo, 2014), por una votación dividida de 5 (Mora Mora, Armijo Sancho, Cruz Castro, Castillo Víquez y Hernández Gutiérrez) contra 2 (Calzada Miranda y Jinesta Lobo). La posición volvió a cambiar en 2015, con la resolución 2015-16070, en la cual la Sala se declaró competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de las líneas jurisprudenciales del TSE, en una votación dividida de 5 (Jinesta Lobo, Hernández López, Castillo Víquez, Salazar Alvarado y Garro Vargas) contra 2 (Armijo Sancho y Rueda Leal). Este es un ejemplo de cómo los cambios en la integración del tribunal constitucional afectan las decisiones en determinadas materias. Además, permite observar que la opinión de las y los jueces puede variar con el tiempo (en este caso el del magistrado Castillo Víquez).

En términos generales, las votaciones en las sentencias sobre temas relacionados con los poderes del Estado

► Cuadro 5.6

Relación entre la posición del Tribunal Supremo de Elecciones y la resolución de la Sala Constitucional, en acciones sobre asuntos electorales. 2005-2015

Resolución	Posición del TSE	Resolución de la Sala	Resultado de la votación ^{a/}
2007-00456	Sin lugar	Sin lugar	7-0
2010-08297	Con lugar	Con lugar	7-0
2010-011352	Sin lugar	Con lugar	5-2
2011-08989	Inadmisible	Sin lugar	7-0
2011-16592	Sin lugar	Con lugar	7-0
2012-01966	Sin lugar	Sin lugar	7-0
2012-013627	Sin lugar	Sin lugar	7-0
2013-08988	Sin lugar	Sin lugar	7-0
2015-016070	Inadmisible	Con lugar	5-2

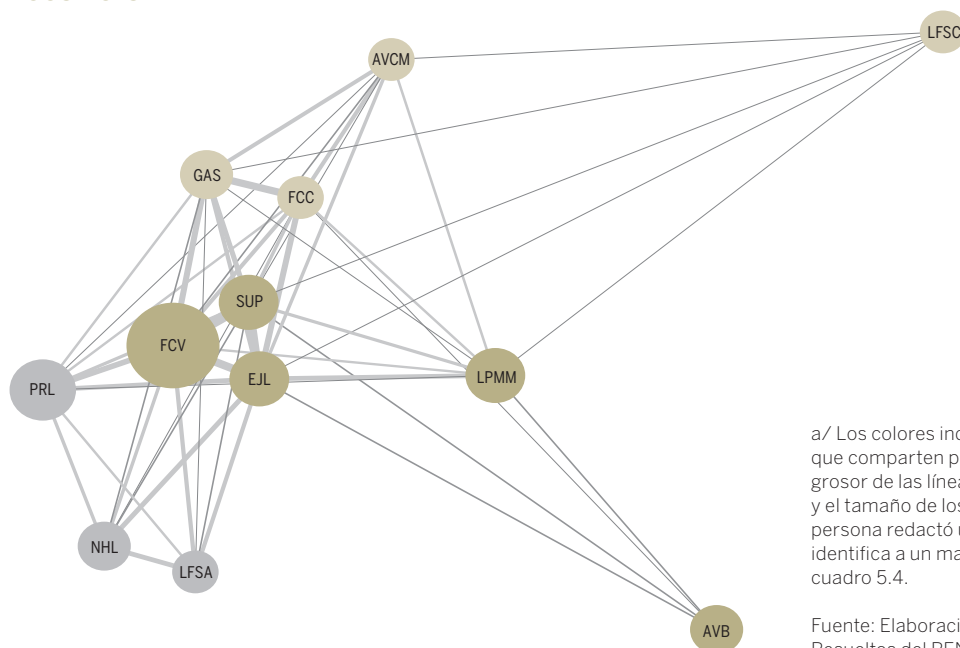
a/ Se refiere a la votación de la Sala Constitucional.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

durante el período 2005-2015 sugieren un notable fraccionamiento. Tomando en cuenta los votos que emitieron los once magistrados propietarios de esos años, es posible identificar tres grupos con tamaños relativamente similares (diagrama 5.3)

► Diagrama 5.3

Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en acciones sobre poderes del Estado. 2005-2015^{a/}



a/ Los colores indican los grupos o comunidades de magistrados que comparten patrones de votación y se diferencian del resto. El grosor de las líneas indica la cantidad de votaciones compartidas y el tamaño de los nodos es el número de veces que cada persona redactó una sentencia. Cada una de las siglas utilizadas identifica a un magistrado o magistrada, según lo expuesto en el cuadro 5.4.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

A diferencia de los fallos sobre convenciones colectivas y asuntos electorales, en materia tributaria hay mayor consenso en la Sala. El 79% de las acciones admitidas durante el período 2005-2015 (19 de 24) se resolvió por unanimidad. Adicionalmente, en cinco casos hubo notas separadas y solo dos se resolvieron por votación de 4-3. Un total de 125 causas no pasó el examen de admisibilidad (85% de las acciones recibidas).

La Sala ha valorado la constitucionalidad de la normativa contenida en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios y las leyes de impuesto sobre la renta, bienes inmuebles e impuestos municipales, y ha declarado sin lugar la mayoría de los reclamos, al señalar que la fijación de la base impositiva es una de las

atribuciones de las autoridades públicas, a partir de los principios de legalidad e igualdad¹⁹. Gran parte de las impugnaciones provino de contribuyentes que actuaron a título personal o en representación de empresas privadas (grandes contribuyentes como Nestlé y Alimentos Jack's, entre otros).

Las tendencias de votación, tanto en la unanimidad como en el rechazo de este tipo de asuntos (al menos por vía de AI) fueron rotas en un caso políticamente relevante: el expediente relativo a la Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas (n° 9024). Contra esa normativa la Sala conoció veinticinco acciones y admitió solo dos. Una fue declarada sin lugar por unanimidad (voto 2013-007228), mientras que la otra, resuelta mediante el voto 2015-01241, tuvo una duración excepcional: del 30 de noviembre de 2012 al 28 de enero de 2015²⁰. En ese caso la Sala tuvo una votación dividida de 4 (Armijo Sancho, Jিনesta Lobo, Rueda Leal y Salazar Alvarado) contra 3 (Cruz Castro, Hernández López y Castillo Víquez); estos últimos presentaron en conjunto un voto salvado con lugar, al cual el magistrado Castillo Víquez le incorporó razones adicionales.

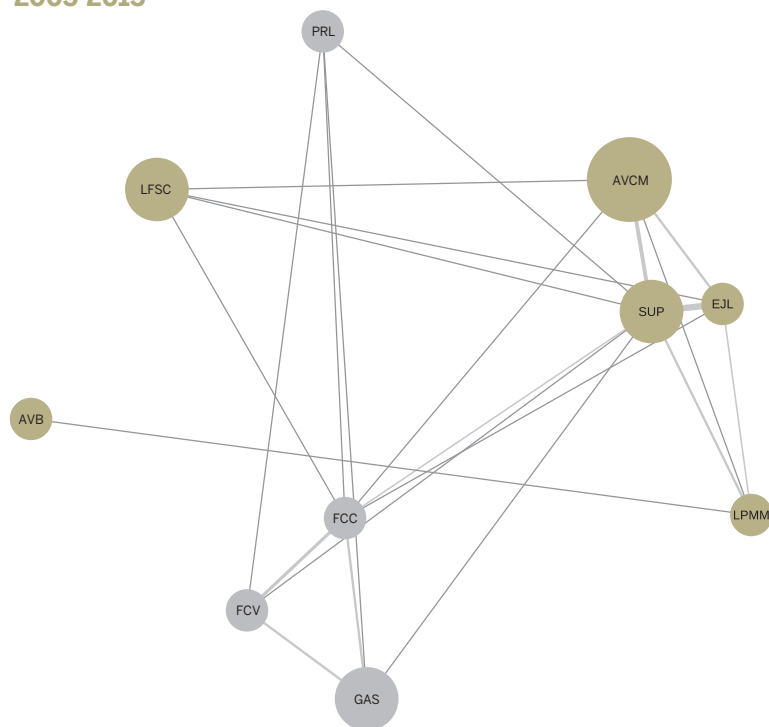
Pese al alto grado de acuerdo en materia tributaria, cuando se analizan los patrones de votación a lo largo de diez años, se observa que los jueces se alinean en dos grupos claramente definidos y con fuerte interacción en su interior, uno de mayoría y otro de minoría (diagrama 5.4).

Por último, cabe hacer una breve mención de los patrones de votación en dos áreas sensibles: la ambiental y la penal. Los temas relacionados con el ambiente fueron la segunda fuente de AI durante el período 2005-2015: 44 de las 496 acciones resueltas por la Sala (9%) pertenecen a esta materia. El 64% de las sentencias se dictó por unanimidad, razón por la cual podría pensarse que la mayoría de las y los magistrados converge en una línea jurisprudencial en asuntos ambientales. Sin embargo, un análisis más fino revela que los once jueces propietarios que votaron estos casos tendieron a conformar tres grupos de tamaños relativamente similares. Asimismo, quienes tramitaron más acciones de este tipo (los nodos al centro del diagrama 5.5 enlazados por líneas gruesas) por lo general se agruparon en dos tendencias definidas.

Por su parte, los temas penales fueron la octava fuente de AI durante el período, con 23 de 496 casos (5%). La resolución fue unánime en quince ocasiones y en las otras ocho los resultados se distribuyeron de la siguiente manera: tres votaciones de 4-3, tres de 5-2 y dos de 6-2.

Diagrama 5.4

Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en acciones sobre asuntos tributarios, 2005-2015^{a/}



a/ Los colores indican los grupos o comunidades de magistrados que comparten patrones de votación y se diferencian del resto. El grosor de las líneas indica la cantidad de votaciones compartidas y el tamaño de los nodos es el número de veces que cada persona redactó una sentencia. Cada una de las siglas utilizadas identifica a un magistrado o magistrada, según lo expuesto en el cuadro 5.4.

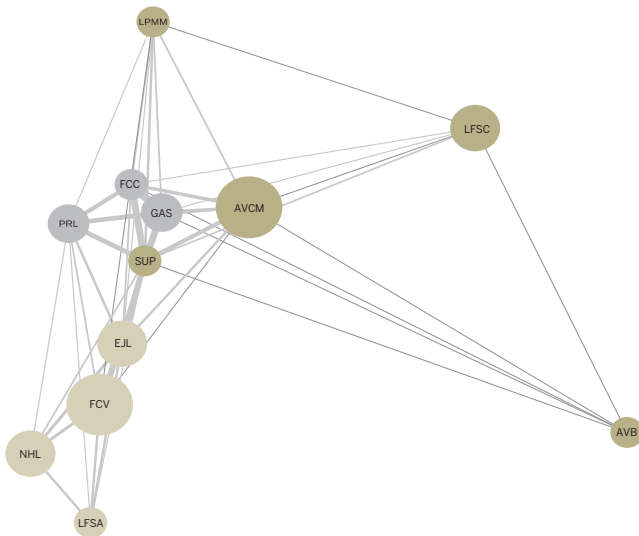
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

¹⁹ Un resumen de la jurisprudencia en esta materia puede consultarse en el voto 2012-02510.

²⁰ Un detalle relevante en los casos relacionados con materia tributaria es su duración. El 75% de las causas supera el año, lo que se aparta del patrón general de la Sala. Por ahora no se cuenta con información que ayude a explicar este comportamiento.

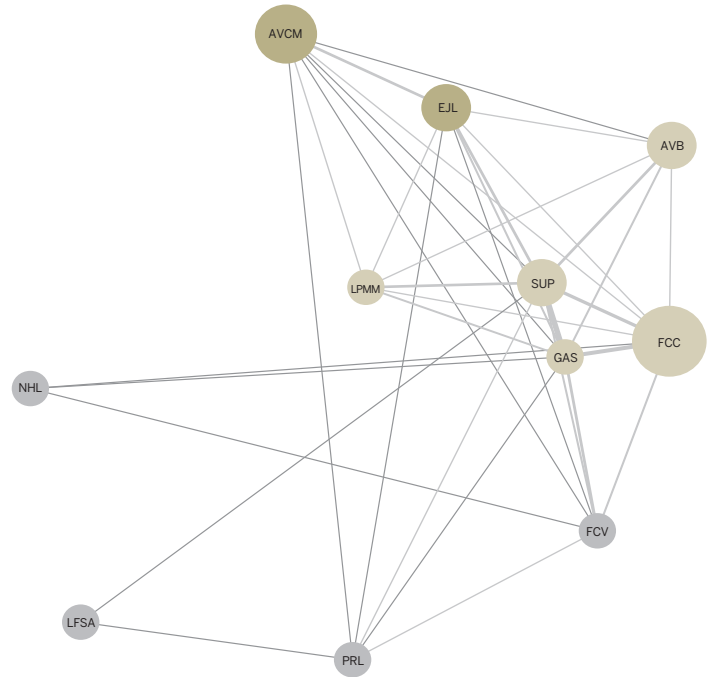
► Diagrama 5.5

Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en acciones sobre asuntos ambientales. 2005-2015^{a/}



► Diagrama 5.6

Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en acciones sobre asuntos penales. 2005-2015^{a/}



a/ Los colores indican los grupos o comunidades de magistrados que comparten patrones de votación y se diferencian del resto. El grosor de las líneas indica la cantidad de votaciones compartidas y el tamaño de los nodos es el número de veces que cada persona redactó una sentencia. Cada una de las siglas utilizadas identifica a un magistrado o magistrada, según lo expuesto en el cuadro 5.4.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

Once magistrados propietarios participaron en estos procesos y tendieron a formar tres grupos, dos de ellos del mismo tamaño. No obstante, entre los que más votaron estos temas la mayoría se alineó en un mismo grupo (diagrama 5.6).

Los temas que unifican a la Sala

No en todos los temas existe una dinámica política de mayorías y minorías entre las y los magistrados de la Sala Constitucional. El análisis de redes aplicado a los patrones de votación permitió identificar ciertos asuntos en los que el tribunal exhibió un comportamiento relativamente unificado a lo largo de la década, más allá de los cambios en su integración y el contenido de las resoluciones. Este es el caso de las AI relativas a pensiones y la materia de tránsito. En el primer caso, los once magistrados propietarios que en distintos momentos conocieron AI tendieron a votar del mismo modo, lo que sugiere que existe una línea jurisprudencial definida que no es afectada por los cambios en la conformación de la Sala. En el se-

gundo caso –tránsito–, nueve jueces tendieron a votar las mismas tesis y, como en el caso anterior, formaron un grupo relativamente homogéneo en el que las diferencias no fueron tan grandes como para alterar el clima consensual (diagrama 5.7).

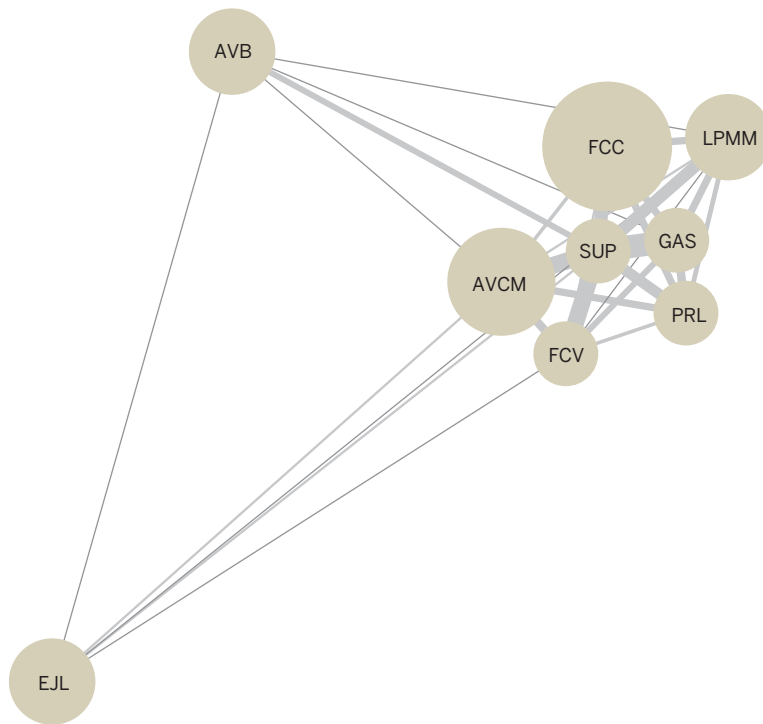
Una mirada a la estabilidad de las coaliciones entre magistrados y magistradas

En los apartados anteriores se examinaron los patrones de votación en las acciones de inconstitucionalidad según temas específicos. Se determinó que en ciertas materias los jueces se agrupan en alianzas contrapuestas, y en otros tienden a votar de manera parecida. Sin embargo, este análisis no permite discernir si las alianzas están circunscritas a un solo tema o si se mantienen en distintos asuntos, es decir, si son multidimensionales.

Si se constatará que las alianzas son multidimensionales, habría un primer indicador de la existencia de coaliciones relativamente estables, articuladas por filosofías políticas o jurídicas que trascienden los asuntos concretos

► Diagrama 5.7

Patrones de votación de las y los magistrados de la Sala Constitucional en asuntos de tránsito. 2005-2015^{a/}



a/ Los colores indican los grupos o comunidades de magistrados que comparten patrones de votación y se diferencian del resto. El grosor de las líneas indica la cantidad de votaciones compartidas y el tamaño de los nodos es el número de veces que cada persona redactó una sentencia. Cada una de las siglas utilizadas identifica a un magistrado o magistrada, según lo expuesto en el cuadro 5.4.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

en discusión. A su vez, la inexistencia de patrones de votación convergentes entre dos o más magistrados a lo largo de una multiplicidad de temas podría ser indicativa de posiciones filosóficas distintas. En esta sección se hace un primer acercamiento a este tema, a partir del análisis de redes ya utilizado en los acápite previos. Se procuró identificar pares de jueces que coincidieron en sus votos sobre temas específicos, siguiendo la metodología que se detalla en el recuadro 5.4.

Un primer hallazgo muestra un grupo de jueces que convergen de manera estable en varios temas²¹. Esos son los casos de FCV, NHL, PRL y LFSA,²² quienes se alinean entre sí en un alto porcentaje de los tópicos

► Recuadro 5.4

Metodología para el análisis de la estabilidad de las coaliciones de magistrados

Para examinar la estabilidad de las coaliciones a lo interno de la Sala Constitucional se trató de identificar pares de jueces que coincidieron en un grupo que votó de manera semejante sobre un tema específico. Luego, se efectuó un conteo de los asuntos en los que cada par estuvo en un mismo grupo. Como no todos los magistrados registran votaciones en todas las materias, se contó el número de temas en los que cada par de jueces aparecía como votante, para tener una medida de las posibles coincidencias entre dos personas. En total, el análisis de redes se aplicó a diez temas: ambiente, comercio, contratos, sector municipal, justicia penal, pensiones, relaciones entre poderes del Estado, trabajo, tránsito y sistema tributario.

Luego de dividir el número de coincidencias entre la cantidad de temas en los que las y los magistrados votaron, se construyó una escala ordinal de cuatro grados: nunca (los magistrados no coincidieron en el mismo momento en la Sala Constitucional), bajo (menos de 33% del número máximo posible de coincidencias), medio (entre 33% y 66% de coincidencias posibles) y alto (más del 66% de coincidencias posibles).

Es importante indicar que este procedimiento identifica pares de jueces según la similitud/disimilitud de sus patrones de votación, pero no permite observar de manera directa la coalición más amplia a la que puedan pertenecer.

analizados. En contraste, FCC y GAS forman parte de la misma coalición en el 100% de los casos, sin embargo, ninguno de ellos cuenta con alineamientos altos con otros magistrados.

Un segundo hallazgo, relacionado con el anterior,

21 Los temas estudiados fueron: ambiente, comercio, contratos, sector municipal, justicia penal, pensiones, relaciones entre poderes del Estado, trabajo, tránsito y asuntos tributarios.

22 Las siglas que se presentan en esta sección identifican a las y los magistrados según la codificación mostrada en el cuadro 5.4.

muestra que FCC y GAS se alinean en muy pocos temas con NHL y LFSA (menos de un 33%), lo cual indica que los grupos identificados en el párrafo anterior podrían ser el resultado de una división en la Sala. Sin embargo, se puede observar que la mayoría de pares de magistrados tiene un nivel medio de convergencia, lo que sugiere que no existen coaliciones altamente cohesionadas, que trasciendan los asuntos particulares y permitan predecir la votación con base en filosofías políticas y jurídicas reconocibles.

Nota exploratoria: cambios en la composición de la Sala Constitucional

Como ya se mencionó, la literatura sobre *judicial politics* examina los cambios en la composición de los tribunales constitucionales, la trayectoria y filosofía de sus jueces, con el fin de explicar los resultados de sus votaciones. Se argumenta que esas votaciones reflejan la existencia de alianzas entre magistrados de pensamiento similar, quienes también pueden compartir otras características, como su historia laboral, su especialidad y hasta su perfil

demográfico. Desafortunadamente, en Costa Rica no existen estudios previos en esta línea, un vacío notable habida cuenta de la influencia de la Sala Constitucional en la vida social y política del país.

Esta sección realiza un primer acercamiento al tema, con el fin de elaborar hipótesis para estudios futuros. Con la información disponible sobre los perfiles de las y los magistrados es posible registrar los cambios en la composición de la Sala desde su creación, en 1989. Esta exploración es relevante en la medida en que modificaciones en esa integración pueden alterar el enfoque constitucional y político a lo interno del tribunal y, por ende, sus actos y decisiones.

Se utilizó el método prosopográfico para reconstruir los perfiles demográficos y laborales de las y los magistrados en seis momentos de la historia de la Sala Constitucional: 1989, 1995, 2000, 2005, 2010 y 2015. En este acápite se presentan los resultados desde el punto de vista laboral, área en la que se encontraron los principales cambios.

► Cuadro 5.7

Estabilidad^{a/} en las coaliciones de magistrados propietarios en la votación de acciones de inconstitucionalidad sobre diez temas. 2005-2015^{b/}

	AVCM	EJL	FCC	FCV	GAS	LFSA	LFSC	LPMM	NHL	PRL
AVB	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
AVCM		●	●	●	●	●	●	●	●	●
EJL			●	●	●	●	●	●	●	●
FCC				●	●	●	●	●	●	●
FCV					●	●	●	●	●	●
GAS						●	●	●	●	●
LFSA							●	●	●	●
LFSC								●	●	●
LPMM									●	●
NHL										●

● Bajo ● Medio ● Alto ● Nunca

a/ Para medir la estabilidad se utilizó la siguiente clasificación: nunca: no se registra pertenencia a un mismo grupo en los diez temas examinados o los magistrados no estuvieron en el mismo momento en la Sala Constitucional; bajo: de 1% a menos de 33% de pertenencia a un mismo grupo en los temas en los que las dos personas votaron conjuntamente; medio: de 33% a menos de 66% de pertenencia a un mismo grupo en los temas en los que las dos personas votaron conjuntamente; alto: más de un 66% de pertenencia a un mismo grupo en los temas en los que las dos personas votaron conjuntamente acciones.

b/ Las siglas identifican a las y los magistrados según lo indicado en el cuadro 5.4.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Resueltos del PEN.

El primer hallazgo es un cambio radical en la trayectoria laboral de las y los magistrados (cuadro 5.8). En su primera década la Sala estuvo compuesta por juristas con amplia experiencia en otras instituciones públicas, y algunos fuertemente vinculados con la militancia político-electoral. Los ejemplos más destacados de este perfil fueron Luis Paulino Mora Mora, quien fue ministro de Justicia por el Partido Liberación Nacional (PLN) y Rodolfo Piza Escalante, quien fue diplomático y diputado en partidos de oposición al PLN, así como Luis Fernando Solano Carrera y Adrián Vargas Benavides, ambos funcionarios de carrera en la Procuraduría General de la República.

Esa situación cambió a partir de la segunda década, cuando empezaron a predominar jueces que forjaron su carrera dentro del Poder Judicial. Aunque se requiere más estudio, una posible explicación de este fenómeno puede estar en el fin del bipartidismo y el desgaste de las agrupaciones políticas tradicionales (el PLN y el Partido Unidad Social Cristiana, PUSC), que perdieron influencia en el nombramiento de magistrados. El tránsito hacia el multipartidismo amplió la lista de partidos y candidatos con posibilidad de participar en un proceso antes totalmente dominado por el PLN y el PUSC. Ello no implica que las y los aspirantes a la magistratura estén desvinculados del sistema de partidos sino que, en el marco de una negociación política más compleja, contar con trayectoria judicial les ha dado una buena posibilidad de éxito en este campo. La creciente presencia

de funcionarios con carrera judicial en las magistraturas no es novedosa, y más bien constituye un elemento estructural en la historia del Poder Judicial costarricense (Cascante, 2014).

También ha cambiado la integración de la Sala en términos de especialidades (cuadro 5.9). En su primera década esta instancia estuvo dominada por administrativistas y en la segunda por penalistas. No es sino hasta época muy reciente que ha ganado importancia la especialización en Derecho Constitucional, sobre todo con posgrados, aunque todavía no es el perfil mayoritario. Ese elemento puede ser clave para comprender las variaciones en el comportamiento de la Sala y, particularmente, en los efectos políticos de sus decisiones.

Por último, en términos de años de servicio puede decirse que la rotación de magistrados propietarios no ha modificado el “balance generacional” en la Sala (cuadro 5.10). En la primera década el comportamiento fue el esperado: un grupo mayoritario ganó experiencia en el cargo. A partir del 2000, hay un núcleo de personas con amplia trayectoria (más de diez años en la magistratura), pero también una renovación (siempre hay jueces “nuevos” y otros con experiencia de entre cinco y diez años). Esto significa que no hay un grupo que se haya “enquistado”, sino que el tribunal ha tenido un flujo constante de nuevos integrantes. Sin embargo, el ritmo del cambio no ha sido tan intenso como para alterar el equilibrio entre “nuevos y viejos magistrados”: varían las personas, pero no la estructura por experiencia.

► Cuadro 5.8

Cambios en la composición de la Sala Constitucional por experiencia de las y los magistrados en otras instituciones del Estado y en la carrera judicial. 1989-2015

Año	Magistrados con carrera pública ^{a/}	Magistrados con carrera judicial ^{b/}	Balance de votos para magistrados con carrera pública
1989	4	3	Mayoría simple
1995	4	3	Mayoría simple
2000	5	2	Mayoría calificada
2005	3	4	Minoría simple
2010	3	4	Minoría simple
2015	2 ^{c/}	5	Minoría calificada

a/ Nombramientos previos en el Poder Ejecutivo o el Legislativo.

b/ Sin nombramientos fuera del Poder Judicial.

c/ La magistrada Hernández López se desempeñó tanto en el Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia) como en el Poder Judicial (Sala Constitucional). Se clasificó como magistrada con carrera judicial debido a que el cargo político lo desempeñó más de veinte años antes de ser electa en la Sala.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos prosopográficos de magistrados de la Sala Constitucional del PEN.

► Cuadro 5.9

Cambios en la composición de la Sala Constitucional por área de especialización de las y los magistrados. 1989-2015

Año	Derecho Constitucional	Derecho Administrativo	Derecho Penal	Derecho Privado (Civil/Comercial)	Derecho Ambiental	Derecho Laboral
1989	1	3	1	2		
1995	1	4	1		1	
2000	1	4	1		1	
2005	2	1	3		1	
2010	2	1	3		1	
2015	3	1	2			1

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos prosopográficos de magistrados de la Sala Constitucional del PEN.

► Cuadro 5.10

Cambios en la composición de la Sala Constitucional por experiencia de las y los magistrados. 1989-2015

Año	Magistrados con más de 10 años en el ejercicio del cargo	Magistrado con 5 a 9 en el ejercicio del cargo	Magistrados con 0 a 4 años en el ejercicio del cargo	Promedio de tiempo en el ejercicio del cargo para el año específico
1989			7	0,0
1995		5	2	4,9
2000	4	2	1	8,9
2005	3	1	3	8,6
2010	3	3	1	10,7
2015	3	1	3	7,3

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos prosopográficos de magistrados de la Sala Constitucional del PEN.

En síntesis, el análisis prosopográfico sugiere que a lo largo de la historia de la Sala hay distintas “generaciones” de magistrados que difieren por su trayectoria previa y áreas de especialidad. La teoría del comportamiento judicial sugiere que estos cambios deberían afectar las alianzas entre jueces, que se conforman no solo a partir de posiciones jurídicas o ideológicas, sino también de las relaciones que se van configurando en razón de las afinidades de sus integrantes. Hay evidencia circunstancial que apunta a que este es el caso de la Sala Constitucional, pero la información disponible no permite plantearlo sino como hipótesis para investigaciones futuras.

Metodología

Bases de datos

En las investigaciones realizadas se empleó el *Compendio de Estadísticas Judiciales*, así como las bases de datos Admisibilidad y Resueltos (período 2005-2015), elaboradas específicamente para este capítulo.

La base Admisibilidad contiene información de 2.237 acciones de inconstitucionalidad que fueron rechazadas de plano (por incumplimiento de requisitos formales) o por el fondo (por existencia de un precedente aplicable al caso planteado). Para cada expediente se registraron las características del recurrente y el detalle de la votación. Aunque la base no abarca todos los casos del período, reúne una cantidad de casos suficiente para conformar una muestra representativa de los asuntos tramitados por la Sala.

En la base Resueltos se incluyeron 496 sentencias, de un total de 693 acciones de inconstitucionalidad registradas por el Poder Judicial. Complementariamente se revisó la información periodística del período, para determinar si hubo casos que tuvieron trascendencia mediática y no fueron tomados en cuenta.

Cabe destacar que la clasificación por materia se basó en las categorías preestablecidas en la base de datos del Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional. No hay evidencia de que en el desarrollo de ese instrumento se siguieran parámetros definidos, por lo que es factible que haya inconsistencias, en la medida en que a lo largo del tiempo diversas personas incluyeron información sin un protocolo ni supervisión sistemática. Esta falencia fue corregida parcialmente por el equipo técnico del PEN, mediante la verificación cruzada con otras variables de la base, como la norma o acto impugnado y las características del recurrente. Además se seleccionaron casos por materia, para hacer un estudio más minucioso de la consistencia de los datos. Aunque no se pudo subsanar del todo este problema metodológico, las correcciones efectuadas permiten un acercamiento a las sentencias de la Sala Constitucional según áreas temáticas.

Como se ha visto, este trabajo se circunscribe a las acciones de inconstitucionalidad, es decir, no toma en cuenta otras formas de control de constitucionalidad como las consulta judicial y legislativa, tanto preceptiva como facultativa. Por consiguiente, las conclusiones a las que se ha llegado no pueden generalizarse al conjunto de la labor de la Sala.

Análisis de redes

El estudio de los patrones de votación se realizó mediante un análisis de redes desarrollado a partir de la base Resueltos. Cada círculo o nodo representa un magistrado. El tamaño del nodo ilustra la cantidad de sentencias redactadas por cada persona. Una línea une a dos jueces cuando estos estuvieron de acuerdo al votar en al menos una acción de inconstitucionalidad, ya fuera con o sin lugar. El ancho de la línea que los conecta indica el número de veces en que estuvieron de acuerdo; a mayor grosor, mayor coincidencia.

Se utiliza el algoritmo Force Atlas 2 desarrollado por Jacomy et al. (2011) e implementado en el *software* Gephi versión 0.9.1. Este simula un sistema físico en el que los nodos se repelen entre sí, mientras las aristas o vínculos atraen los nodos que conectan. Para la interpretación no se considera la ubicación de un nodo, sino su posición con respecto a los otros nodos. El algoritmo convierte proximidades estructurales en proximidades visuales, con lo cual se facilita el análisis. Noak (2008) ha demostrado que las proximidades reflejan comunidades. De esta forma, es posible analizar e interpretar la posición de los nodos en cada red y hacer comparaciones entre temas. Los magistrados que se encuentran más cercanos entre sí, en relación con las demás personas en la red, pertenecen a un mismo "grupo" o "comunidad".

Con el propósito de examinar más a fondo estos grupos, se empleó un algoritmo para la detección de comunidades basado en la "modularidad". Este algoritmo se representa en las redes ubicadas a la derecha. Se asignan colores de acuerdo con el algoritmo de identificación de comunidades por "modularidad" desarrollado por Blondel et al. (2008) e implementado en el *software* Gephi versión 0.9.1. Los nodos con el mismo color representan una comunidad identificada por el algoritmo.

El algoritmo se basa en el cálculo de la "modularidad", es decir, en la densidad de vínculos **dentro** de una comunidad, en comparación con la densidad de vínculos **entre** comunidades. Este indicador mide qué tan bien se descompone una red en otras subredes (o comunidades) y se ha comprobado que estas agrupaciones pueden tener significado en el mundo real.

Agenda de investigación futura

Las conclusiones a las que se ha llegado en esta investigación son parciales y deben ser contrastadas con las investigaciones precedentes, así como con esfuerzos futuros que vayan completando el panorama. Asimismo, en algunas partes este trabajo se plantean hipótesis que deberán ser corroboradas.

Es importante tener una visión de conjunto sobre el desempeño de la Sala Constitucional en materia de acciones de inconstitucionalidad, lo cual será posible con nuevos reprocesamientos de la información. Finalmente, no ha sido posible analizar asuntos de interés como el contenido de líneas jurisprudenciales en los dictámenes de mayoría y minoría en materias específicas, en razón del tiempo y la necesidad plantear un aparato de indicadores indispensable para acometer esa tarea.

Sobre los factores que explican el comportamiento judicial, se sugiere investigar en sucesivas aproximaciones los siguientes temas:

- Los cambios en la integración de la Sala y en las posturas ideológicas de sus miembros. Se ha dado una lenta transición, de un tribunal compuesto por juristas externos a la Corte, a uno formado por miembros de la carrera judicial, y de una visión que concebía esta instancia como

“un freno al poder” (Mitchel, 1999), a una que prefiere mitigar el conflicto con otros actores del sistema político, para conservar la estructura que se ha desarrollado. Determinar el peso de las visiones ideológicas de las y los magistrados sobre los temas controversiales en los que las votaciones se polarizan, y sobre otros que se debaten en la sociedad costarricense (derechos de minorías, fertilización in vitro, aborto, etc.), brindaría un aporte significativo para comprender esta materia.

- Consecuencias de los enfrentamientos entre la Sala y otros poderes del Estado. Las amenazas de reforma a la jurisdicción constitucional se han materializado en proyectos de ley y en el caso en que se pretendió no reelegir a un magistrado. Estas tensiones pueden inclinar a las y los jueces hacia la autocontención y cambiar las formas en que los candidatos a la magistratura abordan el proceso de selección, moderando la manifestación de sus ideas y preferencias.

Por último, se debe estudiar en qué medida la actuación del tribunal constitucional contribuye a su legitimidad social. Se conoce poco sobre la opinión que tiene la ciudadanía acerca del trabajo de la Sala.

► Insumo principal

Este capítulo se elaboró con base en los siguientes insumos: *La admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad como indicador de apertura y autocontención en el comportamiento de la Sala Constitucional (2005-2015)* y *Política y justicia constitucional: temas y líneas de votación de la Sala Constitucional de Costa Rica en las acciones de inconstitucionalidad (2005-2015)*, de Carlos Humberto Cascante, y *Jueces protagonistas: ¿un replanteamiento de la relación entre política y justicia?*, de Marco Feoli, quien preparó la sección Control de Constitucionalidad de este capítulo.

Las bases de datos fueron desarrolladas por Luis González, Andrea Elizondo y Yasmín Granados. El análisis de redes lo ejecutó Esteban Durán.

► Créditos

Borrador del capítulo:

Steffan Gómez, Jorge Vargas-Cullell y Evelyn Villarreal.

Asistentes de investigación:

Luis González y Nancy Rodríguez

Revisión de cifras: Mario Herrera y Luis González.

Diagramas y gráficos: Mario Herrera, Esteban Durán y Ariel Solórzano.

Lectores críticos: Amelia Brenes, Marco Feoli,

Aníbal Pérez-Liñán y Nancy Hernández.

Se agradece a Kattia Salas, Sonia Villegas y Víctor Orozco, de la Sala Constitucional, por sus orientaciones en el transcurso de este estudio.

Participantes en el taller de consulta:

Marvin Carvajal, Julio Jurado y Sonia Villegas.

Capítulo 6

La gestión de la Defensa Pública: análisis de caso del Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José

6

Síntesis de hallazgos y desafíos

Este capítulo analiza el trabajo de la Defensa Pública en los juicios del Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José, que terminaron en condenatoria, absolutoria o sobreseimiento en el período 2004-2013, con el fin de determinar si obtiene resultados distintos a los servicios privados.

En este caso de estudio el 60% de los juicios los asumió la Defensa Pública y el restante la privada. Los resultados globales muestran una leve diferencia en la probabilidad de condena, que favorece a quienes cuentan con representación privada.

Sin embargo, la investigación fue más allá de esos porcentajes generales y aplicó modelos estadísticos para profundizar en las brechas entre los resultados que obtienen los defensores públicos y los privados. En esos modelos, en cinco categorías de delitos (contra la propiedad, abusos sexuales, contra los deberes de la función pública, contra la fe pública y contra la autoridad pública) se encontró una mayor probabilidad de condena para las personas imputadas que son representadas por la Defensa Pública¹. Estas categorías son los delitos más frecuentes, y abarcan el 70% de las figuras penales aquí analizadas.

También se encontró que, antes de 2008, hubo cierta tendencia a abreviar los procesos penales cuando la defensora o defensor era público. Ese sesgo desapareció a raíz de la creación de los tribunales de flagrancia, en el año indicado, y la consecuente disminución de los procesos abreviados en el tribunal bajo estudio.

Al examinar las diferencias de resultados que obtienen las personas cuando son defendidas por abogados públicos o privados, el trabajo que aquí se reseña resulta ser pionero en el país. El Poder Judicial no tiene datos y análisis similares. Siendo un primer esfuerzo, tiene un alcance acotado, no solo porque la información refiere a un tribunal en particular, sino porque el principal indicador de desempeño empleado, la tasa de condenatoria, es un dato agregado y parcial, de una realidad multidimensional como lo es el quehacer de un sistema de defensa pública. Sin embargo, es importante subrayar que, pese a su limitación, se trata de un parámetro ampliamente utilizado en la literatura académica y ofrece un buen punto de partida para llevar a cabo estudios sistemáticos sobre la Defensa Pública dentro del enfoque de *judicial politics*.

Es necesario profundizar en investigaciones futuras, para confirmar o rechazar la idea de que existe una aparente desventaja de las personas de bajos ingresos ante el poder punitivo del Estado², en ciertos delitos, y para determinar si la causa de tal situación está relacionada con las capacidades de la Defensa Pública, que pese a ser considerada un modelo a nivel latinoamericano, no logra neutralizar el peso del ingreso económico de los imputados como un factor decisivo en la justicia penal. Este estudio procura alimentar esa discusión con información independiente y objetiva, e iluminar áreas en las cuales se puede iniciar una evaluación más detallada.

1 Para el cálculo de esta probabilidad se utilizó una regresión logística multinomial. En la sección "Metodología" y el anexo 1 de este capítulo se explica en detalle esa técnica.

2 Sobre este tema se han realizado múltiples investigaciones. Incluso la ONU viene señalando desde 1975 la sobrerrepresentación de personas pobres en la clientela del sistema de justicia penal. Véase ONU (1975).

Aporte del capítulo

Este capítulo se nutre fundamentalmente de la base de datos de sentencias del Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José, que cuenta con información parcial o total de 11.183 delitos entre los años 2004 y 2013. Después de varias depuraciones, se logró trabajar con 6.795 delitos. Esta es una fuente única en el país, construida en su totalidad por un grupo de profesionales en Ciencias Sociales, cuyo contenido tomó tres años reunir y revisar (véase la sección “Metodología”, al final del capítulo). Los resultados del estudio se circunscriben al citado despacho, es decir, no son generalizables a la jurisdicción penal de todo el país. En total, la Defensa Pública tiene 43 oficinas a lo largo del territorio nacional.

No se encontraron estudios en América Latina que evalúen sistemáticamente el desempeño de la defensa pública, de manera directa³ o indirecta, mediante la comparación con los resultados obtenidos por los defensores privados⁴. En Estados Unidos el tema sí se ha abordado en profundidad y, como se verá, la evidencia es heterogénea en cuanto a si los abogados de las personas de menores recursos económicos, que suelen ser defensores públicos, muestran mejores resultados (mayor incidencia de sentencias absolutorias para sus representados) que los defensores privados.

Esta investigación pretende determinar si el tipo de defensor aumenta o disminuye la probabilidad de que un imputado sea condenado, según la evidencia observable en la base de datos ya mencionada.

Hallazgos relevantes

- ▶ La Defensa Pública de Costa Rica está normada por la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1993. En 2015 contaba con 489 personas en las áreas de defensa, dirección y coordinación para todas las materias que atiende y recibió el 7,2% del presupuesto judicial (32.492 millones de colones).
- ▶ En el período 2011-2015, el promedio nacional de causas activas por plaza de defensor en materia penal al final de cada año fue mayor a 280, y alcanzó un máximo de 307 en 2011. Los asuntos entrados y terminados en promedio por plaza de defensor oscilan entre 127 y 146 al año, en el primer caso, y entre 138 y 150 en el segundo.
- ▶ En cinco categorías de delitos (que abarcan el 70% de las figuras penales analizadas) hay mayores probabilidades de condena para los imputados que son representados por la Defensa Pública en el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José.
- ▶ Cuando se analizan las probabilidades de sobreseimiento, se observa que la conformación del tribunal (colegiado) y el sexo de la persona acusada (mujer) son factores que inciden negativamente, mientras que en sentido contrario operan la nacionalidad del imputado (extranjero) y el hecho de que la sentencia sea dictada por una jueza.

³ Mediante el análisis jurídico de los expedientes de los casos juzgados para determinar la oportunidad, conveniencia y adecuación de las estrategias de defensa.

⁴ Este enfoque analítico genera una medida indirecta, puesto que asume que un buen resultado (absolutoria o sobreseimiento) puede atribuirse a un buen desempeño del abogado defensor.

CAPÍTULO 6

La gestión de la Defensa Pública: análisis de caso del Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José

Justificación

Prácticamente en todos los sistemas penales de Occidente se han implementado políticas para asegurar que solo los hechos probados y la ley vigente determinen el fallo de los jueces, sobre la inocencia o culpabilidad de una persona imputada con respecto a la comisión de un delito. Una de ellas es proveer los servicios de un abogado pagado por el Estado al sospechoso que no pueda costearlos por su cuenta.

Esa medida, cuya aplicación específica varía de país en país, pretende que la condición socioeconómica de la persona acusada no incida en la decisión final de condenarla y enviarla a prisión, o absolverla y dejarla en libertad. Tal garantía implica el respeto a derechos fundamentales como el debido proceso y la defensa.

Sin embargo, el simple hecho de que a una persona de bajos ingresos se le asigne un defensor público, es insuficiente para garantizar que no esté en desventaja ante el poder punitivo, en comparación con quienes, por tener una condición socioeconómica más holgada, pueden pagar un abogado privado. La clave está en la calidad del servicio que ofrece la Defensa Pública. Sin embargo, la evaluación de esa calidad excede en mucho la pretensión de este capítulo y requeriría información que no está disponible en el país.

La investigación que aquí se reseña es un primer acercamiento al análisis del desempeño del sistema de defensa pública. Estudia los factores observables que explican el resultado de los fallos emitidos por el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José entre

2004 y 2013, en los casos que terminaron en condena, absolución o sobreseimiento, con el fin de determinar si en ese despacho los servicios públicos de defensa obtienen mejores resultados que los contratados privadamente por los imputados. En concreto, se busca responder dos interrogantes: ¿existe relación entre el tipo de abogado que defiende un caso y la probabilidad de condenatoria del imputado? Y ¿la probabilidad de que un abogado defensor participe en procesos abreviados es distinta según este sea público o privado?⁵.

El presente capítulo se organiza en cinco secciones. La primera describe los rasgos básicos del proceso y los actores de la justicia penal costarricense, una referencia indispensable para el análisis empírico que se efectúa posteriormente. En el segundo apartado se efectúa una breve síntesis de la literatura académica relacionada con el estudio del desempeño de los sistemas de defensa pública. El tercero brinda información general sobre la defensa pública costarricense, como contexto para el estudio sobre su desempeño. La cuarta sección presenta los resultados del estudio, iniciando con los datos generales del Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José durante el período 2004-2013, que constatan la existencia de resultados diferentes según tipo de delito y servicio de defensa, para luego enfocarse en responder las preguntas de investigación ya mencionadas. Finalmente, la quinta sección detalla la metodología y la fuente de información usadas en este trabajo y plantea diversos asuntos para una futura agenda de investigación sobre el tema.

5 Los alcances de las técnicas empleadas permiten identificar una probabilidad de condena según el tipo de abogado defensor y diversas características del proceso. Sin embargo, esta asociación de variables no implica la existencia de una causalidad entre los factores estudiados y los posibles resultados de los procesos penales.

Conceptos básicos

Etapas y resultados del proceso penal

Desde 1996 en Costa Rica opera un sistema penal adversarial acusatorio basado en un proceso oral. Este último, de acuerdo con el Código Procesal Penal vigente, tiene tres etapas⁶:

- ▶ Etapa preparatoria: la Fiscalía recopilala prueba para verificar si un hecho amerita ser elevado a juicio por la posible infracción de la ley. De ser así, presenta una acusación; en caso contrario, solicita la desestimación.
- ▶ Etapa intermedia: un juez o jueza valora los hechos en una audiencia y determina si hay prueba suficiente para elevar a juicio la acusación.
- ▶ Etapa de juicio: se realiza un debate en el que se enfrentan las argumentaciones de la parte acusadora y la defensa, luego del cual un tribunal determina si la Fiscalía pudo demostrar su tesis con la prueba presentada.

El fin de un juicio penal ordinario es determinar si se cometió un delito, si lo hizo la persona a quien se le atribuye el hecho y, en caso afirmativo, si ello implica una responsabilidad penal o, eventualmente, civil (artículos 324 y siguientes del Código Procesal Penal, en adelante CPP). La sentencia puede ser condenatoria, absolutoria o de sobreseimiento (E⁷: Chinchilla, 2016).

El juicio es la etapa principal a la que tiende todo proceso, de modo que, en teoría, las fases anteriores (preparatoria e intermedia) constituyen pasos preliminares a ese momento. Se rige por algunos principios esenciales: oralidad (aunque excepcionalmente pueden incorporarse elementos escritos), publicidad (para que la ciudadanía pueda conocer lo que sucede con la administración de justicia, que es un servicio público), contradictorio (todas las partes pueden intervenir, dando sus argumentos, interrogando, etc.) e inmediatez (la prueba y los argumentos se presentan a todas las partes, para que estas tengan la oportunidad de cuestionarlos y señalar discrepancias).

Es en esta fase que se produce la prueba, pues antes solo se ha determinado qué elementos puede presentar

cada una de las partes para intentar demostrar su tesis. Sin embargo, salvo situaciones excepcionales, esos actos previos de acopio de prueba no tienen valor si no se reproducen en el juicio; por ejemplo, si en la investigación se encontró que hubo testigos presenciales y la policía los interrogó, las declaraciones solo cuentan si esas personas acuden para reiterarlas en el juicio, ya que no es válido incorporarlas de forma indirecta.

Un proceso penal ordinario tiene dos resultados fundamentales (artículos 366 a 368 del CPP):

- ▶ Liberación de responsabilidad, es decir, una absolutoria. Esta puede darse porque el hecho no se cometió, porque, habiéndose cometido, no lo hizo la persona imputada, o porque la persona acusada sí lo hizo, pero justificadamente o bajo causas de exculpación. Este resultado también puede darse por prescripción, por fallas técnicas en el acopio de la prueba o porque de manera excepcional se llegó a un acuerdo en la fase de juicio (hecho que por lo general ocurre en alguna de las etapas previas).
- ▶ Atribución de responsabilidad, que puede ser penal (imposición de una pena o medida de seguridad, esta última en caso de que la persona que cometió el delito sea inimputable, es decir, que sufra de problemas mentales) o penal y civil conjuntamente (cuando en un proceso penal se ejerce la demanda civil). A veces se puede liberar de responsabilidad penal y mantener la civil, pero solo si hay acción civil (que es potestativa, no obligatoria) y por alguna falla procesal (falta de prueba, prescripción, etc.) no se logra demostrarla responsabilidad penal, pero sí el deber de indemnizar, por ejemplo porque hay un contrato o una responsabilidad objetiva derivada de la ley, entre otras circunstancias.

Un tercer resultado es el sobreseimiento. Esta es una sentencia liberatoria de responsabilidad penal que se emite en fases previas al juicio o sin que este se produzca (artículo 311 del CPP) y puede dictarse por diversos motivos⁸. El sobreseimiento en fases previas al debate puede ser provisional (por falta de pruebas): durante un año la causa es susceptible de reapertura si varían las condiciones por las cuales se sobreseyó y, si esto no ocurre, se cierra definitivamente.

6 Para más detalles sobre el proceso penal costarricense, consúltese Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, 2007.

7 Las referencias que aparecen antecedidas 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 El sobreseimiento es frecuente en las etapas de investigación preliminar y de juicio. Procede por diversas causas establecidas en el artículo 311, en el cual se cita el 30 del CPP: conciliación, suspensión del proceso a prueba cumplida, prescripción, muerte del imputado, falta de prueba, atipicidad, inexistencia del hecho, ausencia de participación del imputado. Ya en la fase de juicio, el sobreseimiento (que implica no realizar el debate) solamente procede por las causales objetivas indicadas en el artículo 340, que también hace referencia al artículo 30 del CPP; lo cual significa que es más limitado. Se busca que sean causales que no requieran recibir prueba sobre el fondo de los hechos, a saber: i) prescripción, ii) que se logre sortear el obstáculo temporal de la conciliación, iii) muerte del imputado y iv) por reparación integral del daño si no hay grave violencia.

La sentencia judicial es una decisión que tiene carácter de cosa juzgada material. Esto significa que, una vez dictada y estando firme (sin posibilidad de ser recurrida) no es posible volver a discutir el mismo hecho para sentar la responsabilidad de la misma persona. Por lo tanto, pone fin al proceso. Puede ser condenatoria o absolutoria. Además tiene efecto de ejecutoriedad, es decir, permite ejercer coacción para asegurar su cumplimiento.

Contrario a lo que suele creerse, el proceso penal no tiene una sola sentencia. Puede tener varias, porque el fallo que se emite al finalizar el juicio puede ser apelado y el resultado de esa gestión también es una sentencia. Esta puede complementar la anterior, o bien la de mayor rango puede dejar sin efecto, total o parcialmente, la de inferior jerarquía (artículos 141, 363, 366 y 367 del CPP).

Tipos de tribunal y juicios

En Costa Rica los tribunales penales pueden ser colegiados o unipersonales. Los primeros están integrados por tres jueces en la fase de juicio o en la apelación de sentencia, y por cinco magistrados en la fase de casación contra el fallo. El tribunal unipersonal, como su nombre lo indica, está integrado por un juez o jueza. Sus funciones son: emitir decisiones interlocutorias o provisionales (sobre allanamientos, medidas cautelares, elevación a juicio), juzgar casos de delitos sancionados con penas menores a cinco años, dictar sentencia en procesos abreviados y conocer apelaciones contra decisiones de jueces penales. Este último escenario es de interés para esta investigación.

La regla general vigente en el país es que, en materia de “justicia de adultos” (mayores de 18 años) y conformación de tribunales para celebrar debates, si los delitos tienen pena de prisión superior a cinco años, el tribunal de juicio (de la fase plena, la más importante) se integra con tres jueces, y si la pena es menor, interviene solo uno (artículos 96 y 96 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Se parte de la idea de que, a mayor gravedad del delito, se requieren más personas para que la decisión sea lo más deliberada y técnica posible. Esta norma tiene ciertas excepciones que no es del caso mencionar aquí.

La justicia penal costarricense distingue dos tipos de procesos penales: ordinarios y especiales, dentro de estos últimos los abreviados son los más frecuentes. El juicio ordinario es aquel que se desarrolla a lo largo de todas las etapas previstas en la legislación. En teoría, puede involucrar a una gran cantidad de actores, aunque en la práctica no todos participan. Los indispensables son:

- ▶ **Juez:** funcionario del Poder Judicial que emite decisiones sobre un conflicto, siguiendo los principios de independencia e imparcialidad.
 - ▶ **Imputado:** persona acusada de haber cometido un delito. También se le denomina acusado o encartado. Recibe el nombre de sentenciado si tiene una resolución (aunque no esté firme) en su contra y condenado cuando esa sentencia condenatoria ya está firme.
 - ▶ **Víctima:** persona (física o jurídica) afectada por el hecho delictivo; puede ser la que lo sufre directamente o sus familiares cuando el delito genera la muerte.
 - ▶ **Querellante:** víctima o persona afectada por un hecho delictivo que ha decidido impulsar por sí misma el proceso conforme a sus pretensiones de castigo, a fin de no depender del Ministerio Público o, en ocasiones, sustituirlo.
 - ▶ **Abogado defensor:** profesional en Derecho que representa a un imputado. Puede ser privado si sus honorarios son costeados por el acusado, o público y gratuito (Defensa Pública) para personas de escasos recursos económicos.
 - ▶ **Abogado querellante:** profesional en Derecho que representa a una víctima que ha decidido constituirse en querellante para impulsar el proceso conforme a sus pretensiones de castigo, a fin de no depender del Ministerio Público (Fiscalía) o, en ocasiones, sustituirlo.
 - ▶ **Fiscal:** funcionario del Ministerio Público que, cuando hay mérito para ello, tiene la función de plantear la acusación, aportar la prueba de cargo y solicitar la condena. En teoría, se rige por el principio de objetividad, de modo que no podría aportar pruebas falsas, acusar a quienes sabe inocentes o pedir condena cuando no haya mérito para ello.
- Dependiendo del tipo de juicio, también participan los siguientes actores:
- ▶ **Actor civil:** víctima o persona afectada por un delito que ha iniciado gestiones para que se le paguen daños y perjuicios ocasionados por ese hecho.
 - ▶ **Abogado del actor civil:** profesional en Derecho que representa a una víctima que ha decidido constituirse en actora civil para impulsar el proceso conforme a sus pretensiones de resarcimiento civil.
 - ▶ **Demandado civil:** persona a la que se reclama el pago de los daños y perjuicios generados por un delito. Puede ser el mismo imputado o terceros civilmente demandados que deben responder junto con este

(por ejemplo, el Estado o la empresa en que trabajaba el acusado o que obtenía lucro de la actividad en la que se cometió el delito, como en el caso de una empresa de transportes dueña de un autobús con el que se atropelló a una persona).

- **Abogado del demandado civil:** profesional en Derecho que representa a un demandado civil solo para los efectos resarcitorios. Puede ser un abogado del imputado (diferente del penal) encargado de la defensa de sus intereses civiles, o el abogado de un tercero civilmente demandado, o de ambos.
- **Representante de la Procuraduría General de la República:** en los asuntos en que interviene el Estado puede apersonarse la Procuraduría, sea como víctima, querellante o actora civil. También puede actuar como abogado defensor si los imputados son funcionarios públicos.
- **Representante del Patronato Nacional de la Infancia (PANI):** esta instancia puede intervenir como parte en los asuntos en que están involucradas personas menores de edad.

Por su parte, el proceso penal abreviado es aquel en que se prescinde del debate o juicio oral y público, porque la persona acusada acepta los hechos y negocia una pena dentro de ciertos límites establecidos por ley. Esto debe suceder en una etapa previa al debate y tiene la ventaja, para el imputado, de que la pena puede rebajarse hasta en un tercio. Es decir, si el delito tiene una pena mínima de tres años y en el juicio se determina la culpabilidad, el juez no puede imponer una sanción inferior, pero si el acusado acepta los hechos negocia una pena reducida que puede ser, por ejemplo, de dos años y medio o menos, pero sin sobrepasar el límite de dos años (un tercio de la pena mínima). Se abrevia el proceso cuando las partes (fiscal, imputado, defensor) están de acuerdo. La víctima y las partes civiles, de haberlas, deben ser escuchadas y en este caso el criterio de estas últimas sí es vinculante (artículos 373 y siguientes del CPP).

El objetivo de la Defensa Pública

En materia penal, la Defensa Pública (en adelante DP) es una parte fundamental de los derechos a la defensa letrada y al debido proceso, reconocidos por la

Constitución Política de Costa Rica (artículos 39 y 41). Toda persona sometida a un proceso penal tiene derecho a un defensor y, si no puede costearlo, el Estado le asignará uno (artículo 152 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en adelante LOPJ).

El objetivo de este mecanismo es que los imputados siempre vean sus derechos respetados y efectivamente defendidos en un proceso penal, sin importar su condición económica, tal como indica el *Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (PNUD-CEJA, 2005), una de las poquísimas fuentes disponibles sobre este tema en América Latina.

La DP no puede negar a nadie sus servicios pero, si se demuestra que el sospechoso tiene solvencia económica, se debe designar un abogado privado (no pagado por el Estado) o este debe pagar al Poder Judicial los servicios del defensor público (artículo 152 de la LOPJ).

Este subsidio o apoyo se basa, idealmente, en una premisa medular: “ese defensor provisto por el Estado (defensor público) no debe significar una mengua al derecho de defensa (ya de por sí afectado por la imposibilidad de procurar uno por sus propios medios) y es por eso que debe reproducir una relación de confianza” (PNUD-CEJA, 2005). Así pues, la DP no solo debe proveer un abogado o abogada a las personas sospechosas con poca solvencia económica, sino además procurar que ese profesional tenga la pericia y el compromiso necesarios para hacer una defensa técnica apropiada. En otras palabras, no se aspira a una defensa formal, sino a una efectiva.

Entre los controles de eficiencia y calidad el PNUD y el CEJA (2005) enfatizan en la habilidad para litigar, sobre todo en los sistemas orales. Esta investigación se enfoca, precisamente, en las sentencias de los juicios penales, así como en el dictado de sobreseimientos, que son resultado de una serie de procesos en los que las habilidades para el litigio oral, la negociación y la anticipación estratégica tienen mucha relevancia⁹.

El defensor o defensora puede planear su estrategia de antemano y con base en ella ordenar el trabajo en las fases preparatorias. Si se deja pasar el trámite y se comienza a estudiar a fondo el caso en las últimas etapas, cuando se acerca el juicio oral, se puede generar una defensa mal preparada. Esta práctica debe evitarse, teniendo en cuenta que puede ser alentada mediante separaciones

⁹ El citado Manual subraya la relevancia de la oralidad en el litigio: “En un sistema oral probablemente la principal destreza que debe reunir un abogado sea su habilidad para litigar. Esto no se relaciona con capacidades histriónicas, sino con un conjunto de destrezas transmisibles a través de la capacitación, que demandan un fuerte trabajo profesional por parte de los abogados en la preparación de sus casos. El defensor debe ser capaz de transmitir los intereses y condiciones personales relevantes del imputado al juez o tribunal. Igualmente, debe preocuparse de que la estrategia que ha definido con su defendido pueda llevarse a cabo, en el sentido de preparar a los testigos, preocuparse de que la prueba esté disponible en el juicio, entre otros aspectos. Paralelamente, debe ser capaz de anticipar y contrarrestar las estrategias y acciones.

funcionales entre los defensores de las primeras etapas y los del juicio (PNUD-CEJA, 2005).

Costa Rica es reconocida como pionera en la evolución hacia una defensa pública apta para los modelos adversariales, en los que el juez, con matices, cede muchos de sus poderes a las partes del proceso penal (el Ministerio Público y la defensa), en comparación con el modelo inquisitorio, lo cual exige más trabajo, preparación y especialización de las y los abogados. En términos generales, se asume que en materia penal los defensores públicos realizan una mejor labor que los privados (PNUD-CEJA, 2005; García, 2001), asunto que, no obstante, este capítulo somete a un primer examen empírico¹⁰.

Ausencia de investigaciones previas en Costa Rica

No se encontró ningún estudio comparativo acerca de los resultados de los defensores públicos y los privados en Hispanoamérica. Esto fue confirmado por la Dirección de la Defensa Pública (E: Muñoz, 2016).

En Costa Rica solo se halló un artículo de hace poco más de quince años (García, 2001), cuya autora advertía acerca de la sobrecarga de trabajo de los defensores públicos: “Podemos afirmar que existe una saturación de trabajo que puede provocar un desmejoramiento del servicio” afirmaba, luego de señalar que las defensas penales del país tenían un promedio de más de trescientas causas por defensor y que otras materias, como la jurisdicción de menores o los procesos de la jurisdicción alimentaria, superaban los cuatrocientos casos promedio por defensor.

García apuntaba, además, que la inexistencia de autorización legal a la Defensa Pública para rechazar casos de personas económicamente solventes, la falta de especialización en el ejercicio privado del Derecho Penal y la positiva imagen mediática de la DP ante la población, podrían ser factores que ayudaran a explicar la sobrecarga de trabajo (García, 2001).

La publicación más reciente encontrada acerca del estado de los sistemas de defensa pública en América fue elaborada en 2012 por la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas. Es un estudio sobre los hallazgos obtenidos tras la aplicación de un cuestionario sobre el tema en doce países¹¹. En el Costa Rica figura como una de las naciones con mayores tasas de defensores por cada 100.000 habitantes (7,6), en contraste con Brasil (2,4), El Salvador (5), Honduras (3,1) y República Dominicana (1,9). Sin embargo, debido a la diversidad de los siste-

mas regionales y a la heterogeneidad de las respuestas, los datos resultan de difícil comparación. El documento no hace referencia a las cargas de trabajo de los defensores, ni incluye mediciones de su desempeño.

Investigaciones en Estados Unidos

En el ámbito de la justicia estadounidense sí existe una amplia literatura empírica sobre la gestión y desempeño de los defensores públicos y privados. Aunque el sistema judicial de ese país es muy distinto al costarricense, las metodologías e indicadores empleados, así como los principales hallazgos, dan pistas que orientan esta investigación y pueden facilitar estudios en el futuro.

En términos generales, la literatura muestra visiones heterogéneas, ligadas a sistemas que se diferencian en la organización, pago y administración de la defensa pública según el estado o incluso la ciudad que se analice. Para algunos autores, los defensores públicos son más exitosos que los privados (Anderson y Heaton, 2012), mientras que para otros el tipo de abogado no influye de manera significativa en los procesos (Hartley et al., 2010). También hay quienes afirman que, en comparación con los defensores privados, los resultados que obtienen los defensores públicos son negativos aun eliminando del análisis otros factores, como la gravedad de los delitos (Hoffman et al., 2005).

A pesar de las diferencias, los estudios suelen coincidir en factores positivos y negativos relacionados con la defensa pública, a saber:

- ▀ **Condición de doble agente:** investigaciones citadas por Hartley et al. (2010) destacan el papel del defensor público como un “doble agente”, que debe su trabajo tanto a sus clientes como al Estado. Es por ello que sus relaciones con otros miembros de la Corte se caracterizan más por la cooperación que por el conflicto. Esta condición no está presente en el contexto costarricense, dada la configuración de su sistema de defensa pública.
- ▀ **Relaciones positivas:** según los estudios citados por Hartley et al. (2010), los defensores privados no se preocupan de igual forma por mantener relaciones positivas con el sistema, pues no están directamente ligados a él. Eso puede hacer que los abogados públicos obtengan mejores resultados en algunas etapas de los procesos, al contar con una mejor posición para negociar acuerdos.

10 Ni el Manual del CEJA y el PNUD (2005), ni García (2001) ofrecen evidencia que respalde esa percepción y permita comparar el rendimiento del defensor público y el privado; tampoco de que, en el caso de Costa Rica, la DP ofrezca resultados de mayor calidad que los de las demás defensas públicas de América Latina.

11 Cinco países centroamericanos (sin Nicaragua y Belice), Bolivia, Brasil, Chile, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

- ▶ **Exceso de trabajo:** todas las investigaciones consultadas coinciden en ligar las altas cargas de trabajo de los defensores públicos con los resultados negativos que pueden registrarse en las evaluaciones de rendimiento.
- ▶ **Posibilidad de plantear mociones:** Hoffman et al. (2005) resaltan la tesis del profesor William Stuntz, quien sostenía que el exceso de trabajo -tanto de defensores públicos como de fiscales- puede dificultar el planteamiento de mociones por parte de los defensores públicos y, por ende, facilitar el uso de ese recurso a sus contrapartes privadas. Por tanto, suponiendo que un abogado se enfrenta a dos casos idénticos, pero uno demanda gran cantidad de mociones (y tiempo) y el otro lo contrario, las probabilidades de que un fiscal acepte una rebaja de la pena serán mayores para el primero. Según Stuntz, los litigantes privados tienen más capacidad para dedicar tiempo a la preparación de mociones. Para los autores antes citados, este “efecto Stuntz” es uno de los factores que pueden incidir en los resultados de un proceso, aunque también se deben considerar las usuales desventajas presupuestarias y de tiempo que afectan a los defensores públicos y la tendencia a recibir casos “menos defendibles”.
- ▶ **Pobreza marginal:** Hoffman et al. (2005) plantean la existencia de un grupo de acusados “marginamente pobres”, capaces de contratar a un abogado particular si los cargos contra ellos son lo bastante serios. Esta categoría sugiere que, en ocasiones, los defensores públicos pueden recibir clientes con casos “menos defendibles”. Si los imputados marginalmente pobres pueden reunir el dinero para contratar a un defensor privado, probablemente lo harán cuando son inocentes, o piensan que tienen un caso fuerte.

Aunque la investigación empírica en Estados Unidos no ha logrado converger en metodologías, indicadores y hallazgos compartidos, su revisión muestra que existen distintas maneras de medir el desempeño de los sistemas de defensa pública. Ello fue un antecedente valioso para el estudio que aquí se reseña.

Contexto

La Defensa pública en Costa Rica

Breve referencia histórica

La normativa costarricense prevé la posibilidad de obtener asistencia legal gratuita desde 1842. Según Montero(s.f.), las primeras menciones se registran en el Título IX del Reglamento Orgánico del Poder Judicial, integrado en el decreto 68, del 1º de julio de 1842¹². También en la Ley Orgánica de Tribunales, de 1887, se especificaba que los tribunales debían nombrar defensores de oficio para aquellos menores, viudas, desvalidos o reos que no tuvieran quién los defendiera.

Sin embargo, según Montero, no fue sino hasta la promulgación de la Ley de Defensores Públicos, en junio de 1928, que se implementó una normativa específica para estos funcionarios, en la cual se definió su perfil y se dispuso su disponibilidad exclusiva, así como su asignación a la materia penal. Además se estableció que su nombramiento estaría a cargo de la Corte Suprema de Justicia.

En los años siguientes se suscitaban intensos debates acerca de la forma de pago a los defensores de oficio y fue en 1970 cuando por primera vez la Ley de Presupuesto Orgánico de la República incluyó partidas para el pago de defensores públicos a tiempo completo y medio tiempo. Se trata del año de creación de la DP tal como se conoce hoy.

Actualmente, la Defensa Pública se rige por la Ley Orgánica del Poder Judicial, que especifica la ubicación y las competencias de la entidad, entre otras disposiciones. Según Montero, aunque las defensoras y defensores públicos deben atender procesos de familia, agrarios, pensiones alimentarias, entre otros, el énfasis de su gestión está en la materia penal, que es también el tema central de esta investigación.

Estructura y presupuesto de la Defensa Pública

La Defensa Pública tiene alrededor de quinientos funcionarios y funcionarias dedicados a labores de defensa, dirección y coordinación, distribuidos por todo el país. Casi la mitad de ellos se dedica a la materia penal (Defensa Pública, 2015a).

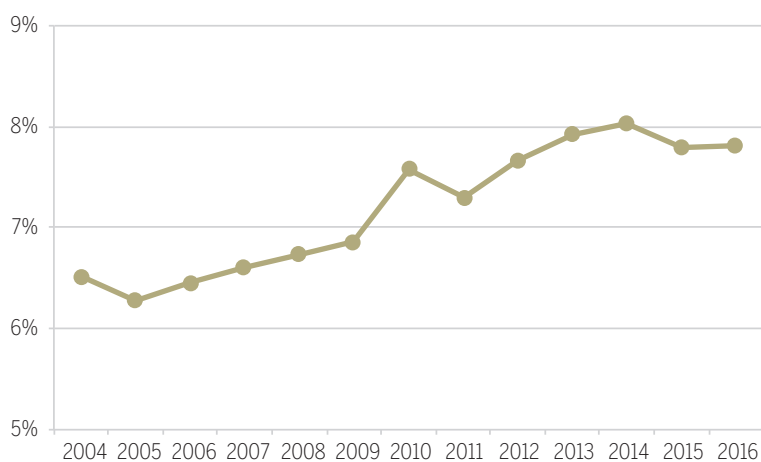
¹² “Para la defensa de los procesados cuyas causas se hallen en el Tribunal Superior, habrá el número de defensores que el Gobierno estime necesario. Ellos representarán a (*sic*) los procesados ausentes, y á (*sic*) los que por infelicidad(*sic*) no puedan defenderse por sí mismos, ó (*sic*) no tengan defensor constituido en el lugar donde residen el Tribunal; pero cuando algun (*sic*) deudo o amigo pretendiere defenderlo, lo manifestará al mismo Tribunal y entonces debe nombrársele, á (*sic*) no ser que el procesado lo resista” (artículo 35, citado por Montero, s.f.).

La estructura de la DP (figura 6.1) sigue los patrones de cobertura territorial del Poder Judicial, por lo que tiene oficinas regionales en cada uno de los circuitos del sistema. A nivel central cuenta con la Unidad de Supervisores (formada por once defensores regionales), la Unidad de Apoyo Técnico (dos personas), la Unidad de Selección y Capacitación (tres personas) y el programa de Apoyo Gerencial y Planeamiento de Recursos, dedicado a la implementación del sistema de seguimiento de casos y el rediseño de las oficinas judiciales (tres personas), entre otras instancias. Hay también 46 defensoras y defensores coordinadores de oficina.

Durante el período 2004-2016 la DP absorbió, en promedio, un 7,2% del presupuesto del Poder Judicial. Sin embargo, en términos reales, el peso de este programa se ha incrementado: al pasar de 6,5% en 2006 a 7,8% en 2016, triplicó la cantidad de fondos que recibe, de poco más de 10.000 millones a 32.492 millones de colones constantes (base diciembre 2015; gráfico 6.1). Pese a esta mejora, la DP es el segundo de los seis programas del Poder Judicial con menor dotación de recursos como porcentaje de la asignación total, solo superior al programa de Atención y Protección de Víctimas (2,3%)¹³.

Gráfico 6.1

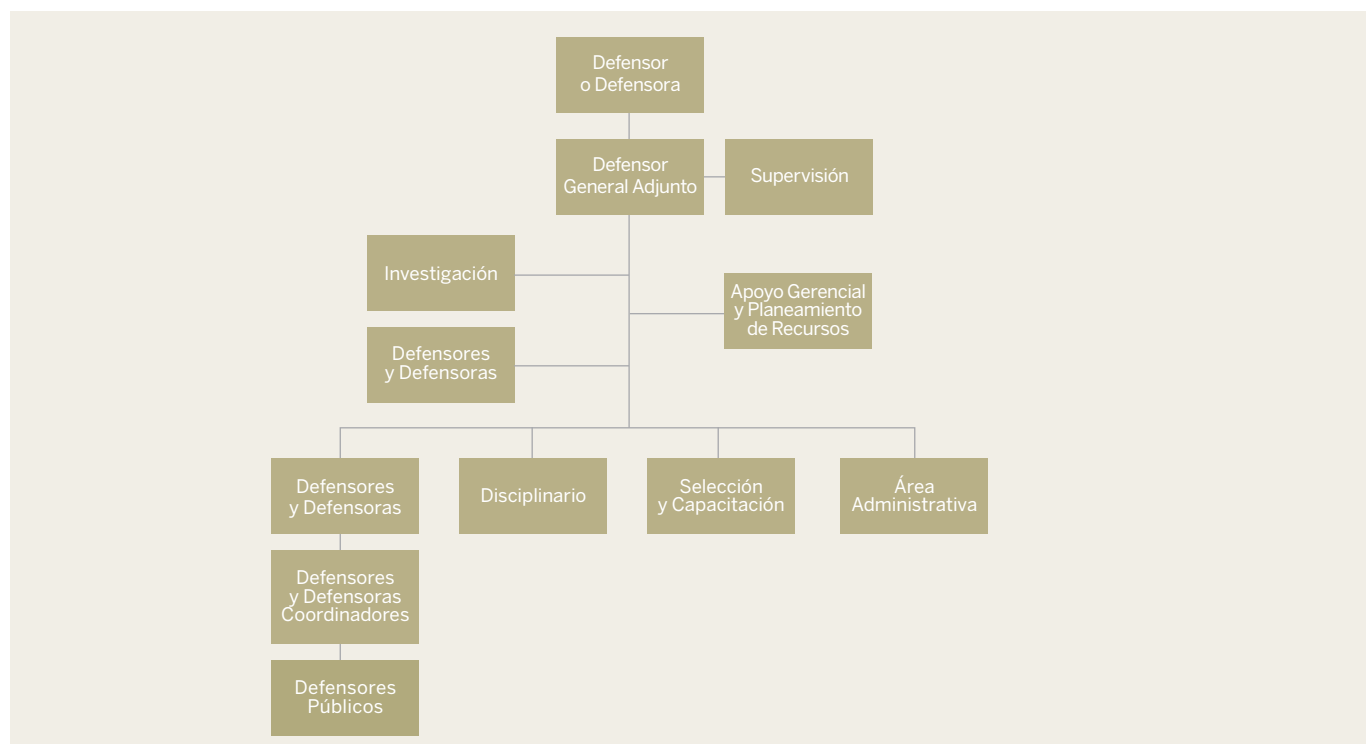
Participación de la Defensa Pública en el presupuesto del Poder Judicial. 2004-2016 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda.

Diagrama 6.1

Organigrama de la Defensa Pública



¹³ Las mayores partidas del presupuesto de 2016 se dedicaron a los programas de Servicios Jurisdiccionales (34%), Dirección y Administración (23%), OIJ (22%) y Ministerio Público (11%).

El crecimiento de los recursos presupuestarios de la DP coincide con la apertura de los tribunales de flagrancia, en 2008, y el consiguiente aumento en las labores usuales de la DP. Estas instancias se distinguen de los tribunales ordinarios por estar dedicadas a la ejecución de juicios o procedimientos expeditos aplicados a delitos flagrantes¹⁴.

Para los efectos de este estudio se intentó conocer los presupuestos específicos del Segundo Circuito Judicial de San José. Sin embargo, no es posible desglosar los montos asignados a remuneraciones por cada unidad o sede de la DP. Este rubro es el más importante dentro del presupuesto, por lo que la falta de información impide ahondar en el análisis sobre la efectividad de los servicios. Se sabe que en 2015 la oficina del Segundo Circuito contaba con 36 defensores y defensoras. De ellos, 26 se dedicaban a la materia penal: 11 que atendían exclusivamente casos de flagrancia y 15 a cargo de los casos ordinarios.

Demanda de servicios de defensa legal

Los servicios de defensa pública tienen una amplia demanda. La DP posee registros de cargas de trabajo actualizadas por número de plaza, que permiten la asignación y atención de asuntos nuevos y, por ende, el seguimiento del circulante, independientemente de si las y los funcionarios se trasladan, se incapacitan o están de

vacaciones, ya que los códigos de plaza permanecen invariables. Este seguimiento cuantitativo se complementa con otros controles cualitativos que se explicarán más adelante.

Sin embargo, la DP carece de datos históricos por el nombre específico de las personas, es decir, no cuenta con estadísticas sobre la carga laboral de cada defensor o defensora en particular, lo cual, sea en el ejercicio público o privado de la profesión, es un elemento determinante de la calidad del servicio que brinda. Es previsible que un abogado con exceso de trabajo tenga poco tiempo para analizar con calma los casos, planear estrategias de negociación y prepararse para defender en juicio los intereses del imputado, teniendo en cuenta el alto costo que muchas veces implica tener una mala defensa: ir a prisión.

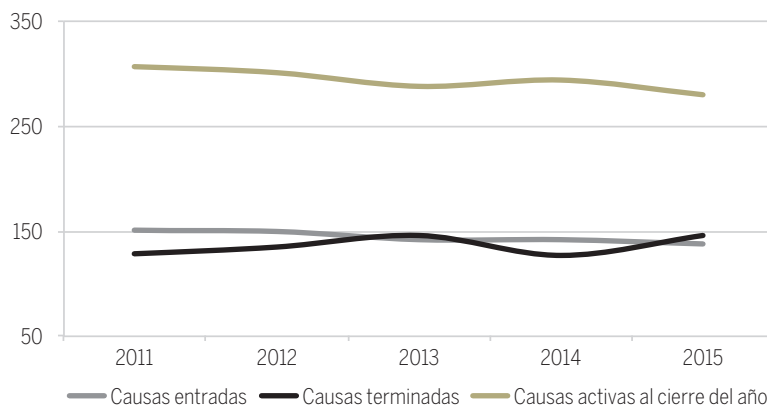
La ausencia de datos específicos limita la realización de estudios sobre el desempeño de la DP, pues el factor de la carga laboral por persona puede explicar, al menos parcialmente, los resultados obtenidos. Hoy se desconoce si ciertos defensores de los imputados de bajos ingresos tienen demasiado trabajo y otros tienen muy poco. Tampoco se sabe si esas cargas inciden en las sentencias que reciben las personas pobres.

Históricamente, la DP ha considerado que el circulante máximo por defensor debe oscilar entre 180 y 200 casos anuales (E: Viquez, 2015). No obstante, en la práctica a menudo se supera ese rango. De acuerdo con las estadísticas oficiales, desde el cierre de 2011 hasta el cierre de 2015, el promedio nacional de causas activas por defensor especializado en materia penal al final de cada año¹⁵ fue mayor a 280, y llegó a un máximo de 307 en 2011. Los asuntos entrados y terminados en promedio por defensor por año se mantuvieron estables: oscilaron entre 127 y 146 en el primer caso, y entre 138 y 150 en el segundo (gráfico 6.2).

En los registros nacionales destaca el caso de Upala, con casi 600 causas penales activas por año entre 2011 y 2015 para su único defensor público especializado en materia penal. En general, en 2015 tres oficinas mostraban promedios mayores a 500 casos por defensor y otras seis, superiores a 400 (cuadro 6.1). La demanda de trabajo en el Segundo Circuito Judicial de San José está ligeramente por debajo del promedio nacional, pero por encima del tope recomendado por la DP: entre 2009 y 2015 el promedio de casos penales ordinarios en trámite por defensor fue menor a 300, pero superior al rango de entre 180 y 200 asuntos. A ello deben sumarse unos cien casos de flagrancia por año.

Gráfico 6.2

Causas promedio en materia penal, por defensor público (promedio anual)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensa Pública.

14 De acuerdo con el artículo 236 del Código Procesal Penal, se considera delito flagrante aquel que ocurre en algunas de las siguientes circunstancias: i) el autor del hecho es sorprendido en el momento de cometerlo o inmediatamente después, ii) el autor comete el hecho mientras es perseguido y iii) el autor tiene objetos o presenta rastros que hacen presumir vehementemente que acaba de participar en el hecho punible.

15 Los promedios nacionales de causas activas por defensor en materia penal fueron calculados a partir de la situación reportada en el último día del año. Las cifras podrían ser diferentes si el dato se calcula a mediados de año.

Según el ya citado *Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe* (PNUD-CEJA, 2005), la medición de las cargas de trabajo puede realizarse de distintas formas. Por ejemplo, es posible evaluar la cantidad de casos por año, el tiempo utilizado o el número de casos que se tramitan en forma simultánea. La publicación destaca que en el análisis de la cantidad de casos por año las cifras varían enormemente, debido a que existen delitos graves o de salidas complejas (que implican juicios orales) y delitos de salidas simples (contravenciones o faltas). A manera de ejemplo comenta que:

En Estados Unidos, el promedio de casos de delitos graves ronda los 158 casos al año, pero entre los estados hay variaciones desde algunos que permiten solamente 40 causas, hasta otros que fijan el límite en 241. Para casos de contravenciones o faltas, los límites fluctúan entre 300 y 850, siendo el promedio nacional de cerca de 404 casos. Estas cargas no son simultáneas, es decir, si un defensor lleva casos de salidas complejas y simples, debe prorratear las cifras máximas.

El texto describe otras metodologías, como la usada en Chile, donde se trabaja con un estándar de 400 casos por año, pero se especifica que un defensor no puede atender más de 250 en forma simultánea.

En Costa Rica, hasta el momento, la definición

institucional del rango máximo de carga de trabajo, entre 180 y 200 casos por año por defensor, no está basada en estudios especializados y carece de respaldo técnico (E: Viquez, 2015). Con la introducción de los juicios orales se estableció un tope de 100 casos¹⁶, pero en esta investigación no se localizó algún estudio que fundamente tal decisión, aunque sí hay evidencia de que el tema se abordó en un congreso ideológico de los defensores públicos realizado en octubre de 2009:

En dicha oportunidad los defensores de materia penal de adultos, estimaron que la carga máxima que se puede asumir es de cien causas por defensor o defensora al año, ello por el hecho que [sic] con la implementación de la oralidad se exige una mayor intervención del defensor en el proceso, en actos propios del caso; además de las nuevas leyes que rigen la materia penal y cuya complejidad y variedad demandan una mayor presencia del defensor o defensora (Defensa Pública, 2016).

Debe advertirse que la carga laboral, tal como estaba definida al momento de redactarse este Informe, además de que no se basa en el número real de casos que lleva cada defensor ni el impacto en su rendimiento, pasa por alto factores cualitativos de las defensas legales, ya que un caso puede representar poco numéricamente, pero su complejidad podría ser alta y demandar mucho trabajo.

► Cuadro 6.1

Causas penales entradas, terminadas y activas por tribunal^{a/}. 2011-2015

Tribunal	Defensores	Total de causas			Causas por defensor		
		Entradas	Terminadas	Activas ^{b/}	Entradas	Terminadas	Activas ^{b/}
Upala	1	167	451	583	167	451	583
Bribri	2	464	521	1.122	232	261	561
Turrialba	3	579	651	1.523	193	217	508
Cañas	3	860	768	1.493	287	256	498
Pavas	6	1.018	837	2.913	170	140	486
Golfito	2	414	358	952	207	179	476
Segundo Circuito Judicial Zona Atlántica							
(Pococi)	9	1.855	2.280	4.258	206	253	473
Siquirres	4	590	543	1.853	148	136	463
Primer Circuito Judicial Guanacaste (Liberia)	8	1.661	2.137	3.438	208	267	430

a/ Oficinas con más de 400 causas activas en promedio por año durante el período 2011-2015.

b/ Al 31 de diciembre de 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Defensa Pública.

¹⁶ La implementación de los juicios orales exige mayores intervenciones de los defensores públicos, lo cual podría aumentar el tiempo que dedican a cada caso, ya que “tomando en cuenta los cambios introducidos por la oralidad en la dinámica del proceso, se podría considerar que este rango de circulantes resulta excesivo, tomando en cuenta que las audiencias y diligencias consumen actualmente más tiempo” señaló el programa en el 2015 ante una consulta.

Cobros de la Defensa Pública

El artículo 152 de la LOPJ señala que la defensa legal no puede negársele a nadie, pero también indica que si una persona tiene recursos, se le deben cobrar los servicios¹⁷. Además, el artículo 154 de la misma Ley contempla dos supuestos en que debe realizarse el cobro: en el momento de dictarse la sentencia o si la persona usuaria prescinde de los servicios de la DP para contratar a un defensor privado.

El juez o jueza tiene la responsabilidad de evaluar quién puede pagar, hacerlos respectivos reportes y fijar los medios específicos de pago, pero esto no se hace en la actualidad por falta de criterios técnicos y un proceso específico para ello (E: Muñoz, 2016). La valoración únicamente se realiza cuando es solicitada, de conformidad con el mismo artículo 54, que señala: “El Jefe de la Defensa Pública, o quien este designe, gestionará ante la autoridad correspondiente, la fijación y el cobro de los honorarios por los servicios prestados”¹⁸.

Desde 1999 solo se han realizado 62 cobros, por un total de 50.486.166 colones (colones constantes de agosto de 2016), que fueron utilizados por la DP para la compra de equipos (cuadro 6.2; E: Soto, 2016).

Un ejemplo de la escasa importancia de los cobros es el hecho de que en el primer semestre de 2016 el salario base mensual de los defensores públicos era de 1.083.800 colones. Solo en dos de los dieciocho años para los que se tiene información, los servicios cobrados alcanzarían para pagar ese salario a un defensor.

A la fecha está vigente la circular 08-2016, remitida por la Dirección de la DP a todos los defensores y defensoras del país en marzo de 2016. En ella se incluye un protocolo para el cobro de honorarios, así como los formularios de la declaración jurada de ingresos y de prevención de pago que se entregan a las personas usuarias¹⁹. Sin embargo, la dirección de la DP es del criterio de que esta institución no debería encargarse de estos cobros, pues -como mínimo- puede generar dudas o malas interpretaciones de los usuarios (E: Muñoz, 2016).

▀ Cuadro 6.2

Causas cobradas y honorarios recibidos por la Defensa Pública

(colones constantes de agosto de 2016)

Año	Causas cobradas ^{a/}	Honorarios recibidos ^{b/}	Promedio por causa cobrada ^{c/}
1995	1	10.837	10.837
1997	3	331.576	110.525
1998	4	95.198	23.799
1999	1	864.547	864.547
2000	1	78.419	78.419
2001	4	2.049.591	512.398
2002	7	25.809.777	3.687.111
2003	3	3.232.724	1.077.575
2004	1	31.105	31.105
2006	1	59.801	59.801
2007	1	56.215	56.215
2008	1	1.316.165	1.316.165
2010	2	268.954	134.477
2012	1	109.163	109.163
2013	2	505.385	252.692
2014	2	727.792	363.896
2015	12	9.555.300	796.275
2016	15	5.383.619	358.908

a/ Cantidad de créditos (deudas con la DP) por concepto de cobro de honorarios por año.

b/ Suma de créditos por concepto de honorarios por año (colones reales).

c/ Promedio de costos de honorarios per cápita (colones reales de 2016).

Fuente: Elaboración propia con información de la Defensa Pública.

17 “La Defensa Pública proveerá defensor público a todo imputado o prevenido que solicite sus servicios. La autoridad que tramite la causa le advertirá que, si se demuestra que tiene solvencia económica, deberá designar un abogado particular o pagar al Poder Judicial los servicios del defensor público, según la fijación que hará el juzgador” (artículo 152, LOPJ).

18 Dos lectores críticos de este capítulo, ambos jueces penales, expresaron que no hay ninguna norma que obligue o faculte al juez a cobrar de oficio honorarios de abogado, sin que medie petición de la Defensa Pública, máxime que se trata de un tema económico que se rige por el principio dispositivo, y en el marco de un proceso predominantemente acusatorio se requiere norma que lo habilite (principio de legalidad).

19 La circular reitera “la obligación de realizar el cobro de honorarios en los casos que sea legalmente procedente” y señala la obligación de las y los defensores de realizar el cobro a los usuarios con ingresos superiores a tres veces el monto del salario base de un oficinista 1. Ese proceso debe realizarse “cuando la causa haya finalizado por sentencia firme, o bien cuando la persona usuaria prescinda del servicio de la Defensa Pública”. El punto 8 del documento señala que los dineros recaudados por este concepto deben ingresar a la cuenta especial de la DP, para su posterior ejecución vía Presupuesto de la República.

Controles de calidad y carga de trabajo de los defensores públicos

La Dirección de la DP reporta la realización de giras anuales de supervisión de todas las oficinas del país para evaluar el desempeño de las y los defensores, así como mediciones periódicas a partir de los casos entrados y terminados, los tipos de soluciones brindadas y la satisfacción de los usuarios.

Entre 2010 y 2015 la entidad efectuó supervisiones a un promedio de 66 defensores por año, aunque las cantidades son muy variables. Por ejemplo, en 2011 se supervisaron 142 y un año después la cifra se redujo a 29. A julio de 2016 se habían desarrollado 63 de estos procedimientos en todo el país.

En total, se ha evaluado a 298 profesionales, dos terceras partes del cuerpo de defensores de la DP. Algunos de estos estudios requirieron más de una revisión por funcionario. A julio de 2016 la entidad aseguraba haber supervisado a personal de todas sus oficinas, con excepción del despacho de Puerto Jiménez, habilitado ese mismo año.

Los resultados permiten a la DP desarrollar acciones de capacitación para solventar las falencias detectadas. Además, si durante el proceso se registran faltas a los deberes del defensor, los casos se trasladan a la Unidad de Supervisión Disciplinaria, sino superar los quince días de sanción. Así, entre el 31 de octubre de 2014 y el 31 de octubre de 2015 esa instancia registró 112 causas. Un 39% de ellas correspondió a quejas por negligencia (Defensa Pública, 2015b). La entidad finalizó 74 procesos, que en su gran mayoría resultaron archivados (55), dos concluyeron con una suspensión sin goce de salario y tres con una declaratoria de incompetencia. El resto se distribuyó entre amonestaciones escritas y llamadas de atención (para más información véase el capítulo 2).

Como parte de sus evaluaciones, la DP recopila datos de cuestionarios que son respondidos por usuarios distintos cada año, una vez que ha finalizado el servicio de defensa (E: Gómez, 2016). Aunque la entidad asegura que las consultas se aplican a grupos seleccionados de manera aleatoria y que la encuesta tiene un error máximo de cinco puntos porcentuales y un 95% de confianza, es preciso señalar que existen notables variaciones en el tamaño de los grupos, lo que probablemente impide la comparación interanual de los resultados de cada ejercicio desarrollado desde 2008 (Fernández et al., 2016). De igual forma, la DP reconoce que no en todos los años fue posible cumplir con el tamaño propuesto para la muestra. En general, en 2014 y 2015 casi el 78% de las personas

consultadas reportó haber recibido atención de las y los defensores públicos por lapsos menores a 45 minutos.

Resultados de la investigación

Juicios tramitados por el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José entre 2004 y 2013

A lo largo de una década el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José tramitó 8.544 juicios. Con la información recopilada sobre cada uno de estos casos se construyó una base de datos, a partir de la cual es posible analizar el comportamiento general de los servicios de defensa en el período 2004-2013 en ese despacho. Esta sección del capítulo se enfoca en los indicadores de la DP, tanto en relación con sus oponentes (la Fiscalía) como, en especial, con los servicios de defensa privada que utilizó una parte de los imputados. El propósito es ofrecer un marco de referencia para el examen en profundidad que se realiza en la siguiente sección.

Es importante aclarar que la unidad de análisis de este trabajo es el delito (imputabilidad por delito, no por persona, ni por sentencia). La base de datos contiene registros de 11.183 delitos y solo poco más de 8.000 sentencias, ya que una misma sentencia puede contener resoluciones sobre distintas figuras penales. Así, cuando en el texto se utilizan las palabras caso, proceso, sentencia o resolución, debe entenderse que se está haciendo referencia a un delito individual.

La base de datos tiene potencial para dar cuenta de los resultados que obtienen los diferentes actores de los procesos penales: judicatura, Fiscalía y Defensa Pública. Ese acervo de información no fue plenamente aprovechado en este estudio, ya que su foco central estuvo en la Defensa Pública. Sin embargo, en los siguientes apartados se presentan los datos generales para cada actor.

La parte acusatoria

Una de las posibles formas de valorar el éxito de la parte acusatoria en un juicio (la Fiscalía) consiste en revisar la proporción de condenatorias que consigue²⁰. En los 8.544 juicios realizados durante el período 2004-2013 participaron 363 fiscales y fiscalas. No obstante, solo 206 de ellos aparecen en la sentencia de cuatro o más delitos, por lo que se decidió usar este grupo como muestra de las estadísticas de resultados de la Fiscalía.

De estos 206 fiscales, el 68% está asociado a una sentencia absolutoria en el 50% o menos de los casos en que participó, una situación en principio favorable para la

20 El éxito de los fiscales y fiscalas engloba más elementos que el aquí planteado. Sin embargo, siendo esta una primera aproximación a este tema, se debió restringir el análisis a este indicador.

parte acusatoria. Solo un 9% muestra un bajo nivel de condenas, pues más del 75% de sus casos terminó en absolutorias.

De los fiscales considerados, 90 son hombres (44%) y 116 son mujeres (56%). Ellos reportan una mayor proporción de condenatorias y de absolutorias que ellas. Consecuentemente, cuando el fiscal es de sexo femenino, el sobreseimiento casi duplica el porcentaje que registran los hombres (cuadro 6.3).

La defensa

El mejor desenlace para una abogada o abogado defensor es, en términos generales, una sentencia absolutoria del imputado al que defiende. Un sobreseimiento también puede ser positivo, dado que evita una condena. Estos son los resultados que se exploraron en este capítulo. Sin embargo, no constituyen la única forma de valorar el éxito; también pueden considerarse otros logros, como una efectiva tutela de derechos durante el proceso, la disminución de los años de condena y el uso de sanciones alternativas a la prisión, entre otros²¹. Esos aspectos no fueron parte de esta investigación, debido a la falta de información cualitativa y sistematizada sobre el trabajo de la DP.

Considerando tanto a los defensores públicos como a los privados, la base de datos utilizada en este estudio cuenta con información de 1.060 personas, de las cuales 347 participaron en el juzgamiento de al menos cuatro delitos. El 60% de estos profesionales tiene un 50% o menos de absolutorias o juicios ganados, y un 19% registra porcentajes de éxito mayores al 75%.

Solamente el 24% de los abogados que han defendido causas relacionadas con cuatro o más delitos son mujeres y no existen diferencias significativas en los resultados por sexo.

▮ Cuadro 6.3

Resultados de la sentencia según el sexo del fiscal^{a/}. 2004-2013 (porcentajes)

Sexo ^{b/}	Sentencia		
	Absolutoria	Condenatoria	Sobreseimiento
Hombre	46,7	42,2	9,8
Mujer	40,3	40,2	17,9
Total	43,7	41,3	13,6

a/ Fiscales que participaron en la sentencia de cuatro o más delitos.

b/ La sumatoria de los porcentajes no es igual a 100 debido a los casos en los que había faltantes de datos en la variable de decisión final.

Fuente: Fernández et al, 2016.

Los jueces

En un proceso penal, un juez que condena con mucha frecuencia es considerado más “duro” que uno que tiende a absolver. Los 8.544 juicios registrados en el período de estudio fueron conducidos por 154 jueces, de los cuales 107 juzgaron cuatro o más delitos (54 hombres y 53 mujeres).

En general, poco menos de una cuarta parte de los jueces absuelve a los imputados en el 25% o menos de los casos; el grupo más grande (50%) absuelve entre el 25% y el 50%. Menos del 5% ha dictado absolutoria en el 75% o más de los delitos en los que le ha correspondido administrar justicia. Las diferencias según sexo del operador judicial son poco importantes.

Indicadores generales de los servicios de defensa penal

El punto de partida para analizar el desempeño de un servicio de defensa penal es el examen de la sentencia en función del tipo de defensor que tuvo la persona imputada. Del total de casos para los cuales se cuenta con información, en el 40% la defensa estuvo a cargo de litigantes privados y el 60% en manos de abogados públicos (cuadro 6.4). La defensa privada muestra una mayor tendencia a la absolutoria, que es casi la mitad de los delitos juzgados, en contraste con un 41% de la defensa pública. En línea con lo anterior, la proporción de condenatorias es menor para la defensa privada (39%) que para la pública (42%).

Estos primeros datos son solo un punto de entrada, del cual no se pueden extraer conclusiones sobre la efectividad de los servicios. Para empezar, es importante reconocer que la defensa pública tiende a concentrarse en causas distintas a las que atienden los servicios privados, situación que impide comparar los resultados globales. Así, en el período bajo análisis los asuntos más defendidos por abogados y abogadas de la DP fueron los delitos contra la autoridad pública (77% en esta categoría) mientras que tres cuartas partes de los delitos contra el honor fueron defendidos por abogados privados (gráfico 6.3).

Considerando el tipo de delito, la composición del conjunto de casos que atienden defensores públicos y privados es similar (gráfico 6.4). Al comparar la importancia relativa de cada figura penal con respecto al total de causas, en la mayoría de estas la diferencia es muy pequeña. Sin embargo, hay una disparidad notable: más de una tercera parte de los asuntos atendidos por los defensores públicos tienen que ver con delitos contra la propiedad,

21 El desempeño de la defensa se puede medir de muchas formas (visitas carcelarias, apelaciones con lugar, número de años de las penas, construcción de prueba en la etapa preparatoria, testigos conseguidos, entre otros). El que se presenta en este Informe es un primer indicador que genera escenarios de comparación entre servicios públicos y privados, y podría ser el punto de partida para otros análisis cualitativos, enfocados en aquellos casos en que se observen desbalances.

► Cuadro 6.4

Delitos sentenciados por tipo de defensor, según el resultado de la sentencia. 2004-2013^{a/}

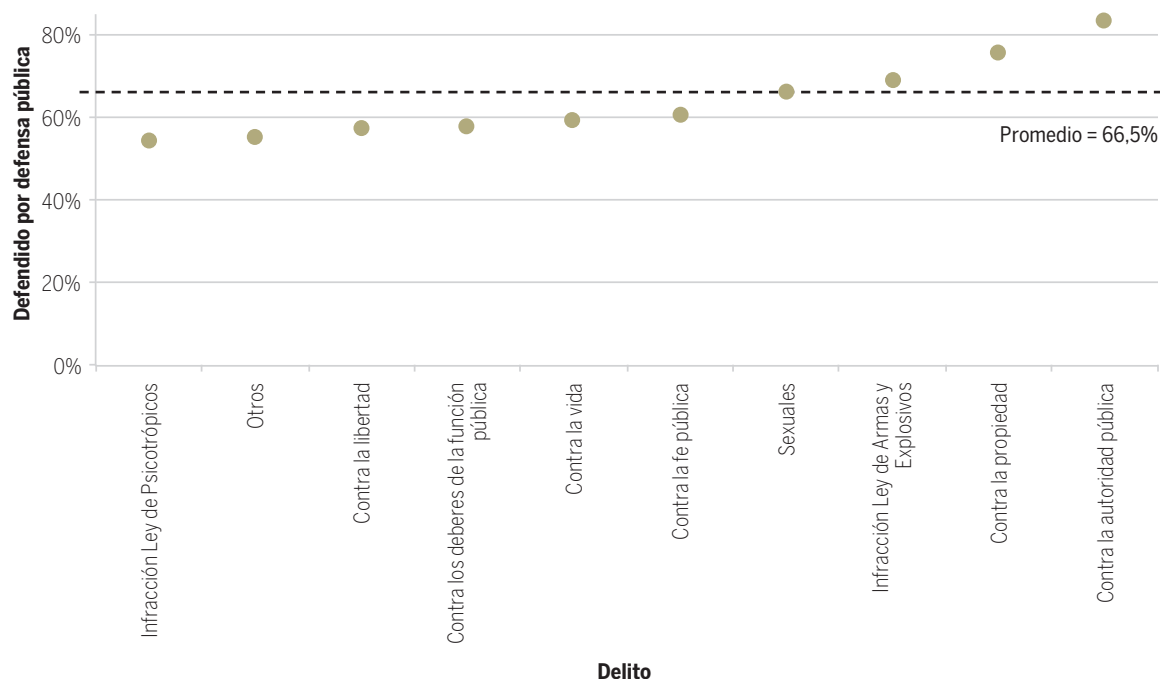
Decisión final	Defensor privado		Defensor público		Total	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Absolutoria	1.112	48,9	1.870	41,4	2.982	43,9
Condenatoria	892	39,2	1.897	42,0	2.789	41,0
Sobreseimiento	271	11,9	753	16,7	1.024	15,1
Total	2.275	100,0	4.520	100,0	6.795	100,0

a/ Se excluyen los casos en los que había faltantes de las variables de interés.

Fuente: Fernández et al., 2016.

► Gráfico 6.3

Proporción de casos atendidos por la Defensa Pública, según tipo de delito



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández et al., 2016.

en contraste con menos de una cuarta parte entre los privados (trece puntos porcentuales de diferencia). El resto de las diferencias entre ambos tipos de defensor es menor al 4% (gráfico 6.4).

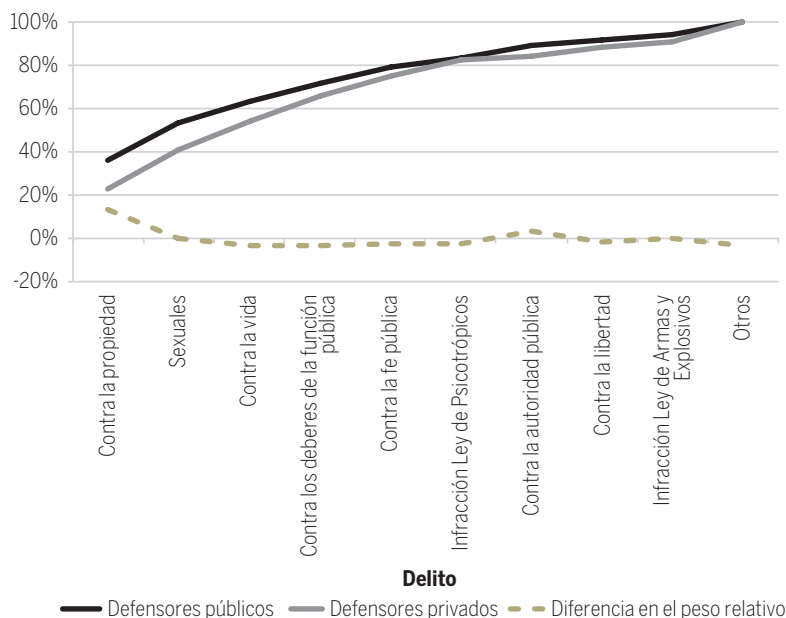
Como se ha dicho, una de las formas –no la única– de valorar de éxito de la defensa es examinar la cantidad de procesos que no finalizaron en condena, es decir, los casos en que el imputado fue absuelto o se desestimó la acusación en su contra. Así, cuanto más baja sea la tasa de condenatorias (y por tanto, más alta la proporción de absolutorias y sobreseimientos) puede suponerse que los

servicios lograron su cometido. Se trata de un indicador indirecto, pues una medición más precisa requeriría estudiar en detalle los expedientes para descartar la influencia de otros factores. Sin embargo, este es un resultado que impacta directamente sobre la libertad de la persona y, por lo tanto, sobre su vida. Es razonable pensar que, en términos generales, las y los defensores buscarán evitar que sus defendidos sean condenados y por lo tanto esta estadística es un indicador de su desempeño.

Una primera constatación es que las tasas de condenatorias, absolutorias y sobreseimientos varían según el

► Gráfico 6.4

Composición del conjunto de casos atendidos por la defensa pública y la privada, según tipo de delito y diferencia relativa



a/ La cifra corresponde al cociente: número de acciones declaradas “con lugar” dividido entre el número de leyes aprobadas. La línea horizontal indica el promedio de AI declaradas con lugar en el periodo.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y cifras de la Sala Constitucional del Poder Judicial.

► Cuadro 6.5

Casos que terminan en condena, por figura penal y tipo de defensa (porcentajes)

Figura penal	Condena con defensor público	Condena con defensor privado
Contra la propiedad	49,0	43,5
Sexuales	48,5	42,0
Contra la vida	46,2	50,2
Contra los deberes de la función pública	31,3	36,8
Contra la fe pública	20,7	16,8
Infracción Ley de Psicotrópicos	64,2	63,1
Contra la autoridad pública	27,4	18,5
Contra la libertad	29,5	32,3
Infracción Ley de Armas y Explosivos	32,7	35,4
Otros	21,2	24,4

Fuente: Fernández et al, 2016.

delito. Cuando los casos se relacionan con infracciones a la Ley de Psicotrópicos, alrededor de dos terceras partes de las causas terminan en condenas, independientemente del tipo de defensa. En cambio, en causas relacionadas con delitos contra los deberes de la función pública, la autoridad pública, la libertad y “otros”, los defensores, tanto públicos como privados, son mucho más eficaces, pues la proporción de casos que concluyen en condenas se reduce a una tercera parte o menos (cuadro 6.5).

Una segunda constatación son las diferencias en los resultados que consiguen los defensores públicos y los privados según el tipo penal con que se relacione el caso. En general, el éxito del abogado o abogada pública se da en la defensa de delitos contra la vida, infracciones a la Ley de Armas y Explosivos, contra los deberes de la función pública y contra la libertad; estas son las cuatro categorías en las que obtiene las menores tasas de condenatorias para sus clientes. Una manera de observar con más detalle este tema es mediante el examen de la magnitud de las disparidades en las tasas de condenatorias, absolutorias y sobreseimientos, medidas en puntos porcentuales²². Los servicios privados parecen ser particularmente menos eficaces que los públicos en casos vinculados a delitos contra la vida y contra la función pública, pues sus tasas de condenatorias superan en cuatro y cinco puntos porcentuales, respectivamente, las de la DP. Otra discrepancia importante es que la tasa de sobreseimientos de los defensores del Estado es muy superior, mientras que los privados logran una tasa de absolutorias mayor (gráfico 6.5).

Una situación distinta se observa en los casos relacionados con los delitos contra la propiedad, en los que los clientes de la DP resultan condenados mucho más a menudo que los que contratan abogados privados. En cambio, estos últimos logran sentencias absolutorias con mucha mayor frecuencia.

Finalmente, cabe anotar que en los tres tipos penales que más atiende un abogado público (el 62% de sus casos tiene que ver con delitos contra la propiedad, sexuales y contra la vida) casi la mitad finaliza en condenatoria.

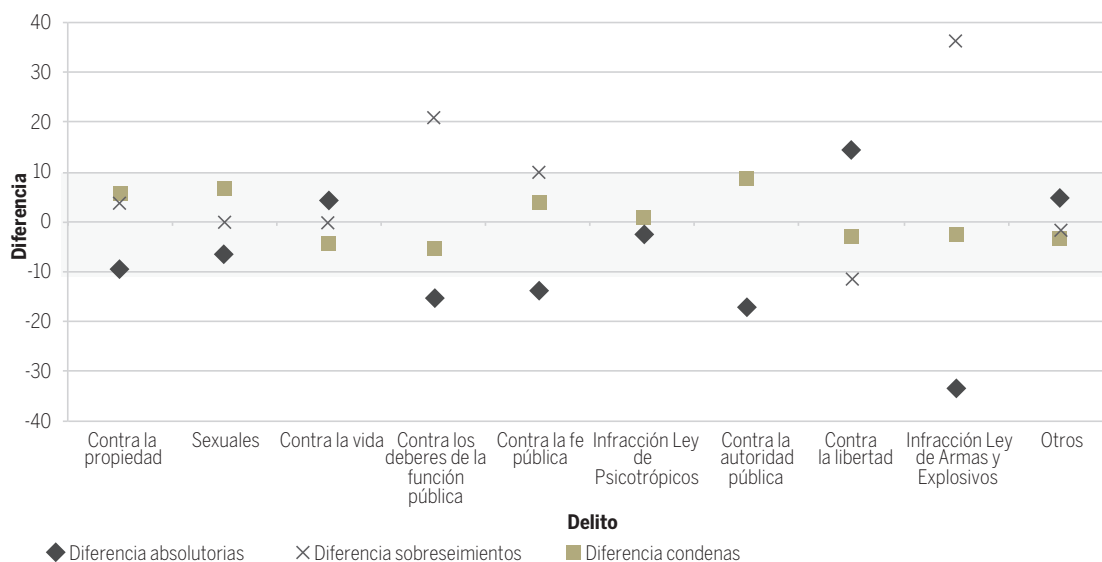
Un elemento que ayuda a entender los indicadores de desempeño de la defensa penal es el tipo de proceso judicial, es decir, si este es ordinario o abreviado.

Un proceso abreviado se efectúa cuando existe amplia y robusta evidencia que incrimina al imputado, por lo que este acepta los cargos. Por lo general, este trámite debería culminar en condena, sin importar el tipo de defensor ni otros factores relacionados con el juicio, como

²² Nótese que este análisis es descriptivo. Es decir, únicamente permite observar comportamientos arregados que no abarcan otras variables relevantes. Por lo tanto, sus resultados son solo un indicio, que debe verificarse por medio de los modelos de regresión que se presentan más adelante.

Gráfico 6.5

Diferencias en las tasas de condenatorias, absolutorias y sobreseimientos entre la defensa pública y la privada, según tipo de delito^{a/}



a/ La zona mayor a cero señala que, en el indicador en cuestión, la defensa pública muestra una mayor incidencia que la privada; la zona menor a cero denota lo contrario. La zona en gris indica que las diferencias son iguales o menores a diez puntos porcentuales en uno u otro sentido.

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández et al., 2016.

en efecto ocurre: en el período bajo análisis, el 98% de los procedimientos abreviados, defendidos por abogados tanto públicos como privados, finalizó en condenatoria. Los casos en que no fue así son atípicos, aunque sí pueden existir. El 46,5% de los delitos tramitados por esta vía corresponde a delitos contra la propiedad, proporción que se eleva al 54,1% para los defensores públicos y disminuye al 24,9% para los privados (Fernández et al., 2016)²³.

Al estudiar los servicios de defensa es importante excluir los procesos abreviados pues, si casi todos finalizan con una condena, es claro que en este tipo de casos el defensor o defensora no puede hacer mucho para variar el resultado²⁴. No considerarlos permite enfocar el análisis en las causas en que el desempeño del defensor sí puede incidir en el desenlace del juicio.

Del total de procedimientos abreviados que se realizaron en el período 2004-2013, en promedio, el 74% fue atendido por defensores públicos. Por ello se esperaría que la tasa de éxito (no condenatorias) de esos funcionarios mejore significativamente al excluir esa modalidad. De hecho así es: el 39,2% de todos los juicios defendidos por abogados privados finalizó en condena, en comparación con el 42% de los abogados públicos. Cuando se excluyen

Cuadro 6.6

Decisión final en el juicio de un delito, según tipo de proceso y de abogado defensor (porcentajes)

Proceso	Defensor	Absolutoria	Condenatoria	Sobreseimiento	Total
No abreviado	Privado	53,4	33,7	12,9	100,0
	Público	47,0	34,0	19,0	100,0
	Total	49,2	33,9	16,9	100,0
Abreviado	Privado	0,0	99,0	1,0	100,0
	Público	0,9	99,1	0,0	100,0
	Total	0,7	99,1	0,3	100,0
Total		43,9	41,0	15,1	100,0

Fuente: Fernández et al, 2016.

los procesos abreviados, la tasa de condenatorias de los primeros desciende y para los segundos la reducción es mayor, las brechas entre los dos tipos de servicios casi desaparecen (cuadros 6.4 y 6.6).

Efecto de la defensa sobre el tipo de proceso penal y su resultado

Las preguntas centrales de esta investigación indagán cuánto influye el servicio de defensa (público

²³ Los delitos sexuales (11%), las infracciones a la Ley de Psicotrópicos (10%) y los delitos contra la fe pública (6%) ocupan del segundo al cuarto lugar en importancia en los procesos abreviados atendidos por la DP. En el caso de los abogados privados, el segundo tipo de delito que más resuelven por esta vía son las infracciones a la Ley de Psicotrópicos (20%), seguidas por los delitos contra los deberes de la función pública (14%) y los delitos sexuales (11%).

²⁴ Aunque sí puede incidir en la severidad de la pena.

o privado), sobre el tipo de proceso penal y la sentencia resultante. En particular, interesa examinar si el hecho de que un imputado sea representado por un abogado público aumenta (o disminuye) las probabilidades de que sea absuelto o declarado culpable, o incrementa la probabilidad de un proceso abreviado. Estas cuestiones son relevantes desde el punto de vista del debido proceso y el derecho a una defensa efectiva que en una democracia tienen todas las personas, independientemente de su condición socioeconómica. Hasta la persona más pobre, sin capacidad para contratar un abogado privado, tiene derecho a una representación legal, provista en este caso por la Defensa Pública. En concreto, el capítulo procura responder dos interrogantes: i) ¿existe relación entre el tipo de abogado que defiende un caso y la probabilidad de que el imputado sea condenado? y ii) la probabilidad de que un abogado defensor participe en procesos abreviados, ¿es distinta según este sea público o privado?

Para cada una de estas preguntas se plantea una hipótesis, cuyos fundamentos e implicaciones se discuten en esta sección. Como se indica en el anexo 1, el análisis estadístico es de tipo exploratorio: más que probar una teoría, pretende obtener resultados preliminares que pueden dar pie a estudios más específicos. No se califica la elección de un proceso abreviado como positiva o negativa; solamente se busca determinar cómo influye el tipo de defensor en esa escogencia. Este trabajo se basa en el empleo de modelos de regresión logística multinomial, mediante los cuales se estimaron dos ecuaciones, para modelar cada una de las hipótesis planteadas²⁵.

Efectos sobre la escogencia del proceso penal: ordinario o abreviado

El tipo de proceso penal por medio del cual se juzga, ordinario o abreviado, es un tema importante. Debe recordarse que, al someterse a un proceso abreviado, el acusado acepta los cargos de inmediato, para obtener una pena mucho menor que si los rechazara, decidiera ir a juicio y, al final, perdiera el caso. En teoría, esta decisión depende únicamente de los hechos: si la evidencia en contra del imputado es clara y contundente, es más probable que opte por esa vía. El juez debe avalar que los hechos aceptados coinciden con la prueba disponible y rechazar cualquier solicitud que no reúna los requisitos legales correspondientes. Por ello la decisión de abreviar no debería depender del defensor o, lo que es lo mismo, no debería existir correlación entre el tipo de defensor y el tipo de proceso. Un hecho de mucha relevancia es que los procesos abreviados son un buen indicador de la

cantidad de casos con abundante evidencia en contra que concentran los defensores.

Como se mencionó en la sección anterior, en el 98% de los procesos abreviados la persona imputada es hallada culpable, mientras que en los ordinarios la tasa de condenatoria es mucho menor y, por tanto, la probabilidad de ser absuelto o sobreseído es significativamente más alta.

Hipótesis 1: Decisión de abreviar el proceso no está asociada al tipo de defensa

La hipótesis nula (que se esperaría no rechazar) es que la decisión de abreviar el proceso no está asociada al tipo de defensa. La hipótesis refiere, pues, a la relación entre el tipo de defensor (público o privado) y el tipo de proceso (abreviado u ordinario). Este último es la variable dependiente.

Si esta hipótesis nula se rechazara y emergiera una asociación positiva entre defensor público y cantidad de procesos abreviados, tal hallazgo sería el punto de partida para futuras investigaciones orientadas a encontrar las razones.

Además de evaluar si el tipo de defensor explica en alguna medida la probabilidad de que un proceso penal se abrevie, el análisis estadístico examina si esa misma probabilidad coincide con una caída drástica en los procesos abreviados (por lo general asociados, al menos en una alta proporción, a delitos flagrantes) según el tipo de abogado. Esta medición se puede realizar porque, con la creación de los tribunales de flagrancia en 2008, el promedio de casos abreviados descendió de manera considerable.

Los relativamente novedosos tribunales de flagrancia surgieron como respuesta del Poder Judicial ante el aumento de la inseguridad ciudadana y las demandas sociales por un desempeño más eficaz del sistema de administración de justicia. Esta iniciativa se impulsó como plan piloto para el Segundo Circuito Judicial de San José en octubre de 2008, con el objetivo de brindar soluciones rápidas a los casos penales de simple investigación. Ello condujo a una reforma legal que incorporó un procedimiento expedito para el trámite de delitos flagrantes. Los resultados de la aplicación de este mecanismo no son analizados en esta investigación; solo se toma su año de inicio como una variable de control para el análisis de los datos (“preflagrancia” y “posflagrancia”).

Como era previsible, a partir de 2008 los registros de la base de datos tienen cada vez menos información de procedimientos abreviados: el promedio de sentencias por delitos sometidos a ese tipo de procesos cayó de 94,8

²⁵ Tal como se detalla en la sección “Metodología” y los anexos de este capítulo, este tipo de modelos únicamente permite identificar asociaciones entre variables, no relaciones de causalidad entre ellas. Para afirmar lo segundo se requiere profundizar por medio de otros métodos y técnicas de investigación.

en el período 2004-2007, a 61,2 entre 2008 y 2013. En los casos atendidos por las y los defensores públicos la cifra pasó de 73,0 a 43,5²⁶.

Por lo anterior, es relevante responder a la siguiente pregunta: a partir del 2008, cuando se dejó de procesar delitos flagrantes, ¿el “efecto tipo de defensor” se mantuvo o bajó? Ese tema se discute en detalle en la siguiente sección.

Resultados: Probabilidad de abreviar fue mayor en la Defensa Pública antes de 2008

El análisis que se reseña en este apartado se basó en la revisión de los casos tramitados por el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José, antes y después de la reforma legal de 2008. La finalidad de ese ejercicio fue observar la significancia y la dirección del efecto de una serie de factores sobre la probabilidad de que se lleven a cabo procesos abreviados. Se determinó que hay dos variables que disminuyen la probabilidad de abreviar: la nacionalidad del imputado y los años de experiencia del fiscal. Además, tras la creación de los tribunales de flagrancia, aumentó de cinco a nueve el número de facto-

res asociados positivamente a la posibilidad de abreviar (cuadro 6.7).

Para interpretar mejor los resultados, es necesario examinar la razón de probabilidades (*odds ratio*) y la magnitud de los efectos marginales. El análisis revela que, antes de 2008, si el caso era defendido por un abogado público la probabilidad de que el proceso fuese abreviado era 1,1 veces más alta que si el representante legal era un abogado privado (véanse las tres columnas bajo el título “OR (intervalo al 95%)” a la izquierda del cuadro 6.8). En este caso, el intervalo de confianza de la razón de probabilidades es estadísticamente significativo al nivel del confianza del 95%. Aunque el efecto marginal no es elevado (menor a 1%), los resultados del modelo de regresión muestran que los defensores públicos atendían procesos abreviados en mayor medida que los privados (cuadro 6.8).

En cambio, para el modelo estimado con datos del 2008 o posteriores, el mismo *odds ratio* o razón de probabilidades es no significativo. Es decir, en las sentencias emitidas en 2008 o después, varió la proporción de

► Cuadro 6.7

Factores asociados a la probabilidad de abreviar un proceso judicial

Variable	Efecto en la probabilidad de abreviar	
	Antes del 2008	2008 o posterior
Delitos		
Contra la propiedad	Aumenta	Aumenta
Sexuales	Aumenta	Aumenta
Contra la vida	Sin efecto	Sin efecto
Contra los deberes de la función pública	Sin efecto	Aumenta
Contra la fe pública	Sin efecto	Aumenta
Infracción a la Ley de Psicotrópicos	Sin efecto	Aumenta
Contra la autoridad pública	Sin efecto	Sin efecto
Contra la libertad	Sin efecto	Sin efecto
Infracción a la Ley de Armas y Explosivos	Sin efecto	Sin efecto
Tribunal colegiado	Sin efecto	Sin efecto
Imputado extranjero	Disminuye	Aumenta
Imputado mujer	Sin efecto	Sin efecto
Víctima mujer	Sin efecto	Sin efecto
Víctima otro ^{a/}	Aumenta	Aumenta
Defensor público	Aumenta	Sin efecto
Defensor mujer	Sin efecto	Aumenta
Años de experiencia del defensor	Sin efecto	Sin efecto
Años de experiencia del fiscal	Disminuye	Disminuye
Fiscal mujer	Aumenta	Aumenta
Años de experiencia del juez	Sin efecto	Sin efecto
Juez mujer	Sin efecto	Sin efecto

a/ La categoría “víctima otro” se refiere a víctimas que no son personas físicas, sino entidades jurídicas como empresas e instituciones.

Fuente: Fernández et al., 2016.

26 Estos cálculos solo incluyen los casos en que todas las variables de interés estaban completas.

procesos abreviados defendidos por un abogado público, de modo tal que estos pasaron a ser atendidos indistintamente por defensores públicos y privados.

Así pues, si se asume que antes de 2008 los delitos flagrantes estaban incluidos en la categoría de proceso abreviado, se tiene un indicio de que en esa época los delitos flagrantes eran atendidos en mayor medida por los abogados públicos, pero una vez que se crearon los tribunales de flagrancia, la cantidad de procesos abreviados se redujo considerablemente para la DP, lo que incluso eliminó la diferencia entre defensores públicos y privados en el uso de estos procesos.

Hay otras variables que influyen en el tipo de juicio y que también muestran un cambio antes y después del año 2008. Por ejemplo, en los delitos contra los deberes de la función pública y contra la fe pública, antes de 2008 no existían diferencias en el tipo de proceso, pero después de esa fecha empezó a ser más frecuente el trámite abreviado. Lo mismo puede decirse de los imputados extranjeros, que después de 2008 muestran mayor propensión a someterse a procesos abreviados.

En la actualidad hay cinco tipos de delitos que se

asocian con fuerza a la abreviación del proceso y que tienen grandes efectos marginales: los delitos sexuales, contra la fe pública, contra los deberes de la función pública, infracciones a la Ley de Psicotrópicos y contra la propiedad. En estos casos las probabilidades de acogerse a un proceso abreviado son superiores a las de las otras figuras penales (gráfico 6.6).

Discusión de la hipótesis 1

Así como, en teoría, el tipo de defensor no afecta la probabilidad de condena de un imputado, tampoco debe influir en la propensión a que un delito se procese de forma abreviada. Solamente la prueba, valorada por el juez o jueza, puede determinar tal resultado. Sin embargo, en esta investigación se encontró que la probabilidad de que un proceso penal termine por la vía abreviada (que implica la condena del imputado la mayoría de las veces, tras la aceptación de los cargos) sí estuvo asociada a la participación de la DP en el período anterior a 2008, y que todavía hoy se emplea con más frecuencia en asuntos relacionados con infracciones a la Ley de Psicotrópicos y delitos sexuales y contra la fe pública.

► Cuadro 6.8

Resultados del modelo de regresión logística sobre el tipo de proceso judicial

Variable	Periodo: Antes de 2008				Periodo: 2008 o posterior					
	OR ^{a/} (intervalo al 95%)			Significancia ^{b/}	Efecto marginal	OR ^{a/} (intervalo al 95%)			Significancia ^{b/}	Efecto marginal
	Inferior	Media	Superior			Inferior	Media	Superior		
Contra la propiedad	3,342	6,743	15,186	*	6,8%	3,366	5,592	9,543	*	4,2%
Sexuales	6,328	14,942	38,440	*	17,2%	11,129	23,713	52,495	*	17,2%
Contra la vida	0,315	0,800	2,094			0,796	1,597	3,176		
Contra los deberes de la función pública	0,149	0,583	1,935			1,222	2,174	3,923	*	1,6%
Contra la fe pública	0,732	2,185	6,444			5,020	10,271	21,531	*	9,8%
Infracción Ley de Psicotrópicos	37,606	97,841	276,1			9,449	20,402	45,722	*	20,0%
Contra la autoridad pública	0,489	1,121	2,750			0,224	0,564	1,291		
Contra la libertad	0,722	2,046	5,813			0,942	2,424	5,864		
Infracción Ley de Armas y Explosivos	0,349	1,052	3,061			0,461	1,216	2,965		
Tribunal colegiado	0,005	0,010	0,017			0,003	0,005	0,009		
Imputado extranjero	0,363	0,609	0,988	*	-1,0%	1,394	2,150	3,292	*	1,6%
Imputado mujer	0,622	0,955	1,445			0,485	0,793	1,273		
Víctima mujer	0,820	1,208	1,778			0,839	1,334	2,123		
Víctima otro ^{c/}	1,011	1,452	2,091	*	0,9%	1,393	2,076	3,122	*	1,1%
Defensor público	1,020	1,107	1,202	*	0,3%	0,536	0,774	1,118		
Defensor mujer	0,919	1,262	1,728			1,016	1,400	1,929	*	0,5%
Años experiencia defensor	0,973	0,996	1,020			0,971	0,992	1,012		
Años experiencia fiscal	0,916	0,937	0,958	*	-0,2%	0,892	0,919	0,946	*	-0,1%
Fiscal mujer	1,163	1,559	2,095	*	1,1%	1,369	1,851	2,508	*	0,9%
Años experiencia juez	0,988	1,018	1,050			0,964	0,990	1,016		
Juez mujer	0,630	0,839	1,118			0,588	0,800	1,087		

a/OR: *odds ratio* o razón de probabilidades.

b/ Los asteriscos corresponden a *odds ratio* significativos.

c/ La categoría "víctima otro" se refiere a víctimas que no son personas físicas, sino entidades jurídicas como empresas e instituciones.

Fuente: Fernández et al., 2016.

De forma muy interesante, el proceso abreviado deja de estar asociado al tipo de defensa legal (pierde su significancia estadística) luego de la creación de los tribunales de flagrancia. La mayor propensión de los defensores públicos a abreviar los procesos antes de la reforma, podría explicarse por la alta carga de casos con sólida evidencia en contra que debían gestionar estos funcionarios. Cabe recordar que a nadie se le puede negar el derecho a la defensa, es decir, que el personal de la DP no puede seleccionar los casos que atiende, como sí ocurre en la práctica privada. Ante este panorama, los procesos abreviados son un recurso para obtener un juicio con una condena menor. Esta hipótesis es razonable en vista de que después de 2008, cuando bajó el promedio de procesos abreviados (posiblemente relacionados con delitos flagrantes) desapareció la asociación entre el tipo de defensor y la probabilidad de abreviar. Sin embargo, esta explicación debe estudiarse más a fondo y podría coexistir con otras hipótesis.

Otra explicación podría ser, por ejemplo, que los abogados públicos emplean con más frecuencia este recurso como estrategia para administrar la elevada carga de trabajo que tienen, o para balancear la dificultad de los casos que reciben. Sin embargo, preliminarmente esta hipótesis no tiene fundamento, porque el volumen de trabajo de las y los defensores públicos ha ido en aumento, mientras que la probabilidad de abreviar los procesos es igual a la de los litigantes privados.

Y finalmente, otra explicación podría ser el incentivo que representa para los defensores privados que el proceso no se abrevie, ya que de esta forma el tiempo dedicado a cada caso es mayor y, por ende, sus honorarios se incrementan.

Efectos sobre los resultados del juicio penal

Hipótesis 2: Defensa Pública se asocia a una mayor probabilidad de condena

En la segunda hipótesis, la literatura especializada aporta evidencia de una relación entre el tipo de defensor y el resultado final de un juicio. En concreto, las sentencias en causas defendidas por abogados públicos se asocian, en algunos casos, a una mayor probabilidad de condenatoria o, lo que es lo mismo, de perder el caso²⁷.

Si no se rechaza la segunda hipótesis, habría evidencia de una asociación entre el resultado del juicio y el tipo de abogado. En cuyo caso las causas y efectos de esta brechas deberán ser investigados detalladamente por las implicaciones que tiene para el acceso a la justicia de per-

Gráfico 6.6

Efecto marginal sobre la probabilidad de abreviar un proceso judicial, según variable. Año 2008 o posterior



a/ La categoría "víctima otro" se refiere a víctimas que no son personas físicas, sino entidades jurídicas como empresas e instituciones.

Fuente: Fernández et al., 2016

sonas con menor nivel socioeconómico.

El modelo 2 evalúa la segunda hipótesis, según la cual existe correlación entre el tipo de abogado que defiende un caso judicial (público o privado) y el resultado final del proceso (condena o absolución).

Resultados: La Defensa Pública tiene mayores tasas de condenatoria en cinco grupos de delitos

El modelo desarrollado se probó para garantizar su pertinencia, es decir, se demostró un buen ajuste de los datos (para más detalle véase el anexo 2, al final del capítulo). Se analizaron los efectos de las variables para dos probabilidades, a saber: i) condena versus absolutoria (*logito 1*) y ii) sobreesimimiento versus absolutoria (*logito 2*). En la segunda el modelo tiene una mayor posibilidad de discriminación.

En el análisis de mayor interés (condena versus absolutoria), cinco de las nueve variables de control resultaron ser altamente significativas. En este caso, la nacionalidad del acusado, si este es mujer y si el tribunal es colegiado, disminuyen las probabilidades de condena.

En la interacción entre el tipo de defensor y el tipo de delito, cinco de las nueve variables mostraron significancia estadística y un efecto de asociación positivo, mientras que para imputados extranjeros y

27 También con penas de prisión más largas, aspecto que por falta de datos no se tomó en cuenta en esta investigación.

mujeres, la probabilidad de condenatoria es más baja (cuadro 6.9). Por su parte, cuando se analiza la probabilidad de ser sobreseído, la conformación del tribunal (colegiado) y si una mujer es la acusada inciden negativamente; en cambio, la nacionalidad del acusado y si la juez es mujer aumentan las probabilidades de sobreseimiento.

El cuadro 6.10 permite observar la magnitud de los efectos de las distintas variables sobre el tipo de sentencia, mediante el examen de la razón de probabilidades y los efectos marginales. En esta parte el análisis se centra en la probabilidad de que el imputado sea condenado, aunque la interpretación de los resultados en la probabilidad de ser sobreseído es similar.

En el caso de la nacionalidad, el *odds ratio* es de 0,715, lo cual quiere decir que un imputado extranjero tiene una probabilidad menor de ser condenado que uno costarricense. El efecto marginal indica que la probabilidad de que un proceso finalice en condenatoria si el individuo es extranjero se reduce en un 9% comparado con una persona de las mismas características, pero nacional. Cuando se examina la magnitud de los coeficientes de los *odds ratio* en los límites superiores e inferiores del intervalo al 95% de confianza, se nota que estos son distintos a 1, lo cual permite concluir que la relación es estadísticamente significativa.

El efecto del sexo del acusado puede interpretarse de

manera similar: manteniendo las demás características constantes, la probabilidad predicha de que una mujer sea condenada es un 4,6% menor que en el caso de un hombre.

Cuando la víctima del delito no es ni hombre ni mujer, sino una entidad que no es una persona física (en casos de delitos contra la administración pública o contra una institución, por ejemplo), la razón de probabilidades es de 1,41. Esto quiere decir que la probabilidad de condena es poco más de un 40% más alta que cuando la víctima es un hombre (la categoría base de la variable “víctima”). En otras palabras, manteniendo constante el resto de características del modelo, cuando la víctima no es una persona física la probabilidad de que el acusado sea condenado aumenta en un 7,5% con respecto a otro delito cuya víctima es un hombre.

Finalmente, para responder a la hipótesis fue necesario un análisis especial que consideró las diferencias de resultados obtenidos por abogados públicos y privados al defender un mismo tipo de delito. Con base en las sentencias condenatorias se buscó determinar, por ejemplo, si en acusaciones de delitos contra la propiedad, hace diferencia o no ser representado por un defensor público.

Este análisis requirió incluir una “interacción” de factores explicativos, lo que en este caso significa que la variable “tipo de defensor” fue incorporada al modelo

► Cuadro 6.9

Factores asociados a la decisión final de una sentencia

Variable	Efecto en la probabilidad	
	Condenatoria	Sobreseimiento
Tribunal colegiado	Disminuye	Disminuye
Imputado extranjero	Disminuye	Aumenta
Imputado mujer	Disminuye	Disminuye
Víctima mujer	Sin efecto	Sin efecto
Víctima otro ^{a/}	Aumenta	Sin efecto
Años de experiencia del defensor	Sin efecto	Sin efecto
Años de experiencia del fiscal	Sin efecto	Sin efecto
Fiscal mujer	Sin efecto	Sin efecto
Juez mujer	Sin efecto	Aumenta
Tipos de delitos defendidos por defensores públicos		
Contra la propiedad	Aumenta	Aumenta
Sexuales	Aumenta	Sin efecto
Contra la vida	Sin efecto	Sin efecto
Contra los deberes de la función pública	Aumenta	Aumenta
Contra la fe pública	Aumenta	Aumenta
Infracción a la Ley de Psicotrópicos	Sin efecto	Sin efecto
Contra la autoridad pública	Aumenta	Sin efecto
Contra la libertad	Sin efecto	Sin efecto
Infracción a la Ley de Armas y Explosivos	Sin efecto	Aumenta

a/ La categoría “víctima otro” se refiere a víctimas que no son personas físicas, sino entidades jurídicas como empresas e instituciones.

Fuente: Fernández, et al., 2016.

► Cuadro 6.10

Resultados del modelo de regresión logística multinomial sobre la decisión final de la sentencia

Variable	Logito 1 (condenatoria =1)					Logito 2 (sobreseimiento =1)				
	OR ^{a/} (intervalo al 95%)			Significancia ^{b/}	Efecto marginal	OR ^{a/} (intervalo al 95%)			Significancia ^{b/}	Efecto marginal
	Inferior	Media	Superior			Inferior	Media	Superior		
Tribunal colegiado	0,284	0,326	0,373	*	-27,7%	0,180	0,216	0,258	*	-27,4%
Proceso abreviado										
Imputado extranjero	0,590	0,715	0,867	*	-8,8%	1,096	1,382	1,744	*	3,2%
Imputado mujer	0,629	0,762	0,922	*	-4,6%	0,337	0,447	0,593	*	-8,8%
Víctima mujer	0,938	1,109	1,312			0,722	0,924	1,182		
Víctima otro ^{c/}	1,216	1,413	1,643	*	7,5%	0,857	1,056	1,302		
Años experiencia defensor	0,378	0,608	0,978			0,446	0,719	1,158		
Años experiencia fiscal	0,988	0,996	1,004			1,034	1,047	1,059		
Fiscal mujer	0,964	0,973	0,983			1,033	1,046	1,059		
Juez mujer	0,937	1,052	1,181			1,334	1,577	1,865	*	8,7%
Tipo de delito defendido por defensor público ^{d/}										
Contra la propiedad	1,212	2,045	3,451	*	17,4%	1,442	2,540	4,476	*	15,3%
Sexuales	1,254	2,143	3,660	*	18,9%	0,680	1,968	5,697		
Contra la vida	0,748	1,334	2,377			0,881	1,733	3,412		
Contra los deberes de la función pública	1,007	1,826	3,312	*	12,0%	3,990	8,880	19,763	*	42,0%
Contra la fe pública	1,445	2,836	5,566	*	26,0%	1,197	2,270	4,306	*	12,8%
Infracción a la Ley de Psicotrópicos	0,816	1,572	3,028			na	na	na		
Contra la autoridad pública	1,009	2,483	6,110	*	21,6%	0,796	2,335	6,852		
Contra la libertad	0,656	1,423	3,086			0,153	0,441	1,272		
Infracción a la Ley de Armas y Explosivos	0,929	2,362	6,007			4,548	22,871	115,022	*	62,8%

a/OR: *odds ratio* o razón de probabilidades.

b/ Los asteriscos corresponden a *odds ratio* significativos.

c/ La categoría “víctima otro” se refiere a víctimas que no son personas físicas, sino entidades jurídicas como empresas e instituciones.

d/ Para los modelos de regresión en los que se incluyen interacciones de variables, es imprescindible incluir en el modelo de regresión la interacción de las dos variables de interés (en este caso, tipo de defensor multiplicado por tipo de delito) más los otros diez factores por separado que componen dicha interacción (tipo de defensor y los nueve tipos de delitos). Para efectos de facilitar la comprensión de los resultados es importante tener en cuenta que lo correcto es interpretar el coeficiente de la interacción y no el coeficiente de las variables individuales. Por esta razón, en la tabla de *odds ratios* únicamente se muestran las razones de probabilidades de las interacciones.

Fuente: Fernández et al., 2016.

mediante una multiplicación con la variable “tipo de delito”. Es decir, el efecto de las distintas figuras penales sobre el resultado del juicio no se estudió de manera separada, viendo por aparte el efecto de cada tipo de infracción y de defensor (público o privado), sino que se examinó el efecto simultáneo de ambas variables.

Los coeficientes estimados de interacciones requieren una interpretación más cuidadosa pero, en general, el exponencial del coeficiente propio de la interacción corresponde a la división de dos razones de probabilidades (*odds ratio* del tipo de delito cuando el defensor es público, sobre la razón de probabilidades del mismo tipo de delito cuando el defensor es privado).

Al analizar el efecto de la interacción de la variable “tipo de defensa” multiplicada por “tipo de delito”, sobre la tasa de sentencias condenatorias, se encontró que la razón de probabilidades de que un delito contra la propiedad finalice en condenatoria cuando el defensor

es público es dos veces mayor que el *odds ratio* de que el mismo delito culmine con una condena cuando el defensor es privado. En términos del efecto marginal, cuando un defensor público se involucra en la defensa de un delito contra la propiedad, la probabilidad de condenatoria se eleva en un 17,4% con respecto a un defensor privado (gráfico 6.7).

En los delitos sexuales, contra los deberes de la función pública, contra la fe pública y contra la autoridad pública, la razón de probabilidades es también cercana a 2 (es decir, el *odds ratio* de que esos delitos finalicen en condenatoria se duplica cuando el defensor es público) y los efectos marginales son de 18,9%, 12,0%, 26% y 21,6%. Para estas cinco figuras penales (incluyendo los delitos contra la propiedad), en general, se puede concluir que es más probable que el juicio culmine en condenatoria si es defendido por un abogado público.

La estimación del *logito* 1 del modelo (condenatoria

versus absolutoria) muestra nueve efectos estadísticamente significativos para explicar las diferencias en la decisión final de una sentencia (gráfico 6.7). Los juicios en cinco tipos de delitos son más propensos a terminar en condenatoria cuando el abogado defensor es público. Por otra parte, que el tribunal sea colegiado o que el imputado sea una mujer o una persona extranjera disminuye esa probabilidad.

Es importante indicar, además, que tres de los delitos identificados como significativos son también las tres figuras penales en las que más abrevia un abogado público. Por ello, se examinó el efecto del tipo de proceso sobre la tasa de condenatoria²⁸. Cuando se controla por el tipo de proceso, los resultados antes comentados se mantienen, aunque los efectos marginales varían ligeramente.

Al realizar la estimación de este modelo antes y después del año 2008, no se encontraron evidencias significativas de un cambio en los resultados obtenidos por las y los defensores, por lo cual solo se muestra el modelo general, que abarca todo el período y no se realiza la distinción entre “preflagrancia” y “posflagrancia”. Estos hallazgos sugieren algo importante: que la mayor probabilidad de condena asociada al tipo de defensor no pa-

rece estar vinculada a la hipótesis de que los abogados públicos atienden la gran mayoría de delitos flagrantes, pues cuando se elimina este tipo de delitos después de 2008 los resultados no cambian significativamente.

En los términos planteados por la hipótesis acerca de la relación entre tipo de defensa y tipo de sentencia, no se rechaza la hipótesis nula de que la decisión final del juicio de un delito no está correlacionada con el tipo de abogado o, lo que es lo mismo, se encuentra evidencia de asociación entre el desenlace de un proceso penal y el tipo de defensor, en ciertos delitos.

Finalmente, al interpretar los resultados del modelo en relación con el segundo *logito* (sobreseimiento versus absolutoria) se encontró que hay diferencias estadísticamente significativas en ocho variables (gráfico 6.8). En cuatro tipos de delitos existe una clara tendencia a que, si el defensor es público, el juicio finalice en sobreseimiento, comparado con sentencias absolutorias. Estos son: infracciones a la Ley de Armas y Explosivos, delitos contra los deberes de la función pública, contra la fe pública y contra la propiedad. Este hallazgo requerirá de investigación a futuro, por cuanto resulta relevante profundizar en las causas de sobreseimiento -que son muy acotadas en esta etapa del proceso judicial- para conocer cómo se aplica este tipo de terminación en ese tribunal, por ejemplo en delitos tan específicos como los delitos contra los deberes de la función pública.

Un resultado interesante es que el sexo del juez resultó ser una variable estadísticamente significativa: cuando es mujer, la probabilidad de obtener un sobreseimiento (por sobre absolutoria) es un 8,7% mayor que cuando es hombre. El tribunal colegiado también disminuye la probabilidad de que el delito finalice en sobreseimiento, al igual que si el imputado es mujer.

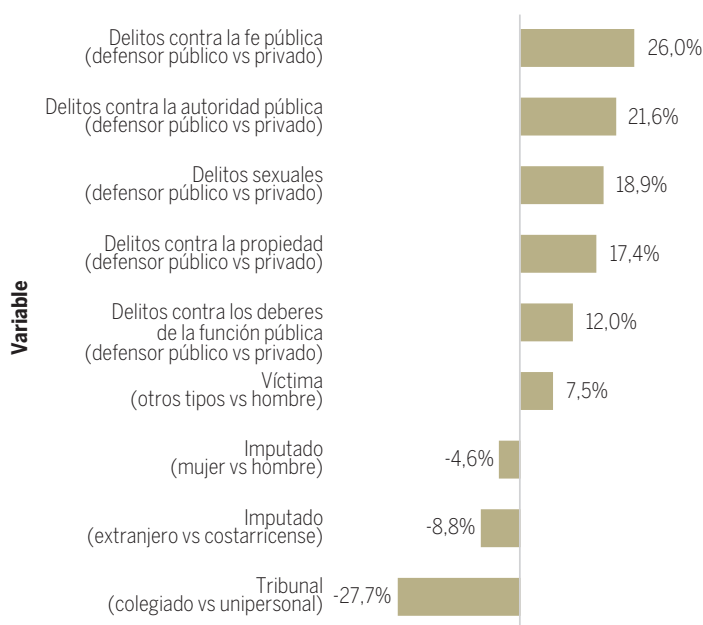
Discusión de la hipótesis 2

Los resultados comentados en el acápite anterior sugieren que, para ciertos delitos, el asesoramiento de un abogado o abogada pública es una causa de variación positiva en la probabilidad de que un sospechoso sea condenado penalmente, según la evidencia observable en las sentencias emitidas por el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José entre 2004 y 2013.

Esta brecha no es generalizada, sino que se registra en cinco de nueve categorías de delitos, que abarcan el 70% de las figuras penales incluidas en la base de datos que se utilizó para este estudio. La diferencia en la probabilidad de condenatorias es de un 26% más en los delitos contra la fe pública, de alrededor de un 20% en los delitos contra la autoridad y sexuales, mientras que en los delitos contra la función pública es de solo 12%.

► Gráfico 6.7

Efecto marginal sobre la condenatoria de un delito, según tipo de variable



Fuente: Fernández et al., 2016

²⁸ Los resultados no se muestran en los cuadros 6.9 y 6.10 debido a que, por definición, esta variable presenta una elevada multicolinealidad con la variable dependiente.

Una implicación de este hallazgo preliminar es la eventual afectación que ello puede significar para las personas de menores ingresos, los principales clientes de la DP, especialmente si son acusados por los delitos de las categorías que registran las probabilidades más altas de condena, en comparación con las personas que tienen la capacidad de contratar servicios privados. Esta posible situación amerita investigaciones futuras para determinar su alcance real.

Una posible explicación es que las y los defensores públicos reciben muchos casos por delitos que, dada su naturaleza, son fáciles de condenar, pues se cometen en público o en propiedad privada. Por ejemplo, en la DP son usuales los procesos por robos y hurtos, que parecieran ser cometidos por personas de bajos ingresos, quienes por lo general necesitan que el Estado les provea un abogado. Si bien es razonable pensar que los acusados representados por la DP tienden a ser procesados con más frecuencia por delitos asociados a personas de escasos recursos, como los robos y hurtos, en el análisis estadísticos se incorporaron variables para aislar el efecto que puede tener el tipo de delito sobre la sentencia (es decir, la variación derivada de la naturaleza del delito). El principal hallazgo es que la mayor probabilidad de condena de quienes tienen un defensor público se mantiene.

Otro argumento posible y válido es que la DP recibe muchos casos de delitos flagrantes, es decir, delitos cuya comisión ha sido comprobada personalmente por la autoridad, de modo que es mucho más fácil demostrar en un procedimiento penal la culpabilidad del acusado. De ser así, es previsible que los defensores públicos estén en desventaja frente a los abogados privados.

Es cierto que las defensoras y defensores públicos acumulan muchos casos como los comentados, y prueba de esto es que los procesos abreviados son muchos más frecuentes entre ellos. De ahí que la variable “tipo de proceso” sea clave para el análisis, pues distingue entre juicios ordinarios y abreviados. Estos últimos son precisamente un recurso que tiene el acusado que enfrenta mucha prueba en su contra (como sucede en los delitos flagrantes), pues al aceptar los cargos recibe una pena menor a la que obtendría en un juicio ordinario, si así lo dispone el juez. Se trata, pues, de una herramienta a disposición de la defensa, que puede permitirle el logro de un mejor resultado.

Al utilizar esa variable para controlar el efecto de una alta concentración de delitos flagrantes entre los defensores públicos, la mayor probabilidad de condena se mantiene. De forma muy reveladora, el chance persiste incluso después de 2008, cuando se redujo la frecuencia de ese tipo de delitos tras la creación de los tribunales de flagrancia, aunque los tamaños del efecto varían ligeramente.

► Gráfico 6.8

Efecto marginal sobre el sobreseimiento de un delito, según tipo de variable



Fuente: Fernández et al., 2016

Todos estos hallazgos son indicios encaminados hacia la tesis de que, en ciertos delitos –que conforman la mayor parte de su carga laboral–, la defensa encomendada a abogados públicos aumenta la probabilidad de condena del acusado, en comparación con los defensores privados, y que ese aumento no parece ser explicado por la alta concentración de trabajo de la DP en ciertos tipos de delitos, ni por la relativamente alta proporción de casos de flagrancia entre sus clientes.

Existe una tercera posibilidad para explicar la desventaja de las y los defensores públicos. Puede darse un “sesgo de selección”, es decir, que los abogados privados solamente acepten los casos fáciles de ganar, una decisión que el defensor público no puede tomar dado que los casos le son asignados (no los elige). Aunque esta situación es factible, los datos con que se cuenta, tanto en el Poder Judicial como en el Programa Estado de la Nación, son insuficientes para investigarlo.

En tal sentido, este Informe llama la atención sobre la carencia de datos acerca de la carga de trabajo por defensor (como se mencionó, en la DP no se individualiza por persona, sino por plaza). Asimismo, la falta de información sobre variables relevantes en los procesos penales es un impedimento serio para profundizar en diversas líneas investigativas abiertas tras este estudio.

Finalmente, se examinó la probabilidad de sobreseimiento según el defensor. En este caso, cuatro figuras penales muestran una clara probabilidad de finalizar en sobreseimiento, comparado con la absolutoria, cuando el abogado es público. Este resultado es positivo desde el punto de vista de la intervención de la DP, pues si bien un sobreseimiento puede no responder a habilidades del abogado (como cuando el imputado muere), en algunos

casos sí implica negociaciones que evitan que el acusado vaya a prisión, como cuando se da una reparación integral del daño. Es claro, entonces, que los defensores públicos son más propensos que los privados a obtener esta salida.

Metodología

Fuente de información

La principal fuente de información de este capítulo es la base de datos de sentencias dictadas por el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José. Esta base cuenta con información parcial o total de 11.183 delitos, cuyas resoluciones fueron emitidas entre 2004 y 2013. En 10.785 de ellas (96,4%) se tiene registro de la decisión final: absoluta, condenatoria o sobreseimiento. Sin embargo, en otras variables de interés no hay datos suficientes para aprovechar esos 10.785 casos con fallo consignado. Después de múltiples depuraciones, se logró completar variables clave para 6.795 delitos, los cuales se utilizaron como insumos para los modelos estadísticos.

Esta es una fuente inédita, que no existe como tal en ninguna dependencia del Poder Judicial. Su construcción fue realizada por un grupo de profesionales en Ciencias Sociales, a partir de aproximadamente 8.000 sentencias archivadas en formato digital que tenía en custodia el citado Tribunal, y que fueron entregadas a los investigadores previa autorización del Consejo Superior de la Corte Suprema de Justicia y bajo el compromiso de no revelar información personal de víctimas e imputados.

La construcción de la base de datos inició en 2012 y se requirieron tres años para digitar todas las sentencias del período 2004-2011. A finales de 2015 comenzó el proceso de depuración de los registros. Debido a que en la mayoría de los casos la información de los expedientes era escasa o imprecisa, se recurrió a controles cruzados para completar, en la medida de lo posible, los datos faltantes. Aun así, no se logró llenar los vacíos en todos los casos, como se comentará más adelante. En el proceso de depuración también se agregaron más sentencias, para incluir información hasta el 2013.

Con el apoyo del Programa Estado de la Nación, se pudo concluir la depuración utilizando los expedientes en formato digital que tiene el Poder Judicial. En esta etapa se identificaron varios problemas de consistencia de la base de datos, a saber:

- ▮ La falta de estandarización de los datos incluidos en las sentencias producía muchísimas celdas vacías, entre ellas la correspondiente a la variable principal de esta investigación, que es el tipo de defensor. Este es un dato que no se acostumbra registrar.
- ▮ Las sentencias electrónicas, que constituyen la fuente primaria, tienen algunos registros incorrectos.

- ▮ El llenado de una base de datos tan extensa, durante un período largo y con un grupo de personas trabajando simultáneamente, origina errores humanos de digitación.

Para minimizar estos riesgos, en el último año el equipo investigador recurrió a una serie de controles cruzados, con fuentes tanto internas como externas al Poder Judicial. La depuración se concentró en tratar de completar las filas que sí tenían las variables “tipo de resolución” y “tipo de proceso”. Se aplicaron, entre otros, los siguientes controles:

- ▮ Se cotejó la clasificación con una lista de defensoras y defensores públicos.
- ▮ Se indagó el estatus de cada profesional en el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.
- ▮ Se solicitó una base de datos (reporte) generada por el Sistema Integrado de Gestión (Sigma, por su sigla en inglés) para el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José, contra la cual se verificaron algunas sentencias para completar información. No obstante, la utilidad de este ejercicio fue limitada, porque también el Sigma tiene muchos vacíos y además solo está disponible para años recientes, no para toda la década analizada en la investigación.
- ▮ La recuperación de más datos, mediante la consulta de los expedientes físicos que se mantienen archivados en el tribunal bajo estudio, no fue posible debido a que el juez coordinador de ese despacho denegó el acceso a ellos, con fundamento en una resolución adoptada por el Consejo Superior en la sesión 76-16, del 11 de agosto de 2016.
- ▮ Hubo casos de duda, en los que un defensor aparecía clasificado como público y privado, es decir, que laboró en ambos sectores durante los diez años analizados. Para aclarar este punto, se llamó por teléfono a muchos de los abogados que se encontraban en esa situación, se realizaron búsquedas en internet y se revisaron sentencias de otros despachos, en especial de la Sala Tercera, para corroborar su condición en fechas cercanas al momento en que intervinieron en el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José. De este modo se pudo corregir errores en los que la sentencia no coincidía con la base

- de datos, o la sentencia contenía datos incorrectos (220 casos corregidos, que representan poco más del 3% de la base de datos).
- En los casos en que la duda persistió y no se localizó al abogado por ningún otro medio, se optó por eliminar el delito. Después de estas depuraciones la base utilizada para el análisis multivariado quedó conformada por 6.795 delitos.

Luego de estos esfuerzos de depuración, se obtuvo una base de datos que ciertamente aún puede contener errores, pero es la única fuente de información de este tipo que existe hoy en el país. De hecho, podría ser de interés para otros países de la región latinoamericana replicar esta iniciativa para llevar a cabo indagaciones similares.

Es muy importante subrayar que, luego de las sucesivas depuraciones, las tendencias identificadas por los análisis y otras pruebas aplicadas (véase adelante en los anexos) no variaron, por lo que la base de datos se mantiene como una fuente de información válida.

En síntesis, en esta base de datos utilizada para el estudio es posible encontrar inconsistencias porque, en primer lugar, la fuente original de toda la información, los registros de las sentencias electrónicas, presentan vacíos e imprecisiones. En segundo lugar porque, pese a los controles aplicados, ninguna base de datos de este tamaño está libre de algunos errores derivados del trabajo humano, y en tercer lugar porque no existe información oficial que permita hacer un control cruzado de variables.

Esta base de datos está disponible para el público en la página web del Programa Estado de la Nación (www.estadonacion.or.cr) y seguirá siendo revisada, en especial si se cuenta con apoyo de las entidades involucradas²⁹. Esto es así porque el *Informe Estado de la Justicia* se concibe como una plataforma de investigación sostenida a lo largo del tiempo, que se propone documentar cambios en los hallazgos de los estudios realizados previamente, si cambian las evidencias.

Datos y tratamiento de valores faltantes

Como se dijo, la base de datos en que se sustentó este trabajo contiene información de todos los fallos emitidos entre 2004 y 2013 por el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José. Los datos están desagregados según el delito juzgado (en un mismo juicio se pueden procesar varios delitos), de modo que no se trata de una muestra representativa, sino de un "censo de sentencias" (la unidad de observación son los delitos, no las sentencias).

Además de la desagregación por delito, la base contiene información sobre el tipo de tribunal, el sexo y la nacionalidad del imputado, el sexo de la víctima, el tipo, el sexo y los años de experiencia del defensor, la experiencia y el sexo del fiscal, la experiencia y sexo del juez principal y el tipo de sentencia emitida.

Las variables de años de experiencia y sexo, tanto del abogado defensor como del fiscal, son las que presentan más valores faltantes (entre 14% y 24%). Las de experiencia fueron construidas como la diferencia entre el año de la sentencia y el año en que el individuo (abogado defensor, fiscal o juez) se incorporó al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica. La variable clave del análisis, el tipo de defensor, es la quinta que muestra más valores faltantes (14,4%).

Para las restantes variables, el porcentaje de valores faltantes es menor al 5%. En total, para estimar los modelos con estas doce covariables se perdió un total de 4.388 unidades de observación (delitos), por lo que el modelo base fue estimado con el 61% de los elementos totales (cuadro 6.11).

La proporción de casos perdidos no representó un gran inconveniente para el análisis, dado que la muestra final estuvo compuesta por el 60% de los delitos totales, un tamaño sumamente representativo, mucho más que el de las muestras usuales para este tipo de estudios.

En esta investigación se asume que los datos faltantes siguen un patrón completamente aleatorio (*missing completely at random*, MCAR), es decir, que la omisión no depende de los datos observados. Es muy probable que este supuesto se cumpla en el tipo de datos que contiene la fuente de información. Aunque por lo general esta suposición no es cierta en las bases generadas por encuestas, en las que el entrevistado introduce un sesgo al no querer o no poder responder, en el presente caso, dado que la base está conformada por registros administrativos, no hay razones para pensar que la distribución de los datos faltantes tiene un patrón de comportamiento distinto a la aleatoriedad.

El análisis de correlación entre los valores faltantes de todas las variables muestra resultados significativos (mayores a 0,7) en dos combinaciones: i) tipo de defensor con su sexo y sus años de experiencia, y ii) años de experiencia con el sexo del defensor. Esto implica que hay una alta relación en la ausencia de datos en estas variables, lo cual es normal dado que todas refieren al mismo actor (el defensor). Lo mismo ocurre en la correlación entre el sexo del fiscal y sus años de experiencia. Finalmente, la correlación más elevada (0,95) se da entre el tipo de tribunal y el sexo del juez. Esto supone que la falta de datos en una de estas

²⁹ De ser así, y de conformidad con el acuerdo que permitió el acceso a las fuentes de información para este trabajo, se omitirán los nombres de las personas imputadas y cualquier otro dato que pudiera facilitar su identificación.

► Cuadro 6.11

Cantidad de variables principales incluidas en el análisis y porcentaje de datos faltantes

Variable	Cantidad de datos faltantes	Porcentaje de datos faltantes
Decisión final	398	3,6
Tipo de delito	184	1,6
Tipo de proceso	231	2,1
Tipo de tribunal	169	1,5
Sexo del imputado	91	0,8
Nacionalidad del imputado	121	1,1
Sexo de la víctima	492	4,4
Tipo de defensor	1.607	14,4
Experiencia del defensor	2.422	21,7
Sexo del defensor	1.544	13,8
Experiencia del fiscal	2.650	23,7
Sexo del fiscal	2.028	18,1
Experiencia del juez 1	505	4,5
Sexo del juez 1	181	1,6
Total de registros faltantes ^{a/}	4.388	39,2
Total de registros completos	6.795	60,8
Total de registros	11.183	100

a/ El total de registros faltantes no corresponde a la suma de datos faltantes por variable, debido a que para un mismo registro (sentencia) puede haber datos incompletos en más de una variable de interés.

Fuente: Fernández et al., 2016.

variables claramente depende de la otra, lo que a su vez indica que el patrón de ausencia de datos en estos casos no es MCAR (completamente aleatorio), sino MAR (aleatorio).

Al evaluar la correlación entre la presencia de valores faltantes en cada variable con respecto a los datos observados en las demás variables, no se registraron patrones de asociación importantes, ya que en ningún caso las correlaciones fueron superiores a 0,2 (en valor absoluto), lo cual es indicativo de un patrón MCAR en todas las variables. Esto último confirma que el patrón de datos faltantes es MCAR, con la posible excepción de las variables “sexo del juez” y “tipo de tribunal”, en cuyo caso el patrón sería MAR. De todas formas, esto permite trabajar con la base de datos sin mayores inconvenientes.

Técnicas de investigación

Para este capítulo se efectuaron análisis multivariados con el fin de examinar los factores asociados al tipo de sentencia y el tipo de proceso penal. En ambos casos la variable dependiente fue categórica, por lo que el modelo estadístico empleado fue una regresión logística multinomial (véase el anexo 1).

La interpretación de los resultados de una regresión logística se basa en los *odds ratio* (véase el anexo 1). En su explicación más sencilla, esta medida indica cuánto más probable es que cierta condición esté presente para un tipo de sujeto con respecto a otro cuando cambia la variable de interés, en este caso si el servicio de defensa penal es provisto por abogados públicos o privados. Una segunda medida

para interpretar los resultados de una regresión logística son los efectos marginales. Estos pueden ser descritos como la magnitud del cambio en la variable respuesta (por ejemplo, el tipo de sentencia del juez) como una función del cambio en la variable de tratamiento o interés (el tipo de defensa), manteniendo todas las demás variables constantes. Ambas medidas son empleadas en este capítulo.

Los análisis estadísticos del capítulo son de tipo exploratorio, no confirmatorio, debido a que no se dispone de evidencia contundente sobre cuáles son los factores más importantes que explican las diferencias en las sentencias judiciales. Por lo anterior, se trató de aprovechar la mayor cantidad posible de variables con el fin de medir el peso de su asociación con la variable dependiente.

Dado que este estudio es el primero de su tipo en el país, el objetivo de introducir la mayor cantidad de variables posibles es establecer relaciones de asociación que permitan orientar investigaciones futuras con metodologías más apropiadas (particularmente de los diseños experimentales o cuasi-experimentales) sobre cuáles podrían ser las variables mínimas por considerar.

Agenda futura de investigación

Para profundizar en estos asuntos de interés público, es necesario que el Poder Judicial sistematice los registros administrativos de la DP, mediante la construcción de bases de datos con información que hoy no está disponible en las sentencias ni en otras dependencias judiciales, como la carga de trabajo cualitativa y cuantitativa por defensor, las

características del imputado, la complejidad del caso y las diversas gestiones que realiza cada defensor o defensora. De esta forma se puede avanzar en el análisis sobre la calidad de la defensa pública, tema que no se propuso como meta en esta investigación, pues para ello se requieren no solo indicadores cuantitativos, sino también cualitativos y de contexto.

Debe notarse que los datos clave que sustentan las conclusiones de este estudio responden a un costoso esfuerzo externo al Poder Judicial. Hoy en día la DP no cuenta con información que le permita comparar sus resultados con los de los litigantes privados.

Varias de las posibles explicaciones de los resultados estadísticos requieren análisis posteriores para su verificación. Por ejemplo, el exceso de trabajo en la DP puede estar asociado también a la mayor probabilidad de condena de los imputados de bajos ingresos, según los indicios aquí expuestos. Múltiples estudios realizados en Estados Unidos subrayan el peso que tiene ese factor en la calidad del servicio que brindan los defensores pagados por el Estado. La sobrecarga laboral puede derivar del hecho de que la ley impide negar el servicio público a las personas que disponen de ingresos para contratar un defensor privado. Hoy no se cuenta con criterios objetivos, ni personal, para separar a quienes pueden pagar por el servicio de quienes no tienen esa posibilidad, y es claro que los cobros realizados son muy bajos. Como se indicó, en el primer semestre de 2016 el salario base mensual de las y los defensores públicos era de 1.083.800 colones. La recaudación anual de los períodos 1995-2001 y 2003-2016 por el cobro a personas con capacidad de pago resulta insuficiente para pagar ese salario a un solo defensor.

Otro tema de investigación a futuro es el efecto de los incentivos: es necesario indagar si, en comparación con sus colegas privados, los abogados públicos cuentan con un sistema de beneficios que promueve su buen rendimiento. Uno de los asuntos por evaluar es si el hecho de que el defensor público recibe el mismo salario, independientemente del tiempo que dedique a preparar un caso o del resultado de sus juicios, afecta o no su desempeño. En los bufetes privados, el estudio y la investigación de casos complejos tienden a ser remunerados por horas y en ocasiones se otorgan recompensas cuando los procesos terminan en absolutorias.

Una interrogante muy relacionada con el tema anterior es si existe un sesgo en la selección de los casos que demandan más tiempo y esfuerzo. Se debe analizar si la desventaja de las defensoras y defensores públicos se debe a que los casos que reciben son más difíciles y han sido rechazados por los abogados privados, quienes prefieren llevar juicios fáciles de ganar. La selección también puede venir del lado del cliente: un imputado podría tomar la decisión de contratar un servicio privado si su caso tiene probabilidades de éxito, pero si estas son muy bajas o nulas, podría no querer invertir su dinero en ese tipo de representación y buscaría un abogado público.

Finalmente, es necesario profundizar en la situación de la DP en zonas rurales, donde las brechas entre los defensores públicos y privados podrían ser mayores, lo mismo que las cargas de trabajo.

Anexos

Anexo 1

Regresión logística multinomial

En términos estadísticos, el objetivo del estudio fue estimar la probabilidad de que ocurra una de las tres decisiones finales a las que se puede llegar en el juicio de un delito, en función de las covariables, y expresar los resultados en términos de la razón de probabilidades u odds ratio para la ocurrencia de cada tipo de sentencia (lo mismo se hizo en el caso de la variable dependiente “tipo de proceso”).

Si la variable dependiente hubiese sido bivariada (es decir, con solo dos categorías, por ejemplo, proceso abreviado o no abreviado) se habría empleado una regresión logística; sin embargo, dado que la variable respuesta “decisión final” consta de tres categorías (absolutoria, condenatoria o sobreseimiento) se debió recurrir a una variación de ese modelo.

McFadden (1974) propuso una modificación que denominó “modelo de elección discreta”. Usualmente se conoce con ese nombre en la literatura de negocios y econometría, mientras que se le llama regresión logística multinomial o politómica en los estudios de ciencias de la salud, de la vida y en la mayoría de los textos sobre teoría estadística.

Cuando se considera un modelo de regresión para una variable respuesta discreta con más de dos categorías, se debe considerar la escala de medida, sea esta ordinal o nominal. En este estudio se trabajó con una escala nominal, ya que el orden de las categorías no era relevante³⁰.

Supóngase que la variable respuesta se denomina Y , codificada con 0, 1 y 2, donde 0 representa la categoría base, y 1 y 2 las categorías restantes. Más concretamente, las tres categorías de respuesta de la variable Y son:

$Y: \{0=Absolutoria, 1=Condenatoria, 2=Sobreseimiento\}$

Para desarrollar el modelo, se tendrán p covariables y un término constante, todos representados por el vector x , de tamaño $p+1$, donde $x_0=1$. En una regresión logística multinomial con tres opciones de respuesta en la variable dependiente, se requiere la estimación de dos regresiones logísticas. Estas se denotan como:

$$g_1(x) = \ln \left[\frac{Pr(Y=1|x)}{Pr(Y=0|x)} \right]$$

$$= \beta_{10} + \beta_{11}x_1 + \beta_{12}x_2 + \dots + \beta_{1p}x_p$$

$$= x' \beta_1$$

Y

$$g_2(x) = \ln \left[\frac{Pr(Y=2|x)}{Pr(Y=0|x)} \right]$$

$$= \beta_{20} + \beta_{21}x_1 + \beta_{22}x_2 + \dots + \beta_{2p}x_p$$

$$= x' \beta_2$$

Las probabilidades condicionales de cada categoría de respuesta dado el vector de covariables son:

$$Pr(Y=0|x) = \frac{1}{1 + e^{g_1(x)} + e^{g_2(x)}}$$

$$Pr(Y=1|x) = \frac{e^{g_1(x)}}{1 + e^{g_1(x)} + e^{g_2(x)}}$$

$$Pr(Y=2|x) = \frac{e^{g_2(x)}}{1 + e^{g_1(x)} + e^{g_2(x)}}$$

Sea $\pi_{-j}(x) = Pr(Y=j|x)$ para $j=0,1,2$. Cada probabilidad es una función del vector de $2(p+1)$ parámetros $\beta' = (\beta_1', \beta_2')$.

Una expresión general para la probabilidad condicional en el modelo de tres categorías es:

$$\pi_j(x) = Pr(Y=j|x) = \frac{e^{g_j(x)}}{\sum_{k=0}^2 e^{g_k(x)}}$$

donde el vector $\beta_0 = 0$ y $g_0(x) = 0$.

30 En una escala ordinal la posición jerárquica de las categorías sí interesa, ya que cada elemento adicional representa la frecuencia acumulada para esa categoría.

Por ejemplo, si la variable respuesta fueran quintiles de ingreso, el orden es relevante, ya que el tercer quintil es superior al segundo y al primero.

Utilizando el marco general del modelo de regresión multinomial, se procedió a estimar el modelo principal (modelo 2) de esta investigación, mientras que para el modelo 1 se recurrió a una regresión logística bivariada.

La interpretación de los modelos se hizo con base en la razón de probabilidades y los efectos marginales. En este punto resulta útil comentar la definición de *odds*. Los *odds* se encuentran estrechamente relacionados con la probabilidad de ocurrencia de un evento. La probabilidad condicional de que el evento “decisión final igual condenatoria” ocurra (dadas las covariables) es $\pi(1)$. Siendo así, la probabilidad de que dicho evento no ocurra es de $1-\pi(1)$.

El *odds* es el radio entre el número de veces que algo puede ocurrir con respecto al número de veces que puede no ocurrir, es decir, $odds=\pi(1)/(1-\pi(1))$. Por ejemplo, si la probabilidad de que una persona sea condenada es del 80%, el *odds* es de 4 ($80/20=4$), lo cual significa que es cuatro veces más probable que sea condenada a que no lo sea.

La razón de probabilidades, por su parte, es una medida de asociación ampliamente utilizada que aproxima cuánto más probable o improbable (en términos de los *odds*) es que la categoría de respuesta esté presente entre los sujetos cuya covariable de interés está presente con respecto a los que no. Es el radio entre dos *odds*: $odds_ratio=(odds(A))/odds(B)$.

Siguiendo con el ejemplo anterior, si el *odds* de que un hombre sea condenado es de 4, pero el de una mujer es de 1,5 ($60/40=1,5$), la razón de probabilidades es de 2,66

($4/1,5=2.66$), lo cual significa que los *odds* de que un hombre sea condenado son 2,7 veces más grandes que en el caso de una mujer.

Anexo 2

Estimación de modelos y pruebas de bondad de ajuste

Como se trata del primer estudio de esta naturaleza que se ha realizado en el país, y dado que tiene un carácter exploratorio, para la escogencia de las variables se utilizó el método de “selección con propósito”, siguiendo el procedimiento descrito por Hosmer et al. (2013). Se comenzó con el modelo 2 (variable dependiente = decisión final).

El cuadro 6.12 muestra la estimación de modelos univariados para cada una de las covariables. La prueba del cociente de verosimilitudes reveló que solo una variable (sexo del imputado) no es estadísticamente significativa (bajo un nivel de $\alpha=0,01$) en su aporte a la reducción de la verosimilitud del modelo nulo o sin covariables (modelo que solo incluye el intercepto).

Preliminarmente se obtuvo evidencia de que las variables tipo de delito, tipo de tribunal y experiencia del fiscal parecían contribuir más a la variabilidad del modelo (según la devianza), mientras que las variables de sexo del imputado, sexo del defensor, experiencia del juez, sexo de la víctima y tipo de defensor eran las que, según el análisis de modelos univariados, aportaban menos en términos de la reducción de la verosimilitud del modelo.

Dado que casi todas las variables resultaron significativas en modelos univariados (en términos de la verosimilitud), el siguiente paso fue estimar un modelo con todas las variables (exceptuando la del sexo del imputado). Los resultados se muestran en el cuadro 6.13.

Mucho puede decirse sobre los datos que presenta el cuadro 6.13, especialmente con respecto a la variable de mayor interés, que es el tipo de defensor; sin embargo, este fue apenas uno de los pasos que se realizaron para depurar y analizar el modelo, por lo que la interpretación de los resultados debió esperar hasta que se alcanzara el modelo final.

El cuadro 6.13 muestra el coeficiente estimado (para cada uno de los dos logit), el error estándar asociado a ese coeficiente, el estadístico *z* y el valor-*p* asociado para juzgar por la significancia de cada variable. Esto último se basa en la tradicional prueba de Wald. Esta depende del supuesto de que la distribución del estimador máximo verosímil es normal, pero la sensibilidad de ese supuesto es la principal razón para que el test del cociente de verosimilitudes sea recomendado por sobre el de Wald para evaluar la significancia individual de los coeficientes, así como del modelo en general³¹.

▮ Cuadro 6.12

Resultados de la estimación de modelos univariados para la variable categórica de tres niveles “decisión final”

Variable	LRT ^{a/}	GL ^{b/}	P ^{c/}
Tipo de delito	802	18	0,0000
Tipo de tribunal	390	2	0,0000
Nacionalidad del imputado	48	2	0,0000
Sexo del imputado	5	2	0,0997
Sexo de la víctima	34	4	0,0000
Tipo de defensor	45	2	0,0000
Sexo del defensor	12	2	0,0021
Experiencia del defensor	78	2	0,0000
Experiencia del fiscal	176	2	0,0000
Sexo del fiscal	86	2	0,0000
Experiencia del juez 1	15	2	0,0005
Sexo del juez 1	86	2	0,0000

a/ Likelihood ratio test (cociente de verosimilitudes).

b/ Grados de libertad.

c/ Significancia estadística para la prueba Chi-cuadrado.

Fuente: Fernández et al., 2016.

31 De ser así, y de conformidad con el acuerdo que permitió el acceso a las fuentes de información para este trabajo, se omitirán los nombres de las personas imputadas y cualquier otro dato que pudiera facilitar su identificación.

► Cuadro 6.13

Resultados del modelo de regresión logística multinomial sobre la decisión final de la sentencia, incluyendo todas las variables
(coeficientes estimados)

Variable	Logit 1: Condenatoria				Logit 2: Sobreseimiento			
	Coefficiente	E.E.	z	p	Coefficiente	E.E.	z	p
Intercepto	-0,456	0,191	-2,379	0,017	-1,336	0,247	-5,412	0,000
Tipo de delito								
Tipo de tribunal	-1,122	0,069	-16,30	0,000	-1,502	0,090	-16,67	0,000
Nacionalidad del imputado	-0,352	0,097	-3,620	0,000	0,199	0,116	1,709	0,087
Sexo de la víctima (mujer)	0,089	0,085	1,040	0,298	-0,134	0,124	-1,078	0,281
Sexo de la víctima (otro)	0,335	0,076	4,387	0,000	0,012	0,105	0,112	0,911
Tipo de defensor	0,100	0,064	1,575	0,115	0,504	0,096	5,266	0,000
Experiencia del defensor	0,037	0,063	0,588	0,556	-0,042	0,094	-0,440	0,660
Sexo del defensor	-0,005	0,004	-1,101	0,271	0,041	0,006	6,866	0,000
Experiencia del fiscal	-0,026	0,005	-5,434	0,000	0,048	0,006	7,699	0,000
Sexo del fiscal	0,042	0,058	0,721	0,471	0,420	0,084	5,032	0,000
Experiencia del juez	0,013	0,005	2,579	0,010	0,005	0,008	0,594	0,552
Sexo del juez	-0,152	0,058	-2,638	0,008	-0,639	0,083	-7,674	0,000

Fuente: Fernández et al., 2016.

En vista de lo anterior, no se recurrió a este valor-p del test de Wald para identificar posibles variables por eliminar del modelo, sino que se aplicó el test del cociente de verosimilitudes para confirmar la decisión.

Cabe aclarar que no se incluyeron los resultados de la variable tipo de delito, que tiene nueve coeficientes estimados, por considerar que agregaba mucha información innecesaria, y en vista de que es la variable que tiene más valor individual, pareció razonable no mostrar sus resultados, aunque sí fue tomada en cuenta en cada paso.

Al aplicar la prueba del cociente de verosimilitudes eliminando una variable a la vez y estimando el modelo sin ella, se llegó a los resultados que se observan en el cuadro 6.14.

De todas las variables hubo dos que, al ser eliminadas, no produjeron una pérdida significativa en la explicación del modelo (en términos de la verosimilitud): el sexo del defensor y la experiencia del juez. Siendo así, el siguiente paso fue verificar el cambio en los coeficientes estimados al eliminar la variable de sexo del defensor. En particular, se utilizó el umbral de un 20% en el cambio de un coeficiente, ya que esto indica que una o más de las variables excluidas son importantes en el sentido de proveer un ajuste necesario al efecto de las variables que permanecen en el modelo. Esto no se muestra, pero se verificó que en ningún caso el coeficiente máximo verosímil estimado para cada variable cambió en más del 5%.

Al repetir el ejercicio anterior considerando la experiencia del juez, la prueba de razón de verosimilitudes evidenció que esa variable tampoco agregaba mucho a la variabilidad del modelo, ni su eliminación alteraba en gran medida el valor de los coeficientes calculados. Al estimar el modelo sin ambas variables, el cambio porcentual en los coeficientes que permanecieron fue menor al 8%.

► Cuadro 6.14

Resultados de la prueba de cociente de verosimilitudes eliminando cada variable del modelo base (una a la vez) y manteniendo las variables restantes

Variable	LRT ^{a/}	GL ^{b/}	P ^{c/}
Tipo de delito	670	18	0,000
Tipo de tribunal	418	2	0,000
Nacionalidad del imputado	23	2	0,000
Sexo de la víctima	26	4	0,000
Tipo de defensor	29	2	0,000
Sexo del defensor	1	2	0,667
Experiencia del defensor	61	2	0,000
Experiencia del fiscal	142	2	0,000
Sexo del fiscal	27	2	0,000
Experiencia del juez 1	7	2	0,035
Sexo del juez 1	60	2	0,000

a/ Likelihood ratio test (cociente de verosimilitudes).

b/ Grados de libertad.

c/ Significancia estadística para la prueba Chi-cuadrado.

Fuente: Fernández et al., 2016.

El siguiente paso de la “selección con propósito” consistió en agregar la variable excluida mediante el análisis de pruebas univariadas (en este caso, el sexo del imputado) para identificar variables que, por sí solas, no están significativamente relacionadas con la variable respuesta, pero hacen una importante contribución en presencia de otras variables.

Al agregar la variable de sexo del imputado y realizar la prueba del cociente de verosimilitudes ($\chi^2=39,67$; $p=0,000$), esta arrojó un resultado estadísticamente significativo, lo cual indica que esta variable, en presencia de las

otras, produce un efecto que debe ser considerado. Debido a ello, se reingresó al modelo. En este punto se tenía un modelo preliminar de efectos principales.

El siguiente paso fue evaluar las interacciones que podrían tener un sentido práctico importante y cuantificar su aporte al modelo. La única interacción estudiada fue la del tipo de delito con el tipo de defensor. Esta era la de mayor interés de acuerdo con la teoría que se estaba validando y además, debido a que la variable tipo de delito generaba nueve coeficientes, con la interacción se agregarían nueve más, por lo que se habrían perdido muchos grados de libertad si se hubieran explorado otras interacciones y el modelo habría sido menos parsimonioso.

Según el modelo estimado, la interacción resultó sumamente significativa ($LR=84$, $p=0,000$). Una interacción entre dos variables implica que el efecto de cada una de ellas no es constante sobre los niveles de otras variables. El hecho de que esta interacción resultara significativa desde el punto de vista estadístico implica que el efecto de cada tipo de defensor sobre la decisión final del juez es distinto según el tipo de delito de que se trate.

Luego de cumplir con todos los pasos anteriores del método de selección con propósito, el modelo debía ser evaluado para que pudiera ser considerado, definitivamente, el modelo final. Para esto se utilizaron dos medidas de ajuste en modelos logísticos. La primera fue la prueba de bondad de ajuste de Osius y Rojek (1992). Ellos propusieron una aproximación para grandes muestras a la distribución del estadístico Chi-cuadrado de Pearson, en el cual se basa la tradicional prueba de Hosmer-Lemeshow. En este caso, la hipótesis nula es que el modelo estimado ajusta bien los datos, por lo que con esta prueba lo que se busca es no rechazar esa hipótesis.

La segunda prueba se conoce como la curva de ROC (acrónimo de *receiver operating characteristic*, o característica operativa del receptor). Esta grafica la probabilidad

de detectar una respuesta verdadera (sensibilidad) y una respuesta falsa (1-especificidad) para un rango completo de posibles puntos de corte. Esta medida se ha convertido en el estándar para evaluar la habilidad de un modelo para asignar altas probabilidades a la respuesta estimada del subgrupo que tiene presente la característica de interés ($y=1$) en contraste con el subgrupo que no presenta esa característica ($y=0$).

El área bajo la curva ROC –que puede variar entre 0,5 y 1,0– provee una medida de esta habilidad del modelo para discriminar entre sujetos que experimentan la característica respuesta de interés y los que no.

Siguiendo a Hosmer y Lemeshow (2013), la recomendación general es utilizar las siguientes “reglas a dedo” con respecto a esta área:

- | | |
|------------------------|------------------------------|
| • Si $ROC = 0,5$ | No sugiere discriminación |
| • Si $0,5 < ROC < 0,7$ | Pobre discriminación |
| • Si $0,7 < ROC < 0,8$ | Discriminación aceptable |
| • Si $0,8 < ROC < 0,9$ | Discriminación excelente |
| • Si $ROC > 0,9$ | Discriminación casi perfecta |

Cada una de estas medidas de ajuste fue aplicada a los modelos por separado. Como recordatorio, la variable respuesta “decisión final” tiene tres categorías, por lo que la regresión multinomial estima simultáneamente dos regresiones logísticas (una para comparar $Y=1$ con $Y=0$, y otra para comparar $Y=2$ con $Y=0$).

Debido a que las pruebas anteriores están diseñadas para regresiones logísticas bivariadas, estas se aplicaron a cada modelo estimando regresiones bivariadas separadas. Hosmer y Lemeshow (2013) afirman que evaluar de esta manera regresiones multinomiales no produce gran pérdida de eficiencia. Siguiendo este procedimiento, los resultados para ambos logitos fueron los siguientes:

Regresión	Osius y Rojek			Curva ROC	
	Z	p	Conclusión	Área	Conclusión
Logito 1	1,9351	0,0529	No se rechaza H_0	0,6781	Pobre discriminación
Logito 2	0,0411	0,9671	No se rechaza H_0	0,8128	Discriminación aceptable

La prueba de Osius y Rojek mostró que el modelo para ambos logitos presentaba un ajuste adecuado para los datos. El criterio de la curva de ROC para el logito 1 arrojó una discriminación pobre. En el caso del logito 2, según el test de Osius y Rojek el ajuste fue excepcionalmente bueno, y de acuerdo con el área bajo la curva de ROC la discriminación fue aceptable.

Dado que ambos logitos forman parte del mismo modelo, resulta difícil hacer una valoración global del modelo, puesto que el logito 1 ajusta en menor medida los datos que el logito 2. Sin embargo, esto se debe en parte a la distribución inicial de la información: en el logito 1, el 51% de los 5.776 casos analizados tiene como decisión final la absoluta y el 49% restante la condenatoria, mientras que en el logito 2 el 74% de las 4.014 observaciones corresponde a absolutorias y el 26% a sobreseimientos, por lo que este segundo logito tiene una mayor probabilidad de discriminar datos.

Usando la curva de ROC y la prueba de Osius y Rojek, se puede concluir que, en general, el modelo 2 ajusta bien, aunque con diferencias en los logitos y con una menor discriminación en el logito 1, que es el de mayor interés en esta investigación. El cuadro 6.15 muestra los resultados de las estimaciones para este modelo.

Con el modelo 1, cuya variable dependiente es el tipo de proceso (abreviado o no abreviado), se procedió de la misma forma, aunque para simplificar la presentación de las variables no significativas junto con las significativas se decidió mostrar la estimación completa. En este caso interesó probar la hipótesis adicional de que hay un cambio en el comportamiento de algunas variables antes y después del 2008. Los resultados de las estimaciones para ambos períodos se exponen en el cuadro 6.16.

► Cuadro 6.15

Resultados del modelo de regresión logística multinomial sobre la decisión final de la sentencia (coeficientes estimados)

Variable	Codificación=1	Logit 1: Condenatoria				Logit 2: Sobreseimiento			
		Coefficiente	E.E. ^{a/}	z	p	Coefficiente	E.E.	z	p
Intercepto	Intercepto	0,102	0,2114	0,48	0,630	-0,843	0,2456	-3,43	0,001
Tipo de delito	Contra la propiedad	1,100	0,2058	5,34	0,000	-0,393	0,2338	-1,68	0,093
	Sexuales	0,849	0,2085	4,07	0,000	-2,351	0,4295	-5,47	0,000
	Contra la vida	1,356	0,2249	6,03	0,000	-0,627	0,2719	-2,31	0,021
	Contra los deberes de la función pública	0,292	0,2221	1,31	0,189	-1,752	0,3497	-5,01	0,000
	Contra la fe pública	-0,250	0,2625	-0,95	0,341	0,044	0,2534	0,17	0,861
	Infracción a la Ley de Psicotrópicos	1,521	0,2466	6,17	0,000	-13,489	0,3708	-36,38	0,000
	Contra la autoridad pública	-0,837	0,4044	-2,07	0,039	-1,390	0,4986	-2,79	0,005
	Contra la libertad	0,310	0,2969	1,05	0,296	-0,399	0,3496	-1,14	0,254
	Infracción a la Ley de Armas y Explosivos	0,124	0,3659	0,34	0,734	-2,289	0,7677	-2,98	0,003
Tipo de tribunal	Tribunal colegiado	-1,122	0,0693	-16,19	0,000	-1,533	0,0915	-16,75	0,000
Nacionalidad imputado	Imputado extranjero	-0,335	0,0980	-3,42	0,001	0,324	0,1186	2,73	0,006
Sexo imputado	Imputado mujer	-0,272	0,0976	-2,79	0,005	-0,805	0,1443	-5,58	0,000
Sexo víctima	Víctima mujer	0,103	0,0857	1,21	0,227	-0,079	0,1257	-0,63	0,528
	Víctima otro	0,346	0,0767	4,51	0,000	0,055	0,1068	0,51	0,609
Años experiencia defensor	Variable continua	-0,498	0,2424	-2,05	0,040	-0,330	0,2435	-1,36	0,175
Años experiencia fiscal	Variable continua	-0,004	0,0042	-0,97	0,331	0,046	0,0061	7,51	0,000
Sexo fiscal	Fiscal mujer	-0,027	0,0048	-5,60	0,000	0,045	0,0063	7,20	0,000
Sexo juez	Juez mujer	0,051	0,0591	0,86	0,388	0,456	0,0855	5,33	0,000
Tipo de defensor	Defensor público	-0,113	0,0566	-1,99	0,046	-0,600	0,0818	-7,33	0,000
Tipo delito * Tipo defensor	Contra la propiedad * Defensor público	0,716	0,2668	2,68	0,007	0,932	0,2890	3,23	0,001
	Sexuales * Defensor público	0,762	0,2732	2,79	0,005	0,677	0,5423	1,25	0,212
	Contra la vida * Defensor público	0,288	0,2947	0,98	0,329	0,550	0,3456	1,59	0,111
	Contra los deberes de la función pública * Defensor público	0,602	0,3037	1,98	0,047	2,184	0,4082	5,35	0,000
	Contra la fe pública * Defensor público	1,042	0,3441	3,03	0,002	0,820	0,3266	2,51	0,012
	Infracción Ley de Psicotrópicos * Defensor público	0,452	0,3345	1,35	0,177	11,494	0,3708	31,00	0,000
	Contra la autoridad pública * Defensor público	0,909	0,4595	1,98	0,048	0,848	0,5492	1,54	0,123
	Contra la libertad * Defensor público	0,353	0,3950	0,89	0,372	-0,820	0,5409	-1,52	0,130
	Infracción Ley de Armas y Explosivos * Defensor público	0,859	0,4762	1,80	0,071	3,130	0,8241	3,80	0,000

a/ EE: error estándar.

Fuente: Fernández et al., 2016.

► Cuadro 6.16

Resultados del modelo de regresión logística multinomial sobre el tipo de proceso judicial (coeficientes estimados)

Variable	Codificación=1	Periodo: antes del 2008				Periodo: 2008 o posterior			
		Coefficiente	E.E. ^{a/}	z	p	Coefficiente	E.E.	z	p
Intercepto	Intercepto	-2,178	0,5351	-4,07	0,000	-1,526	0,4464	-3,42	0,001
Tipo de delito	Contra la propiedad	1,909	0,3822	4,99	0,000	1,721	0,2652	6,49	0,000
	Sexuales	2,704	0,4573	5,91	0,000	3,166	0,3946	8,02	0,000
	Contra la vida	-0,224	0,4775	-0,47	0,640	0,468	0,3517	1,33	0,183
	Contra los deberes de la función pública	-0,539	0,6379	-0,85	0,398	0,777	0,2969	2,62	0,009
	Contra la fe pública	0,782	0,5482	1,43	0,154	2,329	0,3708	6,28	0,000
	Infracción a la Ley de Psicotrópicos	4,583	0,5063	9,05	0,000	3,016	0,4018	7,51	0,000
	Contra la autoridad pública	0,114	0,4362	0,26	0,794	-0,573	0,4418	-1,30	0,195
	Contra la libertad	0,716	0,5260	1,36	0,174	0,885	0,4625	1,91	0,056
	Infracción a la Ley de Armas y Explosivos	0,050	0,5456	0,09	0,926	0,195	0,4702	0,42	0,678
Tipo de tribunal	Tribunal colegiado	-4,626	0,2819	-16,41	0,000	-5,270	0,2954	-17,84	0,000
Nacionalidad del imputado	Imputado extranjero	-0,495	0,2545	-1,95	0,052	0,765	0,2188	3,50	0,000
Sexo del imputado	Imputado mujer	-0,047	0,2147	-0,22	0,828	-0,232	0,2457	-0,94	0,345
Sexo de la víctima	Víctima mujer	0,189	0,1974	0,96	0,339	0,288	0,2366	1,22	0,223
	Víctima otro	0,373	0,1853	2,01	0,044	0,730	0,2057	3,55	0,000
Tipo de defensor	Defensor público	0,102	0,1789	0,57	0,568	-0,256	0,1872	-1,37	0,171
Sexo del defensor	Defensor mujer	0,233	0,1611	1,45	0,148	0,337	0,1634	2,06	0,039
Años de experiencia del defensor	Variable continua	-0,004	0,0119	-0,30	0,767	-0,009	0,0107	-0,80	0,425
Años de experiencia del fiscal	Variable continua	-0,065	0,0117	-5,57	0,000	-0,084	0,0149	-5,67	0,000
Sexo del fiscal	Fiscal mujer	0,444	0,1501	2,96	0,003	0,615	0,1543	3,99	0,000
Años de experiencia del juez	Variable continua	0,018	0,0157	1,16	0,245	-0,010	0,0134	-0,74	0,458
Sexo del juez	Juez mujer	-0,176	0,1463	-1,20	0,229	-0,224	0,1567	-1,43	0,154

a/ EE: error estándar.

Fuente: Fernández et al., 2016.

► Créditos

El insumo principal de este capítulo es la ponencia *Análisis del tipo de defensor y otros factores observables asociables con el resultado de los fallos emitidos por el Tribunal Penal del II Circuito Judicial de San José de Costa Rica entre el 2004 y el 2013*, elaborada por Alejandro Fernández, Andrés Fernández, Daniel Salazar y Rolando Leiva.

Borrador del capítulo: Jorge Vargas-Cullell.

Edición técnica: Jorge Vargas-Cullell y Evelyn Villarreal.

Asistentes de investigación: Rolando Leiva y Mario Herrera.

Corrección de cifras: Mario Herrera, Ariel Solórzano y Natalia Morales.

Lectores críticos: Rosaura Chinchilla, Alfredo Jones, Carlos Núñez y Marco Feoli.

Se agradece al personal de la Defensa Pública que brindó información en distintos momentos y colaboró en la interpretación de los resultados, entre ellos Diana Montero, Marta Iris Muñoz, Juan Carlos Salas, Abraham Sequeira y Mario Serrano.

Un agradecimiento especial a Mariana Álvarez, David Bolaños, Marilyn Carvajal, Paulina Chacón, Samantha Fonseca, María José Guzmán, María Jesús Hernández, Carolina Mendoza, Joanna Nelson, Ernesto Nuñez, Alejandro Robles, Alina Rodríguez, Univision Noticias de Miami y el diario La Nación, por contribuir con trabajo y fondos para la construcción, depuración y ampliación de la base de datos utilizada en este estudio. También a Rosaura Chinchilla y Marco Feoli por aportar insumos para el marco teórico. Y a Guillermo Fernández por plantear la inquietud investigativa central que motivó este trabajo.

Capítulo 7

Causas de la privación de libertad y perfil de la población penitenciaria



Síntesis de hallazgos y desafíos

Al analizar la rápida expansión de la tasa de encarcelamiento en Costa Rica, este capítulo identificó tres fuentes judiciales relevantes que inciden en la cantidad de personas privadas de libertad: el aumento de las sentencias condenatorias en juicios ordinarios, la entrada en funcionamiento de los tribunales de flagrancia y la frecuencia y duración de la prisión preventiva que los jueces y juezas dictan para arraigar a los imputados de delitos. Estas y otras condiciones incidieron en que la población carcelaria por 100.000 habitantes se incrementara en un 60% en la última década, hecho que a su vez ha generado una fuerte presión sobre la infraestructura penitenciaria, que no se amplió correlativamente en ese período. Cabe reconocer, sin embargo, que esta situación está empezando a cambiar en la actualidad.

Este Informe llama la atención sobre el bajo uso de las medidas alternativas. A nivel general, en el período 2005-2015 estas se aplicaron en menos de un tercio de los casos, aunque en los tribunales de flagrancia se utilizan con más frecuencia que en los ordinarios. Dejando de lado los delitos en los cuales la conciliación y resolución alterna no son una opción, se plantean dos hipótesis que deberán ser investigadas en el futuro. En primer lugar, las reformas legales posteriores a la promulgación del Código Procesal Penal han limitado los asuntos en que es posible dictar ese tipo de medidas. Pese a que este instrumento está previsto en el ordenamiento legal, los jueces y juezas deben verificar una serie de condiciones cada vez más restrictivas para emplearlo, y el universo de casos susceptibles de resolución por esta vía ha disminuido gradualmente. La segunda hipótesis es que puede haber falta de capacitación en las y los operadores de jus-

ticia, para cambiar la cultura del litigio por la cultura de la conciliación y la resolución alterna de disputas.

El capítulo constata que la mayoría de las personas condenadas con prisión efectiva proviene de grupos de población que viven en pobreza. En términos generales, los privados de libertad son hombres jóvenes pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos. Hasta abril de 2016 las personas encarceladas eran sobre todo hombres (93%), jóvenes (52% menores de 35 años y 77% menores de 45), costarricenses (87%). El 51% estaba en condición de soltería, divorcio o viudez y el 49% en relaciones de unión (matrimonio o unión libre). La mayoría desempeñaba oficios no profesionales, en particular asociados al comercio y la construcción, actividades en las que se registran altos niveles de informalidad.

Las mujeres, una minoría muy pequeña de las personas privadas de libertad (una en dieciséis) se dedicaban principalmente al servicio doméstico no remunerado. El 58% de la población detenida tiene niveles muy bajos de escolaridad, de primaria completa o incompleta y un 4,7% son personas analfabetas, proporción que casi duplica el promedio nacional de 2,4%.

Cuando se examinan las causas de encarcelamiento destacan cuatro delitos: contra la propiedad, contra la Ley de Psicotrópicos, sexuales y contra la vida.

La fuente principal que se utilizó para delinear el perfil de la población privada de libertad fue el sistema de información del Ministerio de Justicia, entidad que proporcionó la base de datos completa de personas retenidas en centros penitenciarios actualizada a abril de 2016. En la medida en que permite tener una “fotografía” de un momento específico, esta fuente resulta valiosa

para avanzar en el conocimiento de los temas investigados. Sin embargo, tiene una serie de limitaciones que dificultaron la elaboración de un perfil sociodemográfico completo de la población de interés. Por ello este Informe hace un llamado a mejorar la calidad de los registros administrativos de un área tan sensible para la tutela efectiva de los derechos ciudadanos.

► Hallazgos relevantes

- Entre 2005 y 2015 la cantidad de personas privadas de libertad prácticamente se duplicó, como resultado de un incremento cercano al 60% en la tasa de presos por cada 100.000 habitantes.
- La proporción de sentencias condenatorias empezó a crecer a partir de 2009, hasta alcanzar en 2015 casi dos terceras partes de los fallos emitidos en procesos ordinarios y más del 80% en los tribunales de flagrancia. De estas, las que implicaron privación de libertad ocasionaron que los nuevos ingresos a centros penitenciarios aumentaran de 2.371 en 2005, a 5.433 en 2015.
- En la primera década del Siglo XXI se aprobó más de una veintena de reformas a los códigos Penal y Procesal Penal, mediante las cuales se tipificaron nuevos delitos, se establecieron penas mayores y se crearon los tribunales de flagrancia. Estas decisiones no fueron acompañadas por un aumento en la capacidad del sistema penitenciario, que se mantuvo relativamente estable.
- Los delitos contra la propiedad son el principal motivo de las sentencias de prisión efectiva. De las personas que se encontraban en un centro penitenciario a mediados de 2016, un 39% ingresó por esa causa. En promedio descontaban penas de seis años, y el 85% había sido condenado por robo agravado.
- El trámite de delitos flagrantes representó un 34% del total de condenas penales en 2015, de las cuales 1.585 significaron prisión efectiva.
- Aproximadamente una de cada cuatro personas privadas de libertad es un preso sin condena. Aunque la proporción con respecto al total de la población penitenciaria no ha aumentado, en términos absolutos este grupo creció en alrededor de mil personas en la última década, con la consecuente presión sobre la capacidad de alojamiento del sistema.

CAPÍTULO 7

Causas de la privación de libertad y perfil de la población penitenciaria

Justificación

Desde el año 2007 los informes anuales del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura¹ han expresado preocupación por el creciente hacinamiento carcelario en Costa Rica. Pese al notable aumento de las personas privadas de libertad, no existen estudios sistemáticos sobre su perfil sociodemográfico ni sobre las causas de la sobrepoblación, que brinden a las autoridades competentes y a la ciudadanía en general información precisa y oportuna sobre este tema. Tal esfuerzo es particularmente relevante para contrarrestar prejuicios arraigados y sustentar la discusión pública en evidencia robusta. Pese a que ha crecido la tasa de encarcelamiento, el Poder Judicial es señalado por diversos actores por ser “suave” con la delincuencia, en una época en la que por el contrario, como se verá en este capítulo, se ha endurecido la respuesta del sistema de justicia. El presente capítulo empieza a llenar este vacío.

La sobrepoblación carcelaria implica una violación a los derechos humanos y a los compromisos internacionales asumidos por el Estado, y por ello es un tema sensible para la democracia costarricense. El capítulo ayuda a precisar los desafíos en esta materia, ya que es a partir del entendimiento claro de las causas de la privación de libertad que se puede gestionar, proyectar y evaluar una política penitenciaria respetuosa de los derechos humanos y el Estado de derecho, que evite o reduzca las condiciones de hacinamiento existentes hoy en día.

En las observaciones sobre el sexto informe presentado por Costa Rica al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, esa instancia mostró preocupación por el estado de las cárceles y recomendó la adopción de medidas eficaces para mejorar las condiciones materiales de los centros penitenciarios, reducir el hacinamiento y atender las necesidades básicas de las personas privadas de libertad. Hizo énfasis en el uso de medidas alternativas a la privación de libertad y señaló que la prisión preventiva debe imponerse solo de manera excepcional y no por períodos excesivamente prolongados (Comité de Derechos Humanos de la ONU, 2016).

Conceptos básicos

Para esta sección resulta útil la descripción del sistema penal costarricense presentada en el capítulo 6 de este Informe, en la cual se detalló el proceso que sigue un caso en la etapa jurisdiccional. Además de ese proceso, el sistema penal incluye la política criminal y la institución penitenciaria, dos componentes fundamentales para enmarcar el análisis de este capítulo, y que se explican a continuación.

Política criminal²

Se entiende por política criminal el conjunto de métodos e intervenciones por medio de los cuales una sociedad articula sus respuestas frente al fenómeno criminal.

1 Estos informes son preparados por la Defensoría de los Habitantes, entidad que actúa como representante del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Este Protocolo exige que el país cuente con el Mecanismo Nacional, encargado de visitar lugares de detención.

2 El texto que desarrolla este concepto fue tomado del capítulo 12, “El dilema estratégico de la seguridad ciudadana y el Estado democrático de derecho”, del Tercer Informe Estado de la Región (PEN, 2008).

Dos elementos se deben destacar de esta definición: “un conjunto de métodos” supone el recurso a medidas no exclusivamente represivas; por su parte, la “sociedad” designa no solo al aparato penal oficial, sino a otras instancias que tradicionalmente no han intervenido -o lo han hecho poco- frente al crimen. De acuerdo con la interpretación más clásica y formal, frente a aquellas conductas que en cualquier sociedad organizada se consideran inadmisibles, el Estado (titular del *ius puniendi*, una de sus atribuciones esenciales) suele reaccionar con dos tipos de medidas: el control y la prevención del delito. Sin embargo, las organizaciones sociales o los individuos también intervienen, de manera formal o informal, autorizada o no, en la política criminal de un país (Rico, 2007, citado en PEN, 2008).

Por último, la prevención es el conjunto de medidas que, dentro de una política criminal, están destinadas a impedir o limitar la comisión de un delito. En términos analíticos es posible distinguir entre la prevención situacional y la prevención social, aunque en la práctica una política criminal suele combinar ambas dimensiones.

En un Estado democrático de derecho, las relaciones entre el sistema de justicia penal, la política criminal y la prevención del delito son siempre difíciles. Las actividades de la policía son de gran utilidad para la sociedad, pero pueden ser la causa de serios peligros si, con el pretexto de evitar la comisión de un delito, se multiplican las limitaciones al ejercicio de las libertades individuales; asimismo, la participación ciudadana en la prevención del delito puede, en ciertas circunstancias, desencadenar actos contrarios a esas libertades.

En un plano más general, las garantías del derecho procesal pueden, en un momento determinado, favorecer a los acusados de un delito en detrimento del derecho de las víctimas a ser resarcidas del daño; o, en caso contrario, sanciones penales excesivas para ciertos delitos pueden introducir inequidades flagrantes en relación con las vigentes para otro tipo de delitos (por ejemplo, los de “cuello blanco”). Por otra parte, la política criminal efectivamente aplicada por las autoridades en una coyuntura específica -por ejemplo, las llamadas políticas de mano dura- pueden atentar contra las normas e instituciones del Estado de derecho.

Reformas penales de endurecimiento o “mano dura”

En materia penal, la “mano dura” se define como un conjunto de normas e intervenciones públicas que, con la pretensión de asegurar un mayor grado de seguridad a la ciudadanía, violan las garantías y derechos fundamentales previstos en las constituciones y tratados internacionales ratificados por los países. Entre estas normas se pueden mencionar el endurecimiento de las penas, la

creación de nuevos tipos penales (muchos justificados en la “guerra contra las drogas”), la conversión de las contravenciones o delitos menores en delitos graves (robo agravado), la militarización de la seguridad ciudadana y la disminución de los beneficios en el sistema penitenciario, así como de las penas alternativas.

En la literatura reciente también se ha utilizado como sinónimo de “punitivismo”, y de una de sus variantes, el “populismo punitivo”, que se da cuando con fines electorales se promete a la población formas más expeditas y estrictas de sancionar la delincuencia y combatir la impunidad, como la solución para los crecientes problemas de inseguridad ciudadana (Vargas, 2011).

En Centroamérica se han ensayado diversos tipos de leyes con este enfoque, pero ninguno ha tenido efectos en la disminución de la alta criminalidad que afecta al Istmo. En 2001 Honduras inauguró una ola de políticas de mano dura que aún subsisten en la región, con el lanzamiento de su campaña “Cero Tolerancia”. Se inició el camino hacia la participación sistemática del ejército en labores policiales, los allanamientos sin control judicial y las reformas constitucionales que amplían el plazo de la detención administrativa. En 2003 Guatemala puso en marcha el “Plan Escoba”, orientado al control y represión de las pandillas juveniles o maras, cuyas actividades fueron consideradas como la principal causa de inseguridad ciudadana, por encima del crimen organizado y el narcotráfico. Esta iniciativa contempló el despliegue conjunto de fuerzas policiales y militares, y capturas masivas de jóvenes sospechosos de pertenecer a distintas maras. Dos años después, en 2005, se ejecutó un nuevo plan, llamado “Guatemala Segura”, aplicado por los servicios policiales y 1.900 militares. En 2008 se estableció la pena de muerte y varias veces se han utilizado las declaratorias de estado temporal de excepción en zonas específicas del país.

En El Salvador los esfuerzos se han orientado fundamentalmente a combatir las maras, a las que en 2003 el Gobierno declaró como amenaza a la seguridad nacional. A pocos meses de las elecciones presidenciales se puso en marcha el plan “Mano Dura”, que consistía en focalizar la acción policial en pandillas en zonas marginales con elevados niveles de desorden social. En noviembre de ese año el Parlamento aprobó la “Ley Antimaras”, que incluía la creación de juzgados “antimaras” en todos los departamentos del país, el endurecimiento de penas y el otorgamiento de nuevas facultades a la policía para la detención de sospechosos. En 2004, el Ejecutivo elaboró y aplicó el plan “Súper Mano Dura”, el cual, pese a su nombre, fue menos riguroso que el anterior, pero también contempló operativos conjuntos policía-ejército en zonas marginales. En esta misma línea, en 2006 se aprobó la Ley contra Actos de Terrorismo (nº 108) y se establecieron los tribunales especializados previstos

en la “Ley del crimen organizado y delitos de realización compleja” (PEN, 2008).

En Costa Rica se han rechazado las intervenciones de este tipo, aunque sí se han presentado propuestas y, de hecho, se ha ampliado la normativa para incluir más figuras delictivas y aumentar las penas por delitos comunes, tal como se explicara más adelante, en la sección “Contexto”.

Modelo garantista penal

Ferrajoli distingue tres acepciones de la palabra “garantismo”, entre las cuales, para los fines de este capítulo, interesa reseñar la primera. En ella el “garantismo” es un modelo normativo de “estricta legalidad”, propio del Estado de derecho, que en el plano epistemológico se caracteriza como un sistema cognoscitivo o de poder mínimo, en el plano político como una técnica de tutela capaz de minimizar la violencia y maximizar la libertad, y en el plano jurídico como un sistema de vínculos impuestos a la potestad punitiva del Estado para garantizar los derechos ciudadanos (Ferrajoli, 1995).

Sistema penitenciario

El sistema penitenciario es el principal instrumento de la política criminal para impedir la libre circulación de las personas que han infringido las leyes, o están siendo procesadas por ello. Opera por medio de la prisión preventiva, la aplicación de medidas tutelares con regímenes seminstitutionalizados, o la reclusión en centros cerrados. En una democracia, la prisión es un instrumento coactivo de *ultima ratio*, es decir, se utiliza únicamente en ausencia de otras opciones. Excede los alcances de este apartado reseñar la amplia y diversa discusión académica que existe en torno a la teoría de la pena, es decir, a la justificación de la existencia o la utilidad de las penas carcelarias en la sociedad.

En Costa Rica, el sistema penitenciario está a cargo del Ministerio de Justicia, específicamente de la Dirección General de Adaptación Social³.

El Código Penal asigna a la pena privativa de libertad un carácter rehabilitador (artículo 51). Abundante jurisprudencia de la Sala Constitucional insiste en ese punto, así como en los principios de humanidad que deben protegerse durante la ejecución de la pena.

Las personas adultas ingresan al sistema penitenciario por las siguientes razones:

- D Por haber sido condenadas a prisión, ya sea que entren inmediatamente después de la sentencia, o tras la revocatoria de algún beneficio concedido para que cumplieran la pena en libertad.
- D Por haberse dictado en su contra prisión preventiva, esto es, la restricción de su libertad durante la tramitación de un proceso, sin que se haya dictado sentencia y con el fin de asegurar el trámite de la causa.
- D Por no pago de pensión alimentaria. En el sistema penal se denomina “apremiados” a las personas que se encuentran en esta situación.
- D Por existir una solicitud de extradición en su contra. Se trata de personas extranjeras que son requeridas por autoridades judiciales de otros países. A petición de estas últimas, Costa Rica las retiene y tramita su extradición para que enfrenten procesos o condenas pendientes; se les conoce como “extraditables”.
- D Por haber sido declaradas autoras de hechos delictivos pero a la vez inimputables, debido a su estado mental. En estos casos las personas son enviadas con medidas de seguridad al Centro de Atención para Personas con Enfermedad Mental en Conflicto con la Ley (Capemcol).
- D Por tener una condición migratoria irregular. Estas personas son enviadas al Centro de Aprehensión Temporal para Extranjeros en Condición Irregular (Catei)⁴.

El sistema penitenciario costarricense se organiza en cuatro niveles:

- D Programa institucional: se caracteriza por una contención física absoluta, por medio de barrotes, muros y personal de custodia. Este régimen se considera necesario en los casos de personas que constituyen una seria amenaza para la sociedad, o en los casos en que las personas deliberadamente optan por no someterse a medidas alternativas, para su reinserción en la sociedad.
- D Programa seminstitutional: corresponde a un régimen de contención semicerrado, donde se ubican las

³ Véase la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, n° 6739, de 28 de abril de 1982, el “Reglamento orgánico y operativo de la Dirección General de Adaptación Social”, publicado en La Gaceta n° 104, del 1 de junio de 1993, y el “Reglamento de derechos y deberes de los privados de libertad”, publicado en La Gaceta n° 103, del 31 de mayo de 1993. Más detalles en <http://www.mjp.go.cr/Dependencias/DGASDetalles>

⁴ Las últimas cuatro categorías (apremiados, extraditables, personas con medidas de seguridad e inmigrantes irregulares) no fueron incluidas en esta investigación porque no inciden en los niveles de hacinamiento, dado que las personas son retenidas o internadas en lugares distintos a los centros carcelarios.

personas sentenciadas que tienen una capacidad de convivencia adecuada, a las cuales además se les brinda la posibilidad de trabajar fuera del centro penitenciario y regresar a este para pasar una o más noches de la semana.

- ▮ Programa de atención en comunidad: es un régimen completamente abierto, sin contención alguna. En él participan personas que han recibido sanciones alternas a la prisión (suspensión del proceso a prueba, libertad condicional, incidente por enfermedad, medidas de seguridad, contravenciones, entre otras), quienes son referidas a las comunidades por las instancias judiciales competentes, bajo el marco de un plan de condiciones que debe ser cumplido con atención y control profesional, y en coordinación con las organizaciones e instituciones en el ámbito local
- ▮ Programa de atención a niños, niñas y adolescentes (NANA): se modificó a partir de la aprobación de Ley de Justicia Penal Juvenil (1996). Atiende a personas menores de edad a quienes se les ha impuesto una pena de prisión o alguna sanción socioeducativa. Cuenta con un Programa de Sanciones Alternativas y con el Centro de Formación Juvenil Zurquí (Vargas, 2011; Ministerio de Justicia, 2016).

Población privada de libertad

Las personas privadas de libertad son “individuos que se encuentran sujetos a la administración del Estado, el cual se reserva una potestad disciplinaria sancionatoria con el fundamento del mantenimiento y estabilidad del orden social. En Costa Rica la ausencia de una Ley de Ejecución Penal permite que los privados de libertad estén a la orden de lo que la administración estipule” (Guido y Castillo, 2013).

En la jurisprudencia internacional existen parámetros que debieran ser observados en relación con las condiciones de la población privada de libertad. En el caso “Montero Aranguren y otros contra Venezuela”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) recogió observaciones realizadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y señaló:

La Corte toma nota de que según el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (en adelante “el CPT”), una prisión sobrepoblada se caracteriza por un alojamiento antihigiénico y restringido, con falta de privacidad aun para realizar actividades básicas tales como el uso de las facilidades sanitarias; reducidas actividades fuera de la celda debido al número

de internos que sobrepasan los servicios disponibles; servicios de salud sobrecargados; aumento de la tensión en el ambiente y por consiguiente más violencia entre los prisioneros y el personal penitenciario. Este listado es meramente enunciativo. Asimismo, el CPT estableció que 7 m² por cada prisionero es una guía aproximada y deseable para una celda de detención. Por otro lado, la Corte Europea de Derechos Humanos consideró que un espacio de cerca de 2m² para un interno es un nivel de hacinamiento que en sí mismo era cuestionable a la luz del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y no podía considerarse como un estándar aceptable, y que una celda de 7 m² para dos internos era un aspecto relevante para determinar una violación de mismo artículo. En el mismo sentido, la Corte Europea consideró que en una celda de 16.65 m² en donde habitaban 10 reclusos constituía una extrema falta de espacio.

En Costa Rica, la Sala Constitucional ha señalado en múltiples resoluciones que la situación de hacinamiento, *per se*, es violatoria de derechos humanos, dado que conlleva un trato inhumano, cruel y degradante (Sala Constitucional, 1996, 2000 y 2015). Tanto este órgano como los tribunales de ejecución de la pena han objetado durante años la sobrepoblación y las condiciones de las cárceles, y han otorgado plazos para su corrección, que no se han cumplido.

Es importante indicar que, al menos en teoría, la pena privativa de libertad como medio para la rehabilitación de las personas (artículos 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 51 del Código Penal de Costa Rica, entre otras normas) no puede cumplirse en situación de hacinamiento. La insuficiencia de personal técnico para la atención de toda la población, la reducción de las posibilidades de estudio y trabajo para las y los reclusos, así como la utilización de espacios destinados a recreación, estudio o trabajo como dormitorios improvisados, convierten a la cárcel en simple encierro: “la función retributiva de la pena y el concepto de pena como castigo, -que en teoría se encuentran del todo superados por las nuevas tendencias criminológicas-, parecen cobrar absoluta validez en la realidad penitenciaria costarricense” (Sala Constitucional, 1996).

Tasa de encarcelamiento

Este concepto refiere a la cantidad de personas reclusas en centros penitenciarios con respecto a la población del país. Se utiliza como sinónimo de privación de libertad o tasa de privados de libertad.

Densidad penitenciaria

El indicador de densidad penitenciaria muestra la relación entre la capacidad de una prisión o un sistema penitenciario y la cantidad de personas allí alojadas. Resulta de dividir el número de personas entre el número de cupos disponibles y luego multiplicar por cien (Carranza, 2012). En Costa Rica pasó de 97,0 en 2006 a aproximadamente 145,8 en 2015.

Sobrepoblación penitenciaria

Cuando la densidad penitenciaria es mayor a 100 existe sobrepoblación, porque hay más personas presas que la capacidad prevista para una prisión o para la totalidad del sistema. De acuerdo con el Comité Europeo para los Problemas Criminales, la sobrepoblación se torna crítica, es decir, pasa a ser hacinamiento, cuando la densidad penitenciaria es igual a 120 o más. Esta definición fue adoptada por el Ilanud como un parámetro útil también para América Latina (Carranza y Huertas, 2015).

Prisión preventiva

Es una medida excepcional que busca asegurar el adecuado trámite de los casos, ya que se priva de libertad a la persona acusada para que no evada el proceso u obstaculice la recepción de la prueba. El autor costarricense Dr. Javier Llobet Rodríguez (1997), define la prisión preventiva como “la privación de libertad ordenada por el tribunal competente en contra del imputado antes de la existencia de sentencia firme, basada en el peligro de que se fugue para evitar la realización del juicio oral o la ejecución de la eventual sentencia condenatoria, o en el peligro de que vaya a obstaculizar la averiguación de la verdad, también se contempla esta privación de libertad para evitar el peligro de reiteración delictiva” (Sáenz, 2011).

Libertad condicional

La libertad condicional es un beneficio carcelario, regulado en los artículos 64 y 67 del Código Penal costarricense. Según Hernández (2014), “consiste en la facultad concedida por la ley a una persona para que el tiempo restante de su condena pueda cumplirlo en un régimen de libertad, es decir, fuera del centro penitenciario, estando únicamente bajo la supervisión de un juez y del Instituto de Criminología y siempre y cuando cumpla con ciertos requisitos determinados por ley. Este concepto también puede ser entendido como ‘Autorización de salida del penado del establecimiento en que está recluido cumpliendo pena privativa de libertad, luego del cumplimiento parcial de su condena, siempre que se den ciertas condiciones y se someta a otras por un determinado periodo de tiempo’.

Control de convencionalidad

A partir del caso “Almonacid Arellano versus Chile”, en 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha ido precisando en su jurisprudencia el contenido y alcance del control de convencionalidad, para llegar a un concepto complejo que incluye los siguientes elementos:

- Consiste en verificar la compatibilidad de las normas y otras prácticas internas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte.
- Es una obligación que corresponde a toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias.
- Es un control que debe ser ejercido de oficio por toda autoridad pública.
- Su aplicación puede implicar la supresión de normas contrarias a la CADH, o bien su interpretación conforme a la CADH, dependiendo de las facultades de cada autoridad pública.

Mora (2014), citado por Mora, señala que “el control de convencionalidad es un mecanismo de protección procesal que ejerce la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el evento en que el derecho interno (constitución, ley, actos administrativos, jurisprudencia, prácticas administrativas o judiciales, etc.) es incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros tratados –aplicables-, con el objeto de aplicar la Convención u otro tratado, mediante un examen de confrontación normativo (derechos internos con el tratado), en un caso concreto, dictando una sentencia judicial y ordenando la modificación, derogación, anulación o reforma de las normas o prácticas internas, según corresponda, protegiendo los derechos de la persona humana, con el objetivo de garantizar la supremacía de la Convención Americana”.

En este mismo sentido escribe Loiano (2008), quien sostiene que hay control de convencionalidad cuando el juez nacional evalúa la coincidencia entre la norma interna (sea constitucional o infraconstitucional) y los tratados sobre derechos humanos, con el objeto de identificar las contradicciones entre uno y otro, que pudieren generar la responsabilidad internacional del Estado.

En Costa Rica, la Sala Constitucional ha señalado que:

...debe advertirse que si la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano natural para

interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...) la fuerza de su decisión al interpretar la Convención y enjuiciar leyes nacionales a la luz de esta normativa, ya sea en caso contencioso o en una mera consulta, tendrá –de principio– el mismo valor de la norma interpretada (voto 2313-95, del 9 de mayo de 1995).

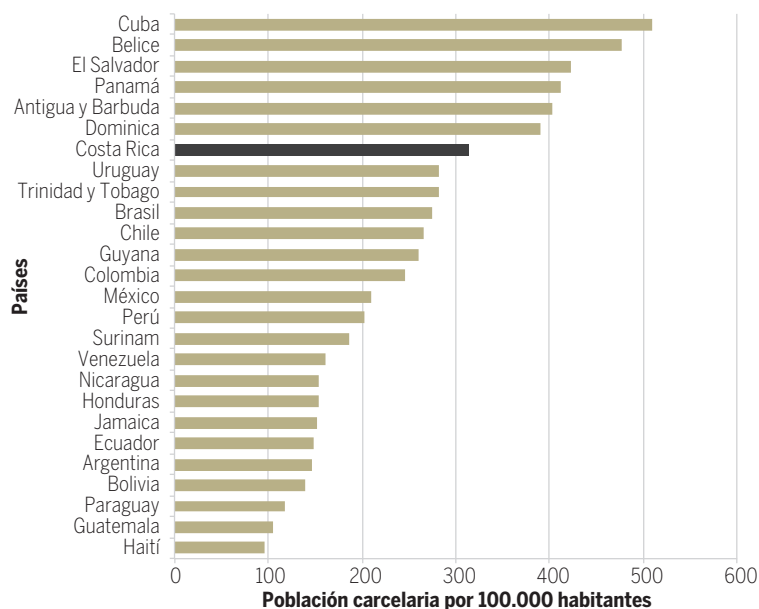
Para los efectos de este capítulo interesa analizar la convencionalidad de las normas relacionadas con la prisión preventiva en el país.

Contexto

Los altos niveles de encarcelamiento en América Latina y el Caribe han sido motivo de constante preocupación pública y objeto de numerosos estudios académicos (Mizrahi, 2014). Costa Rica no escapa a este panorama general: en 2013 su tasa de privación de libertad era de más de 300 personas por cada 100.000 habitantes, una cifra comparativamente alta en el mundo y muy superior al promedio de la región. Sin considerar a Belice y las pequeñas islas del Caribe, cuya reducida base poblacional incide en la magnitud del indicador, en ese año Costa Rica ocupaba el cuarto lugar de Latinoamérica, después de Cuba, El Salvador y Panamá (gráfico 7.1).

► Gráfico 7.1

Población carcelaria por 100.000 habitantes, según países de América Latina. 2013^{a/}



a/ Las cifras incluyen personas en prisión preventiva.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro Internacional de Estudios sobre Prisión, 2013.

La alta tasa de encarcelamiento en Costa Rica está asociada a dos fenómenos recientes. El primero es el rápido crecimiento de la población privada de libertad, que pasó de menos de 8.000 personas en 2005 a más de 13.000 diez años después, un incremento de más del 50% (gráfico 7.2). El segundo es el aumento correlativo de la sobrepoblación carcelaria.

Entre 2006 y 2008 no existía sobrepoblación, pero a partir de 2009 el problema emergió con fuerza, hasta llegar a un estimado de más de 4.000 personas por encima de la capacidad de alojamiento del sistema. Esta situación fue planteada con claridad por la Defensoría de los Habitantes de la República, en un informe de 2012 dirigido a la entonces presidenta Chinchilla (Defensoría de los Habitantes, 2012).

Una primera causa de la sobrepoblación fue la falta de inversión en nuevos espacios carcelarios durante la época de mayor crecimiento de la población privada de libertad (2009-2012). Diversos factores incidieron en esta situación, entre ellos problemas asociados a la eficiencia en la gestión institucional. Por ejemplo, en el período 2006-2009 no se ejecutó un alto porcentaje del presupuesto del Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes del Ministerio de Justicia y Paz. Las autoridades indican que la magnitud de las obras y la tramitomanía asociada a ellas impide que los trabajos previstos para un año determinado finalicen y se liquiden en ese mismo año; ello afecta la ejecución presupuestaria, ya que esta solo contempla los rubros realmente pagados y no los comprometidos (Londoño, 2016). A lo anterior se suma el hecho de que la magnitud de la inversión requerida sobrepasaba los recursos disponibles; estos últimos estaban muy orientados al mantenimiento de la infraestructura existente, por lo que fue necesario acudir al crédito externo para financiar los proyectos de ampliación. El trámite de ese endeudamiento, que requiere aprobación legislativa, tardó varios años.

De este modo, la respuesta pública al problema fue tardía y no se activó sino hasta que el problema había adquirido una dimensión significativa. El Ministerio de Justicia y Paz reporta que entre 2013 y 2014 se habilitaron 1.146 espacios carcelarios, entre 2015 y 2016 se agregarían 728 y para 2017 se proyecta la adición de 3.160. Sin embargo, por las pésimas condiciones de la infraestructura existente se deben eliminar 1.324 espacios (Ministerio de Justicia y Paz, 2015).

La ampliación que se encuentra en marcha permitirá disminuir, pero no eliminar, la sobrepoblación carcelaria. Según las proyecciones del Ministerio de Justicia y Paz, considerando los nuevos espacios, la tasa de sobrepoblación habrá bajado del 46,7% en diciembre de 2015, al 27,6% en diciembre de 2018. Se trata de una mejora considerable, pero no de un regreso a la situación que

prevalcía antes de 2008 (cero sobrepoblación) y, en todo caso, un nivel que no cumple con la meta prevista en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (cuadro 7.1).

Un segundo factor que ha acelerado el crecimiento de la población carcelaria son los cambios normativos. Sánchez (2011) documentó al menos veintitrés reformas a los códigos Penal y Procesal Penal en la primera década del siglo XXI, que endurecieron penas, crearon nuevas figuras delictivas y establecieron procedimientos que facilitaron la privación de libertad. Esta tendencia se originó en 1994, cuando la Asamblea Legislativa aprobó fuertes aumentos de las sanciones por diversos delitos, cuyas repercusiones aún se reflejan en la presión por más espacios en los centros penitenciarios. Estos cambios provocaron no solo un incremento absoluto de la población privada de libertad, sino también tiempos más largos de reclusión (gráfico 7.3). Son especialmente importantes las reformas al Código Penal promulgadas mediante las leyes 7389 y 7398, de abril y mayo de 1994. La primera elevó el tope máximo de las penas de veinticinco a cincuenta años, y la segunda eliminó la posibilidad de descuento por trabajo en la primera mitad de la condena. Este último aspecto significó, desde el punto de vista matemático, que el tiempo efectivo de cumplimiento de condenas se incrementara en un 25% (Sánchez, 2011).

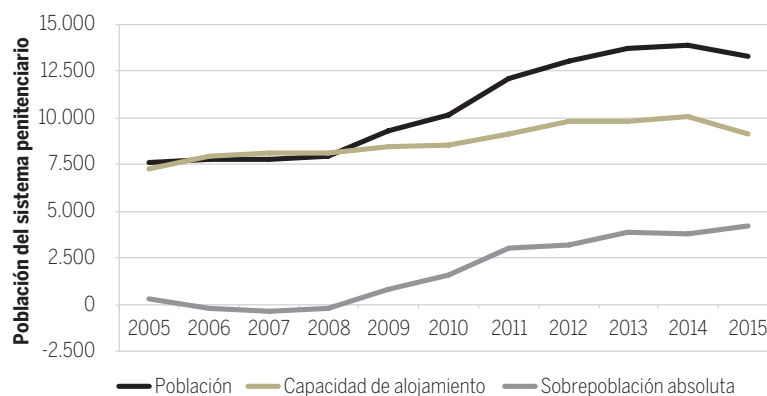
En 2002 se aprobó la Ley de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas⁵ (n° 8204, conocida como “Ley de Psicotrópicos”), que impone de ocho a quince años de prisión a quien distribuya, comercie, suministre, fabrique, elabore, refine, almacene o venda drogas. Estas conductas son clasificadas como delitos graves, cuya pena mínima es mayor que la del robo agravado o los abusos sexuales a menores. Además, en su sanción no se hace diferencia entre las personas que trafican grandes cantidades y las que venden al menudeo, por lo cual ha tenido un fuerte impacto en la población carcelaria, como se verá más adelante.

En 2007 se aprobó la “Ley para el fortalecimiento de la lucha contra la explotación sexual de las personas menores de edad” (n° 8590), por medio de la cual se reformaron algunos artículos sobre delitos sexuales, se crearon otros y se aumentó la protección penal absoluta a víctimas hasta los 13 años de edad (Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial, 2007). En 2008, la nueva Ley de Tránsito (n° 7331) impuso penas de prisión por conducción temeraria o en estado de ebriedad, así como por la participación en “piques”.

5 En 2009, la “Ley de fortalecimiento de la legislación contra el terrorismo” (n° 8719) cambió el nombre de esta normativa por el de “Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo”.

► Gráfico 7.2

Dinámica poblacional del sistema penitenciario, según capacidad de alojamiento y sobrepoblación. 2005-2015^{a/}



a/ A partir de febrero de 2015, para estimar la sobrepoblación carcelaria se utiliza la capacidad real (antes se usaba la capacidad instalada). Las cifras de 2015 llegan hasta el 19 de noviembre.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Justicia y Paz, 2015.

► Cuadro 7.1

Proyección de la sobrepoblación carcelaria a diciembre de 2018

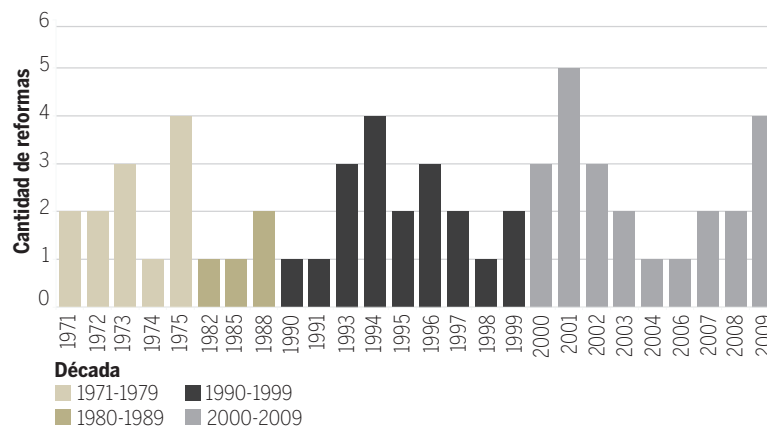
Fecha	Población	Capacidad	Porcentaje de sobrepoblación	
			Real	PND 2015-2018 ^{a/}
Diciembre de 2015	13.394	9.130	46,7	36,4
Diciembre de 2016	13.766	9.536	44,4	29,4
Diciembre de 2017	14.138	11.372	24,3	22,4
Diciembre de 2018	14.510	11.372	27,6	20,0P

a/ Porcentaje de sobrepoblación según las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018.

Fuente: Ministerio de Justicia y Paz, 2015.

► Gráfico 7.3

Reformas realizadas al Código Penal. 1971-2009



Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez, 2011.

En 2009 la “Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal” (n° 8720) incrementó las penas mínimas y máximas para algunas figuras delictivas, convirtió en delitos otros comportamientos que antes estaban tipificados como contravenciones, introdujo el procedimiento expedito para los delitos flagrantes y modificó la norma que regula la conciliación. En ese mismo año se promulgó la Ley contra la Delincuencia Organizada, que amplió los plazos para la tramitación de varios procesos, entre ellos el de prisión preventiva.

Unido a lo anterior, el menor uso de las salidas distintas al juicio y la frecuente aplicación de la prisión preventiva, contribuyeron al rápido aumento de la tasa de encarcelamiento. Algunos intentos por revertir esa tendencia, como la resolución alternativa de conflictos (RAC) y la justicia restaurativa siguen teniendo un alcance muy limitado, sobre todo en la materia penal (recuadro 7.1).

Nótese que las reformas de estos años coincidieron con el período gubernamental 2006-2010, durante el cual la inseguridad ciudadana se posicionó en la opinión pública como el principal problema del país y surgieron demandas por respuestas policiales y judiciales más efectivas frente al aumento de la violencia delictiva. La agenda legislativa y las políticas públicas respondieron a esas demandas, que fueron ampliamente reportadas por los medios de comunicación. Ese contexto facilitó

la aprobación expedita de más legislación para el control del crimen, pero no se previó su impacto en el sistema penitenciario (Beltrán, 2015).

Resultados de investigación

Causas de la privación de libertad

Entre 2005 y 2015 la cantidad de personas privadas de libertad prácticamente se duplicó. Este crecimiento no es el que cabría esperar teniendo en cuenta el aumento de la población nacional, puesto que la tasa de presos por cada 100.000 habitantes subió alrededor de un 60% en ese período. En los siguientes apartados se analizan tres fuentes que explican buena parte de ese ascenso: el incremento de las condenas, la creación de los tribunales de flagrancia y el uso frecuente de la prisión preventiva. El comportamiento de estas tres fuentes coincidió con un período en el que no aumentó de modo significativo la capacidad del sistema penitenciario, por lo que la situación antes descrita generó las tasas de hacinamiento más elevadas en la historia reciente del país.

Es claro que las causas del aumento de la población privada de libertad se encuentran en muy diversos ámbitos (social, económico, internacional), indicativos de un deterioro de la convivencia social. Sin embargo, este capítulo únicamente se enfoca en la aplicación de la normativa y la política criminal por parte del Poder Judicial, para explicar la evolución de la tasa de encarcelamiento.

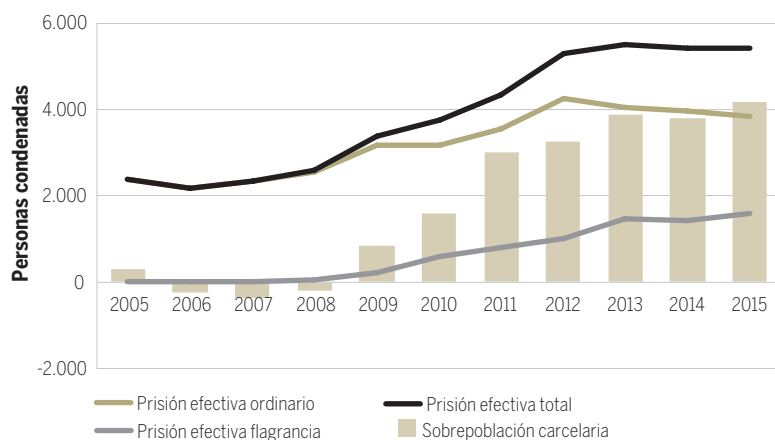
Más condenas a partir de 2009

Entre 2005 y 2008, de las sentencias dictadas por los tribunales penales la mitad o menos fueron condenatorias. Esa proporción empezó a crecer a partir de 2009, hasta alcanzar en 2015 casi dos terceras partes de los fallos emitidos en procesos ordinarios y más del 80% en los tribunales de flagrancia. En diez años se produjo un incremento de dieciocho puntos porcentuales, lo que en términos absolutos representa 5.200 personas condenadas más que en 2005.

Ahora bien, no todas las personas que reciben una condena son privadas de libertad, pues también se aplican sanciones como días multa, medidas de seguridad, ejecución condicional, penas alternas, entre otras. En promedio, la proporción de condenatorias que sí implican prisión efectiva fue de 66% en los procesos ordinarios entre 2005 y 2015, y de 52% en los de flagrancia en el período 2008-2015 (gráfico 7.4); en estos últimos, como se verá, se usan con más frecuencia las sanciones alternativas. El número de personas ingresadas en algún centro penitenciario se duplicó, al pasar de 2.371 en 2005, a 5.433 en 2015. Mientras tanto, la capacidad del sistema se mantuvo relativamente estable, lo que produjo un crecimiento récord de la sobrepoblación.

Gráfico 7.4

Evolución de las condenas con prisión efectiva y sobrepoblación carcelaria^{a/}. 2005-2015



a/ A partir de febrero de 2015, para estimar la sobrepoblación carcelaria se utiliza la capacidad real (antes se usaba la capacidad instalada). Las cifras de 2015 llegan hasta el 19 de noviembre.

Fuente: Anuarios Judiciales del Poder Judicial y Ministerio de Justicia y Paz, 2015.

▮ Recuadro 7.1

Alcances de la justicia restaurativa en Costa Rica

La justicia restaurativa es un modelo de resolución de conflictos en el sistema penal. Los Estados miembros del Consejo Económico y Social de la ONU la han definido como “una respuesta evolutiva al delito que respeta la dignidad y la igualdad de todas las personas, favorece el entendimiento y promueve la armonía social mediante la recuperación de las víctimas, los delincuentes y las comunidades” (ONU, 2002). En síntesis, busca reparar el daño causado por el ofensor a través de procesos cooperativos que incluyen a todos los involucrados, generalmente con la ayuda de un facilitador (Van Ness, 2006).

En Costa Rica, la Constitución Política tutela la reparación de los daños sufridos por la víctima (artículo 41) y el Código Procesal Penal establece que los tribunales deben resolver los conflictos y contribuir a restaurar la armonía social entre las partes (artículo 7). En esta línea, un antecedente importante en el Poder Judicial es la instauración de los métodos de resolución alternativa de conflictos (RAC) a inicios de los años noventa, con los cuales se buscaba propiciar la generación de jurisprudencia sobre las condiciones óptimas para implementar prácticas de conciliación, así como el marco legal para el desarrollo de la justicia restaurativa en el país.

Este proceso también impulsó la creación de un andamiaje institucional compuesto por las oficinas de Defensa Civil de las Víctimas (fundada en 1994), Atención y Protección de la Víctima del Delito (1999) y Medidas Alternas y Justicia Restaurativa (2005) del Ministerio Público, así como el Departamento de Trabajo Social y Psicología (1996) y el Centro de Conciliaciones (1998) del Poder Judicial. La Escuela Judicial y la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (Conamaj) han tenido un rol importante en la capacitación del personal a cargo de las instancias mencionadas.

En 2011 empezó a funcionar el Programa de Justicia Restaurativa, como una iniciativa impulsada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para la aplicación unificada de este modelo en el país, en todas las etapas del proceso penal y con mecanismos de seguimiento. Una de las características del Programa ha sido el énfasis en la coordinación entre instituciones de los tres poderes de la República, así como con organizaciones privadas y de la sociedad civil. En 2015, solo en materia penal juvenil se contó con una red de apoyo a nivel nacional conformada por 753 entidades.

El Programa también ha tenido un impacto en el diseño institucional del sistema penal, mediante la aprobación de diversos protocolos para la aplicación de la justicia restaurativa en casos de violencia de género o delitos flagrantes, y la aprobación, en agosto de 2015, de la “Política pública de justicia juvenil restaurativa”, por parte del Consejo Social de la Presidencia de la República. Actualmente el modelo se puede aplicar en casos de delitos sexuales cometidos contra personas mayores de edad, agresión con arma y lesiones leves entre personas unidas por relaciones de parentesco, desobediencia a la autoridad, maltrato, ofensas a la dignidad, restricción a la libertad, limitación al ejercicio del derecho de propiedad, daño y/o sustracción patrimonial, fraude de bienes, incumplimiento de una medida de protección, y violencia física y psicológica. En 2015 el Programa atendió 305 víctimas; 761 personas ofensoras recibieron 11.369 horas de terapia por parte del Instituto de Alcoholismo y Fármaco dependencia (IAFA) y otras organizaciones. Además, brindaron 55.182 horas de servicio a la comunidad. También se dio seguimiento a 715 casos previamente atendidos y, en materia penal, se efectuaron 719 reuniones restaurativas con un plazo de resolución de alrededor de treinta días (Poder Judicial, 2016)⁶.

⁶ Los datos corresponden al período entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2015.

El aumento de las condenas coincidió con las reformas al Título III del Código Penal, y la promulgación de la “Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal” (que introdujo el procedimiento de flagrancias)⁷ y la Ley contra la Delincuencia Organizada (2009). La aprobación de normativa con un enfoque punitivo, es decir, con tipificación de más delitos, incremento de las penas y reducción del margen para aplicar medidas alternas, explica buena parte del aumento en las sentencias con prisión efectiva, tanto en los tribunales ordinarios como, a partir de 2010, en los de flagrancia.

Hay despachos con concentraciones importantes de sentencias condenatorias. La mitad de las dictadas entre 2005 y 2015 se originó en ocho tribunales (siete ordinarios y uno de flagrancia), cuatro de ellos localizados en San José (28%) y los restantes en las cabeceras de las provincias más densamente pobladas, aunque no hay una relación unívoca entre el tamaño de la población y el número de condenas. El Primer Circuito Judicial de San José, pese a que atiende una población muy inferior a la de la mayoría de los otros circuitos, concentró el mayor porcentaje de condenas en la década analizada (cuadro 7.2).

El crecimiento de las condenatorias está asociado

directamente a los delitos contra la propiedad, que son el principal motivo de las sentencias de prisión efectiva. De las personas que se encontraban en un centro penitenciario a mediados de 2016, el 39% ingresó por esa causa. En promedio descontaban penas de seis años, y el 85% había sido condenado por robo agravado.

Este tipo de delito tiene una sanción de cinco a quince años de cárcel, lo cual hace imposible la ejecución condicional de la pena, pues esta solo es viable en casos que ameritan menos de tres años de prisión. La reforma de 1982 al Código Penal (Ley 6726) también restringió las condiciones bajo las cuales se aplica este mecanismo y además estableció que únicamente se requiere que participen tres personas o más para que un robo se clasifique como agravado, con violencia sobre las personas o la propiedad. Por su parte, la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal ha tendido a reafirmar el uso de esta figura criminal con criterios más bien amplios⁸. En la actualidad se encuentra en la corriente legislativa un proyecto de ley (expediente 14.490) que propone –entre muchas otras acciones– disminuir la rigurosidad de esa figura, reducir a tres años la pena mínima y definir con claridad el nivel de alta violencia que confiere a un robo el carácter de agravado⁹.

▮ Cuadro 7.2

Tribunales con más condenas acumuladas. 2005-2015

Tribunal	Competencia normal	Total de condenas	Porcentaje	Acumulado
San José (Primer Circuito)	137.700	6.849	10,2	10,2
Flagrancia en el Segundo Circuito Judicial de San José	475.567 ^{a/}	5.047	7,5	17,6
Alajuela	353.160	4.066	6,0	23,7
Liberia	114.804 ^{b/}	3.768	5,6	29,3
Cartago	554.981	3.697	5,5	34,7
Sur Oeste, Pavas	433.780	3.608	5,3	40,1
Segundo Circuito Judicial de San José	475.567	3.195	4,7	44,8
Limón	178.835	3.302	4,9	49,7
Demás circuitos		33.917	50,3	100,0
Totales	2.724.394	67.449	100,0	

a/ El Tribunal de Flagrancia del Segundo Circuito de San José tramita de lunes a viernes los casos de Goicoechea, Moravia, Coronado, Curridabat, Montes de Oca y Tibás, mientras que los fines de semana y días feriados o no hábiles el servicio se amplía a los tres circuitos judiciales de San José, excepto Puriscal, con lo cual la población atendida asciende a 1.358.861 personas.

b/ La sede de Liberia tiene competencias extraordinarias debido a que en juicios unipersonales brinda servicio a los cantones de Liberia, La Cruz y Bagaces, pero en juicios colegiados atiende, además de los anteriores, los cantones de Cañas y Abangares, que agregan 164.300 personas.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

7 Los tribunales de flagrancia fueron creados mediante la Ley 8720, del 4 de marzo de 2009, denominada “Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal”.

8 Existe un debate sobre los criterios que se utilizan para determinar cuándo un robo es agravado y si este se consumó o fue una tentativa. Pueden encontrarse posturas muy estrictas o muy flexibles entre los jueces y juezas, quienes deben decidir –con base en las evidencias– si las personas imputadas estaban organizadas previamente para cometer el robo, si se ejerció violencia sobre las cosas y en qué grado. Más detalles sobre este tema pueden consultarse en diversas resoluciones sobre la disponibilidad y el apoderamiento de los bienes robados, la etapa de consumación y agotamiento del delito, y el rechazo de medidas alternativas como la reparación integral del daño (Sala Tercera, 2009 y 2017 y Ministerio Público, 2008).

9 El proyecto es resultado del esfuerzo multidisciplinario de diferentes sectores, preocupados por la aplicación desproporcionada de la ley penal en algunos casos. La propuesta introduce criterios de proporcionalidad en la sanción de los delitos contra la propiedad y promueve la inserción social de las personas infractoras (Nexos, 2016).

La sobrepenalización del robo agravado se ha producido en varios países, especialmente de Sudamérica, donde no se han obtenido resultados positivos en términos de reducción de la incidencia de este delito, pero sí efectos importantes en el crecimiento de la población penitenciaria (Nureña, 2015)¹⁰.

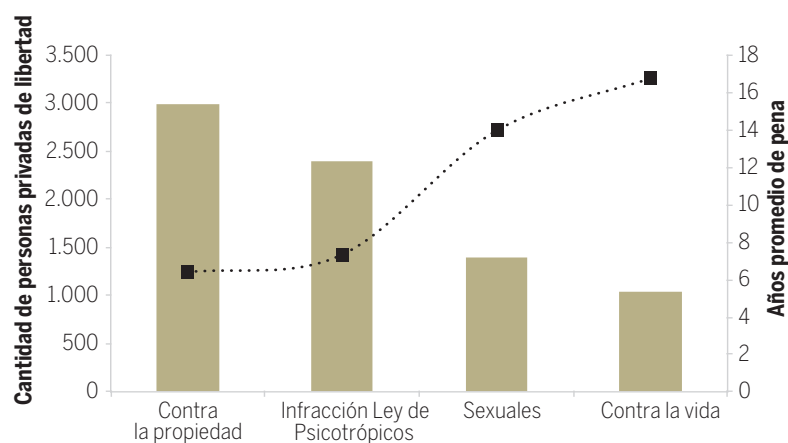
De las sentencias condenatorias dictadas entre 2009 y 2015 el número de las que sancionaron a personas reincidentes pasó de 1.115 a 1.827, pero se mantuvo relativamente constante como porcentaje del total de condenas (cuadro 7.3). En el sistema penitenciario los números absolutos son muy importantes, puesto que cada nuevo ingreso significa un espacio disponible menos. Desde 2010 las personas reincidentes representan entre un 68% y un 44% del total de la sobrepopulación carcelaria, con un promedio cercano al 50%, asumiendo que todas ellas van a prisión.

La condición de no reincidente (o “primario”) es indispensable para recibir el beneficio de libertad condicional. Por lo tanto, es fundamental que existan criterios y procedimientos unificados para certificar si una persona es reincidente o no. Como parte de las investigaciones realizadas para este Informe, se revisaron 88 expedientes de solicitud de libertad condicional presentadas por privados de libertad en 2016 en el Juzgado de Ejecución de la Pena de San José, y se analizó la forma en que se valoró este criterio en cada uno de ellos. Este ejercicio permitió identificar dos situaciones que dieron lugar a una errónea clasificación de las personas como reincidentes:

- La normativa establece que, transcurrido un plazo determinado, el antecedente delictivo de una persona debe ser eliminado de su historial. Sin embargo, se siguen emitiendo certificaciones que incluyen el delito previo, aunque sí se consigna la fecha de cancelación del registro. En estos casos, si los operadores del sistema, tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio de Justicia, no revisan detalladamente el documento, no verán la fecha que indica si está cancelado o no el registro, y tendrán como reincidente a una persona que no lo es.
- En otros casos no se realiza la unificación de las penas, que puede hacerse cuando sobre una misma persona han recaído varias condenatorias que, por las fechas de comisión de los delitos y de celebración del juicio, pudieron haberse dictado en una sola sentencia. Si este procedimiento no se lleva a cabo, la

► Gráfico 7.5

Cantidad de personas privadas de libertad y años promedio de pena según grandes grupos de delitos, para personas con expedientes activos a abril de 2016^{a/}



a/ El número de personas que se muestra es menor al que efectivamente estaba en prisión en 2016, debido a que solo se utilizaron los registros para los que se tiene datos sobre la duración de la pena.

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez, 2011

► Cuadro 7.3

Condenas en los tribunales penales, según reincidencia. 2009-2015

Año	Total de condenas	No reincidentes	Reincidentes	Porcentaje de reincidencia
2009	4.969	3.854	1.115	22,4
2010	6.039	4.944	1.095	18,1
2011	7.074	5.682	1.392	19,7
2012	8.085	6.406	1.679	20,8
2013	8.777	6.933	1.844	21,0
2014	8.828	6.740	2.088	23,7
2015	8.871	7.044	1.827	20,6

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

¹⁰ Las penas para el robo agravado son de tres a quince años en Argentina, Brasil y Portugal, de diez años en Suiza, de dos a cinco años en España y de dos a diez años en México.

persona aparecerá con una sentencia previa, por lo que será clasificada como reincidente sin serlo y, por ende, no tendrá acceso a beneficio alguno.

Estos registros son determinantes para fijar medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, ya sea al momento de dictarse la sentencia, para otorgar el beneficio de ejecución condicional de la pena, o durante el cumplimiento de la sanción, para optar por la libertad condicional. Por eso, un cuidadoso tratamiento de la reincidencia podría disminuir la población carcelaria.

Creación de los tribunales de flagrancia generó una nueva fuente de privación de libertad

De conformidad con el artículo 236 del Código Procesal Penal, un caso de flagrancia se presenta cuando el autor de un delito es sorprendido cometiéndolo o inmediatamente después, mientras es perseguido o si tiene objetos o rastros que hagan presumir de forma vehemente que acaba de participar en un hecho delictivo.

Para este tipo de casos existen despachos especializados: los tribunales de flagrancia. En ellos se omite la etapa intermedia y el procedimiento judicial que se desarrolla es totalmente oral y expedito. El servicio funciona las veinticuatro horas del día.

En el período en que se discutió la creación de estos tribunales, prevaleció la tesis que enfatizaba en la necesidad de establecer procesos rápidos para lograr mayor

efectividad en el combate a la delincuencia común, sobre otros argumentos relacionados con la posible violación de derechos procesales y la capacidad de la defensa para actuar en plazos tan perentorios (Beltrán, 2015; Delgado y Araya, 2011). Por el momento el Poder Judicial no ha realizado una evaluación del impacto de esta reforma. Interesaría conocer los resultados concernientes a ambas preocupaciones, es decir, si ha mejorado la capacidad punitiva del sistema penal y se han descongestionado los tribunales ordinarios, y cuáles han sido las repercusiones para la tutela de derechos de las partes involucradas.

En 2015 existían catorce tribunales de flagrancia repartidos por todo el país. Las estadísticas del Poder Judicial reportan las sentencias y condenas de estos juzgados a partir de 2008, iniciando con el plan piloto que se ejecutó en el Segundo Circuito Judicial de San José (gráfico 7.6). El trámite de delitos flagrantes pasó de representar un 2% de las condenas de los tribunales penales en aquel año, a un 34% en 2015 (gráfico 7.7). En términos absolutos esto equivale a alrededor de 79 condenas en 2008 versus 3.040 en 2015, de las cuales 1.585 significaron prisión efectiva.

El gráfico 7.4 (presentado páginas atrás) muestra cómo el aumento de la sobrepoblación carcelaria coincide con la curva de crecimiento del número de personas condenadas a prisión efectiva por delitos flagrantes. Aunque también se incrementó la prisión efectiva dictada por los tribunales ordinarios, no hay duda de que esta es una nueva fuente que ha generado presiones crecientes sobre el sistema penitenciario y que se desarrolló a partir de una reforma legislativa que no previó sus efectos en el conjunto del sistema de administración de justicia.

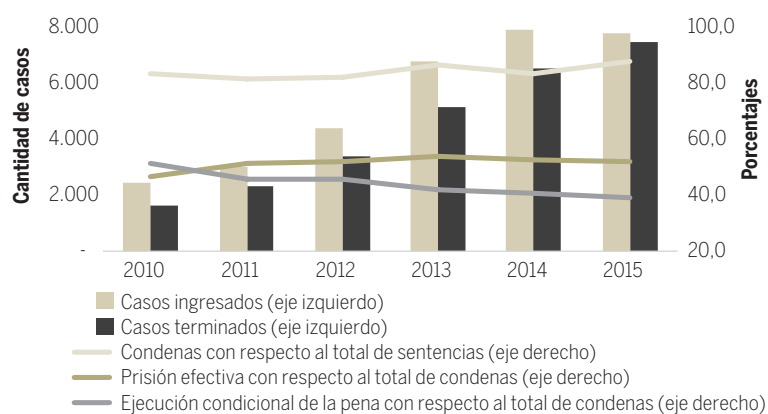
Para ilustrar el impacto de los tribunales de flagrancia en el encarcelamiento se puede analizar una situación hipotética, en la que se suprime el porcentaje de sentencias condenatorias con prisión efectiva dictadas por esos juzgados. En ese escenario, la sobrepoblación se habría reducido un 27% en 2009, un 37% en 2010, un 27% en 2011, un 31% en 2012, un 38% en 2013, un 42% en 2014 y un 38% en 2015 para un promedio de 34%.

Uso de medidas alternas: ejecución condicional y libertad condicional

En el Derecho Penal el encarcelamiento se considera la última opción, por lo drástico de sus consecuencias. Por eso la normativa vigente prevé una serie de mecanismos para evitarla¹¹ (recuadro 7.2), que pueden ser medidas alternativas a la prisión o beneficios que reducen la permanencia en un centro cerrado.

Gráfico 7.6

Indicadores seleccionados de los Tribunales de Flagrancia. 2010-2015^{a/}



a/ Los casos ingresados incluyen también reingresos.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

11 Otras medidas contempladas en la legislación costarricense incluyen el descuento por trabajo, la ejecución condicional de la pena, la libertad condicional, el régimen de confianza, la conmutación, la amnistía y el perdón judicial; todas ellas difieren en sus características y los requisitos para su aplicación. Véase más detalle en Hernández, 2014.

Una de las medidas más utilizadas en el sistema costarricense como alternativa a la privación de libertad es la ejecución condicional de la pena. Según los artículos 59 y 60 del Código Penal, esta se puede aplicar siempre que la pena sea menor a tres años de prisión, la persona no haya sido condenada antes (es decir, que no sea reincidente) y muestre arrepentimiento y voluntad de reparar el daño. La verificación de estos requisitos es responsabilidad del juez o jueza y del Instituto Nacional de Criminología.

Hay diferencias en el uso de estas medidas entre los tribunales ordinarios y los de flagrancia. Los segundos utilizan más el beneficio de ejecución condicional de la pena (en promedio, un 43% de las condenas desde 2008), aunque se nota una disminución en los últimos años. En todo caso, la prisión efectiva es menor en los tribunales de flagrancia que en los ordinarios (53% contra 66%).

El comportamiento de estos indicadores es relevante. Si por algún motivo se dificultara la aplicación de medidas alternas, debido, por ejemplo a un incremento de las penas superiores a tres años, o cambios en la definición de la reincidencia, el peso de la prisión efectiva aumentaría, y se convertiría en un disparador del hacinamiento carcelario.

Los tribunales ordinarios aplican la ejecución condicional a un tercio de sus condenatorias (31%), proporción que se mantiene relativamente estable desde 2005, y que solo presentó reducciones leves con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, en 2008 (cuadro 7.4).

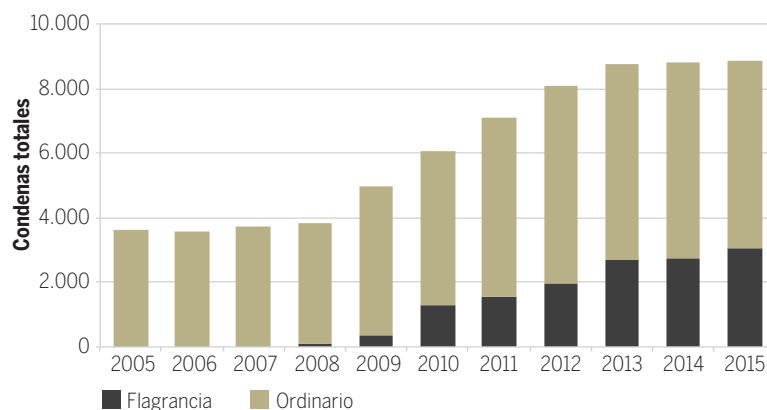
En la categoría de beneficios carcelarios, la libertad condicional brinda a quienes están descontando prisión la posibilidad de solicitar al juez o jueza de ejecución de la pena, que es la persona encargada de velar por el debi-

do cumplimiento de la condena y las medidas de seguridad, que les permita salir bajo las condiciones que se les señalen (artículo 66 del Código Penal). De conformidad con los artículos 64 y 65 del Código Penal, los privados de libertad pueden optar por este beneficio cuando tengan cumplida la mitad de la pena y no hayan sido condenados con anterioridad con una sanción mayor a seis meses de cárcel.

Dado que la solicitud oportuna y el trámite expedito de las solicitudes de libertad condicional pueden incidir en la sobrepoblación carcelaria, para este capítulo se consideró pertinente investigar el tema. A falta de estadísticas sistemáticas, se realizó un ejercicio exploratorio en el Juzgado de Ejecución de la Pena del Primer

► Gráfico 7.7

Condenas totales, según tipo de tribunal. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

► Cuadro 7.4

Personas condenadas por los tribunales de flagrancia y ordinarios, según tipo de pena. 2005-2015

Año	Distribución porcentual ^{a/}					
	Total de condenas		Prisión efectiva		Ejecución condicional	
	Tribunal ordinario	Flagrancia	Tribunal ordinario	Flagrancia	Tribunal ordinario	Flagrancia
2005	3.628		65,4		31,3	
2006	3.586		60,7		34,5	
2007	3.736		62,6		32,3	
2008	3.777	79	67,6	53,2	28,8	46,8
2009	4.605	364	68,6	61,3	28,2	36,0
2010	4.765	1.274	66,2	46,5	30,2	51,3
2011	5.519	1.555	64,1	51,4	32,7	45,3
2012	6.140	1.945	69,5	51,8	27,0	45,6
2013	6.076	2.701	66,4	53,9	30,2	41,8
2014	6.089	2.739	65,2	52,4	30,6	40,6
2015	5.831	3.040	66,0	52,1	30,6	39,0

a/ Los porcentajes no suman 100% debido a que se excluye las penas no clasificadas como prisión preventiva o ejecución de la pena

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

▮ Recuadro 7.2

El dispositivo electrónico: nuevas medidas alternas a la privación de libertad

Más de la mitad de las condenas penales en Costa Rica son menores a diez años de prisión. Cuando son inferiores a tres se concede la ejecución condicional de la pena y si no sobrepasan los seis existe la posibilidad de ordenar arresto domiciliario con dispositivo electrónico.

Esta nueva clase de sanción está prevista en la "Ley sobre mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal" y, cumpliendo el ya mencionado requisito de la duración de la pena, puede aplicarse en cualquier caso que no haya sido tramitado por el procedimiento especial de crimen organizado, ni se trate de un delito sexual contra menor de edad o se haya utilizado arma de fuego; además se requiere que la persona condenada no sea reincidente. La Ley dispone que, con las mismas restricciones, el dispositivo electrónico también puede usarse como medida cautelar (artículo 5) o al concederse la libertad condicional (artículos 4 y 10).

La normativa incluye además el procedimiento abreviado (en el cual la persona imputada acepta los cargos a cambio de una reducción de la pena mínima prevista en el tipo penal) y en una amplia gama de delitos permite el uso del dispositivo, en lugar del encarcelamiento.

Esta opción no necesariamente es inocua y puede generar un control mayor del requerido, pues personas que tienen derecho a la ejecución condicional de la pena, la libertad condicional o una medida cautelar diferente a la prisión, podrían quedar sujetas a un dispositivo que las estigmatiza. Esta opción debería reservarse a las condenas de entre tres años y un día y seis

años de cárcel, para que no se convierta en una alternativa a la libertad, antes que en una alternativa a la prisión.

En todo caso, se trata de una ley vigente, que brinda a las personas contra quienes se tramita una causa penal la oportunidad de mantenerse en libertad durante el proceso. Hasta principios de 2017 no estaba siendo aplicada por las y los operadores del sistema, en vista de que no se ha concretado la compra de brazaletes electrónicos. Sin embargo, no puede alegarse falta de recursos o trabas burocráticas para no implementar una pena alternativa a la prisión, en un contexto de hacinamiento que obstaculiza el fin rehabilitador del encarcelamiento. Además existen otros tipos de dispositivos electrónicos que pueden usarse para monitorear la ubicación de las personas. En marzo de 2017 se puso en marcha una prueba piloto para la implementación de esta normativa. Algunos tribunales abogan por la aplicación inmediata de la citada ley. El Tribunal de Apelación de Sentencia del Segundo Circuito Judicial de San José ha enfatizado en la necesidad de fundamentar en los fallos la razón por la cual no se hace uso del monitoreo electrónico, cuando se cumplan los requisitos para ello (Tribunal de Apelación de Sentencia Penal, 2015a y 2015b). Por su parte, el Tribunal de Apelación de Sentencia del Tercer Circuito Judicial de Alajuela ha considerado la posibilidad de usar dispositivos electrónicos distintos al brazalete (Tribunal de Apelación de Sentencia Penal, 2015c).

Fuente: Londoño, 2016.

Circuito Judicial de San José, donde se seleccionó y revisó una muestra aleatoria de 88 expedientes terminados con libertad condicional, entre los años 2010 y 2015.

El estudio reveló un aumento de la participación de la Defensa Pública en estos procesos y un descenso en la gestión de los centros penitenciarios. Un porcentaje considerable de las solicitudes es presentado por los mismos internos, mientras que las acciones de la defensa privada en este ámbito son escasas (cuadro 7.5).

Son varias las causas por las cuales se resuelve y archiva una gestión de libertad condicional: se rechaza porque incumple algún requisito, se deniega luego de la valoración técnica, se otorga o el solicitante pierde interés. Esta última es la principal causa de finalización, con un promedio ascendente que llegó al 73% en 2015.

La presentación tardía de la solicitud muchas veces ocasiona la posterior pérdida de interés, por lo que se debe buscar una manera para que las gestiones se inicien

▮ Cuadro 7.5

Parte gestora de las solicitudes de libertad condicional

Escrito inicial	Total			Distribución porcentual		
	2010	2014	2015	2010	2014	2015
Defensa Pública	6	9	9	17,1	29,0	40,9
Centro Penal	22	11	7	62,9	35,5	31,8
Persona interna	6	9	5	17,1	29,0	22,7
Abogada o abogado privado	1	2	1	2,9	6,5	4,5
Total	35	31	22	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de expedientes del Juzgado de Ejecución de la Pena de San José.

unos meses antes del cumplimiento de la mitad de la pena. En ese tiempo se realizarían los estudios necesarios y se elaboraría el informe del Instituto Nacional de Criminología, de modo que se pueda resolver en el momento en que la persona privada de libertad adquiere el derecho al beneficio¹².

Las gestiones se han ido resolviendo con mayor celeridad (de un promedio de 10 meses en 2010 a 4 meses en 2014), mientras que el tiempo de presentación de las solicitudes se ha mantenido estable (alrededor de 4 meses después de adquirido el derecho). No obstante, la combinación de estos dos factores sigue ocasionando que la persona pierda el interés u opte por otros beneficios. Aunque excepcionales, se registran casos de procesos lentos, entre ellos uno que tardó 26 meses y otro en el que la gestión se inició 39 meses después de cumplida la mitad de la pena.

La revisión de expedientes reveló algunas debilidades a las que conviene dar seguimiento en nuevas investigaciones, a saber:

- ▮ Algunas solicitudes denegadas contenían aspectos favorables en los informes técnicos, o contaban con la recomendación del Instituto Nacional de Criminología para otorgar el beneficio, de modo que su denegatoria pudo haber sido apelada, pero en la mayoría de los casos ello no se hizo. Solo se encontraron cuatro apelaciones de la Defensa y dos del Ministerio Público.
- ▮ Se señalan casos previos que no deberían tomarse en cuenta, por lo que la persona solicitante es clasificada

como reincidente, cuando no lo es. En ocasiones ya la pena está prescrita en el registro judicial¹³ y en la certificación sigue apareciendo un juicio pendiente. Otras veces la causa tiene un antecedente que impide otorgar el beneficio, pero se trata de delitos que, por su cercanía temporal, pudieron haber sido juzgados y sancionados conjuntamente (mediante lo que se conoce como concurso real retrospectivo); en tal caso habría una sola sentencia y, por tanto, sería posible la libertad condicional.

- ▮ No siempre se tiene confirmación de recibo de los señalamientos de audiencia enviados a los privados de libertad que están en centros seminstitutionales, y si la persona no comparece la gestión se rechaza por falta de interés.
- ▮ En algunos casos se da curso al incidente, se solicitan los estudios técnicos y el informe del Instituto Nacional de Criminología, y es hasta que se va a resolver el fondo que la diligencia se rechaza porque la persona tiene un juzgamiento que impide el trámite. La realización de los estudios implica una inversión de recursos que se habría evitado con un análisis previo de admisibilidad.

Un informe relacionado con el fortalecimiento del proceso de ejecución de la pena, realizado por la Auditoría Operativa del Poder Judicial en marzo de 2014, da cuenta de factores externos e internos que están afectando el desempeño de los juzgados valorados.

12 Durante la edición de este Informe, se encontraba en la agenda legislativa el proyecto “Ley del servicio penitenciario nacional y de acceso a la justicia para la ejecución de la pena”, cuya aprobación agilizaría el proceso. En el segundo párrafo de su artículo 215 la propuesta señala: “La persona privada de libertad sin antecedentes penales mayores a seis meses será consultada por la autoridad penitenciaria con dos meses de anticipación al cumplimiento de la media pena, sobre su interés de disfrutar del beneficio de libertad condicional. En caso afirmativo, de oficio el Consejo Interdisciplinario procederá a realizar los estudios técnicos y el dictamen correspondiente, remitiéndolos al juzgado de ejecución de la pena”. También se contempla la posibilidad de que el juzgado de ejecución de la pena realice la unificación de la pena cuando no lo haya hecho el tribunal de juicio, disposición de gran importancia en vista de lo que muestran los expedientes.

13 La Sala Constitucional (voto n° 88-92) declaró inconstitucional la no fijación de término de prescripción de las inscripciones de las condenas en el registro judicial. Esto, se conoce como prescripción de la reincidencia, cuyo término, a partir de esa resolución, se fijó en 10 años luego de cumplida la pena, luego de lo cual la persona vuelve a adquirir su estado de primario o no reincidente.

La presentación y decisión oportuna de la solicitud de libertad condicional podría reducir el número de personas sentenciadas que guardan prisión.

Uso de la prisión preventiva

La prisión preventiva es una medida excepcional para asegurar el resultado del proceso judicial, en el entendido de que, al ser privada de su libertad, la persona acusada no podrá evadir el juzgamiento u obstaculizar la recepción de la prueba. El uso de esta medida por parte de los tribunales penales es una de las fuentes de encarcelamiento.

Entre 2008 y 2012, época de algunas reformas procesales (desde el plan piloto de flagrancia en 2008, hasta el establecimiento de los tribunales de apelación de sentencia en diciembre de 2011), además de otras disposiciones legislativas ya mencionadas, la población indiciada por 100.000 habitantes tendió a crecer. En ese período, alrededor de una de cuatro personas privadas de libertad no tenía una sentencia. Este porcentaje empezó a descender a partir de 2013, y en 2015 llegó a un 20% de la población penitenciaria (cuadro 7.6)¹⁴.

Aunque en la última década, el porcentaje de presos sin condena con respecto al total de la población penitenciaria osciló entre 27% y 20%, en términos absolutos creció en cerca de mil personas, lo que generó presión sobre la capacidad de alojamiento. Las personas indiciadas pesan en la población carcelaria. Sin ellas, a partir de 2011 el hacinamiento se habría reducido aproximadamente en un 80%, en promedio para el lustro 2011-2015. Entre 2005 y 2015, aproximadamente un tercio de las

órdenes de prisión preventiva se dictó en los circuitos de San José, Puntarenas y Limón.

Entre 2010 y 2015 disminuyeron los presos sin condena por delitos contra la propiedad y aumentaron los indiciados por infracciones a la Ley de Psicotrópicos, aunque los primeros siguieron siendo mayoritarios. En conjunto, las personas detenidas en prisión preventiva por esos dos delitos representaron casi dos terceras partes del total de presos sin condena entre 2005 y 2015 (65,7%).

Los delitos en los que es más frecuente la prisión preventiva registran menos condenas. Es especialmente alta la proporción de indiciados por delitos contra la vida e infracciones a la Ley de Psicotrópicos, en comparación con las sentencias condenatorias por esas mismas causas (gráfico 7.8). En las infracciones a la Ley de Psicotrópicos la prisión preventiva es casi automática, pero la cantidad de condenas es baja (en promedio representa un 13% del total de condenas entre 2010 y 2015; Londoño, 2016).

Para profundizar en este tema, se analizó una muestra aleatoria de 159 expedientes en los que se dictó prisión preventiva en 2016, en despachos de la Gran Área Metropolitana¹⁵, de tal forma que se pudieran extraer las características judiciales de los casos. Este ejercicio no tuvo como propósito generar datos representativos o exhaustivos, sino explorar la fuente originaria de la información (el expediente) para comprender mejor los datos cuantitativos obtenidos de las estadísticas judiciales. En ese sentido, las cifras que se presentan como hallazgos de este muestreo solo tienen un fin ilustrativo.

▮ Cuadro 7.6

Privados de libertad indiciados, total y tasas por 100.000 habitantes. 2005-2015^{a/}

Año	Población indiciada	Porcentaje de población indiciada	Tasa de población carcelaria	Tasa de población indiciada
2005	1.871	24.7	180	44
2006	1.716	22.1	181	40
2007	1.844	23.7	180	42
2008	1.964	24.7	181	45
2009	2.378	26.6	200	53
2010	2.590	25.5	224	57
2011	2.851	24.6	252	62
2012	3.154	24.4	278	68
2013	3.065	22.6	288	65
2014	2.921	21.2	289	61
2015	2.799	20.3	285	58

a/ Se trata del promedio mensual para cada año.

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Adaptación Social.

14 Véase OEA (2013) y Comité contra la Tortura (2008).

15 La muestra se concentró en los despachos de la Gran Área Metropolitana que más habían utilizado la prisión preventiva hasta junio de 2016. Corresponde a 95 solicitudes tramitadas en los circuitos Primero y Segundo de San José y el Juzgado Penal de Pavas, y 64 causas del Primer Circuito Judicial de Heredia y los juzgados penales de Alajuela, Cartago y La Unión, para un total de 159 asuntos. Para más detalle, véase la sección "Metodología", al final del capítulo.

Más de la mitad de los expedientes estudiados siguió el proceso ordinario y el 35,2% el de flagrancia. No se encontró en la muestra al azar ningún caso de tramitación compleja, ni de crimen organizado.

Un 45,3% de las personas indiciadas eran imputadas por primera vez, lo que permite presumir que, si la sanción impuesta lo permitía, se pudo haber otorgado el beneficio de ejecución condicional, o arresto domiciliario con monitoreo electrónico, es decir, el cumplimiento de la pena sin ir a prisión. No obstante, en pocos casos se dictaron medidas cautelares diferentes a la prisión.

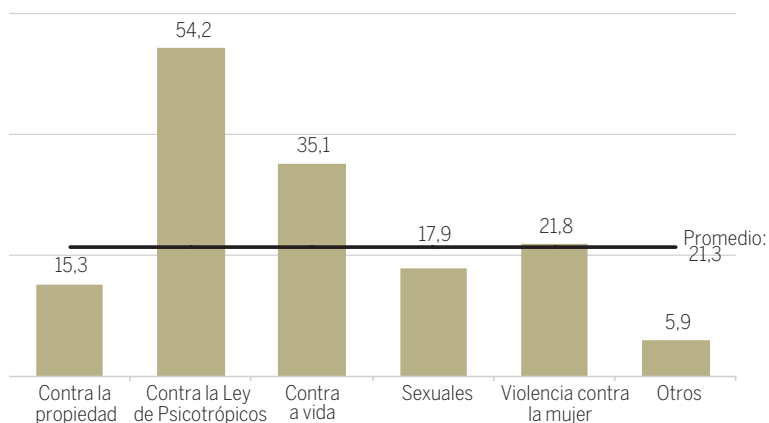
La Defensa Pública atendió la mayoría de los casos (90,6%). En tres de cada cuatro solicitudes de prisión preventiva no se presentó apelación. Para realizar este cálculo no se consideraron los procedimientos de flagrancia, sobre los cuales no cabe recurso alguno. Esta última situación ha dado lugar a controversias pues, según se interprete la normativa, podría estarse violando un derecho de los imputados. Los tribunales de flagrancia, avalados por la Sala Constitucional, han establecido que para este tipo de proceso la apelación no está prevista en la ley. El argumento contrario señala que el artículo 430 del Código Procesal Penal (que se refiere al dictado de la prisión preventiva) dispone que en todo aquello que no se indique expresamente en ese artículo, se aplicarán las normas de la prisión preventiva estipuladas en el mismo Código. Además, las “Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad” (Reglas de Tokio) reconocen el derecho de apelar la resolución que impone la prisión preventiva, sin hacer excepciones.

En los expedientes revisados, únicamente el 8% los jueces y juezas resolvió de manera distinta a la solicitada por el Ministerio Público. Aunque son excepciones, se encontraron casos en los que el operador judicial se apartó de la petición de la Fiscalía en detrimento de la persona acusada. Así por ejemplo, en un trámite de flagrancia en que el Ministerio Público solicitó medida cautelar no privativa de libertad, la jueza dictó prisión preventiva. También hubo unos pocos casos de flagrancia en los que se ordenó la prisión preventiva por otras causales no señaladas por el Ministerio Público y sobre las cuales la defensa no se pronunció, de modo que la decisión resultó sorpresiva.

El Código Procesal Penal establece claramente las causales que justifican la prisión preventiva, y que por cierto han ido aumentando mediante reformas legislativas aprobadas en la última década. La falta de arraigo de la persona y la expectativa de pena muy alta (pena probable) son los dos motivos más comunes. Le siguen las causales “magnitud del daño”, “continuará con la actividad delictiva”, “influirá en peritos o testigos” y “peligro para víctima, denunciante o testigo” (gráfico 7.9).

► Gráfico 7.8

Privados de libertad indiciados, total y tasas por 100.000 habitantes. 2005-2015^{a/}



a/ La razón representa un indicador de los tipos de delitos en los que más se utiliza la prisión preventiva. El indicador puede ser comparado con el promedio (línea negra) o con los otros grupos de delitos. Sin embargo, la razón por sí sola carece de significado empírico.

b/ Representadas por las personas detenidas al final de cada año.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales y datos del Poder Judicial.

► Gráfico 7.9

Expedientes con solicitud de prisión preventiva, según causal. 2016 (porcentajes)



a/ Es causal de prisión preventiva que el delito se cometa en flagrancia en los delitos contra la vida, sexuales, la propiedad y drogas; de acuerdo con el artículo 239 bis, Código Procesal Penal.

Fuente: Elaboración propia con base en una muestra de expedientes.

Convencionalidad del uso y causales de la prisión preventiva

Para el caso costarricense, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión IDH) ha llamado la atención sobre la no convencionalidad¹⁶ derivada del uso excesivo de la prisión preventiva y de varias de las causales previstas en la legislación, en especial las concernientes a la gravedad del acto, el tipo de delito y la expectativa de la pena, así como las que responden a criterios punitivos, como la eventual reincidencia. En uno de sus informes señala que, en todo caso, no hay evidencia empírica que demuestre que la ampliación de las causales de prisión preventiva incide en la disminución de la criminalidad y la violencia, ni que resuelve los problemas de inseguridad ciudadana (Comisión IDH, 2013).

Por años el tema de la prisión preventiva ha sido objeto de innumerables tratados, tesis, congresos, cursos, debates, etc. Esta investigación no pretende aportar doctrina sobre el tema, sino examinar, a la luz de los expedientes revisados, la forma en que se está aplicando esa medida cautelar en el país.

La Corte IDH ha reiterado que todo Estado que sea signatario de un tratado internacional debe velar por que su legislación interna no violente el objeto y fin de este, para lo cual incluso debe ajustar su propia normativa (Corte IDH, 2006a, b y c). Asimismo, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, suscrita por Costa Rica, establece que todo tratado en vigor obliga a las partes y un Estado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para incumplirlo (ONU, 1969).

Los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han definido los parámetros para la imposición de la prisión preventiva, que se deben respetar en la legislación que se promulgue y en la aplicación del Derecho. Han señalado, entre otros, los siguientes principios: i) la prisión preventiva debe ser la excepción y no la regla, ii) los fines legítimos y permisibles de la detención preventiva deben tener carácter procesal, tales como evitar el peligro de fuga o la obstaculización del proceso, y iii) aun existiendo fines procesales, la detención debe ser absolutamente necesaria y proporcional, y se aplicará siempre que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin buscado.

Por su parte, la Corte IDH se ha pronunciado sobre la indebida aplicación de la prisión preventiva cuando las causales se basan en criterios que no tienden a asegurar el proceso, como las características personales del acusado o la gravedad del hecho, tal como señaló en la sentencia sobre el caso “López Álvarez contra Honduras” (Corte

IDH, 2006). En esa misma resolución la Corte dispuso que la medida cautelar no puede ser determinada por el tipo de delito imputado y que no se podrá recurrir a la prisión preventiva cuando las circunstancias del caso permitan suspender, en abstracto, la ejecución de la eventual pena o se pueda solicitar la libertad anticipada. En otra sentencia indicó que excluir de la posibilidad de libertad durante el proceso a quienes han cometido cierto tipo de delitos despoja a una parte de la población de un derecho fundamental (Corte IDH, 1997).

A su vez, la Comisión IDH ha señalado que en ningún caso la ley podrá disponer que ciertos delitos reciban un tratamiento distinto respecto de los otros en materia de libertad durante el proceso, sin basarse en criterios objetivos y legítimos de discriminación, sino en la sola circunstancia de responder a estándares como “alarma social”, “peligrosidad”, o algún otro (Comisión IDH, 2013). También ha establecido que la reincidencia no puede definirse en función de registros policiales u otra base documental distinta de sentencias ejecutoriadas emitidas por los tribunales competentes (Comisión IDH, 2013). Además considera inaceptable que la prisión preventiva esté determinada únicamente por la gravedad del delito, por la posibilidad de que la persona inculpada delinca en el futuro o por la repercusión social del hecho, y ha advertido que sustentar la medida cautelar en condenas previas implica la perpetuación del castigo (Bautista et al., 2015).

A pesar de las posiciones de la Corte y la Comisión IDH, la Sala Constitucional costarricense ha avalado causales alejadas del riesgo procesal como la reiteración delictiva o la amenaza de obstaculización (Sala Constitucional, 2011).

Asimismo, sin entrar a valorar su convencionalidad, ha respaldado las causales ajenas a peligros procesales que se han ido introduciendo mediante reformas legales, como flagrancia en ciertos delitos, delincuencia organizada y reincidencia en determinados hechos (Sala Constitucional, 2009). En la resolución 314-2012 indicó que la prisión preventiva cumple fines de aseguramiento procesal, para luego avalar todas las causales establecidas en el Código Procesal Penal, que no tienen esos fines.

De la lista de causales que establece el Código Procesal Penal costarricense, la mayoría es contraria a los convenios y tratados internacionales suscritos por el país. También contravienen los argumentos expuestos tanto por la Comisión como por la Corte IDH, que son de acatamiento obligatorio para los Estados firmantes, en los que se hace énfasis en los fines procesales de la restricción de la libertad a personas inculcadas:

¹⁶ Recuérdese que la convencionalidad consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte.

81. La Convención prevé, como únicos fundamentos legítimos de la prisión preventiva los peligros de que el imputado intente eludir el accionar de la justicia o de que intente obstaculizar la investigación judicial, en su artículo 7(5): “Toda persona detenida o retenida... tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio”. Por medio de la imposición de la medida cautelar, se pretende lograr la efectiva realización del juicio a través de la neutralización de los peligros procesales que atentan contra ese fin (Comité Interamericano de Derechos Humanos, 2009).

Así pues, según lo indicado por la Comisión y la Corte IDH, en Costa Rica las siguientes causales son ajenas a los fines procesales autorizados:

- ▶ **Pena probable:** la prisión preventiva no se puede fundar en la expectativa de la pena en caso de una eventual condena.
- ▶ **Continuará la actividad delictiva:** la posibilidad de que una persona cometa delitos en el futuro no puede sustentar la prisión preventiva contra ella.
- ▶ **Magnitud del daño o gravedad del hecho:** esta causal no tiende a asegurar el proceso.
- ▶ **Flagrancia en delitos del 239 bis:** la “Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal” (n° 8720) modificó el Código Procesal Penal para, entre otras medidas, realizar una adición al artículo 239 bis, que se refiere a “otras causales de prisión preventiva”, a las cuales agregó la comisión en flagrancia de delitos contra la vida y contra la propiedad, abusos sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos. En este inciso se mezclan dos supuestos: la existencia de pruebas incriminatorias suficientes (determinadas por la flagrancia) y la posible comisión de ciertos delitos, que sería la causal. Esto resulta contrario a la jurisprudencia de la Corte IDH en el caso “Suárez Rosero versus Ecuador”, en la cual se señaló que excluir de la posibilidad de libertad durante el proceso a quienes han cometido cierto tipo de delitos despoja a una parte de la población de un derecho fundamental.
- ▶ **Delincuencia organizada:** la sola presencia de un delito de este tipo no puede constituir una presunción de peligro procesal.

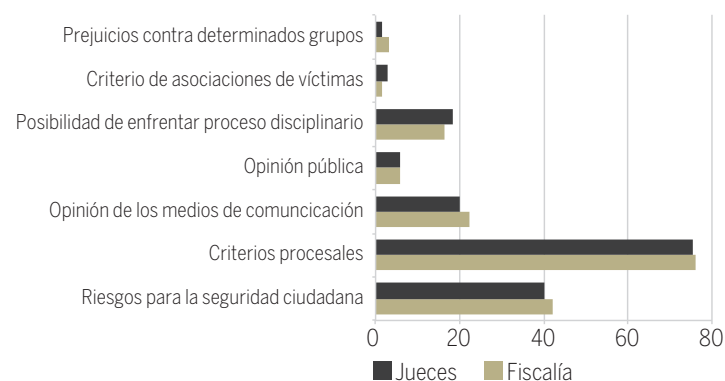
- ▶ **Reincidente en asuntos en que medió violencia o fuerza:** fundar la medida cautelar en condenas previas implica la perpetuación del castigo.
- ▶ **Con apertura a juicio en al menos dos procesos penales anteriores en los que medió violencia o fuerza:** en ningún caso podrá considerarse la reincidencia en función de registros policiales u otra base documental distinta de sentencias ejecutoriadas emitidas por los tribunales competentes.

Es claro que los tipos penales escogidos para sustentar las causales introducidas por reforma (o contrarreforma) no necesariamente tienen relación con el bien jurídico que buscan proteger, sino con el hecho de que causan alarma social (recuadro 7.3). No se observan entre las conductas tipificadas los delitos de “cuello blanco” o contra los deberes de la función pública, que tanto daño han provocado en las instituciones del Estado.

A pesar de la falta de convencionalidad, todas estas causales se han tomado en cuenta al solicitar u ordenar la prisión preventiva, algunas en un alto porcentaje, aunque en la muestra estudiada pocas veces la resolución se sustentó exclusivamente en ellas. Casi siempre se mencionó además un peligro procesal. No obstante, la posibilidad de que sean consideradas por sí solas entraña el riesgo de fundamentar una prisión preventiva en contra de disposiciones supranacionales, lo que podría acarrear una acusación contra el país.

▶ Gráfico 7.10

Percepción de las y los operadores judiciales sobre los criterios usados por la Fiscalía y la judicatura para sustentar la prisión preventiva. 2016
(porcentajes)



▀ Recuadro 7.3

Percepción del personal judicial sobre el uso de la prisión preventiva

En una encuesta general aplicada a funcionarios y funcionarias del Poder Judicial a mediados de 2016, se incluyeron algunas preguntas sobre el uso de la prisión preventiva. Fueron respondidas por 763 personas de la judicatura, la Defensa Pública y el OIJ.

Al ser consultadas sobre los factores que determinan el uso de la prisión preventiva, más del 70% de las personas encuestadas destacó los criterios procesales. La opinión de los medios de prensa tiene un peso significativo (aproximadamente 20%), así como el riesgo de la delincuencia para la ciudadanía (alarma social), este último con más de un 40% de menciones. Un 17% también señaló la posibilidad de que el operador judicial enfrente procesos disciplinarios (gráfico 7.10).

En el taller realizado para discutir el informe de esta investigación, se habló de una causal no declarada que se menciona en corrillos: el “principio de conservación del puesto” y su efecto intimidatorio en la judicatura al momento de resolver una solicitud de prisión preventiva.

Varios estudios han analizado el peso que pueden tener los medios de comunicación y la cúpula del Poder Judicial en las decisiones sobre la aplicación de medidas cautelares. En el *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, la Comisión IDH (2013) muestra preocupación por las presiones que pueden ejercer las jerarquías judiciales, cuando se somete a control disciplinario a quienes no han dictado prisión preventiva.

La apertura de procesos disciplinarios por no dictar prisión preventiva es un hecho. No se tiene una estadística de denuncias por este motivo presentadas al Tribunal de la Inspección Judicial (TIJ), pues es una falta que puede clasificarse en varias categorías: negligencia, incumplimiento de deberes y hasta como retardo de justicia. Dada esta limitación, mediante una búsqueda por palabras clave en los registros electrónicos del Tribunal se localizaron quince asuntos investigados en el período 2008-2015. En uno de ellos el TIJ se declaró incompetente y remitió el caso a la Fiscalía, en vista de que esta tiene su propio órgano disciplinario y se trataba de un fiscal que no solicitó la medida en cuestión. De los catorce casos restantes, contra jueces y juezas, cuatro fueron declarados con lugar y diez no prosperaron. Las sanciones impuestas fueron una revocatoria de nombramiento, dos causas con dos meses de suspensión y una con un mes de suspensión.

Sin pretender valorar el fondo de estos casos, si procedían o no la denuncia y su resolución, este hallazgo interesa por cuanto se constata un riesgo para la independencia judicial a la hora de decidir sobre la prisión preventiva, tanto en la percepción de las y los funcionarios como en los registros administrativos del sistema. La concreción de ese riesgo podría mitigarse por medio de capacitación adecuada y lineamientos claros desde las instancias que coordinan esta temática, como por ejemplo la Comisión de la Jurisdicción Penal.

Fuente: Londoño, 2016.

Duración de la prisión preventiva

El análisis de la duración de la prisión preventiva detectó valores extremos preocupantes. En cuanto al valor mínimo, en los procesos ordinarios entre un 13% y un 25% es inferior a un mes (cuadro 7.7). Si se considera que el OIJ tiene un plazo de 120 días para investigar y generar un informe, y que un juicio penal ordinario en primera instancia tarda en promedio dos años, ello

significa que en estos casos la prisión preventiva finaliza antes de que se haya realizado la investigación o se haya citado a la primera audiencia. Esto pone en duda la validez de esta medida procesal como mecanismo para evitar que el acusado interfiera en las pericias, o para asegurar que esté localizable para recibir citaciones, pues difícilmente los procesos mencionados ocurren antes de un mes.

En cuanto al valor máximo, en 2014 se encontró un caso con 65 meses de duración, y en 2013 otro con 33. El tiempo que la Comisión IDH señala como razonable es de dos terceras partes del mínimo legal previsto para el delito de que se trate. Por encima de ese plazo se considera que la detención es siempre ilegítima, en tanto que un plazo por debajo de ese parámetro debe ser justificado (Comisión IDH, 2013).

Según el informe de la visita de la Relatoría de la Comisión IDH sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad a las cárceles costarricenses, realizada en febrero de 2016:

En la cárcel de San Sebastián, que alberga únicamente a internos en prisión preventiva, las autoridades penitenciarias informaron que el 34% de las personas salen de la cárcel a más tardar 15 días después de su ingreso, y que el 60% deja el penal en un periodo de 60 días; no obstante, refirieron también que en muchos casos la permanencia de los internos era “indefinida”, incluso personas que habían permanecido en el centro penitenciario por más de ocho años. De igual forma, las autoridades manifestaron su preocupación ante el “regular” uso de la prisión preventiva —que se reflejaría en que aproximadamente una tercera parte de personas en prisión preventiva permanece en la cárcel durante 15 días— y las consecuencias que su uso traería en el aumento del hacinamiento, el “desgaste económico” para el Estado, y el estigma en la vida de las personas. Por otra parte, una funcionaria judicial señaló que “la permanencia entre uno y tres meses de la mayoría de los reos demuestra que en realidad no se justifica la aplicación [de esta medida]” (OEA, 2016).

Al realizar un ejercicio que hipotéticamente suprime los presos sin condena, se observa que antes de 2011 no habría sobrepopulación, ya fuera porque el número de personas indiciadas era mayor que el hacinamiento, o porque este último no existía. A partir de ese año la sobrepopulación sería entre un 67% y un 97% menor, para una reducción promedio de 83% en el lustro 2011-2015.

Perfil socioeconómico y judicial de la población privada de libertad

La principal constatación del estudio sobre el perfil socioeconómico de la población privada de libertad en Costa Rica es que esta proviene de los estratos socioeconómicos bajos. Este no es un hallazgo sorprendente y coincide con la situación reportada para otros países. El aporte de esta sección es la evidencia que sustenta esta afirmación.

A modo de resumen puede decirse que las personas

► Cuadro 7.7

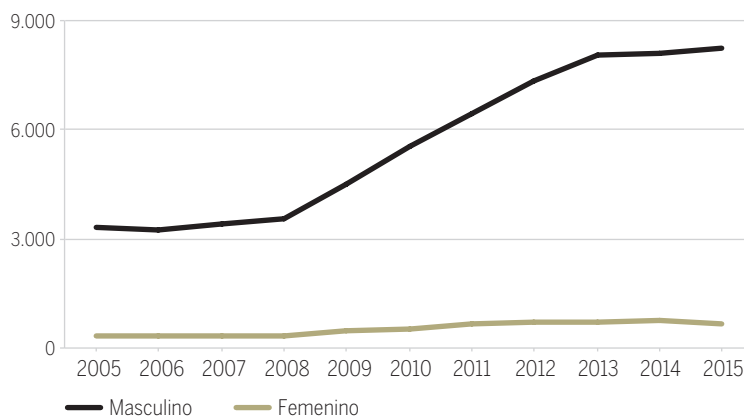
Prisión preventiva de un mes o menos, según tribunal. 2011-2015

Tribunal	Prisión preventiva	2011	2012	2013	2014	2015
Flagrancia	1 mes o menos	7	27	14	48	38
	Porcentaje	77,8	100,0	100,0	94,1	90,5
Ordinarios	1 mes o menos	457	400	330	379	199
	Porcentaje	25,3	23,0	21,5	22,0	12,9

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial.

► Gráfico 7.11

Personas condenadas por los Tribunales Penales, según sexo. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

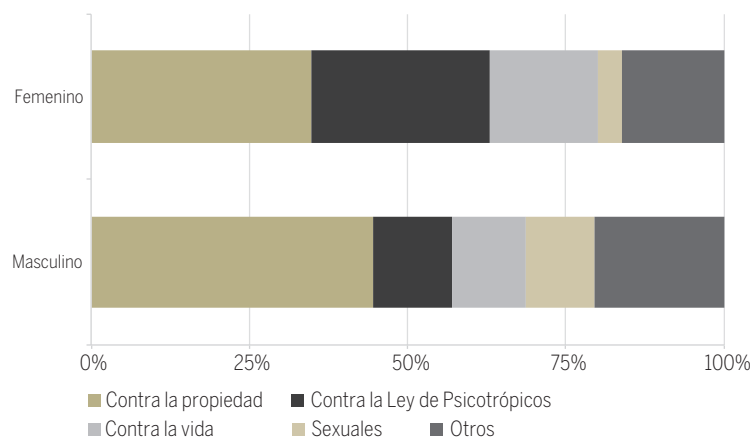
que guardaban prisión hasta abril de 2016 eran sobre todo hombres, jóvenes, costarricenses (87%). El 51% estaba en condición de soltería, divorcio y viudez y el 49% en relaciones de unión (matrimonio o unión libre). La mayoría desempeñaba oficios no profesionales: entre los hombres predominaban los comerciantes y los trabajadores de la construcción y las mujeres se dedicaban principalmente al servicio doméstico no remunerado. En general, los niveles educativos estaban por debajo del promedio nacional.

Un examen más detallado revela que nueve de cada diez de las más de 65.000 personas condenadas por los tribunales penales entre 2005 y 2015 fueron hombres. La proporción según sexo se mantuvo estable, con pequeñas variaciones anuales (gráfico 7.11).

Hay notables diferencias según sexo en relación con los delitos cometidos (gráfico 7.12). Entre los hombres destacan con claridad los delitos contra la propiedad (44,5%), mientras que entre las mujeres hay una distribución más equilibrada de delitos contra la propiedad y contra la Ley de Psicotrópicos (34,9% y 28,1%, respectivamente).

► Gráfico 7.12

Personas condenadas por sexo, según grupos de delitos más comunes. Acumulado 2005-2015^{a/}
(porcentajes)

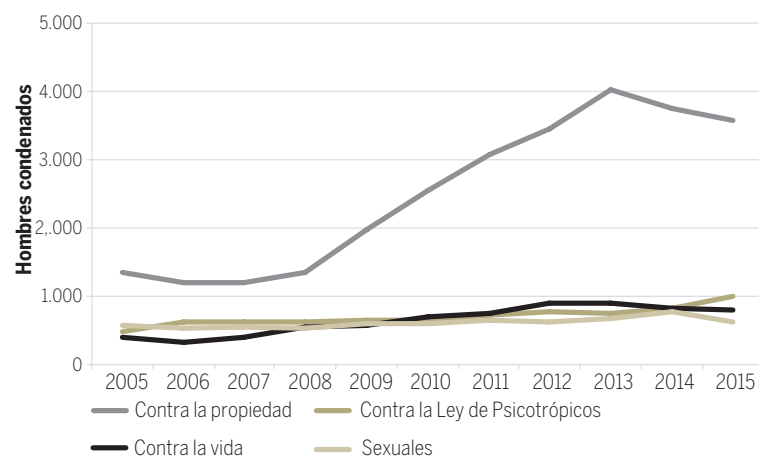


a/ Durante el periodo fueron condenados 53.450 hombres y 5.128 mujeres.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

► Gráfico 7.13

Hombres condenados, según delitos más comunes^{a/}. 2005-2015



a/ Estos delitos acumulan el 80% de las condenas del período.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

Cuando se examinan ya no los datos del decenio 2005-2014, sino la totalidad de la población privada de libertad hasta el 30 de abril de 2016, se confirman estas disparidades: dos terceras partes de las mujeres guardaban prisión por infracciones a la Ley de Psicotrópicos (68,5%) y entre los hombres seguían predominando los condenados por delitos contra la propiedad (40,7%), de lejos la causa de prisión más extendida entre ellos. En ambos grupos, los delitos sexuales y contra la vida fueron causas menos frecuentes de privación de libertad en el segundo período analizado (16% o menos del total).

Las diferencias comentadas se originan en las tendencias que mostraron las condenas según los delitos más comunes a lo largo del período 2005-2015. En el caso de los hombres, los delitos contra la propiedad fueron el grupo más importante, sin excepción, en cada uno de los años analizados (gráfico 7.13). Su peso incluso ha mostrado una tendencia al alza que se ha desacelerado en años recientes, mientras que no hubo cambios significativos en el resto de las infracciones más comunes. El hecho de que no haya mayores divergencias entre los hombres condenados en la última década y la totalidad de la población privada de libertad indica, nada más, que los delitos contra la propiedad han sido históricamente la causa principal de encarcelamiento entre ellos.

El caso de las mujeres es distinto. En los últimos años ha crecido la importancia de los delitos contra la propiedad, que a partir de 2012 desplazaron a las infracciones a la Ley de Psicotrópicos como principal causa de condena (gráfico 7.14). Cabe destacar que existe una significativa diferencia en el peso de las condenas por ese motivo entre las mujeres que fueron encarceladas entre 2005 y 2015—según los registros del Poder Judicial— y la totalidad de privadas de libertad—según datos del Ministerio de Justicia y Paz— ya que, como se ha dicho, para estas últimas los casos relacionados con drogas son la principal causa de privación de libertad (casi siete de cada diez), mientras que para las condenadas recientemente la proporción no supera el 30%. No se tiene información suficiente para explicar esta brecha, pero pueden plantearse hipótesis para estudios futuros. Una posibilidad es que antes de 2005 fueran mucho más frecuentes las condenas por asuntos de narcóticos. Otra posibilidad es que haya discrepancias en la forma en que las dos instituciones mencionadas elaboran y actualizan sus registros.

La población privada de libertad es mayoritariamente joven. La información de personas privadas de libertad con expediente activo a abril de 2016 permite identificar que el 55,5% tiene 35 años o menos, la edad legal para ser considerado joven en Costa Rica. Este dato concuerda con el alto porcentaje de personas jóvenes que han sido condenadas en la última década (gráfico 7.15). Cuando se desagrega la información por sexo, el principal hallazgo

► Cuadro 7.8

Edad promedio de las personas con expedientes activos^{a/}, según grupos de delitos. 2016
(años)

Grupo de delito	Edad promedio
Contra la propiedad	31,7
Infracción Ley de Psicotrópicos	38,5
Sexuales	46,0
Contra la vida	35,4

a/ Personas con expedientes activos a abril de 2016.

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

es que la población masculina es de menor edad que la femenina: el 79,3% de los hombres tiene menos de 45 años, en contraste con el 69,0% de las mujeres.

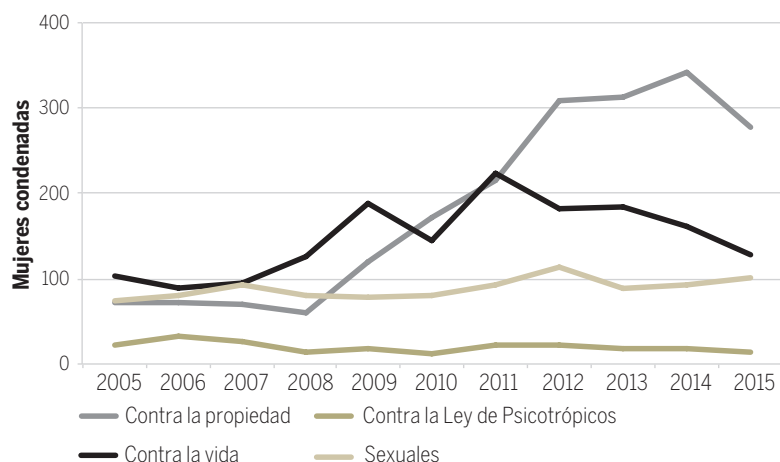
Existen diferencias en el perfil etario de la población privada de libertad cuando el análisis se desagrega por grupos de delitos. En este caso, al igual que en el párrafo anterior, la fuente de información es el Ministerio de Justicia, y los datos corresponden a todas las personas que tenían expedientes activos hasta abril de 2016, independientemente del año en que fueron condenadas; es decir, se incluye población más antigua que en el análisis realizado a partir de datos de los Anuarios Judiciales. Sin embargo, todas estas personas comenzaron su pena en el año 2005 o en años posteriores. Claramente, las personas encarceladas por delitos sexuales son mayores que las condenadas por delitos contra la propiedad: en promedio, tienen quince años más. La edad de los privados de libertad por infracciones a la Ley de Psicotrópicos y delitos contra la vida es de entre 35 y 39 años en promedio (cuadro 7.8).

Casi nueve de cada diez personas que se encuentran en prisión son costarricenses (87%), sin diferencias entre sexos. Esta proporción es un poco menor al peso que tienen los nacidos en Costa Rica en el total de la población nacional (91%). Ello indica que si bien la presencia de inmigrantes es mayor en el sistema penitenciario que con respecto al total de los habitantes del país, no es cierto que las cárceles están abarrotadas debido a los extranjeros, o que la mayoría de los privados de libertad son foráneos.

Poco más de la mitad de la población privada de libertad no tiene pareja estable. El 53,2% de las mujeres y el 50,3% de los hombres están en esa condición. Los oficios de comerciante, peón de construcción y agrícola,

► Gráfico 7.14

Mujeres condenadas, según delitos más comunes^{a/}. 2005-2015

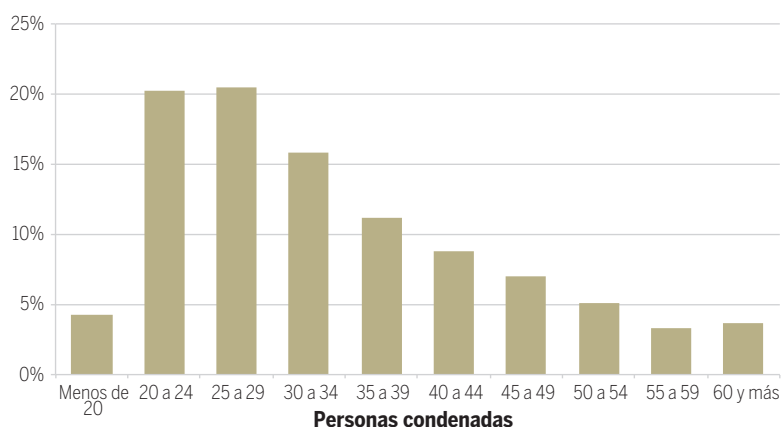


a/ Estos delitos acumulan el 80% de las condenas del periodo.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

► Gráfico 7.15

Personas condenadas según grupos de edad. Acumulado 2005-2015
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Judiciales.

albañil y chofer de taxi constituyen el 43% de las ocupaciones de la población masculina, en ese orden de importancia. En el caso de las mujeres, el 65% se dedicaba a labores domésticas no remuneradas.

En ambos sexos predominan niveles de escolaridad muy bajos. Casi seis de cada diez hombres (58%) tan solo cuenta con primaria, completa o incompleta, a lo que se suman un 28% con secundaria incompleta y un 5% de personas analfabetas, más del doble del promedio

nacional. Con leves diferencias, el panorama entre las mujeres es similar: el 58% tiene primaria completa o incompleta, un 28% secundaria incompleta y un 4% son analfabetas (cuadro 7.9).

Vista en su conjunto, esta evidencia sugiere que la población privada de libertad en Costa Rica está mayoritariamente compuesta por jóvenes de estratos socioeconómicos bajos y pertenecientes a núcleos familiares inestables.

► Cuadro 7.9

Nivel educativo de las personas con expedientes activos^{a/}, según sexo. 2016 (porcentajes)

Escolaridad	Femenino	Masculino
No alfabetizado	4,0	4,8
Primaria o menos	58,1	57,7
Secundaria incompleta	27,6	28,3
Secundaria completa o más	10,3	9,2
Total	100,0	100,0

a/ Personas con expedientes activos a abril de 2016.

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

Metodología

Fuentes

La caracterización de las personas privadas de libertad se basó en dos fuentes. De las distintas ediciones del Anuario Judicial se extrajo información de las personas condenadas, y a partir de los registros del Ministerio de Justicia y Paz se elaboró un perfil de la población que se encontraba encarcelada en abril de 2016. En este caso se debió realizar una depuración de la base de datos. Inicialmente se refinaron los registros para eliminar casos duplicados y, en general, garantizar que las cifras reflejaran solo la información de las personas que estaban privadas de libertad en el momento del estudio. En segundo lugar, se crearon categorías analíticas que permitieran obtener resultados estadísticos con mayor capacidad explicativa, ya que algunas de las variables originales no tenían una adecuada uniformidad.

Cabe resaltar que las dos fuentes contienen información complementaria, pero distinta. A partir de los Anuarios Judiciales es posible delinear un perfil de las personas condenadas a prisión, pero no identificar a los individuos que efectivamente estaban en el sistema penitenciario en un momento determinado. A su vez, los datos del Ministerio de Justicia permitieron caracterizar a la población carcelaria en abril de 2016, pero no conocer su evolución a lo largo del tiempo.

Para el análisis de las condenas penales según variables como tipo de delito, tribunal y sentencia también se utilizaron los anuarios judiciales. En algunos casos se usó además datos del Ministerio de Justicia extraídos del informe que la Ministra de Justicia y Paz rindió a la Asamblea Legislativa en noviembre de 2015. Específicamente, de ese documento se extrajeron las cifras sobre capacidad del sistema penitenciario, inversión en cárceles y hacinamiento, que no están disponibles en ninguna otra fuente oficial.

En el estudio sobre la prisión preventiva se emplearon los registros de las personas detenidas al finalizar cada año, facilitados por el Poder Judicial. Estos fueron complementados con datos de la Dirección General de Adaptación Social, los cuales tienen una desagregación mensual y, por lo tanto, permiten dar un seguimiento detallado a la evolución de este segmento de la población penitenciaria. Las fuentes oficiales quedan resumidas en el cuadro 7.10.

Por otra parte, a los datos de fuentes oficiales se agregó nueva información generada por el PEN. Para tener una visión más precisa de los factores asociados al uso de la prisión preventiva se realizó un muestreo de expedientes procesados en 2016. El empleo de esta técnica se vio limitado por la imposibilidad de examinar la evolución en el tiempo, pues se analizaron casos en los que la prisión preventiva se

▮ Cuadro 7.10

Fuentes oficiales utilizadas en el capítulo

Entidad	Descripción	Período cubierto
Poder Judicial: Anuarios Judiciales	Se utilizó para el perfil de trabajo de los tribunales penales y de sus resultados en términos de sentencias, condenatorias, penas impuestas y prisión preventiva. Perfil socioeconómico y judicial de las personas condenadas.	2005-2015
Ministerio de Justicia y Paz: Base de datos de privados de libertad	Perfil socioeconómico y judicial de la población carcelaria, en términos de género, penas impuestas, delitos cometidos y tiempos esperados en cárcel, entre otros.	A abril de 2016 (con fecha de entrada a prisión a partir de 2005)
Ministerio de Justicia y Paz: Dirección de Adaptación Social	Datos sobre la población carcelaria a nivel mensual, que se utilizó para analizar la evolución de esta población por los diferentes tipos de privados de libertad (indiciados, sentenciados y pensión alimentaria).	2005-2015 y otros períodos
Otros informes: Ministerio de Justicia y Paz y Defensoría de los Habitantes	Informe de la Ministra de Justicia a la Asamblea Legislativa. Informes del Mecanismo Nacional de Prevención Contra la Tortura.	Varios años

dictó recientemente, en algunos de ellos pocos días antes de la revisión de los expedientes.

La muestra se concentró en los despachos de la Gran Área Metropolitana que más habían utilizado la prisión preventiva hasta junio de 2016. Corresponde a 95 solicitudes tramitadas en los circuitos Primero y Segundo de San José y el Juzgado Penal de Pavas, y 64 causas del Primer Circuito Judicial de Heredia y los juzgados penales de Alajuela, Cartago y La Unión, para un total de 159 asuntos.

Como insumo para examinar la posible relación entre la libertad condicional y el hacinamiento carcelario, se revisaron 88 expedientes terminados con el otorgamiento de ese beneficio en el Juzgado de Ejecución de la Pena de San José. De ellos 35 son de 2010 (año inicial del quinquenio estudiado), 31 de 2014 (último año del quinquenio) y 22 de 2015. La información de 2015 sirvió para determinar si lo observado al inicio del período se mantiene como tendencia en la actualidad. Aunque la muestra empleada no es representativa, resultó útil por cuanto permitió identificar comportamientos que se repitieron en una alta proporción de los casos analizados.

Para verificar si las decisiones sobre la prisión preventiva en los procesos penales son controladas por los órganos disciplinarios del Poder Judicial, se revisaron 46 expedientes de causas abiertas por el Tribunal de la Inspección Judicial contra jueces y juezas que dictaron esa medida. Tampoco en este caso se trata de una muestra representativa. Seleccionar y buscar los expedientes fue una tarea particularmente compleja debido a que, como se mostró en el capítulo 2, hay una notable imprecisión en la nomenclatura de las faltas que utiliza el régimen disciplinario.

Por último, se usaron datos de una encuesta aplicada por vía electrónica a todo el personal judicial, en la cual se incluyeron preguntas de percepción sobre la prisión preventiva. El cuestionario fue respondido por 763 personas (37,7% mujeres y 62,3% hombres), entre ellas 311 pertenecientes a la judicatura y 91 a la Defensa Pública, que en conjunto representan el 53% de la muestra. Si bien la encuesta (por ser electrónica) no cumplió con todos los rigores científicos, arrojó información de utilidad para este capítulo, ya que brindó una idea general de las percepciones de dos grupos de funcionarios cuya labor se relaciona directamente con la prisión preventiva.

Delimitación temporal

Las estadísticas presentadas en este capítulo cubren distintos períodos. La extensión de las series temporales se definió según la disponibilidad de datos para cada asunto analizado. En el caso de los Anuarios Judiciales, se cuenta con información para los años 2005 a 2015, pero no en todos los temas existe la especificidad necesaria. Así por ejemplo, aunque los primeros datos sobre los tribunales

de flagrancia son de 2008 (año de su creación), el paulatino establecimiento de nuevos despachos ha hecho que la comparabilidad de los registros no sea la deseable. Por ese motivo, en ocasiones se debió restringir el estudio a lapsos menores a los disponibles.

En la gran mayoría de los casos se logró actualizar las estadísticas hasta 2015. Sin embargo, para algunos temas no fue posible obtener registros oficiales posteriores a 2014. Cabe resaltar que todos los datos presentados corresponden a la información más actual que estaba disponible al momento de finalizar las investigaciones de este capítulo.

Obstáculos

Una primera limitación fue la dificultad para realizar el muestreo de expedientes. No hay uniformidad en la manera en que los despachos judiciales tramitan los casos ingresados y, por ende, hay una gran disparidad en el registro de la información. Por otra parte, los expedientes se mueven de una oficina a otra y los más antiguos se archivan en la Ciudad Judicial, en San Joaquín de Flores. Esa situación hace que el rastreo tome mucho tiempo.

Como ya se mencionó, el análisis de procesos disciplinarios sobre asuntos relacionados con la prisión preventiva se vio limitada por la falta de rigurosidad en la tipificación de las faltas. Es necesario corregir esta situación, para mejorar la transparencia de la información sobre este tema.

Por último, la manera en que actualmente se sistematizan los datos sobre personas procesadas, sentenciadas y privadas de libertad no permite realizar análisis estadísticos más profundos, debido a que no es posible asociar características sociodemográficas a cada individuo que en determinado momento ha pasado por el sistema penitenciario. Esto impide identificar factores explicativos asociados al encarcelamiento.

Agenda futura de investigación

Varios de los hallazgos de investigación ameritan más estudio y recolección sistemática de datos. El primero de ellos es la aplicación minoritaria de las medidas alternativas, es decir, las penas distintas a la prisión, como la prestación de servicios de utilidad pública. También la justicia restaurativa tiene un alcance limitado. La apuesta por este tipo de resoluciones disminuiría no solo la población carcelaria, sino la cantidad de procesos judiciales. Podría incluso estudiarse la posibilidad de extender su aplicación a otros delitos.

Un segundo aspecto por analizar es el otorgamiento de la libertad condicional. El aumento de causas terminadas por falta de interés en continuar con el proceso es un indicador de que ese recurso no está funcionando.

También es necesario realizar estudios sobre la aplicación de la “Ley sobre mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal” y sus efectos en el sistema penitenciario.

Finalmente, aunque se presentaron algunas características sociodemográficas de las personas privadas de libertad, la fuente de información contenía datos muy limitados. Se necesita mucha más investigación interdisciplinaria sobre el contexto social y económico de esta población.

► Créditos

El insumo principal de este capítulo es la ponencia *Raíces judiciales del encarcelamiento: ¿Quiénes son y por qué están en prisión?*, elaborada por María de los Ángeles Londoño.

Borrador del capítulo:

Jorge Vargas-Cullell y Evelyn Villarreal

Edición técnica: Evelyn Villarreal.

Asistentes de investigación: Andrea Elizondo, Carmen Bogantes, Rolando Leiva y Mario Herrera.

Corrección de cifras: Mario Herrera, Ariel Solórzano y Natalia Morales.

Lectores críticos: Marco Feoli, Alfredo Jones, Carlos Núñez y Yaruma Vásquez.

Se agradece al personal del Ministerio de Justicia, de la Dirección de Adaptación Social, en especial Luis Bernardo Arguedas, y a Jenny Umaña de la Unidad de Estadísticas, al igual que el apoyo del Viceministro Marco Feoli.

Capítulo 8

Controles democráticos sobre la labor del Organismo de Investigación Judicial

8

Síntesis de hallazgos y desafíos

El Organismo de Investigación Judicial (OIJ) es una institución estratégica en el combate a la criminalidad y la inseguridad ciudadana. Como toda dependencia del Estado costarricense, está sometida a múltiples controles para garantizar los derechos procesales de la población, o detectar sus transgresiones. Sin embargo, no todos los controles deseables dentro de un régimen democrático están desarrollados de manera similar. Los controles internos, tanto del Organismo como del Poder Judicial, han sido reforzados recientemente; en el primer caso con la implementación de sistemas de seguimiento y un nuevo enfoque gerencial, y en el segundo, aunque

los cambios no son tan robustos, destaca la reactivación de la Comisión de Enlace y el Tribunal de Inspección Judicial. Los controles externos, políticos, legales o administrativos, son poco utilizados. En este ámbito, los esfuerzos de rendición de cuentas del OIJ son incipientes y la información institucional disponible para la ciudadanía es limitada en comparación con el Poder Judicial y el resto del sector público.

Para analizar la labor del OIJ se reconstruyó la ruta que siguen las denuncias recibidas y las capacidades con que cuenta la institución para llevar a cabo su labor.

Aporte del capítulo

De todas las entidades que intervienen en el proceso penal -Fiscalía, Judicatura, Defensa Pública, entre otras- una de las que menos se conoce, y que de hecho ha sido relegada en las discusiones sobre la reforma penal en Costa Rica, es precisamente el OIJ, la policía de investigación técnica. Sin embargo, este organismo ha sido impactado de manera profunda por esa reforma. Así, el OIJ ha pasado por varias transiciones simultáneas: una transformación funcional y organizativa para ajustarse al sistema acusatorio implantado a finales del siglo anterior; la adaptación al proceso de modernización del complejo conglomerado judicial, cuyos contornos fueron analizados en el *Primer Informe Estado de la Justicia*, y el desarrollo de una respuesta institucional ante el escenario de creciente violencia social de nuevo cuño que vive el país desde hace algunos años. De estos esfuerzos y sus resultados se sabe poco.

Esta investigación exploró por primera vez el tipo de gobernanza que tiene el OIJ. La temática de la gobernanza de los órganos policiales ha sido motivo de interés para la literatura especializada en el Reino Unido y los países nórdicos (Walsh y Conway, 2011; UNODC), no así en Costa Rica. Este capítulo

abordó el tema por medio de un análisis descriptivo de la estructura organizacional, los procedimientos de gestión de denuncias y las herramientas disponibles para medir y dar cuenta de los resultados. Por otro lado, se revisaron los mecanismos de control existentes para garantizar el debido proceso y el respeto a los derechos de los ciudadanos, tanto internos (sanciones, denuncias) como externos (políticos y administrativos).

Con este estudio, por primera vez en Costa Rica se describe el proceso que sigue un caso una vez que ingresa al OIJ y las garantías que existen para asegurar los derechos procesales de las personas a lo largo de ese trayecto. Se logró dibujar un “mapa de ruta” de las denuncias y su tránsito por los diferentes niveles del OIJ, hasta su llegada a la siguiente etapa en el Ministerio Público. Esto permitió conocer, además, las distintas formas de terminación de los asuntos en la fase de investigación, entre las cuales es minoritario el porcentaje que culmina con una acusación y un juicio. Finalmente, para cada paso que sigue una denuncia se identificaron algunos posibles elementos de riesgo para la tutela efectiva de derechos y que, por tanto, constituyen áreas de mejora para la entidad.

Hallazgos relevantes

- ▶ Desde 2011 el OIJ recibe un promedio de cerca de 80.000 casos al año. El 85% de ellos son denuncias contra ignorado, es decir, situaciones en que las víctimas no pueden identificar al autor del presunto delito.
- ▶ La estructura del OIJ se ha ido ampliando, en respuesta a la creciente complejidad de los fenómenos criminales que debe enfrentar. Entre 2011 y 2015 su nómina pasó de 2.122 a 2.836 personas, lo cual significa que uno de cada cuatro funcionarios del Poder Judicial pertenece a ese Organismo.
- ▶ El presupuesto del OIJ, que en 2015 ascendió a 89.000 millones de colones, absorbe más del 20% del gasto judicial.
- ▶ A pesar del carácter discrecional y confidencial de buena parte de las acciones que realiza este cuerpo policial, la información disponible permite conocer la ruta que siguen las denuncias y las capacidades con que cuenta la institución para cumplir con su misión.
- ▶ El análisis de las denuncias contra funcionarios presentadas en la Oficina de Asuntos Internos y en la Inspección Judicial no arroja evidencia de que el OIJ transgrede derechos de la población.
- ▶ El OIJ ha venido ampliando los canales para proveer a la ciudadanía de más y mejor información sobre su quehacer. No obstante, esos esfuerzos aún son limitados. La existencia de mecanismos formales e informales para la rendición de cuentas es el aspecto menos desarrollado por la policía criminal.

CAPÍTULO 8

Controles democráticos sobre la labor del Organismo de Investigación Judicial

Justificación

Este capítulo examina en qué medida el quehacer del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), encargado de la investigación criminal y policial en el país, se apega a los principios de un Estado democrático de derecho. Se pone especial atención en el respeto a los derechos de las personas usuarias (debido proceso), la apertura al escrutinio público y la rendición de cuentas a la ciudadanía. En otras palabras, interesa conocer los controles democráticos y el respeto a los derechos procesales en el desempeño de la policía de investigación criminal.

Desde esta perspectiva, los derechos procesales se entienden como una condición indispensable para el cumplimiento de derechos ciudadanos sustantivos, puesto que, sin esta garantía básica, la aplicabilidad de los demás derechos estaría limitada (sentencias 8952-11 y 9051-11 de Sala Constitucional). Dado el carácter especializado de las funciones que desempeña el OIJ, los controles democráticos que se desarrollen para dar seguimiento a su labor deberían enfocarse en asegurar los principios del debido proceso y buscar la mayor efectividad de sus intervenciones, de modo que sean una base inicial sólida para el resto del proceso penal y para la rendición de cuentas a la ciudadanía.

La propuesta de estudiar el OIJ en este Informe se fundamenta en su papel como órgano auxiliar de los tribunales y del Ministerio Público en la investigación, descubrimiento y verificación científica de los delitos. De este modo resulta un complemento de las ponencias

sobre tutela efectiva de derechos en materia penal realizadas para el *Primer Informe Estado de la Justicia*, en tanto la garantía de esa tutela atraviesa varias instancias del conglomerado judicial y las distintas etapas del proceso, desde la investigación hasta la resolución final.

El Código Procesal Penal, vigente desde 1998, instauró el sistema acusatorio y la oralidad para todas las fases del proceso. Este sistema nace de la colaboración entre el OIJ y el Ministerio Público uno de los factores más importantes para el éxito de la persecución penal, de tal forma que, como parte acusadora, ambas entidades deben mostrar un alto grado de profesionalismo y objetividad, lo que a su vez exige el respaldo técnico y científico de los agentes judiciales durante la investigación de los delitos.

Así pues, la reforma penal iniciada a principios del presente siglo se concentró en la oralidad, el fortalecimiento de los órganos auxiliares y los mecanismos de resolución alterna de conflictos. En el caso del OIJ, ello implicó un importante reforzamiento de las capacidades y recursos, incluyendo los departamentos de Ciencias Forenses y Medicina Legal, las áreas de planeación estratégica y gerencia, y el equipamiento en general. Este organismo recibió el 21% del presupuesto judicial en el cuatrienio 2008-2011¹(PEN, 2015).

A lo anterior debe agregarse el hecho de que el OIJ es una de las principales puertas de entrada al sistema de administración de justicia. Junto con el Ministerio Público,

¹ Por ejemplo, Vargas (2009) aborda este tema desde el punto de vista del Derecho comparado y sugiere que el sistema de elección de magistrados en Costa Rica amenaza con “politizar la justicia”. Su evidencia empírica proviene de una fuente secundaria (Campos, 2001) que al momento de redactarse este Informe no se había podido localizar. Sí se puede inferir que el documento original se fundamenta en el análisis de artículos de prensa, los cuales son un valioso medio de información pero deben ser complementados con otras fuentes.

recibe directamente las denuncias penales, que constituyen más de un tercio de los casos que ingresan cada año a los tribunales. Estos se trasladan a las fiscalías para que se inicien las diligencias preliminares de confirmación de la denuncia y la investigación preparatoria, todo ello dirigido por el fiscal con el apoyo de la policía judicial. En el cumplimiento de esta función, el OIJ enfrenta una amplia demanda: solo en 2015 recibió 86.779 denuncias de todo tipo (OPO-OIJ, 2016).

Para efectos analíticos el capítulo está organizado en tres grandes secciones. La primera se enfoca en el respeto de los derechos de los ciudadanos durante la fase de investigación criminal, con el interés de determinar si hay evidencia de que el OIJ transgrede, o no, los principios del debido proceso. La segunda examina si el desempeño del Organismo es transparente y abierto al escrutinio público. Por último, se estudian los mecanismos existentes para controlar la gestión de esta entidad.

Dada la complejidad de la labor que realiza el OIJ, es comprensible que alguna de su información se clasifique como discrecional o confidencial. Sin embargo, como se verá a lo largo del capítulo, los datos disponibles permiten describir y analizar su desempeño en un amplio espectro de temas y materias.

Cabe aclarar que el presente trabajo no es una valoración sobre la efectividad de la policía judicial. No es una auditoría operacional que pretenda medir los resultados de las investigaciones que esta lleva a cabo, y mucho menos una memoria institucional. Ese tipo de análisis es responsabilidad de los órganos especializados a los que por ley compete tal función. El propósito del capítulo es, como se indicó, estudiar la gestión del OIJ desde una perspectiva política e institucional, a fin de valorar si garantiza el debido proceso en la investigación criminal y rinde cuentas sobre su desempeño.

Conceptos básicos

Gobernanza

El concepto de gobernanza que se aplica a las entidades policiales modernas engloba los procedimientos y métodos que aseguran el cumplimiento de su función de manera autónoma, libre de presiones indebidas y en el marco del respeto a los derechos de la ciudadanía.

En un Estado democrático como el costarricense, la

gobernanza de las instituciones públicas y sus autoridades debe apegarse a tres principios fundamentales del derecho convencional y constitucional, a saber: i) respeto de los derechos de las y los ciudadanos, ii) transparencia y apertura al escrutinio público, y iii) rendición de cuentas a la ciudadanía (Vargas et al., 2006).

En el ámbito policial, la puesta en práctica de estos principios se logra a través de la formación del recurso humano, la definición de prioridades, el diseño de estrategias, la distribución eficiente de los recursos disponibles, el cumplimiento de estándares, la aplicación de controles cruzados, la generación de estadísticas de calidad y la disciplina interna.

En forma paralela, diversas instituciones internacionales han desarrollado otros conceptos relacionados, como transparencia policial (Open Society, s.f.), *accountability* policial (UNODC, 2011) y “principios para los cuerpos policiales” (ONU), que en el fondo buscan un mismo objetivo: un modelo de gestión de calidad de una policía democrática, basado en su efectividad y en su legitimidad ante la ciudadanía.

A partir de esta amplia definición, para los efectos del presente estudio se hizo énfasis en los elementos de la gobernanza asociados a las garantías del debido proceso y los controles, tanto internos como políticos y de la sociedad civil, que se ejercen sobre el OIJ como policía represora en un Estado de derecho.

Controles democráticos

La definición de controles se enmarca en un desarrollo teórico más amplio sobre el concepto de *accountability*² y su papel en los sistemas democráticos (O’Donnell, 2003 y 2010; Mainwaring y Welna, 2003; Schendler, 1999), que excede los alcances de este trabajo. En consonancia con la tendencia internacional que ha profundizado en esta temática, en las dos últimas décadas Costa Rica ha fortalecido los mecanismos de control de la administración pública (Wilson y Villarreal, 2016), incluido el Poder Judicial.

En la teoría republicana, el control democrático clásico es la división entre los poderes del Estado (*checks and balances*), que impone límites y promueve la vigilancia recíproca, de tal forma que ninguno haga un uso excesivo o arbitrario del poder político³. Sin embargo, este concepto se ha ampliado para incluir diversos

2 La palabra *accountability* no tiene una traducción al español que abarque por completo su significado. Se suele traducir como “rendición de cuentas”, pero con ello se puede transmitir la idea equivocada de una práctica que realizan únicamente los representantes o funcionarios públicos, de manera unidireccional y voluntaria (Hernández y Arciniegas, 2011). Por tal motivo en este capítulo se utiliza el término anglosajón, en el entendido de que se refiere a un proceso de doble vía: petición y rendición de cuentas, en el que esta última es obligatoria, debe cumplir con ciertos requisitos (completa, oportuna, relevante, vinculante) e incluir la justificación de las acciones o decisiones tomadas (*answerability*). Además es posible que a partir de ella, en caso necesario, se establezcan responsabilidades y sanciones (*enforcement*; Schendler, 1999).

3 La división de poderes fue propuesta por Charles de Montesquieu en su obra clásica *El espíritu de las leyes* (1748). Una actualización del concepto puede consultarse en Ackerman, 2000

mecanismos de control instaurados en las democracias contemporáneas.

En este trabajo esos mecanismos se denominan controles democráticos, haciendo énfasis en el adjetivo para destacar que su finalidad es la apertura del OIJ hacia la ciudadanía, en un auténtico ejercicio de rendición de cuentas e involucramiento de las personas usuarias. Es decir, no se trata tan solo de un control con fines administrativos y enfocado hacia el interior de la entidad—que cualquier cuerpo policial puede tener— sino de instrumentos con los que se busca generar información para mejorar el servicio en apego a los principios del debido proceso y, a la vez, propiciar que los ciudadanos conozcan el quehacer de la institución, la fiscalicen y participen en el diseño de sus principales políticas de intervención.

Así pues, en este capítulo se distinguen tres tipos de controles democráticos:

- ▶ Horizontales o interinstitucionales: son ejercidos por agencias estatales cuyo principal mandato es fiscalizar a otros actores públicos, detectar y revelar irregularidades e iniciar procesos sancionatorios. En Costa Rica se cuenta con entidades especializadas como la Fiscalía Anticorrupción, la Defensoría de los Habitantes, la Sala Constitucional, la Procuraduría General de la República y varias superintendencias (O'Donnell, 2003).
- ▶ Verticales: son ejercidos por la ciudadanía, a través del escrutinio y la petición de cuentas, así como por el periodismo investigativo (O'Donnell, 2003).
- ▶ Internos: procesos y mecanismos que le permiten a cada entidad dar seguimiento y fiscalizar su propio quehacer (auditorías internas, planificación estratégica, informes de gestión, sanciones administrativas, entre otros).

Como se verá, en el OIJ se aplican los tres tipos de controles antes, durante y después de la intervención de la policía judicial. Cada uno de ellos tiene niveles de desarrollo, responsables, mecanismos y resultados diferentes.

Debido proceso

Como parte fundamental del engranaje judicial, el OIJ se encarga de verificar las evidencias que sustentan los casos penales. Esa actividad debe realizarse con estricto apego a los principios del debido proceso que establece el ordenamiento jurídico, cuyo cumplimiento es lo que legitima al sistema de administración de justicia ante la sociedad costarricense.

Los principios del debido proceso refieren a una serie de presupuestos encadenados que garantizan la concreción del Estado de derecho, a saber:

- ▶ Retribución: no puede existir pena sin delito.
- ▶ Legalidad: no existe delito sin ley previa.
- ▶ Necesidad: no puede haber ley penal sin una necesidad que la motive.
- ▶ Lesividad: solo hay necesidad cuando hay injuria.
- ▶ Exteriorización: la injuria solo se presenta con la acción.
- ▶ Responsabilidad: no puede haber acción sin culpa.
- ▶ Jurisdiccionalidad: no puede haber culpa sin enjuiciamiento.
- ▶ Principio acusatorio: no puede haber enjuiciamiento sin acusación.
- ▶ Verificación: no puede haber acusación sin pruebas.
- ▶ Contradicción: no puede haber pruebas sin defensa.

Si alguno de estos principios no se cumple, la legalidad de la acción policial y la potestad de la administración para incidir en la esfera privada de los administrados, quedan deslegitimadas. Por lo tanto, la vigencia del Estado de derecho debe considerarse desde el momento en que se recibe la denuncia (Ferrajoli, 2011).

En este capítulo se enfatizan tres elementos asociados al debido proceso: i) el principio de verificación, sin el cual no pueden darse las acusaciones, ii) la calidad de las pruebas, que tienen efectos directos sobre la posibilidad del sistema para incidir en el ámbito privado de las personas, y iii) las consecuencias de esta gestión sobre la legitimidad del Poder Judicial en general y, con ello, sobre los fundamentos de la democracia.

Riesgo para el debido proceso

Para efectos analíticos, la definición de riesgo para el debido proceso se fundamentó en la detección de problemas de procedimiento durante la ruta de un caso (ausencia o aplicación incorrecta de las reglas).

Es importante distinguir entre el concepto de riesgo, por una parte, y la identificación de errores o violaciones al debido proceso que hayan afectado los derechos de las personas, por otra. El riesgo es la posibilidad de que ocurra un daño provocado por una falencia que genera vulnerabilidad. Este puede materializarse o no, pero es posible prevenirlo mediante mejoras que reduzcan esa vulnerabilidad. Así, por ejemplo, los riesgos para el debido proceso que se identifican en este capítulo no

necesariamente implican violaciones a los derechos ciudadanos. La constatación de situaciones en ese sentido requeriría el examen de los expedientes de cada caso identificado previamente como riesgoso, así como entrevistas a las partes involucradas y el uso de otras técnicas de investigación, todo lo cual excede los alcances del presente estudio.

Los riesgos para el debido proceso que aquí se señalan corresponden a asuntos en los que algunas mejoras pueden prevenir eventuales violaciones a los derechos ciudadanos. Su identificación se realizó con base en las limitaciones mencionadas por las y los funcionarios que participaron en sesiones de grupos focales, y que luego fueron constatadas en la documentación disponible (véase la sección “Metodología”, al final del capítulo). También se detectaron vacíos mediante la comparación con buenas prácticas internacionales.

Contexto histórico e institucional

Orígenes del diseño institucional *sui generis* del OIJ

El OIJ se creó a inicios de la década de los setenta, a partir de dos leyes. La primera fue la n° 5229, compuesta por tan solo tres artículos y cuatro disposiciones transitorias. En ella se introdujo una pequeña reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, para establecer el OIJ como un ente “auxiliar de los tribunales penales en el descubrimiento y verificación científica de los delitos y de sus presuntos responsables”, que se haría cargo de las labores de una policía represiva e investigaría los hechos delictivos *a posteriori*. El proyecto, iniciativa de la administración Figueres Ferrer (1970-1974) y presentado el 9 de septiembre de 1971, no profundizaba en la estructura ni en las competencias del nuevo órgano, y en su transitorio final planteaba que, en un plazo de cuatro meses, la Corte Suprema de Justicia enviaría al Congreso el proyecto de ley orgánica para la nueva entidad.

En la discusión legislativa se insistió en el carácter auxiliar del nuevo órgano, pues se señalaba que la policía no contaba con las capacidades necesarias para investigar delitos. En esa época, las únicas pruebas que se presentaban en los litigios eran las que las partes involucradas podían aportar. La aprobación de la ley se efectuó por la vía del resello, ya que el Poder Ejecutivo vetó la iniciativa, por considerar que uno de sus transitorios contenía una violación del principio de separación de poderes. Ese criterio fue rechazado por la Asamblea y, finalmente, el 12 de diciembre de 1973 se promulgó la nueva normativa.

La segunda ley, n° 5524⁴, procuró consolidar la policía judicial. El proyecto, presentado por dos diputados del Partido Unificación Nacional (PUN) y uno del oficialista Partido Liberación Nacional (PLN), constaba de 64 artículos agrupados en quince capítulos. Entró a la corriente legislativa el 28 de noviembre de 1972 y en su exposición de motivos planteó la necesidad de crear una policía que contara con independencia y con los medios materiales suficientes para realizar en forma científica, imparcial y honesta la labor de descubrimiento de los delitos, en el marco de las reformas penales e institucionales entonces en marcha⁵. Al mismo tiempo, se insistió en que el nuevo organismo no usurparía ni duplicaría las funciones de los cuerpos policiales dependientes del Poder Ejecutivo.

La aprobación de la ley en 1974 dio lugar a un aparato policial bifurcado, compuesto por la policía preventiva (a cargo del Poder Ejecutivo) y la policía represiva (a cargo del Poder Judicial). Con este diseño *sui generis*, en una época y un contexto en que la independencia de los sistemas judiciales latinoamericanos estaba en entredicho, las y los legisladores apostaron por mantener al OIJ como una entidad adscrita al Poder Judicial y no externa a este, a pesar de algunas discrepancias relacionadas con el nombramiento de su personal de confianza (Urcuyo, 1978). Se buscó así proteger al Organismo de la inestabilidad ante los cambios de gobierno, de tal forma que se profesionalizara la persecución del crimen y el procesamiento científico de la prueba para sustentar la ocurrencia de los delitos. El control ejercido por el Poder Judicial, al margen de la influencia directa del Poder Ejecutivo, ha logrado que el OIJ mantenga un personal permanente y áreas altamente especializadas, lo ha dotado de recursos crecientes y ha evitado su politización.

Sin embargo, este diseño no ha estado exento de cuestionamientos, pues agregó complejidad al Poder Judicial, que también alberga las entidades a cargo de las funciones acusadora, defensora, persecutora y juzgadora. Cada una de estas instancias tiene autonomía en sus operaciones, pero no en el ámbito administrativo, pues todos los órganos del conglomerado comparten ciertos servicios (Consejo Superior del Poder Judicial, Departamento Financiero y Contable, Dirección de Planificación, Dirección de Gestión Humana, Dirección de Tecnología de Información; véase el capítulo 3). Por ejemplo, si el OIJ necesita crear una nueva oficina debe gestionar el permiso del Consejo Superior del Poder Judicial y solicitar un informe de viabilidad a la Dirección de Planificación. Asimismo, el reclutamiento para

4 Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, n° 5524, del 7 de mayo de 1974.

5 Este proceso incluía, entre otros aspectos, una serie de reformas penitenciarias, la promulgación de un nuevo Código Penal y la elaboración de un proyecto de Código de Procedimientos Penales

llenar las plazas vacantes debe ser realizado por la Dirección de Gestión Humana, proceso que, como se vio en el capítulo 4 de este Informe, puede ser muy prolongado.

Crecientes capacidades institucionales del OIJ

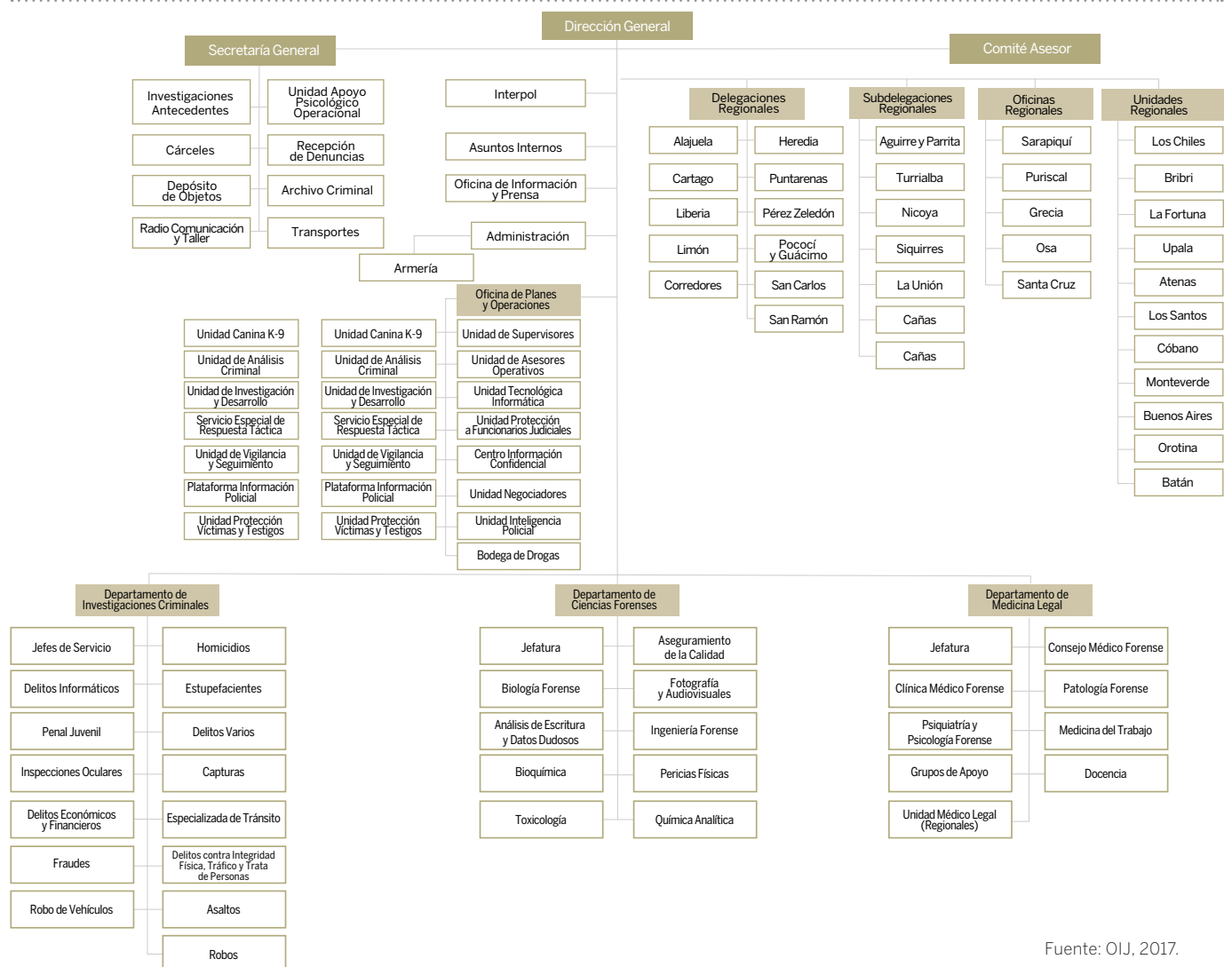
El sistema policial costarricense está conformado por múltiples entidades, todas ellas con distintas funciones y atribuciones. Como ya se mencionó, algunas se ubican dentro del Poder Ejecutivo, específicamente en los ministerios de Gobernación, Seguridad Pública y Policía, Hacienda, Presidencia y Obras Públicas y Transportes. Además, en años recientes varios gobiernos locales han creado sus propias policías, con notables diferencias en sus tamaños y equipamiento. Al efectuarse esta

investigación, el país contaba con un total de 36 cuerpos policiales, solo uno de ellos perteneciente al Poder Judicial: el OIJ.

El OIJ tiene jurisdicción y sedes en todo el territorio nacional, y sus dependencias internas son creadas por la Corte Suprema de Justicia (figura 8.1). Su tarea principal es servir como órgano investigador del sistema judicial y cuerpo auxiliar de los tribunales penales y el Ministerio Público. Desde su creación el centro de sus funciones ha sido “el descubrimiento y verificación científica de los delitos y de sus presuntos responsables” (artículo 1 de la Ley 5524, de 1974), lo que lo convierte en el único cuerpo represivo con atribuciones en todas las materias y con un sólido fundamento en la ciencia aplicada a la investigación criminal.

► Figura 8.1

Organigrama del Organismo de Investigación Judicial



Fuente: OIJ, 2017.

La estructura del OIJ se ha ido ampliando en respuesta a la creciente complejidad de los fenómenos criminales que debe enfrentar⁶. En 2008 su personal tuvo un fuerte incremento (cerca de seiscientas nuevas plazas), debido a la implementación del Programa de Seguridad Ciudadana impulsado por el Gobierno de la República (PEN, 2015). Entre 2011 y 2015 pasó de 2.122 a 2.836 funcionarios. En el último de estos años la cifra representó prácticamente una cuarta parte de la planilla total del Poder Judicial (cuadro 8.1).

Considerando la complejidad organizacional que muestra la figura 8.1, fue necesario restringir el ámbito del análisis para enfatizar en algunos de los órganos internos más relevantes para el estudio del OIJ desde una perspectiva político-institucional, que es el objetivo de este capítulo. Así pues, los resultados que aquí se presentan se refieren exclusivamente a las siguientes instancias:

- ▶ Dirección General
- ▶ Secretaría General
- ▶ Oficina de Planes y Operaciones
- ▶ Departamento de Investigaciones Criminales
- ▶ Delegaciones, subdelegaciones, oficinas y unidades regionales.

Esta selección se hizo con base en tres criterios: i) la delimitación de las instancias dedicadas a la recepción, investigación y trámite de denuncias, ii) la exclusión de los departamentos de Ciencias Forenses y Medicina Legal, cuyo funcionamiento y evolución ameritan un estudio particular, que queda pendiente para futuras investigaciones, y iii) el enfoque en las dependencias que configuran las áreas decisorias de la política institucional, el presupuesto, los recursos y los aplicación del régimen disciplinario interno, las cuales son, a fin de cuentas, las que facilitan o no, el acceso ciudadano a los servicios de la institución.

La Dirección General cuenta con las oficinas de Administración, Asuntos Internos y Prensa. El número de sus funcionarios y funcionarias pasó de 34 en 2011 a 1.538 en 2015. Este abrupto incremento se debió a una política de reorganización interna que centralizó las plazas de las delegaciones, con el fin de que la Dirección pueda controlarlas y asignarlas de acuerdo con las necesidades cambiantes y de manera proporcional a la demanda de trabajo en cada dependencia. Esta medida, una respuesta para optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos, también ha concentrado otras herramientas en la Dirección General.

► Cuadro 8.1

Cantidad de personal del OIJ, según dependencia^{a/}. 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015 ^{b/}
Dirección General	34	45	46	49	1.538
Secretaría General	161	270	314	396	433
Oficina de Planes y Operaciones	324	340	345	345	338
Departamento de Investigaciones Criminales	635	718	730	754	141
Delegaciones, subdelegaciones, oficinas y unidades	968	1.042	1.107	1.147	386
Total	2.122	2.415	2.542	2.691	2.836
Total del Poder Judicial	10.545	10.819	11.233	11.635	11.892
Porcentaje del OIJ con respecto al Poder Judicial	20,1	22,3	22,6	23,1	23,8

a/ Además de las dependencias mencionadas, el OIJ cuenta con dos departamentos especializados en materia forense.

b/ El abrupto aumento registrado en 2015 se debió a una política de reorganización interna, que centralizó en la Dirección General la mayoría de las plazas de investigadores que antes se contabilizaban como parte de las delegaciones. Junto a esa medida se implementaron indicadores que permiten asignar el personal de manera proporcional a la demanda de trabajo en cada dependencia de investigación criminal y reubicarlo conforme evolucione la situación de seguridad en el país.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

⁶ Sobre las características de la criminalidad en Costa Rica véase Loría, 2015 y Cortés y Amighetti, 2015.

La Secretaría General tiene a su cargo el archivo criminal, el depósito de objetos, la recepción de denuncias, el apoyo psicológico, las cárceles del OIJ, comunicaciones y transportes. Su personal aumentó de 161 puestos en 2011 a 433 en 2015.

Por su parte, la Oficina de Planes y Operaciones (OPO) es una instancia especializada que actúa como enlace nacional con la Interpol y además tiene a cargo la plataforma de información policial, el Servicio Especial de Respuesta Táctica y las unidades canina, de análisis criminal, de asesoría operativa, de inteligencia, de supervisión, vigilancia y seguimiento, de tecnología informática y de protección de víctimas y testigos. El crecimiento de su personal ha sido modesto: de 324 personas en 2011 a 338 en 2015.

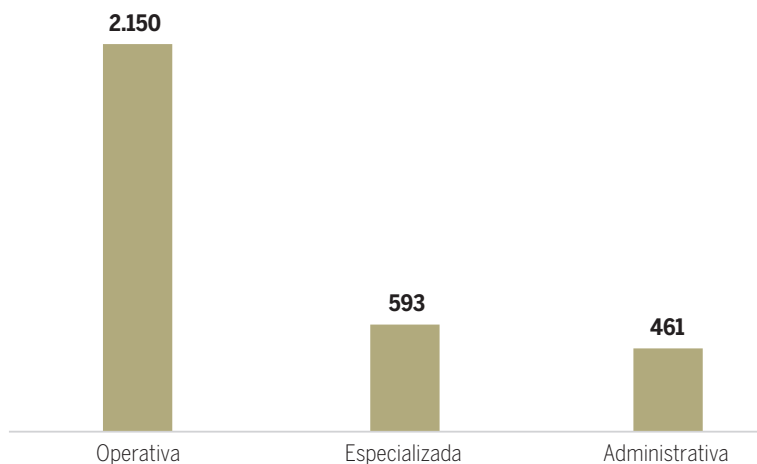
El Departamento de Investigaciones Criminales (DIC), también conocido como “OIJ de San José”, se encarga de la persecución de delitos en la ciudad capital. Es la delegación más grande y compleja. Alberga las secciones de asaltos, capturas, delitos económicos, delitos informáticos, delitos varios, estupefacientes, fraudes, homicidios, inspecciones oculares y recolección de indicios, investigación de turno extraordinario, localizaciones y presentaciones, robos y hurtos, delitos contra la integridad física, trata y tráfico de seres humanos, tránsito, legitimación de capitales, penal juvenil, robo de vehículos y anticorrupción y enriquecimiento ilícito. Con la reorganización implementada, el DIC pasó de tener 635 funcionarios y funcionarias en 2011, a 141 en 2015⁷.

Otra forma de ver la estructura profesional del OIJ es mediante la agrupación de su personal en tres grandes categorías de tareas y responsabilidades. La primera es el área operativa, compuesta por las plazas relacionadas con las labores tácticas, de persecución y de reacción ante el crimen; como se aprecia en el gráfico 8.1 aquí se concentra la mayoría de los puestos en el OIJ. La segunda es el área especializada, que obviamente corresponde a los funcionarios de más alta especialización y que además brinda apoyo al área operativa. La tercera categoría es la del área administrativa.

Aunque no es objeto de este estudio, cabe mencionar que el personal de las áreas de Ciencias Forenses y Medicina Legal, encargado de las labores periciales, también ha crecido, pero no de manera proporcional al aumento de los agentes investigadores. Los funcionarios de ambos departamentos pasaron de 334 en 2011 a 368 en 2015. En 2011 había 5,8 agentes policiales por cada

► Gráfico 8.1

Estructura profesional del OIJ, según áreas de responsabilidad. 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

perito, relación que se incrementó a 6,5 en 2015 (en este cálculo no se incluye el personal de la Secretaría General, que brinda servicio a toda la organización). En otras palabras, hay muchos más agentes investigando y, por ende, una mayor demanda por análisis grafoscópicos, estudios de balística y dictámenes médicos, entre otros servicios.

En términos de cobertura territorial, el OIJ tiene presencia en todo el país a través de once delegaciones regionales⁸ localizadas en Alajuela, Cartago, Ciudad Neilly, Heredia, Liberia, Limón, Pérez Zeledón, Pococí y Guácimo, Puntarenas, San Carlos y San Ramón. Además, existen ocho subdelegaciones en Aguirre y Parrita, Cañas, Garabito, Nicoya, Sarapiquí, Siquirres, Tres Ríos y Turrialba. Asimismo, hay siete oficinas regionales en Barán, Bribri, Cóbano, Grecia, Osa, Puriscal y Santa Cruz. Finalmente, existen ocho unidades regionales en Atenas, Buenos Aires, La Fortuna, Los Chiles, Monteverde, Orotina, Tarrazú y Upala. Las delegaciones y subdelegaciones atienden las denuncias de hechos ocurridos en sus áreas de competencia. Su ubicación obedece a razones logísticas de distribución de los once circuitos y demás despachos del Poder Judicial.

En 2011 las delegaciones, subdelegaciones, oficinas y unidades, en conjunto, contaban con 968 funcionarios, cifra que se redujo a 386 en 2015, luego de la reestruc-

⁷ Esta disminución no significa que se haya desmantelado un departamento de tanto peso, sino que, al igual que otras delegaciones y oficinas, cuenta con personal fijo que es reforzado de acuerdo con el volumen de trabajo, a fin de mantener cargas equilibradas y manejables para el personal investigador en todo el territorio nacional.

⁸ Las delegaciones son las que tienen competencias más amplias y mayor cobertura territorial; usualmente se ubican en los centros de cada uno de los once circuitos judiciales. Las subdelegaciones tienen menores capacidades institucionales, una cobertura más reducida y dependen de la delegación más cercana. Las unidades regionales son la expresión mínima de presencia territorial; tanto sus capacidades como su cobertura son menores que en las demás instancias.

turación institucional ya comentada. Como se explicó antes, ello no significa que esas instancias perdieron personal, sino que administrativamente las plazas están bajo el control de la Dirección General, para permitir movimientos según las necesidades del momento. En términos estadísticos, esto limita el conocimiento de la distribución territorial de los recursos y sus resultados.

Presupuesto del OIJ concentra más del 20% del gasto judicial

A junio de 2015, el presupuesto ejecutado por el OIJ ascendió a 89.000 millones de colones. Esta es la segunda entidad del Poder Judicial, después del ámbito jurisdiccional, que recibe la mayor parte del presupuesto de la institución (cerca de 22%). Si a esto se agregan las labores de protección de víctimas y testigos (cuya naturaleza se distancia de las atribuciones esenciales del OIJ), el porcentaje es aun mayor. Las remuneraciones consumen el 84% de los recursos asignados. Dentro de ese rubro el mayor peso lo tiene la subpartida de incentivos salariales, con casi un 44% del monto destinado para cubrir este renglón. En términos generales, esta estructura se ha mantenido constante en los últimos años (gráfico 8.2).

Resultados de investigación

En los últimos diez años las capacidades institucionales del OIJ han tenido un notable crecimiento, en respuesta a un contexto de crecientes demandas en

materia de seguridad ciudadana. La mayor dotación de recursos ha sido acompañada de reformas de gestión que están reconfigurando la gobernanza de esta entidad. Ese es el tema que se aborda en esta sección, a partir de la siguiente pregunta: ¿Cómo contribuye la gobernanza del OIJ al efectivo cumplimiento de sus funciones, ante una criminalidad de naturaleza y frecuencia cambiantes, y cuáles son los mecanismos de control democrático que se aplican a este órgano?

Para aproximar una respuesta a esta interrogante se reconstruyó la “ruta” que sigue un caso una vez que se presenta la denuncia ante el OIJ y se analizaron los controles administrativos relacionados con las garantías para el cumplimiento del debido proceso. Posteriormente se examinaron otros controles internos asociados al régimen disciplinario del personal, así como los controles externos de tipo político y los ejercidos por la sociedad civil. Por último, se valoró si esos controles generan información que podría derivar en mecanismos de rendición de cuentas y una mayor apertura a la realimentación por parte de la ciudadanía.

La ruta de los casos en el OIJ

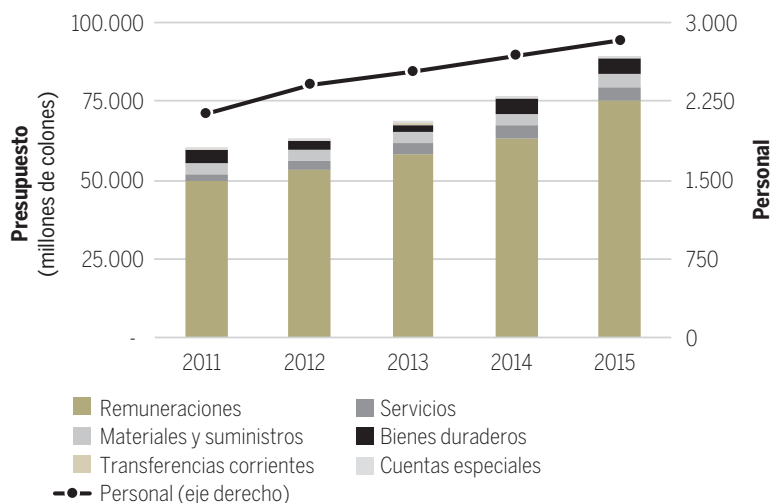
Como se mencionó en la introducción del capítulo, el respeto a los derechos ciudadanos debe ser la principal guía para las autoridades y para la gobernanza de las instituciones públicas. Este es un principio básico en un Estado democrático, que cobra aún más relevancia en el caso de los cuerpos policiales, pues estos, en el desempeño de sus funciones, podrían transgredir o limitar parcial o totalmente los derechos de la población.

Desde el año 2012 el OIJ muestra cambios importantes en su gobernanza, como resultado de la implementación de una serie de sistemas integrados para registrar y dar seguimiento a su trabajo. Se han puesto en operación herramientas tecnológicas para crear un modelo de gestión multidimensional, algunas de las cuales aún se encontraban en desarrollo al momento de redactarse este Informe (diciembre de 2016).

En este sentido, es importante indagar en profundidad qué hace el OIJ, de qué recursos dispone y en qué medida esa labor está abierta al escrutinio público. A pesar del carácter discrecional y confidencial de buena parte de las acciones que realiza este cuerpo policial, la información disponible para este estudio permitió reconstruir dos aspectos clave: la ruta que siguen las denuncias que ingresan a la entidad y las capacidades disponibles para cumplir la misión institucional, temas que se desarrollan en los siguientes apartados. Más adelante se discuten las “zonas de riesgo” que, a lo largo de esa ruta, podrían afectar los derechos procesales de las y los ciudadanos.

Gráfico 8.2

Evolución del presupuesto y el personal del OIJ, según programa. 2011-2015



Las garantías del debido proceso en las denuncias ante el OIJ

El acceso a la policía judicial es una de las formas de asegurar el derecho a la justicia. Como se verá en esta sección, los canales para presentar denuncias ante el OIJ se han ampliado, en un afán por tutelar efectivamente ese derecho. En este apartado se describe el recorrido que sigue un caso en cada etapa de la investigación y los mecanismos que se han implementado para garantizar a las personas usuarias el cumplimiento del debido proceso.

La duración máxima estimada de un caso es de cuatro meses⁹. Sin embargo, hay casos que se alargan considerablemente por su complejidad y el número de entidades involucradas, y otros que, por el contrario, se resuelven en poco tiempo, debido a la falta de indicios.

Es importante indicar que una tercera parte de las denuncias se resuelve. Incluso los casos que no reúnen los elementos necesarios para la configuración de delitos, y los hechos que se denuncian de manera inexacta o con otros propósitos, son remitidos al Ministerio Público para lo que corresponda.

Paso 1: La denuncia

Las denuncias que investiga el OIJ ingresan por diferentes vías. Cada una de ellas recibe un “número único” que la identifica dentro de todo el conglomerado judicial y es irrepetible en tiempo y lugar. Una de las más comunes es la que se denomina “denuncia contra ignorado”, es decir, se inicia una investigación en la que se desconoce quién o quiénes son los responsables del hecho. La recepción de denuncias funciona las 24 horas del día, los 365 días del año. La institución ha implementado políticas que facilitan el acceso a poblaciones vulnerables (niñez, adultos mayores, personas indígenas) o a grupos que por dificultades de movilidad o de cualquier otra índole así lo requieren.

Un segundo canal de ingreso es el traslado de denuncias que realiza el Ministerio Público (MP). Cuando la víctima de un hecho ilícito conoce o identifica a su ofensor, plantea la denuncia directamente en el MP y, si el caso requiere pesquisas, este lo traslada al OIJ para que efectúe la investigación pertinente.

La tercera vía de entrada son las llamadas telefónicas al Centro de Información Confidencial (CICO), encargado de recibir informes sobre actividades ilícitas en todo el país. Si bien en este caso el ingreso de una denuncia no necesariamente da lugar a una investigación, la información se traslada a la dependencia que corresponda para su valoración. Una vez analizada puede ser desechada, incluida en una investigación abierta o generar un nuevo caso.

Los casos “de guardia o flagrante” constituyen el cuarto y último canal de ingreso. En estas circunstancias el OIJ actúa como entidad de segunda respuesta en el sistema de emergencias 9-1-1 y atiende situaciones asociadas a hechos ilícitos. También puede ocurrir que, en su trabajo cotidiano, un investigador presencie un crimen o reciba noticia de alguno. Al igual que en las llamadas al CICO, la información es analizada por la entidad correspondiente y puede agregarse a una investigación en curso o bien constituir un nuevo caso (figura 8.2).

En el pasado el OIJ rechazaba denuncias sobre situaciones que no estaban tipificadas como delitos (extravío de pertenencias, por ejemplo). Sin embargo, a partir de 2015, en cumplimiento de las resoluciones 2015-003956 y 2015-009948 de la Sala Constitucional, el Organismo está obligado a recibir todas las denuncias, sin excepción, y debe ser la Fiscalía la que defina cómo proceder.

Ahora bien, el 85% son denuncias contra ignorado, es decir, situaciones en que las víctimas no pueden identificar al autor de un presunto delito. Algunas no tienen posibilidad de ser resueltas y otras son interpuestas para dejar constancia de los hechos ante otras instituciones. Por ejemplo, existen denuncias por contacto extraterrestre, por conspiraciones de sociedades secretas y por robo de celulares y tarjetas de crédito que en realidad fueron extraviados. Se ha señalado la necesidad de crear un canal abreviado que, sin limitar el acceso a la justicia, permita tramitar de manera expedita este tipo de denuncias, que demandan esfuerzos y recursos institucionales y no generan resultados.

El perfil de las víctimas de las investigaciones que llevó a cabo el OIJ entre 2011 y 2015 es claramente identificable. Como se muestra en el gráfico 8.3, se trata de costarricenses, hombres, adultos y que residen fuera de San José. No se tiene un perfil más específico según tipo de delito denunciado, vacío que se podría tratar de llenar en futuras investigaciones.

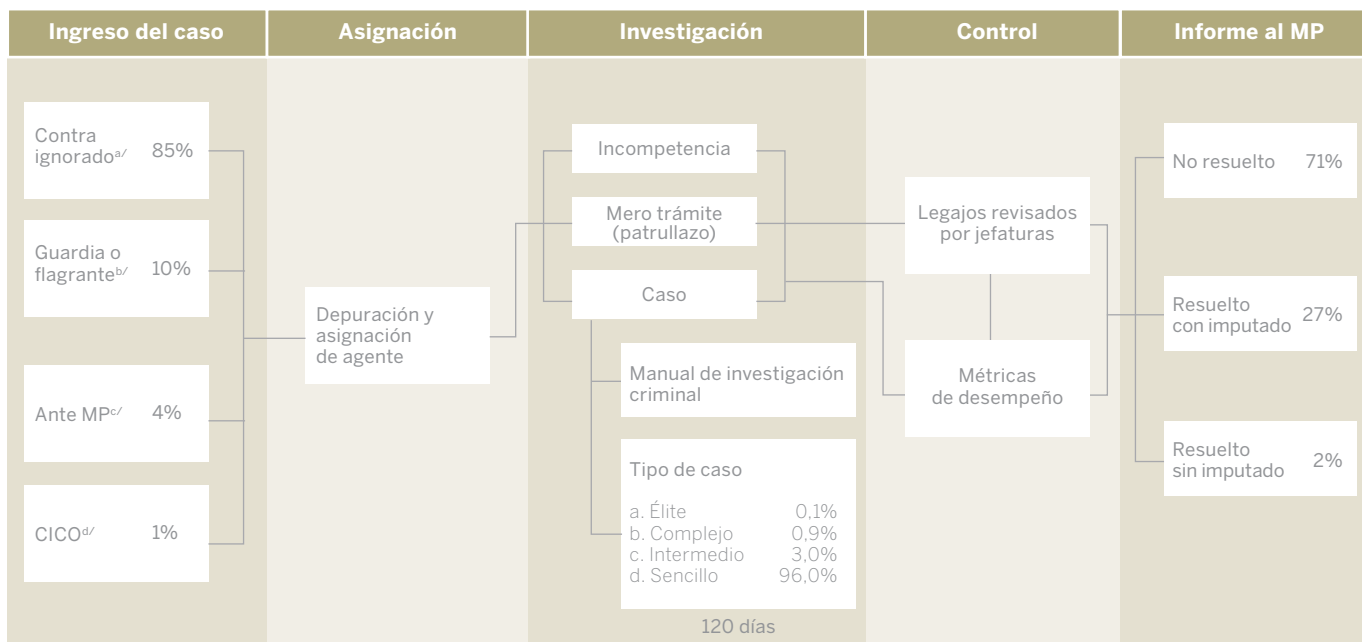
Cualquiera que sea la vía, una vez que entra un caso, el expediente respectivo se revisa para corroborar la consistencia de la información. Este procedimiento lo llevan a cabo los analistas criminales de la Oficina de Planes y Operaciones (OPO) y facilita a las jefaturas la toma de decisiones para el siguiente paso en la cadena. En este punto, ya la denuncia se puede contabilizar como un caso ingresado al OIJ.

A partir de 2012 se reporta un aumento de las denuncias recibidas, de 74.000 a más de 85.000 por año, por efecto del crecimiento de la criminalidad y de la tendencia a crear leyes que cada vez señalan más conductas que deben sancionarse con cárcel. Ese contexto ha generado una mayor demanda por los servicios de investigación y

⁹ Aunque este plazo máximo se mencionó reiteradamente en las sesiones de grupos focales, en la documentación consultada no se encontró como una directriz oficial.

Figura 8.2

Proceso que sigue una denuncia en el OIJ



a/ Contra ignorado: denuncias en las que no se conoce el autor del posible delito.

b/ Guardia o flagrante: denuncias recibidas en las sedes del OIJ o como resultado de un operativo del mismo OIJ.

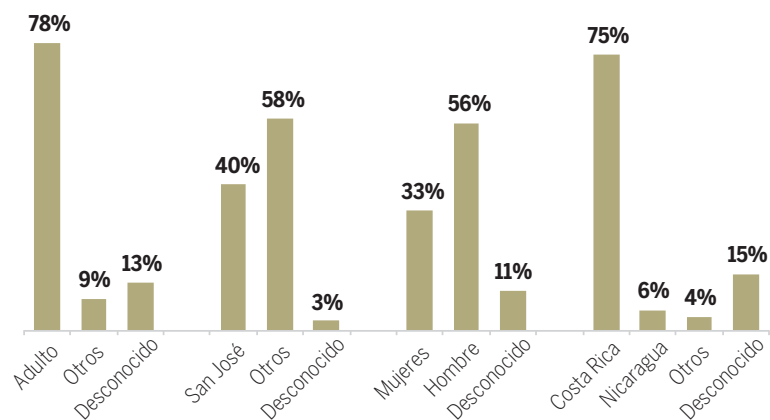
c/ MP: Ministerio Público.

d/ CICO: Centro de Información Confidencial.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

Gráfico 8.3

Perfil de las víctimas en las denuncias ante el OIJ programa (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del OIJ.

persecución criminal, y ha obligado a las autoridades del OIJ a adoptar medidas para satisfacerla. La cantidad de asuntos ingresados en cada una de las dependencias es un primer indicador del volumen de esa demanda, o la cantidad de casos entrados. En un apartado posterior se complementará el análisis con lo que se resuelve. Además, ambos datos deben analizarse a la luz de la población atendida por cada oficina, algunas tienen cobertura nacional y otras cubren poblaciones muy pequeñas. Si solo se consideran los ingresos por oficina, las dependencias del OIJ se pueden agrupar en tres niveles de demanda: alto, medio y bajo. Trece instancias registran más de 2.000 casos al año, encabezadas por la Sección de Robos (8.668) y, desde el punto de vista geográfico, la Delegación de Heredia (5.715). En el extremo opuesto están la Delegación de Monteverde (172) y las secciones de Lavado de Dinero y Estupefacientes (cerca de 75 casos cada una; gráfico 8.4).

En resumen, en la fase de presentación de una denuncia, la obligación legal de aceptar todos los casos y la amplia cobertura del servicio del OIJ constituyen la principal garantía de los derechos procesales de las y los habitantes del país.

Gráfico 8.4

Ingreso promedio de casos al OIJ y nivel de demanda^{a/}, según tipo de delegación^{b/}. 2011-2015



a/ Las delegaciones de demanda alta recibieron más de 10.000 denuncias en el período analizado, las de demanda media entre 5.000 y 10.000, y las de demanda baja menos de 5.000.

b/ Se excluye la Unidad de Delitos Informáticos, que también funciona como unidad de apoyo a las demás delegaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

Paso 2: La asignación del caso a los agentes

El siguiente paso es la asignación de los casos a los agentes. Para ello, las delegaciones son independientes en su organización interna y utilizan parámetros institucionales para evitar sobrecargas de trabajo o demoras injustificadas. En las dependencias más grandes, donde se cuenta con personal calificado para cada materia, los casos se asignan de acuerdo con la especialización de cada agente.

El sistema de gestión del OIJ se diseñó para optimizar la distribución de casos por persona, de tal forma que sobre ningún agente se recargue un volumen o complejidad que ponga en riesgo la calidad de sus investigaciones. La carga ideal de cada investigador es de 8 casos por mes. En la actualidad esa cifra es de 10,5 y, de acuerdo con los participantes en los grupos focales realizados

para esta investigación, se prevé que seguirá aumentando.

Una vez que el caso ha sido asignado se inicia la lectura del expediente y se determinan los pasos que se seguirán. Cada agente tiene flexibilidad para planificar su investigación, en función de su carga de trabajo y el apoyo que necesite de otro personal. Los funcionarios consultados en los grupos focales indicaron que no utilizan, ni conocen, protocolos que estandaricen las pesquisas por realizar en cada tipo de delito. Se argumentó que una iniciativa en ese sentido sería onerosa por su dimensión, requeriría cambios constantes ante la tipificación de nuevos delitos penales y demandaría un esfuerzo de coordinación con la Escuela Judicial, a la cual compete la elaboración de manuales o protocolos de capacitación y actualización.

Paso 3: Investigación

Una vez que el caso ha sido asignado a un investigador da inicio un seguimiento detallado, sobre el cual se debe reportar diariamente para mantener actualizado el sistema de control. Los casos se clasifican en cuatro categorías según su nivel de complejidad¹⁰:

- ▶ Casos sencillos: su trámite no presenta gran dificultad, ya sea porque corresponden a situaciones que pueden resolverse de manera sencilla, o porque, no obstante los recursos que se le podrían asignar, la escasez o ausencia de ciertos elementos hacen poco probable su resolución. Estos casos pueden ser llevados por una sola persona y su investigación no afecta el flujo normal de asignación de denuncias para quien los atiende.
- ▶ Casos intermedios: su trámite y resolución requieren una considerable cantidad de diligencias. Este tipo de casos suele ser llevado por un agente o una pareja de investigación, con la colaboración ocasional de las diversas secciones y unidades de OIJ. Su investigación no afecta el flujo normal de asignación de denuncias para la o las personas encargadas.
- ▶ Casos complejos: tienen un grado de dificultad mayor e implican un número grande de diligencias. Requieren el aval de la jefatura regional o departamental para ser considerados complejos. Generalmente estos casos son atendidos por una pareja o un grupo de investigación, quienes se dedican de lleno a su atención con apoyo de las distintas secciones y unidades especializadas del OIJ.
- ▶ Casos élite: son investigaciones excepcionales, llevadas cabo por una pareja o grupo dedicado exclusivamente a ella se involucran un gran despliegue de recursos de la institución. Para alcanzar este nivel los casos deben haber sido clasificados como tales por la Dirección General.

Para hacer esta clasificación se asignan puntos a cada expediente y se establece un *ranking* de los casos en investigación. La información sobre estos últimos también está disponible por grupos de delitos, dependencia, agente encargado y jefatura, lo cual facilita el seguimiento detallado y objetivo de la gestión en cada oficina. La importancia de este registro es que permite observar “en tiempo real” el rendimiento de los funcionarios.

El puntaje de los expedientes se obtiene de la suma del valor que se le asigna a cada diligencia, lo cual se hace en función de los recursos utilizados para su finalización, el tipo de delito y los resultados obtenidos. Se asigna un puntaje adicional si se resuelve a tiempo, según el plazo estimado para cada tipo de delito. Es importante subrayar que un caso puede cambiar de categoría en el transcurso de la investigación (por ejemplo, de sencillo a complejo) previa aprobación de la instancia superior respectiva. En todo momento del proceso, cualquier jefatura puede acceder al sistema y observar cuál es la situación y en qué están trabajando sus subalternos.

La Dirección General, con apoyo de la OPO, define un porcentaje mínimo de denuncias resueltas para cada tipo de caso, con el cual deben cumplir las delegaciones; por ejemplo, se establece que el 88% de los trámites de diligencias menores deben ser realizados en un plazo inferior a treinta días (cuadro 8.2). Es decir, a cada sede policial se le permite una determinada cantidad de gestiones pendientes que no cumplen con los plazos promedio, por causas de fuerza mayor o porque son competencia de otras entidades.

Una de las características de esta metodología es que permite la constante implementación de acciones correctivas. Periódicamente se revisa el desempeño de las oficinas, para determinar si el porcentaje de asuntos rezagados ha sido sobrepasado, en cuyo caso se activan los mecanismos de supervisión y seguimiento en busca de una solución. Si un supervisor o una jefatura detecta el bajo rendimiento de una dependencia o un funcionario, se procede a identificar las causas. Estas pueden estar relacionadas con el tiempo de respuesta de las entidades externas al OIJ que intervienen en las diligencias. Cuando no es así y las causas son más bien internas, se diseña un plan de mejora que involucra a las personas responsables del rezago y se inicia un proceso de supervisión individualizada. La OPO valora los resultados y, si no son satisfactorios, la Dirección General remite el expediente a la Oficina de Asuntos Internos para que se tomen las medidas disciplinarias correspondientes. De este modo el sistema de gestión y seguimiento se convierte también en un sistema de monitoreo y mejora. Los indicadores utilizados para medir el desempeño se detallan en el cuadro 8.2.

Dado que esta metodología se aplica desde hace poco tiempo, que su implementación es paulatina y no simultánea en todo el país, y que la investigación de algunos casos complejos sobrepasa su vigencia, no es posible determinar si los porcentajes de resolución se mantienen

¹⁰ La clasificación entró a regir en 2013. Para este estudio se contó con datos parciales de ese año e información completa de 2014 y 2015.

► Cuadro 8.2

Indicadores utilizados por el OIJ para medir el desempeño en las sedes policiales

Nombre	Definición	Porcentaje de casos rezagados permitido por sede
Resolución general de denuncias	Casos investigados que se presentan al Ministerio Público mediante informe resuelto con imputado, dividido entre el número total de denuncias ingresadas en un período dado.	25
Rezago de denuncias	Casos que sobrepasaron el tiempo máximo sin que se haya realizado un informe.	6
Resolución de capturas	Cantidad de órdenes de captura de personas tramitadas con informe positivo, dividida entre el número total de solicitudes de captura emitidas en un período dado.	70
Rezago de capturas	Órdenes de captura de personas que no han sido contestadas en el plazo de sesenta días naturales a partir de su ingreso.	15
Trámite de diligencias menores	Solicitudes de actividades afines a la investigación contestadas, divididas entre la cantidad total de diligencias menores solicitadas en un período dado.	90
Rezago de diligencias menores	Diligencias menores que no han sido contestadas en el plazo de treinta días naturales a partir de su ingreso.	12
Trámite de informaciones confidenciales	Informaciones que han ingresado al Centro de Informaciones Confidenciales (CICO) y trasladadas a la entidad pertinente, cuya respuesta al ente emisor no ha sido tramitada en el plazo de sesenta días.	90
Rezago de indicios	Indicios que no han sido tramitados o sacados de circulación en un plazo de 150 días naturales a partir de su ingreso.	16
Operativo	Plan policial o acción de respuesta coordinada que se lleva a cabo en procura de un objetivo específico. Conlleva el despliegue de recursos humanos y materiales para la realización de múltiples tareas, tales como inteligencia, investigación, planeamiento, coordinación y logística. Para el cálculo se toma como referencia una tasa mínima de tres operativos por cada cien denuncias ingresadas.	3
Allanamiento	Ingreso por orden de la autoridad jurisdiccional competente a un domicilio, oficina, edificación u otros, para el registro y búsqueda de objetos o personas relacionadas con un delito. Para el cálculo se toma como referencia una tasa mínima de dos allanamientos por cada cien denuncias ingresadas.	2

Fuente: Elaborado con base en OIJ, 2015 y 2016a.

según la categorización descrita o si hay una distribución diferente. Por el momento no es posible saber si la simplicidad o complejidad de los casos incide en la eficacia del OIJ. Tampoco se cuenta con información por tipo de delito o de intervinientes.

Al finalizar la etapa de investigación, realizadas las diligencias y labores periciales pertinentes, se rinde un informe que se traslada al Ministerio Público. No existe otra vía de salida, pues únicamente la Fiscalía puede decidir si formula una acusación o utiliza otra opción procesal.

Paso 4: Informe

Los informes marcan la terminación de un caso en la fase de investigación. Un hallazgo importante con respecto a esta etapa es la falta de información a los usuarios. Si las personas involucradas, ya sea la víctima o el imputado, no lo solicitan, el OIJ no les comunica el estado de su caso. Tampoco hay mecanismos de retroalimentación sobre la eficiencia del servicio, lo cual representa un área de mejora para el aseguramiento de la calidad.

El control de la calidad de la investigación recae sobre las jefaturas, las cuales evalúan todos los informes de cierre. Debe señalarse que dentro de cada unidad y grupo de trabajo se cuenta con una jerarquía organizada de manera piramidal que hace posible esa tarea, ya que se trata de supervisar más de 75.000 informes cada año. Estos se clasifican en siete categorías:

- ▶ Caso: investigación que se realiza por denuncia, de oficio o por orden judicial, que no se enmarca dentro del concepto de diligencia menor¹¹.
- ▶ Caso asignado: investigación que se asigna a uno o más agentes, a fin de que lleven a cabo las tareas necesarias para resolverlo.
- ▶ Caso de mero trámite: tarea en la que interviene el OIJ para poner en conocimiento del Ministerio Público lo actuado por otro cuerpo policial o de seguridad, en la atención de un hecho ilícito. Comúnmente se le conoce como “patrullazo”.
- ▶ Caso no asignado por incompetencia: caso recibido pero no asignado, por tratarse de un hecho delictivo cuya investigación corresponde, por territorio o materia, a otro cuerpo policial.

- ▶ Caso no resuelto (NR): caso que es remitido al Ministerio Público sin que en la investigación criminal se haya logrado identificar al autor o autores del hecho delictivo.
- ▶ Caso resuelto con imputado (RCI): caso que es remitido al Ministerio Público, luego de que en la investigación criminal se ha identificado al presunto autor o autores del hecho delictivo.
- ▶ Caso resuelto sin imputado (RSI): caso remitido al Ministerio Público, en cuya investigación se ha establecido la verdad de los hechos, pero no hay un imputado, porque no existió delito. Se trata, por ejemplo, de suicidios, muertes por causas naturales y denuncias ingresadas que luego se determinó que no constituían delitos¹².

De esta clasificación, las categorías más relevantes son las tres últimas. En cuanto a los casos no resueltos (NR), en el período 2011-2015, en promedio, las oficinas y delegaciones del Organismo emitieron 5.912 informes por año. Cabe señalar que 32 de las 47 dependencias están por debajo del promedio del quinquenio, mientras que entre las restantes quince que lo superan, hay cuatro que registran cifras muy superiores al resto: la Delegación de Alajuela con 17.469, la de Heredia con 22.582, la Oficina de Asaltos con 24.373, y la Oficina de Robos con 34.628.

Por su parte, la cantidad de casos resueltos con imputado (RCI) aumentó ocho puntos porcentuales (pasó de 20% a 28% en los cinco años del período analizado). Esta mejora tiene efectos en todo el sistema de administración de justicia, pues impacta directamente a la Fiscalía, que es la encargada de cerrar los procesos.

En otro orden de ideas, cabe señalar que el número de personas detenidas y remitidas al Ministerio Público como resultado de los casos RCI pasó de 6.711 en 2011 a 9.308 en 2015. Esto implica una mayor demanda de servicios en las instancias posteriores en la cadena de procesos judiciales. Los lugares con mayor demanda de estos servicios son Limón, San José, Puntarenas, Alajuela, Heredia, Cartago y Guápiles.

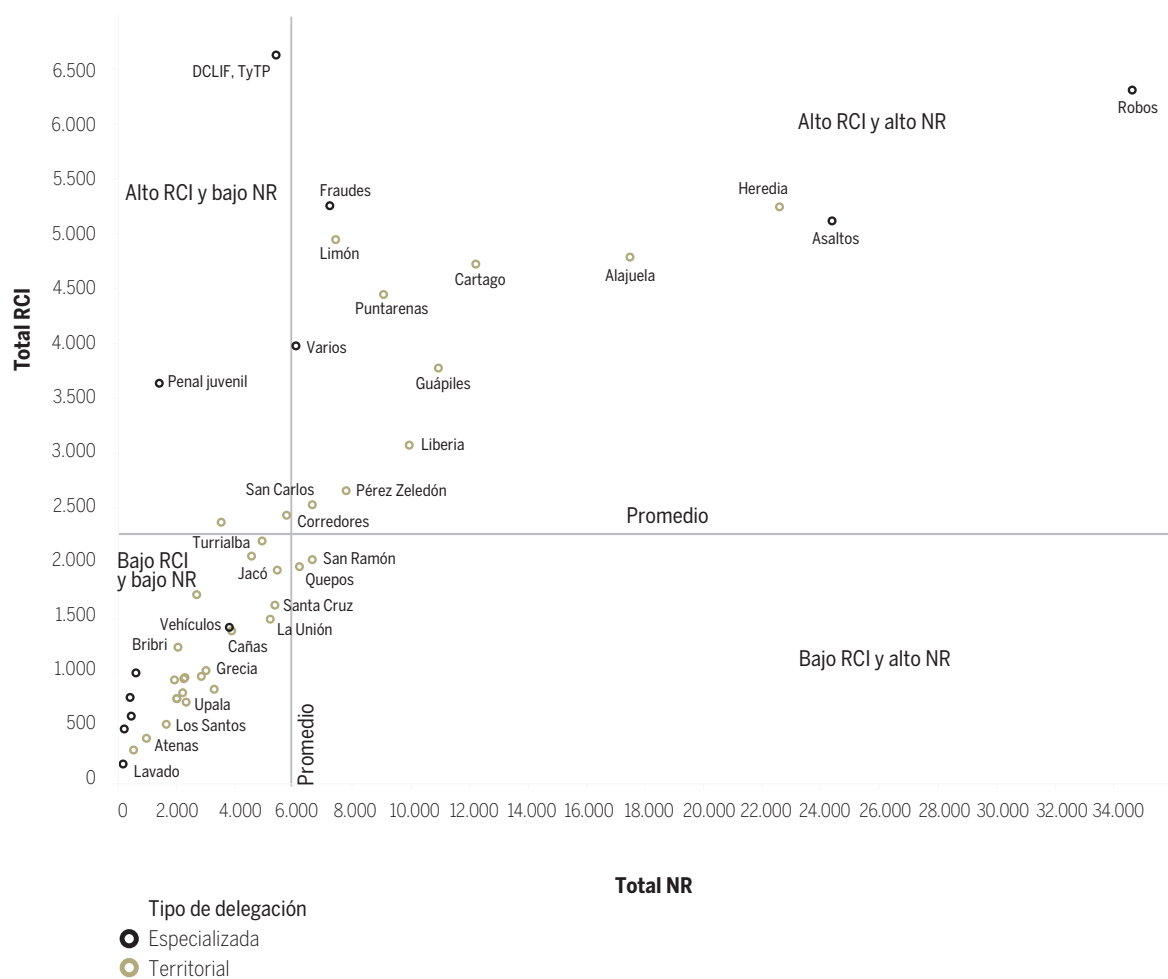
El gráfico 8.5 muestra el comportamiento de los informes de casos NR y RCI distribuidos en cuatro cuadrantes, a saber:

¹¹ Por diligencia menor se entiende la realización de una tarea sencilla, como por ejemplo el secuestro de un documento.

¹² De esta categoría se exceptúan las desapariciones. No obstante, para su registro, archivo y salida, tanto las desapariciones como las contravenciones deben considerarse como casos RSI.

► Gráfico 8.5

Informes de casos no resueltos (NR)^{a/} y casos resueltos con imputado (RCI)^{b/}, por tipo de dependencia^{c/}. 2011-2015



a/ Caso que es remitido al Ministerio Público sin que en la investigación criminal se haya logrado identificar al autor o autores del hecho delictivo.

b/ Caso que es remitido al Ministerio Público luego de que en la investigación criminal se ha identificado al presunto autor o autores del hecho delictivo.

c/ Se excluye la Unidad de Delitos Informáticos, que también funciona como unidad de apoyo a las demás delegaciones. Las siglas DCLIF, TyTP corresponden a las dependencias que investigan delitos contra la integridad física y el tráfico y trata de personas.

Fuente: Elaboración propia con información de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

- Bajo RCI y bajo NR: en este grupo están las dependencias que registran niveles inferiores al promedio en ambos tipos de informes; es decir, elaboran pocos informes, hecho que está relacionado con el bajo número de casos que tramitan. Entre ellas están las secciones de Lavado de Dinero y Robo de Vehículos y las unidades regionales de Atenas, Los Santos y Upala.
- Bajo RCI y alto NR: estas son oficinas que generan pocas investigaciones con imputados identificados y, a la vez, un alto número de casos no resueltos, una situación poco deseable pues implica una baja capacidad de resolución. En este grupo se ubican únicamente la Subdelegación Regional de Quepos y la Delegación Regional de San Ramón.

- Alto RCI y bajo NR: se trata de oficinas que exhiben la combinación más deseable, aunque no siempre probable, en un cuerpo de policía criminal: resuelven muchos casos con identificación de imputados y tienen bajos niveles de no resolución. Aquí sobresalen las delegaciones que investigan delitos contra la integridad física, el tráfico y trata de personas y los asuntos en materia penal juvenil.
- Alto RCI y alto NR: son dependencias que muestran una situación compleja pues, aunque tienen altos niveles de resolución con imputados identificados, también alcanzan los mayores niveles de no resolución. En este grupo se ubican las secciones de Robos y Asaltos y las delegaciones regionales de Heredia y Alajuela.

En síntesis, una vez que ingresa un caso —ya sea a través de una denuncia contra ignorado, la atención de un delito notorio o flagrante, la concreción de una información recibida o la remisión de una denuncia presentada ante el Ministerio Público— el OIJ inicia su labor. La información es depurada para eliminar inconsistencias y errores de clasificación o digitalización. Luego cada jefatura o superior inmediato del personal de investigación asigna el caso, considerando la carga de trabajo y el potencial de las y los agentes. En los días siguientes, el funcionario a cargo estudia el expediente y traza una ruta de las diligencias por realizar. Dependiendo de su naturaleza y evolución, un caso puede pasar de sencillo a intermedio o complejo y, finalmente, a élite. Con excepción del retraso que ocurre mientras se esperan diligencias externas al OIJ, cada investigación se convierte en un informe que se remite al Ministerio Público, en promedio, dentro de los 120 días posteriores al inicio del proceso.

Zonas de riesgo para el debido proceso

Pese a la creciente sofisticación en el seguimiento de los casos, este estudio detectó “zonas de riesgo” para los derechos procesales de las y los ciudadanos. Como se mencionó en la introducción del capítulo, no se trata de constataciones sobre violaciones a los principios del debido proceso, sino de asuntos señalados por informantes clave como susceptibles de mejora, a fin de evitar situaciones que puedan afectar a los usuarios. La identificación de estas áreas se hizo con base en los resultados de varias sesiones de grupos focales y mediante la comparación con prácticas internacionales (véase la sección “Metodología”). Las zonas de riesgo fueron clasificadas por etapas, según se describe a continuación.

Etapas de denuncia

En los grupos focales se señaló la falta de una

política de persecución criminal que fije criterios de oportunidad, lo cual es competencia del Ministerio Público. En el pasado esa entidad daba instrucciones al OIJ para que no tramitara algunos tipos de casos (por ejemplo, si su cuantía era menor a cierta cantidad de dinero). Aunado a este vacío, por orden de la Sala Constitucional en la actualidad el OIJ debe recibir todas las denuncias que se le presenten, lo que desde el punto de vista operativo provoca que se dediquen recursos a investigaciones que de antemano se saben fallidas, en perjuicio de los casos realmente sustantivos. Dado que no es posible restringir el ingreso de denuncias, es necesario contar con un procedimiento diferenciado y más expedito para gestionar casos que no son viables, sin afectar los derechos ciudadanos.

Etapas de asignación de casos

El principal riesgo en esta etapa es que se sature a las y los investigadores con cargas de trabajo por encima del promedio ideal. Ello puede ocasionar que los agentes escatimen esfuerzos o atiendan de manera menos efectiva algunos casos.

Etapas de investigación

En el marco de su Programa de Formación Básica en Investigación Criminal, el OIJ cuenta con un manual de investigación general y brinda capacitación sobre técnicas en esta materia. Sin embargo, las mejores prácticas internacionales van más allá: existen protocolos de actuación por tipos de caso que señalan los pasos que se debe seguir, por ejemplo, ante homicidios o delitos informáticos, de modo tal que el margen de flexibilidad de los agentes se mantiene, pero se garantiza un mínimo de gestiones y pruebas, con lo cual se evitan errores o vacíos en la atención del caso. Actualmente ese nivel de especialización está presente en las direcciones centralizadas en San José, pero no en la mayoría de las delegaciones territoriales, para las cuales los protocolos serían de gran utilidad.

Dado que el sistema de gestión es reciente, todavía no se cuenta con información desagregada por tipos de caso para valorar la efectividad y el desempeño individual o por delegaciones en cada categoría (élite, complejo, intermedio o sencillo) y aún se debe trabajar con promedios generales. La generación de informes públicos con estas estadísticas detalladas por tipologías y por territorios es esencial para la rendición de cuentas.

Etapas de informe

El control de calidad de los informes de cierre recae, como se ha dicho, en las jefaturas. En la práctica ello supone evaluar más de 75.000 informes al año, un trabajo difícil de cumplir a cabalidad. ¿Cómo garantizar una

revisión exhaustiva, que asegure que en cada caso se hizo todo lo posible y se levantó toda la prueba existente? Un vacío sensible en esta etapa es que no se acostumbra la comunicación de oficio a las partes sobre el resultado de la investigación o los pasos siguientes. Tampoco se cuenta con instrumentos para obtener realimentación de los usuarios.

Controles sobre la labor policial del OIJ

El desempeño del OIJ está sometido a diversos controles. Por un lado hay mecanismos de control administrativo interno, sobre todo del rendimiento de los agentes investigadores, que se han fortalecido en el último quinquenio gracias a un mayor uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC). Por otro lado hay controles externos al Organismo, tanto del Poder Judicial como de la ciudadanía y los medios de comunicación, cuyo uso y desarrollo son menores. Como se verá en este apartado, la existencia de controles e información interna no garantiza automáticamente la transparencia y la rendición de cuentas por parte del OIJ, ni su apertura al escrutinio público.

Controles internos: la labor sancionatoria de la Oficina Asuntos Internos

Como se presentó en la sección anterior, los indicadores y sistemas de gestión son los principales controles internos del OIJ, pero no los únicos que existen, ni es deseable que lo sean. En una segunda línea de fiscalización se encuentra el tradicional régimen sancionatorio, que entra a funcionar cuando los sistemas de gestión detectan irregularidades.

Los controles internos del OIJ pretenden garantizar que la policía judicial cumpla su misión sin transgredir los derechos procesales de las y los usuarios. Se ocupan de las sanciones que no sobrepasan quince días de suspensión, las cuales son tramitadas por la Oficina de Asuntos Internos (el régimen de sanciones del Poder Judicial en su conjunto se analiza en detalle en el capítulo 2 de este Informe). En el quinquenio 2011-2015, esta dependencia atendió 4.239 denuncias contra funcionarios del Organismo. Al agrupar los motivos en dos grandes categorías, denominadas faltas administrativas y faltas relacionadas con la violación de derechos¹³ se observa que más de tres cuartas partes corresponden al primer tipo, con un fuerte predominio de los daños a los vehículos utilizados en las

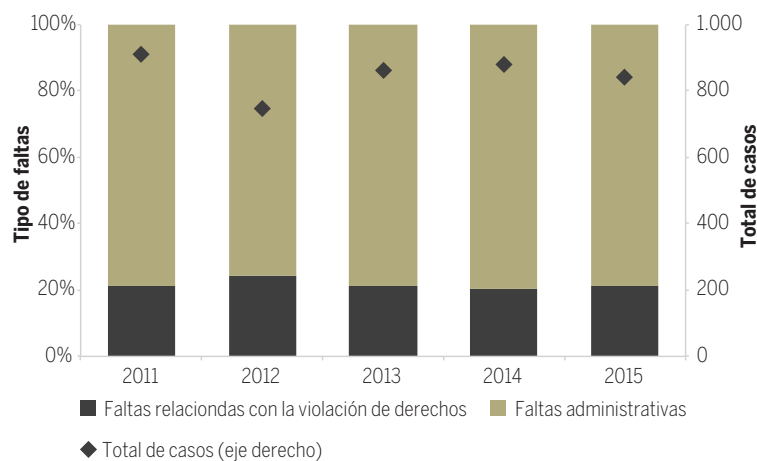
actividades policiales; más de la mitad de los expedientes se abre por ese motivo. Las demás causas son muy variadas (llegadas tardías, ausencias injustificadas y sustracción de carátula de radio, entre otras).

Debe aclararse que algunos de los términos utilizados por Asuntos Internos para la clasificación tienden a traslaparse, pues no son excluyentes, ni existe un glosario que defina con precisión a qué conducta se refiere cada uno de ellos¹⁴. Esta es un área de mejora urgente. En la actualidad las diversas faltas no tienen una trazabilidad en el tiempo, dado que no se puede asegurar que un tipo, por ejemplo “negligencia en las funciones”, que se triplicó entre 2014 y 2015, haya sido definido, interpretado y registrado de la misma forma a lo largo de los años. Una crítica similar se planteó en el caso del Tribunal de la Inspección Judicial (capítulo 2).

Los expedientes tramitados por posibles violaciones a derechos ciudadanos, tales como conducta indebida o irregular, trato irrespetuoso, abuso de autoridad, agresión física, abuso policial o incumplimiento de deberes, representaron en promedio un 22% de las causas abiertas durante todo el período (gráfico 8.6). Llama la atención

Gráfico 8.6

Número de expedientes tramitados por la Oficina de Asuntos Internos del OIJ y tipo de faltas. 2011-2015



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

13 La categoría de faltas administrativas incluye: daños a vehículos, negligencia en las funciones, incumplimiento de funciones, negligencia en la custodia de bienes del Estado, negligencia en la custodia de documento oficial, llegadas tardías, acoso laboral, incumplimiento de directrices superiores, ausencias injustificadas a laborar, violencia doméstica, falta de supervisión, negligencia en la custodia de objetos decomisados, incorrecciones en el ejercicio del cargo, no presentarse a declarar, no pago injustificado de obligación, sustracción de carátula de radio y hostigamiento sexual. Las faltas que lesionan los derechos son: conducta indebida, conducta irregular, trato irrespetuoso, abuso de autoridad, abuso policial y agresión física.

14 Por ejemplo, no es clara la diferencia entre conducta indebida y conducta irregular, o entre incumplimiento de deberes e incumplimiento de funciones. También hay categorías generales, como negligencia en las funciones, a la cual se adicionan tipos más específicos de la misma conducta. En resumen, las categorías no son claras, ni excluyentes, por lo que dificultan la identificación de áreas de mejora.

que este porcentaje, aunque minoritario, no ha variado con los años, pues cabría esperar un descenso tras la aplicación de los nuevos mecanismos de gerencia y el reforzamiento de los controles internos y externos.

No todos los expedientes abiertos terminan en sanciones. De hecho, entre 2011 y 2015 estas fueron impuestas, en promedio, en el 14% de los casos. La información disponible no permite determinar si se castigan

más las faltas administrativas o las relacionadas con la violación de derechos, ni el tipo de sanción predominante según tipo de falta. El desglose sí revela un incremento considerable en las sanciones por negligencia y por incumplimiento de funciones. Los datos también indican que el número de sanciones no se ha reducido en términos absolutos, aunque si se considera la ampliación de la cantidad de plazas se nota una leve baja porcentual. Otra tendencia que se observa en la aplicación del régimen disciplinario es la reducción de las advertencias y el aumento de las amonestaciones escritas (gráfico 8.7).

Al igual que se señaló en el capítulo 2, conviene aquí llamar la atención acerca de la necesidad de mejorar sustantivamente los registros sobre sanciones, de modo que sean posibles la trazabilidad de los casos y la realización de desagregaciones detalladas y cruces entre datos. Un esfuerzo en ese sentido resulta crucial para alimentar los sistemas gerenciales y, en especial, la lucha contra la penetración de la policía judicial por parte de actores externos.

Controles del Poder Judicial sobre el OIJ

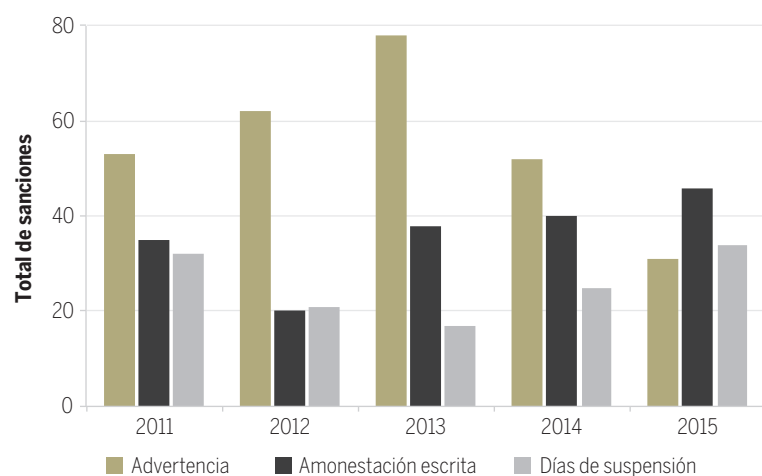
Los controles externos al OIJ pero propios del Poder Judicial buscan garantizar que la entidad se mantenga dentro de los límites normativos y las políticas del sistema de administración de justicia. En este ámbito interviene el Tribunal de la Inspección Judicial, que es el órgano encargado de tramitar las denuncias por faltas que se sancionan con más de quince días de suspensión y que incluso pueden ocasionar el despido.

Las quejas interpuestas ante el Tribunal de la Inspección Judicial mostraron una tendencia al alza entre 2006 y 2011. Al tratar de precisar los motivos, se encontró que en este nivel también se presentan algunos de los problemas señalados en el caso de las sanciones internas. Las causas más frecuentes en los años analizados fueron la mala calidad del servicio y asuntos relacionados con el uso de la violencia: abuso de autoridad, problemas de la vida privada de los agentes y violencia doméstica (gráficos 8.8 y 8.9). En cuanto a los resultados, nuevamente se observa un comportamiento similar al de la Oficina de Asuntos Internos, esto es, un bajo porcentaje de sanciones impuestas. En el período 2006-2015, en promedio, el Tribunal aplicó algún tipo de castigo en el 15% de los casos presentados contra personal del OIJ.

El OIJ también está sujeto a otros mecanismos diseñados para que las autoridades judiciales evalúen su gestión, en el marco del sistema de control interno de la institución, Concretamente, la Corte Suprema y el Consejo Superior deben aprobar la creación de nuevas dependencias en el Organismo y la implementación de políticas específicas como la norma de calidad y el desarrollo de la Plataforma de Información Policial. En general, todos

Gráfico 8.7

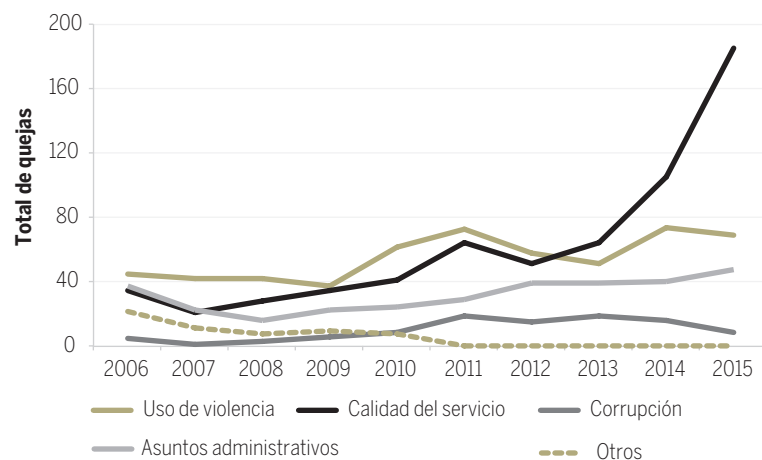
Tipo de sanciones impuestas al personal por la Oficina de Asuntos Internos del OIJ. 2011-2015



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

Gráfico 8.8

Quejas presentadas ante el Tribunal de la Inspección Judicial contra el personal del OIJ, según tipo. 2006-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planificación Judicial del OIJ.

los elementos presentes en los planes institucionales deben contar con el aval del Consejo Superior y estar alineados con la planeación estratégica del Poder Judicial. El personal del OIJ también recibe capacitación de la Unidad de Control Interno del Poder Judicial, utiliza la metodología de control de riesgos y elabora anualmente las autoevaluaciones diseñadas por esa Unidad.

Un segundo control lo constituye la Comisión Permanente de Enlace con el OIJ, creada mediante el artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta instancia tiene como atribuciones conocer previamente los asuntos que el Organismo remitirá a la Corte y velar por una función policial correcta y eficiente.

Existe poca información sistematizada sobre la Comisión de Enlace, que además no cuenta con un sitio web similar al de otras comisiones del Poder Judicial. Esta entidad tuvo uno de sus momentos de mayor protagonismo a mediados del 2015, cuando la Corte le encomendó hacer un análisis de la gestión del OIJ, a raíz de un caso de uso indebido de la Plataforma de Información Policial, que trascendió a los medios de comunicación. En diciembre de 2016, al cierre de edición de este Informe, el reporte final de esa investigación no estaba concluido.

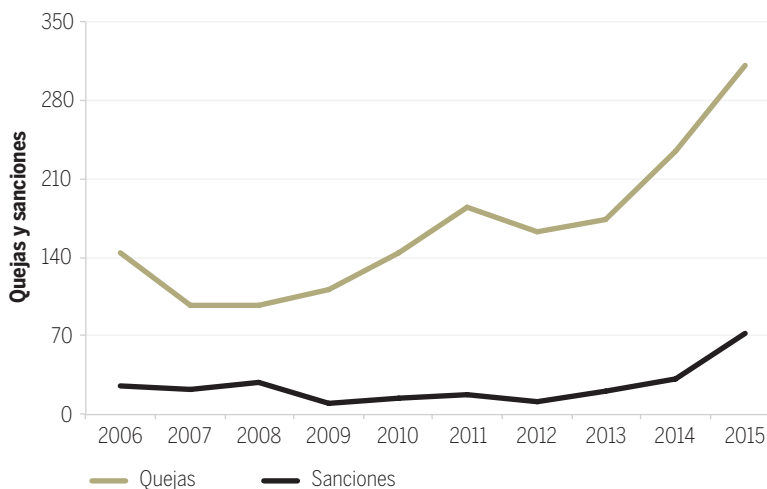
Controles externos al Poder Judicial

Como todas las instituciones públicas, el OIJ es fiscalizado por la Contraloría General de la República (CGR) a través de instrumentos como las auditorías. Una de ellas se realizó en 2012, con el fin de evaluar el desempeño de la policía judicial en procura del cumplimiento de la Ley contra la Delincuencia Organizada (CGR, 2012). El estudio determinó que, pese a que se llevaron a cabo las acciones que estaban al alcance del Organismo, el país carecía de la legislación necesaria para garantizar el acceso a los repositorios de información requeridos y tampoco contaba con el financiamiento previsto en la citada ley. Más recientemente, en julio de 2016, un caso de uso indebido de la Plataforma de Información Policial para recabar datos sobre personalidades públicas motivó una nueva intervención de la CGR. En esta oportunidad de nuevo se detectó falta de apoyo financiero y, además, un riesgo de obsolescencia en la arquitectura de la información que maneja el Poder Judicial en general, cuya utilidad para la operación del OIJ es limitada (CGR, 2016). Adicional a lo anterior, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR reporta que solo ha recibido una denuncia contra el OIJ, en 2009, y que esta fue desestimada.

Otro de los órganos que por ley controla la gestión de la institucionalidad es la Defensoría de los Habitantes de la República. Esta entidad recibe en promedio 22 denuncias al año relacionadas con la labor del OIJ (gráfico 8.10). Los datos del período 2010-2015 revelan

Gráfico 8.9

Quejas contra el personal del OIJ y sanciones impuestas por el Tribunal de la Inspección Judicial. 2006-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planificación Judicial del OIJ.

dos comportamientos: una tendencia al descenso en el número de denuncias entre 2010 y 2012, que se revirtió entre 2013 y 2015, aunque con una ligera reducción en el último año. No se cuenta con un desglose de los casos por temas, ni sus resultados.

La Asamblea Legislativa también tiene la potestad de ejercer control en esta materia. Si las y los diputados deciden fiscalizar algún asunto del OIJ, pueden hacerlo por medio de una comisión o una comparecencia ante el Plenario. Sin embargo, este mecanismo nunca ha sido utilizado.

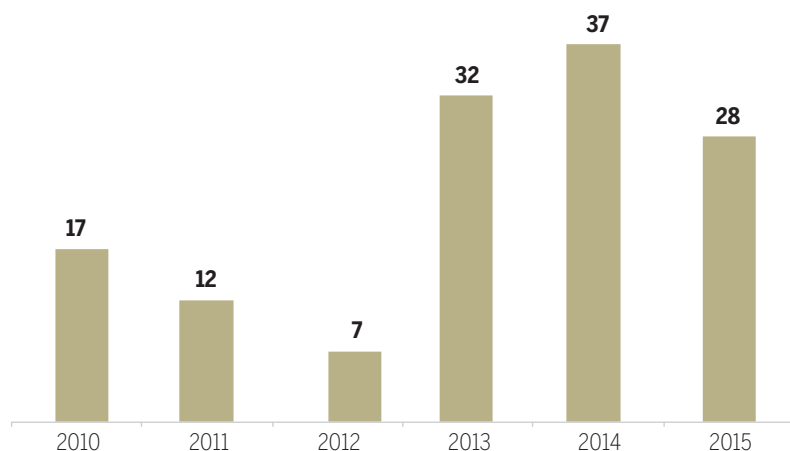
Por último, el OIJ está sujeto al control ciudadano, que puede ser ejercido directamente, por medio de denuncias o solicitudes de información, o a través del periodismo investigativo. En este sentido cabe señalar que las actuaciones de la policía judicial tienen una exposición mediática mucho más alta que la de otros órganos auxiliares del Poder Judicial (recuadro 8.1). Dado que existe un creciente escrutinio de las y los periodistas, el OIJ fue una de las primeras entidades judiciales que creó su propia unidad de relaciones públicas y una vocería para la atención de la prensa, en 2014 (PEN, 2015).

Incipiente rendición de cuentas en el OIJ

La rendición de cuentas de las instituciones y sus autoridades ante la sociedad civil y los medios de comunicación es otro pilar fundamental de un Estado democrático de derecho. No obstante, la implementación de mecanismos formales e informales orientados hacia ese

► Gráfico 8.10

Denuncias contra el OIJ recibidas por la Defensoría de los Habitantes. 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con información de la DHR.

fin es el aspecto menos desarrollado por la policía criminal costarricense. En esta sección se describen los incipientes esfuerzos del OIJ por informar a la ciudadanía sobre su desempeño y se sintetizan los resultados de una evaluación de la información disponible en su sitio web.

El OIJ ha desplegado esfuerzos para proveer a la ciudadanía de más y mejor información policial. Por ejemplo, hoy en día las denuncias pueden ser consultadas en línea por cualquier persona que tenga acceso a internet, se publican reportes sobre la periodicidad de los delitos, hay una mayor apertura de las dependencias para trabajos académicos y recientemente se puso a disposición del público una plataforma interactiva que permite conocer la distribución geográfica de los delitos que se investigan¹⁵.

Estos avances, sin embargo, son incipientes. Existen espacios internos en los que se rinden informes de gestión, pero están dirigidos a las jefaturas y no son accesibles para la ciudadanía, por lo que no se consideran propiamente un ejercicio de *accountability*. Tampoco se cuenta con mecanismos para medir el nivel de satisfacción de las personas usuarias con el servicio brindado.

► Recuadro 8.1

Escándalos en el OIJ

En muchos países, escándalos relacionados con la policía han dado lugar a las mayores reformas democráticas en esa materia. En Nueva York, Londres, Dublín, Río de Janeiro y otras grandes ciudades, después de que los medios de comunicación expusieron las debilidades del sistema, se tomaron medidas para reforzar la gobernanza interna de los cuerpos policiales, lo que por lo general incluyó aumentar los controles – internos y externos– y promover la rendición de cuentas, así como un amplio y plural escrutinio público (UNODC, 2011).

En Costa Rica la policía judicial no ha enfrentado grandes escándalos que involucren toda su operación, pero sí existe un creciente y especializado periodismo de investigación que ha hecho públicas algunas irregularidades y casos puntuales de corrupción, incluso antes de que los controles institucionales los detectaran.

En este marco, la prensa ha divulgado casos de agentes vinculados a situaciones de corrupción, tráfico de influencias, negligencia y abusos. Aunque para este Informe no se pudo realizar un ejercicio de sistematización de la cobertura de prensa, cabe mencionar la utilidad de estas denuncias como fuente de realimentación para el sistema de gestión que está desarrollando el OIJ. De la manera en que los cuerpos policiales respondan ante esos reportes, dependerá buena parte del nivel de credibilidad que tengan ante la población.

Al momento de redactarse este capítulo, en diciembre de 2016, generaron noticia declaraciones ofrecidas por el Fiscal General de la República, quien alertaba sobre la presencia de redes criminales en el OIJ, entre otros órganos del Poder Judicial (Ramírez 2016). El jerarca atribuyó esta situación a los débiles controles en los procesos de selección de personal de los órganos judiciales (véase el capítulo 4 de este Informe).

Fuente: Elaboración propia con base en una recopilación de notas de prensa sobre el OIJ.

¹⁵ Puede verse en <http://pjenlinea.poder-judicial.go.cr/EstadisticasOIJ/Estadisticas.aspx>

El OIJ aporta información para el *Anuario de Estadísticas Policiales* que publica el Departamento de Planificación del Poder Judicial. Sin embargo, ese compendio reporta el movimiento de casos ingresados y resueltos, pero no ofrece otros indicadores de gestión que debería incluir un informe de labores, tales como la evolución y el manejo de recursos humanos y financieros, inversiones, actividades de capacitación, costos y resultados por intervención, sanciones, políticas implementadas, justificación de resultados, entre otros. Además, la página web del Organismo no cumple con los estándares mínimos de transparencia que se suele usar para la evaluación de las instituciones públicas (recuadro 8.2)

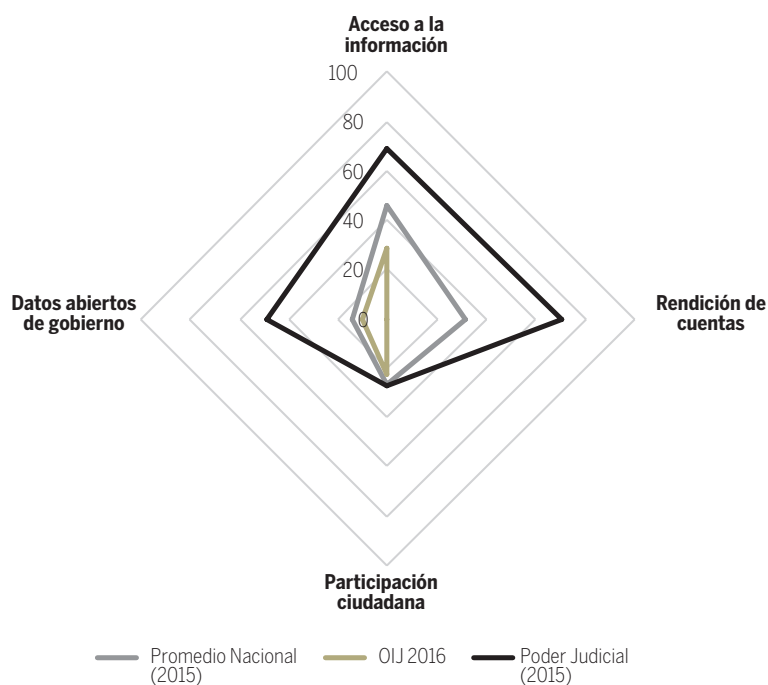
Asimismo, la vinculación con las comunidades es una práctica reciente en el OIJ. En ocasiones se aprovechan los espacios organizados por la Fuerza Pública para informar sobre la gestión en ese ámbito. Esta práctica fue adoptada como directriz en 2016 –aunque desde antes ya era utilizada por algunas jefaturas– de modo que se debe esperar un tiempo para valorar sus resultados.

En síntesis, la información que generan los controles internos y externos del OIJ se usa para la toma de decisiones –un primer paso para la rendición de cuentas– pero no trasciende a la ciudadanía en la forma de reportes que den cuenta de la gestión de los recursos públicos y sus resultados.

Por último, hay evidencias de que la modernización en la gestión del OIJ conlleva el reforzamiento de los controles administrativos y un incipiente proceso de *accountability*, que deben ser mantenidos y fortalecidos con la incorporación de prácticas de rendición de cuentas y la participación de actores sociales interesados. Es preciso recordar que la apertura y la transparencia de las instituciones policiales deben ser ejercicios permanentes; solo si se amplían y perduran en el tiempo resultarán en una mayor legitimidad ante la sociedad, lo que a su vez facilitará la labor policial.

► Gráfico 8.11

Índice de transparencia del sector público: mediciones del sitio web del OIJ, del Poder Judicial y promedio nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de Zamora, 2015a y 2015b..

▮ Recuadro 8.2

Limitado acceso a la información del OIJ por medios electrónicos

Con el fin de medir el acceso a la información que brindan las entidades públicas en sus plataformas electrónicas, la Defensoría de los Habitantes desarrolló el índice de transparencia del sector público (ITSP). La metodología de ese instrumento se aprovechó en este capítulo para llevar a cabo un ejercicio exploratorio sobre la página web del OIJ.

Cabe aclarar que esta medición se basa únicamente en la información del sitio web que está al alcance de cualquier usuario, sin importar su rol o posición. En ese sentido, la ausencia de ciertos tipos de datos en la página no significa que no existen, sino que no están disponibles para el público.

El ITSP está compuesto por 16 variables, 38 subvariables y 95 indicadores, agrupados en cuatro dimensiones:

- **Acceso a la información:** se evalúa la información y su calidad a la luz del principio de máxima publicidad y el derecho de acceso a la información.
- **Rendición de cuentas:** se evalúa la información disponible desde el punto de vista del cumplimiento de los objetivos, competencias y responsabilidades, tanto de las instituciones como de sus funcionarios.
- **Participación ciudadana:** se evalúan los espacios y medios que provee el sitio web para que la ciudadanía e involucre en los procesos de planificación, control y evaluación institucional.
- **Datos abiertos de gobierno:** se evalúa la publicación de conjuntos de datos preseleccionados de acuerdo con el formato de datos abiertos (apertura técnica y legal) y el permiso para su uso, reúso y libre distribución.

La aplicación del ITSP al portal del OIJ arrojó una puntuación inferior al promedio nacional de 2015 (gráfico 8.11) y considerablemente menor a la del Poder Judicial, que en ese año obtuvo la segunda mejor calificación de las 105 instituciones evaluadas.

En la dimensión de **acceso a la información** destaca la ausencia de datos básicos como la ley de creación de la institución, su organigrama y su estructura. Tampoco se encontró información acerca de los procesos de contratación. La variable "servicios y procesos institucionales" recibió el mejor puntaje en esta dimensión, gracias al detalle de los datos incluidos en la sección "Preguntas Frecuentes" del portal.

En la dimensión de **rendición de cuentas**, el Organismo obtuvo una calificación de cero, por la ausencia total de documentos presupuestarios, reportes financieros, planes institucionales, informes, acuerdos y directrices.

En la dimensión de **participación ciudadana** los únicos mecanismos encontrados fueron un formulario de contacto y el enlace para los espacios de la institución en las redes sociales (Facebook y Twitter), los cuales presentaban un importante grado de actividad en el momento de la evaluación.

La dimensión de **datos abiertos de gobierno** fue la segunda de menor calificación, después de rendición de cuentas, debido a que el portal solo ofrece datos preseleccionados sobre una de las tres variables consideradas: estadísticas del sector, en tanto que en materia de presupuesto y su ejecución, y contratación administrativa, la información es nula. A la fecha de redacción de este capítulo se encontraban disponibles estadísticas actualizadas al 31 de mayo de 2016, sobre las denuncias de delitos y víctimas, los cuales pueden consultarse en una plataforma interactiva por fecha y provincia, cantón y distrito.

Metodología

Al diseñar este trabajo se planteó el período de estudio sobre el OIJ entre los años 2005 y 2015, un lapso suficientemente largo para identificar tendencias. No obstante, en los primeros acercamientos se encontró que la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas, y la consecuente sistematización de la información, impedían el examen de una década. Los datos en formato digital están disponibles a partir de 2011 (OIJ, 2016a), lo que obligó a restringir el análisis al último quinquenio. No toda la información de años previos se encuentra digitalizada, ni procesada con la metodología actual, por lo que su obtención y comparación se volvieron imposibles para los alcances de este estudio.

Se recogió tanto información cualitativa como cuantitativa. Para obtener esta última se efectuaron dos reuniones con el personal de la Oficina de Planes y Operaciones (OPO). La primera fue una actividad introductoria, en la cual se expusieron los objetivos de la investigación, se analizaron las posibilidades de apoyo por parte del Organismo y se definieron los datos por recabar. La segunda fue una entrevista semiestructurada y focalizada (Abarca-Rodríguez, 2012), para conocer en detalle la información disponible y probar las preguntas que se utilizarían en el proceso cualitativo.

Para reunir la información cualitativa se llevaron a cabo dos grupos focales en los que se aplicó un cuestionario semiestructurado (Abarca-Rodríguez, 2012). El primero de ellos se efectuó con personal de reciente incorporación al contingente de investigadores asignados en todo el territorio nacional. El segundo se realizó con jefaturas y cargos gerenciales de todo el país. En ambos casos se elaboró una lista de criterios para la selección de las y los participantes que fue remitida a la Dirección General, para que esta hiciera la escogencia.

Al iniciar cada sesión se hizo énfasis en la necesidad de que las personas hablaran con sinceridad y se les garantizó total confidencialidad. Las actividades fueron realizadas

con permiso o fuera del horario laboral y en las instalaciones del Consejo Nacional de Rectores, es decir, en un “espacio neutral”. Ambas reuniones fueron grabadas, pero solo en audio, con la idea de que la ausencia de registros del lenguaje no verbal asegurara a los participantes la mayor discreción posible.

Como guía para la conversación sobre los temas de gobernanza se utilizó el *Code of Corporate Governance* de la policía del condado de Cheshire, Inglaterra (Cheshire, 2014). El diálogo giró en torno a los temas de capital material y social, control interno, institucionalidad, transparencia en la toma de decisiones, definición de estrategias y comunicación de las mismas al personal y socios estratégicos. Las preguntas generadoras se adecuaron a cada asunto hasta que el tema estuviera agotado, o de manera natural se pasara al siguiente. Si bien este protocolo inglés fue un punto de partida, establecido arbitrariamente para motivar la discusión, en el transcurso del estudio se encontró que el enfoque usado por la policía judicial para su reforma se inspiró en los procesos llevados a cabo en Chile y Colombia¹⁶.

Agenda de investigación futura

La investigación que se propone a futuro está centrada en dos preguntas: i) ¿por qué la mayoría de los casos no terminó en una denuncia judicial ante un juez y cuáles fueron las alternativas de cierre que tuvieron? y ii) ¿cuáles son las características de esos casos no resueltos? Para profundizar en estos temas se requeriría un análisis cualitativo por medio de un muestreo de denuncias.

Además se recomienda estudiar el desempeño del OIJ con datos diferenciados por tipos de delito y por dependencias, que resultan más relevantes como insumo para la petición de cuentas por parte de la ciudadanía. Se espera que esto sea posible pronto, cuando los sistemas de gestión hayan sido totalmente desarrollados y todas las delegaciones puedan generar reportes con ese nivel de detalle.

16 Los elementos conceptuales que se han incorporado de lleno en la capacitación de los mandos policiales del OIJ provienen, fundamentalmente, del desarrollo académico hecho por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y, en menor grado, de la Policía Nacional de Colombia.

► Insumos

El **insumo principal** de este capítulo es la ponencia *El desempeño del OIJ en un contexto de incremento y cambio cualitativo de la criminalidad en el país*, de Rodrigo Antonio Campos.

► Créditos

Borrador del capítulo: Ronald Alfaro-Redondo.

Edición técnica: Jorge Vargas-Cullell y Evelyn Villarreal.

Asistente de investigación: Luis González.

Lectores críticos: Carlos Torres y Constantino Urcuyo.

Revisión de cifras: Mario Herrera.

Ilustraciones: Luis González.

Participantes en el taller de consulta: José Manuel Arroyo, Walter Espinoza, Daniel González, Nancy Hernández, Sandra Madriz, Michael Soto, Carlos Torres y Adolfo Valverde.

Un agradecimiento especial a las personas participantes en los grupos focales.

Se reconoce el apoyo del personal de la Oficina de Planes y Operaciones y la Dirección General del OIJ, en particular de Randall Zúñiga y Adolfo Valverde, para el acceso expedito y la interpretación de la información.

Siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Acojud	Asociación Costarricense de la Judicatura
Aerco	Asociación Española de Responsables de Comunidades Online
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos; sigla en inglés)
Amcham	Cámara Costarricense-Norteamericana de Comercio (sigla en inglés)
ANEJ	Asociación Nacional de Empleados Judiciales
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BTI	Bertelsmann Stiftung's Transformation Index
CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
Cegeca	Centro de Gestión de Calidad (Poder Judicial)
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Cejib	Cumbre Judicial Iberoamericana
Cendeisss	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CCSS)
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ONU)
CICA	Centro Internacional de Conciliación y Arbitraje (Amcham)
CIJ	Centro de Información Judicial (CSJN; Argentina)
Comjib	Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos
Conamaj	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia
Conare	Consejo Nacional de Rectores
CPC	Consejo de Promoción de la Competitividad
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina)
DPLF	Fundación para el Debido Proceso (sigla en inglés)
FA	Frente Amplio
FD	Fuerza Democrática
FEM	Foro Económico Mundial
Fenacotaxi	Federación Nacional de Cooperativas de Taxis
GICA-Justicia	Gestión Integral de Calidad y Acreditación (Poder Judicial)
IAcc	Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet (CEJA)
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)

Ilanud	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPC	Índice de precios al consumidor
Lapop	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos; sigla en inglés)
Lesco	Lengua de señas costarricense
MDS	Escalamiento multidimensional (sigla en inglés)
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Minae	Ministerio de Ambiente y Energía
ML	Movimiento Libertario
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior (Conare)
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAC	Partido Acción Ciudadana
PALA	Partido Acción Laborista Agrícola
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PEN	Programa Estado de la Nación
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto interno bruto
Pisav	Plataforma Integrada de Servicios de Atención a la Víctima (Poder Judicial)
PLN	Partido Liberación Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Prosic	Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (UCR)
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
RAC	Resolución alterna de conflictos
SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica (PGR)
Seculcol	Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Colima (México)
Sibdi	Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información (UCR)
SIFA	Sistema Integrado de Farmacia (CCSS)
Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
Sinca-Justicia	Sistema Nacional de Calidad y Acreditación para la Justicia (Poder Judicial)
TIC	Tecnología de información y comunicación
TLC	Tratado de libre comercio
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UCR	Universidad de Costa Rica
Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)

Bibliografía

Prólogo

O'Donnell, G. 1997. *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Ponencia presentada en la conferencia “The Quality of Democracy and Democratic Consolidation”, Notre Dame

Proyecto Estado de la Nación, 2001. *Auditoria Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

Sinopsis

Arrieta, E. 2011. “Multas de tránsito empujan cuesta de enero”, en *La República*. San José: 11 de diciembre.

Barahona, J. et al. 2015. *Evaluación de la Calidad de Prestación de Servicios Públicos por Medios Digitales en Costa Rica*. Alajuela: Incae Business School.

Cascante, C. 2016. *Política y justicia constitucional: temas y líneas de votación de la Sala Constitucional de Costa Rica en las acciones de inconstitucionalidad (2005-2015)*. Ponencia preparada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.

CEJA. 2014. *Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Chinchilla, J. 2016. *Capacitación y formación inicial en el Poder Judicial*. Ponencia preparada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.

Fernández, A. et al. 2016. *Análisis del tipo de defensor y otros factores observables asociables con el resultado de los fallos emitidos por el Tribunal Penal del II Circuito Judicial de San José de Costa Rica entre el 2004 y el 2013*. Ponencia preparada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.

Leñero, P. y Núñez, A. 2016. *La gestión del recurso humano en el Poder Judicial: reclutamiento y selección*. Ponencia preparada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.

- ONU. 1975. "Legislación penal, procedimientos judiciales y otras formas de control social en la prevención del delito". En: https://www.unodc.org/documents/congress//Previous_Congresses/5th_Congress_1975/014_ACONF.56.4_Criminal_Legislation_Judicial_Procedures_and_Other_Forms_of_Social_Control_in_the_Prevention_of_Crime_S.pdf
- PEN. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Poder Judicial. Varios años. *Anuario Judicial*. San José: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.
- _____. Varios años. *Informes Costo de la Justicia*. San José: Sección Planes y Presupuestos, Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- _____. 2015. *Guía práctica para la incorporación de la participación ciudadana en el Poder Judicial*. Conamaj, Poder Judicial.
- Solana, E. 2014a. *Administración de justicia en Costa Rica 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014b. *Recopilación de estadísticas judiciales 1990-2013*. Contribución especial realizada para el *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Vásquez, Y. 2016. *El régimen disciplinario del Poder Judicial frente a los desafíos de la corrupción*. Ponencia preparada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Zamora, D. 2015. *Índice de Transparencia en el Sector Público*. San José: Defensoría de los Habitantes, Cicap-UCR, Racs, Gobierno Digital.
- _____. 2016. *Índice de Transparencia en el Sector Público*. San José: Defensoría de los Habitantes, Cicap-UCR, Racs, Gobierno Digital.

El Gobierno Judicial

- Acceder et al. 2016. *Amenaza a la independencia judicial en Costa Rica preocupa a Naciones Unidas*. Comunicado de prensa. 12 de abril
- Araya, J. 2015. "Jueces se sienten amenazados por procesos disciplinarios de la Corte", en *Semanario Universidad*. San José: 11 de febrero.
- Barzelay, M. y Dilán, A. 2003. *La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cascante, C. 2014. *Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990)*. Ponencia preparada para el *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Castañeda, J. (ed.). 2006. *Lecciones de derecho disciplinario*. Colombia: Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Consejo de Derechos Humanos. 2013. *Informe de la Relatora Especial sobre independencias de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul*. Consulta subregional sobre la independencia del Poder Judicial en América Central. Washington: Naciones Unidas.

- Cordero, E. 2012. "El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal", en *Revista de Derecho XXV* (2).
- Cruz, F. 2000. "Informe sobre Independencia Judicial en Costa Rica". En: http://w1.cejamerica.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_view/2945-informe-sobre-independencia-judicial-en-costa-rica-julio-2000.html
- Flores, A. 2005. "Gobierno judicial: el caso chileno la reforma olvidada", en *Revista de Estudios de la Justicia* 6.
- Fundación para el Debido Proceso. 2013. *Ley vs. realidad. Independencia y transparencia de la justicia en Centroamérica y Panamá: Informe de Costa Rica*. Massachusetts: DPLF.
- Gallo, P. 2011. "Descentralización y desconcentración: ¿excepciones a la improrrogabilidad de la competencia?", en *República Jurídica Administrativa* 3.
- Gómez, C. 2006. "La ilicitud sustancial". En: Castañeda, J. (ed.).
- Gordillo, A. 2013. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: F.D.A.
- ICMA, 2016. *El uso del presupuesto por resultados (PBR) en instituciones del sector justicia*. México: Contexto Global.
- Ivanega, M. 2006. "Apuntes acerca de la potestad disciplinaria de la administración y el procedimiento sumarial" en *Jurisprudencia argentina*.
- Olias de Lima, B. et al. 2001. *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall.
- Pásara, L. 2011. "La experiencia comparada de los consejos", en *Revista Mexicana de Justicia*. 18.
- PGR. 2006. *Manual de Procedimiento Administrativo*. San José: Procuraduría General de la República.
- PEN. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2016. *Resumen de reunión sobre Taller de Consulta sobre Gobierno Judicial*. San José: PEN.
- Peralta, M. 1994. "¿Descentralización o desconcentración?" en *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social* 2(2).
- Ponce, J. 1965. *La desconcentración administrativa. Estudio teórico-doctrinario*. Santiago: Editorial Jurídica.
- Quesada, E. 2010. *El procedimiento disciplinario en el Poder Judicial*. San José: Poder Judicial.
- Romero, J. 2008. "Estado: estructura y funciones", en *Revista de Ciencias Jurídicas* 116.
- Sánchez, M. y Matos, S. 2014. "Los consejos superiores de la magistratura en Europa y América Latina: órganos constitucionales de gobierno del poder judicial en las actuales democracias", en: <http://studylib.es/doc/4860356/los-consejos-superiores-de-la-magistratura>
- Vásquez, Y. 2016. *El régimen disciplinario del Poder Judicial frente a los desafíos de la corrupción*. Ponencia preparada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Villarreal, O. 2016. *El Gobierno Judicial y los procesos de desconcentración de las decisiones de la Corte Plena al Consejo Superior*. Contribución realizada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.

Entrevistas y comunicaciones personales

- Acojud. 2016. Junta Directiva, Asociación Costarricense de la Judicatura.
 Alfaro, J. 2016. Inspector, Tribunal de la Inspección Judicial, Poder Judicial
 Ayón, M. 2016. Funcionaria, Despacho de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.
 Inspectores Generales y Secretaría. 2016 Tribunal de la Inspección Judicial, Poder Judicial
 Monge, E. 2016. Jefatura, Oficina de Planificación, Poder Judicial.
 Solís, R. Magistrado, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

Indicadores de administración de justicia por circuito judicial

- Cascante, C. 2014. *Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990)*. Ponencia preparada para el *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Fernández, M. A. 2009. *La tutela judicial y efectiva de la aplicación del Código Procesal Contencioso Administrativo*. Sus dimensiones constitucionales. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica
- García, C. 2016. *Reporte de hallazgos e incidencias en la investigación de duraciones de procesos del Poder Judicial*. Contribución realizada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- González, L. 2016. *Indicadores territoriales del Poder*. Ponencia preparada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Ministerio de Hacienda. Varios años. *Relación de puesto del Poder Judicial*. San José: Ministerio Hacienda.
- PEN. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Poder Judicial. Varios años. *Anuario Judicial*. San José: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.
- _____. Varios años. *Costo de la Justicia*. San José: Sección Planes y Presupuestos, Dirección de Planificación, Poder Judicial.

La calidad del recurso humano en el Poder Judicial

- Alvarado, R. y Castro, N. 2013. *Informe curricular n° Conesup-CURR-048-2013. Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada*. San José: Conesup.
- Arroyo, F. 2016. *Breve reseña histórica de la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial*. Ponencia preparada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Barrantes, A. 2015. “Colegio de Abogados considera ‘emergencia nacional’ mala calidad de profesionales en Derecho”, en *La Nación*. San José: 15 de junio.
- Byham, W. 2016. *Selección eficaz*. Pennsylvania: Development Dimensions International, Inc.
- Cascante, C. 2014. *Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990)*. Aportes para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible, 13. San José: PEN.
- CEJA. 2010. *Reporte sobre la Justicia en las Américas*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de las Américas.

- Chiavenato, I. 1999. *Administración de recursos humanos*. México: McGraw Hill.
- _____. 2009. *Gestión del talento humano*. México: McGraw Hill.
- Chinchilla, J. 2016. *Capacitación y formación inicial en el Poder Judicial*. Borrador de Ponencia preparada para el Segundo Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Crawford, R. (1991). *In the Era of Human Capital*. Nueva York: Harper Business.
- Dessler, G. 2005. *Administración de recursos humanos*. México: Prentice Hall.
- Dessler, G. y Varela, R. 2011. *Administración de Recursos Humanos. Enfoque Latinoamericano*. México: Pearson Educación.
- Fallas, G. 2016. “Jefe en Poder Judicial avaló pagos irregulares para su hijo”, en *La Nación*. San José: 1 de diciembre.
- González, L. 2016. *Indicadores territoriales del Poder Judicial*. Ponencia preparada para el Segundo Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Lamoureux, K. 2012. *The Talent Acquisition Framework*. California: Bersin by Deloitte.
- Leñero, P. y Núñez, A. 2016. *La gestión del recurso humano en el Poder Judicial: reclutamiento y selección*. Ponencia preparada para el Segundo Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.
- Mesicic. 2016. *Informe de la Quinta Ronda del Mecanismo de Seguimiento de la Comisión Interamericana contra la Corrupción*. Washington: Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, OEA.
- Miranda, H. 2016. “Director de OIJ pide indagar mediación de magistrado Celso Gamboa y de subdirector de Policía para nombramiento”, en *La Nación*. San José: 1 de agosto.
- PEN. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Poder Judicial. 2012. “Modelo para el reclutamiento, selección y nombramiento de vacantes en el Poder Judicial”, en *Boletín Judicial* 28.
- Ramírez, L. 2016. “Hay penetración de narcotráfico entre policías y jueces, asegura Fiscal General”. En *Amelia-rueda.com*. San José: 8 de diciembre.
- Ulrich, D. 1997. *Recursos Humanos Champions: cómo pueden los recursos humanos cobrar valor y producir resultados*. Buenos Aires: Ediciones Granica.

Entrevistas y comunicaciones personales

- Bermúdez, J. 2016. Director, Dirección de Gestión Humana, Poder Judicial.
- Chavarría, R. 2016. Trabajadora Social, Sección Administrativa Carrera Judicial, Poder Judicial.
- Chaves, L. 2016. Jefe, Sección Administrativa, Carrera Judicial, Poder Judicial.
- Granados, E. 2016. Coordinadora, Unidad Administrativa, Poder Judicial.
- Guevara, A. 2016. Coordinador, Unidad de Investigación Socio-Laboral y de Antecedentes, Poder Judicial.
- Guillén, L. 2016. Psicólogo, Sección Administrativa, Carrera Judicial, Poder Judicial.
- Herrera, W. 2016. Subdirectora, Proceso Administración Humana, Poder Judicial.
- Jerez, A. 2016. Coordinadora, Unidad de Psicología, Poder Judicial.

- Novoa, D. 2016. Jefe, Sección Reclutamiento y Selección, Poder Judicial.
 Orozco, J. 2016. Directora, Unidad de Investigación y Control, Poder Judicial.
 Pérez, M. 2016. Fiscal, Poder Judicial.
 Trabado, D. 2016. Defensora Pública, Reclutamiento y Selección Defensa, Poder Judicial.
 Ulate, A. 2016. Exjefe, Departamento de Personal, Poder Judicial.
 Zamora, M. 2016. Defensor Público, Reclutamiento y Selección Defensa, Poder Judicial.
 Zúñiga, M. 2016. Administrativa, Sección Administrativa Carrera Judicial, Poder Judicial.

El control constitucional: patrones de votación de la Sala Constitucional

- Alcántara, M. et al. 2005. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Madrid: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Arce, C. 2008. *El abuso interpretativo de la Sala Constitucional*. San José: Euned.
- Arias, B. 2013. “La consulta legislativa de constitucionalidad: apuntes para la toma de decisión”, en *Revista Judicial* 109.
- Armijo, G. 2006. *Conflictos entre la Sala Constitucional y la Asamblea Legislativa*. Presentación realizada en XIII Encuentro de Presidentes y Magistrados de los Tribunales y Salas Constitucionales de América Latina, celebrado en Cuernavaca del 11 al 15 de septiembre.
- Arrieta, E. 2011. “Multas de tránsito empinan cuesta de enero”, en *La República*. San José: 11 de diciembre.
- Ayala, A. 2013. “Una nueva teoría integral de comportamiento judicial. Entendiendo las verdaderas motivaciones de los jueces”, en *Revista de Justicial Electoral* 1 (11).
- Bastian, M. et al. 2009. “Gephi: an open source software for exploring and manipulating networks. International”. En < <https://gephi.org/publications/gephi-bastian-feb09.pdf> >
- Bassabe-Serrano, S. 2009. *Jueces sin toga: explicando el comportamiento judicial en contextos de inestabilidad institucional: el caso del Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)*. Ponencia preparada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, celebrado en Río de Janeiro del 11 al 14 de junio.
- Bassabe-Serrano, S. y Valdivieso, P. 2014. “¿Cómo votan los jueces?: un modelo integral de elección judicial aplicado a la Corte Suprema del Ecuador”, en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época) 164.
- Baum, L. 2006. *Judges and their audiences: a perspective on judicial behaviour*. Nueva Jersey: Princenton University Press.
- Blondel, V. et al. 2008. “Fast unfolding of communities in large networks”, en *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment* 10 (10008).
- Boscan, G. 2007. “El poder político de los tribunales constitucionales y su incidencia sobre la calidad de la democracia. El caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela”, en *Cuestiones Jurídicas* I (1).
- Brace, P. et al. 2000. “Measuring the Preferences of State Supreme Court Judges”, en *Journal of Politics* 62 (2).
- Capelleti, M. 1987. *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*. México: UNAM.
- Casajo, J. y Gimeno, V. 1984. *El recurso de amparo*. Madrid: Editorial Tecnos.

- Cascante, C. H. 2012. *El control constitucional de los actos de política exterior. El caso de la Sala Constitucional de Costa Rica (1989-2011)*. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales-UNA.
- _____. 2014. *Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990)*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2016a. *La admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad como indicador de apertura y autocontención en el comportamiento de la Sala Constitucional (2005-2015)*. Ponencia preparada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- _____. 2016b. *Política y justicia constitucional: temas y líneas de votación de la Sala Constitucional de Costa Rica en las acciones de inconstitucionalidad (2005-2015)*. Ponencia preparada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Castillo, F. 2011. *Temas controversiales del Derecho Constitucional*. San José: Editorial Juricentro.
- Cerdas, D. y Cambronero, N. “Luis Guillermo Solís levanta el veto a la reforma procesal laboral” en *La Nación*. San José: 12 de diciembre.
- CIEP-UCR. 2016). *Informe de la Encuesta de Opinión*. San José: CIEP-UCR.
- Courtis, C. 2005. “Breves apuntes de caracterización de la actividad política de los tribunales”. En: Ojesto et al. (coords.).
- Cruz, F. 2001. *Poder y jurisdicción constitucional. La inevitable trascendencia política de las sentencias constitucionales*. San José: Corte Suprema de Justicia.
- Duverger, M. 1970. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- Echandi, M. L. 2014). *Judicialización de la política: el control previo de constitucionalidad*. Ponencia preparada para el *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Epstein, L. et al. 1998. “Do political preferences change? A longitudinal study of US Supreme Court justices”, en *The Journal of Politics* 60 (03).
- _____. 2007. “Ideological drift among Supreme Court justices”, en *Northwestern University Law Review* 101.
- Feoli M. 2012. *Activismo judicial y justicia constitucional: los casos de Colombia y Costa Rica*. Tesis para optar por el Doctorado en Estado de Derecho y Buen Gobierno. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- _____. 2015. *Jueces protagonistas: ¿un replanteamiento de la reacción entre política y justicia*. San José: Editorial UCR.
- _____. 2016. “Judicialización de la política y activismo judicial: una aproximación desde América Latina”, en *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos* 27 (1).
- Fuentes-Belgrave, L. 2013. “¿Un menú de creencias a fuego lento?: Acercamiento sociológico a la religión en Costa Rica”, en *Síwo* 7(1).
- García de Enterría, E. 2001. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.

- Gauri, V. et al. 2015. "Judicial Shaming: The Costa Rican Supreme Court's Compliance Monitoring System", en *The Journal of Politics* 77(3).
- Helmke, G. y Ríos, J. 2010. *Tribunales Constitucionales en América Latina*. México D.F.: PYC-PJF.
- Hammond, T. H. et al. 2005. *Strategic behavior and policy choice on the US Supreme Court*. California: Stanford University Press.
- Henaó, J. C. 2013. "El juez constitucional: un actor de las políticas públicas", en *Revista de Economía Institucional* 15 (29).
- Hernández, R. 1993. *El Derecho de la Constitución*. San José: Editorial Juricentro.
- Highton, E. (s.f). "Sistemas concentrado y difuso de control", en: < <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2894/10.pdf> >
- Iaryczower, M. et al. 2000. *Un enfoque estratégico para entender el comportamiento de la Corte Suprema de la Nación*. Buenos Aires: PNUD.
- Jacomy, M. et al. 2011. ForceAtlas2, A Graph Layout Algorithm for Handy Network Visualization, en < http://webatlas.fr/tempshare/ForceAtlas2_Paper.pdf >
- James, G. et al. 2013. *An Introduction to Statistical Learning with Applications in R*. London: Springer.
- Jinesta, E. 2014. *Derecho Procesal Constitucional*. San José: Ediciones Guayacán.
- Kapiszewski, D. 2012. *High courts and economic governance in Argentina and Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kastellec, J. y Lax, J. 2008. "Case Selection and the Study of Judicial Politics", en *Journal of Empirical Legal Studies* 5 (3).
- Langford, M. et al. 2013. *Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights Judgments*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Macfarlane, E. 2009. *The Supreme Court of Canada and the Judicial Role: a Historical Institutional Account*. Tesis para optar por el grado de Doctor en Filosofía. Universidad de Queens. Ontario.
- Martínez, E. 2009. *Seeking the Political Role of the Third Government Branch*. Berlín: VDH.
- Martínez, E. y Brenes, A. 2012. "Cortes Supremas y candidaturas presidencias en Centroamérica", en *Revista de Estudios Políticos* 158.
- Mitchel, M. 1999. "Sala IV: 10 años. El freno de los poderosos" en *El Financiero*: 12 de setiembre.
- Muñoz J. M. 2014. *Política e independencia judicial: Los mecanismos de elección de magistradas y magistrados en Costa Rica, 1990-2013*. Ponencia preparada para el *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Noak, A. 2008. "Modularity clustering is force-directed layout", en *Physical Review E* 79.
- O'Donnell, G. 1999. "Horizontal accountability and new polyarchies", en Schedler, A. et al. Orozco, V. 2008. *La fuerza Normativa de la Constitución*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A.

- Orozco, V. y Salas, K. 2016. *Cuestionario sobre el proceso de admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad*. Contribución preparada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- PEN. 1996. *Segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de La Nación.
- _____. 1999. *Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de La Nación.
- _____. 2010. *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de La Nación.
- _____. 2011. *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de La Nación.
- _____. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pérez, A. et al. 2006. "Strategy, Careers, and Judicial Decisions: Lessons from the Bolivian Courts", en *The Journal of Politics* 68 (2).
- Perino, M. 2006. "Law, Ideology, and Strategy in Judicial Decision Making: Evidence from Securities Fraud Actions", en *Journal of Empirical Legal Studies* 3 (3).
- Poder Judicial, 2016. *Anuario Judicial 2015*. San José: Poder Judicial.
- Posner, R. 2012. "The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint", en *California Law Review*, 100 (3).
- Rayburn-Yung, C. 2010. "Judged by the Company you keep: an Empirical Study of the Ideologies of Judges on the United States Courts of Appeals", en *Boston Colleague Review* 51.
- Revesz, R. 2001. "Congressional Influence in Judicial Behaviour: an Empirical Examination of Challenges to Agency Action in D.C. Court", en *New York University Law Review* 76.
- Rodríguez, A. 2016. "Impuesto a sociedades alista regreso", en *El Financiero*. San José: 28 de junio.
- Román, M. 2014. *Judicialización de la Salud: revisión de los recursos de amparo relacionados con medicamentos*. Ponencia preparada para el *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Romero, J. 2013. "Derecho Constitucional y reelección de magistrados en el Poder Judicial", en *Revista de Ciencias Jurídicas* 130.
- La Nación. 2015. "Cronología de Melvin Jiménez", en *La Nación*: 16 de abril.
- Sagiús, N. 2010. *Los tribunales constitucionales como agentes de cambios social*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Sala Constitucional. 2007. *Voto n° 2007-018485*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2010. *Voto n° 2010-021680*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2011. *Voto n° 2011-006351*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2012a. *Voto n° 2102-002510*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

- _____. 2012b. *Voto n° 2012-008891*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2013a. *Voto n° 2013-010011*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2013b. *Voto n° 2013-011087*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2013c. *Voto n° 2013-011455*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2014a. *Voto n° 2014-013758*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2014b. *Voto n° 2014-018643*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2014c. *Voto n° 2014-018887*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2015a. Comunicado de prensa. Sala Constitucional anula levantamiento del veto de Calle 13 y de la reforma procesal laboral. En: <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/comunicados/COMUNICADOS%202015/SC-CP-38-15.htm>
- _____. 2015b. *Voto n° 2015-01241*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2015c. *Voto n° 2015-018537*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2015d. *Voto n° 2015-12250*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2015e. *Voto n° 2015-12251*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2015f. *Voto n° 2015-16070*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- Schmitt, C. 1931. *La dictadura*. Madrid: Alianza Editorial.
- Segal, J. A. et al. 1995. "Ideological values and the votes of US Supreme Court justices revisited", en *The Journal of Politics* 57(03).
- Segal, J. y Cover, A. 1989. "Ideological Values and the Votes of the US Supreme Court Justices", en *The American Political Science Review* 83 (2).
- Schedler, A. et al.(eds) 1999. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- Shapiro, C. 2010. "The Context of Ideology: Law, Politics, and Empirical Legal Scholarship", en *Misouri Law Review* 75.
- Sieder, R. et al. 2005. *The judicialization of politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sisk, G. y Heise, M. 2005. "Judges and Ideology: Public and Academic Debates about Statistical Measures", en *Northwestern University Law Review* 9 (2).
- Tate, N. 1983. "The Methodology of Judicial Behavior Research: A Review and Critique", en *Political Behavior* 5 (1).
- Tate, N. y Vallinder, T. (eds). 1995. *The global expansion of judicial power*. New York: University Press.
- Tumonis, V. 2012. "Legal Realism and Judicial Decision-Making", en *Jurisprudencija* 19 (4).

- Vega, H. 2016. *52 años de disposiciones atípicas: ¿quién, cuándo y para qué?*. Ponencia preparada para el *Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN
- Wilson, B. 2007. "Claiming individual rights through a constitutional court: The example of gays in Costa Rica", en *I•CON* 5(2).
- _____. 2010. "Protección de derechos y rendición de cuentas: La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica", en Helmke y Ríos, 2010.
- Wilson, B. y Rodríguez, O. 2013. Costa Rica: "Understanding Variations in Compliance", en Langford et al._

La gestión de la Defensa Pública: análisis de caso del Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José

- Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica. 2007. *Derecho procesal penal costarricense*. San José: Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica.
- Asociación Interamericana de Defensorías Públicas. 2012. *Diagnóstico de la Defensoría Pública en América*. Desconocido: Asociación Interamericana de Defensorías Públicas.
- Anderson, J. y Heaton, P. 2012. "How Much Difference Does the Lawyer Make? The Effect of Defense Counsel on Murder Case Outcomes", en *The Yale Law Journal* 122 (1).
- Fernández, A. et al. *Análisis del tipo de defensor y otros factores observables asociables con el resultado de los fallos emitidos por el Tribunal Penal del II Circuito Judicial de San José de Costa Rica entre el 2004 y el 2013*. Ponencia preparada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- García, L. 2001. "Sistema de Defensa Pública en Costa Rica", en *Revista Sistemas Judiciales*. En <<http://www.sistemasjudiciales.org/nota.mfw/232>>
- Hartley, R. et al. 2010. "Do you get what you pay for? Type of counsel and its effect on criminal court outcomes", en *Journal of Criminal Justice* 38 (5).
- Hauck, W. y Donner, A. 1977. "Wald's test as applied to hypotheses in logit analysis", en *Journal of the American Statistical Association* 72.
- Hoffman, M. et al. 2005. "An Empirical Study of Public Defender Effectiveness: Self-Selection by the "Marginally Indigent", en *Ohio State Journal of Criminal Law* 3 (1).
- Hosmer, D. et al. 2013. *Applied logistic regression*. Hoboken, New Jersey: Wiley.
- McFadden, D. 1974. *Conditional logit analysis of qualitative choice behavior*. In *Frontiers in Econometrics*. Nueva York: P. Zarembka, Academic Press.
- Ministerio de Hacienda, 2016. *Leyes del Presupuesto Nacional (2003-2016)*. San José: Ministerio de Hacienda.
- Montero, D. s.f. "La Defensa Pública en Costa Rica". En <<https://www.poder-judicial.go.cr/defensapublica/images/documentos/historiacompleta.pdf>>

- ONU. 1975. “Legislación penal, procedimientos judiciales y otras formas de control social en la prevención del delito”. En: https://www.unodc.org/documents/congress//Previous_Congresses/5th_Congress_1975/014_ACONF.56.4_Criminal_Legislation_Judicial_Procedures_and_Other_Forms_of_Social_Control_in_the_Prevention_of_Crime_S.pdf
- Osius, G. y Rojek, D. 1992. “Normal goodness-of-fit tests for multinomial models with large degrees-of-freedom”, en *Journal of the American Statistical Association* 87.
- Poder Judicial. 2016. *Presupuesto Poder Judicial 2016 aprobado por la Asamblea Legislativa*. San José: Poder Judicial.
- PNUD-CEJA, 2005. Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Programa de las Unidas para el Desarrollo y Centro de Estudios de Justicia de las Américas. <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2784/MANUALDEDEFENSA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Williams, M. 2013. “The effectiveness of public defenders in four Florida counties”, en *Journal of Criminal Justice* 41(4).

Entrevistas y comunicaciones personales

- Gómez, A. 2016. Defensora Pública, Defensa Pública, Poder Judicial.
- Muñoz, M. 2016. Directora, Defensa Pública, Poder Judicial.
- Chinchilla, R. 2016. Jueza, Tribunal de Apelación de Sentencia Penal, Poder Judicial.
- Soto, J. 2016. Administrador, Defensa Pública, Poder Judicial.
- Viquez, S. 2016. Secretaría, Defensa Pública, Poder Judicial.

Privación de libertad: sus causas y perfiles de la población penitenciaria

- Albanese, S. 2008. (comp). *El Control de Convencionalidad*. Buenos Aires: Editorial Ediar.
- Bautista, R. et al. 2015. *Prisión Preventiva y Derechos Humanos: Estudio de caso en Cárceles de La Paz*. La Paz: Fundación Construir.
- Beltrán, V. 2015. “La construcción simbólica de la seguridad en el proceso de creación de los tribunales de flagrancia en Costa Rica”, en *Anuario CIEP Centro de Investigación en Estudios Políticos* 6.
- Carranza, E. 2012. “Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?”, en *Anuario de Derechos Humanos* 8.
- Carranza, A; y Huertas E. 2015. *La procedencia de la prisión preventiva en relación con los incisos b) y c) del artículo 239 Bis del código procesal penal costarricense frente a la inconvencionalidad de las causales de reiteración y reincidencia delictiva*. Tesis para optar por el grado de Licenciados en Derecho. Sede Occidente: Universidad de Costa Rica.
- Centro Internacional de Estudios sobre Prisión. 2013. “Lista de población de prisiones” En: <<http://www.pristudies.org/>>.
- Comisión Nacional Contra la Explotación Sexual Comercial. 2007. *Ley para el fortalecimiento de la lucha contra la explotación sexual de las personas menores de edad*. San José: Patronato Nacional de la Infancia.
- Comisión IDH. 2013. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Washington. D. C. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos.
- Comité de Derechos Humanos-ONU. 2016. *Sexto informe periódico para Costa Rica del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Washington D. C.: Organización de las Naciones Unidas.

- Comité IDH. 2009. “Caso Jorge, José y Dante Peirano Basso vs. República Oriental del Uruguay”. En: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Uruguay12553.sp.htm>>
- Comité contra la Tortura. 2008. Conclusiones y recomendaciones (CAT/C/CRI/CO/2).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. s.f. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte IDH No. 7. En: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33825.pdf>
- _____. 1997. “Caso Suárez Rosero vs. Ecuador”. En_ <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_35_esp.pdf>
- _____. 2006a. “Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile”. En <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf>
- _____. 2006b. “Caso López Álvarez contra Honduras”. En <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf>
- _____. 2006c. “Caso Montero Arangusen y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela”. En: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf>
- Cortés, E. 2016. *Política criminal y encarcelamiento por delitos relacionados con drogas en Costa Rica*. San José: CEDD y Aceid.
- Defensoría de los Habitantes de la República. 2012. “Documento de alerta sobre el sistema penitenciario nacional.”. En: <<http://www.dhr.go.cr/>>.
- Delgado, I. y Araya, A. 2011. “Procedimiento de flagrancias en Costa Rica: Surgimiento, procedimiento y críticas”. En: <<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2011/04/doctrina28231.pdf>>
- Dirección General de Adaptación Social. *Estadísticas sobre los ingresos y egresos de la población privada de libertad, por centro y por mes*. San José: Dirección General de Adaptación Social.
- Ferrajoli, L. 1995. *Derecho y razón Teoría del garantismo penal*. Buenos Aires: Editorial Trotta.
- Guido, A; y Castillo, L. 2013. *Sistema penitenciario como “potente” violador de los derechos humanos de las personas privadas de libertad (Dignidad, vida y formas de resocialización)*. Tesis para optar por el grado de Licenciadas en Derecho. Sede Guanacaste: Universidad de Costa Rica.
- Hernández, A. 2014. *Análisis crítico del beneficio de la ejecución condicional de la pena y su posible reforma*. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho. Sede Occidente: Universidad de Costa Rica.
- Loiano, A. 2008. El marco conceptual del control de convencionalidad. En Albanese, S.
- Londoño, M. 2016. *Raíces judiciales del encarcelamiento: ¿Quiénes son y por qué están en prisión?* Contribución realizada para el *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Mizrahi, D. 2014, “Los países de América Latina con más y menos personas en la cárcel”. En <<http://www.infobae.com/2014/10/04/1599419-los-paises-america-latina-mas-y-menos-personas-la-carcel/>>
- Ministerio de Justicia y Paz. 2015. *Retos del Sistema Penitenciario* (Informe de la señora Ministra de Justicia y Paz a los diputados y las diputadas de la Asamblea Legislativa). San José: Ministerio de Justicia y Paz.
- _____. 2016. *Registros de personas privadas de libertad a abril 2016*. San José: Ministerio de Justicia y Paz.
- Ministerio Público. 2008. *Boletín Jurisprudencial*. San José: Ministerio Público.
- Mora, J. 2014. “La excepción de inconvencionalidad y su aplicación en los procesos judiciales”, en *Derecho y Sociedad* 6.
- Naciones Unidas. 1969. “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Viena.” En: <http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/Convencion_Viena.pdf>

- Nexos, 2016. "Autoridades coinciden en disminuir hacinamiento carcelario". En: <<http://www.nexos.co.cr/2016/06/23/autoridades-coinciden-en-disminuir-hacinamiento-carcelario/>>
- Nureña, C. 2015. La sobrepenalización del delito de robo agravado: su incidencia delictiva en la ciudad de Trujillo durante los años 2008 y 2009. En: *Revista Ciencia y Tecnología* 11 (1).
- OEA. 2013. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas (2013)*. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos.
- ONU, 2002. *Justicia restaurativa*. Viena. Organización de naciones Unidas.
- PEN. 2008. *Tercer Informe Estado de la Región*. Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Poder Judicial. Varios años. *Anuario Judicial*. San José: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.
- _____. 2004. *Competencia Territorial y Jerárquica de los Tribunales y Oficinas del Poder Judicial*. San José: Sección Análisis Jurídico, Departamento de Planificación, Poder Judicial.
- _____. 2016. "Programa de Justicia Restaurativa". En <<http://www.poder-judicial.go.cr/justiciarestaurativa>>
- Saénz, S. 2011. *Análisis de la prisión preventiva: antes y después de la vigencia de la Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás Sujetos Intervinientes en el Proceso Penal y la Ley Contra la Delincuencia Organizada, en las jurisdicciones penales del I y II Circuito Judicial de San José, durante los años 2008 y 2009*. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.
- Sala Constitucional. 1991. *Voto n° 688-91*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 1995. *Voto n° 2313-95*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 1996. *Voto n° 1032-1996*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2000. *Voto n° 2000-07484*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2009. *Voto n° 2009-012258*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2011. *Voto n° 2011-XXXX*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2015. *Voto n° 2015-012963*. San José: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- Sala Tercera. 2009. Resolución n° 668-2009. San José: Sala Tercera
- _____. 2017. Voto 2007-00724. San José: Sala Tercera.
- Sánchez, E. 2011. "Las reformas al Código Penal y sus consecuencias en las prisiones: el caso de Costa Rica", en *Revista Digital de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica* N°. 3.
- Tribunal de Apelación de Sentencia Penal. 2015a. Voto n° 2015-292 (expediente 09-010834-042-PE (7)). San José: Tribunal de Apelación de Sentencia Penal.
- _____. 2015b. Voto n° 2015-1008 (expediente 09-003929-275-PE (7)). San José: Tribunal de Apelación de Sentencia Penal
- _____. 2015c. Voto n° 2015-00548 (expediente 08-000077-0065-PE). San Ramón: Tribunal de Apelación de Sentencia Penal.
- Van Ness, D. 2006. *Principios y Desarrollos actuales de la Justicia Restaurativa*. Ponencia presentada en el Primer Congreso de Justicia Restaurativa en San José del 6 al 9 de Junio.
- Vargas, E. 2011. *Derechos Humanos y Sobrepoblación Penitenciaria en Costa Rica: periodo 2008-2010*. Trabajo final de graduación para optar por el título de magister en Derechos Humanos. San José: UNED

Controles democráticos sobre la labor del Organismo de Investigación Judicial

- Ackerman, B. 2000. "The New Separation of Powers", en *Harvard Law Review* 113 (633).
- Abarca, A. et al. 2012. *Técnicas cualitativas de investigación*. San José: Editorial UCR.
- Asamblea Legislativa. 1973. *Expediente 4757. Resello N.º 5229 de 18 de diciembre de 1973* (sin título y conocida como: "Ley de Creación del Organismo de Investigación Judicial"). San José: Asamblea Legislativa.
- _____. 1974. *Expediente 5202. Ley Orgánica de Organismo de Investigación Judicial*. San José: Asamblea Legislativa.
- _____. 1993. *Ley Orgánica del Poder Judicial N.º 7333*. San José: Asamblea Legislativa.
- Bauman, Z. 2010. *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Madrid: Paidós.
- Bergalli, R y Rivera, I (coord.). 2006. *Emergencias urbanas*. Barcelona: Anthropos.
- Calderón, C. 2015. "Las nuevas dinámicas del crimen organizado en la región y sus efectos. El caso de Guatemala y la experiencia de la Cicig". En Niño (ed).
- Campos, R. 2016. *El desempeño del OIJ en un contexto de incremento y cambio cualitativo de la criminalidad en el país*. Ponencia preparada para el *Segundo Informe del Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- CGR. 2012. *Informe de la auditoría de carácter especial sobre la evaluación de la Plataforma de Información Policial a cargo del Poder Judicial*. San José: Contraloría General de la República.
- _____. 2016. *Informe de la auditoría de carácter especial relacionada con el apoyo de las tecnologías de la información en los procesos del Poder Judicial*. San José: Contraloría General de la República.
- Cortés E. y Amighetti D. 2015. "Seguridad, crimen organizado y narcotráfico en Costa Rica: desaciertos políticos y retos de reforma". En Niño (ed).
- De la Corte, L. y Giménez, A. 2010. *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*. Barcelona: Ariel.
- Escuela Judicial. s.f. *Programa formación básica en investigación criminal*. San José: Unidad de capacitación, OIJ, Poder Judicial.
- Ferrajoli, L. 2011. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Madrid: Trotta.
- González, L. 2009. *América Latina: de la Conquista a la Globalización*. Lima: Universidad Científica del Sur.
- Huhn, S. 2012. *Criminalidad y discurso en Costa Rica: reflexiones críticas sobre un problema social*. San José: FLACSO.
- ICD. 2015. *Consumo de drogas y relación droga/delito en el Sistema Penitenciario Nacional para hombres adultos en condición de sentenciados*. San José: Instituto Costarricense sobre Drogas.
- Hernández, A y Arciniegas, E. (comps.). 2011. *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

- Loría, M. 2015. *Evolución de la seguridad ciudadana en el 2014*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN.
- Mainwaring, S. y Welna, C. 2003. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Niño, C, (ed) 2015. *Anuario 2015 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia.
- OEA. 2013. *El problema de las drogas en las Américas*. Washington: Organización de los Estados Americanos.
- O'Donnell, G. 2003. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust". En: Mainwaring and Welna.
- _____. 2010. *Democracy, agency, and the state: theory with a comparative intent*. Oxford: Oxford University Press.
- OIJ. 2013. *Norma GICA-Justicia*. San José: Poder Judicial.
- _____. 2015. *Ajuste a métricas de desempeño Policial* (circular n° 09-DG-15/ID 4834). San José: Organismo de Investigación Judicial.
- _____. 2016a. *Ajuste a métricas de indicadores policiales* (circular n° 01-DG-16/ID 5079). San José: Organismo de Investigación Judicial.
- _____. 2016b. *Solicitud de información n° 467-OPO/UAC/S-2016*. San José: Organismo de Investigación Judicial.
- _____. 2016c. *Solicitud de información n° 693-OPO/UAC/S-2016*. San José: Organismo de Investigación Judicial.
- OIJ. 2017. Sitio oficial, en <www.oij.go.cr>
- OPO-OIJ. 2013. *Definición de métricas de indicadores claves de desempeño*. San José: Oficina de Planes y Operaciones, Organismo de Investigación Judicial.
- _____. 2016. *Clasificación de salidas de informes*. San José: OIJ.
- Open Society. S.f. Policing Public Gathering: Evaluating Transparency and Access to Information. Justice Initiative. Program for Public Transparency (PTP) at the Getulio Vargas Foundation (FGV) En: http://transparencyevaluation.net/sites/default/files/articles/police_and_protests_transparency_audit_eng.pdf
- Pavarini, M. 2006. "Políticas de seguridad y conflictos metropolitanos. Algunas reflexiones críticas sobre la experiencia italiana". En: Bergalli y Rivera (coord.).
- Policía Nacional de Colombia. 2015. *El Mundo Institucional del Mercado Criminal: Institución del Mercado Criminal una realidad social objetiva*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.
- PEN. 2015. *Primer Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2016a. *Primer Grupo Focal: Desempeño del OIJ*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2016b. *Segundo Grupo Focal: Desempeño del OIJ*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2016c. Taller de consulta *Segundo Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.

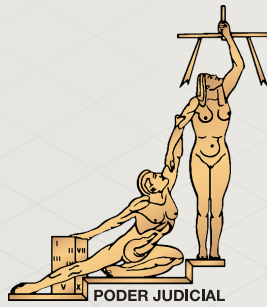
- Poder Judicial. 2015. “Índice Salarial I Semestre 2015”. En: <<https://www.poder-judicial.go.cr/gestionhumana/documentos/INDICE%20SALARIAL%20I%20semestre%202015.pdf>>
- Cheshire. 2014. *Code of Corporate Governance. 2014-2015*. Reino Unido: Police and Crime Commissioner for Cheshire.
- Ramírez, L. 2016. “Hay penetración de narcotráfico entre policías y jueces, asegura Fiscal General”. En *Ameliarueda.com*. San José: 8 de diciembre.
- Sala Constitucional. 2015a. *Resolución 2015-003956*. San José, Costa Rica: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- _____. 2015b. *Resolución 2015-009948*. San José, Costa Rica: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- Schedler, A. 1999. “Conceptualizing accountability”. En Schedler et al. (eds).
- Schedler, A. et al. (eds). 1999. *In The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Sherman, L. 2013. “The rise of evidence-based policing: targeting, testing, and tracking”, en *Crime and justice* 42(1).
- UNODC. 2011. “Handbook of Police Accountability, Oversight and Integrity. Criminal Justice Handbook Series”. New York. En: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf
- Urcuyo, C. 1978. *Les forces de securite publique et la politique au Costa Rica: 1960-1978*. Tesis para optar por el Doctorado en Sociología Política. París: Universite de Paris V Rene Descartes - Sorbonne.
- Vargas, J. et al. 2006. *Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006*. San José: CP-UCR y Lapop-Universidad de Vanderbilt.
- Wilson, B. y Villarreal, E. 2016. *Costa Rica's Long, Incomplete Struggle against Corruption*. En prensa.
- Walsh, D. y Conway, V. 2011. “Police governance and accountability: overview of current issues”, en *Crime, Law and Social Change* 55(2-3).
- Weber, M. 2010. *Conceptos sociológicos fundamentales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Zaffaroni, E. 2013. *La cuestión criminal*. Buenos Aires: Planeta.
- Zamora, D. 2015. Índice de Transparencia en el Sector Público. San José: Defensoría de los Habitantes, Cicap-UCR, Racsa, Gobierno Digital.
- _____. 2016. Índice de Transparencia en el Sector Público. San José: Defensoría de los Habitantes, Cicap-UCR, Racsa, Gobierno Digital.



PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN



EN CONVENIO CON



www.estadonacion.or.cr

@EstadoNacion
EstadoNacion
EstadoNacion

