



I Informe

ESTADO DE LA JUSTICIA

CARPETA DE PRENSA





Redacción: María Laura Brenes Mata

Edición técnica: Evelyn Villarreal Fernández y Vera Brenes Solano

Corrección de estilo: Emma Lizano

Diagramación: Karen Fallas Corrales, GatoAzul Comunicación



Índice

Presentación	3
Poder Judicial evidencia constante expansión y autonomía de la institución en el siglo XX	5
Poder Judicial presenta tres olas reformistas en los últimos veinte años	7
Poder Judicial: un complejo y consolidado aparato institucional	9
Delitos sexuales, contra la propiedad y mujeres con mayor riesgo de tutela efectiva de derechos	11
Falta de asesoría legal arriesga tutela efectiva de derechos de los trabajadores	13
Se judicializa el derecho a la salud	15
Consulta previa de constitucionalidad presenta un uso moderado pero genera tensiones entre poderes	17
Nombramiento de magistrados de Corte Suprema de Justicia son más publicitados pero también tardan más en elegirse	19
Poder Judicial con mayor presencia y seguimiento en principales medios de comunicación	21



Presentación

El *Primer Informe Estado de la Justicia* da seguimiento al desempeño del Poder Judicial desde la óptica del desarrollo humano. Constituye un punto de partida para entender la situación, las perspectivas y los desafíos en esta materia.

Este informe abre un nuevo campo de investigación acerca del desempeño del Poder Judicial, uno de los pilares de la democracia costarricense. En él se recogen los hallazgos de un conjunto de estudios basados en información y procesamientos novedosos sobre asuntos clave de la administración de justicia, que van más allá de los indicadores generales disponibles. Hasta ahora no se había emprendido en el país una iniciativa con este alcance.

Este Informe, sin embargo, tiene un carácter exploratorio. Los estudios realizados, sobre una selección de temas específicos, no pueden obrar milagros: en un par de años no se puede crear sistemas de información, bases de datos y una comunidad especializada y multidisciplinaria de investigadores del quehacer judicial. El resultado es un mapa, aún impreciso, sobre el desempeño del sistema de administración de justicia en ciertos ámbitos, que, pese a todo, permite un conocimiento más detallado

y preciso sobre ellos. Más allá de las limitaciones esta cartografía es inmensamente útil, pues permitirá análisis futuros sobre los asuntos no resueltos en esta edición.

Es un producto colectivo, creado mediante procedimientos de investigación y participación social que involucraron a múltiples actores, siguiendo la metodología que se utiliza en los otros informes que publica el Programa Estado de la Nación. En su preparación intervino una amplia red de investigadores y colaboradores, y se contó con el invaluable e irrestricto apoyo del Poder Judicial, cuyos representantes actuaron con absoluto respeto a la independencia editorial del equipo responsable del Informe. Asimismo, con la finalidad de orientar y retroalimentar el proceso de elaboración del documento, se conformó un Consejo Asesor integrado por personalidades vinculadas al quehacer de la administración de justicia en el país.

El texto está organizado en cuatro partes. El capítulo inicial es la “Sinopsis”, y en él se presenta un resumen interpretativo de las principales conclusiones sobre los temas abordados en el Informe. Más que hacer una descripción detallada del estado de

cosas, se ofrece una visión panorámica, estilizada, que procura identificar vínculos entre los asuntos tratados en las diversas secciones del documento.

La segunda parte se dedica al análisis de la institucionalidad judicial y consta de dos capítulos. El capítulo 2 sintetiza la evolución histórica del sistema de administración de justicia a lo largo del siglo XX, en tanto que el capítulo 3 efectúa el primer balance que se hace en el país sobre el proceso de reforma judicial implementado en las dos últimas décadas.

La tercera parte ofrece tres estudios, uno por capítulo, sobre el desempeño de servicios judiciales seleccionados. En este Primer Informe el énfasis recae en la justicia penal, la justicia laboral y en la tutela del derecho a la salud por parte de la Sala Constitucional. En todos los casos se aportan datos y análisis novedosos que esperamos sean ampliamente aprovechados por la ciudadanía.

La última parte se enfoca en la institucionalidad judicial como Poder del Estado, es decir, como actor fundamental de nuestro sistema político. El capítulo 7 presenta un estudio detallado sobre el uso que hace la Asamblea Legislativa de las consultas previas de constitucionalidad, uno de los mecanismos que más debates han generado en los últimos años. El capítulo 8 analiza el sistema que utiliza el Congreso para el nombramiento y reelección de quienes ejercen la magistratura, un aspecto clave de la independencia judicial. El capítulo 9 y final expone los resultados de una investigación sobre la cobertura mediática del quehacer judicial.

El Programa Estado de la Nación (Conare/Defensoría de los Habitantes) es el responsable de este Primer Informe. Sin embargo, su elaboración y publicación solo fueron posibles gracias al Convenio Marco firmado por el Poder Judicial y el Conare el 9 de diciembre de 2011.

Poder Judicial evidencia constante expansión y autonomía de la institución en el siglo XX

- Número de funcionarios de la judicatura pasó de doscientas personas a principios de siglo, a casi 3.500 en plazas permanentes en la década de 1990.
- Aumento de oficinas y materias implicó un incremento paralelo de personal: entre 1970 y 1990 se crearon 2.272 nuevas plazas.

El estudio inédito sobre la evolución del Poder Judicial en Costa Rica, realizado para el *Primer Informe Estado de la Justicia*, señala que durante el período 1900-1990, la institución logró un importante margen de autonomía que le ha permitido consolidarse, expandirse y resguardar sus propios espacios ante otros actores del sistema político.

La institución experimentó su más significativo crecimiento en la década de 1970, producto de cambios normativos que le confiaron más funciones (reforma penal) y la creación de órganos auxiliares. El Poder Judicial ha crecido tanto en términos de recursos, personal, así como de funciones asignadas.

A lo largo del siglo XX, la creación de despachos judiciales se comportó de acuerdo con los patrones de crecimiento de la población. Según revela la investigación, la entidad pasó

de tener un despacho por cada 12.334 habitantes en 1973, a un despacho por cada 10.507 habitantes en 1984.

Este cambio se produjo no tanto en términos de territorio, sino de ampliación y diversificación de materias. Ello se debió principalmente, a las nuevas competencias que asumió el Poder Judicial en el ámbito penal, con la inclusión del Ministerio Público, la apertura de la Defensa Pública y la creación de juzgados y alcaldías penales.

Se siguió la línea de fortalecer la presencia del Poder Judicial en las zonas periféricas, mediante la creación de tribunales superiores en las cabeceras de provincia, así como de agencias fiscales y alcaldías de faltas y contravenciones en las regiones Brunca y Huetar Atlántica.

Este aumento de oficinas y materias implicó un incremento

paralelo en términos del personal: específicamente el período entre 1970 y 1990 se abrieron 2.272 plazas debido a la expansión que tuvo el Poder Judicial; por ejemplo, el número de funcionarios de la judicatura pasó de poco más de mil en la década de 1970, a casi 3500 en la de 1990. Asimismo, se mantuvo la tendencia de crecimiento del personal auxiliar, que pasó de representar el 87,1% de los funcionarios judiciales en 1970, al 91,2% en 1990.

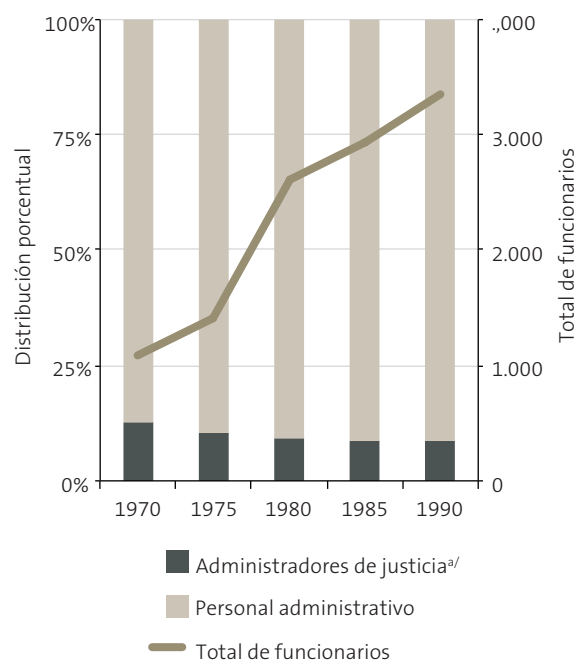
Durante las primeras cuatro décadas del siglo XX, el Poder Judicial se encontraba en expansión moderada, si se compara con otros ámbitos de las funciones del Estado. No obstante, el crecimiento de la población, las exigencias de una sociedad que entraba en procesos de modernización económica y social, la hacían más compleja y aumentaban sus necesidades de servicios públicos.

Además de esta expansión de sus servicios, otro de los factores que demuestran el crecimiento en la autonomía de la institución corresponde a la estabilidad en sus recursos financieros y su independencia para la toma de decisiones sobre la distribución de dichos recursos. El Poder Judicial logró una lenta y negociada dotación de recursos fija, independientemente de los cambios políticos, que se consolidó en el artículo de la Constitución Política que le otorga el 6% de los ingresos corrientes anuales al Poder Judicial. Adicionalmente, la Corte propuso dos proyectos de ley relativos al manejo de sus recursos, que también fueron aprobados (Ley Constitutiva de la Caja de Empleados del Poder Judicial y la Ley de Salarios del Poder Judicial).

Las reformas de 1937 fueron determinantes en la formación de la estructura y la identidad que perduran hasta hoy. Además, un elemento crucial fue la capacidad organizativa de los funcionarios del Poder Judicial, que se demuestra desde los años 30 del siglo XX. Durante aquella época, los funcionarios reclamaron por muchos años mejores salarios de cara al aumento del costo de la vida y, a la vez, manifestaban su descontento por las insuficientes condiciones materiales –de infraestructura, transporte y equipamiento– en las cuales tenían que realizar sus labores. En esta lucha por sus reivindicaciones laborales, fortalecieron la autonomía de la institución.

Gráfico

Funcionarios del Poder Judicial, según tipo. 1970-1990 (total y distribución porcentual)



a/ Los administradores de justicia son los funcionarios encargados de dictar sentencias, incluyendo magistrados, jueces y alcaldes. El personal administrativo lo componen los funcionarios que brindan asistencia a los primeros: secretarios, prosecretarios, escribientes, contadores, médicos, administradores, misceláneos, choferes, entre otros.

Fuente: *Primer Informe Estado de la Justicia*, 2015.

Poder Judicial presenta tres olas reformistas en los últimos veinte años

- En la transformación del Poder Judicial destacan la reorganización de los despachos, la resolución alterna de conflictos (RAC), la corriente de acceso a la justicia, igualdad de género y transparencia.
- El BID financió parte de la modernización con la suma de 37 millones de dólares en dos tramos en el primero en 1996 por 15 millones de dólares y un segundo empréstito en 2002 por 32 millones de dólares.

Bajo un amplio concepto de reforma judicial, el Poder Judicial ha experimentado grandes cambios normativos, organizativos y procesales, desde principios de los años noventa hasta la actualidad. Un estudio realizado para el *Primer Informe Estado de la Justicia* distingue tres olas reformistas que poseen temas y objetivos claramente distinguibles.

La primera ola reformadora se dio entre 1993 y 2001 con varios hitos importantes. Inició con el primer congreso de administración de la justicia que fijó la necesidad de modernizar el Poder Judicial en su conjunto. Además, se obtuvo el primer préstamo Corte-BID, que proporcionó los recursos para iniciar la modernización. Durante este período se abordaron tres temas fundamentales: los

cambios en el gobierno del Poder Judicial, una modernización de la gestión relacionada con un cambio en la organización de los despachos judiciales y los cambios a la resolución alterna de conflictos.

Entre el 2000 y 2002 se dió la segunda corriente reformista, que tiene como hitos el primer plan quinquenal del Poder Judicial y, nuevamente, un segundo préstamo Corte-BID. En esta segunda ola se establecen nuevos objetivos: la modernización de la gestión se expande a los órganos auxiliares y a la implementación de la reforma penal. Los temas nuevos se relacionan con acceso a la justicia, específicamente por la inclusión de la perspectiva de género.

La tercera ola se desarrolló entre 2007 y 2013, en la cual se

identifican un conjunto de nuevos temas de reforma relacionados con la transparencia y la ética, participación ciudadana y la evaluación del desempeño de los funcionarios judiciales. Los objetivos ligados con temas previos contemplan el acceso a la justicia, que se dirige a un conjunto de poblaciones específicas en condiciones de vulnerabilidad (adultos mayores, víctimas, discapacitados, migrantes, refugiados).

Cabe destacar la relevancia de la cooperación internacional para lograr esta transformación ocurrida en el Poder Judicial. El Programa de Modernización, financiado por el BID, incluyó un primer préstamo en 1996 por un monto de 15 millones de dólares y un segundo empréstito en 2002 por 32 millones de dólares.

Asimismo, el Poder Judicial ha tenido un incremento anual del presupuesto mayor al resto del Gobierno Central, excepto en 2006 y 2010. La tendencia al alza se nota más claramente a partir de 2007 y en 2009 que alcanzó un “pico” de crecimiento del 30% en un solo año. Además de la ampliación presupuestaria, hubo una notable expansión en la cobertura geográfica de los servicios

judiciales. El número de oficinas en el territorio nacional pasó de 245 en 1995, a 308 en 2012, de las cuales 274 son despachos de primera instancia, es decir, la puerta de entrada al sistema.

El Poder Judicial costarricense es un conglomerado institucional reconocido como uno de los más robustos y modernos de América Latina. A fines del siglo XX se evidencia que, en la

actualidad, posee más recursos humanos, financieros y de infraestructura; está cada vez más sujeto al escrutinio público y ha desarrollado prácticas de rendición de cuentas sobre su desempeño. Al mismo tiempo, como le ocurre a otras instituciones del país, es objeto de una crítica social y política más intensa y una menor confianza ciudadana que en décadas pasadas.

◦ Cuadro 3.2

Olas reformistas del Poder Judicial

Ola	Período	Hitos de inicio	Actores	Temas principales
Primera	1993-2002	Primer y Segundo Congresos de Administración de la Justicia I y II Justice Sector Improvement Project Primer y segundo proyectos Corte-AID Primer préstamo Corte-BID	Presidencia de la Corte y Unidad Ejecutora	Gestión de despachos Gobierno judicial Reforma penal Resolución alterna de conflictos
Segunda	2000-2008	Primer Plan Quinquenal del Poder Judicial Talleres de funcionarios judiciales Segundo préstamo Corte-BID	Presidencia de la Corte, Unidad Ejecutora y comisiones de trabajo	Gestión en órganos auxiliares Implementación de la reforma penal (oralidad) Acceso a la justicia (equidad de género)
Tercera	2007 a la actualidad	Segundo Plan Quinquenal del Poder Judicial	Presidencia de la Corte y comisiones internas de trabajo	Acceso a la justicia (grupos vulnerables) Implementación de la reforma penal (oralidad) Transparencia Justicia restaurativa Evaluación de desempeño

Fuente: *Primer Informe Estado de la Justicia*, 2015.



Poder Judicial: un complejo y consolidado aparato institucional

- Aparato judicial muestra una notable capacidad de reforma y adaptación, acompañada por una creciente inversión de recursos.
- A inicios del siglo XX la judicatura era ejercida por un grupo de doscientas personas; en 1990 contaba con casi 3.500 funcionarios y en 2013 la nómina institucional ascendió a 11.233.

El *Primer Informe Estado de la Justicia* concluye que el Poder Judicial es un complejo conglomerado de entidades con autonomía funcional que, sin embargo, trabajan con una misma plataforma presupuestaria y administrativa, bajo la tutela de la Corte Suprema de Justicia.

Para el cumplimiento de sus funciones el Poder Judicial cuenta con la Corte Suprema, las Salas de Casación, los Tribunales de Casación, los Juzgados de primera instancia, el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial, el Archivo y Registro Judicial y la Oficina de Atención a las Víctimas. En Costa Rica esa estructura incluye instancias que en otras naciones no forman parte de este Poder, tales como la Sala

Constitucional, el Organismo de Investigación Judicial, la Medicatura Forense, el Ministerio Público o Fiscalía, la Defensa Pública y la Escuela Judicial.

Sin embargo, este complejo aparato judicial ha mostrado una notable capacidad de reforma y adaptación. Estas modificaciones han sido acompañadas en las últimas dos décadas por un incremento en su presupuesto, en el número de oficinas y en su personal.

Desde 1957 existe la disposición de asignar al Poder Judicial un mínimo de un 6% de la estimación de ingresos ordinarios o corrientes del Presupuesto Nacional (artículo 177 de la Constitución Política), no obstante, en la década de los noventa este

mandato se incumplió y fue hasta 1999 que se empezó a asignar de manera estable el porcentaje establecido e incluso, a partir de 2009, ha superado el 8% de los ingresos corrientes. Entre el 2000 y 2013, el Poder Judicial tuvo un incremento anual mayor que el resto del Gobierno Central, excepto en 2006 y 2010. A partir de 2007 es evidente el crecimiento y el 2009 que alcanzó un aumento del 30% en ese año. Este incremento también se muestra en el indicador de gasto judicial por habitante, cuyo monto aumentó tres veces con respecto a 1990 y dos veces más en el costo por caso terminado. En síntesis, hoy la operación de la justicia cuenta con más recursos para atender un caso que en años atrás, pero, nuevamente, ello no significa que sean suficientes.

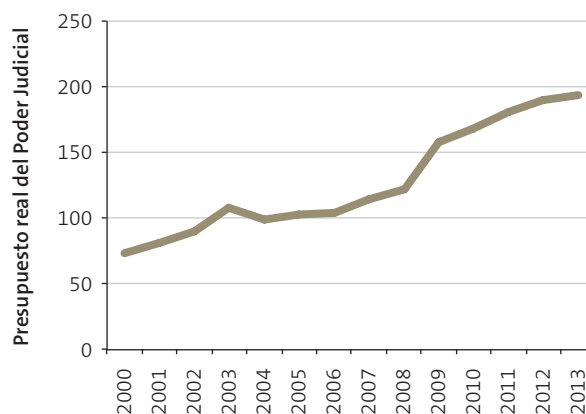
Además de la ampliación presupuestaria, en el período de la reforma hubo una notable expansión en la cobertura geográfica de los servicios judiciales. Las oficinas en el territorio nacional pasaron de 245 en 1995 a 308 en el 2012. De estas, 274 son despachos de primera instancia, que constituyen el ingreso al sistema judicial. Este crecimiento se tradujo en una mayor presencia en todas las provincias, una menor cantidad de habitantes por oficina en todas las provincias (excepto en Heredia) constituye –en principio– un indicador positivo, pues significaría que existe menos saturación de la demanda por servicios.

El período de la reforma coincidió, asimismo, con un rápido aumento de los recursos humanos del Poder Judicial. Para 1990 esta entidad contaba con casi 3.500 funcionarios nombrados en propiedad y un porcentaje importante de jueces en plazas interinas. Veintitrés años después la nómina institucional pasó a 11.233 funcionarios, incluyendo plazas ordinarias y extraordinarias, así como el personal de los órganos auxiliares, los empleados administrativos y los operadores de justicia. En este contexto, destaca que al observar la relación entre el número de jueces y magistrados y la cantidad de habitantes, se podría argumentar que existe una mejor cobertura y una menor carga de trabajo por funcionario en todos los niveles. Al inicio del período de estudio había un funcionario judicial por cada 837 personas, cifra que se redujo a la mitad en 2013.

Gráfico

Evolución del presupuesto real asignado al Poder Judicial. 2000-2013

(miles de millones de colones constantes, base 2006=100)



Fuente: Primer Informe Estado de la Justicia, 2015.

Delitos sexuales, contra la propiedad y mujeres con mayor riesgo de tutela efectiva de derechos

- El 31% de los expedientes analizados representan un tercio de casos con mayor riesgo potencial de desestimación.
- Esa situación se asocia a un 80% para delitos sexuales y a un 76% de delitos contra la propiedad.

Los casos en riesgo de tutela efectiva de derechos en materia penal son mayoritariamente, desestimaciones en delitos contra la vida (63% del total en riesgo), sexuales (80% en área de riesgo), contra la autoridad pública (65%), contra la propiedad (76%), contra la fe pública (38%), así como las infracciones a la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres.

El estudio de expedientes y procesamientos estadísticos, realizado para el *Primer Informe Estado de la Justicia*, evidencia que el grupo con mayor riesgo potencial está conformado por un tercio de los expedientes analizados (31%). Un caso en riesgo de tutela efectiva de derechos es aquella situación en que puede documentarse una vulnerabilidad procesal, que en principio contraviene la tutela estipulada en las leyes. El riesgo es un potencial

perjuicio pero, para constatar si el riesgo se materializó en la práctica se debe estudiar cada caso en profundidad.

Los casos que combinan el tipo de salida de desestimación y los tipos de delitos contra la vida, sexuales y contra la propiedad, forman parte de este segmento de alto riesgo, al igual que más del 60% de los casos que tardan más de 650 días.

El análisis estadístico permite dar seguimiento a los casos desde su ingreso, revisando cada paso del proceso judicial hasta su cierre. Se encontró que el grupo con riesgo potencial de incumplimiento de derechos penales comparte una serie de características: la duración del proceso fue mayor a 650 días (33%) y la mitad de los casos tardó más de seis años y medio; se identificó pero no se detuvo

al imputado (49%) y el trámite se realizó en San José (42%).

Asimismo, cuando se trata de que una mujer es la imputada aumentan las probabilidades de que el caso sea desestimado o sobreseído (cuando el juez constata que no hubo delito, que no lo cometió el sospechoso, que la denuncia no se adecua a un tipo penal, o bien que no existe certeza).

Por otro lado, el estudio llevado a cabo señala que según sean sus características, las denuncias por supuestos delitos interpuestas ante el Ministerio Público pueden tener al menos trece maneras diferentes de resolución. Las salidas más frecuentes son la desestimación (48%) y el archivo fiscal (21,2%), las cuales se dan en el 60% de los casos (para los dos períodos estudiados 2000 y 2007-2009).

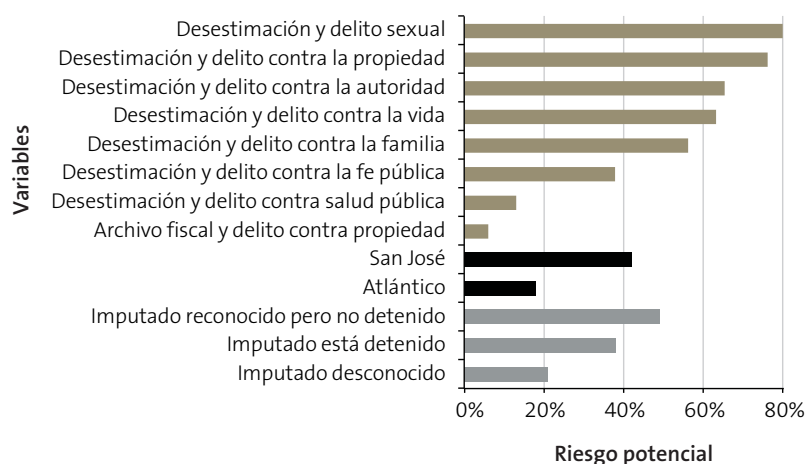
El archivo fiscal es la primera forma de terminación de un caso (21,2%). La denuncia, si no es archivada, avanza hacia la fase intermedia, donde interviene un juez de proceso. Para superar esta etapa se requiere que la fiscalía solicite una acusación (denominada auto de apertura a juicio o un procedimiento abreviado), o bien que la parte ofendida se constituya en acusador privado en una querrela.

Las opciones con que cuenta la fiscalía para solicitar al juez un cierre en esta fase son la desestimación del caso (forma anticipada de cierre del proceso y usualmente se dicta al inicio de la investigación), el sobreseimiento (provisional o definitivo) o la aplicación de medidas alternas de resolución (reparación integral del daño, conciliación y suspensión del proceso a prueba). Además, cuando la salida se da por una medida alterna, el porcentaje es bastante bajo, a pesar de que inicialmente esta era la apuesta del Código Procesal Penal cuando se aprobó en 1988.

Es decir, el caso no llega a la etapa de juicio en un tribunal penal con cualquiera de las modalidades anteriores. Esa última fase se reserva únicamente para tres tipos de terminación: una sentencia (absolutoria o condenatoria), la reparación integral del daño o un sobreseimiento definitivo.

Gráfico

Riesgo potencial de incumplimiento de tutela efectiva de derechos según variables independientes significativas^{a/}



a/ Se muestran los resultados de 1.314 observaciones (n), además se incluyen causas con 19 casos o más. Se realizó una regresión logística donde la variable dependiente o de respuesta era el riesgo potencial de incumplimiento de tutela efectiva de derechos; cada variable que se muestra en el gráfico es significativa, lo que implica que existe evidencia estadística suficiente que respalda un efecto sobre la variable respuesta. Cada variable expresa el efecto sobre el riesgo potencial, por ejemplo: los casos de San José tienen un 42% más de probabilidades de incumplimiento de tutela efectiva de derechos en comparación con las otras provincias.

Fuente: *Primer Informe Estado de la Justicia*, 2015.

Falta de asesoría legal arriesga tutela efectiva de derechos de los trabajadores

- 64,5% de demandas recibieron sentencia de primera instancia y dos de cada tres sentencias acogió, parcial o totalmente, las peticiones del demandante.
- Ausencia de abogado pone en desventaja a los trabajadores para negociar, debido a las desigualdades entre patronos y empleados.

Un análisis realizado para el *Primer Informe del Estado de la Justicia* señala que un 29,2% de los casos estudiados terminó en resoluciones en materia laboral que generan un riesgo potencial para la tutela de los derechos de los trabajadores. Entre estos hay características comunes que evidencian la falta de acompañamiento legal.

Los casos analizados que están en un área de riesgo de tutela son: los finalizados prematuramente sin una resolución al conflicto planteado y los que llegaron a algún acuerdo en el cual el demandante no fue representado por un abogado quedando en clara desventaja para negociar, por la desigualdades existentes entre patronos y empleados. Entre los casos en riesgo se agrupan salidas por conciliación, archivo provisional, deserción y el desistimiento del actor por satisfacción extraprocesal no homologada por el juez, es decir, por acuerdo entre las partes fuera del juicio.

Los trabajadores demandantes, en situaciones más vulnerables, comparten características que acotan las áreas de riesgo de la tutela efectiva de sus derechos (duración menor al promedio, no presentan testigos ni prueba, no hay solicitud de embargos, intentos de notificación fallidos) y además, evidencian la falta de acompañamiento legal y la necesidad de reforzar el rol de la defensa pública en materia laboral, que a la fecha es insuficiente.

La investigación muestra que una de las principales características que estos casos comparten, en mayor medida, es la falta de presentación de testigos. Cuando no hay testigos el riesgo abarca un tercio de los casos. La comparecencia de al menos un testigo disminuye en 12,3 puntos porcentuales (18,7%) la posibilidad de que los derechos no sean tutelados.

Los casos laborales en riesgo presentan una menor duración.

En la jurisdicción laboral, si el caso se resuelve en un tiempo corto tiene más probabilidades de estar en riesgo, las duraciones son menores o iguales a 278 días calendario (menos del promedio general). Ello se debe a que los cierres clasificados como riesgosos son básicamente salidas anticipadas a la sentencia y, por tanto, se dictan con mayor rapidez que los que sí llegan a una audiencia y una resolución, o hasta el final del proceso judicial.

Asimismo, el análisis estadístico permitió identificar que en los casos vulnerables, el porcentaje más alto se concentra en la conciliación (40%). Esta constituye una salida alterna y válida a una sentencia, sin embargo, se convierte en una opción riesgosa cuando el trabajador no tiene asesoría legal y, por ende, puede verse en una situación de desigualdad al momento de negociar y, eventualmente, aceptar como arreglo económico un monto inferior al que por ley le correspondería.

Se destaca que existen tres formas de terminación que impiden que la demanda sea resuelta porque no se continúa con el proceso, que amerita un análisis posterior para determinar si entre las causas de este abandono hay obstáculos de acceso a la justicia (atender los horarios de comparecencias) o si es por desinterés de las partes. Con base en los datos analizados, el denominado archivo provisional se dictó para un 29,3% de los expedientes en riesgo. Esta medida sustrae el caso del proceso de manera anticipada, lo que impide seguir hacia la etapa demostrativa, ya sea por ausencia del demandante o por falta de requerimientos

(como pruebas o documentos). Además, un 9.9% corresponde a la deserción (cuando las partes incumplen un acto procesal para el cual el juez les concedió un plazo) y un 5,15% al desistimiento (acto voluntario que se puede solicitar en cualquier momento).

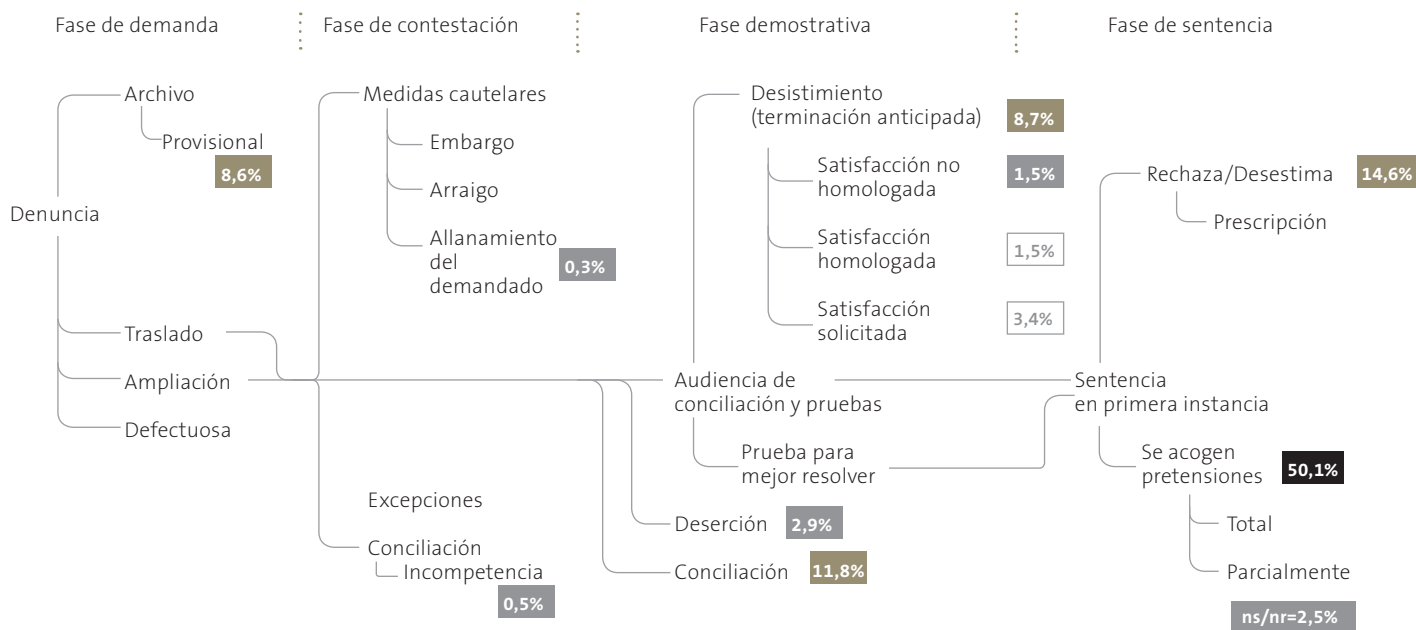
No obstante, cabe señalar que, a pesar de que no hay una defensa pública generalizada para la materia laboral, de la totalidad de los casos laborales muestreados en el 2000 y 2008, la mayoría logró recibir una sentencia de primera instancia (64,5%). Dentro de este grupo, un alto número de los demandantes (78%) obtuvo una

resolución que acogió, parcial o totalmente, sus peticiones.

Ciertas condiciones del trámite judicial son las que más influyen para lograr llegar a un arreglo homologado por el juez o sentencia. Destacan aquí una serie de factores propios del caso: mayor número de pruebas documentales presentadas, ofrecimiento de prueba pericial, embargo preventivo sobre vehículos, inmuebles, cuentas corrientes y depósitos, mayor número de testigos ofrecidos y recibidos, ordenamiento de pruebas por parte del juez y la falta de intentos de notificación fallidas.

Diagrama

Proceso laboral según concentración de los expedientes muestreados en los tipos de salida^{a/}



a/ Representa la salida de 1.204 casos; los tamaños muestrales (n) pueden diferir por variables que no contienen información. Los colores indican las concentraciones. Los porcentajes muestran el número de casos que salió según las distintas opciones disponibles, por ejemplo, alrededor de 105 de los 1.204 terminaron en desistimiento (8,7%*1.204).

Fuente: Primer Informe Estado de la Justicia, 2015.



en el capítulo 5 del *Primer Informe Estado de la Justicia*

Se judicializa el derecho a la salud

- Entre 2006 y 2013 se tramitaron 1.316 recursos que solicitaron 326 tipos de fármaco.
- 58,1% de los amparos por medicamentos fueron declarados con lugar.

La Sala Constitucional ha interpretado ampliamente el derecho a la salud, ha sido un canal de fácil acceso y efectivo para que los asegurados reclamen sus derechos y, por medio de sus sentencias, ha afectado la política de la CCSS, no solo en los casos individuales que declara con lugar, sino también en temas relativos a la gestión de la institución.

También, ha definido asuntos relacionados con las listas de cirugía, exámenes, citas médicas, no solo recursos de amparo por medicamentos.

Antes de la creación de la Sala Constitucional, en 1989, la población no tenía una vía efectiva para reclamar si la

CCSS le negaba algún tratamiento. En 1997, la Sala Constitucional por primera vez declaró con lugar un recurso de amparo, que reclamaba la prescripción de medicamentos antirretrovirales y obligó a la CCSS a brindar ese tratamiento.

El número de recursos de amparo sobre prescripción de medicamentos no es alto, ni tampoco su crecimiento si se compara con el número de asegurados y los servicios que brinda la CCSS. Este tipo de recursos representa un 30% del total de casos interpuestos en materia de salud y, a su vez, el 58,1% son declarados con lugar, en comparación con una tasa de éxito de menos del 30% para el total de recursos recibidos.

Una investigación realizada para el *Primer Informe Estado de la Justicia* señala que durante el período 2006-2013, en promedio se resolvieron 164,5 casos por año, es decir, uno cada dos días para todo el sistema. Se tramitaron 1.316 recursos, que solicitaron 326 tipos de fármacos.

Además, la tasa de éxito de los asegurados al interponer recursos de amparo sobre medicamentos funciona como un incentivo para el uso de este mecanismo: durante el período 2006-2013, el 58,1% de ellos fue declarado con lugar. En el caso de los medicamentos contra el cáncer (grupo terapéutico 41, “Antineoplásicos y agentes inmunomoduladores”), que abarca el 39% de los recursos, la tasa de éxito alcanza el 79,4%.

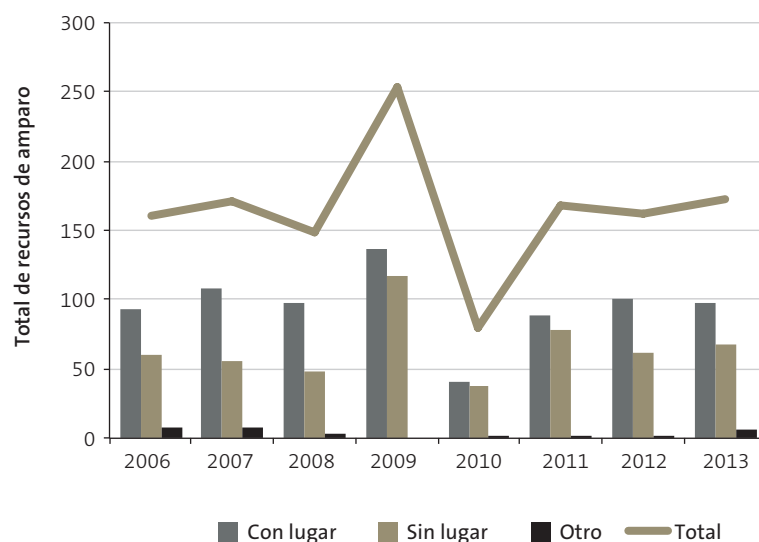
Al analizar la distribución de estos fármacos con base en la Lista Oficial de Medicamentos (LOM) de la CCSS y según el grupo terapéutico al que pertenecen (de 54 posibles), se encontró que: ocho grupos concentran la mayor parte de los recursos (68,7%), los productos para el tratamiento del cáncer (grupo 41) son los que tienen mayor presencia, tanto en número de medicamentos (19,7%) como de casos (37,5%), se han interpuesto recursos para el 85% de los grupos terapéuticos de la LOM, es decir, para casi todos los tipos de medicamentos, desde los más sofisticados hasta los más comunes.

Por otro lado, un cálculo preliminar revela que las decisiones judiciales sobre entrega de fármacos no ponen en peligro la sostenibilidad financiera de la CCSS. La participación del gasto en medicamentos otorgados por esta vía en relación con el presupuesto total destinado a este rubro es pequeña (1,5% del presupuesto de 2008).

La institución no ha medido la presión hacia el personal que debe responder estos recursos. Asimismo, se ha planteado que los recursos de amparo afectan los principios de equidad y solidaridad del régimen, ya que acortan la espera de la persona que ganó el amparo en detrimento de las que están en la lista de espera, sin embargo, tampoco se cuenta con un análisis o documentación sobre estos efectos.

Gráfico

Total de recursos de amparo por entrega de medicamentos, según resolución



Fuente: Primer Informe Estado de la Justicia, 2015.

Consulta previa de constitucionalidad presenta un uso moderado pero genera tensiones entre poderes

- El 75,3% (536) de las consultas previas fueron resueltas en un mes o menos y un 95,4% (679) en mes y medio o menos para el período de 1989-2013.
- En 25 años se enviaron 712 consultas, cada año se consultan entre un 15 y 30% de leyes, donde la mayoría son preceptivas (obligatorias).

La consulta previa de constitucionalidad no se considera un mecanismo que retrase significativamente el trámite de aprobación de una ley. Este proceso corresponde a la competencia que tiene la Sala Constitucional para determinar si un proyecto de ley, consultado por la Asamblea Legislativa, se ajusta o no a la Constitución Política.

Una base de datos con todas las consultas previas, elaborada para el *Primer Informe del Estado de la Justicia*, evidencia que, en general, estas consultas – tanto facultativas (control que ejerce la Sala Constitucional

cuando al menos diez diputados plantean para su consulta cualquier proyecto de ley) como preceptivas (cuando por ley, el directorio de la Asamblea Legislativa debe consultar a la Sala durante el proceso, la aprobación de reformas constitucionales, tratados internacionales y reformas a la Ley de Jurisdicción Constitucional) – se resuelven en no más de 24 días naturales, plazo que en promedio representa tan solo un 3,6% del tiempo total del trámite y aprobación de leyes (657 días).

Aunque sea utilizado moderadamente y su duración sea

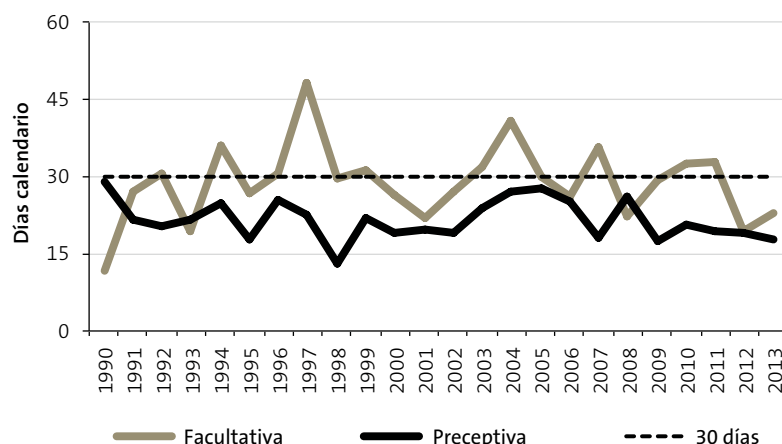
mínima, el proceso de consulta previa de constitucionalidad sí tiene un efecto cualitativo importante en su uso como filtro previo en el control de legalidad, pues se han encontrado vicios en el 62% de los proyectos consultados facultativamente y en un 13,6% de los consultados preceptivamente. Los vicios más recurrentes son los de fondo (donde la Sala se pronuncia sobre el contenido de los proyectos), que aunque no son vinculantes para los diputados, en un 90% de los casos siguieron las sugerencias de la Sala y enmendaron o archivaron el proyecto cuestionado.

Este proceso de control previo también genera ciertas tensiones entre el Poder Legislativo y la Sala Constitucional, pues introduce a la judicatura en el debate legislativo en áreas estratégicas, ya que generalmente se trata de polémicas de naturaleza política. La Sala ha administrado su posibilidad de influenciar por votos de fondo o reinterpretaciones de sus funciones y principios normativos, solamente en unos pocos temas claves.

El análisis estadístico que se realizó en este tema, para el *Primer Informe del Estado de la Justicia*, demostró que estas consultas, por lo general, son un mecanismo mayoritariamente activado por los partidos de oposición (en las últimas seis administraciones, más del 70% fue iniciativa de los diputados que representan a los partidos de oposición) y que además, su frecuencia se incrementa en momentos de coyunturas políticas de polarización (Combo ICE y Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos).

Gráfico

Duración promedio del trámite de consultas previas legislativas, desde el ingreso del expediente a la Sala Constitucional, según tipo^{a/}. 1990-2013



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 cálculo se obtuvo realizando un promedio simple, que se explica como la sumatoria de las duraciones de las consultas dividido entre la cantidad de estas para cada año. 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 1990-2013. 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: *Primer Informe Estado de la Justicia*, 2015.



Nombramiento de magistrados de Corte Suprema de Justicia son más publicitados pero también tardan más en elegirse

- Los plazos más largos han sido de 542 días (vacante de la Sala Segunda) y 670 días (vacante de la Sala Constitucional).
- Actual escenario multipartidista del Congreso hace más difícil lograr acuerdos, especialmente cuando bancadas mayoritarias difieren en sus preferencias.

La reforma constitucional del año 2003 que introduce el mecanismo de elección por mayoría calificada, en combinación con el escenario multipartidista que impera en la Asamblea Legislativa, han provocado un alargamiento significativo en la duración de los procesos de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, especialmente a partir de la segunda década de 2000.

El estudio realizado para el *Primer Informe Estado de la Justicia* señala que la reforma del artículo 158, que reemplaza el mecanismo de elección de mayoría simple por el de mayoría calificada (38 votos) es uno de los factores que han dificultado el proceso de nombramiento de los magistrados.

En junio de 2003, mediante la Ley 8365, se hizo una reforma para estipular que, en adelante, todos

los magistrados serían elegidos “por un período de ocho años y por los votos de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa”. Anteriormente se había interpretado que para estos efectos bastaba con una mayoría absoluta (la mitad más uno de los votos). La primera vez que se introdujo la mayoría calificada fue en 1989, cuando la Ley de la Jurisdicción Constitucional estableció el requisito de mayoría calificada para el nombramiento de los jueces de la Sala Constitucional.

También, la fragmentación partidaria en el Congreso dificulta el lograr acuerdos, en especial cuando los partidos mayoritarios discrepan en sus preferencias o cuando internamente las fracciones no están cohesionadas.

El apoyo a uno u otro candidato a magistrado varía de acuerdo con la ideología de cada partido

y los cambios en el contexto (por ejemplo, en la agenda de temas o leyes pendientes de un dictamen de la Sala Constitucional), lo cual incide, sobre todo, en la duración de los procesos. El lobby o presentación de candidaturas que realizan bilateralmente los candidatos a magistrados con los diputados ha cobrado mayor relevancia en este contexto de negociación entre partidos.

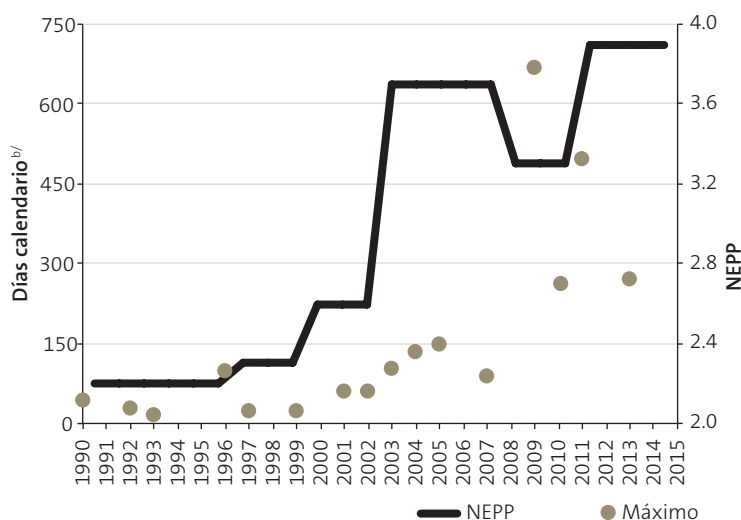
Como resultado de la combinación de los factores anteriores, el tiempo que se requiere para designar un nuevo magistrado muestra una tendencia ascendente. Durante el período 2006-2010, se registraron los plazos más largos entre el anuncio de una vacante y el nombramiento de un magistrado. Los períodos más extensos han sido de 670 días (vacante de la Sala Constitucional) y de 542 días (vacante de la Sala Segunda).

Otro de los efectos de la combinación de estas variables ha sido publicitar un proceso que anteriormente pasaba desapercibido. La publicidad se ha constituido en una ventana que ha dado mayores oportunidades a la comunidad de juristas interesados en acceder a una magistratura. Esas oportunidades aumentan cuando los procesos son difundidos por los medios de comunicación. Al mismo tiempo, sin embargo, los múltiples cambios en la metodología de calificación de la Comisión Especial Permanente de Nombramientos son reflejo de acomodados, negociaciones y de las dificultades que tienen los partidos para alcanzar acuerdos.

Cabe destacar el cambio en el perfil de los magistrados, a lo largo del tiempo, como resultado de estos factores. Se ha favorecido la profesionalización de la magistratura y, por lo tanto, cada vez más los magistrados provienen de la carrera judicial. Asimismo, se comprobó que, efectivamente, en la década de 2000 se eligió a más magistrados con títulos de doctorado mientras que en años anteriores el grado académico más alto era la licenciatura.

Gráfico

Número efectivo de partidos políticos y número máximo de días para el nombramiento de un magistrado en la asamblea legislativa^{a/}. 1990-2014



a/ El NEPP es un indicador de fragmentación parlamentaria que muestra el número ajustado de los partidos políticos en un sistema partidista. La idea detrás de esta medida es contar partidos y, al mismo tiempo, ponderar cada uno de ellos por su fuerza relativa, fuerza que indica la participación en la votación. Para determinar la conformación del Congreso por periodo y partido político solo se considera la composición original después de cada elección, no las diputaciones independientes que se declaran a raíz de rupturas internas en las fracciones.

b/ 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: *Primer Informe Estado de la Justicia*, 2015.



Poder Judicial con mayor presencia y seguimiento en principales medios de comunicación

- La institución judicial aumenta presencia en los medios a partir de 2006 y 2007, años en los que hubo más divulgación de noticias, sobre temas judiciales.
- La cobertura de sentencias penales y constitucionales son los asuntos que generan mayor cantidad de notas periodísticas.

La presencia noticiosa del Poder Judicial registra un notable crecimiento en los principales medios de comunicación de prensa escrita entre los años 2006-2007, cuando se genera un “pico” de 21 y 31 noticias, respectivamente, ya que a principios del siglo XXI, los hechos noticiosos generados por el ente Judicial eran mínimos y daban lugar a una o dos notas en los diarios más relevantes del país.

Para el *Primer Informe Estado de la Justicia*, se realizó un estudio que permitiera analizar el seguimiento que hacen los medios de comunicación al Poder Judicial en los últimos diez años. El análisis contempló una revisión histórica de las noticias sobre el ente

judicial, publicadas en los últimos diez años (285 notas) por cuatro medios de prensa escrita (*La Nación, Diario Extra, El Financiero y Semanario Universidad*).

La evidencia recopilada señala que un primer evento que aumentó la cobertura mediática fue la sentencia en primera instancia del caso sobre el asesinato de la periodista Ivannia Mora, dictada en noviembre del 2006. Un año después la atención se enfocó en otras dos sentencias: la emitida por la Sala Constitucional en relación con el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana y la condena de un defensor público por femicidio.

De las 285 notas examinadas, un 42% tiene que ver con sentencias específicas: el proyecto minero en Crucitas de San Carlos, los casos en que se acusó de corrupción a dos ex presidentes de la República y ciertas resoluciones de la Sala Constitucional.

Los asuntos que acumulan más notas corresponden a los que se han denominado “eventos críticos”, es decir, eventos coyunturales o específicos que se concentran mayoritariamente en la cobertura de sentencias penales y constitucionales. Además, hay un interés marcado en los reclamos o protestas de grupos sociales contra el Poder Judicial; este tipo de evento aparece desde 2003 y se presenta más seguido a partir de 2010.

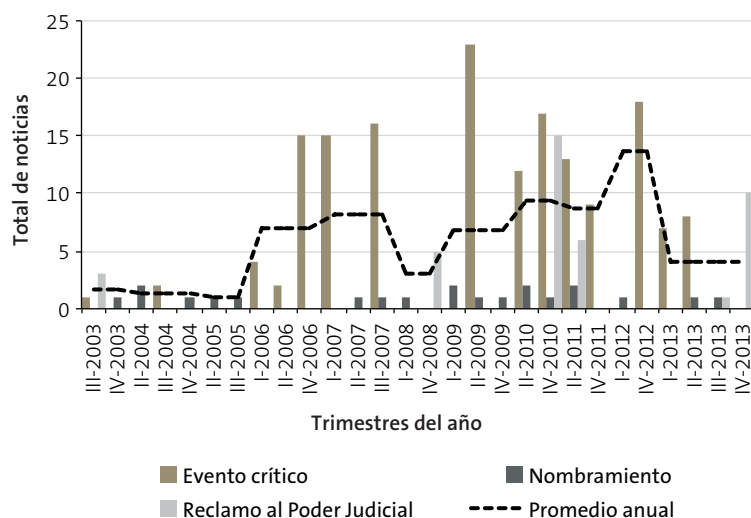
Cerca del 80% de las noticias recolectadas corresponde a eventos críticos. De ellas, el 53,2% fue publicado por *La Nación* y un 30,9% por el *Diario Extra*. *La Nación* predominó sobre los demás medios; no obstante, en los casos de reclamos al Poder Judicial el *Semanario Universidad* y el *Diario Extra* compartieron una cobertura relativa del 20% del total de noticias, duplicando el 9,6% mostrado por *La Nación*.

Cabe destacar que en el 88,7% de las noticias analizadas el enfoque es neutro, es decir, con un balance de fuentes a favor y en contra que no permite distinguir si el enfoque hacia la entidad es negativo o positivo y se ubican en la sección informativa; no obstante, aquellas consideradas con enfoque negativo (no más de 25% por año), son más visibles, ya que se ubican en primera página o dedican más espacio informativo que el promedio.

En cuanto al seguimiento de estas noticias, una característica más reciente de la cobertura periodística del Poder Judicial es que esta se extiende por varios días e incluso meses, después del primer impulso o desde que el hecho acontece. Las resoluciones de la Sala Constitucional son las que reciben mayor seguimiento (cuatro veces la media del total).

Gráfico

Noticias que genera cada hecho judicial, por trimestres, según tipo de evento. 2003-2013



a/ El gráfico muestra la sumatoria de las noticias sobre eventos relacionados con el Poder Judicial, según la tipología propuesta. La línea punteada representa el promedio simple de todos los hechos documentados en los diarios o semanarios. Los eventos críticos son aquellos hechos destacados en los que el Poder Judicial fue el actor principal y sobre los cuales se habría esperado una amplia cobertura mediática, así mismo las categorías nombramiento y reclamos representan respectivamente, los hechos donde se realizó por ejemplo una nota sobre la designación de magistrados y otros reclamos de diversa índole al Poder Judicial.

Fuente: *Primer Informe Estado de la Justicia*, 2015.



en el capítulo 9 del *Primer Informe Estado de la Justicia*