

PROYECTO ILANUD - FIU - COSTA RICA

ANEXO 3

**Análisis Económico del Sector Justicia Costarricense
informe preparado para el Estudio Sectorial de
la Administración de Justicia en Costa Rica**

Realizado bajo el patrocinio del Instituto Latinoamericano de las
Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento
del Delincuente (ILANUD)

Coordinación General: Centro para la Administración de
Justicia de la Universidad Internacional de Florida (FIU)

JOSE ROBERTO LOPEZ

San José, Costa Rica
Setiembre de 1986

PN-ABG-744

ISBN 69305

PROYECTO ILANUD-FIU-COSTA RICA

ANEXO 3

ANALISIS ECONOMICO DEL SECTOR JUSTICIA COSTARRICENSE
INFORME PREPARADO PARA EL ESTUDIO SECTORIAL DE LA
ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN COSTA RICA

JOSE ROBERTO LOPEZ

San José, Costa Rica
setiembre de 1986

INDICE

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE ECONOMIA Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA PENAL EN COSTA RICA.	
1.1. La crisis económica y la racionalización del gasto público en Costa Rica	1
1.2. Economía y Justicia Penal durante los últimos tiempos	3
II. LA IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL PRESUPUESTO NACIONAL	
2.1. El proceso de elaboración y aprobación de Presupuesto de la administración de justicia ...	7
2.1.1. El caso del Poder Judicial	7
2.1.2. Algunas consideraciones en torno a la aprobación del Presupuesto del Poder Judicial en 1986	13
2.2. Los gastos en administración de justicia	14
2.2.1. La participación de los gastos de la administración de justicia en el Presupuesto Nacional	14
2.2.2. Evolución real de los gastos del Gobierno Central en la administración de justicia.	18
2.2.3. Estructura interna de la distribución de los gastos en la administración de justicia	21
2.2.4. Gastos programados versus gastos efectivos. El caso de la administración de justicia	24
2.2.5. Ingreso teórico constitucional e ingreso efectivo del Poder Judicial.....	27
2.2.6. El efecto trinquete ("ratchet effect") de los salarios y el empleo en la administración de justicia	30
2.2.7. Determinantes del gasto del Gobierno Central asignado al Poder Judicial. Una aproximación econométrica	33
2.3. Los ingresos fiscales de la administración de justicia	34
2.3.1. Participación de los ingresos fiscales de la administración de justicia en los ingresos del Presupuesto Nacional	35
2.3.2. La balanza fiscal hipotética de la administración de justicia	37

III. TENDENCIAS DEL MERCADO LABORAL EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

3.1. El empleo en la Administracion de Justicia	41
3.1.1. La participación del empleo de la administración de justicia en el empleo del Gobierno Central	41
3.1.2. El empleo del profesional en derecho dentro de la administración de justicia .	42
3.1.3. Oferta y demanda de profesionales en Derecho dentro de la administración de justicia. Proyecciones para 1987-1990	45
3.2. Los salarios en la administración de justicia ..	47
3.2.1. Evolución de los salarios nominales y de los salarios reales en el Sector Justicia	48
3.2.2. La estratificación de salarios dentro de la administración de justicia	51
3.2.3. Algunos efectos previsibles de los recientes aumentos en las tarifas de los servicios de abogacía de mayo de 1986	56
IV. APROXIMACION AL PROBLEMA DE LA EFICIENCIA DENTRO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA	
4.1. Dificultades metodológicas a considerar en la evaluación de la eficiencia en la administración de justicia	60
4.2. Un examen de los indicadores tradicionales de la eficiencia en la administración de justicia	61
4.3. Otros indicadores complementarios del análisis de la eficiencia en la administración de justicia	65
4.4. La variable tiempo como indicador de la eficiencia	70
4.5. Un intento preliminar de aproximarse al problema de la eficiencia mediante un modelo econométrico	74
V. CONCLUSIONES	80
VI. ANEXO	

LISTA DE CUADROS

1. Causas principales del aumento de la delincuencia según la opinión pública y los abogados. 1986	3
2. Empresas y hogares: opinión de los entrevistados respecto a los cuerpos de Seguridad Pública, el Sistema Judicial y el Régimen Penitenciario.	4
3. Opinión Pública: existencia de corrupción en los cuerpos policiales	5
4. Gastos del Gobierno Central asignados al Sector Justicia, 1980-1986	16
5. Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central en el Sector Justicia, 1981-1986	20
6. Composición de los presupuestos de las instituciones que conforman la administración de justicia, 1986	22
7. Composición del Presupuesto asignado al Poder Judicial, 1970-1986	23
8. Presupuesto programado y presupuesto efectivo de la administración de justicia, 1982-1986	25
9. Comparación entre el ingreso teórico constitucional y el ingreso efectivo del a Poder Justicia, 1961-1986 ..	28
10. Efecto trinquete y evaluación de los salarios en el Poder Judicial	31
11. Participación de los ingresos fiscales de la administración de justicia en los ingresos del Presupuesto Nacional	36
12. Balanza fiscal hipotética de la Administración de Justicia, 1983-1986	37
13. Importancia del empleo en la administración de justicia dentro del empleo del Gobierno Central, 1980-1986	41
14. Profesionales en derecho que laboran en la administración de justicia	43
15. Estructura y evolución del empleo en el Poder Judicial, 1970-1986	44
16. Número de profesionales en derecho según el cargo, 1980-1986	45

17. Proyecciones del mercado laboral para los abogados en la administración de justicia, 1986-1990	47
18. Evolución del salario real per cápita anual en el Poder Judicial	50
19. Evolución de los salarios reales en el Poder Judicial, Sector Privado y Sector Público, 1976-1984	51
20. Relación de puestos y salarios del profesional en derecho en la administración de justicia	53
21. Salarios efectivos devengados por algunas categorías de puesto de la administración de justicia, 1986	56
22. Flujo de causas penales, 1973-1985	62
23. Poder Judicial: total de personas condenadas al año, 1977-1985	64
24. Poder Judicial: existencia de circulante real al 1 de enero, 1973-1984	65
25. Porcentaje de los delitos denunciados en la administración de justicia que reciben condena 1978-1985.	66
26. Porcentaje de los delitos denunciados en la administración de justicia que son condenados por tipo de delito, 1984-1985.	67
27. Eficiencia promedio del empleado del Poder Judicial para procesar y dar salida a los casos ingresados, 1978-1985.	68
28. Debates celebrados y sentencias por fiscalía, a 1984-1985.	69
29. Poder Judicial: tiempo de duración promedio del sumario-1986.	70
30. Poder Judicial: tiempo de duración promedio de los juicios de instrucción formal según tribunal, 1983-1985.	71
31. Poder Judicial: tiempo de duración promedio de los Recursos de Casación fallados por la Sala Tercera de lo Penal, 1983-1985.	72
32. Clasificación de reos al 31 de diciembre según tiempo de detención, 1983-1985.	73

33. Poder Judicial: resoluciones dictadas en los Recursos de Casación por la Sala Tercera de lo Penal, 1983-1985.

74

LISTA DE GRAFICOS

1. Poder Judicial: proceso de aprobación del presupuesto.	12
2. Composición de los gastos del Presupuesto Nacional asignados a la administración de justicia, 1986.	17
3. Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central en la administración de justicia, 1981-1986.	19
4. Porcentaje de gastos efectivos no previstos dentro del presupuesto programado de la administración de justicia.	26
5. Ingreso teórico constitucional e ingreso efectivo del Poder Judicial.	29
6. Efecto trinquete ("ratchet effect") aparente y real dentro del Poder Judicial.	32
7. Deterioro del salario real per cápita en el Poder Judicial.	49
8. Evolución de los índices de los salarios reales del Poder Judicial, del sector privado y del sector público, 1976-1984.	52

LISTA DE SIGLAS

UPD	Unidad de Prevención del Delito
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional
DGCD	Dirección General de Control de Drogas
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
GAR	Guardia de Asistencia Rural
UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica
UCR	Universidad de Costa Rica
FIU	Universidad Internacional de Florida
ILANUD	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social

PRESENTACION DEL PROYECTO

El presente estudio es una prolongación del acuerdo concertado entre el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). Dicho acuerdo estableció un proyecto regional que comprende a Honduras, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y El Salvador. Su objetivo es mejorar el estado de la administración de justicia en esos países.

AID decidió escoger a ILANUD como unidad ejecutora de este esfuerzo, dada su larga experiencia en este campo y su compromiso con el mejoramiento de la justicia. Una de las primeras decisiones que tomaron ambas instituciones fue la de realizar estudios intensivos del Sector Justicia en cada uno de los países.

Tal decisión se justificó por la carencia de información adecuada a la evaluación y planificación de cualquier esfuerzo de asistencia. Al no existir estudios previos de este tipo sobre los sistemas de justicia -ni siquiera dentro del programa de derecho y desarrollo- la presente experiencia se apoya en evaluaciones realizadas en campos afines y en las enseñanzas que ellas han aportado.

Los estudios sectoriales proporcionan información valiosa. Esta se utilizará posteriormente para evaluar el actual programa de asistencia de la AID a los sistemas mencionados y para planificar el desarrollo futuro de su ayuda a los países en estudio según nuevas bases. Además, serán de un valor extraordinario para los dirigentes nacionales interesados en un desarrollo armónico de este sector.

Con base en la reputación y experiencia de la Universidad Internacional de Florida (FIU) en estudios sobre Centroamérica y el Caribe, AID e ILANUD contrataron a dicha Universidad para coordinar y ejecutar los estudios sectoriales por medio de su "Centro para la administración de justicia".

Una de las decisiones iniciales más importantes en estos estudios fue la definición del ámbito y de los parámetros de los mismos. Mientras el proyecto original se limitaba al sector Judicial, AID e ILANUD creyeron conveniente incluir los tres componentes principales del Sistema de Justicia: policía, tribunales y sistema penitenciario.

La presente monografía corresponde a una evaluación de la administración de justicia costarricense desde el punto de vista económico, estudio realizado dentro de la evaluación sectorial de Costa Rica.

La investigación se dividió en seis etapas: 1) Búsqueda de literatura sobre la temática; 2) diseño de los indicadores sujetos de recolección; 3) selección y entrenamiento de estudiantes costarricenses de derecho en la recolección de datos y en entrevistas; 4) entrevistas con responsables de la administración de justicia y recolección de datos; 5) elaboración y prueba de los modelos econométricos utilizados en el estudio; 6) revisión de indicadores faltantes y procesamiento de los datos.

La escasez de estudios académicos nacionales sobre la temática demuestra entre otros factores, una falta de interés que se debe principalmente a dos razones: 1) una tradición gremial que privilegia los estudios jurídicos del sistema de justicia sobre los estudios económicos, sociológicos, administrativos, o multidisciplinarios; 2) el aislamiento relativo de este sector en relación a otras áreas de la vida nacional.

La ausencia de investigaciones previas dificultó en gran medida la elaboración del estudio, pero nos llevó, a su vez, a preguntarnos por las razones de esa falta de interés científico, y a relacionarla con otras facetas de la realidad económica, política y social de Costa Rica.

En la recolección de datos, etapa más importante del trabajo, se enfrentaron varios problemas: 1) la renuencia a brindar cierta información por parte de algún personal de la administración no acostumbrado a facilitar este tipo de labores; 2) pequeñas sospechas sobre los objetivos de la investigación; 3) falta de información adecuada o confiable; 4) limitaciones de tiempo. Una vez clarificados los primeros dos problemas, se pudo lograr plena cooperación, la cual se agradece. No es posible subestimar el beneficio que representó para la investigación la contratación de profesionales en derecho. Su presencia abrió innumerables puertas, dándonos información que de otra forma hubiera sido imposible obtener.

Como parte del estudio sectorial sobre administración de justicia en Costa Rica, se contó además con los resultados preliminares de la encuesta nacional dirigida a hogares, jueces, abogados, fiscales, defensores públicos y reos. Para una explicación más detallada de la metodología, favor referirse al texto integral del Estudio Sectorial de Justicia en Costa Rica.

Finalmente, el autor asume entera responsabilidad por las afirmaciones expresadas a continuación.

PROPOSITO DE LA INVESTIGACION

Durante los últimos años, la economía de Costa Rica viene experimentando graves dificultades. No es novedad afirmar que la profunda recesión económica, que alcanzó su punto más bajo en 1982, ha tenido importantes consecuencias en la transformación de los hábitos sociales y de la escala de valores de la población costarricense.

Ya algunos estudiosos de la administración de justicia penal (1) han constatado un aumento de la delincuencia acompañada la crisis económica.

Paralelamente a dicha evolución, la administración de justicia viene sufriendo importantes presiones dirigidas no sólo a hacer frente al aumento mencionado de la delincuencia, sino a elevar sus niveles de eficiencia administrativa interna; tanto en términos de costos como en términos de plazos de duración de los diferentes procedimientos penales. Las exigencias de un gobierno eficiente y de un gasto público racionalmente utilizado han obligado a llamar la atención sobre la calidad de los servicios ofrecidos actualmente por el Sector Justicia, especialmente aquel relacionado con el sistema penal.

Dentro de tal contexto, la presente investigación tiene cuatro propósitos fundamentales:

a) Mencionar algunos puntos de interrelación entre Economía y administración de justicia destacando el desarrollo reciente de esta última de acuerdo con la opinión generalizada de la población costarricense. Al tratarse de un tema de gran amplitud, por administración de justicia comprendemos exclusivamente a lo que se considera como justicia penal, examinando como principales instituciones ejecutoras de esta no sólo a los órganos administrativos tradicionales -Poder Judicial y Ministerio de Justicia- sino también a los cuerpos policiales dependientes de los Ministerios de Seguridad Pública, de Gobernación y de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

b) Evaluar la importancia que el presupuesto designado para las labores de administración de justicia tiene dentro del Presupuesto Nacional. Esto permite formarse una idea de la evolución del costo económico global de la administración de justicia, de sus principales determinantes y de sus limitaciones.

c) Abordar una evaluación preliminar del complejo problema de la eficiencia dentro de la administración de justicia. Este tema es relativamente virgen en la generalidad de los estudios sobre los organismos jurídicos. Por su importancia, no sólo en términos de costo económico sino de su influencia para el aumento o disminución de los niveles de delincuencia, goza de una excepcional actualidad.

d) Efectuar un breve análisis del mercado laboral del profesional en derecho de Costa Rica, en general, y de la administración de justicia, en particular. Ello permite volver sobre la relación eficiencia/justicia penal (crisis económica) y sobre las condiciones laborales del administrador de justicia. Se presentan proyecciones del mercado de trabajo en el Sector Justicia para el próximo quinquenio 1986-1990, para evaluar la veracidad de la extendida creencia de una saturación de abogados en Costa Rica.

En términos de recursos estadísticos, la investigación contó con escasas facilidades: la bibliografía sobre el tema es limitada, y una buena parte de la información estadística es de difícil acceso, de interpretación compleja y en muchos casos contradictoria.

Para compensar tales lagunas fue necesario realizar numerosas entrevistas, elaborar un importante número de estadísticas apropiadas a las exigencias del tema de investigación y discutir con especialistas en derecho penal para precisar mejor el alcance de los indicadores aquí expresados. También pudo disponerse de los resultados de la encuesta nacional efectuada por la Universidad Internacional de la Florida (FIU) sobre la Administración de Justicia en Costa Rica.

Vale agregar dos últimas advertencias: se hizo un esfuerzo particular por dirigir el trabajo a un lector no necesariamente especialista en derecho o economía; además los instrumentos técnicos utilizados se simplificaron al máximo para facilitar la comprensión del análisis.

La investigación finaliza con un capítulo de conclusiones generales y de recomendaciones.

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE ECONOMIA Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN COSTA RICA

1.1. La crisis económica y la racionalización del gasto público en Costa Rica

En los años recientes la palabra "racionalización" ha pasado a formar parte del léxico común de los círculos presupuestarios del gobierno costarricense. La administración de justicia no ha sido excepción.

Evidentemente, la explicación de tal fenómeno se encuentra en los cambios profundos en política económica operados durante los últimos cinco años. Tales cambios -que surgen como respuesta a la más grave crisis económica de Costa Rica en lo que va de este siglo- justifican la introducción de una serie de medidas que permiten especificar el contexto dentro del cual se desenvuelve la racionalización del sector público. Ese contexto explica el porqué dicha medida se aplica precisamente hoy y no hace diez años. También explica porqué su justificación no se origina exclusivamente en la aplicación mecánica de una serie de recomendaciones técnicas para modernizar el sector público del país, sino también en la exigencia severa de tales transformaciones para adaptarse a la única política económica capaz de reestablecer la estabilidad y de sentar las bases para la recuperación económica.

Sin desarrollar exhaustivamente el conjunto de factores que determinaron la crisis económica, desde el ángulo de la transformación requerida del sector público existen dos desequilibrios fundamentales: el crecimiento del déficit fiscal y la elevada deuda externa.

Respecto al déficit fiscal cabe mencionar que este sufrió exagerados aumentos: de un 36 por ciento en 1982 y de un 97.2 por ciento en 1983. Esto significa que hubo ese último año un aumento aproximado al doble del nivel del año anterior, pasando de 3.346 a 6.599 millones de colones (1). Las finanzas públicas costarricenses se transforman así en uno de los puntos neurálgicos de la política económica: la compresión del gasto público es inevitablemente el único remedio posible (2).

Por otra parte, el elevado nivel de endeudamiento externo es un mal viejo de la economía costarricense, mal que se agravó precisamente en el último quinquenio. Este pasó de 2,140 millones de dólares en 1980 a 3,879 millones de dólares en 1984 (3). En otras palabras, ello significa que durante el periodo 1980-1984, Costa Rica acumula prácticamente un nivel de endeudamiento equivalente al que venía acumulando desde varias décadas atrás. No sólo factores internos jugaron en ello. También elementos externos, que como el alza extraordinaria de las tasas de interés internacionales elevaron considerablemente la carga de la deuda.

Resultado: en 1984 se dedican cuatro de cada diez dólares ingresados por concepto de exportaciones de bienes al pago del servicio de la deuda pública; y hacia finales de 1985 se estimaba tal relación a seis de cada diez dólares. Ello significa que la economía deja escasos recursos propios para ser invertidos en la recuperación económica y que, por lo tanto, la estabilidad económica es altamente vulnerable al flujo de financiamiento externo. Dado que dicho financiamiento depende tradicionalmente de ciertos condicionamientos de política -entre los que se encuentran numerosas recomendaciones hacia el sector público- de un tiempo a esta parte la renegociación casi anual de la deuda externa acarrea consecuencias de envergadura para las finanzas Públicas.

La mejor ilustración de lo anterior reside en los contenidos textuales de la Carta de Intenciones que el Gobierno de Costa Rica firmó en marzo de 1985 con el Fondo Monetario Internacional. "El Gobierno de Costa Rica" dice el documento "está dispuesto a consolidar los logros obtenidos a la fecha en virtud de su programa de estabilización y para ello continuará fortaleciendo su acción fiscal. Por el lado de los egresos, el Gobierno se compromete a seguir una política restrictiva en 1985". Para ese efecto se institucionalizó el "congelamiento" del empleo gubernamental y se crearon programas para acelerar el retiro de los trabajadores de mayor edad y para facilitar el desplazamiento de empleados públicos al sector privado. Se estima que, como resultado, el gasto del Gobierno Central en relación con el PIB pasará del dos y medio por ciento en 1984 a cerca del uno y medio por ciento en 1985 (4).

También es pertinente observar que tales medidas se relacionan con una serie de transformaciones a mediano plazo del sector público costarricense, mencionadas en el Programa de Ajuste Estructural contratado con el Banco Mundial, el cual afirma textualmente: "La actual administración ha hecho esfuerzos para reducir el gasto real del sector público y ha iniciado un programa para mejorar la efectividad del gasto por programas e instituciones y fortalecer los mecanismos presupuestarios y de control... El Gobierno se propone desarrollar un sector público moderno y eficiente... La Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público aprobada a principios de 1984 fortaleció las reglas para la preparación presupuestaria y el control de las finanzas públicas... los presupuestos nacionales en el futuro comprenderán la totalidad de gastos previsible y estarán equilibrados con los ingresos probables (5)... como apoyo adicional la mencionada Ley creó una Comisión de alto nivel para asegurar que los gastos sean enteramente consistentes con el plan de desarrollo del país y las prioridades del Gobierno"(6). Si bien dentro de las prioridades señaladas por dicho plan no se encuentra mencionada explícitamente Justicia, es un hecho que el sector público -incluyendo a Justicia- ha entrado en la época de aumentar la eficiencia del gasto mediante un adecuado control administrativo y mediante una apropiada

planificación. El aumento de los niveles de delincuencia también se lo exige así.

1.2. Economía y Justicia Penal durante los últimos tiempos

Examinar los múltiples vínculos existentes entre economía y administración de justicia es una labor sumamente compleja. En lo que respecta a la justicia penal, "tradicionalmente se ha centrado la atención en el examen de una serie de fenómenos socioeconómicos y de su impacto sobre la evolución de la administración de justicia en Costa Rica".

La crisis económica actual ha acentuado tal modalidad de enfoque. En dos recientes investigaciones sobre la delincuencia en Costa Rica (7) se establece claramente una asociación (paralelismo) entre aumento de la delincuencia y deterioro económico.

Precisamente en el cuadro 1, referido a las opiniones sobre las causas del aumento de la delincuencia en Costa Rica, el desempleo aparece como la razón principal tanto en la opinión pública como en el seno de los abogados, magistrados, jueces y alcaldes. Una encuesta de la Universidad de Costa Rica realizada en 1985 matiza un tanto dicho resultado al constatar, mediante entrevistas con una muestra de la población penitenciaria, que solamente un siete por ciento de los reclusos había tenido trabajo por un periodo inferior a los tres meses antes de su captura. El resto laboraba por un periodo mayor "reduciendo la posibilidad de que la vagancia" pudiera ser causa importante en la comisión del delito. Al parecer, según esta última investigación, "los bajos niveles de ingresos o reducidos salarios que se pagan por la ejecución de algunas actividades y el fuerte golpe de la inflación que ha reducido el poder adquisitivo de la moneda"(8) serían elementos socioeconómicos condicionantes de mayor importancia que el propio desempleo.

CUADRO 1
Causas principales del aumento de la
delincuencia según la opinión pública y los abogados

	Abogados (%)	Opinión Pública (%)
Desempleo	36.8	36.6
Inferencia Policial	12.1	6.1
Pérdida valores tradicionales	11.5	2.0
Demasiados extranjeros	9.9	4.0
Drogas	9.3	33.9
Falta severidad en jueces	6.6	4.6
Falta rigor Sist. Penitenciario	3.3	3.2
Otros motivos	11.5	9.6

Fuente: FIU Encuesta Nacional sobre administración de justicia en Costa Rica, 1986.

Ahora bien, cabe destacar, con base en la información recogida por el mismo cuadro, que entre las principales razones de aumento de la delincuencia, tres de ellas (ineficacia policial, falta de severidad en los jueces y falta de rigor en el sistema penitenciario) se encuentran estrechamente atadas a defectos de la administración de justicia como tal. El 22 por ciento de los abogados entrevistados y el 13.9 por ciento de la opinión pública así lo afirman. Este resultado es valioso en sí mismo ya que reafirma la causalidad descrita anteriormente. El sistema de justicia puede tener incidencias determinantes no solo en la dinámica del delito en el país, sino en la vida económica misma, al afectar uno de sus supuestos básicos fundamentales: el clima de confianza y seguridad del ciudadano. Esto no sólo en cuanto a la seguridad física sino también en relación a los ahorros e inversiones. Una administración de justicia deficiente y débil puede haber contribuido a estimular la delincuencia durante los últimos años, dificultando a la vez la recuperación del funcionamiento considerado normal de los principales agentes de la economía: empresas, Estado y consumidores.

La encuesta de la Universidad de Costa Rica permite profundizar la percepción de tal fenómeno en el seno de las empresas y de los hogares entrevistados respecto al servicio de seguridad pública, el sistema judicial y el régimen penitenciario. Un 68 por ciento de las empresas y un 64 por ciento de los hogares entrevistados juzgan el actual sistema de seguridad pública como poco o nada adecuado; un 32 por ciento de las empresas y un 38 por ciento de los hogares califican de la misma forma al sistema judicial mientras que un 47 por ciento y un 55 por ciento de las empresas y hogares respectivamente así califican al régimen penitenciario (ver cuadro 2). Por lo tanto, las instituciones menos adecuadas a las necesidades serían, en orden descendente: Seguridad Pública, Régimen Penitenciario y Sistema Judicial. Además, un 82.6 por ciento de la población entrevistada, según la encuesta de FIU, opina que el actual sistema de justicia es demasiado lento (9).

CUADRO 2

Empresas y hogares: opinión de los entrevistados respecto a los cuerpos de seguridad pública, el sistema judicial y el régimen penitenciario (Porcentajes)

	Muy adecuado		Adecuado		Poco adecuado		No adecuado	
	E	H	E	H	E	H	E	H
Seg. Pública	5	6	27	30	46	41	22	23
Sist. Judicial	19	11	49	51	28	28	4	10
Rég. Penitenciario	7	8	46	37	32	34	15	21

FUENTE: IIE. Encuesta sobre delincuencia en Costa Rica. 1985. Pág. 64 y 90 (E: Empresas y H: Hogares).

Los porcentajes son lo bastante elevados como para reflejar claramente que la opinión pública crítica de la actual calidad de los servicios ofrecidos, hasta el grado de un deterioro de la imagen de algunos funcionarios públicos ligados a la administración de justicia (ver cuadro 3). Según la encuesta de FIU, un 53.7 por ciento de los entrevistados manifestó estar de acuerdo con la existencia de corrupción en el seno de los cuerpos policiales.

Lo cierto es que paralelamente a la percepción popular de un aumento general de la delincuencia, de una administración de justicia inadecuada y de una recesión económica prolongada, el costo económico del "bien" justicia se ha elevado. Esto ha traído consecuencias ya no de índole general, sino de naturaleza más particular afectando el pago de los servicios de seguridad especialmente dentro de las empresas y los establecimientos comerciales. Según las encuestas del IICE, "los representantes de cuarenta y nueve casas comerciales indicaron que se destina entre un uno y un cinco por ciento del presupuesto total de la empresa a programas y sistemas de control y prevención de los diversos delitos internos... "y" 12 de los 17 empresarios que indicaron haber realizado inversiones durante el último año (1984) tendientes a mejorar o establecer adecuados sistemas de seguridad han tenido erogaciones que van desde los 10.000 colones hasta los 100.000 colones, destinadas en su mayoría, al control de los delitos internos. También existen datos sobre la población que confirman dicha tendencia (10).

En síntesis, una rápida incursión en la percepción actual de la administración de justicia en el seno de su principal beneficiario: el ciudadano costarricense, revela que este califica de poco adecuada, propensa a la corrupción en ciertos cuerpos, lenta (o ineficiente), y costosa. Su incapacidad para hacer frente al creciente aumento de delincuentes ha obligado a la adopción de medidas de seguridad privadas, lo cual ha aumentado el monto destinado a tal propósito tanto en las empresas privadas como los hogares en general.

CUADRO 3

Opinión pública: existencia de corrupción
en los cuerpos policiales

Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo
10.3	43.4	23.6

FUENTE: FIU. Encuesta Nacional sobre administración de justicia en Costa Rica, 1986.

NOTAS

1. Véase al respecto CEPAL, "Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Costa Rica 1984", Doc. LC/L.330/Add. 4 de junio 1985.
2. Tan desequilibrante como el aumento del gasto público fue la forma de financiamiento del déficit. En efecto ante la parálisis de préstamos externos - debido a la mora en el endeudamiento -se obligó al financiamiento interno a asumir ese papel. Esto provocó no solo la desestabilización del tipo de cambio, sino exagerados niveles de inflación.
3. Las cifras corresponden al art. cit. de CEPAL, pág. 20.
4. Léase la Carta de Intenciones del FMI con el Gobierno de Costa Rica suscrita en marzo de 1985, dentro del libro de Céspedes V.H. y otros; "Costa Rica, recuperación sin reactivación", Ed. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1985, págs. 228-235.
5. Véase posteriormente el cuadro 8 que verifica una considerable mejoría en la administración de justicia, especialmente en 1984 y 1985.
6. El programa de Ajuste Estructural también está comprendido dentro del libro citado de Céspedes V.H. op. cit, págs 199-220.
7. "Aspectos socioeconómicos de la delincuencia en Costa Rica" dirigida por Arturo Villalobos para el Instituto de Investigaciones de la Universidad de Costa Rica y "administración de justicia en Costa Rica" dirigida por Enrique Gutiérrez y Enrique Castillo para la Universidad Internacional de Florida (FIU).
8. VILLALOBOS A., "Aspectos socioeconómicos...", op.cit., pág.36.
9. De acuerdo con el 23.7 por ciento de los entrevistados, la principal forma de corrupción es el soborno.
10. VILLALOBOS A., op.cit., p.56.

II. LA IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL PRESUPUESTO NACIONAL

2.1. El proceso de elaboración y aprobación del presupuesto de la administración de justicia

La elaboración del presupuesto es un típico proceso administrativo adonde este se formula, discute y aprueba. El proceso propiamente dicho atraviesa varias fases: a) elaboración de la política presupuestaria; b) elaboración del anteproyecto de presupuesto en las instituciones; c) elaboración del anteproyecto de presupuesto Nacional en las oficinas centrales del Presupuesto en el Ministerio de Hacienda; y d) discusión del proyecto en la Asamblea Legislativa para su elevación a Ley de Presupuesto Nacional. El presupuesto para la administración de justicia pasa por cada una de las fases descritas. Cada fase conlleva, a su vez, continuas rediscusiones que someten a revisión las metas asignadas para cada rubro.

La mejor forma de ilustrar tal proceso en el caso particular de la administración de justicia es considerando el caso del Poder Judicial que, como se vio en el capítulo anterior, obtiene la mayoría de los recursos asignados al sector justicia, recursos derivados de una norma constitucional que le otorga hipotéticamente un máximo de un 6 por ciento del Presupuesto Nacional (artículo 177 de la Constitución Política).

2.1.1. El caso del Poder Judicial

Si bien formalmente algunas dependencias del Poder Judicial gozan de autonomía administrativa y se encargan de hacer llegar una propuesta de presupuesto, el resto de las dependencias no tienen tales atribuciones y están subordinadas a la Oficina de la Contaduría del Poder Judicial, la primera instancia centralizadora de todas las propuestas iniciales de presupuesto. Si se distinguen en el proceso las funciones y los criterios de discusión aplicados, pueden reconocerse con claridad las atribuciones de cada organismo respecto a la elaboración del presupuesto y su responsabilidad específica.

La Oficina de la Contaduría del Poder Judicial

a) Funciones:

Esta oficina lleva el control de los gastos del Poder Judicial y sus dependencias. Además, debe elaborar un borrador inicial del presupuesto.

b) Proceso:

El proceso se inicia en enero y se prolonga hasta julio, para ser entregado al Ministerio de Hacienda en el mes de agosto aproximadamente.

Los encargados de elaborar el borrador de presupuesto son el Contador General y el Subcontador. Estos envían un comunicado a las dependencias que gozan de cierta descentralización administrativa solicitándoles que realicen un presupuesto inicial de sus necesidades y gastos. Las dependencias que gozan de autonomía administrativa son: el Organismo de Investigación Judicial (O.I.J.), la Oficina de Personal (que envía todo lo relativo a creación de nuevas plazas y salarios para todo el personal del Poder Judicial) Servicios Generales, Proveeduría y Publicaciones e Impresos. Recuérdese que el Poder Judicial tiene relativa autonomía para fijar arbitrariamente sus remuneraciones al contar con su propia Ley de Salarios.

Los presupuestos enviados por las dependencias son centralizados y ajustados por el Contador y Subcontador quienes proceden a prepararlo para su presentación a la instancia inmediata superior: la Comisión de Magistrados para la Elaboración de Presupuesto.

c) Criterios:

La Oficina de la Contaduría ajusta los primeros borradores de presupuesto, en este primer nivel, únicamente en base a criterios administrativos generales (número de plazas, gastos materiales, etc.), excepto los salarios, que son defiridos exclusivamente por la Corte Plena, que aprueba una propuesta presentada por la Oficina de Personal.

La Comisión de Magistrados para la Elaboración del Presupuesto

a) Funciones:

La Comisión es nombrada por la Corte Plena desde noviembre del año anterior y empieza sus funciones en mayo. Está formada por 3 magistrados y tiene por atribución la discusión del borrador. En esta discusión participan, además, el Auditor General del Poder Judicial y el Contador como asesor.

b) Proceso:

La Comisión se reúne con el Contador y Subcontador para discutir el borrador elaborado por la Oficina y proceden a realizarle los cambios que consideran de importancia. La tarea de reacomodar el presupuesto les corresponde al Contador y Subcontador, dejándolo preparado para su presentación en Corte

Subcontador, dejándolo preparado para su presentación en Corte Plena.

c) Criterios:

La Comisión, si bien aplica criterios administrativos, también utiliza de juicios de tipo político intrainstitucional, a la hora de definir las partidas específicas de cada departamento.

Corte Plena

a) Funciones:

La Corte Plena está compuesta por 17 magistrados y su función es preparar el anteproyecto definitivo de presupuesto, que será presentado al Ministerio de Hacienda.

b) Proceso:

Al recibir el borrador corregido de presupuesto, la Corte Plena puede determinar dos situaciones:

- aprobarlo como tal, lo cual significa su transformación en anteproyecto y su envío directamente al Ministerio de Hacienda.

- rechazarlo sugiriéndole cambios, lo cual provoca que el proceso de revisión se reinicie en las instancias inferiores.

c) Criterios:

Además de los criterios aplicados anteriormente, la Corte Plena es la que recibe las sugerencias del Ministerio de Hacienda en cuanto a la elaboración de su presupuesto, tomando en cuenta la realidad de la política fiscal del país. Si bien dicha sugerencia no es de acatamiento obligatorio, por lo general es tomada muy en serio. También toma en consideración que el presupuesto no sobrepase el límite constitucional estipulado.

Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda

a) Funciones:

Esta oficina, además de centralizar todos los anteproyectos de presupuesto del sector público, incluido el Poder Judicial, lleva a cabo un control legal y económico de los mismos, y autoriza la creación de nuevas plazas y partidas específicas.

b) Proceso:

Se inicia en julio y se prolonga hasta setiembre. En dicha oficina se designa a un analista de presupuesto para que ejerza el control legal y económico de los anteproyectos. En el caso del Poder Judicial el analista debe confirmar si se ajusta al porcentaje que le ha sido asignado (6% en el caso) y si se establecen las cargas relativas a las garantías sociales.

Si cualquiera de estos dos elementos está siendo violado, el analista lo comunica al Ministro de Hacienda y éste se reúne directamente con la Corte Plena, les dice el problema y deja a su discrecionalidad las correcciones requeridas, debido a su autonomía. Por ejemplo, para la elaboración del presupuesto de 1986, el Ministro indicó que sobrepasaba el 6% asignado, por lo que devolvió el anteproyecto a Corte Plena, para que hiciera la nueva distribución. Una vez corregido el nuevo anteproyecto es devuelto otra vez a esta oficina, la cual realiza el mismo tipo de control económico y legal.

Cuando el analista considera que el anteproyecto se adapta a las exigencias, lo pasa al ministro para que lo revise y le dé el visto bueno. Posteriormente es incorporado al Proyecto de Ley y enviado a la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa.

c) Criterios:

El control que ejerce el Ministerio de Hacienda es de orden fundamentalmente político, ya que se limita a comprobar que se adapte al porcentaje que le ha sido asignado al Poder Judicial.

En cuanto a los criterios administrativos, la Oficina controla que no se reduzca el presupuesto en lo correspondiente a las cargas sociales, o que se dejen ciertas partidas sin fondos, ya que a mitad de año se solicita a la Asamblea un presupuesto para esos rubros.

En cuanto a los salarios, especialmente los del Poder Judicial, el Ministerio de Hacienda no realiza ningún control ya que tradicionalmente no corresponden a los establecidos por el decreto de salarios mínimos, sino que son mayores, como ya se indicó.

Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea
Legislativa

a) Funciones:

Esta Comisión discute el Proyecto de Ley y reforma lo que cree conveniente.

b) Proceso:

Al recibir el Proyecto de Ley del Ministerio de Hacienda, la Comisión discute el presupuesto y si lo cree conveniente, hace un corte del monto señalado por la institución en cuestión.

La Comisión puede reunirse directamente con la Corte Plena y exponerle la situación para que esta decida su posición.

Es común que la Corte Plena se niegue a recortarlo; sin embargo, la Comisión rinde un dictamen, donde indica el monto que ella considera ajustado y lo envía al Plenario de la Asamblea Legislativa.

c) Criterios:

Se trata de ajustar al máximo el presupuesto, para así tomar partidas de lo sobrante y asignarlas a otros rubros. Naturalmente las limitaciones de la política fiscal y las negociaciones interministeriales son claros condicionantes.

Plenario de la Asamblea Legislativa

a) Funciones:

Discute el presupuesto y lo aprueba o no como Ley.

b) Proceso:

El Plenario discute el presupuesto en 3 debates, que deben desarrollarse durante 3 días diferentes y lo aprueba o no tomando en cuenta el dictamen de la Comisión de Asuntos Hacendarios. Si lo aprueba, lo envía al Poder Ejecutivo para que este lo ejecute. El Poder Ejecutivo no puede vetar el presupuesto conforme al artículo 125 de la Constitución. Sin embargo, si tiene la atribución de vetar las normas generales de presupuesto agregadas al mismo. En caso de que existan normas generales relativas al Poder Judicial, el Poder Ejecutivo puede intervenir sobre ellas con su poder de veto. Finalmente el Poder Ejecutivo sanciona y ejecuta la Ley de Presupuesto.

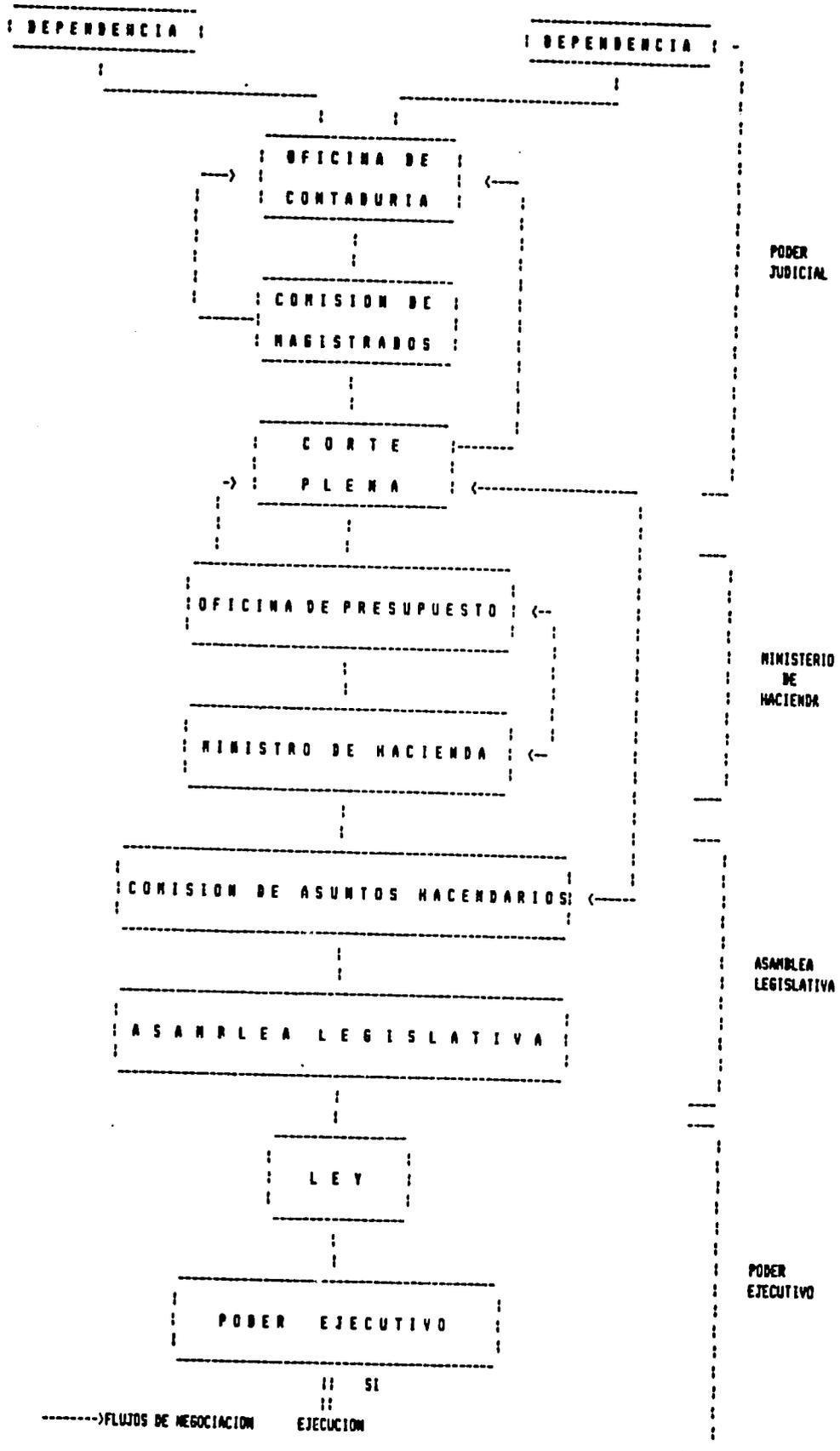
c) Criterios:

Los criterios aplicados son similares a los utilizados en la Comisión.

El gráfico 1 ilustra el desarrollo de todo el proceso descrito.

GRAFICO No. 1.

PODER JUDICIAL : PROCESO DE APROBACION DEL PRESUPUESTO



2.1.2. Algunas consideraciones en torno a la aprobación del presupuesto del Poder Judicial en 1986

Inevitablemente, los lineamientos de política económica año tras año determinan los criterios de recorte presupuestario. 1986 es un año particular ya que refleja claramente la continuidad de algunas medidas de estabilización entre las cuales sobresalieron, de acuerdo con una carta que el pasado Ministro de Hacienda redactó a propósito del anteproyecto de Ley de Presupuesto, las siguientes:

"1) No proponer la creación de plazas nuevas, en cumplimiento de la política restrictiva de Gobierno y de lo establecido en la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público y en la política salarial de la Autoridad Presupuestaria. Las únicas excepciones se refieren a las plazas relacionadas con la seguridad nacional y los centros penitenciarios y de refugiados.

2) Restringir la adquisición de equipo.

3) Reestructurar los programas en marcha para lograr una mejor utilización de los recursos disponibles.

4) No incluir nuevos programas que impliquen la ampliación del gasto público" (1).

La administración de justicia resultó, en medio de un presupuesto restrictivo, favorecida por dos factores: en primer lugar por el aumento de la asignación de plazas nuevas en los Ministerios de Gobernación y Policía -guardia rural y seguridad pública -guardias civiles- etc. La justificación de tal medida obedece, según el Proyecto de Ley, a la política general de fortalecer la seguridad pública. En segundo lugar, el Poder Judicial se vio favorecido por un incremento del porcentaje asignado por el presupuesto, el cual casi alcanzó el 6 por ciento constitucional.

Es curioso recordar que ya en el anteproyecto de presupuesto la Corte Plena había presentado un presupuesto superior al 6 por ciento, el cual fue rechazado por el Ministerio de Hacienda. Finalmente, al pasar como anteproyecto a la Comisión de Asuntos Hacendarios, el arreglo fue de otorgarle el 6 por ciento constitucional. Mientras la Comisión de Asuntos Hacendarios mantuvo tal porcentaje, el Plenario lo redujo alrededor de un 5.8 por ciento, el cual fue finalmente aprobado. Las medidas que justificaron tal presupuesto fueron:

- la creación de nuevos Tribunales Superiores en Heredia, lo cual exige numerosos gastos administrativos, además del nombramiento de 6 jueces.

- La segunda revalorización de salarios operada en los últimos 12 años. La primera fue en 1985.

Es curioso notar, según las palabras del Contador de la Oficina de Contaduría del Poder Judicial, que el argumento utilizado para aumentar los salarios fue "la necesidad de competir con los salarios ofrecido por las empresas privadas, mejorar la eficiencia y evitar la corrupción". Según esto, se estaría cayendo en el esquema de asociar los aumentos salariales a la eficiencia, lo cual pone en el tapete la necesidad de evaluar su comportamiento mediante indicadores. El capítulo IV dedicado al problema de la eficiencia retornará a este punto.

2.2. Los gastos en administración de justicia

La administración de justicia en Costa Rica no se circunscribe a los órganos que estrictamente cumplen tal función, es decir, el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia. Otros organismos dependientes del Ejecutivo y cuya actividad está asociada a la prevención del delito, también administran, en cierto modo, justicia. En consecuencia, una evaluación del gasto público en la administración de justicia amerita también incluir aquellos organismos dependientes de otras instancias del Ejecutivo cuya actividad está asociada a la administración de justicia.

Desde más de dos décadas (2) el gasto asignado a la administración de justicia se trata en función de un artículo de la Constitución Política que establece para el Poder Judicial una asignación no mayor del 6 por ciento del Presupuesto Nacional; está basado en el criterio de otorgarle al Poder Judicial independencia, es decir, autonomía financiera. Si bien en raras ocasiones ha sido cumplido, el artículo subsiste aún cuando la administración de justicia se ha transformado a través de los años no sólo mediante la diversificación y especialización interna de los organismos del Poder Judicial, sino también por medio de la creación de nuevas instituciones (3) y de una mejor coordinación con otras dependencias del Ejecutivo cuya actividad forma parte de la Justicia Penal. La presente sección se encarga de examinar la dinámica de los gastos en administración de justicia que acompañaron tales transformaciones institucionales.

2.2.1. La participación de los gastos de la administración de justicia en el Presupuesto Nacional

Al examinar en el cuadro 4 la importancia de los gastos del Gobierno asignados a la administración de justicia, salta a la vista la participación significativa, irregular y mas bien creciente que los gastos asignados a la administración de justicia tienen dentro del Presupuesto Nacional. Significativa, ya que su promedio de participación es superior al nueve por ciento del Presupuesto Nacional durante el período (4); irregular, puesto que disminuciones de su porcentaje relativo en 1980, 1982 y 1985 son sucedidas por aumentos respectivos en 1981, 1983 y 1986; creciente, al pasar de un porcentaje de 7.8 por ciento en 1980 a un 9.9 por ciento en 1986.

Dentro de los rubros que componen el gasto en justicia, sin duda alguna el orden de importancia va en sentido descendente, desde el Poder Judicial, pasando por los cuerpos policiales del Ministerio de Seguridad Pública, de Justicia y de Gobernación, hasta la Policía de Tránsito del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

El gráfico 2 resume más claramente la ponderación respectiva de cada una de las instancias consideradas dentro del total de los gastos del Presupuesto Nacional asignados a la administración de justicia en 1986: 3.675 millones de colones, equivalentes al 9.9 por ciento del Presupuesto Nacional. Según el gráfico, el Poder Judicial recibió ese mismo año el 49.3 por ciento, los cuerpos policiales del Ministerio de Seguridad Pública el 21.9 por ciento, el Ministerio de Justicia el 14.5 por ciento, los cuerpos policiales del Ministerio de Gobernación el 13.1 por ciento y la Policía de Tránsito el 1.2 por ciento del total de asignaciones presupuestarias de la administración de justicia.

CUADRO 4

Gastos del Gobierno Asignados al Sector Justicia
(Millones de colones corrientes)

	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Gobierno Central	8029	100	8806	100	11671	100	17598	100	25147	100	31341	100	36802	100
Poder Judicial	280	3.5	346	3.9	420	3.6	687	3.9	932	3.7	1294	4.1	1812	4.9
M. Justicia	104	1.3	126	1.4	150	1.3	259	1.5	353	1.4	442	1.4	533	1.4
P. Seg. Publica (1)	148	1.8	177	2	244	2.1	519	2.9	635	2.5	665	2.1	604	2.2
M. Gobernacion (2)	85	1.1	97	1.1	137	1.2	300	1.7	371	1.5	436	1.4	483	1.3
M.O.P.T. (3)	12	0.1	15	0.2	20	0.2	30	0.2	34	0.1	39	0.1	43	0.1
Total Justicia	629	7.8	762	8.6	971	8.4	1795	10.2	2325	9.2	2876	9.1	3675	9.9

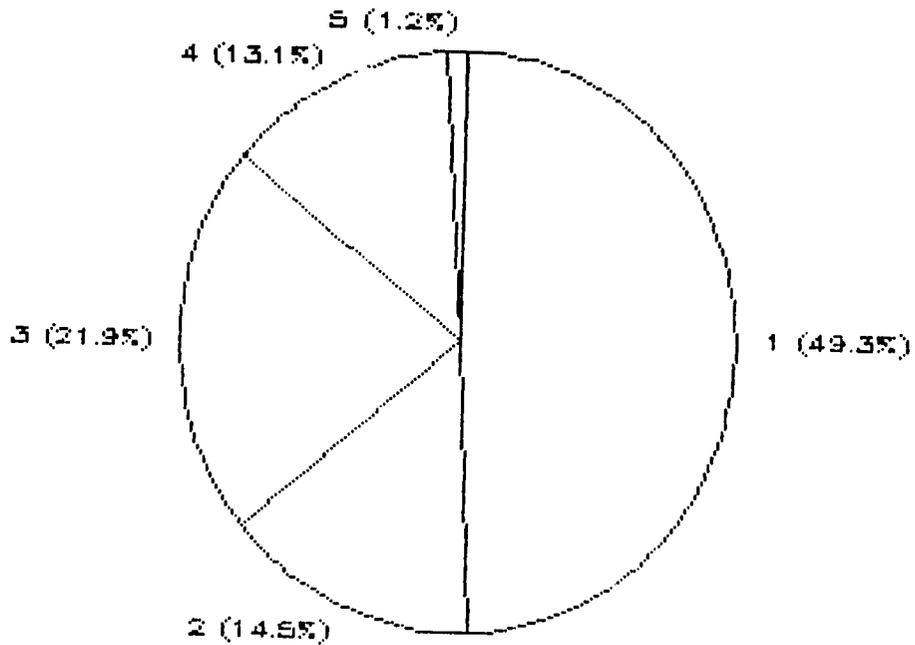
FUENTE: Ley de Presupuesto General de la Republica. Varios años.

(1) Del Ministerio de Seguridad Publica unicamente se incluyen: la Direccion de Seguridad Nacional (DIS), la Guardia Civil, la Policia Metropolitana, la Unidad de Prevencion del Delito (UPD) y la Direccion General de Control de Drogas (DSCD).

(2) Del Ministerio de Gobernacion unicamente se incluyen: la Guardia de Asistencia Rural (GAR) y la Policia de Migracion.

(3) Del Ministerio de Obras Publicas y Transportes se incluye unicamente el presupuesto asignado a la Policia de Transito

GRAFICO 2
Composición de los gastos del Presupuesto
Nacional asignados a la Administración
de Justicia 1986



1. Poder Judicial
2. Ministerio de Justicia
3. Ministerio de Seguridad Pública (cuerpos policiales)
4. Ministerio de Gobernación (cuerpos policiales)
5. MOPT (Policía de Tránsito)

Fuente: cuadro 4

2.2.2. Evolución real de gastos del Gobierno en la administración de justicia

La irregularidad de la participación de los gastos gubernamentales asignados al Sector Justicia se refleja en las tasas de crecimiento real que caracterizan a dicho sector (5) (Véase el gráfico 3).

Obsérvese primeramente que los gastos del Gobierno Central sufren importantes variaciones durante el período 1981-1986. Después de acusar sucesivas tasas negativas entre 1981 y 1982, aumentan en 1983 en un 37.1 por ciento anual, para luego mantener una tendencia de crecimiento positiva, pero más leve, en los últimos tres años.

El total de los gastos en administración de justicia también experimenta fluctuaciones similares de diferentes grados de intensidad en comparación a la dinámica de los gastos del Gobierno Central. Mientras en 1981 su tasa negativa de crecimiento es moderada en 1982 es, por el contrario, más pronunciada. De igual forma, la tasa positiva de crecimiento del Sector Justicia en 1983 (67.1 por ciento) supera a la tasa respectiva del Gobierno Central, para luego aumentar en 1984 y menos que la tasa de crecimiento de éste en esos años. En 1986, mientras el Gobierno Central mantuvo casi invariable la tasa de crecimiento de su gasto (8.8 por ciento), la administración de justicia dobló de un 7.8 por ciento en 1985 a un 18.4 por ciento en 1986. En resumen, el Sector Justicia aumentó sus ingresos reales a lo largo del período, pero, en relación a los aumentos reales del gasto del Gobierno Central, las tasas de crecimiento de los primeros fueron inferiores en 1984 y 1985 para luego superarlos en 1986. Nótese que en ese último año el Sector Justicia experimentó un alza excepcional de sus ingresos debido, en buena medida, al elevado aumento del gasto asignado al Poder Judicial, el cual pasó -en términos corrientes- de 1,294 millones de colones en 1985 a 1,812 millones de colones en 1986 (6).

Dentro de cada una de las instancias que conforman la administración de justicia, la evolución real de los gastos asignados es diferente. El cuadro 5 permite apreciar mejor tales particularidades. Sobresalen:

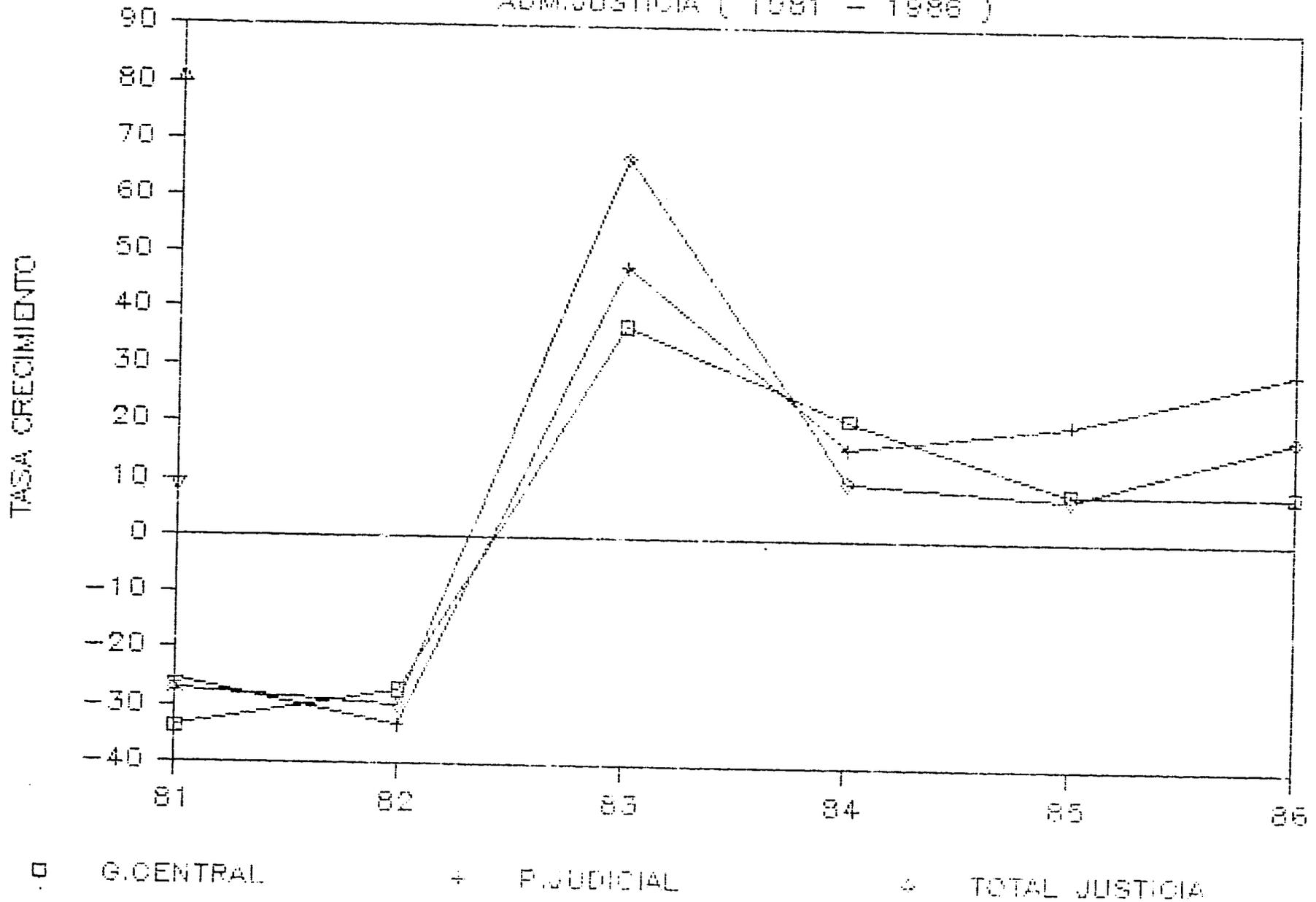
a. El aumento constante de la tasa de crecimiento del gasto real asignado al Poder Judicial a partir de 1984.

b. La extrema variabilidad de los gastos asignados a los cuerpos policiales del Ministerio de Seguridad Pública. Estos después de tener una tasa de crecimiento -del 91.8% en 1983, retroceden hasta un 4.3% y 8.2% en 1984 y 1985 respectivamente, para luego, en 1986, volver a remontar positivamente en un 11.6 por ciento. Cabe recordar que, al no haber ejército en Costa Rica, los gastos de Seguridad Pública que se asimila, a cierto tipo de gastos considerados como militares. Dado el conflicto

GRAFICO 3

CRECIMIENTO REAL GASTOS GOBIERNO

ADM. JUSTICIA (1981 - 1986)



Fuente: cuadro 5

CUADRO 5

Crecimiento Real de los Gastos de Gobierno en el Sector Justicia
(millones de colones de 1978)

	1981		1982		1983		1984		1985 (1)		1986 (2)	
	VALOR	T.Cr	VALOR	T.Cr	VALOR	T.Cr	VALOR	T.Cr	VALOR	T.Cr	VALOR	T.Cr
Gobierno Central	4003	(33.5)	2920	(27.1)	4004	37.1	4846	21	5270	8.7	5732	8.8
Poder Judicial	157	(25.3)	105	(33.1)	155	47.6	180	16.1	217	20.6	282	30
M. Justicia	57	(27.0)	38	(33.3)	59	55.3	68	15.3	74	8.8	83	12.2
M. Seguridad Publica	80	(27.9)	61	(23.7)	117	91.8	122	4.3	112	(9.2)	125	11.6
M. Gobernacion	44	(31.2)	34	(22.3)	68	100.0	71	4.4	73	2.8	75	2.7
M.J.F.Tr.	7	(22.3)	5	(29.6)	7	40.0	7	0	7	0	7	0
Total Justicia	345	(27.0)	243	(29.6)	406	67.1	448	10.3	483	7.8	572	18.4

FUENTE: Ver el cuadro 4 y Banco Central de Costa Rica: Indices de precios al consumidor (variacion diciembre a diciembre).

Las cifras entre parentesis () son negativas. T.Cr se refiere a tasas de crecimiento.

(1) Los indices de precios de 1985 corresponden a la variacion septiembre 1984-septiembre 1985.

(2) Corresponden a una estimacion del Banco Central de Costa Rica de la tasa de inflacion equivalente al 3.0 por ciento.

nicaraguense, estos aumentan el monto del rubro Seguridad Nacional.

c. La constancia de los gastos reales asignados a la Policía de Tránsito del Ministerio de Obras Públicas y Transportes a lo largo del último sexenio. Así, mientras el resto de organismos aumentan sus ingresos reales, la Policía de Tránsito los mantiene constantes.

2.2.3. Estructura interna de la distribución de los gastos en la administración de justicia

Como instituciones públicas cuya actividad fundamental es la de otorgar servicios (7), los entes dedicados a la administración de justicia dedican la mayor parte de su presupuesto anual al pago de salarios y prestaciones, dedicándole una porción marginal de sus ingresos a lo que pueden ser gastos de inversión (infraestructura, maquinaria y equipos).

El cuadro 6 permite constatar el hecho anterior, mostrando algunas diferencias entre las instituciones que se vinculan al sector. Así, el rubro servicios personales -compuesto fundamentalmente salarios- representa no menos del 60% de su presupuesto y en algunos casos, como el de los cuerpos policiales de Gobernación y de Tránsito, representa arriba del 80% de su presupuesto (8). Esto significa que en la administración de justicia, grosso modo, al menos 6 de cada 10 colones recibidos son utilizados en el pago de beneficios salariales del personal (9).

El segundo rubro en importancia dentro de la generalidad de los presupuestos lo constituyen -con excepción del Poder Judicial- materiales y suministros que conforman los gastos tradicionales de operación (combustibles, papel, repuestos, materiales de oficina, etc.). En el caso del Poder Judicial, el segundo rubro más importante lo constituyen las transferencias corrientes (ver "otros" en el cuadro) que como se anotó anteriormente, representan también cierto tipo de pago de beneficios salariales (pensiones, jubilaciones, prestaciones, contribución patronal, etc.).

CUADRO 6

Composición de los presupuestos de las instituciones que conforman la administración de justicia (1986)
(Valores en millones corrientes)

	Poder Judicial		Minister. Justicia		(1) Minister. Seg. Púb.		(2) Minister. Gobernación		Policía de Tránsito	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1	1,812	100.0	533	100.0	804	100.0	422	100.0	43	100.0
2	1,128	62.3	408	76.5	571	71.0	359	85.1	35	81.4
3	100	5.5	21	3.9	22	2.7	19	4.5	3	7.0
4	114	6.3	87	16.3	211	26.2	44	10.4	5	11.6
5	51	2.8	0	0.0	-	-	-	-	-	-
6	5	0.3	5	0.9	-	-	-	-	-	-
7	414	22.8	12	2.3	-	-	-	-	-	-

Fuente: Ley de Presupuesto 1986.

1. Total
2. Servicios personales
3. Servicios no personales
4. Materiales y suministros
5. Maquinaria y equipo
6. Infraestructura. Comprende adquisición de inmuebles, construcciones y mejoras.
7. Otros. Comprende transferencias corrientes, deuda pública y otros.

- (1) Incluye únicamente a DIS, Guardia Civil, Policía Metropolitana, UPD Y DGCD
(2) Incluye GAR únicamente (no hay datos Policía Migración)

Es interesante regresar algunos años y examinar el cambio en la composición interna de la distribución del gasto asignado al Poder Judicial en 1970 y 1986 (ver cuadro 7).

La comparación entre los dos años extremos revela transformaciones profundas de la composición del presupuesto. Si en 1970 servicios personales y transferencias corrientes significan el 74.2 por ciento del gasto, en 1986 se elevan al 85 por ciento del gasto. Por lo tanto, en la actualidad, el presupuesto del Poder Judicial se dedica casi exclusivamente al pago de su material humano asalariado.

CUADRO 7

Composición del presupuesto asignado al Poder Judicial
1970 - 1986
(Porcentajes)

	1970	1986
Servicios personales	60.1	62.3
Transferencias corrientes*	14.1	22.7
Servicios no personales	2.9	5.5
Materiales y suministros	1.3	6.3
Maquinaria y equipo	1.0	2.8
Infraestructura	20.6	0.3
Otros	1.0	0.1
Total	100.0	100.0

FUENTE: Ley de Presupuesto 1970 y 1986

*Incluye pensiones, jubilaciones, prestaciones, contribución patronal a la CCSS, etc.

En contraste, si en 1970 los gastos de inversión - infraestructura, maquinaria y equipo- representan el 21.6 por ciento del presupuesto, en 1986 apenas ocupan el 3.1 por ciento. Si se califica tal porcentaje como un indicador del "bienestar material" del funcionario del Poder Judicial, y a su vez se define el "bienestar económico" como la porción dedicada al conjunto de beneficios que de una manera directa o indirecta recibe cada funcionario. -tales como servicios personales y transferencias corrientes-, puede afirmarse que el primero disminuye considerablemente su importancia a lo largo de los años en favor del segundo. Las consecuencias sobre la eficiencia del sector de justicia no son necesariamente positivas y, a la vez, tienen una significativa relevancia. Si bien es claro que la baja del bienestar material conduce inevitablemente a una pérdida de la eficiencia institucional (10), el aumento del "bienestar económico total" constatado no se traduce necesariamente en un aumento de la eficiencia del funcionario del Poder Judicial. Para analizar esto sería necesario definir un concepto de bienestar económico per cápita del personal judicial. Dicho análisis será retomado más adelante (11) cuando se examine el problema de la eficiencia en la administración de justicia. Por el momento, baste subrayar el cambio de prioridades efectuado durante el período. Cambio, y esto es muy importante, que no se efectuó por razones de crisis económica sino por claras modificaciones en cuanto a la política presupuestaria del gasto en el Poder Judicial (12).

2.2.4. Gastos programados versus gastos efectivos. El caso de la administración de justicia

Con frecuencia se afirma que el presupuesto programado (13) de los organismos relacionados con la administración de justicia no refleja los gastos reales efectivamente autorizados a dichos entes. También se afirma que por lo general, el presupuesto programado es insuficiente para cubrir tales gastos, generándose año tras año, continuos déficit de gastos no presupuestarios (14).

La opinión generalizada de diversos responsables de presupuesto de los entes descritos, es que tales déficit corresponden a variaciones normales generadas por ajustes salariales, gastos no previstos, etc. Es decir, todo lo que correspondería a un margen aceptable de imprecisión originada en la incertidumbre.

Bajo tales antecedentes se examinan las estadísticas que corresponden a los presupuestos programados y a los presupuestos efectivos en el cuadro 8 para los años 1982-1985.

A primera vista, los montos diferenciales muestran una gran variabilidad. Si en 1982 el Ministerio de Seguridad Pública es el que tiene un déficit mayor, en 1983 es Gobernación, en 1984 es el Poder Judicial y finalmente, en 1985 es el Ministerio de Justicia. Además, es notable que entre los 4 organismos mencionados solamente en el caso del Ministerio de Gobernación hay una tendencia a disminuir sus déficit consecutivos, lo cual parecería indicar que su previsión de gastos mejora considerablemente año tras año. En fin, cabe también destacar que únicamente el Poder Judicial, en una ocasión (1985), gozó de un saldo excedentario, superando sus gastos programados a sus gastos efectivos.

Ahora bien, las tendencias anteriores no permiten evaluar en qué medida los diferenciales se ajustan a imprevisiones normales o a deficiencias técnicas en la programación presupuestaria. Para analizarlo, es necesario designar arbitrariamente un área de margen porcentual admitido, que se ubicaría dentro del gráfico 4 entre los límites superior e inferior del 10 por ciento de gastos no previstos dentro del presupuesto programado por Ley (15). Conforme al límite establecido, no se podría considerar como producto de ajustes normales "en cours de route" del funcionamiento del presupuesto ningún déficit (o excedente) superior a tal límite. Este sería imputable más bien a faltas de prevención en el cálculo de la programación presupuestaria.

Leyendo el gráfico es posible ubicar claras evoluciones:

a) En términos generales, el cálculo presupuestario del gasto en justicia pasa de un período de alta imprecisión -1982 y 1983- a un período en que los cálculos presupuestarios se aproximan más a los gastos efectivos.

CUADRO 8

Presupuesto programado y presupuesto efectivo
de la administración de justicia
(millones de colones corrientes)

	Poder Judicial	Ministerio Justicia	Ministerio S.Pública (1)	Ministerio Gobernación(1)
<u>1982</u>				
Programado	420	150	315	291
Efectivo	513	214	488	409
Diferencia	93	64	173	118
<u>1983</u>				
Programado	687	259	630	604
Efectivo	775	309	685	720
Diferencia	88	50	55	116
<u>1984</u>				
Programado	932	353	784	838
Efectivo	1173	375	881	864
Diferencia	241	22	97	26
<u>1985</u>				
Programado	1294	442	855	981
Efectivo	1277	498	895	994
Diferencia(2)	(17)	56	40	13

FUENTE: Ley de Presupuesto General de la República, varios años y datos proporcionados por la Contraloría General de la República.

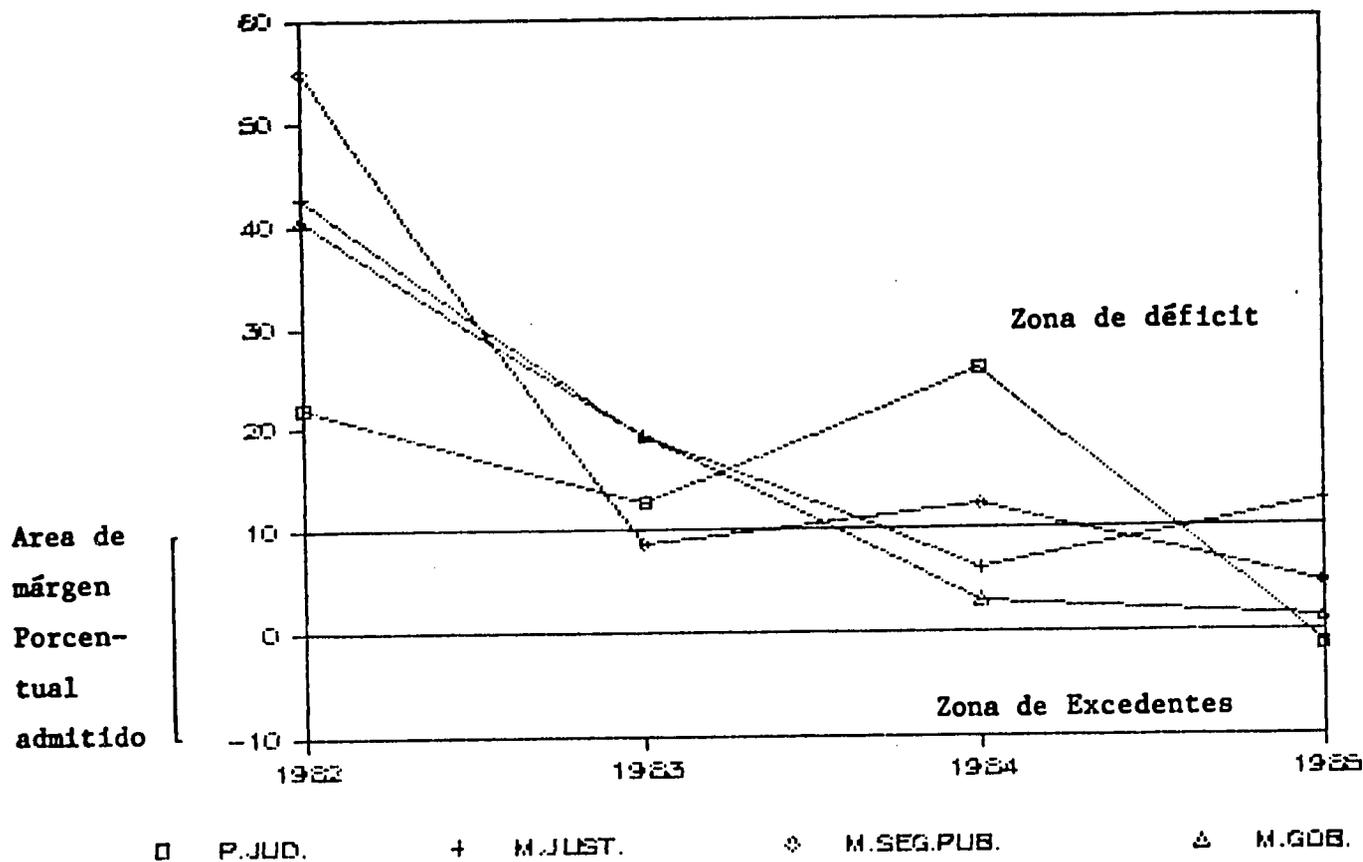
(1) Incluye la totalidad de organismos que componen el Ministerio.

(2) La cifra entre paréntesis indica un excedente.

realizados 1984 y 1985. Recuérdese que 1982 es un año extraordinariamente difícil para el cálculo económico, ya que los excepcionales niveles de inflación alcanzados no permiten hacer una planificación adecuada de los recursos financieros futuros, no sólo en justicia sino en la economía en general. La mejoría

GRAFICO 4

Porcentaje de gastos efectivos no previstos
dentro del Presupuesto Programado de la Administración
de Justicia



FUENTE: Ver cuadro 8

constatada corresponde a los propósitos de la Ley del Equilibrio Financiero del Sector Público -decretada en 1984-, la cual exige que la totalidad de los gastos previsiblestén equilibrados con los ingresos probables.

b) En el Poder Judicial y en el Ministerio de Justicia, solamente el ajuste presupuestario de 1985 cayó dentro del área considerada como admitida. Durante los años anteriores dicho ajuste estuvo por encima de los límites. El Poder Judicial en particular, muestra una gran inexactitud al respecto.

c) El gráfico también permite comprobar, una vez más, las mejorías consecutivas del Ministerio de Gobernación en aproximar su gasto estimado a su gasto efectivo año tras año.

2.2.5. Ingreso constitucional e ingreso efectivo del Poder Judicial

Dentro de las instituciones vinculadas a la administración de justicia, el Poder Judicial es la única que goza de una norma constitucional que determina, a priori, su asignación presupuestaria. Basada en el principio de la independencia entre los tres poderes, dicha norma pretende otorgarle al Poder Judicial "una relativa autonomía económica, que le permita cumplir satisfactoriamente los altos fines que la Constitución y la Ley le señalan" (16). Desde 1961, dicha norma fue introducida en la Constitución y el porcentaje máximo acordado al Poder Judicial -6 por ciento de los ingresos ordinarios del Gobierno Central- sigue en vigencia en la actualidad.

Cabe preguntarse ¿cuáles fueron los criterios que determinaron el nivel de dicho porcentaje? ¿por qué en lugar de aplicar un 6 por ciento no fue un 5 por ciento o un 8 por ciento? y, aún más, conociendo los argumentos técnicos que fijaron dicho nivel, ¿siguen siendo válidos o se han modificado lo suficiente como para justificar un cambio en el porcentaje acordado, veinticinco años después?. Pues bien, ya algunos autores han demostrado anteriormente que dicho porcentaje fue fijado "en forma totalmente arbitraria y antojadiza...", en el expediente original de la Ley N. 2122 no aparece ningún documento que nos deje saber cuál fue el criterio seguido para encontrar ese porcentaje... A igual conclusión llegamos con el examen de los diferentes documentos y pronunciamientos en apoyo del proyecto...el proyecto de reforma pecó de falta de seriedad, al no haberse presentado junto con el mismo una estimación de las necesidades inmediatas y futuras del Poder Judicial, y los respectivos montos de dinero requeridos para satisfacerlas" (17). Dicha arbitrariedad en la asignación del porcentaje anual constitucional se reproduce en la asignación efectiva de los recursos, dificultando a la vez, la posibilidad de encontrar una supuesta racionalidad económica en las partidas presupuestarias efectivas al Poder Judicial.

El cuadro No.9 - muestra que durante los veinticinco años de su vigencia desde 1961, únicamente en una ocasión -1973- el Poder Judicial recibió el seis por ciento que le correspondía conforme a la Constitución. En los años restantes no alcanzó dicho porcentaje (18). Aún más, conforme al gráfico No.5, los

CUADRO 9

Comparación entre el Ingreso Teórico Constitucional
y el Ingreso Efectivo del Poder Judicial
1961 - 1986

(millones de colones)

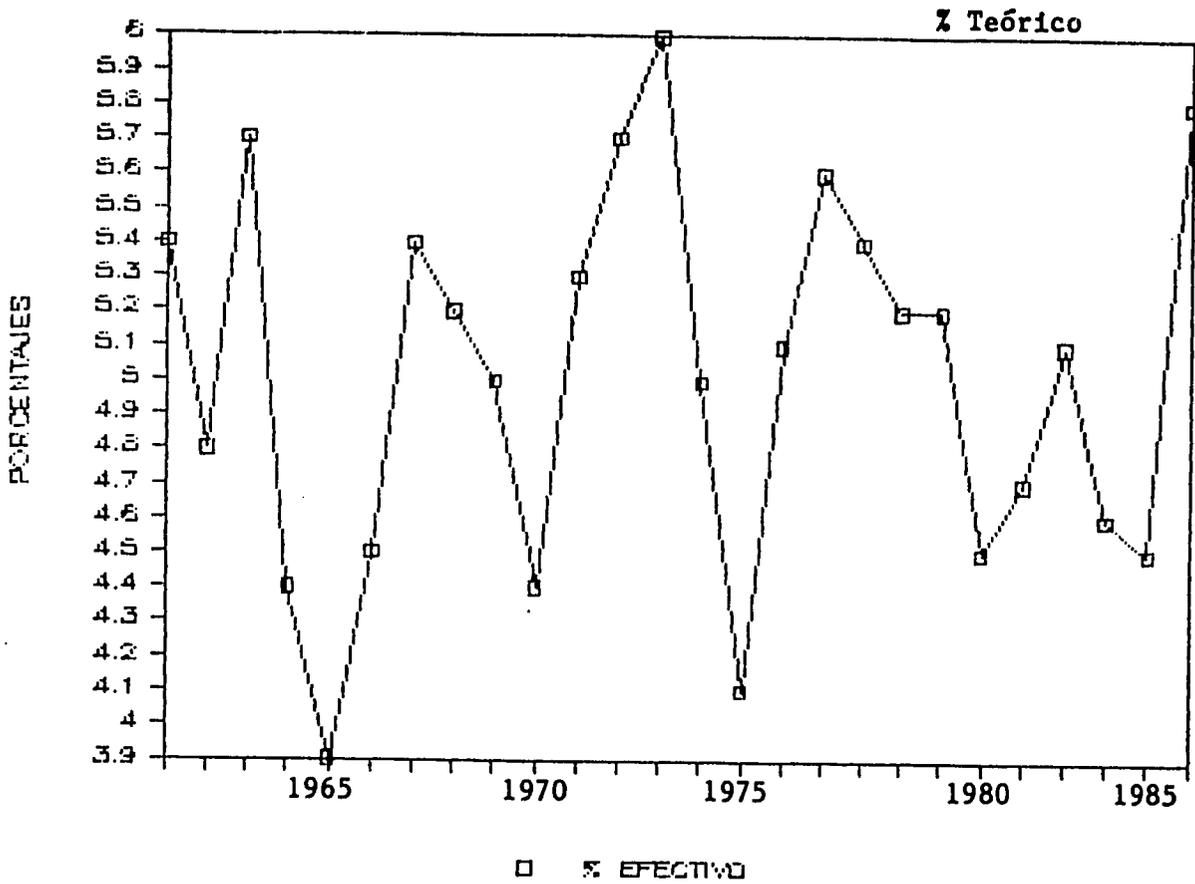
Años	Ingresos Corrientes G. Central	Ingreso Constitucional P. Judicial	Ingreso Efectivo P. Judicial	% Teórico Const.	% Efectivo
61	317.9	19.1	17.3	6	5.4
62	386.1	23.2	18.5	6	4.8
63	386.9	23.2	21.9	6	5.7
64	435.5	26.1	19.3	6	4.4
65	473.6	28.4	18.3	6	3.9
66	523.0	31.4	23.6	6	4.5
67	541.1	32.5	29.1	6	5.4
68	636.4	38.2	33.2	6	5.2
69	719.8	43.2	36.0	6	5.0
70	887.3	53.2	38.9	6	4.4
71	914.0	54.8	48.1	6	5.3
72	1015.0	60.9	57.4	6	5.7
73	1083.0	65.0	64.8	6	6.0
74	1340.0	60.4	67.2	6	5.0
75	2163.0	129.8	89.7	6	4.1
76	2597.0	155.8	132.0	6	5.1
77	3206.0	192.4	181.1	6	5.6
78	3812.0	228.7	207.4	6	5.4
79	4614.0	276.8	242.1	6	5.2
80	5367.2	322.0	279.5	6	5.2
81	7695.0	461.7	346.0	6	4.5
82	9000.0	540.0	419.5	6	4.7
83	13382.4	803.0	687.0	6	5.1
84	20243.4	1214.6	932.2	6	4.6
85	26912.3	1614.7	1293.9	6	4.8
86	31066.0	1864.0	1812.3	6	5.8

FUENTE: Ley de Presupuesto General de la República. Varios años.

porcentajes efectivamente asignados mostraron una gran irregularidad año tras año. No hubo así tendencias predominantes al alza o a la baja del porcentaje, sino variaciones discontinuas y alternativas a lo largo del periodo. Por lo tanto, el Poder Judicial prácticamente no agotó la

GRAFICO 5

Ingreso Teórico Constitucional e Ingreso Efectivo del Poder Judicial



FUENTE: Ver cuadro 9

captación de sus ingresos teóricos constitucionales y sus ingresos efectivos fueron determinados, en buena medida, por criterios que más bien obedecieron a un "coqueteo de los magistrados con los otros Poderes" (19) como algunos lo han calificado, y no a una racionalidad económica.

En un periodo de crisis económica, la racionalización del gasto público buscando mayores niveles de eficiencia en la gestión gubernal, permite cuestionar el instrumento utilizado para plasmar la independencia financiera del Poder Judicial. ¿Es o no dicho instrumento conforme a las necesidades reales atendidas por el Poder Judicial? ¿Pueden dichas necesidades ser llenadas introduciendo criterios de eficiencia en la asignación de los recursos distribuidos no sólo al Poder Judicial sino al resto del Sector Justicia?. Tales son algunos cuestionamientos de fondo que en un futuro próximo deberían surgir.

2.2.6. El efecto trinquete ("ratchet effect") de los salarios y el empleo en la administración de justicia

Una de los fenómenos más comunes dentro de la administración pública, especialmente en organismos de servicios como los de justicia, es la existencia de un efecto trinquete ("ratchet effect") en los salarios nominales de cada institución pública. El término es bastante apropiado y lo utiliza dentro del sector justicia por primera vez en Centroamérica Sanguinetti, quien lo aplica para Panamá. Según él, "un trinquete es un mecanismo que permite movimiento solamente en una dirección" (21). Aplicado a los salarios esto se traduciría en la capacidad de estos a moverse, en términos nominales, en una tendencia temporal constante o alcista, pero nunca descendiente. Utilizado como instrumento político, el Código de Trabajo de Panamá no es el único en legislar tal determinación; también el Código de Trabajo de Costa Rica contempla similar regulación, basándose en un principio universal del Derecho Laboral.

Existen diversas maneras de ilustrar el fenómeno anterior dentro de la administración de justicia Costarricense. Para ello se han seleccionado dos periodos representativos bajo condiciones bastante diferentes. Se toma en consideración al Poder Judicial únicamente.

a) 1981-1982: periodo del menor aumento presupuestario relativo. Permite examinar la reacción de los salarios en un momento en que hubo aumento del gasto nominal y disminución del gasto real en justicia.

b) 1985-1986: periodo del mayor aumento presupuestario relativo. Permite examinar la reacción de los salarios en un momento en que hubo expansión - nominal y real - del gasto asignado a justicia.

El cuadro No.10 permite comprobar que el efecto trinquete se asimila exclusivamente a la evolución de los salarios nominales. Entre 1981 y 1982, mientras los aumentos de los salarios nominales acompañan un aumento del gasto asignado al Poder Judicial, los salarios reales y el gasto real asignados a ese

CUADRO 10

Efecto trinquete y evolución de los salarios en el Poder Judicial nominal
(millones de colones corrientes)

	1981	1982	Variac.	1985	1986	Variac.
Cost.Pod.Jud.	346	420	74	1,294	1,812	518
Salarios	205	241	36	836	1,128	292
Empl.(pers.)	2,934	2,930	(4)			
Sal.Mens.Prom.	5,822	6,854	1,032	23,924	30,679	6,755

Real
(Millones de colones constantes de 1978*)

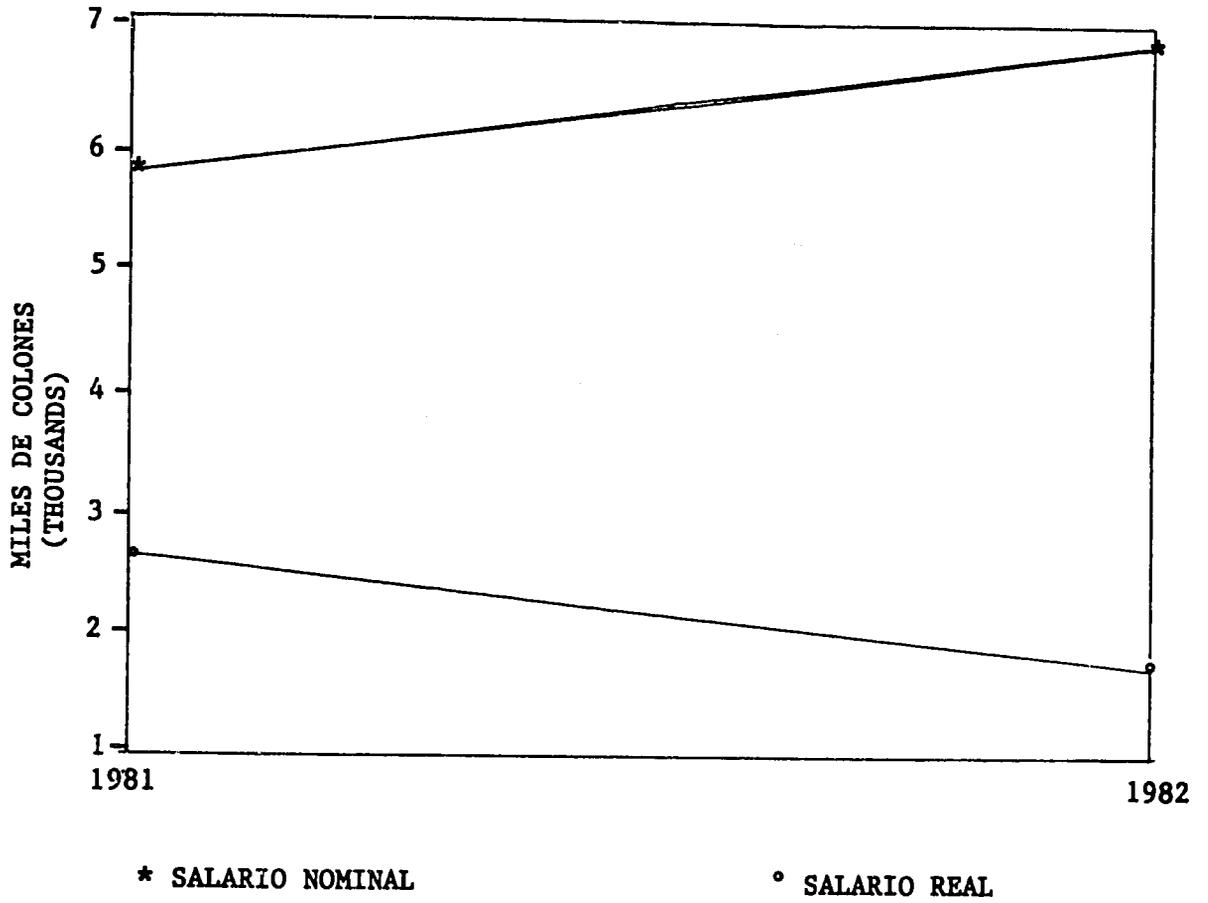
	1981	1982	Variac.	1985	1986	Variac.
Gast.P.Jud.	157	105	(52)	218	282	64
Salarios	93	60	(33)	141	176	35
Empl.(pers.)	2,934	2,930	(4)	2,912	3,064	152
Sal.Mens.Prom.	2,641	1,706	(935)	4,035	4,786	751

Fuente: Leyes de Presupuesto General de la Republica.

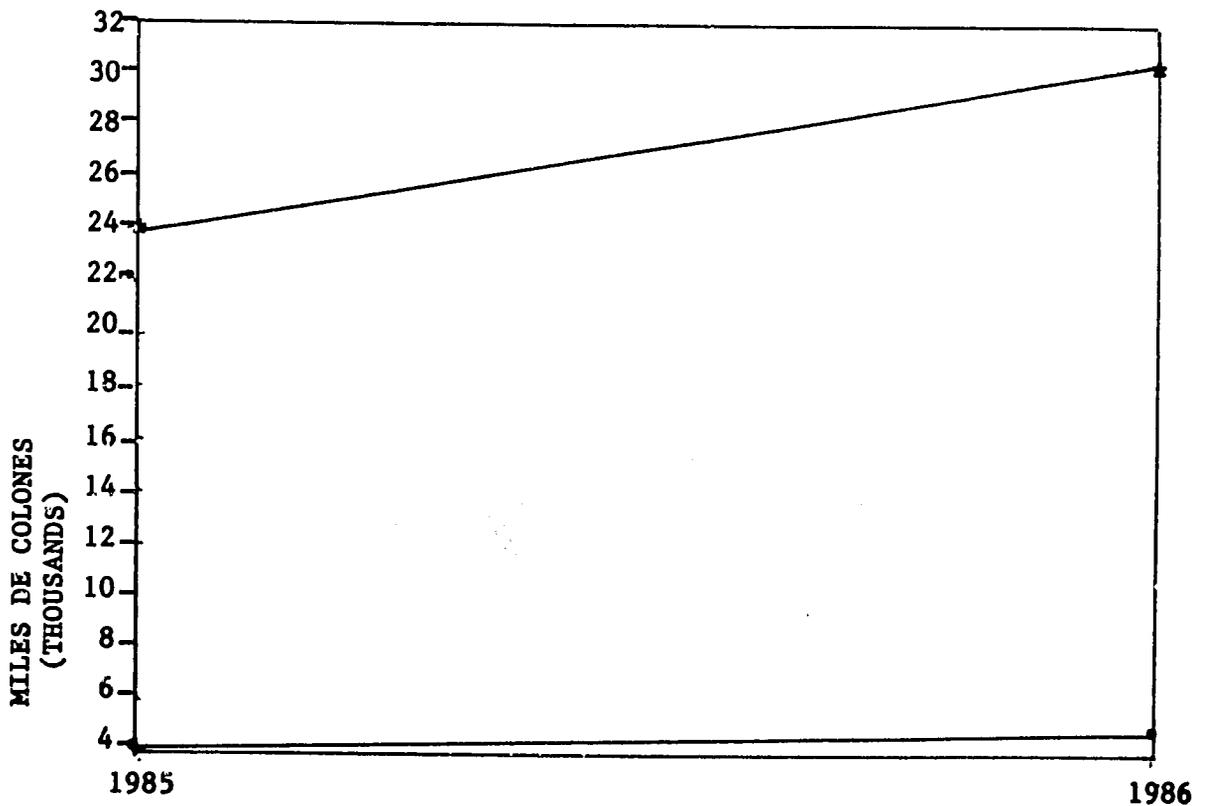
* El deflator es el índice de precios al consumidor de 1978.

Poder sufren, por el contrario, un severo deterioro. Ello determinaría que en los casos donde la tasa de inflación supera a la tasa de crecimiento de los salarios nominales asignados al Poder Judicial (22), el efecto trinquete se convierte en un fenómeno aparente, puesto que en términos reales no se verifica y en consecuencia los salarios disminuyen. En el gráfico No.6

Caso (a): 1981-1982:
Efecto trinquete (ratchet effect) aparente



Caso (b): 1985-1986: Efecto trinquete real



este sería en el caso (a). Solamente en el caso inverso -tasa de incremento de los salarios nominales mayor que las tasas de incremento de la inflación- el efecto trinquete operaría tanto en términos nominales como reales. Ese es el caso (b) del gráfico No. 6 que se presenta en 1985-1986.

Las consecuencias económicas de tal fenómeno son muy importantes para la administración de justicia. En primer lugar, establecería de hecho una condicionante presupuestaria que determinaría a priori márgenes mínimos de aumento nominal de los salarios en administración de justicia año tras año. En segundo lugar, dejaría como alternativa institucional, para aumentar el nivel de salarios en el sector justicia, la afectación del empleo (23); y, en tercer lugar, dejaría como alternativa gubernamental, en un intento de reducir el gasto público real y de contrarrestar los aumentos derivados de los efectos trinquetes en el sector Público, el control de la inflación.

2.2.7. Determinantes del gasto del Gobierno Central asignado al Poder Judicial. Una aproximación econométrica

La sistematización de los principales determinantes del gasto público en el Poder Judicial es posible formalizarla por medio de un modelo econométrico de tres variables como sigue:

$$Y_t = + B_1 X_t + B_2 X_{2t} + B_3 X_{3t}$$

donde:

Y_t = gasto público asignado al Poder Judicial

X_t = producto interno bruto

X_{2t} = ingresos ordinarios del Gobierno Central

X_{3t} = total de salarios Poder Judicial

t = 1971... 1985

Y todas las variables son expresadas a precios constantes de 1966.

Según el modelo, las determinantes del gasto público asignado al Poder Judicial supuestamente son 3: el producto interno bruto (reflejo del comportamiento global de la economía), los ingresos ordinarios del Gobierno Central y el fondo de salarios asignados al Poder Judicial.

La prueba del modelo arroja los resultados a continuación:

$$Y_t = 12.4 - 0.0004 X_t + 0.02 X_{2t} + 0.54 X_{3t}$$

$$(3.16) (0.0006) (0.005) (0.99)$$

R^2 ajustado = 0.93

Prueba Durbin-Watson = 1.36

Prueba F = 69.7

Según esos resultados la regresión tiene un buen ajuste dados los altos valores de F y de R^2 ; además, 2 de los 3 coeficientes: el de los ingresos ordinarios del Gobierno Central (B_2) y el de los salarios asignados al Poder Judicial (B_3), son significativos al pasar la prueba t de student. El B_1 correspondiente al Producto Interno Bruto es irrelevante para explicar el gasto público asignado al Poder Judicial, lo cual reflejaría una cierta indiferencia del gasto asignado al Poder Judicial respecto a la evolución global de la economía. En cuanto al valor 1.36 del Durbin Watson, no es suficiente para invalidar la regresión por autocorrelación positiva o negativa.

La regresión es, por lo tanto, aceptable y refleja el peso determinante de los salarios, una vez más, en el gasto asignado al Poder Judicial. Por cada unidad W de salario real adicional, el gasto asignado al Poder Judicial aumenta en (0.54) (W) en términos reales. Los ingresos ordinarios del Gobierno Central aparecen como una segunda determinante pero de menos importancia. Ambas variables fluctúan en el mismo sentido que el gasto asignado al Poder Judicial.

2.3. Los ingresos fiscales de la administración de justicia

Como toda institución gubernamental, la administración de justicia no sólo significa gastos para el Presupuesto Nacional, sino que también genera ingresos de tipo fiscal (24). Tales ingresos, como es natural, no tienen ninguna relación con el presupuesto de gastos anteriormente señalado el cual se encuentra limitado, al menos teóricamente, por la ley constitucional del seis por ciento

De hecho, si se estableciera algún tipo de vinculación se estaría corriendo el riesgo de violar uno de los principios fundamentales del Presupuesto Nacional: la regla de la universalidad. Según ella, es prohibido establecer compensaciones entre ingresos y gastos, ya que si existieran podría tentar fácilmente al organismo público a aumentar el costo de su funcionamiento con base también en el alza de sus propios ingresos, lo cual iría en detrimento de los particulares. Otros riesgos que dicha regla pretende evitar son:

- El despilfarro: al promover una gestión financiera independiente de sus propias entradas. De lo contrario mayores ingresos podrían traducirse por un mayor consumo innecesario.

- La desigualdad en la calidad de los servicios gubernamentales rendidos, ya que las instituciones públicas con mayores ingresos, de no existir la universalidad y bajo el supuesto de una gestión eficiente, podrían otorgar un mejor servicio.

Debe aclararse que prácticas presupuestarias modernas han cuestionado recientemente la regla de universalidad bajo el punto de vista de la eficiencia. Según ellas, la regla vuelve inútiles los ahorros en la gestión que un servicio puede ofrecer, ya que ellos no lo benefician sino que son reintegrados al presupuesto general; el servicio no genera en si mismo interés para dar prueba de ingeniosidad a fin de descubrir nuevas formas de hacer ingresos. Los partidarios de la teoría alternativa del "presupuesto funcional" desearían aplicar a los servicios públicos los principios de la gestión comercial e industrial. Eliminando el principio de la universalidad se incitaría a los servicios públicos a considerar más los problemas de costo-beneficio y de costo-eficiencia, y a introducir en su funcionamiento las ideas relativas a la productividad.

2.3.1. Participación de los ingresos fiscales de la administración de justicia en los ingresos del Presupuesto Nacional

Si se consideran únicamente aquellos ingresos fiscales que entran directamente al Presupuesto Nacional (25), puede encontrarse siete diferentes tipos de impuesto originados en la función de administración de justicia: la transferencia de bienes inmuebles, el timbre fiscal, el timbre forense, el papel sellado, el registro de la propiedad industrial, el registro público y el pago de multas varias (ver cuadro 11).

CUADRO 11

Participación de los ingresos fiscales de la administración de justicia en los ingresos del Presupuesto Nacional* (millones de colones corrientes)

RUBRO	1983		1984		1985		1986	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
1	13,382.0	100.0	20,243.4	100.0	26,912.3	100.0	31,065.8	100.0
2	100.0	0.7	142.0	0.7	0.8	0.0	0.9	0.0
3	100.0	0.7	150.0	0.7	700.0	2.6	360.0	1.2
4	0.7	0.0	0.8	0.0	0.8	0.0	0.9	0.0
5	2.8	0.0	2.7	0.0	5.0	0.0	6.0	0.0
6	1.0	0.0	1.4	0.0	1.1	0.0	1.0	0.0
7	2.8	0.0	0.7	0.0	0.5	0.0	0.3	0.0
8	50.0	0.4	120.0	0.6	160.0	0.6	200.0	0.6
TOTAL	257.3	1.8	417.6	2.1	868.2	3.2	569.1	1.8

Nomenclatura:

*excluye un cierto numero de timbres que aplican determinadas instituciones. Ej. "timbre policial".

- | | |
|-----------------------------------|------------------------------|
| 1. Ingresos ordinarios | 5. Papel sellado |
| 2. Transferencia bienes inmuebles | 6. Registro prop. individual |
| 3. Timbre fiscal | 7. Registro público |
| 4. Timbre forense | 8. Multas varias |

Fuente: Leves de Presupuesto. Varios años

Es significativo observar que el porcentaje de la suma de los siete impuestos señalados dentro de los ingresos ordinarios del Gobierno Central es pequeño, oscilando entre el 1.8 por ciento 1986 y el 3.1 por ciento 1985. En los últimos dos años - 1985 y 1986- más del 95 por ciento de tales impuestos del sector justicia corresponden a los dos más importantes arriba señalados (26). También cabe destacar el crecimiento acelerado de tales impuestos -en términos corrientes- entre 1983 y 1985 (de hecho prácticamente doblan en valor entre 1984 y 1985), para luego sufrir una fuerte baja en 1986.

2.3.2. La Balanza fiscal hipotética de la administración de justicia

Tomando en cuenta la situación anterior, se puede constatar claramente que el volumen de los gastos asignados a la administración de justicia es mucho más elevado que los ingresos generados por esta. El cuadro 12 simula lo que podría considerarse como una balanza fiscal hipotética del sector Justicia.

CUADRO 12

Balanza fiscal hipotética de la
administración de justicia
(en millones de colones corrientes)

	Gastos (1)	Ingresos (2)	Déficit	Participación 2/(1)(%)
1983	1795.0	257.3	-1537.7	14.3
1984	2325.0	417.6	-1907.4	17.9
1985	2876.0	868.6	-2007.4	30.2
1986*	3675.0	569.1	-3105.9	15.5

* Presupuestado

FUENTE: Ver los cuadros 4 y 11

Según esta, desde 1983 el déficit aumenta principalmente, debido al incremento de los gastos. Obsérvese también que la proporción ingreso/gastos es inferior al 30 por ciento, lo cual traduciría el pequeño porcentaje en que los ingresos hipotéticos tendrían capacidad de financiar los gastos (27).

Concluyendo, puede decirse que la administración de justicia es una función claramente definida como fiscal; es decir mantenida por el presupuesto público y que, como actividad, no genera suficientes ingresos como para autofinanciarse. Tal constatación no toma en cuenta el que existan numerosos impuestos fiscales dirigidos a grupos específicos. Por ejemplo ILANUD recibía como parte de sus ingresos una proporción del timbre o impuesto a la cerveza... En todo caso, se trata de transferencias no generadas por la actividad misma (pago) de administrar Justicia.

NOTAS

- (1) Carta del Ministro de Hacienda y del Ministro de Planificación adjuntas al Proyecto de Ley de Presupuesto para 1986.
- (2) Fue la reforma al artículo 177 de la Constitución del 22 de mayo de 1957 la que estableció la norma presupuestaria del seis por ciento para el Poder Judicial.
- (3) Entre ellas el Ministerio de Justicia.
- (4) Si se compara el monto respectivo de ese último año 3.675 millones de colones- con las partidas del presupuesto, el gasto en justicia se ubicaría en tercer lugar después de Hacienda y Educación Pública.
- (5) Para obtener el crecimiento real se ha deflacionado los valores en precios corrientes por el índice de precios al consumidor de 1978, dándonos los valores respectivos a precios constantes.
- (6) Para imaginarse lo que significó tal incremento en un año - 518 millones- para el Poder Judicial recordemos que fue el equivalente del presupuesto anual del Ministerio de Justicia para 1986. Justicia en 1986.
- (7) En otras palabras cuya función es esencialmente no productiva.
- (8) Nótese que los entes de Seguridad Pública, Gobernación y Tránsito considerados, no asumen los gastos de la Administración Central. Esto los exime de todo gasto considerado de inversión.
- (9) Tal cifra es incluso conservadora si se tiene en cuenta que la institución con más bajo porcentaje de su presupuesto dedicado a salarios - sesenta y dos por ciento - dedica a su vez más de un 20 por ciento adicional a "transferencias" (prestaciones, pensiones, etc.), lo cual eleva su porción dedicada al pago de personal. Entonces al menos siete de cada diez colones de justicia van a beneficios salariales del personal.
- (10) El hecho de que el Poder Judicial afronte su acrecentada demanda de justicia en estos últimos quince años con una infraestructura claramente disminuida, permite fundamentar claramente tal afirmación, aunque no se conozcan los indicadores de mayor o menor disponibilidad de espacio por oficina, mayor o menor calidad de mobiliario, etc. El término "bienestar material" se fundamenta aquí en el hecho objetivo de que un mejor ambiente (oficina, edificio, espacio, etc.) le permite al funcionario la posibilidad de desempeñar sus tareas más eficientemente.

- (11) Ver capítulo III.
- (12) El argumento de responsabilizar a la crisis económica como el factor explicativo es tentador pero no válido en este caso. Ya en 1980 los gastos de inversión representaron el 2.1 por ciento del presupuesto del Poder Judicial, monto inferior a 1986.
- (13) Es decir el presupuesto contemplado en la Ley.
- (14) Se le da el nombre de déficit al gasto no programado en la Ley, aunque éste sea cubierto de alguna manera por el Gobierno Central. El excedente es el caso exactamente inverso.
- (15) Margen porcentual definido por el porcentaje - superior o inferior - admitido de gastos no previstos dentro del presupuesto programado.
- (16) Asamblea Legislativa, expediente original de la Ley No.2122, 22 de mayo de 1957, folio 6.
- (17) Rojas R., "La independencia financiera del Poder Judicial", Tesis de la Facultad de Derecho, San José, 1974, páginas 89-91.
- (18) Curiosamente en 1986 el porcentaje asignado -5.8 por ciento- fue el segundo más elevado en toda la historia de la vigencia de la Ley.
- (19) Rojas R. op. cit. p.107.
- (20) Léase Sanguinety J., "Evaluación del Sector de Justicia en Panamá. Un análisis económico". Proyecto ILANUD-FIU, San José, Costa Rica may. 31, 1986.
- (21) Sanguinety J, op. cit., p.58.
- (22) En 1982 mientras la tasa de inflación fue del 81.6 por ciento, los salarios nominales promedio del Poder Judicial aumentaron en un 17.7 por ciento.
- (23) De hecho entre 1984 y 1985 éste se mantuvo constante, aumentando en 1986.
- (24) Es muy raro concebir que la administración de justicia perciba ingresos de naturaleza no fiscal (p.ej. de inversión).
- (25) Se excluye el pago de numerosos timbres que si bien son el pago de servicios de justicia, no entran en el presupuesto general de la nación. Ej, el timbre policial o el timbre del Colegio de Abogados.
- (26) El resto de impuestos no llegan siquiera a representar en 1985 y 1986 el 0.1 por ciento del Presupuesto Nacional.

(27) Aún más, si se observan los gastos del Poder Judicial en el cuadro uno, se verifica que ni siquiera estos podrían ser cubiertos por los ingresos fiscales del sistema.

III. TENDENCIAS DEL MERCADO LABORAL EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

3.1. El empleo en la administración de justicia

Por tratarse de una institución que forma parte del sector público, la administración de justicia se ciñe obligatoriamente a las políticas estatales en materia de empleo público. En periodos de aplicación de políticas económicas de ajuste y estabilización, tal limitación conlleva el cumplimiento de determinados requerimientos y exigencias.

El mejor ejemplo de lo anterior lo constituye la conocida Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público decretada el 16 de febrero de 1984. Concebida como medida urgente y extrema para reducir el crecimiento de los gastos fiscales y, por consiguiente, del déficit fiscal, dicha ley institucionaliza el "congelamiento" del empleo gubernamental creando a la vez programas para acelerar el retiro de los trabajadores de mayor edad y para facilitar el desplazamiento de empleados públicos al sector privado. Formalmente dicha Ley continúa siendo aplicada. Sus efectos en la administración de justicia son percibibles.

3.1.1. La participación del empleo de la administración de justicia en el empleo del Gobierno Central

Si volvemos a la administración de justicia, en el cuadro No.13 puede observarse la evolución del empleo del sector justicia en relación al empleo generado por el Gobierno Central.

CUADRO 13
Importancia del empleo en la administración de justicia dentro del Gobierno Central

	1980		1984		1985		1986	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Gobierno Central			64,659	100	64,640	100	65,097	100
Poder Judicial	2,806	4.3	2,951	4.6	2,912	4.5	3,067	4.7
M. Justicia	2,147	3.3	2,556	4.0	2,498	3.9	2,626	4.0
M.Seg.Pub. (1)	4,686	7.3	5,520	8.5	5,071	7.8	5,568	8.6
M.Gober.y Pol.(2)	2,977	4.6	3,540	5.5	3,746	5.8	3,513	5.4
Policia Trans.	239	0.4	254	0.4	256	0.4	254	0.4
Total Justicia	12,855	20.0	14,821	22.9	14,933	23.1	15,028	23.1

(1) Incluye unicamente DIS, Guardia Civil, Policia Metropolitana, UPD y Control de Drogas

(2) Incluye unicamente a GAR y Policia de Migración.

FUENTE: Ley de Presupuesto General Ordinario y Extraordinario de la República.

Con base en los datos expuestos, la administración de justicia representa en 1986 alrededor de un 23 por ciento del empleo total del Gobierno Central. A grosso modo ello significa que uno de cada cuatro funcionarios del Gobierno trabaja dentro de la administración de justicia. Tal porcentaje no se modifica prácticamente desde 1984, año en que fue decretada la ley que congeló el empleo del sector público; los aumentos de plazas en la administración de justicia han sido así globalmente muy pequeños en los últimos dos años, cumpliendo con los requerimientos gubernamentales al respecto.

Examinando el aumento del empleo en las diversas instancias que conforman la administración de justicia, cabe destacar que en el período 1980-1986 la Policía de Tránsito (1) es la institución que menos aumenta su empleo: en seis años apenas crea 15 plazas nuevas. Enseguida viene el Poder Judicial, quien a pesar de su relativa autonomía financiera, apenas crea 261 plazas nuevas en el mismo período (2); luego, en el orden ascendente, el Ministerio de Justicia y los cuerpos policiales de Gobernación y Policía y de Seguridad Pública son los organismos que crean el mayor número de plazas dentro de la administración con 479, 536 y 882 respectivamente. Las distintas variaciones del empleo pueden interpretarse ya sea como un aumento de los requerimientos de personal administrativo y en el sistema penal, en el caso del Ministerio de Justicia, y/o como un aumento de las necesidades de personal en los cuerpos represivos, para poder hacer frente al aumento constatado de la delincuencia en el país.

No obstante los aumentos de empleo, la participación de los diferentes organismos dentro del empleo total del Gobierno Central se ve apenas modificada: el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Gobernación y Policía, y el Poder Judicial continúan siendo los principales empleadores, con un porcentaje respectivo del 8.6, 5.4 y 4.7 por ciento del empleo total del Gobierno Central. Enseguida vienen el Ministerio de Justicia y la Policía de Tránsito.

3.1.2. El empleo del profesional en derecho dentro de la administración de justicia

Una de las principales fuentes de trabajo para el profesional en derecho (3) la constituyen a la administración de justicia y el sector público en general. Nada más natural, dado el margen relativamente reducido de las principales fuentes tradicionales de empleo para el profesional en derecho: abogados de empresas privadas, abogados por cuenta propia (litigantes), abogados de la administración de justicia, abogados del Poder Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa. La administración de justicia parece ser no solo uno de sus mayores empleadores, sino también el lugar propicio de aprendizaje del oficio para dicho profesional.

Examinando las estadísticas del número de abogados en el país hacia 1986, puede observarse la importancia de la administración de justicia como fuente generadora de empleo. Un cálculo aproximado demuestra lo siguiente: en 1986 para los 2.843 abogados existentes en el país (al mes de mayo), había un total de 587 plazas ofrecidas, las cuales representarían el 20.6 por ciento del total de abogados de todo el país. Dicho en otras palabras, en 1986 la administración de justicia puede ofrecer al menos una plaza por cada cinco abogados existentes en el país (4) (véase el cuadro No.14).

CUADRO 14

Profesionales en derecho que laboran en la administración de justicia

Organismo	Empleo de profesionales en derecho (1986)	Porcentaje %
Poder Judicial	468 (1)	16.5
Ministerio de Justicia	119	4.2
Total sector justicia	587	20.6
Total abogados del país	2843 (2)	100.0

(1) La cifra difiere de la contenida en el Presupuesto Nacional dado que toma un medio tiempo como una plaza y que considera la asignación efectiva de otros cargos ejercidos por profesionales en Derecho que no son los tradicionales.

(2) Cifra bruta que no incluye los decesos, los cuales son de mínima importancia.

FUENTE: Datos proporcionados por el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, Procuraduría General de la República y Adaptación Social.

El cuadro No.15 permite también verificar que en relación a 1970, donde la participación de los profesionales en derecho ascendió al 18.7 por ciento, su importancia dentro del total del empleo ha venido disminuyendo.

Uno de los rasgos peculiares de la participación de los profesionales en derecho dentro de la administración de justicia parece ser, al menos para el período 1980-1986, el nivel porcentual constante del empleo ofrecido dentro del empleo total. Examinando en el cuadro 15 su participación conforme a la estructura del empleo dentro del Poder Judicial, puede observarse que entre 1980 y 1985 el número de profesionales en derecho no aumenta sino que se mantiene alrededor de 375 profesionales. Su ligero decrecimiento porcentual relativo, pasando de 13.4 por

ciento del total del personal en 1980 al 12.9 por ciento en 1985 corresponde más bien al leve aumento del personal administrativo. Por lo tanto, en promedio durante el período, 13 de cada 100 plazas en el Poder Judicial corresponden a profesionales en derecho.

Cuadro 15

Estructura y evolución del empleo en el Poder Judicial
1970-1986

Año	Profesional	Personal	Profesional	Personal
	derecho*	administ.	derecho	administ.
	Número de Plazas		Porcentaje**	
1970	153	664	18.7	81.3
1980	375	2,431	13.4	86.6
1981	379	2,558	12.9	87.1
1982	380	2,550	13.0	87.0
1983	374	2,568	12.7	87.3
1984	382	2,569	12.9	87.1
1985	375	2,537	12.9	87.1
1986	414	2,653	13.5	86.5

* El profesional en derecho comprende a los abogados y a los egresados o bachilleres en leyes que también administran justicia. Antes de 1975 también comprendía a los llamados legos, es decir personas que sin título ni ser egresados ejercían cargos propios al profesional en derecho. Desde 1975, la ley estipula que sólo los graduados y egresados pueden ocupar tales cargos; sin embargo aún persisten legos nombrados anteriormente a tal fecha.

**Porcentaje calculado sobre el empleo total del poder judicial.

FUENTE: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario del Poder Judicial

Por otra parte, la estructura interna de puestos para el profesional en derecho dentro del Poder Judicial (ver el cuadro 16), no varió prácticamente para la mayoría de categorías entre 1980 y 1985. En 1986, la creación de los nuevos Tribunales Superiores de Heredia justifica el aumento del número total de jueces y de fiscales de juicio en ese año.

CUADRO 16
Poder Judicial/Número de profesionales en derecho

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Magistrados	17	17	17	17	17	17	17
Jueces 3	11	11	11	10	11	11	14
Jueces 2	34	34	37	37	37	35	44
Jueces 1	78	78	81	81	82	82	85
Fiscal de Juicio	13	13	13	13	13	13	17
Alcalde	107	107	107	103	107	106	107
Agen. Fiscal	31	38	37	38	42	38	46
Jefe Min. Público	1	1	1	1	1	1	1
Subjefe Min. Público	1	1	1	1	1	1	1
Jefe Defens. Públicos	1	1	1	1	1	1	1
Subje. Defen. Públicos	1	1	1	1	1	1	1
Def. Públicos	20	23	27	31	40	40	47
Def. Púb (M.T)	60	54	46	40	29	29	32
Total	375	379	380	374	382	375	413

FUENTE: Leyes de Presupuesto General Ordinario y Extraordinario de la República.

3.1.3. Oferta y demanda de profesionales en derecho dentro de la administración de justicia. Proyecciones para 1987-1990

Afirmar en Costa Rica que la carrera del profesional en derecho se encuentra saturada no es una novedad para nadie. Sin embargo, a juzgar por las estadísticas, el nivel de saturación a finales de 1985 es aún bajo y creciente.

De acuerdo con un estudio emprendido a inicios de los años ochenta (5), el mercado laboral de los servicios del profesional en derecho en todo el país se proyectaba hacia 1985 como sigue:

Demanda de trabajo (plazas disponibles)	No. de ofertas de trabajo (abogados jueces y notarios)	Superávit (No. de Plazas)
3051	2245	806

El estudio no incluye los graduados de la nueva Universidad Autónoma de Centro América (UACA) ni a los graduados en el extranjero. También suponía una disminución en el índice de movilidad profesional en el área de derecho hacia el grupo genérico "administradores y gerentes", del 10% en 1978 a un 5% en 1985, "tomando en cuenta que en el período considerado las expectativas de crecimiento de los sectores económicos (mantendrían) probablemente un ritmo de crecimiento menor que en el pasado" (14).

La verificación actual de las proyecciones con su valor real confirma que las primeras no estaban tan lejos de la realidad. A finales de 1985 el número total de abogados en el país fue de 2.695, de los cuales 380 correspondieron a los nuevos graduados de la UACA. La diferencia, 2.315 abogados, no estaría tan lejos de la cifra de 2.245 proyectada por tal estudio. A finales de 1985, el superávit de plazas para los profesionales en derecho es, por lo tanto, alrededor de 490 empleos (6), cifra que puede considerarse de equilibrio precario. Efectivamente, ese superávit de plazas disponibles es llenado por los egresados en derecho, y por una buena parte de los estudiantes de licenciatura en derecho. En el primer semestre de 1986 se gradúan 148 nuevos abogados, egresan 326 estudiantes solamente en la Universidad de Costa Rica (UCR), y se matriculan 306 estudiantes de licenciatura en la UACA y 618 estudiantes de cuarto y quinto año en la UCR. Las perspectivas de saturación acelerada de la carrera son por lo tanto, reales. Su nivel es, no obstante la creencia general, aún pequeño. Más fácil es comprender que sea creciente: Si entre 1976-1980 el número promedio de nuevos abogados fue de 165 por año; entre 1981 y 1985 el promedio ascendió a 213 por año.

Resulta relevante preguntarse, como lo hace Sanguinety para Panamá (7), si el mercado tiene características obvias de saturación ¿por qué hay tantos estudiantes cursando la carrera de derecho?, ¿es un resultado de información insuficiente? y, además, "¿quien debe pagar el costo de la incertidumbre que una medida para disminuir el grado de saturación proyectado exigiría, el estudiante individual o la sociedad?".

Dentro, de la administración de justicia, la situación se presenta más crítica aún; puesto que la demanda de trabajo (plazas disponibles) se mantiene prácticamente constante durante 1980-1985. Reflejo de ello es que en el Poder Judicial el número de profesionales en derecho se mantiene constante en 375 plazas entre 1980-1985 y luego pasa a 413 en 1986 (8).

Es posible derivar, con base en la información disponible y en algunos supuestos bastante reales, el déficit futuro para el próximo quinquenio 1987-1990.

Los supuestos utilizados serían los siguientes:

a) El mercado de trabajo dentro de la administración de justicia en 1986 estuvo equilibrado, es decir no hubo déficit ni superávit.

b) La tasa de crecimiento promedio de la oferta de trabajo para el abogado durante el período 1980-1986, 1.66 por ciento en el Poder Judicial se mantiene en el próximo quinquenio 1986-1990.

c) La tasa de 9.9 por ciento de crecimiento promedio del número de abogados para el periodo 1980-1986, se mantendrá hasta 1990.

d) El porcentaje de abogados dentro de la administración de justicia sobre el total de abogados en mayo de 1986, 20.6 por ciento se mantendría hasta 1990 y representaría la oferta potencial.

e) El mercado no toma en cuenta al profesional en derecho no graduado como abogado. De lo contrario el déficit sería aún mayor.

El cuadro No.17 recoge las proyecciones del mercado laboral para los servicios de abogados dentro de la administración de justicia en 1987-1990. En él se estima que hacia 1990 habrá un déficit acumulado durante el quinquenio de 540 plazas de abogados. El congelamiento actual del empleo gubernamental, las restricciones del gasto público y el acelerado incremento del número de abogados nuevos explican tal fenómeno. Por consiguiente, en los años que vienen, las perspectivas de trabajo no solo dentro de la administración de justicia (uno de los principales empleadores en el presente), sino dentro de la economía en general, serán para el profesional en derecho bastante difíciles. La oferta de trabajo no satisfecha dentro de la administración de justicia irá a engrosar la competencia por los puestos de servicios de abogacía dentro del sector privado.

CUADRO No. 17

Proyecciones del mercado laboral para los servicios de abogados en la administración de justicia 1987-1990

	Demanda de trabajo (plazas disponibles)	Oferta de trabajo (No. de abogados)		Déficit
		Total	Sector J.	
1986	587	2843	587	0
1987	597	3127	644	47
1988	607	3439	708	101
1989	617	3783	779	162
1990	627	4160	857	230

FUENTE: Cuadros 14 y 16, y datos proporcionados por el Colegio de Abogados.

3.2. Los salarios en la administración de justicia

En materia de salarios la administración de justicia se circunscribe a las normas y decretos que el Gobierno Central

emite conforme a la política económica en vigencia. Aún en el caso del Poder Judicial, quien posee su propia política salarial, la elaboración de tal política no puede considerarse ajena a las tendencias globales de las directrices gubernamentales. Sus diferencias respecto a esta última se centran más bien en la determinación de los márgenes de variación de salarios, que en aspectos sustantivos de formulación de la misma política.

3.2.1. Evolución de los salarios nominales y de los salarios reales en el sector justicia

Una de las características más marcadas surgidas a raíz de la crisis económica de los años ochenta, ha sido la deterioración de los salarios reales tanto en el sector público como el sector privado. Naturalmente, el nivel de deterioro no ha sido similar. En términos relativos (9) es comúnmente aceptado que las diferencias entre los sectores privados y públicos de los salarios reales "tienden a ser menores conforme transcurre el tiempo" y "que en la caída generalizada de los salarios reales, se observa una reducción mayor en el ingreso de las familias ubicadas en las decilas superiores y una mejora relativa para aquellas familias en las cuatro (más bajas) decilas" (10).

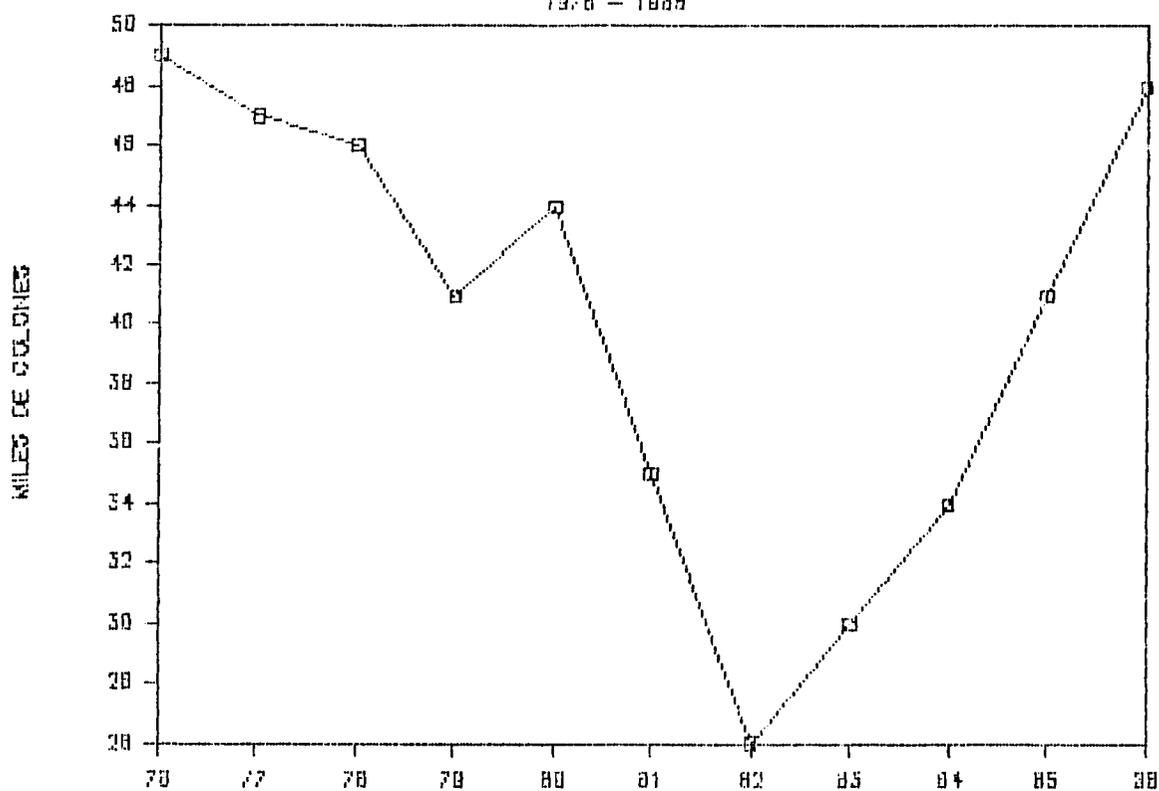
Si se toma al Poder Judicial como un parámetro de lo sucedido dentro del sector justicia -ver cuadro No.18-, puede percibirse claramente que a pesar del alza exagerada de los salarios nominales en una década -el fondo de servicios personales se multiplicó diez veces entre 1976 y 1985- visto en términos reales el mismo fondo no llega a duplicarse, pasando de 84.1 millones de colones en 1976 a 121.8 millones de colones en 1985.

Tomando en cuenta que durante el mismo período el número de empleados dentro del Poder Judicial crece más de 1.7 veces, pasando de 1.716 personas a 2.912, no es difícil imaginar que el salario real per cápita sufrió un importante deterioro. La última columna del mismo cuadro demuestra que el deterioro se inició desde 1977 -años previos a la crisis- confirmando la tendencia estructural que caracteriza a los salarios de la economía en general, deterioro que en los años de crisis 1981, 1982 y 1983 alcanzó su mayor profundidad. En 1982 un empleado promedio del Poder Judicial ganó efectivamente casi la mitad menos que su salario de 1976. Ver el gráfico 7.

Un desajuste tan importante como el observado no puede desaparecer de un año a otro. En 1986, a pesar de leves recuperaciones de los salarios reales en los últimos años, el nivel de salario real per capita del Poder Judicial - 47.962 colones al año - no había podido recuperar los 49.009 colones al año de una década atrás. (ver el cuadro No.18).

GRAFICO No. 7

PODER JUDICIAL : SALARIO REAL PERCAPITA
1976 - 1988



CUADRO No. 18

Evolución del salario real per capita anual en el Poder Judicial

Año	Salario Nominal (1)	Salario Deflator (2)	Salario Real Millones	Empleo número personas	Salario real per capita Anual
	*	*	*		
1976	84.1	1.00	84.1	1,716	49,009.3
1977	107.0	1.10	97.3	2,084	46,689.0
1978	123.4	1.21	101.98	2,209	46,176.7
1979	140.9	1.32	106.7	2,565	41,598.4
1980	192.3	1.56	123.3	2,806	43,941.6
1981	222.8	2.14	104.1	2,934	35,480.6
1982	309.4	4.06	76.2	2,930	26,006.8
1983	474.9	5.39	88.1	2,942	29,945.6
1984	605.4	6.03	100.4	2,951	34,022.4
1985	837.0	6.87	121.8	2,912	41,826.9
1986(3)	1,128.4	7.67	147.1	3,067	47,962.2

* Los datos están expresados en millones de colones.

(1) Corresponde al rubro servicios personales (no presupuestados sino efectivamente realizados.)

(2) El deflator utilizado fue el indice promedio de precios al consumidor . Base 1976 = 100. Deflator proporcionado por el Banco Central de Costa Rica.

(3) El deflator utilizado está basado en una proyección, bastante moderada, de la tasa de inflación para 1986 estimada por el Banco Central de Costa Rica.

FUENTE: Contraloría General de la República, excepto para 1986 en que fue utilizada la Ley de Presupuesto.

Tal dinámica, de nuevo vale la pena decirlo, no fue exclusiva del Poder Judicial. Fácilmente puede compararse su situación respecto al sector privado, público e inclusive del Gobierno Central. Si bien se asevera corrientemente dentro de las esferas de la administración de justicia que los salarios del Poder Judicial son los mejores del sector gubernamental, situación que puede ser muy probable en términos de salarios nominales (11), observando su comparación con los sectores mencionados, el grado de deterioro de su salario real per capita ha sido superior al deterioro del salario real del trabajador de la empresa privada o del sector público en los diez últimos años. Cabe lógicamente inferir la hipótesis de que por ser los salarios del Poder Judicial superiores en términos nominales, hayan

sufrido la tendencia al mayor deterioro relativo que se observa en la economía en general para los estratos de mayores ingresos (ver cuadro No.19 y gráfico No.8). Tal resultado es sorprendente y va al encuentro de una de las creencias más generalizadas en el sector público.

CUADRO 19

Evolución de los salarios reales del Poder Judicial Gobierno Central, sector privado y sector público. 1976-1984.

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Salarios Pod.Jud.	100.0	95.3	94.2	84.9	89.7	72.4	53.1	61.1	69.4
Salarios Sec.Priv.	100.0	113.5	121.6	131.9	127.8	107.3	83.9	102.4	112.5
Salarios Sec.Púb.	100.0	107.6	115.7	121.5	112.5	97.3	72.8	80.0	89.0
Salarios Gov.Cent.	100.0	107.7	117.5	122.1	109.4	95.3	68.1	74.8	79.2

FUENTE:Indicadores calculados en base a datos proporcionados por la Contraloría General de la República y Céspedes V.H., op. cit.,pag.

3.2.2. La estratificación de salarios en la administración de justicia

La situación de los salarios también puede examinarse a partir de una óptica que permita la comparación intrasectorial de los diversos cargos ocupados por el profesional de derecho dentro de la administración de justicia.

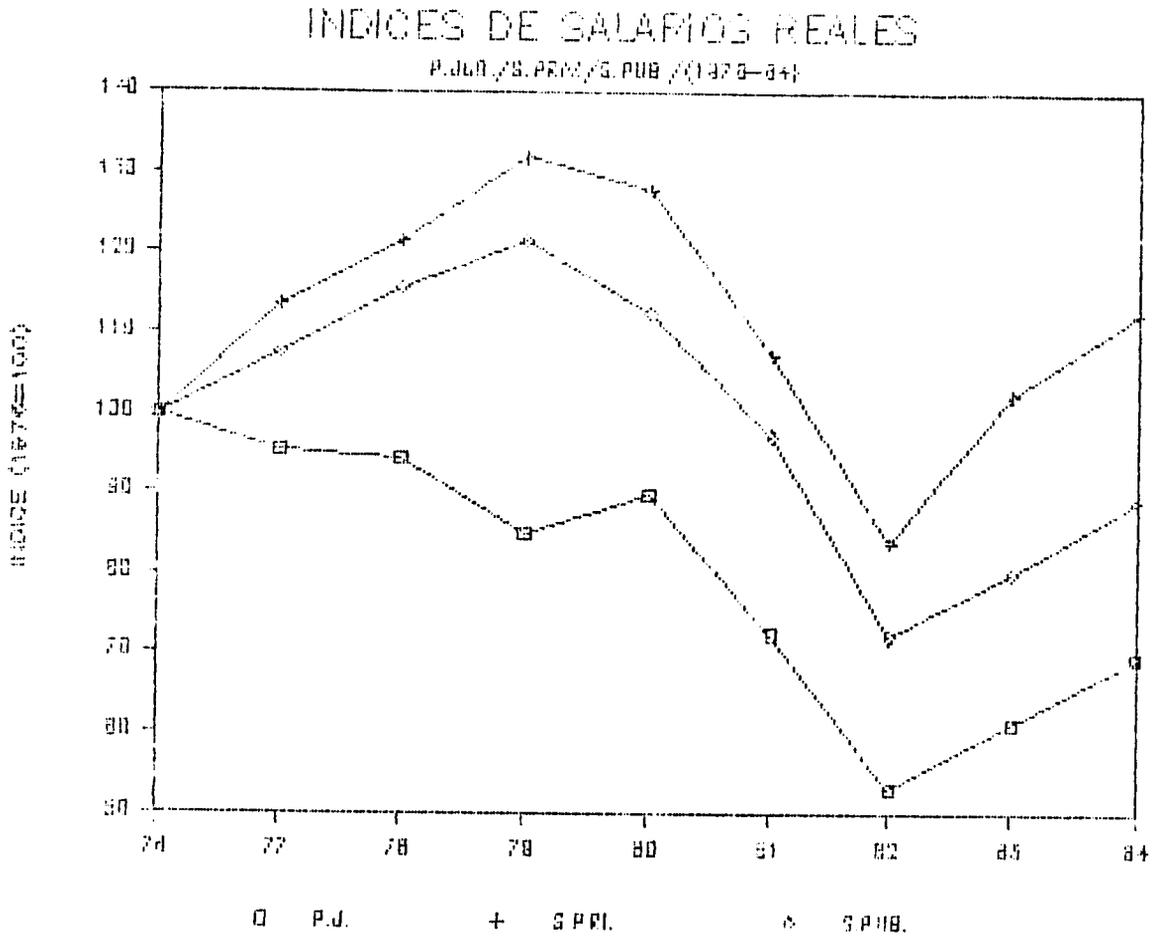
Al respecto es posible elaborar una tabla que reúna la relación de puestos y de salarios base dentro de las dos principales instancias en que se ubica el profesional de derecho en el sector justicia: el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia (comprendidas sus entidades: Procuraduría General de la República, Registro Nacional y Dirección General de Adaptación Social).

La tabla se presenta en el cuadro No. 20 a continuación. Expresa los diferentes niveles de salario base que tiene cada una de las categorías efectivamente ocupadas por profesionales en derecho en 1986.

El cuadro presenta así cinco tipos de categorías salariales:

- Por encima de 40.000 colones : comprende a los Magistrados 1 y 2, al Ministro y Viceministro de Justicia.

GRAFICO No. 8



Fuente: Ver cuadro No. 19

CUADRO 20

Relación de puestos y salarios del profesional de derecho en la administración de justicia

	Código (1)	No. de persona	Cargo	Salario Base x mes

Más de 40.000	1	1	Magistrado 2	74.800
	1	16	Magistrado 1	70.000
	2	1	Ministro	70.000
	2	<u>1</u>	Viceministro	56.000
	SUBTOTAL 19		PP.69.515.77 colones	
De 30-40.000 colones	1	14	Jueces 3	35.200
	1	1	Insp. Gral.2	34.600
	1	1	Secretario Gral. de la Corte	34.600
	1	42	Jueces 2	34.400
	1	1	Insp. Gral.1	33.800
	1	1	Subjefe M.Público	33.000
	1	1	Defensor Pub.Jefe	33.000
	1	1	Direc.Escuela Jud.	33.000
	1	17	Fiscales de Juicio	32.600
	1	5	Alcaldes 6	32.600
	1	51	Jueces 1	32.400
	1	29	Jueces Instruc.	32.400
	1	1	Subd.Escuela Jud.	31.400
	1	1	Subj.Defensores Públicos	31.400
	1	1	Juez Ejec.Pena	31.200
	1	11	Alcalde 4	31.000
	1	47	Def. Públicos(2)	31.000
	1	22	Actuarios	31.000
	1	46	Agentes Ficales	31.000
	1	1	Abog. Asist. 2	30.600
	SUBTOTAL 294		P.P 32010.20 COLONES	
De 20-30.000 colones	1	1	Abog. Auxiliar	29.800
	5	1	Director Gral.	28.550
	1	4	Insp. Asistente	27.400
	2	1	Asesor 2	28.750
	5	1	Director Gral.	28.550
	1	24	Alcalde 4	25.800
	1	29	Alcalde 3	24.600
	4	1	Procurador Gral.	24.350
	4	1	Proc. Gral. Adj.	24.350
	1	37	Alcalde 1	23.800
	1	3	Secret. Sala	23.400
	2	1	Jef. Prof. 3	23.150
	3	1	Jef. Prof. 3	23.150
	4	2	Procuradores 3	22.750

	5 Código (1)	1 No. de personas	Jef. Profe.2 Cargo	22.350 Salario Base x mes
	4	18	Procuradores 2	21.950
	1	2	Abog. Asist. 1	21.800
	5	1	Jef. Prof. 1	21.550
	1	1	Sec. Gral. O.I.J.	21.400
	5	2	Profesional 3	20.550
	4	11	Procuradores 1	20.950
	SUBTOTAL 156		P.P. 23.798.39 COLONES	
De 10-20.000 colones	5	1	Profesional 2	19.950
	3	3	Profesional 2	19.950
	5	3	Profesional 1	19.950
	2	1	Profesional 1	19.550
	3	5	Profesional 1	19.500
	1	1	Prosecretario G-7	19.000
	1	5	Prosecretario G-6	18.200
	3	3	Tec. y Prof. 3	17.550
	1	4	Asist. Abogacía	17.400
	1	1	Sec. Escuela Jud.	17.400
	5	1	Tec. y Prof. 2	16.350
	3	2	Tec. y Prof. 2	16.350
	1	41	Def. Públ. (M.T.)	15.500
	1	1	Prosecretario	
			Inspección Jud.	15.400
	3	35	Tec. y Prof. 1	15.350
	1	1	Secr. Ins. Jud.	15.000
	1	2	Agent. Tutelares	14.400
	4	2	Técnico 4	13.250
	3	1	Técnico 4	13.250
	5	1	Técnico 4	12.050
	1	1	Direc. Revista Judicial	11.700
	SUBTOTAL 116		P.P. 16.134.85 COLONES	
Menos de 10.000 colones	1	12	Auxiliares en	
	SUBTOTAL 12		P.P. 8.700 COLONES	
	TOTAL 587			

(1) 1. Poder Judicial. 2. Ministerio de Justicia-Administración Central. 3. Dirección General de Adaptación Social. 4. Procuraduría General de la República. 5. Registro Nacional.

(2) No incluye 17 Defensores Públicos por Honorarios por no tenerse presupuestados en la institución.

FUENTE: Datos proporcionados por el Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Procuraduría General de la República, Registro Nacional y Dirección General de Adaptación Social.

- Entre 30.000 y 40.000 colones: va desde los Jueces 3 de la Corte hasta los Actuarios.
- Entre 20.000 y 30.000 colones: comprende desde los Abogados Auxiliares hasta los Procuradores 1.
- Entre 10.000 y 20.000 colones: va desde un profesional 2 hasta el Director de la Revista Judicial.
- Abajo de 10.000 colones: es lo que ganan los auxiliares de abogacía (medio tiempo).

El cuadro permite establecer datos cruzados de porcentajes de empleo en cada categoría de la administración de justicia y sus salarios base promedio:

- El 3.2 por ciento de los profesionales en derecho (19), gana un salario base promedio de 69,516 colones mensuales.
- El 50.1 por ciento de los profesionales en derecho (294), gana un salario base promedio de 32,010 colones mensuales.
- El 26.6 por ciento de los profesionales en derecho (156), gana un salario base promedio de 23.798 colones mensuales.
- El 19.8 por ciento de los profesionales en derecho (106), gana un salario base promedio de 16.135 colones mensuales.
- El 2.0 por ciento de los profesionales en derecho (12) gana un salario base promedio de 8.700 colones.

Si se toma en cuenta que el salario promedio de la población ocupada asalariada en Costa Rica es de 7.159 colones en el sector privado y de 11.805 colones en el sector público, los salarios base de la administración de justicia son ciertamente mucho más elevados que esos promedios. Baste con indicar que más de la mitad de los profesionales en derecho en la administración de justicia ganan un salario base -32.233 colones- que es superior en casi tres veces al salario promedio del sector público (13).

Las diferencias anteriores se ahondan aún más al recordar que, si bien en el caso de los salarios públicos y privados descritos se trata de salarios efectivos, en el caso de los salarios de la administración de justicia se habla de salarios base, es decir, tarifas mínimas. La diferencia entre salarios base y salarios efectivos puede ser, en algunos casos, de gran importancia, debido, por ejemplo, al pago de prohibición (65% del salario base adicional) que induce a ciertos funcionarios de la administración a dedicarse exclusivamente a su función pública. Así, un magistrado 1, que tiene un salario base de 70.000 colones con el pago de prohibición eleva su salario a 115.500 colones (14). Ello sin contar otros salarios adicionales como costo de

vida, carrera profesional, anualidades y en algunos casos sobresueldo, vehículo y chofer (Ver cuadro 21).

CUADRO 21

Salarios efectivos devengados por algunas categorías de puestos de la administración de justicia 1986

Categoría	Base	Prohibición (65%)	Otros salarios adicionales(1)	Subtotal (2)
Magíst.1	70,000.00	45,500.00	-	115,500.00
J. Sup.2	34,400.00	22,360.00	-	56,760.00
Procur. Generales	24,350.00	59,500(3)	45,650.00	175,150.00

(1) Los Magistrados tienen además derecho a su vehículo con chofer y tiquetes de gasolina para movilizarse; los jueces superiores no tienen asignado vehículo y en caso de realizar una diligencia judicial deben solicitar al Dpto. de Servicios Generales de la Corte que les suministren uno. En cuanto al salario adicional de los procuradores, este se calcula como la diferencia que existe entre su base y la base de los magistrados. Ej: 70.000 - 24.350 = 45.650

(2) A todos estos funcionarios se les incluye además, en el cálculo del sueldo: costo de vida, carrera profesional, anualidades y en determinados casos sobre-sueldo.

(3) A diferencia de los otros funcionarios, a los procuradores se les paga el 85% de prohibición por dedicación exclusiva, pero este 85% no es sobre su base, sino sobre la base de los magistrados.

En síntesis, si se observa una clara estratificación salarial a partir de las diferentes categorías de sueldos dentro de la administración de justicia, el nivel general de sus salarios es muy elevado en comparación al de los sectores público y privado dentro del país; tales diferencias se ahondan al tomar en cuenta los pagos adicionales que se suman para proporcionar el salario efectivo. Por consiguiente, es una realidad afirmar que los sueldos del profesional en derecho de la administración de justicia se ubican dentro de los más elevados del sector público.

3.2.3. Algunos efectos previsibles de los aumentos de mayo de 1986 en las tarifas de los servicios de abogacía

El 23 de mayo de 1986, el Decreto Ejecutivo 10716-J publicado en La Gaceta establece nuevas tarifas para los honorarios de los servicios de abogacía en la tramitación de toda

clase de juicios ordinarios, civiles, comerciales, arbitrales y contenciosos administrativos.

Tales alzas se dan desde el último decreto respectivo, establecido cuatro años atrás (1982 y su impacto en la Justicia Penal y Civil es el de un encarecimiento real del costo de los juicios, al aumentar las tarifas respectivas en un monto desproporcionadamente mayor al aumento del nivel general de precios ocurrido en los últimos cuatro años.

De acuerdo con el derecho, las nuevas tarifas que tienen relación directa con la justicia penal son las siguientes:

	1982 (con debate)	1986	1982 (sin debate)	1986
Juicios de citación directa	4,000	12,000	2,000	5,000
Juicios de instrucción formal	6,000	6,000	15,000	7,500

lo cual representa un incremento para los juicios de citación directa del 200 por ciento y para los juicios de instrucción formal del 250 por ciento. En cambio, la inflación en el mismo período se elevó un 148 por ciento (15), lo cual se traduce en un mejoramiento real de las remuneraciones reales del profesional en derecho.

Las protestas por tales incrementos no se han hecho esperar. "No es el momento para que determinados sectores, por más importantes que sean, resulten beneficiados en forma desproporcionada" (16), declaró recientemente la Cámara de Industrias. Una vez más, el problema del elevado costo de los servicios de justicia puede ser un obstáculo para el acceso del público a su utilización. Todo ello a consecuencia de la elevación desproporcionada de los salarios de los abogados.

La reciente encuesta desarrollada por la Universidad Internacional de Florida, documenta con un bajo porcentaje de abogados que no responden a la pregunta sobre el monto exacto de sus ingresos mensuales, y un alto porcentaje restante de encuestados centrados alrededor de los 50.000 colones. (17) Esto sugiere que los ingresos salariales del abogado en Costa Rica, al menos de un importante estrato del gremio, son elevados. El decreto recientemente aprobado demostraría, además, que cuentan con un fuerte poder de "monopolio" para fijar el precio de sus servicios más allá de la evolución del costo de la vida.

NOTAS

1. Dependencia del MOPT
2. Nótese que hasta 1985 el Poder Judicial apenas había creado ciento seis plazas nuevas y que fue más bien en el último año que fueron creadas las ciento cincuenta y cinco plazas restantes. Ello significa que dentro del Poder Judicial en 1986 se crearon más plazas que durante todo el quinquenio anterior.
3. Se clasifica como profesional en derecho al abogado, egresado de derecho o "lego" (persona sin título que administra justicia; es una categoría en proceso de desaparición desde la aprobación del decreto correspondiente).
4. Se dice "al menos" ya que en el resto de entidades del Ejecutivo y organismos del sector público, los cuales suman aproximadamente veinte, existe un departamento legal que contrata dos o tres abogados máximo, lo cual suma, en el mejor de los casos un número aproximado de sesenta. A eso deben agregarse los que trabajan en la Asamblea Legislativa, para así obtener el número total de abogados (y profesionales en derecho) que trabajan en el sector público.
5. Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), "Estudio sobre empleo de profesionales en el área de derecho", OPES 18/2/81/ v.a, San José, febrero 1981.
6. Nótese que de la cifra de 2.695 se deduce el 5% que representa el traspaso a la categoría "administradores y gerentes". El déficit, a su vez, es calculado sobre la misma proyección de 3.051 plazas.
7. Sanguinetti J., Op.cit., p.46 y p.48.
8. Su aumento fue por lo tanto nulo.
9. Es decir a partir de la proporcionalidad de las diferencias intersectoriales medida en términos de índices respecto a un año base. Se recuerda que por salario nominal se entiende al salario corriente percibido por el asalariado; y por salario real se entiende al salario nominal deflatado (desprovisto del sesgo inflacionario) por el índice de precios de un año base, considerado representativo de un nivel de precios estable.
10. Céspedes V.H. y otros, "Costa Rica: recuperación sin reactivación", Academia de Centroamérica, Ed. San José, 1985, pág.68.
11. Ver las próximas secciones

12. Montos aproximados calculados con base en la Encuesta de Hogares de marzo de 1985 y el ajuste de 500 colones decretado a finales de 1985.

13. Lo mismo puede decirse si se comparan a los salarios por categoría profesional donde el nivel más alto, administradores y gerentes, tuvo en 1985 un promedio de 19.808 colones. Más del 75 por ciento de los profesionales de derecho empleados en la administración de justicia tendrían un salario base superior a tal promedio.

14. Otros pagos adicionales, como el de anualidades, elevan aún más el salario efectivo. La prohibición es, sin embargo, el mayor incremento.

15. Datos calculados por el Banco Central de Costa Rica para 1982-1985.

16. "Desproporcionada alza en tarifas de abogados", Diario La República, 8 de junio de 1986.

17. Ver la encuesta de abogados del proyecto sobre administración de justicia: Estudio sectorial de Costa Rica, próximo a aparecer. El salario declarado, de alrededor de 50.000 colones, pareciera una cifra que corresponde sobretudo a la imagen que los abogados desean dar de su supuesto salario.

IV. Aproximación al problema de la eficiencia dentro de la administración de justicia

El capítulo II permitió analizar la forma en que la administración de justicia se inserta dentro del presupuesto del Estado como un sector demandante de recursos financieros, brindando a cambio una serie de servicios que naturalmente son competencia exclusiva de sus funciones.

El supuesto básico subyacente a lo largo de esas líneas es el de una adecuada asignación de recursos, una vez que el presupuesto es aprobado por las autoridades del Estado. También el análisis sugiere las consideraciones políticas que están sobredeterminando las asignaciones presupuestarias. En efecto se tiene la impresión de que la aprobación del Presupuesto Nacional no es un simple ejercicio incrementalista de recursos financieros que año tras año son ajustados para adecuarlos a las necesidades proyectadas de cada institución.

El presente capítulo busca aproximarse a una evaluación de la eficiencia administrativa.

4.1. Dificultades metodológicas para abordar la evaluación de la eficiencia en la administración de justicia

Lejos de lo que puede suponerse, la evaluación de los servicios ofrecidos por los sectores públicos no es sencilla. Especialmente en los casos similares a la administración de justicia, donde la cuantificación de los resultados (outputs) es prácticamente imposible. Diferente es el caso de empresas públicas que llevan a cabo inversiones. El análisis convencional costo/beneficio les es más fácilmente aplicable, teniendo en cuenta que el análisis financiero debe también considerar los objetivos sociales perseguidos por el gobierno.

Entre las dificultades metodológicas propias de los servicios de justicia, quizás la que mejor ilustra el problema señalado es la fijación de los precios de referencia de su valor. Estos precios deben estar definidos no sólo por el valor de sus inputs financieros, sino por su contribución a los objetivos socio-económicos fundamentales del país, resultante de toda modificación marginal de las disponibilidades de productos o de los factores de producción (1). En buena lógica, ello exige hipotéticamente la construcción de una función de bienestar social (2) y un conocimiento preciso de las limitaciones y políticas en el futuro dentro de las cuales las modificaciones marginales se producirían (3). Tal tarea parece ser muy difícil para el bien Justicia. Si bien podemos abordar el problema del costo fácilmente, a su beneficio (output) se le adscribe una gran variedad de valorizaciones dada su heterogeneidad intrínseca. ¿Cómo fijar el precio de lo que significa una libertad condicional? ¿O cómo fijar el valor de un

juicio? Aún valorizándolos, son similares o aproximadamente similares entre varios casos o personas? Tal es la cuestión a debatir. No sólo es difícil estimar su precio, sino también evaluar la ganancia social del ejercicio de justicia.

Por lo tanto, es un hecho que el análisis tradicional costo/beneficio otorga privilegios a una cierta visión económica que conlleva la formulación de ciertas hipótesis para traducir los inputs, y sobre todo los outputs, en cifras monetarias. Método en sí ya discutible por su complejidad técnica, cuyas hipótesis influyen a su vez en las conclusiones del análisis; aparece, por consiguiente, inapropiado para la evaluación de los servicios públicos en general, y del sector de justicia en particular.

Por el contrario, un método más apropiado, aunque no necesariamente más simple, parece ser el de costo/eficiencia donde si bien los costos son monetizados, las utilidades no lo son. En el análisis costo/eficiencia, los outputs o ventajas son expresados en términos de resultados materiales reales en lugar de valores materiales. La idea de base es muy sencilla. Suponiendo un nivel aproximadamente igual de costo de un servicio, por ejemplo el gasto de funcionamiento de un tribunal, ¿cual es la calidad -medida en términos de eficiencia- de su servicio (casos atendidos, número de sentencias, etc.)?

Las secciones que siguen no pretenden desarrollar exhaustivamente un análisis de ese tipo. Lamentablemente, el estado precario de algunas estadísticas indispensables no permiten desarrollarlo. No obstante, la noción de costo/eficiencia permite plantear uno de los principales parámetros para medir la eficiencia en justicia: el estudio comparativo de la calidad de sus servicios, ya sea en términos de logros materiales o de duración (tiempo) de sus procedimientos.

4.2. Un examen de los indicadores tradicionales de la eficiencia en la administración de justicia

Escasos son los trabajos en Costa Rica que han intentado abordar con un cierto grado de sistematización el problema de la eficiencia en el sector público; aún más escasos lo son en lo que a administración de justicia se refiere. No sólo las estadísticas disponibles no son fácilmente adaptables a una evaluación de tal naturaleza, sino que, en cuanto a bibliografía, la documentación es prácticamente inexistente (4).

Tres indicadores tradicionales han sido utilizados para el análisis de dicha problemática:

- a) el flujo de asuntos penales;
- b) el total de personas condenadas anualmente;
- c) la existencia de circulante al primero de enero.

Cada uno de ellos puede ser visto en detalle:

a) El flujo de asuntos penales

Para examinar el flujo de asuntos penales es necesario considerar el cuadro 22 dividido en entradas brutas, entradas netas, procesamientos, desestimaciones, sobreseimientos y sentencias.

CUADRO 22

FLUJO DE ASUNTOS PENALES *

	Entr. Bruta	Entr. Netas	Proced.	Desest.	Sobres.	Sentenc.	Salidas
1973	-	-	-	-	7,400	5,060	-
1974	-	-	6,040	-	8,368	5,540	-
1975	36,871	-	5,951	6,231	9,234	5,617	21,082
1976	50,469	26,000	5,343	7,157	9,777	5,027	21,961
1977	48,735	32,000	4,421	7,988	10,251	6,304	24,543
1978	45,872	30,500	4,303	7,101	11,468	6,386	24,955
1979	49,492	32,600	5,005	7,353	11,602	5,862	24,817
1980	54,234	35,750	5,573	8,033	11,651	6,836	26,520
1981	57,390	37,350	5,797	8,318	13,441	7,642	29,401
1982	56,571	34,160	5,636	7,914	11,942	7,143	26,999
1983	58,299	36,160	5,768	8,856	11,617	8,811	29,284
1984	61,520	36,900	6,046	10,666	10,894	8,855	30,415
1985	-	37,850	6,551	9,115	11,250	7,371	27,736

FUENTE: Poder Judicial, Estadísticas Judiciales

* Entradas brutas: casos denunciados.

Entradas netas: es el saldo de las entradas brutas menos duplicaciones (casos repetidos).

Para los años 1983, 1984 y 1985, otro método proporciona cifras diferentes en casi 2000 casos; esas cifras fueron respectivamente: 34.363, 35.159, 35.563.

(Ver estimaciones de E. Solana, Director del Dpto. de Estadísticas Judiciales elaboradas para el proyecto ILANUD/FIU/COSTA RICA 1986).

En las desestimaciones de 1984, la cifra incluye los casos remitidos por el OIJ con reo ignorado, siendo más correcto entonces restarle esa cantidad, dando un resultado de 9.066.

Los procesamientos son los casos elevados a juicio.

En las sentencias de 1983 y 1984 se toman en cuenta el número de sentencias en cada caso resuelto pues se incluyen los casos con dos o más sentencias, por ejemplo, en un mismo caso con varios imputados puede sobrevenir una condenatoria y una absolutoria. Nótese que el número de casos resueltos en esos años son respectivamente: 8.298 y 8.236.

De acuerdo con el cuadro, Costa Rica experimentó dos ciclos de delincuencia crecientes: 1978-1981 y 1982-1985, interrumpidos únicamente en 1982, año en que los delitos denunciados (entrados) descendieron y en que curiosamente la crisis económica fue más profunda. Ambos períodos muestran un aumento regular de la delincuencia absoluta en el país (5), aumento asociado entre otros factores, al empobrecimiento socio-económico de la población en los últimos años (6).

Tomando en cuenta la tendencia al aumento del número de casos entrados, también es relevante observar que el número de procesamientos experimenta una tendencia similar: creciente entre 1978-1981 y 1982-1985. Dado que el procesamiento es una primera resolución "que prefigura la posible responsabilidad del imputado" (7), tal evolución puede provenir, o bien de una mayor severidad de los jueces, o bien, de una mayor eficiencia de las autoridades judiciales encargadas de realizar la indagatoria formal para demostrar que la causa amerita ser llevada a juicio. En todo caso, el hecho es que el porcentaje cuatrienal promedio procesamientos/entradas netas sube de 15.1 por ciento en 1978-1981 a 16.6 por ciento en 1982-1985, lo cual confirmaría una de las dos tendencias o ambas tendencias simultáneamente.

Ahora bien, la columna de sobreseimientos también muestra un leve y constante aumento entre 1978-1981 y, sobre todo, un decrecimiento entre 1981 y 1984. Este último período en particular pareciera corroborar las tendencias anteriores. En palabras de Enrique Castillo, eso podría interpretarse como una tendencia contraria a la benignidad ya que los sobreseimientos "orientan el flujo de salidas que favorecen los imputados" (8). Al reducirse tal número el Sistema Judicial parecería mostrar una mayor capacidad para discernir sobre la culpabilidad de los presuntos. En términos porcentuales la relación sobreseimientos/entradas netas decrece de 36.0 por ciento en 1981 a 29.7 por ciento en 1985. Una vez más es imposible diferenciar, dado el actual nivel de información, cuál de las dos tendencias, el alza de la severidad o el aumento de la eficiencia, juega un papel más importante (9).

En cuanto a las cifras sobre las sentencias, estas incluyen absolutorias y condenatorias. Por lo tanto no es posible discernir entre la severidad o benignidad del sistema sin relacionarlo con el cuadro 23 relativo al total de personas condenadas anualmente.

Según este cuadro, el total de personas condenadas aumenta en los períodos 1979-1981 y 1982-1983. Desde ese último año el monto decrece sucesivamente hasta llegar a 1985. En este último período, esa baja podría interpretarse como un aumento de la benignidad, lo cual contrastaría, al menos para este último período, con la hipótesis sugerida anteriormente de una mayor severidad de la administración. Tal tendencia es, sin embargo,

aparente, ya que relacionándola con el número de sentencias puede observarse en términos relativos deducidos de los cuadros 22 y 23, que el porcentaje de sentencias condenatorias dentro de las sentencias totales apenas varía entre 1983 y 1985. Si en 1983, el 74 por ciento de las sentencias son condenatorias, en 1984 baja al 71 por ciento, para luego volver a subir al 75 por ciento en 1985.

CUADRO No. 23

Total de personas condenadas anualmente

TRIBUNAL	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Tribunal Superior	1896	1947	1752	1938	2360	2060	2089	2159	-
Juzgado Penal	2588	2599	2538	2880	3277	3488	4423	4423	-
TOTALES	4484	4546	4290	4818	5637	5552	6512	6273	5525

FUENTE: Poder Judicial, "Estadísticas Judiciales", 1977-1985.

El porcentaje es tan irregular y su variación tan pequeña que apenas se pueden deducir unas leves tendencias hacia la benignidad en 1983 y 1984; y hacia la severidad en 1985.

Algo parecido puede decirse del parámetro de eficiencia utilizado por Castillo, conforme a la "capacidad general del sistema para procesar y dar salida, cualquiera que ésta sea (desestimación sobreseimiento o sentencia), a los casos que entran". Según él "la información disponible demuestra sin duda alguna que la eficacia ha aumentado notablemente" (10). Tal indicador es parcial. Su conclusión es válida, pero basándose en indicadores de eficiencia relativos distintos. Si tomásemos al pie de la letra el total de salidas del sistema -ver cuadro 22- la capacidad administrativa habría aumentado en 1981, 1983 y 1984 y habría disminuido en 1982 y 1985 (11). Pero una vez más, al relacionarlo con las entradas netas, aparece lo siguiente:

Sobre las entradas netas el porcentaje de casos que tuvieron salida se eleva anualmente en forma sucesiva. Así, de un 79 por ciento en 1981 se llega a un 82 por ciento en 1984.

Según ello hay un aumento constante de la capacidad de procesar y dar salida entre 1981 y 1984, incluido 1982 con una fuerte baja en 1985.

Es importante notar que los índices relativos utilizados suponen de alguna manera que el circulante se mantiene constante. Lo cierto es que el circulante real (12) se reduce en el período

1981-1984 lo cual fortalece las conclusiones indicadas más arriba (13) (ver cuadro 24).

CUADRO No. 24
Existencia de circulante real al 1 de enero*
(1978-1984)

Año	Activos al 1 de enero + Prórrogas Extraordinarias	Total
1978	8134	14255
1979	6993	13810
1980	7778	16332
1981	8722	17666
1982	9195	17041
1983	9485	16993
1984	9325	16830

FUENTE: Poder Judicial, "Estadísticas Judiciales.

* Circulante real: incluye el número de casos activos más las prórrogas extraordinarias

En resumen, los tres indicadores tradicionales utilizados muestran ser claramente insuficientes para evaluar el comportamiento global de la administración de justicia. Dos de ellos son, además, incapaces de diferenciar las tendencias de la eficiencia, de las de severidad benegñidad del sistema. En lo que al circulante se refiere es un indicador aproximado de la eficiencia donde pueden conjugarse otros factores. Ello exige que se tomen las interpretaciones basadas en dicha característica con cierto grado de precaución.

4.3. Otros indicadores complementarios del análisis tradicional de la eficiencia en la administración de justicia

De la sección anterior se deduce que la evaluación de la eficiencia no sólo es un problema complejo en la administración de justicia, dada la incidencia de factores aleatorios cuyo comportamiento es difícilmente cuantificable, sino que no se presta a un indicador único. Se constata también la necesidad de medir la eficiencia en relación con una variable de referencia ya sea casos entrados, número de habitantes, número de empleados, etc. La mayor limitación a los esfuerzos por cuantificar resultados está naturalmente en la disponibilidad de estadísticas. En Costa Rica es apenas a partir de 1977 que comienzan a sistematizarse las estadísticas judiciales. La confiabilidad de los datos existentes anteriores a ese año es sumamente baja y se presta a erróneas interpretaciones. Si bien aún resta mucho por hacer en el terreno de los indicadores de justicia, es posible utilizar actualmente algunos resultados para profundizar el problema de la eficiencia. El grado de confiabilidad, si bien no es óptimo, se ha elevado.

En primer lugar, cabe analizar un indicador global de la eficiencia de la administración de justicia para condenar los autores de los delitos cometidos. Dado que en Costa Rica no existen estadísticas confiables de los delitos cometidos (14), para aproximarse a tal indicador es necesario trabajar con el número de delitos denunciados. El cuadro 25 presenta los resultados.

CUADRO No. 25

Porcentaje de los delitos denunciados totales en la administración de justicia que son condenados 1978-1985

ANO	(a) DEL. COND. (1)	(b) DEL. DENUN. (2)	(c) REM. OTRA JUR. (3)	d=(b)·(c) DEL. DENUN. EFECT.	(a)/(d) PORCEN- TAJE
78	4,024	31,645	3,514	28,131	14.3
79	3,848	34,134	3,883	30,251	12.7
80	4,365	37,692	4,140	33,552	13.0
81	5,105	40,819	4,787	36,032	14.2
82	4,872	39,807	5,757	33,047	14.7
83	5,639	40,947	6,148	34,799	16.2
84	5,474	44,050	6,548	37,502	14.6
85	4,892	43,238	6,427 *	36,811	13.3

FUENTE: Datos Proporcionados por la Oficina de Estadísticas Judiciales del Poder Judicial.

1. Clasificación de juicios con sentencia, condenados por los Tribunales Superiores y Juzgados Penales por año, para el Período 78-85.
2. Clasificación de los casos entrados en las Agencias Fiscales y de los expedientes instruidos por las Alcaldías a los Juzgados de Instrucción según el tipo de denuncia por período 78-85.

* Estimación

Entre 1978 y 1985, el porcentaje de delitos denunciados que recibieron condena tiene un promedio del 14.1 por ciento. Eso significa, que por cada siete delitos denunciados en Costa Rica solamente uno recibe condena y cinco quedan sin encontrar un culpable ya que son absolutos, desestimados, sobreseídos, etc. Lógicamente, tal relación aumentaría si se considerara la cifra de delitos cometidos, pero por sí el valor anterior denota suficientemente un porcentaje bastante bajo que cuestiona en sí mismo la capacidad del sistema de justicia para encontrar y condenar al culpable.

Por otra parte, si se examina la evolución del indicador bajo el supuesto de que la relación delito denunciado/delito

cometido se mantiene constante a lo largo de todo el periodo examinado (23), se observa que entre 1979 y 1983 el porcentaje asciende sucesivamente, representando una mejoría, mientras que en 1984 y en 1985 el mismo indicador disminuye. De lo anterior se desprende que si entre 1979 y 1982 el sistema de justicia penal mejora progresivamente su capacidad de encontrar un acusado para los delitos denunciados, en los últimos dos años la tendencia se invierte, mostrando, al parecer, una baja pérdida en su capacidad de encontrar culpable para los delitos denunciados.

Ahora bien, el número total de delitos contiene un nivel de agregación importante. Dentro de él se encuentran sumados los números de diversos tipos de delito. Es más, puede encontrarse que existe cierto tipo de delitos cuya denuncia es casi obligatoria, p.ej. el homicidio; existen otros en los que no lo es, p.ej. los delitos contra la propiedad como el robo, que no necesariamente son denunciados. El cuadro 26 ilustra la relación entre delitos condenados/delitos denunciados para algunos tipos de delito en 1984 y 1985.

CUADRO 26
Porcentaje de los delitos denunciados en la administración de justicia que resultaron condenados, por tipo de delito 1984-1985

TIPOS DE DELITO CONTRA	1984			1985		
	Conde- nados	Denun- ciados	%	Conde- nados	Denun- ciados	%
La vida	989	5350	18.5	1064	5830	18.3
El honor	35	181	19.3	31	127	24.4
Sexuales	124	1045	11.9	163	1057	15.4
La familia	9	241	4.0	6	278	2.2
La libertad	34	334	10.2	32	354	9.0
La propiedad	2187	16250	13.5	2098	16914	12.4
Buena fe/negoc.	117	2893	4.0	218	3187	6.8
Tranquilidad pub.	3	6	50.0		3	0
Seguridad comun	4	54	7.4	1	72	1.4
La autoridad	140	876	16.0	134	868	15.4
Administ.fraudul.	588	1382	42.5	535	1475	36.3
Deberes func.pub.	48	670	7.2	58	616	9.4
Ley:						
Forestal	74	443	16.7	43	234	18.4
Flora y Fauna	64	231	27.7	70	232	30.2
Organica BC&R	14	14	100.0	1	24	4.2
La intimidad	61	505	12.1	65	535	12.1
La fe publica	62	587	10.6	70	696	10.1

FUENTE : Datos proporcionados por la Oficina de Estadísticas Judiciales del Poder Judicial.

Obviamente el cuadro destaca como principales tipos de delito denunciados en el país: delitos contra la propiedad, la vida, la buena fe en los negocios, la administración de justicia y los delitos sexuales (16). Entre ellos, es notable que solamente en los casos de delitos contra la administración de justicia el porcentaje de condenas sea excepcionalmente elevado: cuarenta y tres por ciento y treinta y seis por ciento en 1984 y 1985 respectivamente. Por el contrario, los delitos contra la buena fe en los negocios son los que poseen un bajo porcentaje de condenas (cuatro por ciento y siete por ciento en 1984 y 1985 respectivamente). Los tres principales tipos de delito restantes oscilan alrededor del promedio de catorce por ciento examinado más arriba. Si bien ello indica las enormes dificultades para encontrar culpables en lo que a cierto tipo de delitos se refiere: especialmente contra la propiedad y contra la vida, también es alarmante que la administración de justicia no sea capaz de encontrar sus culpables.

Reexaminando el indicador de la eficiencia del sistema para procesar y dar salida, puede examinarse el problema ya no en términos de número de casos entrados, como fue elaborado anteriormente, sino en relación al número de empleados del Poder Judicial. Tendríamos así un indicador de la eficiencia del empleado promedio (17) del Poder Judicial para procesar y dar salida, cualquiera que esta sea (desestimación, sobreseimiento o sentencia), a los casos ingresados. El cuadro 27 muestra que en el periodo hay mejoras leves sucesivas, pasando de 8.8 casos salidos al año por empleado en 1979 a diez casos salidos en 1981; y de 9.2 casos salidos en 1982 a 10.3 casos salidos al año por empleado en 1984. En 1985 la tasa se reduce a 9.5 casos salidos promedio. La tendencia predominante fue, por lo tanto, una ligera alza de la eficiencia promedio por trabajador. Más adelante se volverá sobre este punto.

CUADRO No. 27

Eficiencia promedio del empleado del Poder Judicial
para procesar y dar salida a los casos ingresados

Año	Salidas (número de casos)	Empleados (número de personas)	Casos salidos por empleado
78	24955	2806	8.9
79	24817	2806	8.8
80	26520	2806	9.5
81	29401	2937	10.0
82	26999	2930	9.2
83	29284	2942	10.0
84	30415	2951	10.3
85	27736	2912	9.5

FUENTE: Datos proporcionados por la Oficina de Estadísticas Judiciales del Poder Judicial

También el detallar sobre la relación sentencias condenatorias/sentencias absolutorias por fiscalía, al menos para dos años (1984 y 1985), permite retomar el problema de la benignidad o severidad de los tribunales. Nótese que si observamos en el cuadro 28 los totales, puede verificarse mediante cálculo simple (18) que en 1984 setenta y tres de cada cien debates son condenatorios, mientras que en 1985 la misma tasa aumenta a setenta y cuatro.

Ello confirmaría la conclusión planteada más arriba referente a un muy leve aumento de la severidad (y/o de la eficiencia) de las autoridades entre esos dos años (26). Al tratarse de una tendencia general promedio la situación es diferente según las fiscalías: Mientras las fiscalías tercera, cuarta, quinta, sexta, Pérez Zeledón, Alajuela y Limón aumentan su porcentaje de resoluciones condenatorias en los dos años, mostrando así mayor severidad y/o mayor eficiencia, las fiscalías restantes lo disminuyen, experimentando el fenómeno exactamente opuesto. Nótese como una información estadística más detallada permite en este caso conocer más específicamente el comportamiento de cada organismo jurídico respectivo (19).

CUADRO 28

Debates celebrados y sentencias condenatorias y absolutorias por fiscalía*

FISCAL	(a) Debates celebrados		(b) Condenatorias.		(c) Absolutorias		(b)/(a)	
	1984	1985	1984	1985	1984	1985	1984	1985
	#	#	#	#	#	#	%	%
Primera	155	139	122	94	34	45	79	68
Segunda	131	122	105	83	26	39	80	68
Tercera	148	134	102	98	47	35	69	73
Cuarta	144	135	103	92	41	36	72	73
Quinta	126	119	95	92	33	37	75	77
Sexta	138	120	100	90	38	30	72	75
Sétima	136	116	102	83	29	31	75	72
Octava	125	128	89	89	36	38	71	70
P. Zeledón	267	215	170	160	97	55	64	74
Alajuela	298	345	207	240	128	115	69	70
Liberia	163	199	131	157	32	42	80	79
Ptnas.	152	182	154	180	49	63	100	59
Limón	308	400	203	279	104	110	66	70
TOTAL	2291	2354	1683	1744	694	670	73	74

FUENTE: Datos proporcionados por la Oficina de Estadísticas Judiciales del Poder Judicial.

*Cuando la suma de condenatorias y absolutorias no equivale al número de debates celebrados puede deberse a que en una misma sentencia existan varios fallos, por ejemplo: una condenatoria y una absolutoria. Esto ocurre cuando son varios imputados.

4.4. La variable "tiempo" como indicador de la eficiencia

Una de las variables más frecuentemente utilizadas al tratar el problema de la eficiencia es la celeridad de los procedimientos penales. La burocracia administrativa y el congestionamiento del "papeleo" no se prestan fácilmente a la cuantificación en términos de costos, pero si es posible utilizar el factor "tiempo" como uno de los parámetros indicativos para tratar el problema. Es, sin duda alguna, uno de los escasos parámetros que se utiliza para analizarlo.

Quizás uno de los campos menos examinados al respecto sea la duración promedio de los juicios de instrucción. Se concibe por ley (20) que un juicio de instrucción formal no debe sobrepasar un período de nueve meses, período estimado que incluye los retrasos posibles y otras excepciones. Sin embargo, en el cuadro 29 es posible observar cómo desde 1983 los juicios duran un promedio de diez meses y tres semanas; y además, en los dos años siguientes, el mismo promedio aumenta a doce meses y una semana en 1984 y a trece meses una semana en 1985.

CUADRO NO. 29
TIEMPO DE DURACION DEL SUMARIO*

Año	Juicios	Duración Total	Etapa	
			Instrucción	Juicio
1983	1493	10 meses 3 sems.	7 meses 2 sem.	3 meses 1 sem.
1984	1608	12 meses 1 sem.	7 meses 3 sem.	4 meses 2 sem.
1985	1726	13 meses 1 sem.	8 meses 1 sem.	5 meses 0 sem.

FUENTE: Datos proporcionados por la Oficina de Estadísticas Judiciales del Poder Judicial

* Promedio excluido el 10% de los juicios con mayor duración.

Obviamente, por tratarse de un promedio que comprende a varios tribunales, existen diferencias marcadas entre estos que pueden observarse dentro del cuadro 30.

CUADRO 30
Duración promedio de los juicios de instrucción formal según Tribunal

.....

1983

<u>Tribunal</u>	<u>Total</u>	<u>Etapa</u>	
		<u>Instrucción</u>	<u>Juicio</u>
San José	11 m 1 sem	7 m 2 sem	3 m 3 sem
Alajuela	9 m 1 sem	6 m 3 sem	2 m 2 sem
Guanacaste	9 m 1 sem	6 m 3 sem	2 m 2 sem
Puntarenas	8 m 2 sem	6 m 2 sem	2 m 0 sem
Limón	14 m 0 sem	9 m 2 sem	4 m 1 sem

1984

San José	13 m 0 sem	8 m 0 sem	5 m 0 sem
Alajuela	10 m 3 sem	7 m 0 sem	3 m 3 sem
Guanacaste	8 m 3 sem	6 m 2 sem	10 m 0 sem
Puntarenas	8 m 0 sem	6 m 1 sem	1 m 3 sem
Limón	17 m 0 sem	9 m 2 sem	7 m 2 sem

1985

San José	13 m 2 sem	8 m 1 sem	5 m 1 sem
Alajuela	12 m 1 sem	7 m 3 sem	4 m 2 sem
Guanacaste	10 m 0 sem	7 m 2 sem	2 m 2 sem
Puntarenas	9 m 3 sem	7 m 1 sem	2 m 2 sem
Limón	17 m 0 sem	10 m 1 sem	6 m 3 sem

.....

FUENTE: Datos proporcionados por la Oficina de Estadísticas Judiciales del Poder Judicial.

SIGLAS: m = meses, sem = semanas

Mientras los Tribunales de Puntarenas y Guanacaste son los que trabajan con un tiempo de duración promedio menor en sus juicios de instrucción, siendo además los únicos que cumplen con la norma exigida por la ley, los Tribunales de San José y sobre todo el de Limón, trabajan con un retraso considerable. El Tribunal de Limón tardó un promedio -en 1984 y 1985- de aproximadamente el doble de lo que la ley estipula, mostrando ciertamente una gran ineficiencia. Finalmente, el caso, del Tribunal de Alajuela es bastante especial: en 1983 mostró una duración aceptable al tener un promedio de nueve meses y una semana. Sin embargo, en 1984 y 1985 su situación empeoró marcadamente. Ello llevó a la creación, en 1986, de un Tribunal en Heredia para tramitar los casos correspondientes a esta provincia, casos que anteriormente eran ventilados en el Tribunal de Alajuela, lo que explicaba en cierto grado su congestión.

Otro indicador muy útil de la eficiencia administrativa de una de las máximas instancias del Poder Judicial -la Sala Tercera Penal- es la duración promedio de los recursos de casación.

Llámase casación a un recurso extraordinario, de causales específicas, para interponerse en los casos en que se apela un caso juzgado por un tribunal, ya sea por vicios de procedimientos o por mala aplicación de la Ley.

La Ley estipula que el fallo de un recurso de casación debe durar un mes. El cuadro 31 muestra que ninguno de los recursos de casación fallados en 1983, 1984 y 1985 cumple con tal norma y que en promedio duran alrededor de siete meses. Esto es un retraso considerable dado lo previsto por el Código de Procedimientos Penales. Por lo tanto, dicha norma es completamente obsoleta.

Cuadro 31
Duración Promedio de los Recursos de Casación
Fallados por la Sala Tercera Penal (2)

Recursos de casación fallados			
<u>Duración</u> en meses (1)	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985*</u>
TOTAL	<u>179</u>	<u>211</u>	<u>147</u>
2	-	5	8
3	8	13	26
4	24	30	40
5	20	38	26
6	31	31	22
7	30	17	10
8	9	23	3
9	8	15	5
10	9	12	5
11	13	8	1
12	7	3	1
13	3	2	0
14	3	4	0
15	2	2	0
16	1	3	0
17	4	2	0
18	1	5	0
19	1	0	0
21	1	0	0
22	2	0	0
23	1	0	0

FUENTE: Datos proporcionados por la Oficina de Estadísticas
Duración Promedio: 7 meses 3 semanas (1984) 7 meses (1985)

1/ Por duración se entiende el tiempo transcurrido entre el momento que entra el recurso a la Sala hasta el día que sale de ella

2/ La Ley estipula que los fallos de los recursos de casación deben de durar alrededor de un mes.

* Incluye los recursos entrados entre enero y setiembre.

Desgraciadamente, muchas veces la consecuencia de los retrasos en los juicios la sufre la persona acusada que guarda prisión. El cuadro 32 demuestra que, a pesar de que la Ley estipula que un acusado no debe guardar prisión más de seis meses antes de ser llevado a juicio (23), el número de presos aguardando el juicio con más de seis meses, luego de decrecer en 1984, aumenta sustancialmente en 1985.

CUADRO 32

Clasificación de reos al 31 de diciembre según tiempo de detención

	Presos menos de 3 meses	Presos entre 3 y 6 meses	Presos más de 6 meses	TOTAL
1983	411	234	254	899
1984	435	205	222	862
1985	575	222	312	1107

FUENTE: Cuadros sobre clasificación de reos al 31 de diciembre de 1983, 1984 y 1985 según mes y año en que fueron encarcelados, Estadísticas Judiciales, cuadros 5 y 6.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que es tradicional considerar la eficiencia dentro de la administración de justicia no sólo bajo el punto de vista del tiempo utilizado para tal juicio o recurso, sino (y es quizás el criterio predominante) desde el punto de vista de la calidad del fallo, el cual es conforme a la complejidad del caso. No obstante que la Ley Orgánica del Poder Judicial estipula que la cantidad de asuntos en un despacho no es excusa para que el juez se atrase, en realidad, lo que cuenta para un Juzgado no es tanto el número de expedientes sino su complejidad. "Por ejemplo, el caso del Fondo de Emergencia que se encuentra en el Juzgado Cuarto de Instrucción ha dado más trabajo que veinte casos sencillos, y además, los imputados tienen más del año de estar esperando ser procesados" (21). Por otra parte, algunos retrasos son debidos a fallas de tipo técnico, que no son precisamente administrativas (22).

Reflexionando sobre la forma de evaluar con precisión la calidad de los fallos, uno de los escasos indicadores disponibles es el número de fallos de casación declarados con lugar. Pues bien, el cuadro 33 muestra que tanto el número como el porcentaje de recursos de casación declarados con lugar sobre el total de recursos de casación, aumentan. Si en 1983 hay 61 recursos de casación declarados con lugar que significaron el 40 por ciento del total de fallos, en 1985 ascienden a 121 casos (casi el doble) que representan el 48 por ciento del total de fallos en la misma instancia. Tal resultado permite inferir en un desmejoramiento relativo de los fallos dictados por los tribunales en los últimos dos años.

Cuadro 33

Resoluciones dictadas en los Recursos de Casación
por la Sala Tercera Penal: 1983-1985

<u>Tipo de Recurso</u>	A O		
	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
TOTAL	166	219	251
Recursos de Casación sin lugar	100	131	130
Recursos de Casación con lugar	66	88	121

FUENTE: Datos proporcionados por la Oficina de Estadísticas Judiciales del Poder Judicial

4.5. Un intento preliminar de abordar el problema de la eficiencia mediante un modelo econométrico

En los últimos años, diversos autores, de la escuela norteamericana principalmente, han elaborado estudios basados en modelos econométricos que permiten cuantificar variables como la eficiencia. En este trabajo se utilizó un modelo que representa una adaptación de la ecuación de la eficiencia planteada por Phillips Li. y Votey H. en su artículo: "Control del crimen en California" (27).

Según tal autor, la eficiencia del sistema de justicia puede abordarse por la verosimilitud (posibilidad de condena del crimen, C.R.), la cual variaría positivamente - en el mismo sentido - con el empleo del sistema, E, y negativamente - en sentido inverso - con la carga (número de casos) tratada por el sistema, OF, presentándose un sencillo modelo como sigue:

$$CR = f(OF, E)$$

Para cuantificar cada una de las variables del modelo utilizando las estadísticas judiciales de Costa Rica, los indicadores fueron los descritos a continuación:

- CR= tasa de delitos denunciados sujetos a condena (%)
- OF= número de delitos anuales denunciados
- E = personal del Poder Judicial

Por limitaciones de información estadística, únicamente se pudo contar con la serie cronológica del periodo 1978-1985.

A fin de evitar complicaciones metodológicas originadas en las diferentes unidades de medida de las variables del modelo, se adoptó una forma doble-logarítmica que tiene la facilidad adicional de proporcionar directamente en sus resultados la tasa de crecimiento. El modelo transformado quedó como sigue:

$$H_t = + K +$$

donde:

$$H = \text{Log CR}$$

$$K = \text{Log E}$$

$$K = \text{Log OF}$$

T= 1978... 1985

dando como resultados los siguientes:

$$H = -11.1 + 4.3 K - 0.63 K$$

$$(3.12) \quad (-1.9)$$

R ajustado= 0.55

Prueba F= 5.22

Según ellos, la regresión se encuentra en el límite de un ajuste aceptable: el R es medianamente bueno y la prueba F acepta la ecuación como válida al 6 por ciento como nivel de significación. En otras palabras, el ajuste está en el límite de lo válido dado el valor de F; mientras que el valor mediano del R del modelo indicaría que aún existen otras variables, no incorporadas en el modelo, que tienen un valor significativo en la explicación del comportamiento de CR.

En lo relativo a los coeficientes del modelo, el primero, 4.13, es estadísticamente válido al 3 por ciento de nivel de significación, y el segundo, -0.63, también lo es al 11 por ciento de nivel de significación. Ambos pueden ser aceptados, pero indudablemente el segundo tiene menor significación estadística que el primero y se encuentra, además, en el límite mínimo de la validez.

Utilizando, con sus limitaciones, el modelo, su interpretación es muy sencilla. Por cada empleado adicional que el Poder Judicial emplea, la tasa de posibilidad de condena de un delito denunciado aumenta en un 4.30 por ciento, observándose claramente la relación positiva que un personal nuevo contratado tiene sobre la eficiencia global del sistema para condenar.

Inversamente, por cada nuevo delito denunciado la tasa de posibilidad de condena disminuye en un 0.63 por ciento. Así se verifica la restricción a priori que señalaba el signo negativo del coeficiente como un indicador de que, a una mayor "carga" del sistema en términos de un número mayor de delitos denunciados por tratar, y suponiendo que el empleo del Poder Judicial se haya mantenido constante, corresponde lógicamente una menor eficiencia para condenar a los responsables de los delitos denunciados.

En síntesis, el modelo favorece la contratación de un número mayor de empleados del Poder Judicial, lo cual aumentaría significativamente la eficiencia (posibilidad de condena) de la administración de justicia; a la vez, advierte sobre el grado de la pérdida de eficiencia que va ligada a un aumento de las denuncias en el país, suponiendo constantes los recursos actuales para combatirla.

NOTAS

1. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), "L'appréciation et l'évaluation des projets de développement. Une approche en termes de gestion, Paris, 1978; pág.36-37.
2. Las dificultades para construir tal función han sido reiteradas por diversos autores; estos la señalan como un modelo ideal pero que no toma en cuenta las modificaciones introducidas por externalidades que la deforman. Los precios de referencia vendrían definidos, dentro de tal lógica, por los precios de equilibrio en el mercado del "bien" justicia.
3. OCDE, op. cit. pág.37.
4. Castillo E., "El funcionamiento de la administración de justicia penal en Costa Rica", Revista de Ciencias Jurídicas No.42, San José, set-dic.1980. pgs.193-216. El artículo aborda la problemática de la eficiencia y puede considerarse como pionero al respecto.
5. Castillo señala para 1975 y 1977 un descenso de la delincuencia, pero su deducción, basada en las entradas brutas, no es corroborado por los datos de entradas netas que eliminan las duplicaciones. Castillo, op.cit., p.208.
6. Léase al respecto el excelente estudio de Villalobos A., "Aspectos Socioeconómicos de la Delincuencia en Costa Rica". Instituto de Investigaciones Económicas de la UCR, publicación No.87, San José, set.1985. Adviértase que las estadísticas actuales sobre delincuencia en Costa Rica no son totalmente confiables, por la manera en que estas se recogen y analizan, y porque existe además una "lista negra" de delitos no reportados que no aparece en las estadísticas.
7. Castillo E, op.cit., pág 209.
8. Castillo E. op.cit. pág, 209.
9. Es interesante notar que Castillo advierte sobre la posibilidad de una interpretación inversa de tales datos. Según esto, podría ser que la administración de justicia se haya vuelto menos cuidadosa, discerniendo de modo menos preciso cuales son los casos que merecen ser llevados a juicio, aumentando por lo tanto el número de procesamientos. Un argumento parecido puede ser utilizado para los sobreesimientos. Por inverosímil que parezca, el ejemplo es, al menos teóricamente, probable.
10. Castillo E, op.cit. pág.210.

11. Naturalmente que el período examinado por Castillo es 1977 y 1978, en el que según sus datos hubo aumento de las salidas, pero ello no modifica el criterio aquí expresado.
12. Suma de los casos activos (circulante tradicional) más las prórrogas extraordinarias.
13. Contradictoria sería si el circulante hubiese aumentado, ya que ello significaría que los casos pendientes aumentaron al mismo tiempo que los casos resueltos también lo hicieron, lo cual no parecería muy coherente.
14. Se estima que entre un 45 y un 60 por ciento de los delitos cometidos no son denunciados a las autoridades. Tal porcentaje refleja en sí, entre otras cosas, la desconfianza del usuario hacia la capacidad de la administración para condenar al autor del delito.
15. Hipótesis única no sujeta a verificación que permite el estudio dinámico de la relación delito condenado/delito denunciado. Es fácil también suponer que para algunos delitos como los sexuales, los de "cuello blanco", etc., tal hipótesis es poco realista.
16. Una descripción sumaria de cada uno de los tipos de delitos señalados dentro de cada categoría se encuentra en el Código Penal de Costa Rica.
17. Naturalmente que el empleado promedio no existe en la realidad, y su elaboración responde a una combinación de personas que tienen diferentes grados de responsabilidad frente al proceso penal, desde un misceláneo hasta un Presidente de la Corte.
18. El cálculo consiste simplemente en dividir el número de condenatorias entre el número de debates celebrados. Dado que en algunos casos en una sentencia existen varios imputados con un número de fallos iguales o distintos, la relación condenas/debates celebrados es aproximada.
19. El mismo ejercicio puede repetirse, ya sea por provincia o por tipo de oficina, según la categoría de la salida (sobreseimiento, desestimación o sentencia). A pesar de su complicada interpretación en algunos casos, las estadísticas disponibles favorecen tal estudio comparativo. Pero de efectuarlo, nos alargaría demasiado el trabajo en esa dirección, no siendo este el propósito central.
20. Se recomienda al lector que consulte el flujograma de los procedimientos penales en Costa Rica para una mejor comprensión de la fase del proceso analizada.

21. El "caso" del Fondo de Emergencia se refiere a un fraude cometido en Casa Presidencial dentro del cual se encuentra afectado el ex-Vicepresidente de la República. La cita es textual y corresponde al Jefe de Inspección Judicial.

22. Por ejemplo, el Instituto de Criminología, creado por ley para que rinda informes socio-económicos y psicológicos de los imputados, pocas veces los presenta y se limita a realizarlos cuando el caso presenta alguna complejidad.

23. Código de Procedimientos Penales de Costa Rica, artículo 199.

24. Phillips Ll. y Votey H., "Crime control in California", The Journal of Legal Studies publicado por la Universidad de Chicago, vol IV, junio 1975, p.p. 327-349.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Los estudios sobre la relación entre la economía costarricense y la administración de justicia -especialmente penal- son escasos y se limitan a estudiar la incidencia de los aspectos socioeconómicos en el aumento de los índices de delincuencia.
2. Encuestas recientes indican señalan las principales condicionantes del aumento de la delincuencia en el país el desempleo, los bajos niveles de ingresos y la pérdida del poder adquisitivo, todos elementos de índole socioeconómica.
3. Las mismas encuestas destacan a factores ligados a la administración de justicia: ineficacia policial, falta de severidad en los jueces y falta de rigor en el sistema penitenciario, en el aumento de la delincuencia. En consecuencia, una administración de justicia defectuosa afecta el clima de confianza y seguridad del ciudadano costarricense contribuyendo, de esa manera, a dificultar el funcionamiento normal de la economía.
4. Una forma más directa en que se constata la incidencia del actual sistema de justicia penal lo constituyen los gastos en que deben incurrir a las empresas y los hogares por establecer su propio sistema de seguridad interna. Ello es un reflejo reciente no sólo de la poca adecuación de las instituciones de justicia actuales para hacer frente a la creciente delincuencia, sino también, de la pérdida de confianza del ciudadano hacia la calidad de los servicios ofrecidos por los diferentes organismos. Más del 50 por ciento de los entrevistados cree en la existencia de corrupción dentro de los cuerpos policiales -especialmente bajo la modalidad del soborno- y más del 80 por ciento juzga a la actual administración de justicia como demasiado lenta. En cuanto a los costos ocasionados a las empresas en seguridad interna, estos se han elevado y representan rubros adicionales de inversión y de gastos de operación yendo en algunos casos a representar alrededor del cinco por ciento del presupuesto total de la empresa.
5. El proceso de elaboración y aprobación del presupuesto del Poder Judicial es sumamente complejo y combina diferentes criterios de asignación de acuerdo con la instancia en que se discute. En 1986 sobresalen como criterios: el congelamiento de las plazas existentes, la restricción en la adquisición de equipo, la reestructuración administrativa de los programas en marcha y la no inclusión de nuevos programas que exijan la ampliación del gasto público.

6. Los gastos de la administración de justicia tienen una participación significativa en el presupuesto del Gobierno Central (superior al nueve por ciento), y una evolución irregular (de ciclos alternativos) y predominantemente creciente al aumentar ligeramente a finales del periodo 1980-1986.
7. Las instituciones de mayor importancia dentro de los gastos asignados a administración de justicia son, en orden descendente: el Poder Judicial, los cuerpos policiales del Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Justicia, los cuerpos policiales de los Ministerios de Gobernación y la Policía de Tránsito.
8. Comparando la evolución de las tasas de crecimiento de los ingresos reales asignados a la administración de justicia con las de los ingresos reales del Gobierno Central, las primeras son menos pronunciadas, en los casos en que fueron positivas, y más importantes en los casos en que fueron negativas. Ello denotaría un sacrificio mayor de los ingresos de la administración de justicia en comparación a los ingresos del Gobierno Central. El año de 1986 es excepcional al haber un aumento extraordinario del presupuesto asignado al Poder Judicial. La Policía de Tránsito no aumenta sus ingresos reales en el periodo 1984-1986.
9. En todas las instituciones que conforman la administración de justicia se destina más del 60 por ciento del presupuesto al pago de salarios de personal. Ello le da un papel importantísimo a esta variable en la administración de justicia. Estudios econométricos efectuados definieron, en orden de importancia, a los salarios reales y a los ingresos ordinarios del Gobierno Central como las dos principales variables determinantes del gasto asignado al Poder Judicial. Los mismos estudios revelaron que el Producto Interno Bruto -variable reflejo del comportamiento económico global- no es importante en la determinación de dicho gasto. También cabe destacar en el periodo una reducción sustancial de los gastos de infraestructura material dentro de la administración de justicia, lo que disminuye el bienestar material del funcionario del Poder Judicial conduciendo a una pérdida de la eficiencia institucional.
10. La proyección del cálculo presupuestario mejora notablemente dentro de la administración de justicia. Después de dos años (1982-1983) de una alta imprecisión en la proyección anual del presupuesto, hacia 1985 la diferencia entre gastos programados y gastos efectivos es de un déficit considerado normal, inferior al diez por ciento.

19. El grado de deterioro del salario real per-cápita en el Poder Judicial ha sido superior al deterioro experimentado por el salario promedio del sector privado o del sector público en los últimos diez años. Ello confirma una tendencia estructural de la economía a reducir más significativamente los altos salarios - como los de justicia- que los medianos y bajos salarios.
20. En lo que concierne a la estratificación de salarios en la administración de justicia para el profesional en derecho, el trabajo muestra que más del 50 por ciento de los citados gana en 1986 un salario base superior a los 30.000 colones, monto superior en casi tres veces al salario promedio del sector público y es aún mayor la diferencia en relación al sector privado. En síntesis; la remuneración del profesional en derecho dentro de la administración de justicia es alta en comparación no sólo a los puestos restantes del sector público sino también a los ofrecidos por la empresa privada.
21. Los recientes cambios de tarifas en los honorarios de los servicios de abogacía son desproporcionados en relación al alza del costo de la vida y encarecen el costo real de sus servicios.
22. Las tendencias del mercado laboral del profesional en derecho, tanto dentro como fuera de la administración de justicia indican dentro de ese mercado la existencia de una saturación reciente y en vías de agudizarse rápidamente. Las proyecciones indican para 1986-1990 un déficit acumulado de plazas disponibles para abogados de 639.
23. La política económica practicada durante los últimos cinco años, en particular la política fiscal -al reducir el déficit fiscal- y la política de endeudamiento externo -al exigir la racionalización del gasto público-, influyen más en la asignación que en la utilización del gasto destinado a la administración de justicia. La preocupación por la eficiencia administrativa es una tendencia reciente en dicho sector, que se deriva de las consecuencias de la aplicación de tales políticas.
24. La evaluación de la eficiencia en la administración de justicia es un problema bastante complejo. Existe una diversidad de indicadores, que arrojan resultados bastante diferentes según el caso examinado.
25. De los indicadores tradicionales utilizados para evaluar la eficiencia, únicamente dos: el flujo de asuntos penales y el total de personas condenadas, son significativos. El primero no sólo refleja el creciente aumento de la delincuencia en el país, sino que también, al asociarse con un aumento de los procedimientos penales, denota la presencia de una mayor severidad en los jueces y/o de una mayor eficiencia de las autoridades judiciales encargadas de realizar la instrucción formal. El porcentaje promedio -ligeramente creciente- de

personas condenadas por sentencia entre 1983 y 1985, no contrarresta la deducción anterior.

26. Otros indicadores no tradicionales que evalúan de alguna manera la problemática de la eficiencia son utilizados. Primeramente se constata que el número de delitos denunciados que recibe condena en Costa Rica es aún sumamente bajo: en promedio durante 1978-1985 solamente uno de cada siete delitos denunciados recibió condena. Proporción baja que refleja una incapacidad general del sistema para encontrar y castigar a los culpables. Los principales tipos de delito del país: contra la propiedad, contra la vida y contra la buena fe en los negocios, oscilan alrededor de ese mismo promedio. En términos de salidas de casos examinados por empleado promedio, el Poder Judicial mostró una leve mejoría pasando de 8.8 casos salidos al año en 1979 a 9.5 casos salidos en 1985.

27. Por su parte los juicios de instrucción experimentaron una duración promedio superior a la estipulada por ley -9 meses- en los últimos tres años. La duración promedio aumento de diez meses tres semanas en 1983 a trece meses una semana en 1985, lo cual reflejaría un aumento de la burocracia administrativa y de otros problemas que retrasan inexplicablemente los procedimientos penales en los últimos años.

28. Mientras los Tribunales de Puntarenas y Guanacaste son los que trabajaron con un menor tiempo promedio de duración de sus juicios de instrucción, cumpliendo con el plazo estipulado por ley, los Tribunales de San José y sobre todo de Limón, trabajaron con un retraso promedio considerable. El Tribunal de Limón tarda en promedio, en 1984 y 1985, aproximadamente el doble de lo que la ley estipula como plazo máximo.

29. En lo que respecta a la Sala Tercera de Casación, una de las máximas instancias del Poder Judicial, la duración promedio de un fallo en 1983, 1984 y 1985 es de siete meses, plazo desmesuradamente superior al de un mes estipulado por la ley. El estudio revela sin embargo una leve mejoría en los últimos años.

30. Como consecuencia de los retrasos en la realización de los juicios, el estudio también revela el aumento en los últimos 3 años, 1983-1985, en el número de personas que al 31 de diciembre se encuentran en prisión con más de seis meses -plazo límite establecido por ley- aguardando la realización de su juicio.

31. Referente a la calidad de los fallos dictados por los tribunales, uno de los escasos indicadores disponibles es el número de fallos de casación (relativo a apelaciones) declarados con lugar. Si en 1983 el 40 por ciento del total de fallos declarados en casación tienen lugar, en 1985 el mismo porcentaje asciende al 48 por ciento, mostrando una desmejoría relativa en lo que respecta a la calidad de dichos fallos.

32. Como recomendaciones de tipo general que el trabajo indica se encuentran:

- La necesidad de mejorar el sistema de información estadística y de documentación bibliográfica.
- La urgencia de introducir diferentes medidas destinadas a aliviar los numerosos problemas de eficiencia administrativa señalados.
- El requerimiento de modernizar la gestión administrativa de los recursos asignados, de manera que también el sector justicia aplique los conceptos de racionalización maximizando sus recursos disponibles.
- La necesidad por parte del Estado de revisar seriamente la situación del mercado de trabajo para el profesional en derecho, no sólo dentro del sector público sino dentro del sector privado, favoreciendo la transferencia de este del primero al segundo. También es necesario revisar si es posible reorientar la formación de profesionales en derecho hacia áreas afines.

ANEXO

Esquema de un Procedimiento Penal en Costa Rica

Existen tres tipos de delitos:

Delitos de acción pública: su nombre obedece a que es el ministerio público el encargado de ejercer la acción, o sea, llevar la parte activa del proceso. Esto diferencia el procedimiento costarricense de otros procedimientos en donde la acción la ejerce el ofendido.

Delitos de instancia privada: en ciertos delitos, sobretodo sexuales, se necesita para iniciar un proceso que el ofendido o sus representantes pongan la denuncia. Sin embargo, en aquellos casos que el Código Penal establezca, el proceso se podrá continuar de oficio (delitos de instancia privada perseguibles de oficio).

Delitos de acción privada: estos delitos dependen de la actividad de la parte ofendida pues se han reservado para delitos contra el honor. Por ello tienen un procedimiento exclusivo en virtud de el interés privado que está en juego ("querella").

Estos delitos dan origen a diferentes tipos de procedimientos:

- a) El delito de acción privada se juzga en el procedimiento de "Querella".
- b) El delito no muy complejos y con una pena menor de tres años se dirime según los juicios de citación directa, en donde la Agencia Fiscal realiza la información sumaria -es decir, de investigación y preparación de expediente- para que pase a ser resuelto por un Juez Penal, en un juicio oral y público.
- c) En los casos complejos o con penas mayores de tres años de prisión, o no privativas de libertad, se realiza la instrucción formal, proceso que culmina con un juicio oral y público en los Tribunales Superiores.

La acción civil resarcitoria tiene como objeto la restitución del objeto del delito y la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados al damnificado o a sus herederos. Es una acción que sigue las reglas de los procedimientos civiles pero se tramita y resuelve en el proceso penal y se puede ejercer en cualquiera de las instancias antes mencionadas.

El acto que da origen a un procedimiento penal es la "Denuncia". La Denuncia es el relato de los hechos que cualquier persona (en los delitos de acción pública) y el interesado (en los casos de instancia privada) puede realizar ante: La Policía Judicial (OIJ), el Agente Fiscal o el Juez de Instrucción. Si la

denuncia plantea solamente los hechos, sin conocer el autor, entonces se deja en manos del OIJ para que investigue y determine al autor. Si ya se conoce al autor del supuesto delito, se pasa a la Agencia Fiscal o al Juzgado de Instrucción para que preparen el proceso o tomen las resoluciones pertinentes. Si la denuncia es planteada en la Agencia Fiscal esta debe hacer el informe sumario (si es delito cuya pena no excede los 3 años) y debe remitirlo al Juzgado de Instrucción si excede ese periodo. Cuando un delito corresponde a un Juzgado de Instrucción debe llevarse la causa a la Agencia Fiscal para que esta elabore el "Requerimiento Fiscal", en el que se establece la individualidad del imputado y la relación de hechos con la indicación del tipo penal (delito) realizado. Este acto previo al envío evita el conocimiento de un hecho que no constituye delito o que corresponde a otra jurisdicción -por ejemplo la civil- dándose la incompetencia para conocer el caso.

Cuando llega al Juez de Instrucción éste todavía tiene la facultad de "archivar" la causa por las mismas razones mencionadas: porque no se ha realizado ninguna figura penal, o porque no se puede proceder, por incompetencia. La resolución del Juez de Instrucción podrá ser apelada únicamente por el ministerio público.

El primer acto que se debe realizar en un proceso penal, después del requerimiento fiscal, es recibir la declaración del imputado. Por eso, si se sospecha que el imputado se va a ocultar, o va a seguir cometiendo delitos, se ordena la prisión preventiva; en caso contrario, simplemente se le entrega una citación para que se presente al Despacho correspondiente. Una vez recibida la "indagatoria" (declaración del imputado) se debe tomar una resolución que puede ser:

a) Procesamiento: cuando existen indicios convincentes de que el delito se cometió y que el imputado es el responsable.

b) Falta de mérito: si en un periodo de 6 días desde que el imputado fue indagado no se encuentran motivos para procesarlo (no se tienen suficientes elementos para creer que el delito se cometió, ni para sobreseerlo ya que no se sabe a ciencia cierta si es el responsable o no del hecho), el Juez debe dictar la falta de mérito debiendo ponerlo en libertad. Este tipo de resolución faculta para continuar la investigación de los hechos y puede ser revocada o reformada durante la instrucción.

Sobreseimiento: Se dicta durante la instrucción, cuando el delito no se cometió, el imputado no tiene nada que ver con el hecho, existe una causa de justificación, o la acción se extinguió. Esta resolución puede cerrar definitivamente el proceso cuando se trata de sobreseimiento total y debe dictarse en sentencia que será apelable por el ministerio público. Debe ponerse al imputado en libertad inmediatamente. Si transcurridos dos meses (y el periodo de prórroga de instrucción) la causa no

se puede sobreseer ni las pruebas son suficientes para elevar a juicio, entonces para no cerrar la causa, el juez debe razonadamente dictar la prórroga extraordinaria, cuyo plazo puede ser de 6 meses a un año dependiendo de la gravedad del delito, en espera de nuevas pruebas. Al cabo de ese plazo, si la situación no ha cambiado debe dictarse un sobreseimiento obligatorio y con ello concluye el proceso. El imputado debe ponerse en libertad. Esta resolución es apelable por el imputado y el Ministerio Público.

Una vez finalizada la instrucción, si el ministerio público considera que hay base para realizar un juicio, hace el "Requerimiento de elevación a juicio", en donde establece los datos del imputado, los hechos y la figura realizada. Este requerimiento faculta al juez de instrucción a dictar un "Auto de elevación a juicio". También podría ser que el ministerio público solicitara un sobreseimiento o una prórroga extraordinaria. Después del auto de elevación a juicio el proceso se pasa al Juzgado Penal (si la Agencia Fiscal no pudo concluir la información sumaria y lo remitió al Juzgado de Instrucción para que éste la concluyera), o al Tribunal Penal para que fije una fecha para el debate y luego se dicte sentencia, que puede ser absolutoria o condenatoria.