



Informe Estado de la Justicia 2022

Manual metodológico

Base de datos de medidas del Ministerio Público ante el covid-19

Elaborado por:
Programa Estado de la Nación
Colaboración de Karlissa Calderón Zúñiga

San José | 2022



Contenido

Presentación	2
Unidad de análisis.....	2
¿Cómo identificar una medida cuando leemos un texto?	2
Criterios y aclaraciones sobre la unidad de análisis	2
Respaldo de medidas de las instancias del Ministerio Público como respuesta al covid-19.....	3
Variables	4
Consecutivo de medida (ID_medida)	4
Identificador del documento (ID_documento).....	4
Tipo de documento (documento)	4
Título del documento (titulo_documento).....	5
Texto de la medida (texto_medida)	5
Tipo de medida (tipo_medida).....	5
Instancia del Ministerio Público (instancia).....	6
Detalle instancia del Ministerio Público (detalle_instancia)	6
Fecha de aprobación del documento (fecha)	6
Efecto de la medida (efecto)	7
Alcance geográfico (alcance)	7
Población vulnerable (poblacion_vulnerable)	7
Tipo de población afectada directamente (tipo_poblacion)	7
Detalle del tipo de población afectada directamente (detalle_poblacion)	8
Mecanismo de control en el texto del documento (mecanismo_control).....	8
Detalle del mecanismo de control en el texto del documento (detalle_control).....	8
Plazo de vigencia (plazo_vigencia)	9
Texto de plazo de vigencia (texto_vigencia)	9
Fecha de vigencia de la medida (fecha_vigencia)	9
Vigencia de la medida (vigencia_medida)	10
Referencias bibliográficas	11

Presentación

El presente manual tiene como objetivo: describir las variables y las categorías utilizadas en la construcción de la base de datos sobre las medidas aprobadas por las instancias del Ministerio Público para garantizar el acceso al proceso penal de manera pronta, cumplida e igualitaria durante la emergencia generada por el covid-19.

El objetivo de esta base de datos es: mapear y sistematizar todas las medidas que están tomando las instancias del Ministerio Público para garantizar el acceso al proceso penal de manera pronta, cumplida e igualitaria durante la emergencia generada por el covid-19 en Costa Rica, con fines de seguimiento, estadísticos y de investigación académica.

Unidad de análisis

Para efectos de la presente base de datos, la unidad de análisis es cada medida tomada por las instancias del Ministerio Público para garantizar el acceso al proceso penal de manera pronta, cumplida e igualitaria durante la emergencia generada por el covid-19. Las medidas son todas aquellas acciones emitidas por las instancias del Ministerio Público que buscan garantizar la continuidad de las actividades y de los procesos de toma de decisiones, la gestión del recurso humano, la prestación de servicios, la transparencia y rendición de cuentas, y la participación ciudadana ante la crisis sanitaria.

¿Cómo identificar una medida cuando leemos un texto?

Una medida es una acción específica para proceder sobre un tema particular, su contenido puede ser de mayor o menor complejidad y con un alcance variable, su importancia radica en ser una medida distinta a las otras, tiene un sentido y una unidad propia, no puede ser subdividida. De la misma manera, un documento podría contener varias medidas. Es importante aclarar que una medida puede estar en uno o varios párrafos, asimismo, un párrafo podría incluir dos o más medidas específicas distintas; por esta razón, el investigador o la investigadora a cargo del llenado de la base de datos debe determinar la cantidad de medidas contenidas en un documento después de su lectura y, en caso de duda, debe consultar.

Criterios y aclaraciones sobre la unidad de análisis

1. La medida corresponde a una acción por parte de una instancia del Ministerio Público, es decir, cuando una instancia por iniciativa propia, una orden o porque sus competencias así lo indican desarrolla nuevas funciones, aplica nuevas regulaciones e intervenciones de política, invierte en nuevos recursos o realiza operaciones con la finalidad expresa de garantizar el acceso al proceso penal de manera pronta, cumplida e igualitaria durante la emergencia generada por el covid-19.
2. La medida es una acción aprobada por la autoridad competente.

3. La medida tiene un documento de respaldo. Por ejemplo: actas, directrices, lineamientos, informes y circulares. Si una medida tiene varios documentos, se tomará como respaldo el documento que posea un rango jerárquico mayor. Además, un documento puede tener varias medidas cuantificables, por esta razón, es indispensable la revisión de todo el documento.
4. Si la función, intención y características de la medida cambian en el tiempo, se registra como una nueva medida. Cada modificación es una nueva medida en la base de datos.
5. Si se amplía o se da una variación en el plazo de una medida, pero la función, intención y características de la medida permanecen intactas, no se registra como una nueva medida.
6. Las reuniones, los anuncios y los reportes no son medidas.

Respaldo de medidas de las instancias del Ministerio Público como respuesta al covid-19

La fuente de información de la base de datos son los documentos oficiales (actas, directrices, lineamientos, informes, circulares, entre otros) que fundamentan las medidas emitidas por las instancias del Ministerio Público para garantizar el acceso al proceso penal de manera pronta, cumplida e igualitaria durante la emergencia generada por el covid-19. La recolección de los documentos oficiales se realiza exclusivamente con el fin de asegurar la adecuada prestación de servicios públicos, así como la eficaz actividad ordinaria del Ministerio Público, por parte de las autoridades oficiales.

En este proceso, únicamente se solicitarán documentos oficiales públicos y datos de registro de las instituciones que sean públicos, anónimos y agregados (globales) con fines de seguimiento, estadísticos y de investigación académica. No se solicitará información personal ni datos sobre las personas usuarias de las instancias del Ministerio Público.

La persona investigadora a cargo de los respaldos de las medidas aprobadas por las instancias del Ministerio Público para garantizar el acceso al proceso penal de manera pronta, cumplida e igualitaria durante la emergencia generada por el covid-19, debe de realizar las siguientes tareas:

1. Encontrar los documentos oficiales (actas, directrices, lineamientos, informes, circulares, entre otros) que fundamentan las medidas de las instancias del Ministerio Público.
2. Respaldo los documentos oficiales en la carpeta “Respaldos” de One Drive.
3. Los documentos oficiales llevarán como nombre el identificador del documento (ver variable).

Variables

En este apartado se detallan las variables y categorías para el análisis de las medidas aprobadas por las instancias del Ministerio Público para garantizar el acceso al proceso penal de manera pronta, cumplida e igualitaria durante la emergencia generada por el covid-19.

Consecutivo de medida (ID_medida)

Se indica un número consecutivo a cada medida de la base de datos, iniciando con el número uno (1).

Identificador del documento (ID_documento)

Se indica un número consecutivo a cada norma, iniciando con el número uno (1).

Tipo de documento (documento)

Se especifica el medio por el que se emite la medida.

Cuadro 1

Tipo de documento.

Tipo de documento	Definición del tipo de documento
Acuerdo	Decisión tomada por un órgano administrativo competente sobre un tema en que se haya pronunciado, además, contiene una declaración del órgano administrativo de carácter unilateral, emitido por la junta directiva de una institución pública.
Acta	Resolución oficial escrita de lo tratado o acordado en una junta o reunión, o de algo que ocurre. Relación de un suceso o atestiguamiento de un hecho autorizado por un notario, un juez u otra autoridad.
Circular	Comunicación dirigida por una autoridad superior para informar a sus subalternos eventos, circunstancias o hechos, emitido por la dirección de un ministerio u órgano adscrito y la presidencia ejecutiva de una institución autónoma.
Comunicado	Texto establecido y firmado por una institución pública, publicado en la página oficial de dicha institución.
Convenio	Acuerdo de voluntades entre dos o más instituciones públicas o entre una institución pública y un ente privado, con el propósito de establecer una interrelación de cooperación para satisfacer el interés público.
Directriz	Conjunto de instrucciones o normas generales para coordinar la ejecución de una actividad, emitida por el ministerio rector.
Informe	Documento que describe o da a conocer datos precisos sobre el estado de una actividad, estudio o proyecto, referente a un caso específico, para conocer resultados de procesos administrativos.

Lineamiento	Conjunto de normas y procedimientos que deben acatarse en una organización o por parte de un grupo de personas en determinados actos, emitidas por un ministerio, un órgano adscrito a un ministerio y la dirección de una institución autónoma. Incorpora los planes de acción, programas y protocolos.
Memorándum	Informe o comunicación en que se exponen los hechos o razones para que se tengan en cuenta en determinados asuntos.
Oficio	Documento que comunica un acuerdo, un dictamen, un informe, una orden, una resolución, entre otros, emitido por la dirección y/o gerencia de una institución pública.
Resolución	Acto administrativo que acopia la decisión de un órgano administrativo competente y da fin a un procedimiento resolviendo los asuntos planteados en el mismo, a su vez, puede contener disposiciones normativas, emitido por el despacho de un ministerio o la dirección de un órgano adscrito a un ministerio. En el caso de las universidades, las resoluciones son emitidas por la rectoría.
NI	Cuando el documento no indica explícitamente su tipo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Arévola Jordán, 2003, el Centro de Información Jurídica en Línea, s.f., Tribunal Registral Administrativo, 2018, y Valdelande, 2007.

Título del documento (titulo_documento)

Debe registrarse el número y el título completo del documento tal y como aparece en la fuente.

Texto de la medida (texto_medida)

Debe registrarse literalmente aquella parte del texto de la norma al que pertenece la medida, que se refiera expresamente a la medida y como aparece en el documento fuente, siempre y cuando este refleje la función, intención y características principales de la medida. No debe mezclarse el texto de dos o más medidas. Es incorrecto poner todo el texto contenido de la norma, salvo cuando la norma contenga solo una medida y, aún en este caso, solo poner la parte referente a la medida, excluyendo motivaciones, reflexiones y consideraciones.

Tipo de medida (tipo_medida)

Esta variable realiza una clasificación simplificada del tipo de medida según los efectos que se buscan.

Cuadro 2

Tipo de medida.

Tipo de medida	Definición del tipo de medida
----------------	-------------------------------

Atención a usuarios y virtualización de trámites y servicios	Corresponde a los nuevos servicios en la atención a personas usuarias; además de la virtualización de trámites y servicios por parte de las instancias del Ministerio Público.
Campañas y materiales informativos	Corresponde a las nuevas campañas y materiales informativos por parte de las instancias del Ministerio Público.
Capacitaciones	Corresponde a las nuevas capacitaciones por parte de las instancias del Ministerio Público.
Gestión del personal	La medida refiere a la gestión del personal. Por ejemplo: medidas sobre teletrabajo, jornadas laborales, adelanto de vacaciones, entre otras.
Mesas de coordinación	La medida promueve la conformación de mesas de coordinación.
Operaciones de vigilancia y de limpieza	Corresponde a las nuevas operaciones de vigilancia y limpieza por parte de las instancias del Ministerio Público.
Reactivaciones de trámites y servicios públicos	La medida refiere a la reactivación de trámites y servicios públicos.
Suspensiones de trámites y servicios públicos	La medida refiere a la suspensión de trámites y servicios públicos.
Otros	Cuando la medida no calce en ninguna de las opciones anteriores.

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Instancia del Ministerio Público (instancia)

Debe registrarse el tipo de instancia del Ministerio Público responsable de emitir la medida:

- Corte Suprema de Justicia
- Fiscalía General
- Fiscalías Especializadas
- Fiscalías Territoriales
- Oficinas y unidades del Ministerio Público

Detalle instancia del Ministerio Público (detalle_instancia)

Aquí se registra el nombre de la instancia del Ministerio Público responsable de emitir la medida.

Fecha de aprobación del documento (fecha)

Corresponde a la fecha exacta en la que el documento fue aprobado por la institución. Para efectos de la base de datos, la fecha siempre se debe registrar con el formato Día/Mes/Año siempre. Por ejemplo, el 18 de marzo de 2020 debe indicarse de la siguiente forma: 18/3/2020.

Efecto de la medida (efecto)

Esta variable señala el efecto de la medida sobre las personas y las comunidades. A continuación, se detallan los tipos de efecto y su definición, asimismo, los tipos de medidas correspondientes a cada tipo de efecto.

Cuadro 3

Tipo de efecto de la medida.

Tipo de efecto	Definición del tipo de efecto
Alto	Medidas con efectos directos sobre los derechos fundamentales de las personas y la provisión de servicios públicos. Por ejemplo: atención a usuarios y virtualización de trámites y servicios, reactivaciones de trámites y servicios públicos y suspensiones de trámites y servicios públicos.
Medio	Medidas administrativas y operativas con efectos sobre las entidades y sus funcionarios públicos. Por ejemplo: capacitaciones, mesas de coordinación y operaciones de vigilancia y de limpieza.
Bajo	Medidas administrativas con efectos no identificados. Por ejemplo: campañas y materiales informativos y otros.

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Alcance geográfico (alcance)

Esta variable señala el alcance territorial de la medida.

Cuadro 4

Tipo de alcance geográfico.

Tipo de alcance geográfico	Definición del tipo de alcance geográfico
Nacional	La medida afecta todo el territorio nacional.
Subnacional	La medida afecta una parte del territorio nacional.
NI	La medida no indica el alcance geográfico.

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Población vulnerable (poblacion_vulnerable)

Esta columna está definida para señalar si la medida afecta directamente una población vulnerable. Se insertará “SI”, si la respuesta es afirmativa, “NO” si es negativa.

Tipo de población afectada directamente (tipo_poblacion)

Debe registrarse el tipo de población afectada directamente por la medida:

- Personas funcionarias
- Personas usuarias
- NI (en caso de que el documento no indique explícitamente el tipo de población afectada directamente por la medida)

Detalle del tipo de población afectada directamente (detalle_poblacion)

Debe registrarse el tipo de población afectada directamente por la medida. En caso de que el documento no indique explícitamente el tipo de población se deberá registrarse “NI”.

Recuadro 1.

Detalle del tipo de población afectada directamente por la medida.

Mujeres en condición de vulnerabilidad
Personas adultas mayores
Personas con covid-19
Personas con factores de riesgo ante el covid-19 (por ejemplo: diabéticos, cardiópatas, hipertensos, personas con padecimientos pulmonares, cáncer o alguna enfermedad que comprometa el sistema inmune)
Personas en condición de pobreza y situación de calle
Personas en situación de discapacidad
Personas indígenas
Personas menores de edad
Personas privadas de libertad
Población de zonas rurales
Población de zonas urbanas
Población en condición de vulnerabilidad (cuando la medida afecta directamente a poblaciones en condición de vulnerabilidad sin detallar su tipo)
NI (cuando el documento no indica explícitamente el tipo de población)

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Mecanismo de control en el texto del documento (mecanismo_control)

Esta columna está definida para señalar si el texto del documento indica explícitamente el mecanismo de control: herramienta que permite la revisión, verificación y/o comprobación de diversos actos, acciones y normas con el fin de “evitar el ejercicio abusivo o no conforme a derecho del poder” (Huerta 2003, p.930). Se insertará “SI”, si la respuesta es afirmativa, “NO” si es negativa y “NA” en caso de no aplicar.

Detalle del mecanismo de control en el texto del documento (detalle_control)

Aquí se registra el mecanismo de control indicado explícitamente en el texto del documento. En caso de que el texto del documento no indique el mecanismo de control, se deberá señalar “NI”.

Cuadro 5

Tipo de mecanismo de control.

Tipo de mecanismo de control	Definición del tipo de mecanismo de control
------------------------------	---

Levantamiento de información	Si el texto de la norma indica que la institución debe realizar un levantamiento de información (listas, datos, entre otros) con la cantidad de afectados que se acogieron a la medida.
Entidad de control interno	Si el texto de la norma indica que la instancia del Ministerio Público debe enviar la información de afectados hacia alguna entidad de control interno del Ministerio Público (ejemplo: Oficina de Control Interno, Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión de Fiscalías (UMGEF), profesionales en administración, entre otros).
Entidad de control externo	Si el texto de la norma indica que la instancia del Ministerio Público debe enviar la información de afectados hacia alguna entidad de control externo (ejemplo: Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República, Procuraduría de la Ética, Auditoría Judicial, Inspección Judicial, entre otros).
Fiscalización del órgano rector	Si el texto de la norma menciona la fiscalización del órgano rector (ejemplo: Dirección de Planificación, Dirección Ejecutiva, Departamento Financiero Contables, órganos administrativos, secretarías técnicas, comisiones del Consejo Asesor, entre otros).
Otro	Cuando la norma cuenta con otro mecanismo de control que no calce en ninguna de las opciones señaladas anteriormente.
NI	Cuando la norma no indica un mecanismo de control.

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Plazo de vigencia (plazo_vigencia)

Esta columna está definida para señalar si la medida detalla el plazo de vigencia. Se insertará “Si”, si la respuesta es afirmativa, “No” si es negativa.

Texto de plazo de vigencia (texto_vigencia)

Debe registrarse el texto completo del plazo de vigencia la norma. En caso de que el documento no indique explícitamente el plazo de vigencia, se deberá registrarse “NI”.

Fecha de vigencia de la medida (fecha_vigencia)

Corresponde a la fecha de vigencia de la medida, es decir, cuando la medida comienza a regir. Para efectos de la base de datos, la fecha siempre se debe registrar con el formato Día/Mes/Año siempre. Por ejemplo, el 18 de marzo de 2020 debe indicarse de la siguiente forma: 18/3/2020. En caso de que el documento no indique explícitamente la fecha de vigencia, se deberá registrarse “NI”.

Vigencia de la medida (vigencia_medida)

Esta columna está definida para señalar si la medida se encuentra vigente o activa. Se insertará “Si”, si la respuesta es afirmativa, “No” si es negativa.

Referencias bibliográficas

Arévola Jordán, V. 2003. *Diccionario de términos archivísticos*. Ediciones del Sur. Buenos Aires. En: <<http://www.actiweb.es/itsam/archivo8.pdf>>

Centro de Información Jurídica en Línea. s.f. *Convenios de colaboración y cooperación*.

Huerta Ochoa, C. 2003. *La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXVI, núm. 108, pp. 927-950. En: <<https://www.redalyc.org/pdf/427/42710806.pdf>>

Tribunal Registral Administrativo. 2018. *Instructivo para la elaboración de tipos documentales*. En: <<https://www.tra.go.cr/sites/default/files/Instructivo%20para%20la%20elaboracion%20de%20tipos%20documentales.pdf>>

Valdelande, V. 2007. *Documentación de resoluciones y acuerdos*. En: <<http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAA0tTUzO1stSi4sz8PFsjAwNzQ0NDY5BAZlqlS35ySGVBqm1aYk5xKgAEXUHONQAAAA==WKE>>