

CAPÍTULO CUATRO

4

Aportes para el análisis automatizado de las sentencias

DE LA SALA CONSTITUCIONAL

► Hallazgos relevantes

- Entre 1989 y 2018 la Sala Constitucional emitió 348.452 sentencias. El 52,9% estuvieron asociadas a cinco grandes temas: trabajo, pronta resolución, salud, petición y penal.
- 9 de cada 10 sentencias emitidas por la Sala Constitucional en el período 1989-2018 se dieron a raíz de la presentación de un recurso de amparo. Es decir, fueron procesos de judicialización impulsados “de abajo hacia arriba”.
- El 34,3% de los recursos que se presentaron ante la Sala Constitucional entre 1989 y 2018 fueron rechazadas, un 28,6% declaradas sin lugar y en menos del 25% la Sala acogió todas las pretensiones de la parte recurrente. Estos datos evidencian una tendencia hacia la autocontención por parte del ente constitucional.
- El plazo promedio de resolución de las sentencias se redujo: pasó de 679 días calendario en 2002 (punto máximo de la serie), a 37 en 2018.
- Un ejercicio de clasificación de las sentencias según su grado de citación en otros fallos permitió determinar que los más citados se caracterizan por estar vinculados mayoritariamente a cinco temas: ambiente, trabajo, petición, pronta resolución y servicios públicos.
- El 50,5% de las sentencias más citadas tiene un “Se ordena” específico. Es decir, la Sala Constitucional indica a las partes recurridas qué deben hacer para resolver la situación que generó el fallo.
- El 97,9% de los recurrentes en las sentencias más citadas correspondieron a personas físicas. De estos, el 76,9% fueron hombres.
- El 31,6% de las partes recurridas en las sentencias más citadas por la Sala Constitucional fueron ministerios, municipalidades (21,1%) e instituciones autónomas (13,7%).
- El 62,1% de las sentencias más citadas tiene un carácter “individual”. Esto significa que el recurso se orientó a resolver un caso o situación individual. El porcentaje restante tiene un carácter colectivo, es decir, son sentencias que afectan a un grupo de personas y trascienden a quien presentó el recurso.

CAPÍTULO CUATRO

4

Aportes para el análisis automatizado de las sentencias

DE LA SALA CONSTITUCIONAL

Índice

Hallazgos relevantes	153
Introducción	155
Antecedentes	156
Conceptos básicos	158
Atributos de una sentencia estructural	159
Criterios pertinentes para el trabajo empírico con el concepto de sentencia estructural	161
Una nueva categoría por explorar: las sentencias referentes	162
Tendencias generales del comportamiento de la jurisdicción constitucional	162
Amplio y extendido uso de recursos de amparo	162
evidencia protagonismo de la ciudadanía	162
Cinco áreas temáticas concentran agenda de la Sala Constitucional	163
Mayor autocontención en asuntos de trabajo, pronta resolución y trámite	164
Se reduce el plazo promedio de resolución de las sentencias	165
Resultados de la investigación	166
Aportes para la identificación de “sentencias estructurales” de la Sala Constitucional	166
“Sentencias referentes”: una aproximación al análisis de la jurisprudencia constitucional	172
Nota especial: el reto pendiente de una estrategia robusta de clasificación de “sentencias estructurales” para toda la jurisprudencia constitucional	183
Conclusiones y recomendaciones	183
Principales conclusiones	186
Agenda pendiente de investigación	187
Recomendaciones	187
Metodología	188

Introducción

La Sala Constitucional ha sido uno de los principales objetos de estudio del *Informe Estado de la Justicia*, como parte de la indagación acerca del papel que desempeña el Poder Judicial dentro del sistema político-institucional de la democracia costarricense. Desde esta perspectiva, fenómenos como la judicialización de la política y el activismo judicial han sido foco de atención en las distintas ediciones del Informe. Para ello, se han utilizado diferentes perspectivas conceptuales y enfoques metodológicos que van desde el estudio de casos y la aplicación de encuestas y consultas, hasta el uso de técnicas estadísticas complejas como el análisis de redes, el análisis de supervivencia y el análisis de clústeres.

Pese al conocimiento generado por las investigaciones, el estudio sobre el alcance e implicaciones de sus decisiones sobre la jurisprudencia, el sistema democrático y el desarrollo humano sigue siendo un tema poco explorado en los estudios empíricos. Así las cosas, el presente capítulo es un primer paso para solventar esos vacíos, mediante la aplicación de herramientas de inteligencia artificial y análisis automatizado de textos a todas las resoluciones judiciales de la Sala Constitucional.

Gracias al convenio entre el Programa Estado de la Nación-Conare y el Poder Judicial fue posible examinar empíricamente el comportamiento de este tribunal a largo plazo, con base en la información recopilada a partir de las sentencias que ha emitido desde su creación en 1989. Esta información permitió conocer mejor las tendencias que caracterizan su accionar en el sistema democrático costarricense y profundizar en el alcance y efectos de sus resoluciones.

La información recopilada y sistematizada a partir

del uso de herramientas de análisis automatizado de textos permitió estudiar variables de orden más analítico que no habían sido tratadas de manera empíricamente sistemática en la literatura costarricense; por ejemplo, los principales lineamientos jurisprudenciales utilizados y generados por la Sala Constitucional a partir de sus sentencias, el nivel de activismo judicial del ente constitucional (con base en el análisis de sus resoluciones), el grado de influencia de las sentencias, los razonamientos de las personas magistradas para decidir sobre los asuntos que les son consultados, la interpretación de las fuentes jurídicas, la identificación de códigos, palabras o muletillas clave en los textos jurídicos.

Internacionalmente, el uso de herramientas de inteligencia artificial y análisis de texto es cada vez más frecuente en el campo de los estudios judiciales. Además, sus aplicaciones son cada vez más diversas: van desde la estandarización, clasificación y sistematización de grandes cantidades de datos, hasta la identificación de tendencias y patrones de votación, la extracción de argumentos y justificaciones jurídicas de casos legales (Wyner et al., 2014), así como la predicción de sentencias. En tal sentido, se espera que investigaciones como la planteada, en combinación con otras fuentes, den pie a nuevos aportes para la toma de decisiones, la formulación de políticas públicas y la deliberación y evaluación del sistema de administración de justicia.

Es importante recordar que la Sala Constitucional tiene como principal función “garantizar la dignidad, las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos” (Sala Constitucional, 2022a). Para ello pone a disposición de los distintos grupos sociales un conjunto de procedimientos (recurso de amparo, hábeas corpus, acción de inconstitucionalidad, entre otros) mediante los cuales las personas buscan respuestas expeditas a sus demandas, la solución a sus conflictos o la posibilidad de colocar sus intereses en la agenda pública.

Al igual que en otros países de América Latina, Norteamérica y Europa, en Costa Rica la ciudadanía hace un amplio y frecuente uso de estas herramientas, situación que, para algunos, resulta positiva en tanto evidencia “el empoderamiento de la ciudadanía para defender y exigir el cumplimiento de sus derechos por medio de los tribunales” (PEN, 2015), mientras que, para otros, resulta negativa porque demuestra una mayor “judicialización de la política”; es decir, una

“creciente influencia de las Cortes sobre asuntos que antes se consideraban exclusivos de la esfera política” (Tate y Vallinder, 1995), con las consecuentes implicaciones que esto puede tener sobre el Estado de derecho, el sistema democrático y la vida en sociedad.

La función de las salas, cortes o tribunales se pueden caracterizar a partir de dos fenómenos. Por un lado, está el activismo judicial. Estos entes “realizan interpretaciones que no se circunscriben a las normativas, sino que flexibilizan, actualizan y amplían criterios, basándose en una lectura del contexto y asumiendo un rol como colegisladores y coadministradores” (PEN, 2015). Por otro, la autocontención, es decir, cuando se aplican “con prudencia las técnicas de la interpretación constitucional, [sin pretender] usurpar las funciones que la Constitución atribuye a otros órganos” (Carpizo, 2009).

A partir de los elementos expuestos, en este capítulo se efectúa un primer intento de identificación de las denominadas “sentencias estructurales” emitidas por la Sala Constitucional durante el período 1989-2021. Se procuró conocer sus características, enfoque y énfasis. Asimismo, se avanzó en la construcción de perfiles de las sentencias según su grado de influencia (para más detalles véase la sección “Conceptos básicos” de este capítulo). Este esfuerzo no solo permitió avanzar metodológicamente en el estudio empírico del concepto de “sentencia estructural”, sino que es un paso en la creación de una plataforma que permita a la misma Sala un examen más profundo de su propia jurisprudencia.

Antecedentes

Con el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015), el Programa Estado de la Nación inaugura una línea de investigación sobre *judicial politics* o la “política en lo judicial”¹, con el objetivo de generar conocimiento veraz, actualizado y sistemático en un área de interés y relevancia para la sociedad costarricense. En este Informe se desarrollaron dos investigaciones en esta materia. En el capítulo 6 se analiza el alcance de la jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre la entrega de medicamentos por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Para este estudio se utilizó la base de datos de los recursos de amparo sobre este tema interpuestos en el período 2006-2013. Con esta información fue posible, entre otras cosas, examinar lo siguiente: si la Sala Constitucional ha modificado

¹ Por *judicial politics* se entiende un enfoque de investigación que aborda el funcionamiento del poder judicial como un actor institucional dentro del sistema político y concibe los servicios que presta como política pública, entendiendo que están relacionados, por lo tanto, con los conflictos sociales y políticos en una sociedad. Desde esta perspectiva, se trabajan temas como la administración de la justicia, el gobierno judicial, la independencia judicial, el comportamiento judicial y la toma de decisiones, la política pública judicial, y, más recientemente, la relación entre los tribunales judiciales y otros actores políticos.

los procesos institucionales de la CCSS en lo que concierne a la prescripción de medicamentos; el tipo de medicamentos solicitados, la frecuencia con que motivan recursos de amparo y los centros médicos que más generan estas demandas; además, el costo financiero aproximado que han tenido las decisiones judiciales en el presupuesto de la CCSS, aspecto que constituye una de las principales críticas de la institución con respecto a las sentencias del tribunal constitucional (PEN, 2015).

En términos generales, la investigación encontró que entre 2006 y 2013, al menos 1.316 personas plantearon un recurso de amparo como estrategia para conseguir un medicamento. Esa cifra representa un 30% del total de recursos presentados en ese período por temas relacionados con el derecho a la salud. Al mismo tiempo, se determinó que 6 de cada 10 recursos interpuestos fueron declarados con lugar, lo que significa que la tasa de éxito en esta materia es alta. Por último, un cálculo hecho para ese Informe encontró que los fármacos otorgados como resultado de este tipo de proceso equivalen a un 1,5% del presupuesto total que la CCSS destina a la compra de medicamentos. Por tanto, el impacto sobre las finanzas de la institución es bajo.

La segunda investigación, incluida en el capítulo 7 de esa edición del Informe, estudió la intervención de la Sala Constitucional en el procedimiento parlamentario por medio de las consultas de control previo, especialmente las de carácter facultativo (Echandi, 2014). El análisis se enfocó en cuatro grandes temas: la interpretación que hace la Sala de sus competencias en materia de control preventivo, las implicaciones prácticas de sus sentencias para el trámite legislativo, el examen de algunos proyectos en particular que han generado tensión entre el Congreso y el tribunal constitucional y el uso de la consulta facultativa como herramienta de control político. Para desarrollar estos temas, se construyó una base de datos de las consultas de constitucionalidad para el período 1990-2013 y se realizó una investigación exhaustiva de la jurisprudencia constitucional sobre el tema, observando tanto las características de los procesos como la evolución de la línea jurisprudencial en el tiempo, sobre todo en lo concerniente a las interpretaciones en que la Sala misma expande o restringe sus competencias (PEN, 2015).

Los hallazgos mostraron que, si bien en la gran mayoría de los casos la Sala Constitucional se ha “autocontenido” en la fijación de sus límites, en unos pocos de los proyectos consultados sus dictámenes tienen un efecto de “colegislación”. Por ejemplo, cuando define y establece parámetros para algunos de los principios que deben respetarse en el procedimiento legislativo,

tema que ha sido objeto de conflictos entre el Congreso y el Poder Judicial. Pese a lo anterior, llama la atención que, aunque las sentencias que señalan vicios de fondo no son vinculantes, el Congreso acata cerca del 90% de las observaciones de la Sala.

En el *Segundo Informe Estado de la Justicia* (2017) se estudió el control constitucional que realiza la Sala Constitucional, a partir del trámite de acciones de inconstitucionalidad (AI) para el período 2005-2015 (capítulo 5). En esta ocasión el objetivo fue responder tres preguntas: ¿quiénes utilizan las AI y para qué?; ¿cómo vota la Sala Constitucional estas acciones y si existen patrones de votación según los temas y la conformación de este órgano?; y ¿cómo se manifiesta la judicialización de la política en la tramitación de las AI? Para ello se utilizaron fuentes de información como el compendio de estadísticas judiciales del Poder Judicial, así como las bases de datos Admisibilidad y Resueltos construidas por el PEN para este capítulo. Cabe destacar que el estudio de los patrones de votación se realizó mediante un análisis de redes (PEN, 2017).

Los resultados de la investigación mostraron que, en el período 1990-2010, el tribunal constitucional ejerció un control más activista, mientras que a partir de 2011 ha tendido a la autocontención al decidir si admite y declara con lugar los casos presentados. Además, en este indicador la Sala mostró un comportamiento diferenciado en temas y años específicos. Por ejemplo, hay altos porcentajes de acciones declaradas con lugar en las causas relacionadas con convenciones colectivas, medio ambiente, pensiones y tránsito. Otro hallazgo relevante es que en la década 2005-2015 fue más difícil para la Sala llegar a consenso, pues disminuyeron las resoluciones unánimes (votación 7-0) para dar paso a una mayor cantidad de votos divididos, notas separadas y adición de razones a los argumentos de la mayoría, fenómenos que indican una composición más plural, a la que se le dificulta llegar a acuerdos consensuados. Sin embargo, tampoco hay una clara polarización, pues las votaciones 4-3 continuaron siendo una proporción minoritaria del total.

Por último, en el *Tercer Informe Estado de la Justicia* (2020) se estudió el papel del Poder Judicial como actor del sistema político (capítulo 7). La información analizada en las ediciones previas del Informe había puesto de relieve que el Poder Judicial es una pieza fundamental para comprender la evolución de la democracia costarricense y que, por lo tanto, conocer y caracterizar sus relaciones con otros actores, así como su alcance y efectos, es esencial para conocer la dinámica del Estado de derecho en el país.

Para aproximarse a este tema se examinó el impacto del control de constitucionalidad que lleva a cabo

la Sala Constitucional previamente y *a posteriori*, así como el proceso de nombramiento de magistraturas que efectúa el Congreso. Con base en ello, se describió de manera general el vínculo entre los poderes Judicial y Ejecutivo, a partir del análisis de las acciones de inconstitucionalidad presentadas contra actos o normas emitidas por el Ejecutivo, con énfasis en los decretos que se han sometido a control desde la década de los noventa; además, se estudió la relación entre el Poder Judicial y la sociedad, con base en la cobertura que realizan los medios de comunicación y la valoración que hace la ciudadanía del órgano judicial. Para ello, se actualizaron las bases de datos del PEN sobre acciones de inconstitucionalidad, control previo de constitucionalidad y nombramiento de magistraturas; además, se consultaron encuestas y otros estudios e investigaciones desarrolladas por entes nacionales e internacionales.

Entre las principales conclusiones del estudio están que el Poder Judicial mantiene intensas y complejas relaciones con el sistema político, como parte del esquema de pesos y contrapesos del diseño constitucional que caracteriza a la democracia costarricense. Otro de los hallazgos fue que, como resultado de las interacciones del Poder Judicial con otros actores del sistema político, y de sus decisiones en otros campos, el interés de los medios de comunicación en el quehacer del ente judicial ha aumentado, lo cual genera una mayor cobertura de su gestión y mayor presión sobre sus actuaciones. Paralelamente, se observó un deterioro de la confianza ciudadana en la Corte Suprema de Justicia, el tribunal de mayor jerarquía en el Poder Judicial.

Los estudios descritos han contribuido, desde diferentes perspectivas y con distinto alcance, a ampliar el acervo de información y el análisis sobre la gestión judicial en Costa Rica, así como a mejorar el debate sobre los principales desafíos en este campo. También han identificado nuevos retos, vacíos de información, puntos ciegos y oportunidades de mejora para el sistema judicial, lo que evidencia la importancia de seguir profundizando, ampliando e innovando los ejercicios de investigación. Esta importancia se refuerza si se consideran los cambios en la percepción y demandas de los distintos grupos sociales, la composición y características de la población y las restricciones fiscales que enfrenta el país, tanto como los nuevos escenarios generados en el marco de circunstancias extraordinarias como la pandemia por covid-19 (véase el capítulo 2 de este Informe).

Conceptos básicos

Las sentencias judiciales son la principal manifestación material y formal de la labor que realizan las cortes supremas, tribunales y salas constitucionales. En la literatura es posible identificar diversas formas de entender el concepto “sentencias”. En algunos casos se concibe como un acto o hecho jurídico (Romero, 2012), como instrumento de realización de la justicia (Andruet, s.f.), como fuente de derechos reales y personales, o como norma jurídica (E²: Cabrera, 2022). En otros, se estudia la sentencia como un “acto procesal conclusivo, mediante el cual el órgano jurisdiccional resuelve la causa, sea que juzgue sobre el fondo del asunto, sea que lo haga sobre cuestiones previas que puedan impedir un juicio sobre el fondo” (Trejo, s.f.).

Entre las definiciones de sentencia está la desarrollada por la *Cornell Law School* (2021), según la cual una sentencia refiere “a la decisión de un tribunal sobre la petición de una parte o la solicitud de un auto”. Para Herrera (2008), “la sentencia es un acto de declaración en la que se puede extinguir, modificar o reconocer una situación jurídica emanada de una autoridad pública, parte integrante de un poder del Estado que le ha conferido esa potestad y que debe ejercerla de acuerdo a su propia competencia”. Por su parte, el Instituto de Investigaciones Jurídicas determina que una sentencia “es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminal normal del proceso” (UNAM, 2022). Por último, según Romero (2012), “la sentencia judicial no recoge una declaración de voluntad de las partes, en la forma en que lo hace un acto o contrato suscrito ante un ministro de fe. Por el contrario, este acto procesal contiene una serie de enunciados fácticos y jurídicos que pronuncia un juez para decidir un conflicto con relevancia jurídica”.

Si bien una sentencia es, como se indicó, un acto jurídico, Andruet (s.f.) plantea que “la sentencia también es una expresión de la actividad humana que resulta ser ejecutada”. Por tanto, “refleja siempre una determinada personalidad de quien la realiza”. En una línea similar, Florián (1990) menciona que “la sentencia es un producto de la actividad cognoscitiva del hombre”. En síntesis, “la sentencia es la redacción de un acontecimiento social de trascendencia directa (...), de ahí que el juzgador trasciende de la esfera judicial a otras, por lo cual, además de ser un vigilante de los principios de legalidad, seguridad jurídica y respeto a los derechos

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

y garantías constitucionales, su resolución se convierte en un testimonio del concepto jurisprudencial del poder que representa, asumiendo y demostrando *per se*, cuál es el concepto de doctrina judicial que en una forma u otra afecta el desarrollo armónico crucial de la estructura judicial” (Herrera, 2008).

Con base en los aspectos señalados, es posible afirmar que una sentencia judicial es una resolución jurídica que se origina por múltiples razones, que van desde un conflicto o tensión entre actores sociales, la acción u omisión del Estado hasta el incumplimiento de los derechos fundamentales reconocidos en la legislación nacional e internacional.

En el caso de la Sala Constitucional de Costa Rica, la sentencia es un fallo jurídico que representa el resultado de un procedimiento interpuesto ante el ente constitucional por la ciudadanía o las elites políticas, con alguno de los siguientes propósitos: garantizar los derechos y libertades fundamentales, consagrados en la Constitución Política y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos; proteger la libertad e integridad de la persona humana, así como la libertad de tránsito, aclarar dudas de constitucionalidad sobre una norma o acto que deban aplicar o de un acto, conducta u omisión que deban juzgar y fiscalizar que las leyes y otras disposiciones generales no lesionen el derecho constitucional (Sala Constitucional, 2022a).

Atributos de una sentencia estructural

Pese a tener la misma naturaleza, las sentencias judiciales no son iguales, no cumplen la misma función ni tienen el mismo alcance. Estos atributos pueden variar según el país o ente judicial que las emita, así como su ámbito de acción. En tal sentido, se han planteado algunas categorías para su clasificación y estudio. Así, por ejemplo, se pueden catalogar según su contenido o sus efectos. En el primer caso, pueden determinarse como resoluciones con contenido decisorio y sin contenido decisorio (Cavani, 2017) o por el contenido de su solución en total o parcial (Jiménez y Fernández, 2018). En el segundo, pueden ordenarse –desde una concepción clásica– como estimatorias o desestimatorias (Gozaíni, s.f.). Estas últimas, a su vez se pueden desagregar en aditivas, exhortativas, interpretativas y sustitutivas (Miranda, 2018).

En Costa Rica, desde su creación en 1989, la Sala Constitucional ha emitido poco menos de 440.000 sentencias, en respuesta a las acciones planteadas por diversos actores sociales y políticos. Con estas resoluciones, el ente constitucional “ha dado contenido al catálogo de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política” (Miranda, 2018) y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Al mismo tiempo ha desarrollado una amplia tipología de sentencias. Pese a su importancia, el volumen de resoluciones ha dificultado determinar con precisión el tipo de fallos que está generando la Sala, sus principales características, los elementos que las diferencian y, fundamentalmente, su alcance y sus efectos sobre la jurisprudencia, el Estado de derecho y el desarrollo humano sostenible.

Pese al relativo poco desarrollo de los estudios sistemáticos para la clasificación de las sentencias constitucionales, es posible identificar algunos ejercicios puntuales en esta línea. El Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional ordena las sentencias en su sistema de búsqueda de información judicial (Nexus) en tres clases, a saber: resolución clave, resolución relevante y resolución estructural. Las resoluciones claves cuentan con fundamentación y contenido jurídico, pues citan principios y sentencias de otros tribunales; versan sobre temas nuevos que reconocen nuevos derechos y afectan o benefician a un sector grande de la población y que presentan un cambio de criterio. Las resoluciones relevantes comprenden aquellos fallos que reiteran un criterio, que son ampliamente consultadas por sectores y que, previamente, fueron clasificadas como sentencias clave. Por último, se registran como estructurales las sentencias en las que la Sala trate un problema estructural y, sumado a lo anterior, cuando para resolverlo aborde esa falencia en su parte dispositiva ordenando a distintos obligados medidas concretas para solucionar (E: Villegas, 2022).

El Centro también cataloga las resoluciones en sentencias de control de constitucionalidad, sentencias que desarrollan artículos constitucionales, sentencias que desarrollan artículos de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (n° 7135), sentencias que desarrollan principios y sentencias ligadas a los fallos que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si bien se trata de un esfuerzo muy importante, estas categorías siguen siendo muy amplias y generales y, por ende, ofrecen pocas pistas para su interpretación y análisis. Además, el estudio no ha podido extenderse a la totalidad de las sentencias de la Sala sino solo a un subconjunto de ellas.

Paralelamente, es posible encontrar estudios de caso en los que se analizan las sentencias según el pronunciamiento del tribunal constitucional. Por ejemplo, las sentencias constitucionales en materia ambiental emitidas por la Sala han sido catalogadas por Peña (2016) según el contenido normativo de sus disposiciones usando el método de la interpretación. Por su parte, Jiménez y Fernández (2018) separaron las sentencias resultado de acciones de inconstitucionalidad en tres categorías, considerando sus efectos en el tiempo:

retroactivas, pro futuro o diferidas. Los mismos autores han clasificado las resoluciones de las consultas judiciales y legislativas de la Sala Constitucional para el período 2006-2016, por el contenido de su solución, en estimatorias simples, interpretativas y sustitutivas.

El presente capítulo se enfoca en las llamadas “sentencias estructurales” o “microsentencias”. Si bien el origen del término y de la figura se encuentra en las *structural injunctions* de la jurisprudencia estadounidense, en la actualidad es posible encontrar sentencias de este tipo en buena parte de los países que tienen sistemas de justicia constitucional (Osuna, 2015) como Argentina, Canadá, Colombia, India, Perú, Sudáfrica y Costa Rica. Según Meza, Navarro y Quintero (2011), las sentencias estructurales “pueden ser definidas como un mecanismo o técnica jurídica mediante la cual se declara que ciertos hechos resultan abiertamente contrarios a la Constitución, por vulnerar de manera masiva derechos y principios consagrados en la misma, en consecuencia, insta a las autoridades competentes, para que en el marco de sus funciones y dentro de un término razonable, adopten las medidas necesarias para corregir o superar tal estado de cosas”.

En las sentencias estructurales, “el juez constitucional va más allá de resolver el caso concreto, pues, ante la existencia de problemas generales y reiterados que implican violaciones sistemáticas de derechos fundamentales en contra de un número indeterminado de personas, realiza un esfuerzo por darle efectividad y fuerza normativa a la Constitución. Los jueces comprueban, por su experiencia, que hay causas estructurales (de ahí el nombre de la sentencia) que de modo sistemático producen ese déficit de derechos humanos, y que los casos que llegan a sus despachos, si se resuelven apenas como remedios individuales, no logran subsanar la problemática que se advierte en cada uno de los expedientes” (Bazán y Steiner, 2015).

En este tema, la Corte Constitucional Colombiana ha hecho importantes contribuciones a la doctrina constitucional. Por un lado, desarrolló el concepto “estado de cosas inconstitucional” (ECI). Por otro, en la sentencia T-025/2004 enumeró los factores que se deben tener en cuenta para determinar la existencia de un estado de cosas inconstitucionales que deriva en la necesidad de emitir una sentencia estructural, a saber: la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; la no expedición de

medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante y el hecho de que, si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial (Miranda, 2018 y Sánchez, 2020).

De acuerdo con Nash (2014):

para que las sentencias estructurales cumplan con los objetivos que les son propios, es necesario satisfacer dos requisitos básicos: la actuación del órgano judicial con jurisdicción constitucional dentro de sus competencias y que las medidas sean razonables y fundadas. El primero de estos requisitos tiene relación con la actuación del órgano judicial dentro de los procedimientos que constitucionalmente le han sido asignados y que dicha sentencia estructural se dicte siguiendo los procedimientos establecidos. El segundo elemento señala la relación con las medidas que se disponen. Estas deben establecer la relación con los hechos conocidos en el proceso, que apunten a la solución de los problemas de fondo que producen o permiten las violaciones y se hagan cargo de los problemas de las víctimas concretas que han recurrido al órgano judicial. Para el cumplimiento de uno y otro requisito de legitimidad de las sentencias estructurales, es fundamental que el tribunal que las dicta dé razones suficientes de los elementos que las justifican (Nash, 2014 citado por Legis, 2014).

Las sentencias estructurales también se conocen como “sentencias piloto”. Este término fue acuñado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en alusión a aquel procedimiento en el que el Tribunal “selecciona una demanda de entre varias que obedecen a la misma causa, de tal manera que ésta sirve como referente en la resolución de un elevado número de casos idénticos” (Abrisketa, 2013). En este tipo de sentencia el Tribunal identificará la naturaleza estructural o sistemática del problema o disfunción, así como el tipo de medidas reparadoras que el Estado demandado deberá adoptar en el ámbito nacional en virtud del fallo de la sentencia. En el fallo, además, el Tribunal podrá determinar en qué plazo deben adoptarse aquellas medidas, teniendo en cuenta su naturaleza y la rapidez con la que puedan ser adoptadas (Queralt, 2018, citado en Miranda, 2018).

En este tema, los ejercicios efectuados también se limitan a casos de estudio. Osuna (2015) sistematiza tres ejemplos de sentencias estructurales emitidas en Colombia, relacionadas con hacinamiento carcelario (T-153/1998 y T-606/1998), desplazamiento forzado por el conflicto armado interno (T-25/2004) y el sistema de salud (T-760/2008). Sánchez (2020) también analiza las sentencias estructurales del Tribunal Constitucional de Perú, específicamente en materia de salud (expedientes 3426-2008-PHC/TC y 04007-2015-PA) y educación (expediente 00853-2015-PA). En Costa Rica, Miranda (2018 y 2019) analiza las sentencias estructurales de la Sala Constitucional en materia de salud (sentencias 5934-1997, 14639-2006, 15737-2008, 4621-2013, 6859-2012), hacinamiento carcelario (sentencias 11765-2012, 10800-2014, 10290-2018 7274-2014), concursos públicos (sentencia 7163-2012) y protección de menores de edad (sentencia 7688-2019).

Cabe destacar que, si bien el concepto de sentencias estructurales está siendo crecientemente empleado tanto en el ámbito jurídico como académico, enfrenta cuestionamientos y debates en relación, por ejemplo, con la conveniencia, para el funcionamiento del Estado social de derecho y de la división de poderes, de que los altos tribunales expidan sentencias estructurales en las que le exijan al Ejecutivo la adopción de políticas públicas u ordenen al Legislativo la expedición de normas; con respecto a su legitimidad y eficacia como un instrumento para la protección de los derechos fundamentales (Legis, 2014) o sobre la actuación de los tribunales como colegisladores o coadministradores de la institucionalidad pública (activismo judicial) al emitir sentencias de este tipo (por sus alcances y disposiciones).

A partir de las consideraciones anteriores, en el presente Informe se entiende por sentencia estructural (SE) “una resolución de carácter jurídico que busca dar una solución a un problema estructural o sistémico que vulnera o violenta los derechos fundamentales de un gran número de personas (Miranda, 2018); ordena una serie de cambios de carácter institucional sobre la administración pública y modifica sustancialmente el ordenamiento jurídico que condiciona el actuar de los sujetos públicos y privados en el área de que se trate” (E: Cabrera, 2021).

Crterios pertinentes para el trabajo empírico con el concepto de sentencia estructural

Para identificar una sentencia estructural del universo de sentencias emitidas por la Sala Constitucional entre 1989 y 2021, se definieron –con base en la literatura y la consulta experta– dos características

indispensables, que deben estar presentes de manera simultánea: por una parte, si resuelve un problema reiterado y relevante para la convivencia social y, por otro, si ordena una intervención concreta. Metodológicamente, el primer criterio apunta al alcance del problema que la sentencia procura corregir y se desagrega en los siguientes atributos que sirvieron de guía para el análisis automatizado de texto:

- Busca solucionar un problema reiterado y serio, es decir, aquel en el que “se identifican causas estructurales que de modo sistemático producen un déficit de derechos humanos” (Miranda, 2019). En este caso, un elemento diferenciador es que tiene una causa estructural, es decir, se origina en situaciones históricas que se han mantenido por un largo tiempo y son difíciles de modificar o erradicar.
- Se centra en la protección de temáticas relacionadas con derechos humanos. Ello significa que resuelve problemas que lesionan derechos fundamentales o derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de Costa Rica y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, respectivamente. Además, se contemplan los denominados “nuevos derechos” reconocidos por la jurisprudencia de la Sala Constitucional.
- Afecta a un gran número de personas. La resolución de la Sala Constitucional genera efectos sobre un grupo de personas más amplio que aquella o aquellas que presentaron el recurso o alegaron violación de sus derechos fundamentales. Entre los grupos de personas afectadas se encuentran principalmente, aunque no exclusivamente, aquellos catalogados como “en condición de vulnerabilidad”, a saber: comunidades indígenas, personas privadas de libertad, personas con discapacidad, personas migrantes, personas menores de edad, personas adultas mayores, pacientes de la CCSS, entre otros.

El segundo criterio refiere al alcance de la orden emitida por la Sala, la cual debe contener una intervención concreta que va más allá de la persona afectada, con indicaciones expresas para la administración pública:

- Señala qué debe hacerse y a quién le corresponde realizar dicha acción. En este caso se incluyen únicamente aquellas sentencias en las que la Sala Constitucional señala literalmente qué debe hacerse para resolver la situación que generó el problema (las causas estructurales) y quién debe hacerlo.

- Define plazos para el cumplimiento de las órdenes emitidas. La Sala Constitucional determina el plazo (en meses) en el que las instituciones o personas responsables deben implementar las acciones señaladas para corregir el problema que originó la sentencia.
- Establece como una condición el seguimiento. La sentencia establece la obligación de las instituciones o personas responsables de informar al ente constitucional sobre los avances en cuanto a las medidas adoptadas.

Una nueva categoría por explorar: las sentencias referentes

Como parte del esfuerzo por identificar empíricamente las sentencias estructurales emitidas por la Sala, este capítulo propone un nuevo concepto: las sentencias referentes, mediante el cual se busca comprender la influencia que un fallo tiene sobre la jurisprudencia constitucional y la forma como se intersecta parcialmente con las sentencias estructurales. Esto quiere decir que, aunque hay sentencias estructurales que son referentes, no toda sentencia estructural lo es, ni toda sentencia referente es estructural. Se trata, al menos por el momento, de una categoría empírica que debe ser teóricamente desarrollada (ver sección de “Resultados de la investigación”).

En concreto, una sentencia referente es una resolución jurídica emitida por la Sala Constitucional que además de haber sido ampliamente citada en otras sentencias, establece una línea jurisprudencial que influye de manera sostenida en otros fallos del tribunal en un período amplio (entre uno y siete años). En general, las sentencias referentes emitidas por la Sala se caracterizan por:

- Hacer referencias textuales a los derechos fundamentales y/o humanos que, se considera, han sido violentados o vulnerados.
- Citar artículos constitucionales relacionados con los derechos fundamentales de las personas que han sido vulnerados.
- Mencionar instrumentos internacionales de derechos humanos, como convenios, tratados y convenciones, entre otros.
- Emitir órdenes que pueden ser de carácter individual (por ejemplo: dejar una fuente de agua pública para la persona afectada) o genérico (solucionar ese problema).

- Determinar plazos para el cumplimiento de las disposiciones emitidas por la Sala Constitucional.
- Emplearse como referentes en otras sentencias similares o idénticas.

En términos prácticos, y luego de estudiar los patrones de citación de las sentencias de la Sala Constitucional en el período 1989-2018, se estableció como criterio de corte para identificar una sentencia referente, el que hubiese sido citada diez o más veces. Este umbral se estableció mediante el examen de la distribución de las sentencias, pues a partir de él, la pendiente de la curva mostraba una fuerte disminución.

Tendencias generales del comportamiento de la jurisdicción constitucional

En esta sección se ofrece un panorama general sobre el uso que hace la ciudadanía de la jurisdicción constitucional y la respuesta que la Sala Constitucional ha dado a los requerimientos de los diversos actores de la sociedad costarricense. Se trata de indicadores de orden general cuya función es ofrecer un contexto para la presentación de los principales hallazgos de la investigación realizada. En términos generales, los datos confirman el amplio uso de la jurisdicción por parte de la ciudadanía y la concentración de asuntos en ciertos temas; además, ofrecen indicios sobre la autocontención de la Sala en algunos de estos temas.

Amplio y extendido uso de recursos de amparo evidencia protagonismo de la ciudadanía

Las sentencias emitidas por la Sala Constitucional entre 1989 y 2018 muestran una tendencia creciente (gráfico 4.1). Durante este período, la Sala atendió un total de 348.452 recursos, lo que equivale a una media anual de 11.615. En términos absolutos, la mayor cantidad de sentencias se concentraron en los últimos diez años (159.188) y la tasa de crecimiento promedio para este subperíodo (2009-2018) fue la más baja (2,3%). Por el contrario, para los lapsos previos estuvo en promedio por encima del 12%.

Entre los factores que explican esta situación están la mayor autocontención del ente constitucional, una tendencia cada vez mayor a canalizar algunos de los temas que generan conflictos por medio de otras instancias del Poder Judicial (por ejemplo, en la vía contencioso-administrativa, particularmente cuando se trata de materia ambiental), así como una “desmotivación” por parte de algunos grupos en cuanto a acudir

a la Sala, dados los largos tiempos de respuesta que se registran para algunas de las acciones, tal como se analizará más adelante (E: Cabrera, 2022).

En Costa Rica las sentencias tienen su origen en distintos actos procesales: recurso de amparo, hábeas corpus, acción de inconstitucionalidad, consultas previas, entre otros. Los primeros (recurso de amparo y hábeas corpus), por sus características, son utilizados fundamentalmente por la ciudadanía, fenómeno que, en la literatura especializada, se conoce como judicialización “de abajo hacia arriba”. Mientras que los segundos (acción de inconstitucionalidad y consultas previas) son impulsados fundamentalmente (aunque no de forma exclusiva en el caso de la acción de inconstitucionalidad) por actores políticos, es decir, la judicialización se da “de arriba hacia abajo”.

Una revisión de las sentencias por clase de asunto muestra que en el período bajo estudio 9 de cada 10 se dieron a raíz de la introducción de un recurso de amparo (gráfico 4.2). Le siguen muy por debajo los hábeas corpus y las acciones de inconstitucionalidad. Si se analizan estos datos por tema, se observa que los recursos de amparo se utilizan principalmente para resolver conflictos vinculados a tres materias: trabajo, pronta resolución y salud. Mientras que los hábeas corpus se asocian principalmente a cuestiones como penal, pensiones alimentarias y penitenciario, las acciones de inconstitucionalidad se emplean mayoritariamente para dirimir tensiones ligadas a trámites, trabajo y tributario. Por su parte, las consultas previas de constitucionalidad representan un 2,6% del total de recursos que atendió la Sala Constitucional entre 1989 y 2018 y se concentran en cuatro áreas: derecho internacional, régimen político, derechos humanos y ambiente (PEN, 2020).

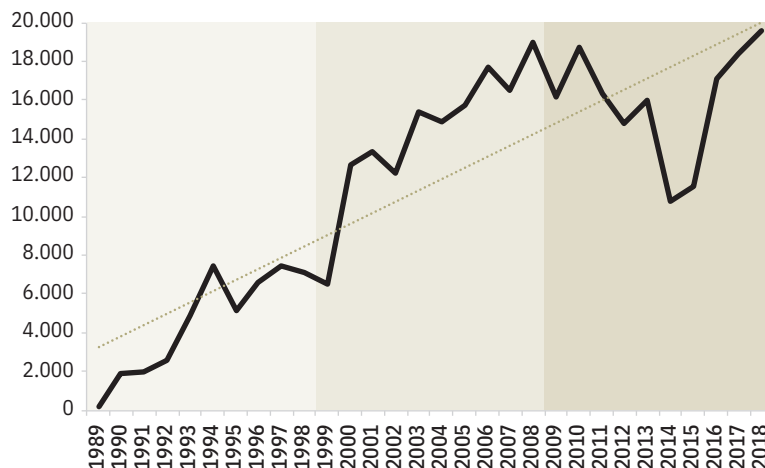
En términos generales, la información evidencia que el mayor porcentaje de los casos judicializados en Costa Rica son resultado del impulso de la ciudadanía (judicialización “de abajo hacia arriba”), es decir, de “diversas expresiones desde ONG globales hasta ciudadanos a título individual, pasando por movimientos de protesta con diversos grados de organización y alcance, [que] acceden a instancia judicial a efectos de amplificar y procurar la satisfacción a sus demandas” (Nosetto, 2014). Esta situación no es exclusiva de Costa Rica, pues manifestaciones similares se han registrado en otros países como Argentina (De Piero, 2005).

Cinco áreas temáticas concentran agenda de la Sala Constitucional

El volumen de casos presentados ante la Sala Constitucional y la diversidad de temas tratados evidencia que la judicialización de los conflictos es un recurso

► Gráfico 4.1

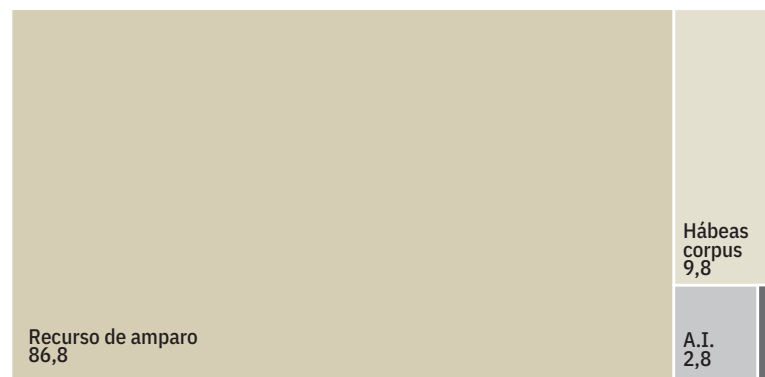
Cantidad de sentencias emitidas por la Sala Constitucional, por año. 1989-2018
(n= 348.452)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

► Gráfico 4.2

Distribución porcentual de las sentencias de la Sala Constitucional, por clase de asunto^{a/}. 1989-2018
(n= 337.687)



a/Las siglas A.I. corresponde a acciones de inconstitucionalidad. La caja gris oscuro en la esquina inferior derecha corresponde a la categoría “Otros” y representa un 0,6%.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

ampliamente utilizado por los distintos grupos sociales y políticos del país. No obstante, la distribución temática de las sentencias demuestra que algunos grupos emplean esta vía con más frecuencia.

Los asuntos que motivaron las sentencias emitidas por el ente constitucional en sus más de tres décadas de funcionamiento pueden agruparse en 38 temas; sin embargo, el 52,9% de estos se concentraron en tan

solo cinco: trabajo, pronta resolución, salud, petición y penal. Un segundo grupo, están las sentencias asociadas a otros nueve temas: trámite, pensión, educación, penitenciario, municipalidad, propiedad, ambiente, servicios públicos y tránsito, que, en conjunto, representan el 30,5% del total. El grupo restante reúne el 16,6% de las sentencias, entre las cuales sobresalen las resoluciones ligadas a pensiones alimentarias, Poder Judicial, migración, minorías, información y Poder Ejecutivo. Es preciso resaltar que en ningún caso estos asuntos pasaron de representar el 1,7% del total de las sentencias.

Conviene tener presente que la composición temática de la agenda de la Sala Constitucional ha experimentado cambios importantes a lo largo del tiempo. Por un lado, los cuatro temas que más acciones motivaron (trabajo, penal, trámite y petición) pasaron de representar el 52,9% de las sentencias, entre 1989 y 1998, a un 33,9% en el lapso que va de 2009 a 2018. Por otro lado, los asuntos ligados a salud se posicionaron entre los más vistos por este tribunal: mientras en el primer subperíodo ese tema se ubicó en la posición 28, en el período 1999-2008 figuraba en el deci-

mosegundo lugar y entre 2009 y 2018 se encontraba en el segundo puesto. Otros temas que ganaron peso penitenciario, educación, trámite, municipalidad, tránsito y pensión.

La información disponible también permite conocer el tipo de asuntos –por tema– que dieron origen a las sentencias. En materia de trabajo, el 62,2% de los casos estuvieron asociados principalmente a procedimientos administrativos, nombramientos, despidos, salarios y, en menor medida, a pluses salariales. En el caso de pronta resolución, el 98% se concentraron en moras administrativas. En cuanto a salud, se trató fundamentalmente de cirugías, citas y atención médica (83,6%). Por último, la falta de respuesta motivó el 98,4% de las acciones ligadas a petición, mientras que el 95,3% de las cuestiones de índole penal se vincularon con prisión preventiva, inconformidad con sentencias y detención (gráfico 4.3).

Mayor autocontención en asuntos de trabajo, pronta resolución y trámite

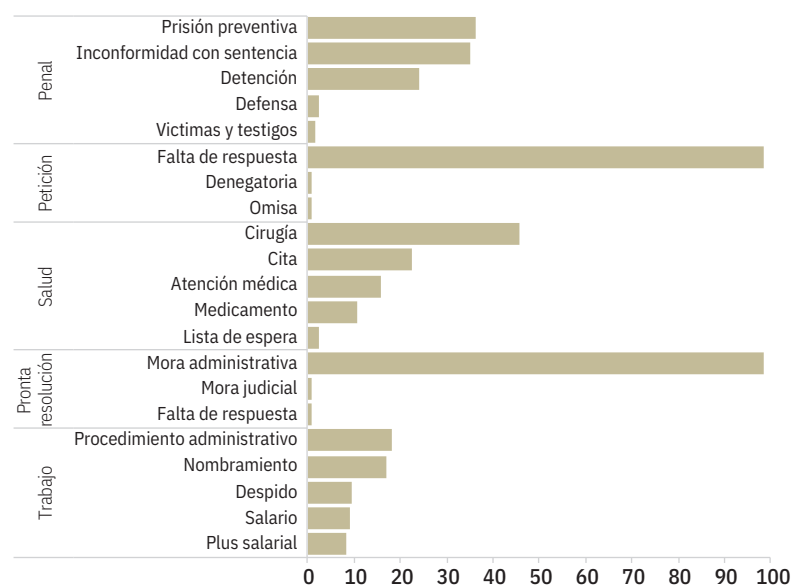
La manera como las cortes o tribunales constitucionales resuelven las diferentes acciones que reciben son un indicador del papel que juegan en un sistema democrático. En el caso costarricense, la tendencia a rechazar o declarar sin lugar las sentencias es dominante, lo cual podría interpretarse como una manifestación de la inclinación de la Sala Constitucional hacia la autocontención³ (con variaciones a lo largo de los treinta años que se analizan en este estudio).

En términos globales, el 34,3% de los casos que atendió la Sala en el período 1989-2018 fueron rechazados de plano (27,4%) o, en menor medida, por el fondo (7%). Ello significa, en el primer caso, que incumplieron los requisitos básicos o versaban sobre temas que la Sala consideró no eran competencia del tribunal constitucional, y, en el segundo, que se desestimaron por existir precedentes similares u otros elementos que justifican su rechazo (Sala Constitucional, s.f.). Las acciones más rechazadas están ligadas a cuatro grandes temas: trabajo, pronta resolución, trámite y penal. Por otra parte, el 28,6% de los recursos interpuestos fueron declarados sin lugar; el tribunal determinó que las pretensiones de la parte recurrente no tenían cabida. En esta condición se ubican principalmente las acciones ligadas a trabajo, pronta resolución, salud y petición.

Finalmente, en el período analizado únicamente un 24,6% de los casos fueron declarados con lugar: en una sentencia de cada cuatro la Sala Constitucional acogió

Gráfico 4.3

Principales asuntos que motivaron las sentencias de la Sala Constitucional, por tema^{a/}. 1989-2018



a/El gráfico muestra la desagregación de los cinco temas más recurridos ante la Sala Constitucional.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

3 La autocontención se manifiesta en un proceso de admisibilidad que cada vez más rechaza las acciones de inconstitucionalidad, y en votaciones de fondo que cada vez menos declaran inconstitucional el acto impugnado (PEN, 2020).

las pretensiones de la parte recurrente. Esta cifra varía si se desagrega por año, pero en términos generales ha tendido a aumentar a lo largo del tiempo (gráficos 4.4). Así, por ejemplo, en 1997, 2003 y 2007 las sentencias que se encontraban en este estado correspondieron al 31,3%, 42,3% y 30,9%, respectivamente. En términos absolutos, las materias con una mayor tasa de éxito son trabajo, pronta resolución, salud y petición.

Se reduce el plazo promedio de resolución de las sentencias

Un último aspecto de interés general es el tiempo de respuesta de la Sala Constitucional a los recursos que recibe. Una de las principales aspiraciones de quienes recurren a la vía judicial es que se cumpla su derecho a una justicia pronta y cumplida, reconocido en el artículo 41 de la Constitución Política. En el caso de la Sala Constitucional, los datos disponibles para el período 2001-2018 muestran que el plazo promedio de resolución de las sentencias fue de 157 días calendario. Entre 2002 y 2018, para este indicador se registró una reducción de un 92,9%, que pasó de 679 días calendario en 2002 (punto máximo de la serie), a 37 en 2018 (gráfico 4.5). Los factores que explican este cambio constituyen un reto de investigación a futuro.

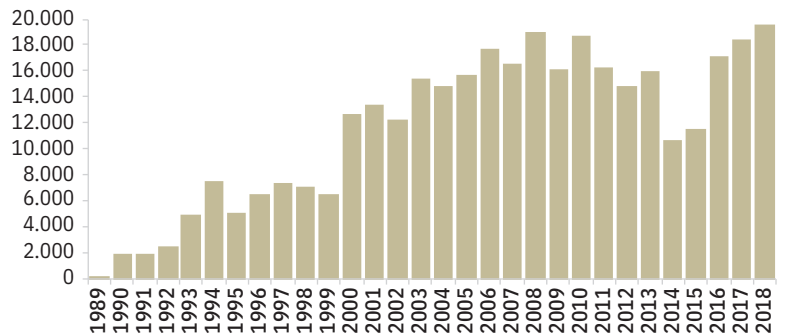
Al desagregar los datos por clase de asunto se observan diferencias significativas. La duración promedio de un trámite de acción de inconstitucionalidad pasó de 2.035 días en 2001, a 134 en 2018. En el mismo período, el plazo de resolución promedio de los recursos de amparo y los hábeas corpus pasó de 519 días calendario a 33, y de 297 días calendario a 24, respectivamente.

Si bien el plazo de resolución de las sentencias registra una reducción notable en los últimos años, es posible identificar casos en los que el proceso para dictar sentencia se extendió por más de 5.000 días. En relación con esto, cabe destacar dos fallos. En primer lugar, la resolución 13556-2003 sobre el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Específicamente, se trata de un recurso de amparo que denuncia actividades de extracción de material sin autorización en una zona donde se localiza un risco. El tribunal constitucional declaró sin lugar esta acción al considerar que no le correspondía a la Sala hacer cumplir las decisiones tomadas por los órganos de la administración pública. En segundo lugar, se puede citar la resolución 04281-2014, relativa al recurso de amparo interpuesto por un estudiante del Sistema de Educación Diversificada a Distancia contra el Ministerio de Educación Pública, debido a que programó un examen el sábado, siendo que el estudiante es miembro de la Iglesia Adventista del Séptimo día y el sábado es día

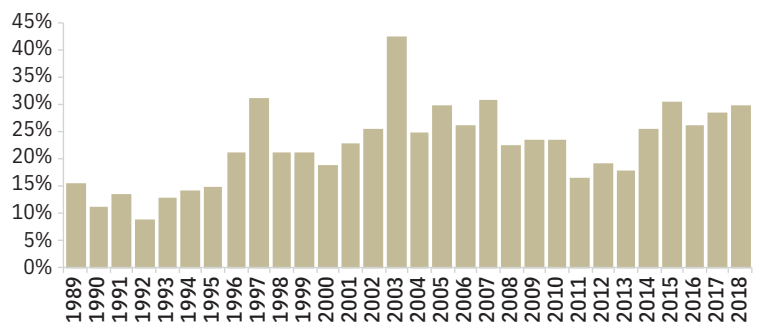
Gráficos 4.4

Cantidad de sentencias emitidas y porcentaje de sentencias declaradas con lugar por la Sala Constitucional. 1989-2018

a) Sentencias emitidas



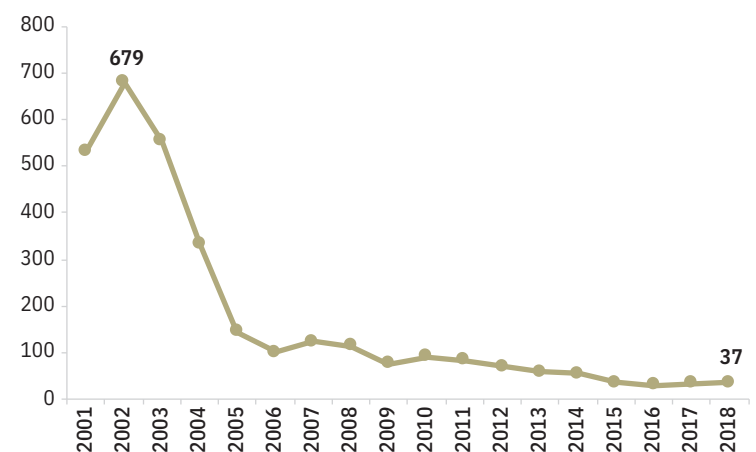
b) Porcentaje declaradas con lugar



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.5

Evolución del plazo promedio de resolución de las sentencias de la Sala Constitucional. 2001-2018 (días calendario)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

de reposo y adoración. Esto, en opinión del recurrente, lesiona la libertad de culto, así como el derecho a la educación y al trabajo. En este caso la Sala también declaró el recurso sin lugar.

En relación con esto, un aspecto importante es que el tiempo que tarda la Sala Constitucional emitiendo un fallo varía notablemente según el tema. Si se trata de asuntos tributarios, notariales y relacionados con la Asamblea Legislativa, el promedio de duración ronda los 1.173 y 1.841 días calendario. Por su parte, las sentencias sobre libertad de tránsito, petición, comercio, contratos o licitaciones, minorías y trámite suelen extenderse una media de 817 días calendario. Por el contrario, salud y contraloría están entre los asuntos que se resuelven en un menor tiempo: 76,6 y 78,2 días calendario en promedio.

Resultados de la investigación

El análisis de las sentencias de la Sala Constitucional constituye un avance importante en el campo de los estudios judiciales en Costa Rica. En esta materia, las aproximaciones de las anteriores ediciones del *Informe Estado de la Justicia* se hicieron desde un enfoque focalizado, es decir, se concentraron en estudiar las sentencias para un tema concreto (salud y agua, por ejemplo), un recurso específico (acciones de inconstitucionalidad o consultas previas) o una determinada variable (patrones de votación de las personas magistradas). En esta ocasión, la investigación sobre las sentencias de la Sala procura avanzar hacia un examen más profundo, tanto desde la perspectiva temporal (largo plazo) como analítica. Para ello, se realizó un ejercicio con el objetivo de identificar las denominadas “sentencias estructurales”, es decir, aquellas en las que las salas o cortes constitucionales dictan órdenes específicas para la resolución de una situación que –en la mayoría de los casos– se origina en un problema reiterado que implica violaciones sistemáticas a los derechos humanos (Miranda, 2018).

El principal resultado es que no fue posible, a partir del uso de inteligencia artificial y análisis automatizado de texto, separar de manera confiable y válida las “sentencias estructurales” del universo de los fallos emitidos por la Sala Constitucional de Costa Rica en el período 1989-2021. La aplicación de estas técnicas permitió identificar un 12,9% de las sentencias que contienen (algún) atributo asociado al concepto de “sentencia estructural” y descartar a la gran mayoría de los fallos. No obstante, esa proporción constituye un subtotal de más de 56.000 resoluciones emitidas en poco más de tres décadas, un resultado contraintuitivo, pues de tomarse por válido, significaría que la Sala

emite casi 1.750 sentencias de este tipo por año. Los análisis pormenorizados de ese 12,9% de las resoluciones sugieren, además, que en dicha instancia hay fallos de diverso alcance, aunque todos tuviesen un claro lenguaje de “se ordena”. Un filtro adicional, relacionado con la especificidad de la orden, permitió aislar a un grupo aún más pequeño de resoluciones –17.065 fallos con órdenes precisas para distintos actores–, apenas un 3,9% del total, pero aun así se trata de un subconjunto muy amplio de sentencias como para ser consideradas estructurales (a razón de más de 300 fallos en promedio por año).

Pese a este resultado negativo, los hallazgos de este capítulo representan una contribución, tanto en términos conceptuales y metodológicos como en cuanto a ser un insumo para la toma de decisiones, la discusión y la formulación de políticas públicas en materia judicial. Por un lado, dichos hallazgos permiten sistematizar nueva información para el análisis detallado de las sentencias de la Sala y sus implicaciones para el sistema judicial y la institucionalidad pública. Por otro, ofrecen una serie de aportes en torno a la tipología de fallos que emite el tribunal constitucional, a través de los cuales se puede problematizar la precisión en la definición del concepto mismo de “sentencia estructural”. Como alternativa, el capítulo presenta un ejercicio inédito de caracterización de las sentencias según su grado de influencia.

Este apartado se organiza en dos secciones. En la primera, se sistematizan los pasos seguidos para identificar las “sentencias estructurales”. En la segunda, se presenta un perfil detallado de las “sentencias referentes” con base en un conjunto de variables para las cuales fue posible extraer –a partir del uso de inteligencia artificial y análisis automatizado de texto– la siguiente información: tema, subtema, clase de asunto, resultado, tiempo de resolución, extensión de la sentencia y el por tanto, plazo de cumplimiento, votos salvados, seguimiento, mención de artículos de la Constitución Política, citas de leyes, referencias a organismos internacionales, entre otras.

Aportes para la identificación de “sentencias estructurales” de la Sala Constitucional

En vista de que no existe una definición oficial a nivel nacional de “sentencia estructural”, la primera etapa de la investigación se orientó a construir un concepto de “sentencia estructural” para el caso de Costa Rica. Se llevaron a cabo, para ello, dos ejercicios enfocados en resolver ese problema: por una parte, una revisión de literatura comparada, ya adelantada en la sección “Conceptos básicos” y, por otro, la consulta a personas expertas.

Para la revisión de literatura comparada se recurrió al uso de distintas herramientas. Por un lado, se realizaron búsquedas en los sitios *web* de entes o programas especializados en estudios judiciales, como el Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial del Estado de México, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica, el Centro de Jurisprudencia del Poder Judicial de Costa Rica, el Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, entre otros. También se consultaron repositorios (*Journal STORAGE*, *Google Scholar*, *Kérwá*, etc.) y revistas especializadas como la Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, la Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica y la Revista Pensamiento Jurídico de la Universidad Nacional de Colombia.

En cuanto a la consulta a personas expertas, se conformó un Consejo Asesor integrado por personas especialistas y estudiosas de los temas judiciales, procedentes de distintas disciplinas como derecho, periodismo, estadística, ciencia de datos, sociología y ciencias políticas. La principal función de este Consejo fue acompañar, asesorar y validar el proceso de construcción del concepto de “sentencia estructural”. Lo anterior se hizo a través de sesiones de discusión, consultas individuales y entrevistas.

El segundo paso de esta etapa consistió en determinar los criterios para operacionalizar el concepto de “sentencia estructural”. En tal sentido, y con base en la consulta experta, se definieron cinco características que las resoluciones de la Sala debían cumplir para ser catalogadas como estructurales (cuadro 4.1). Se trata de elementos relacionados con su contenido, estructura y alcance. Así, por ejemplo, se determinó que los fallos de este tipo debían orientarse a solucionar problemas reiterados y serios, establecer mecanismos de seguimiento y afectar a un gran número de personas más allá de quién presentó el recurso.

A la hora de examinar las sentencias de la Sala Constitucional mediante la aplicación de estos criterios, se excluyeron del universo de sentencias aquellas que fueron rechazadas (por el fondo o de plano), así como las que la Sala declaró sin lugar. De esta forma, el grupo de análisis se redujo a los fallos en los que esta instancia determinó que las pretensiones de las partes recurrentes eran válidas desde el punto de vista de la Constitución Política y los instrumentos internacionales de derechos humanos; es decir, aquellos que se determinaron con lugar y con lugar parcial. Esta categoría de fallos redujo el universo a 134.697 casos.

Posteriormente, se identificaron las sentencias con lugar y lugar parcial que incluyen un “se ordena”. Son fallos en los que la Sala establece disposiciones de cumplimiento obligatorio para las partes recurridas.

► Cuadro 4.1

Criterios para la operacionalización del concepto de “sentencias estructurales” en Costa Rica

Criterio	Operacionalización	Unidad de registro
Busca solucionar un problema reiterado y serio	Problema que se mantiene por un tiempo extendido y de forma reiterada	Sí o no
	¿Cuál?	Listado de problemas reiterados y serios
Se centra en la protección de temáticas relacionados con los derechos humanos	¿Se menciona un derecho humano afectado?	Sí o no
	¿Cuál?	Listado de derechos humanos a identificar
Afecta a un gran número de personas, más allá de quién presentó el recurso	¿Menciona a un grupo o población específica?	Sí o no
	¿Grupo o población específica?	Contiene la palabra indígenas, personas con discapacidad, privados de libertad, vecinos, estudiantes, pacientes, etc.
Establece como una condición el seguimiento para verificar el cumplimiento efectivo de dicha sentencia	Contiene la palabra "Seguimiento"	Sí o no
Señala qué debe hacerse y a quién le corresponde realizar dicha acción	Después de la palabra “se ordena” se menciona un nombre de la persona o institución e indica explícitamente que debe hacerse	Extraer el nombre completo
		Extraer el “Se ordena” completo

Fuente: Elaboración propia.

Estas disposiciones tienen como propósito corregir la situación (acción u omisión) que causó el recurso y, por ende, originó una violación de los preceptos constitucionales o las normas internacionales de derechos humanos. Al aplicar este segundo criterio el número de sentencias de interés bajó a 92.841.

Por último, se seleccionaron aquellas sentencias que además de contener un “se ordena”, señalaran un plazo de cumplimiento de las disposiciones, un indicador que, se asume, refleja que la Sala considera importante resolver perentoriamente un problema. Este aspecto es relevante en tanto la Sala busca garantizar una justicia pronta y cumplida. Este tercer paso disminuyó la cantidad de fallos a 56.056 (diagrama 1).

Con ayuda del análisis automatizado de texto se aplicaron los criterios de operacionalización anteriormente señalados al grupo de sentencias filtradas (56.056). Los resultados, sin embargo, no fueron satisfactorios pues no permitieron discriminar de manera precisa, confiable y válida un conjunto con características homogéneas que fueran consistentes con la definición conceptual de sentencia estructural: en ese grupo había fallos de muy diverso alcance y naturaleza. En resumen, siguiendo estos criterios no fue posible separar las “sentencias estructurales” de las otras tipologías de fallos que la Sala Constitucional ha emitido desde su creación en 1989.

Posteriormente, el equipo técnico del *Informe Estado de la Justicia* revisó manualmente una muestra de 1.609 sentencias del total de 56.056, distribuidas en tres grupos (por subperíodos): 240 para el subperíodo 1989-1999; 764 para el subperíodo 2000-2010 y, fi-

nalmente, 605 para el subperíodo 2011-2021. Se analizó la parte dispositiva de los fallos –el “por tanto”–, para determinar si las órdenes que emite la Sala tenían distinto alcance y naturaleza.

De este examen se obtuvieron dos resultados. En primer lugar, se encontró que existen al menos dos tipos de “se ordena”: generales y específicos. Los “se ordena” generales son disposiciones en las que la Sala le ordena a la parte o partes recurridas tomar las acciones o medidas necesarias en el marco de sus competencias para subsanar, corregir o revertir la situación que originó la sentencia, pero sin establecer con claridad el tipo de solución que deben dar al problema. Dos ejemplos de este tipo de disposiciones se encuentran en las resoluciones 05292-1994 y 03976-1995, en las cuales se lee “Se ordena a los recurridos brindar la información solicitada por el accionante dentro del término de ocho días a partir de la notificación de esta sentencia” y “Se ordena al Ministerio de Obras Públicas y Transportes resolver la gestión presentada por el aquí recurrente dentro del término de ocho días contados a partir de la comunicación de esta sentencia”, respectivamente.

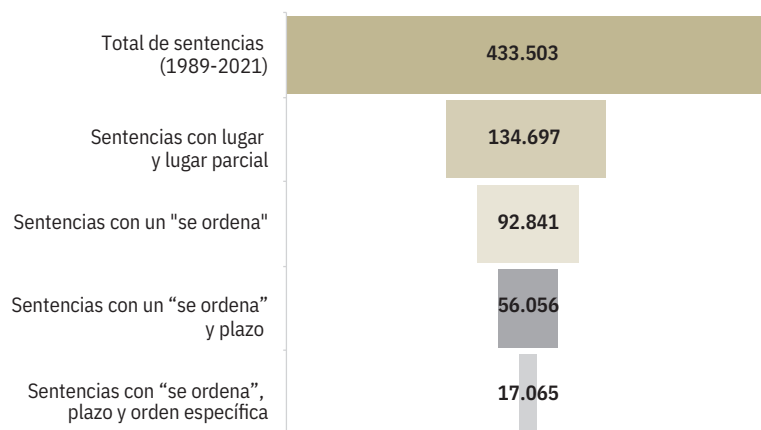
Por su parte, los “se ordena” específicos son fallos en los que el tribunal indica concretamente quién y qué debe hacerse para modificar las causas (generalmente estructurales) que llevaron a la resolución del ente constitucional. En estos casos, la Sala asume un rol como legislador y coadministrador de la institucionalidad pública, lo que se conoce en la literatura como “activismo judicial” (PEN, 2015).

Entre las sentencias de este tipo sobresale la 01923-2004 en materia ambiental, resultado de un recurso de amparo contra el otorgamiento de la viabilidad ambiental a un proyecto urbanístico en San Juan del Sur de Poás de Alajuela, por considerarse que afecta el acuífero de esta localidad. La sentencia incluye una veintena de disposiciones distribuidas entre las cinco partes recurridas, según se señala a continuación:

Se le ordena a los jefes titulares o interinos de los órganos y entes que a continuación se detallan lo siguiente: 1) Ministerio de Ambiente y Energía, lo siguiente: a) Deberá, en el plazo de 18 meses, delimitar, clara y precisamente, en las respectivas hojas cartográficas los perímetros de protección de las áreas de recarga-descarga de los mantos acuíferos existentes en el Cantón de Poás, previa consulta al ICAA y al SENARA; b) incoar de inmediato los procesos reivindicatorios de dominio público de los perímetros de protección de las áreas de recarga y descarga –captación– de los mantos acuíferos de existentes en el Cantón de Poás y, en caso de ser procedente, los procedimientos y diligencias de ex-

► Diagrama 4.1

Resultados de la aplicación de los filtros para identificar automatizadamente las “sentencias estructurales”



Fuente: Elaboración propia.

propiación a efecto de incorporarlas al patrimonio forestal del Estado; c) planificar, implementar y ejecutar, en coordinación con la Municipalidad y los sujetos de derecho privado, programas de reforestación en los perímetros de protección de las áreas de recarga y descarga de los mantos acuíferos del Cantón de Poás; d) prohibir la corta y eliminación de árboles en los perímetros de protección de las áreas de recarga y descarga de los mantos acuíferos del Cantón de Poás; e) diseñar y elaborar, a través del Departamento de Aguas y el Órgano Asesor de Aguas, un plan estratégico para la gestión ambiental sostenida, eficiente y eficaz de las aguas subterráneas en el Cantón de Poás; f) elaborar y promulgar, en el plazo de un año, con la asesoría del SENARA y del ICAA reglamentos sobre el inventario, manejo y categorización de los mantos acuíferos –según criterios de vulnerabilidad de sus áreas de recarga, calidad y valor estratégico, tipo de agua subterránea–, manantiales –según caudal y calidad– y de los pozos –según su producción– existentes en el Cantón de Poás. 2) Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), lo siguiente: a) definir en el plazo de 18 meses las áreas cercanas a los manantiales y nacientes existentes en el Cantón de Poás donde se prohíbe todo tipo de instalación, edificación o actividad humana y coordinar acciones con el INVU para que este último ente establezca definitivamente los alineamientos; b) incoar los procesos reivindicatorios de los terrenos ubicados en el Cantón de Poás, que se consideren indispensables para construir o para situar cualquiera parte o partes de los sistemas de abastecimiento de aguas potables y, en caso de ser procedente, los procedimientos y diligencias de expropiación de los necesarios para la conservación y protección de los recursos de agua, así como para las construcciones que se hagan necesarias en la captación; c) seleccionar, localizar y, por consiguiente, inventariar y categorizar, dentro del mismo plazo, las aguas destinadas al servicio de cañería en el Cantón de Poás; d) construir, en asocio con la Municipalidad, una planta de tratamiento de aguas residuales y negras en el Cantón de Poás. 3) Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), lo siguiente: a) Debe proceder a confeccionar y levantar, en el plazo de 18 meses, la cartografía de vulnerabilidad de los mantos acuíferos ubicados en el Cantón de Poás; b) debe coordinar acciones con el MINAE, el ICAA y el INVU para suministrarles asesoría, los estudios y los mapas hidrogeológicos y de vulnerabilidad de los mantos acuíferos existentes en el Cantón de Poás para trazar, fijar y alinear definitivamente

los perímetros de protección de las áreas de recarga y descarga; c) debe la Junta Directiva dictar los acuerdos necesarios para recuperar, expropiar o comprar los terrenos en que se asienten o subyazcan recursos hídricos en el Cantón de Poás. 4) Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), lo siguiente: a) Trazar de forma precisa, en el plazo de 18 meses, con fundamento en la información suministrada por el MINAE, el SENARA y el ICAA los alineamientos de los perímetros de protección de las áreas que bordean los manantiales y nacientes permanentes, los mantos acuíferos y las áreas de recarga de éstos existentes en el Cantón de Poás; b) elaborar y promulgar, en el mismo plazo, en tanto la Municipalidad de Poás no emita los propios, un reglamento sobre las restricciones en el uso del suelo en las zonas de protección de las áreas de recarga y descarga de los mantos acuíferos, manantiales, nacientes y pozos existente en el Cantón de Poás. 5) Municipalidad de Poás, lo siguiente: a) Elaborar y aprobar, en el plazo de 24 meses, como parte de un eventual o futuro plan regulador, un reglamento de zonificación de las áreas protegidas o reservadas que incluya las localizaciones cartográficas, mapas hidrogeológicos y alineamientos de protección y vulnerabilidad de los manantiales, nacientes, mantos acuíferos y áreas de recarga de éstos existentes en el Cantón de Poás, que hayan efectuado el MINAE, el ICAA, el SENARA y el INVU; b) incluir en el reglamento de zonificación de áreas protegidas o reservadas restricciones o limitaciones para actividades humanas, sea urbanísticas, agropecuarias, comerciales o industriales para evitar la eventual impermeabilización de los suelos y la contaminación de los mantos acuíferos y, por consiguiente, de los manantiales, nacientes y pozos del Cantón de Poás; c) abstenerse de otorgar permisos de construcción de urbanizaciones, fraccionamientos, segregaciones, condominios o cualquier otro asentamiento urbano, industrias, actividades agrícolas intensivas y comercios ubicados en tales áreas protegidas o de reserva; d) otorgar permisos de construcción de industrias, urbanizaciones, fraccionamientos, segregaciones, condominios o cualquier otro asentamiento urbano, en caso de no estar en las áreas de reserva o protegidas, que cuenten con plantas de tratamiento y, en el caso de las casas de habitación y otros locales, cuando sus aguas residuales y negras sean descargadas al alcantarillado público; e) construir, en asociación con el ICAA, en el plazo de 24 meses las plantas necesarias de tratamiento de las aguas residuales y negras provenientes del alcantarillado público

para no ser vertidas en las cuencas hidrográficas del Cantón; f) suspender el otorgamiento de permisos para la construcción de industrias, urbanizaciones, fraccionamientos, segregaciones, condominios o cualquier otro asentamiento urbano hasta tanto no sea promulgado el reglamento de zonificación de las áreas de reserva y protección de los manantiales, nacientes, mantos acuíferos y áreas de recarga de éstos; g) diseñar e implementar programas, en coordinación con la iniciativa privada, para reforestar las áreas de recarga y descarga de los mantos acuíferos de Poás con fundamento en los perímetros, alineamientos y zonificaciones que se han indicado anteriormente.

Por otro lado, el examen efectuado permitió extraer un conjunto de frases clave (cuadro 4.2) de los fallos con órdenes generales, a partir de las cuales se construyó una lista de términos que se utilizó para excluir del grupo de análisis las sentencias con disposiciones de este tipo. En otras palabras, se emplearon para identificar y aislar del resto aquellas resoluciones que contenían mandatos específicos. Aunque con este paso la cantidad de fallos se redujo un 80,6%, pasando de 56.056 a 17.065, no fue posible aislar solamente las denominadas “sentencias estructurales”, pues este grupo seguía conteniendo sentencias de diversa naturaleza. En efecto, una segunda revisión manual a partir de una muestra de 254 fallos evidenció que hubo filtraciones, lo que significa que se encontraron “falsos positivos”, es decir, sentencias con “se ordena” específicos que en realidad correspondían a “se ordena” generales.

Pese al resultado negativo, este ejercicio arrojó varios hallazgos relevantes. En primer lugar, se observa una evolución en la clase de eventos y temáticas que dieron origen a las sentencias. Así, en las primeras dos décadas de funcionamiento de la Sala las resoluciones se orientaron principalmente a atender situaciones vinculadas con la función administrativa, por ejemplo, el acceso a información pública, la atención o respuesta a requerimientos, la resolución de reclamos administrativos, procesos de restitución, pago de salarios y trámites de pensión. Se trata de fallos ligados a los derechos de pronta resolución y acceso a la información (ambos reconocidos en la Constitución Política de Costa Rica). En los últimos once años, los casos atendidos se asocian fundamentalmente con los efectos de la gestión pública, entre los que sobresalen las listas de espera en la prestación de servicios de salud, el hacinamiento carcelario y los problemas de contaminación e impactos sobre los recursos naturales. Son sentencias que se enmarcan en los derechos a la salud, a la vida y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (también contemplados en la Constitución Política y en instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país).

Un segundo hallazgo es que, en el largo plazo, se registra un aumento en la extensión de las sentencias. Mientras en los primeros diez años los fallos tenían una extensión promedio de 5.011 palabras, entre 1999 y 2008 fue de 8.706 palabras, y en el período 2011-2021 alcanzó una media de 11.226 palabras. La extensión de las resoluciones emitidas en los últimos diez años se duplicó, pues, con respecto al primer lapso.

► Cuadro 4.2

Ejemplos de frases clave para la exclusión de sentencias con “Se ordena” generales

Subperíodo	Sentencias revisadas	Frases clave
1989-1999	240	Se ordena a X actuar respetando la garantía constitucional establecida en el artículo, dando pronta respuesta a lo solicitado
		Se ordena a X contestar, dentro del plazo de ocho días contado a partir de la notificación de esta resolución, la gestión del recurrente
		Se ordena a X retrotraer el procedimiento administrativo originado en los reclamos de los accionantes
		Se ordena a X resolver los recursos de apelación y de nulidad interpuestos
		Se ordena a los recurridos brindar la información solicitada
		Se ordena a X dar el trámite que corresponde al recurso
		Se ordena a X resolver y notificar la solicitud de pensión del recurrente
		Se ordena a X contestar por escrito la nota de la amparada
		Se ordena a X fotocopiar y entregar al recurrente todo el expediente administrativo
		Se ordena a X dar la respuesta que sea procedente

► Cuadro 4.2 (continuación)

Ejemplos de frases clave para la exclusión de sentencias con “Se ordena” generales

Subperíodo	Sentencias revisadas	Frases clave
2000-2009	764	Se le ordena a X que, en el término improrrogable de seis meses contado a partir de la notificación de esta resolución, gire las órdenes y tome las medidas que estén dentro del marco de su competencia para que se proceda a instar la inscripción de los inmuebles otorgados a nombre de las recurrentes, y al final del plazo deberá rendir un informe ante esta Sala
		Se le ordena a X que, en el término de TRES DIAS, contado a partir de la notificación de esta sentencia, reinstale al recurrente en su puesto y lo mantenga allí mientras concluye el proceso administrativo que podrá seguirse en su contra
		Se ordena a X girar las órdenes sanitarias a los propietarios de las viviendas de la Urbanización Biarquira
		Se ordena a X resolver la solicitud de pago de diferencias de pensión por medio de factura de gobierno
		Se le ordena a X que, en el término improrrogable de dos meses contado a partir de la notificación de esta resolución, resuelvan lo que corresponda en cuanto al refrendo del título de la recurrente
		Se ordena a X que, en un plazo no mayor a cuatro meses contado a partir de la notificación de esta sentencia, se ejecuten las obras que técnicamente sean necesarias y viables, para minimizar el riesgo que actualmente corren los amparados como consecuencia de la saturación de los terrenos sobre los cuales levantaron sus viviendas
		Se ordena a X, dentro del plazo de un mes, contado a partir de la comunicación de esta sentencia, definir el derecho de vía en el lugar de la ruta nacional #221
		Se ordena a X, que proceda a adoptar y ejecutar las medidas necesarias para reparar el problema que provoca la salida de paso de la alcantarilla ubicada en la intersección antes del Hogar de Ancianos ubicado en el Recreo de Turrialba
		Se ordena a X, que en lo atinente a su competencia, emita las instrucciones requeridas para que lo adeudado a la amparada por concepto de complemento salarial le sea cancelado
		Se ordena a X, que tomen las medidas y giren las instrucciones que sean precisas para que la recurrente le sea cancelado el subsidio por incapacidad que en su oportunidad le fue denegado
2010-2021	605	Se ordena a X que en el improrrogable plazo de DOS MESES, contado a partir de la notificación de esta sentencia, realizar de forma coordinada las acciones necesarias para solucionar el problema de contaminación denunciado por las recurrentes
		Se ordena a X que se le realice a la recurrente la intervención quirúrgica que requiere
		Se ordena a X girar las instrucciones pertinentes que estén dentro del ámbito de sus atribuciones y competencias a efectos de que, dentro del término improrrogable de UN MES, contado a partir de la notificación de esta resolución, se emita y notifique formal acto administrativo en que se resuelva la solicitud de pago de prestaciones legales
		Se ordena a X, que ordene en forma inmediata la realización de la investigación respectiva a efecto de establecer si la concesionaria y desarrolladora del proyecto de explotación de ese tajo está cumpliendo los compromisos ambientales que le corresponden
		Se ordena a X, que adopte de forma inmediata las medidas pertinentes para que, en el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente resolución, se solucione el problema de indebida canalización y estancamiento de aguas pluviales y servidas
		Se ordena a X, que de inmediato interpongan las acciones que se encuentren dentro de sus ámbitos de competencias , para que la atención del amparado en los Servicios de Cirugía General y Otorrinolaringología del Hospital San Rafael sea brindada en las fechas y en los términos reprogramados con motivo de este amparo
		Se ordena a X, que dispongan lo pertinente dentro del ámbito de sus competencias, para que, dentro del plazo de UN MES, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, se resuelva en definitiva la solicitud de pensión por el régimen no contributivo
		Se ordena a X, que procedan a girar las órdenes que estén dentro del ámbito de sus competencias para que dentro del plazo máximo de SEIS MESES, contado a partir de la notificación de esta sentencia, adopte inmediatamente las medidas pertinentes para eliminar el hacinamiento crítico en el Centro de Atención Institucional La Reforma
		Se ordena a X, que dentro del término de tres meses, que se contará a partir de la notificación de esta sentencia, elaboren y ejecuten un plan de reparación de la calle de acceso al barrio de la comunidad de los amparados
		Se ordena a X, que en el improrrogable plazo de DOS MESES, contado a partir de la notificación de esta sentencia, realizar de forma coordinada las acciones necesarias para solucionar el problema de contaminación denunciado por las recurrentes

En opinión de las personas expertas, este cambio podría deberse a una mayor complejidad de los casos admitidos por la Sala Constitucional, lo que implica un desarrollo más amplio de las justificaciones jurisprudenciales que usa el tribunal para fundamentar sus resoluciones y, en algunos casos, la inclusión de notas separadas para explicar otras razones individuales de la persona magistrada que desea agregar al voto de mayoría (E: Rodríguez).

Por último, se registra un cambio en el lenguaje empleado al redactar el “se ordena”, pues se pasa de frases acotadas y verbos indicativos a frases desarrolladas y verbos imperativos. Es decir, la Sala Constitucional pasa de indicar a la parte recurrida la necesidad de tomar acciones en el marco de sus competencias para responder o atender la gestión de la persona recurrente (disposición de orden general), a ordenarle a la parte recurrida algo que podría no solo resolver la problemática que originó la sentencia, sino también influir en la conducta de las personas o instituciones litigadas.

En síntesis, los elementos reseñados permiten establecer dos conclusiones de orden general:

- Se evidencia que tanto el concepto de “sentencias estructurales” desarrollado para este capítulo como los criterios definidos para su operacionalización son insuficientes para separar los fallos estructurales del universo de sentencias emitidos por la Sala Constitucional en el período 1989-2021. Parece necesario, entonces, volver a trabajar en la definición de este concepto, incorporando los resultados de la investigación empírica.
- Pese a su utilidad para la homogenización y sistematización de datos masivos, la inteligencia artificial y las herramientas de análisis automatizado de texto no resultaron totalmente funcionales cuando se procedió a clasificar las resoluciones constitucionales según el tipo de órdenes que se dictaminaron. Por consiguiente, es necesario “afinar” los algoritmos del modelo desarrollado para este estudio, así como complementar el uso de estas técnicas con otras que permitan ampliar el alcance que este tipo de ejercicios puede tener para la investigación académica.

“Sentencias referentes”: una aproximación al análisis de la jurisprudencia constitucional

Los filtros aplicados para el automatizado de texto de las sentencias de la Sala Constitucional dieron como resultado un conjunto de 17.065 fallos que contienen órdenes específicas que se diferencian del resto del uni-

verso (3,9% del total). Sin embargo, únicamente se logró extraer información sobre la cantidad de citas para un conjunto de 10.849 sentencias (2,5% del total). En esta sección se estudian las principales características de estas resoluciones, así como su alcance en el tiempo en términos de la jurisprudencia constitucional, a partir de su grado de influencia en otras resoluciones. Esta estrategia permitió identificar un subconjunto de sentencias altamente influyentes sobre la jurisprudencia posterior de la Sala, lo que en el capítulo se denomina “sentencias referentes”.

El procedimiento utilizado fue el siguiente: primero se buscaron los distintos patrones de texto en los que se mencionan sentencias previas de la Sala. Posteriormente, se extrajeron las referencias y se construyó una lista con todas las sentencias citadas. Con este inventario se realizó un conteo del número de veces que se citó una sentencia, se determinaron las sentencias en las que se mencionaron y se calculó una frecuencia para conocer su distribución.

Antes de presentar los hallazgos del ejercicio, es importante destacar dos aspectos. En primer lugar, en esta investigación la cantidad de citas se utiliza como un *proxy* de influencia. Aunque se trata de una aproximación imperfecta, expresa un supuesto razonable: una resolución muy citada tiene más posibilidades de influir en otras que un fallo que nunca es referenciado. En segundo lugar, como la influencia se mide a lo largo del tiempo, se excluyeron del análisis los fallos recientes, puesto que no han tenido la oportunidad de “desplegar” su influjo sobre otros. De conformidad con este criterio, se excluyeron las sentencias emitidas por la Sala Constitucional entre 2019 y 2021.

Menos del 12% de las sentencias de la Sala Constitucional se citan en otros fallos

Las motivaciones que dan origen a las sentencias de las Cortes o Salas Constitucionales son múltiples; sin embargo, muchas de estas se circunscriben a una misma problemática. Es común que los tribunales nacionales y regionales, al resolver casos similares que se presentan de manera reiterada y sistemática, hagan referencia a resoluciones previas en la misma línea con el objetivo de mantener un criterio lo más consistente posible al interpretar y aplicar la ley. Con base en ello se crea lo que en derecho se conoce como jurisprudencia. Es decir, un conjunto de sentencias que se usan en el momento de interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento jurídico en un mismo asunto (Orozco, 2017).

La clasificación de 348.452 sentencias para las cuales fue posible extraer información sobre la cantidad de veces que fue citada, emitidas entre 1989 y 2018

(80,4% del total), evidencia que solo un 11,7% se citan en otras resoluciones, lo que equivale a un subtotal de 40.763 fallos. No se dispone de información para valorar si esta dinámica es similar a la que se da en otros países. No obstante, es posible concluir que se trata de un número reducido: 1 de cada 10.

Al desagregar esas sentencias en tres categorías: sin orden y rechazadas, con órdenes generales y con órdenes específicas, los resultados muestran variaciones (gráfico 4.6). En el primer grupo, el porcentaje de sentencias citadas baja 0,6 puntos porcentuales con respecto al universo; es decir, no hay diferencia estadística significativa. En el segundo grupo de fallos con órdenes generales, las sentencias citadas por otras resoluciones aumentan a 14,6%. En cuanto a las sentencias con órdenes específicas, la proporción que cumple con esta característica es de un 21,1% (9,4 puntos porcentuales por encima del valor reportado para todo el universo). La principal constatación es que, aunque todavía en una proporción minoritaria, las sentencias más influyentes tienden a tener una mayor probabilidad de contener órdenes específicas.

En aras de ampliar y profundizar el ejercicio anterior, se clasificaron y agruparon las sentencias con órdenes específicas (10.849) en tres grupos, según su grado de citación. Se seleccionaron estas sentencias por tratarse de fallos en los que, por el tipo de disposiciones, la Sala asume un rol como coadministrador de la institucionalidad pública. Es decir, son casos en los que el tribunal constitucional mostró un mayor activismo judicial. Los grupos fueron los siguientes:

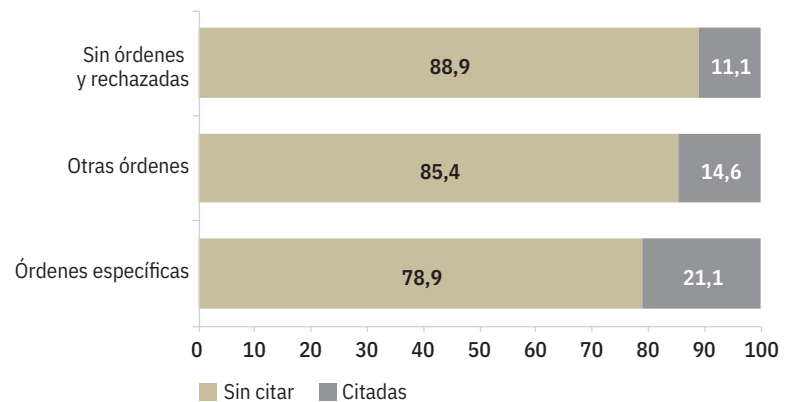
- las sentencias que no se citan, las cuales no ejercen influencia sobre la jurisprudencia posterior;
- las sentencias que se citan entre 1 y 9 veces y que, se asume, en general han tenido poca influencia sobre el resto; y
- las sentencias que se citan 10 o más veces, que se consideran altamente influyentes o sentencias referentes.

El primer grupo, conformado por sentencias que no se citan, representa el 79% del total. Dichas sentencias se caracterizan por estar vinculadas –mayoritariamente– a cuatro grandes temas: petición, pronta resolución, salud y trabajo, con un plazo promedio de resolución de 222 días calendario y una extensión media de 11.133 palabras. El 7,4% registran votos salvados y únicamente en el 2,5% se ordenó dar seguimiento a las disposiciones del tribunal constitucional.

El segundo grupo lo componen las sentencias poco

Gráfico 4.6

Porcentaje de sentencias de la Sala Constitucional, por categoría, según nivel de citación. 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

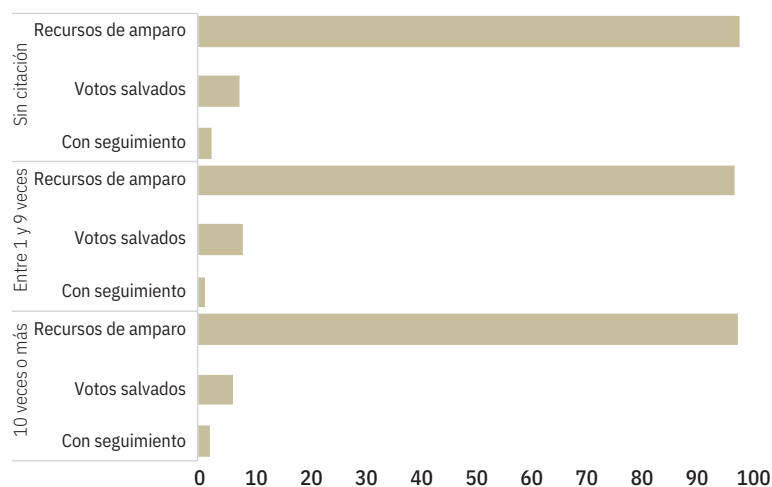
influyentes, que se citan entre 1 y 9 veces. En conjunto representan el 20% del total. En este caso, los tres principales temas que motivaron los fallos son idénticos al primer grupo (pronta resolución, petición, trabajo), se agrega un nuevo tema (ambiente) y pierde importancia el tema de salud. Son sentencias más largas, con una extensión promedio de 15.448 palabras (casi un 40% mayor al reportado para el primer conjunto), con menos de un 10% de votos salvados. En estos casos, la Sala tardó en promedio 164 días calendario para emitir los fallos y solamente en el 1,2% se estableció hacer seguimiento a las órdenes dadas a las partes recurridas. En general, aunque los resultados son similares a los del primer grupo, son sentencias más extensas pero que se resuelven más rápidamente.

Por último, está el conjunto de sentencias más citadas: 10 o más veces, que representan un 1% del total analizadas. Son sentencias ligadas fundamentalmente a cinco áreas temáticas, similares a las del segundo grupo, en orden de importancia: ambiente, trabajo, petición, pronta resolución y servicios públicos. Un aspecto que llama la atención es que en este grupo el plazo promedio de resolución alcanza los 266 días calendario, el más largo de todos, y la extensión media de los fallos supera las 28.000 palabras. Además, la proporción de votos salvados fue de un 6,3%. Aunque se trata de resoluciones con un mayor alcance, según su grado de citación, únicamente para el 2,1% se hace alusión a disposiciones sobre su seguimiento (gráfico 4.7).

La principal conclusión del análisis automatizado de texto es que, en efecto, los criterios aplicados

Gráfico 4.7

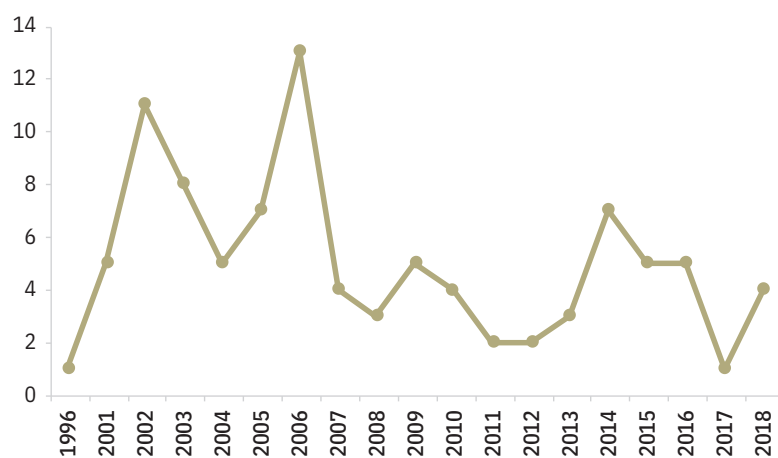
Principales características de las sentencias con órdenes específicas, según su grado de citación. 1989-2018 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.8

Distribución de las “sentencias referentes”^{a/} de la Sala Constitucional, por año. 1996-2018 (n= 95)



a/ Las “sentencias referentes” son aquellas que han sido citadas 10 o más veces en otros fallos de la Sala Constitucional.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

logran identificar a un grupo reducido de sentencias (95 en total), que comparten características específicas y distintivas.

“Sentencias referentes” de la Sala Constitucional: un breve perfil

Todas las sentencias emitidas por la Sala Constitucional son relevantes en el sentido de que se orientan a “garantizar la dignidad, las libertades y los derechos fundamentales de las personas consagrados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos” (Sala Constitucional, 2022a). Sin embargo, como se ha visto, no todas tienen el mismo alcance desde el punto de vista de sus efectos jurídicos. Así las cosas, esta sección se concentra en estudiar las “sentencias referentes” (las que se citan 10 o más veces en otros fallos de la Sala), con el objetivo de conocer sus principales características, enfoque y énfasis.

El análisis efectuado para este capítulo identificó 95 “sentencias referentes” para el período 1989-2018. De estas, el 48,4% se emitieron en cinco años, siendo 2006, 2002, 2003, 2005 y 2014 los años que reportan, en términos absolutos, la mayor cantidad de fallos citados: 13, 11, 8, 7 y 7, respectivamente (gráfico 4.8). Si se estudia su distribución en el tiempo, se observa que este tipo de resoluciones aparecen en 1996 y son más frecuentes a partir de la primera década del 2000, con variaciones a lo largo del lapso examinado.

Al distribuir las “sentencias referentes” según la cantidad de veces que fueron citadas, se observa que 7 de cada 10 se nombraron entre 10 y 49 veces y solo 6 se referenciaron más de 200 veces (gráfico 4.9). Entre las resoluciones más mencionadas sobresalen las sentencias sen-1-0007-92711 de 2013, sen-1-0007-355878 de 2006 y sen-1-0007-473953 de 2013. La primera y la segunda corresponden a fallos vinculados a la materia ambiental, específicamente sobre contaminación, que se han citado 463 y 730 veces, respectivamente. La última se ha mencionado 1.973 veces en otras resoluciones sobre trabajo, concretamente en lo que concierne a procedimientos administrativos.

Aunque la lista de temas que motivaron las “sentencias referentes” alcanzó cerca de una veintena, el 57,1% se concentraron en cinco asuntos: ambiente, trabajo, petición, pronta resolución y servicios públicos (gráfico 4.10). En materia ambiental, la mayoría de los fallos se vinculan a problemas con el agua y la basura. En trabajo, sobresalen los casos relacionados con salarios, procedimientos administrativos y prestaciones, mientras que todas las resoluciones de petición se originaron en la falta de respuesta, principalmente a solicitudes de información. Por su parte, en lo que concierne a pronta resolución y servicios públicos des-

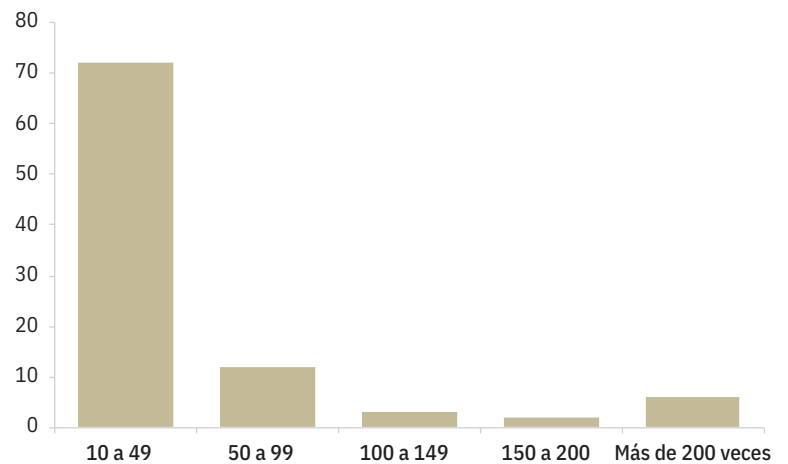
tacan los dictámenes por moras administrativas y agua potable, respectivamente.

Aunque la Sala Constitucional tarda un promedio de 266 días calendario en emitir las “sentencias referentes”, como fue ya señalado, en los últimos años esta duración se redujo notablemente, pasando de 523 días calendario en 2002 (punto máximo de la serie para la que se tiene información), a 25 en 2018 (gráfico 4.11). Este valor está por encima del que se reportó para las sentencias sin citación (222 días calendario), y si bien es un reto de investigación identificar las razones que influyeron sobre este comportamiento y los factores que explican que la media de resolución de las “sentencias referentes” sea mayor que las del conjunto que no se citan, el mayor tamaño de los fallos (medido por número de caracteres) quizá sea indicativo de una mayor complejidad de los asuntos.

La clasificación de las “sentencias referentes” por la duración en que se emite el fallo permite distinguir tres grupos. El primero está conformado por las cinco materias que registran el plazo promedio de resolución más alto (507 días calendario), a saber: colegios profes-

Gráfico 4.9

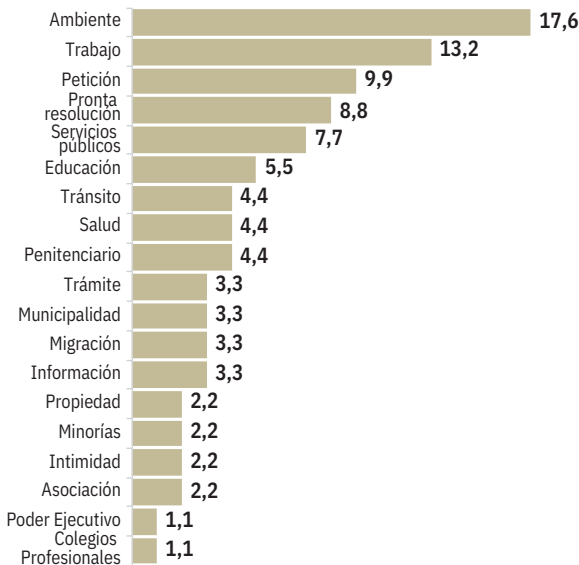
Distribución de las “sentencias referentes”, por rango de citación. 1989-2018
(n= 95)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.10

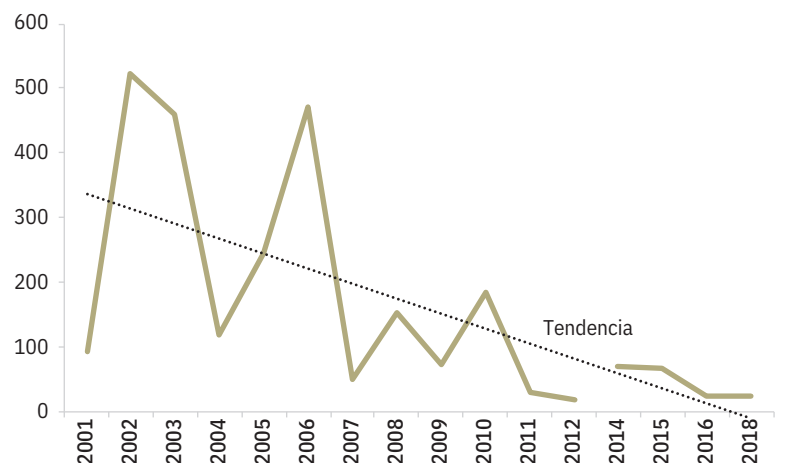
Distribución porcentual de las “sentencias referentes”, por tema. 1989-2018
(n= 91)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.11

Plazo promedio^{a/} de resolución de las “sentencias referentes”. 2001-2018^{b/}
(días calendario)



a/ Contempla el tiempo que transcurre desde que ingresa el recurso a la Sala Constitucional hasta que esta emite la sentencia.

b/ No fue posible extraer información para el año 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

sionales, intimidación, penitenciario, minorías y ambiente. Luego hay un grupo de nueve temas en los que la duración media de resolución es de 183 días calendario. Se trata, en orden de importancia, de educación, tránsito, trámite, trabajo, información, pronta resolución, petición, propiedad y servicios públicos. Por último, los asuntos relativos a asociación, municipalidad, Poder Ejecutivo, migración y salud son los que reportan el menor tiempo promedio para la emisión de un fallo: 27 días calendario.

Un 80% del total de “sentencias referentes” fueron declaradas con lugar. Sin embargo, esta cifra varía según el tema. En los asuntos registrados como de “petición”, la proporción de aceptación fue de 90% y en servicios públicos de 85,7%, mientras que, en educación, trabajo y ambiente fue de 80%, 76,9% y 56,3%, respectivamente. Los datos registrados sugieren una mayor autocontención por parte de la Sala en materias como minorías, propiedad y penitenciario, pues en ninguno de estos casos la respuesta positiva superó el 50%.

Por otra parte, al analizar los patrones de votación en las sentencias referentes, los datos muestran elevados niveles de acuerdo dentro de la Sala Constitucional: el 91% de estos fallos se resolvió de forma unánime, es decir, no hubo notas separadas ni votos salvados (gráfico 4.12). En el 5,3% se registraron notas separadas y en el 2,1%, votos salvados, lo cual significa que hubo opiniones distintas por parte de uno o varios miembros del tribunal. Cabe destacar tres procesos en los que hubo

desacuerdo en torno al tema en discusión: el recurso de amparo contra la Dirección General de Servicio Civil y el Servicio Nacional de Salud Animal (Senasa) por no considerar entre las pruebas para la conformación de una terna únicamente las relacionadas con el ámbito psicométrico (sen-1-0007-640822 de 2012); el recurso de amparo contra la Superintendencia de Telecomunicaciones por el cambio en el modelo tarifario para la modalidad de internet móvil pospago (sen-1-0007-641372 de 2014) y el recurso de amparo contra la Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional por la violación del derecho a la información sobre sesiones del directorio (sen-1-0007-896767 de 2018).

La información disponible en los textos de los fallos también permite conocer a las partes involucradas en las situaciones o conflictos que desencadenaron las “sentencias referentes”. Por un lado, están los recurrentes, es decir, quienes interponen las acciones ante la Sala Constitucional mediante alguno de los siguientes procedimientos: recurso de amparo, recurso de hábeas corpus, acción de inconstitucionalidad, consulta previa, entre otros. En este caso, destaca que el 97,9% fueron personas físicas y de estas el 76,9% fueron hombres. Por otro lado, están las partes recurridas: personas o instituciones contra las que se presenta el reclamo. Entre estas figuran fundamentalmente ministerios, municipalidades y, en menor medida, instituciones autónomas como la CCSS (gráfico 4.13). Cabe mencionar que en el 55,3% de los casos se contabilizó un recurrido; en el 24,5%, dos; y en el 20,2%, tres o más.

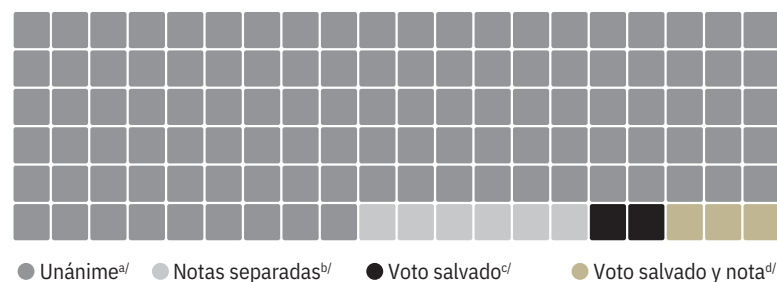
Las partes recurridas varían según el tema que motivó la sentencia. Así, por ejemplo, en ambiente los principales demandados fueron los ministerios y las municipalidades. En el caso de trabajo destacan los ministerios. En los asuntos vinculados a petición figuran las municipalidades y las instituciones autónomas centralizadas, mientras que en lo relativo a pronta resolución los litigados son fundamentalmente los ministerios y el Poder Judicial, y en lo que concierne a servicios públicos, las instituciones autónomas y las municipalidades. A partir de lo señalado es posible concluir que las acciones que se presentan ante la Sala Constitucional son –mayoritariamente– contra instituciones públicas.

Como complemento a este análisis cuantitativo, se realizó un esfuerzo por identificar otros aspectos de fondo que caracterizan a las “sentencias referentes”. Un primer elemento es que 6 de cada 10 casos tienen un carácter “individual”, es decir, el recurso que se presentó versaba sobre un caso o situación particular. Por ejemplo, la restitución de una persona en su puesto de

Gráfico 4.12

Distribución porcentual de las “sentencias referentes”, por tipo de voto. 1989-2018

(n= 95)



a/ El voto es unánime cuando todos los y las magistradas están de acuerdo con lo resuelto.

b/ Se registran notas separadas cuando uno o más miembros de la Sala Constitucional expresan opiniones distintas sobre el caso bajo estudio.

c/ Se clasifica como voto salvado cuando uno o varios magistrados votan distinto de la mayoría.

d/ Se clasifica como voto salvado y nota cuando se registran votos distintos al de la mayoría y se reportan opiniones distintas en cuanto al fundamento del fallo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

trabajo o la programación de una cirugía. Los restantes tienen un carácter colectivo: son fallos que, si bien los presentó una persona, consideran una situación o problemática que afecta a un grupo mayor. Un caso representativo de este tipo es el cierre del botadero de Río Azul en el cantón de Desamparados, el cual tiene efectos sobre las comunidades aledañas, tanto por la posible suspensión del servicio como por la contaminación que genera. Este tipo de sentencias pareciera compartir un atributo esencial de una sentencia estructural.

Al igual que otros fallos de la Sala Constitucional, en solo una reducida proporción de las “sentencias referentes” (menos del 3%) se establece la obligación de dar seguimiento al fallo, es decir, define la manera o mecanismos mediante los cuales se va a verificar que las órdenes emitidas se cumplan de forma efectiva. Esta situación es relevante si se considera que este tema es fundamental en la labor que realizan las cortes o tribunales nacionales y regionales para garantizar el cumplimiento de la Constitución Política y las normas internacionales de derechos humanos. Esta constatación pareciera sugerir una limitación en el modo en que la Sala Constitucional se asegura de la tutela de los derechos recurridos. Entre las herramientas utilizadas para el seguimiento de las recomendaciones están las reuniones de trabajo, las audiencias, los cuestionarios, las visitas de seguimiento, las mesas de trabajo y la asistencia técnica (CIDH, 2019). La revisión de los fallos más citados permitió identificar que, en los casos en los que la Sala Constitucional considera esta variable (seguimiento), las herramientas más comunes son los informes y la solicitud a la Defensoría de los Habitantes para cotejar su implementación.

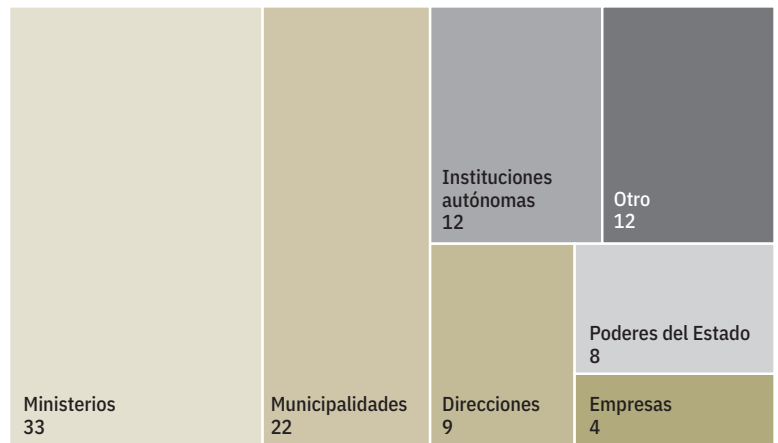
Las “sentencias referentes” fueron redactadas por 29 magistrados y magistradas, entre los que sobresalen siete personas que, en conjunto, escribieron el 41,7% de los fallos de este tipo (gráfico 4.14). Cabe destacar que, en la inmensa mayoría de los casos, seis de siete, se trata de personas que integran la Sala Constitucional como propietarios. Estos datos sugieren una línea de investigación futura: ¿cuáles han sido las personas magistradas más influyentes en la jurisprudencia de la Sala?

Analítica de texto ofrece pistas sugerentes para avanzar en el estudio jurisprudencial

En esta edición se realizó un análisis de los contenidos de las “sentencias referentes” mediante técnicas conocidas como “analítica de texto”, que procuran, con base en la lectura automatizada de textos, encontrar patrones en el contenido discursivo de las resoluciones. Este tipo de análisis es importante como un paso

► Gráfico 4.13

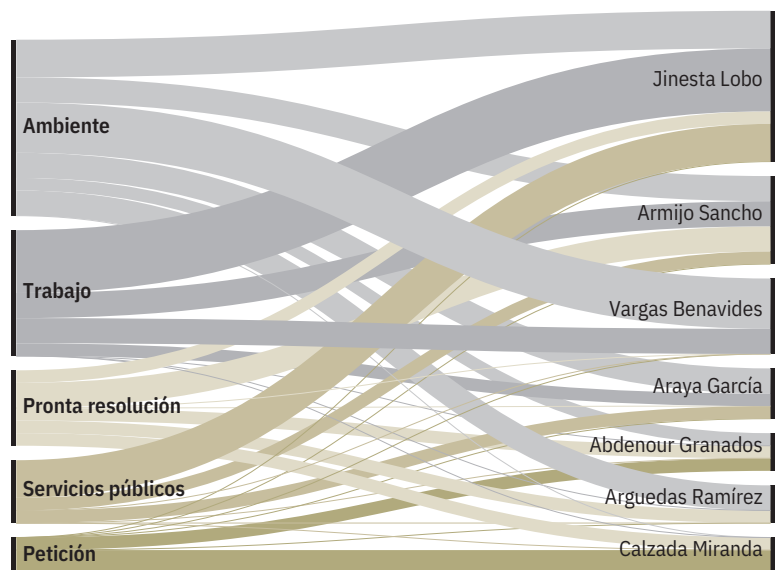
Distribución porcentual de las “sentencias referentes”, por tipo de actor recurrido. 1989-2018 (n= 91)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

► Gráfico 4.14

Temas principales de las “sentencias referentes”, según magistrado que redacta. 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

► Gráfico 4.16

Nube de palabras^{a/} de las “sentencias referentes” por tema. 1989-2018

a) Ambiente



b) Trabajo



c) Petición



d) Pronta resolución



e) Sevicios públicos



f) Educación



a/Las palabras de mayor tamaño denotan alta frecuencia, y las de menor tamaño, lo contrario.
Fuente: Obando, 2022 con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

importante pues permite superar el análisis de palabras como unidades aisladas y, en su lugar, reconstruir expresiones más complejas que ayudan a entender el contenido semántico de los textos. Para capturar estos conjuntos se utilizó la técnica *skipgrams* (para más detalles véase el apartado metodológico de este capítulo).

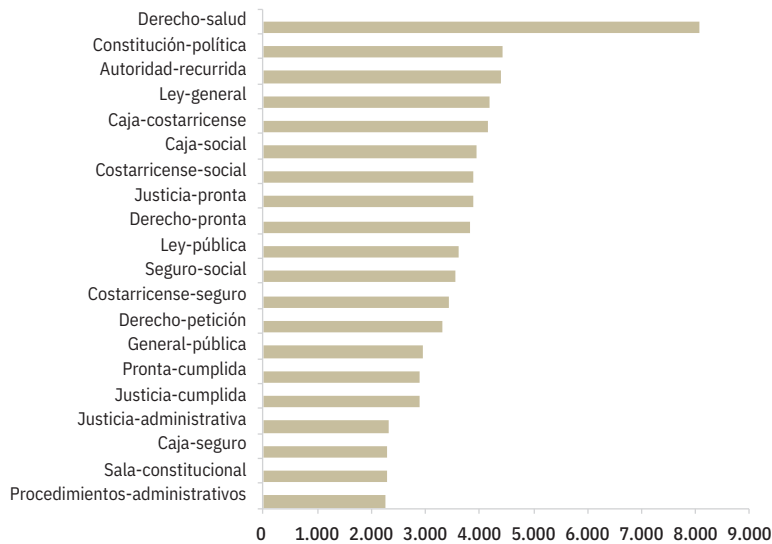
Como se observa en el gráfico 4.17, las combinaciones de términos que más se mencionan en las sentencias referentes son los pares “derecho-salud” (8.067), “Constitución-política” (4.432), “autoridad-recorrida” (4.395), “ley-general” (4.190) y “caja-costarricense” (4.170). El ejercicio permite constatar que, desde el punto de vista de la tutela que la Sala realiza, la salud

se conceptualiza como un derecho; las frecuentes menciones de la Constitución Política y las leyes aluden a las fuentes de derecho más importantes y, finalmente, las múltiples veces que se cita a la CCSS en las “sentencias referentes” corrobora que dicha institución suele figurar entre los entes más recorridos. Cabe subrayar, por otro lado, que la gran frecuencia del par “derecho-salud” sugiere también la concentración temática en este tipo de resoluciones.

Un tercer ejercicio se orientó a determinar los elementos jurídicos más mencionados en las “sentencias referentes” a partir de un conteo con análisis de texto

Gráfico 4.17

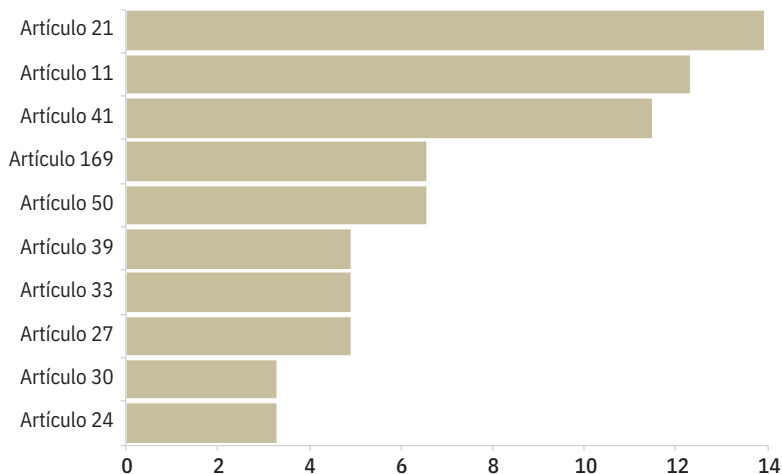
Conjuntos de palabras que más se mencionaron en las “sentencias referentes”. 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.18

Artículos constitucionales que más se mencionaron en las “sentencias referentes”. 1989-2018 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

automatizado. Con este fin, un primer paso fue la determinación de los artículos de la Constitución Política más citados en estas resoluciones, un indicativo sugerente sobre los elementos que la Sala Constitucional más invoca a la hora de tutelar los derechos.

De los diez artículos constitucionales más aludidos por estas sentencias, siete figuran en el título IV, “Derechos y garantías individuales”. En concreto, los tres artículos más citados fueron el 21 (respeto a la vida humana), el 11 (sobre las obligaciones de los funcionarios públicos) y el 41 (justicia pronta y cumplida). Entre los tres reunieron el 37,7% de las menciones. En un segundo grupo están los artículos 169, 50, 39, 33, 27, 30 y 34, que fueron mencionados en un 34,4% de los fallos (gráfico 4.18). El porcentaje restante se diluye en otros 22 artículos, hallazgo que sugiere una relativamente baja figuración de otros derechos tutelados.

Adicionalmente, el análisis se refinó de manera que fuera posible identificar no solo artículos constitucionales que, como el caso anterior, son una ventana –en ocasiones indirecta– a la materia específica tutelada, sino los derechos específicos que la Sala Constitucional afirma estar tutelando mediante las “sentencias referentes”. La revisión de los textos halló que esos derechos más frecuentemente tutelados son el derecho a la salud, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho al agua y el derecho a la vida. Estos cuatro representan el 62% del total de menciones. Es importante señalar que se trata fundamentalmente de derechos de primera y tercera generación, es decir, derechos civiles y políticos y derechos de los pueblos, respectivamente.

Si se analiza la distribución de los derechos fundamentales desagregada según las áreas temáticas que motivaron las “sentencias referentes”, la mayoría de las citas se concentra, en casi todos los temas, en dos derechos (gráfico 4.19). Así, por ejemplo, en materia ambiental las menciones al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el derecho a la salud corresponden al 86,4%. En trabajo, el 52,9% de las citas conciernen al derecho a la defensa y el derecho al trabajo. Por otro lado, llama la atención que el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado sobresale tanto en los fallos relacionados con el ambiente como en los vinculados con los servicios públicos. Lo anterior evidencia que, si bien se identifican elementos ambientales en los casos sobre servicios públicos judicializados ante la Sala Constitucional, pareciera no buscarse la sostenibilidad ambiental, sino que se garantice el acceso o la calidad de un servicio que se provee a partir del uso de uno o más recursos naturales.

Los instrumentos internacionales de carácter normativo pueden ser también una fuente de tutela de los derechos de las personas, especialmente porque la Sala

Constitucional ha resuelto que, en tanto compromisos legalmente vinculantes asumidos por el Estado costarricense, son normas que forman parte del marco normativo interno del país. El examen realizado confirma esta presunción.

En efecto, las “sentencias referentes” aluden con frecuencia a la Convención Americana sobre derechos humanos (1969), la Convención sobre los derechos de los niños y las niñas (1969), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1976), instrumentos que suman las tres cuartas partes de las menciones (gráfico 4.20). Se trata de piezas adoptadas en el marco de la Organización de Naciones Unidas y, en menor medida, de la Organización de Estados Americanos. Además, varios de estos tratados están orientados a poblaciones en condición de vulnerabilidad: mujeres, niñez y reclusos, lo que evidencia el tratamiento “diferenciado” que se hace a los casos asociados a estos grupos.

Finalmente, un tema importante para avanzar en el estudio de las líneas jurisprudenciales de la Sala Constitucional es, en el texto de las “sentencias referentes”, la referencia a los argumentos que el mismo órgano articuló en fallos previos. Aunque, como se señaló previamente, en términos generales son pocas las resoluciones que citan a otras, en el caso específico de las “sentencias referentes” esta práctica es más común, principalmente cuando se trata de asuntos vinculados a las materias ambiental, trabajo, petición, pronta resolución y servicios públicos.

En el gráfico 4.21 se pueden observar las sentencias más citadas, así como las relaciones entre estas mediante un análisis de redes. En la visualización, un nodo es una sentencia específica que actúa como referente para otros y la nube de puntos a su alrededor –los “satélites” son otras sentencias que citan a esa sentencia referente–. Además, hay vínculos entre los nodos, lo cual indica “pares” de sentencias referentes (nodos) que se citan entre sí. Desde este punto de vista, destacan los vínculos entre la resolución 2002-04830 y la resolución 2001-00591, ambas asociadas con el tema ambiental. Un comportamiento similar se observa en el caso de las sentencias 2005-01713 y 2006-11263 sobre trabajo. Aunque menos marcado, se repite el patrón para las resoluciones 13830-2016 y 15538-2011 en los asuntos asociados a petición.

Gráfico 4.19

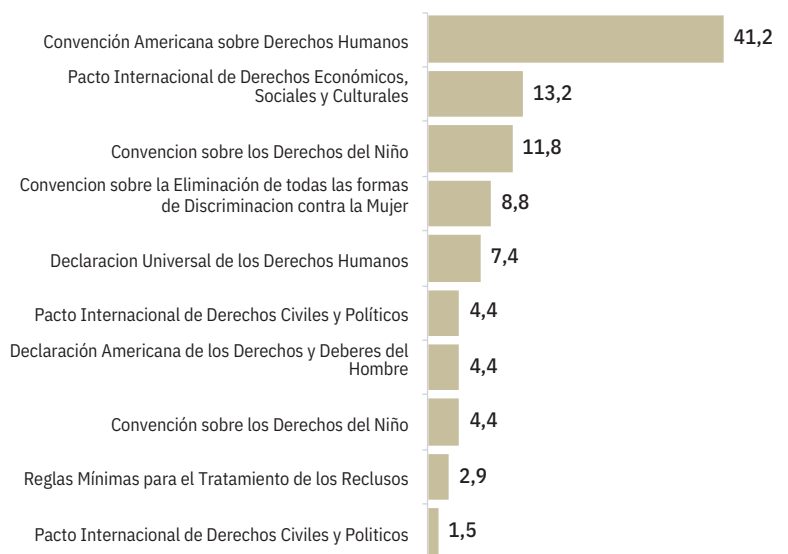
Derechos fundamentales que más se mencionaron en las “sentencias referentes”, por tema. 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.20

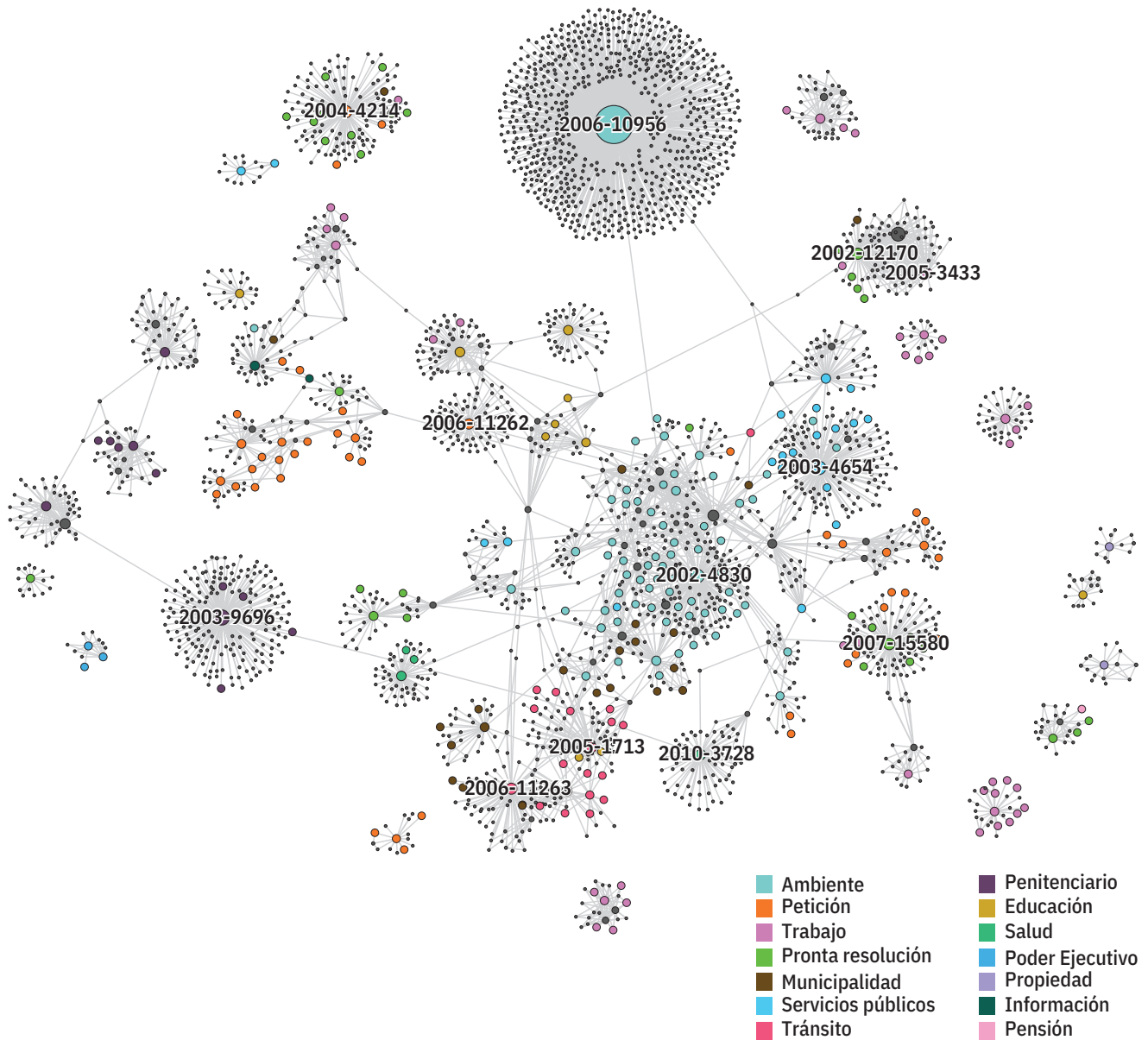
Instrumentos internacionales que más se mencionaron en las “sentencias referentes”. 1989-2018 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

► Gráfico 4.21

“Sentencias referentes” que más se mencionaron en las resoluciones de la Sala Constitucional. 1989-2018



Fuente: Obando, 2022 con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Nota especial: el reto pendiente de una estrategia robusta de clasificación de “sentencias estructurales” para toda la jurisprudencia constitucional

La literatura internacional sobre “sentencias estructurales” se ha centrado, fundamentalmente, en elaborar el concepto y puntualizar las principales características que una sentencia de este tipo debe reunir con base en los ejemplos que se reportan para distintos países. Pese a su relevancia y al auge del tema, no se encontraron estudios o propuestas metodológicas similares a las exploradas en este capítulo, tendientes a clasificar el conjunto de las resoluciones de las cortes o tribunales constitucionales y, posteriormente, identificar los fallos estructurales.

En razón de las dificultades para proceder con dicha identificación, y considerando la primera aproximación realizada por esta edición del Informe para identificar de manera válida y confiable las sentencias estructurales emitidas por la Sala Constitucional, resulta de especial interés contrastar los resultados obtenidos con los avances existentes en el país sobre este tema.

En Costa Rica es posible identificar dos esfuerzos recientes en esta línea. El primero de ellos fue planteado por el Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional (CJ-SC), que elaboró a inicios de 2022 un protocolo con el objetivo de establecer los parámetros que deben considerarse al clasificar una sentencia como estructural⁴ (CJ-SC, 2022). En ese mismo protocolo se señalan las doce características que debe cumplir una sentencia estructural, a saber:

- Se manifiesta expresamente que el Estado costarricense, en general, se ha colocado –con su omisión– en un estado de cosas inconstitucional, por un problema sistemático que se está dando con los derechos fundamentales de un grupo de la población.
- Existe una grave y sistemática vulneración de derechos constitucionales.
- Se afecta a un grupo significativo de personas. Se produciría una congestión judicial en caso de que todos los afectados gestionen una solución.
- Involucran a varias autoridades públicas, responsables de las fallas persistentes en la política pública.
- Implican órdenes de carácter estructural de cumplimiento obligatorio, que instruyen a las autoridades públicas a actuar de manera coordinada para la reparación efectiva e inmediata de esos derechos.
- Existe una prolongada y reiterada omisión de las autoridades en el cumplimiento y garantía de los derechos.
- Se evidencia la ausencia de dotación de los servicios esenciales por parte de las autoridades públicas.
- Tiene como resultado una respuesta integral a las víctimas por la omisión estatal.
- No se dictan precisamente asignaciones económicas, pero sí determinan que el gasto en la solución es prioridad.
- No se emiten medidas legislativas, administrativas o presupuestales, para evitar la vulneración de los derechos.
- Una sentencia macro, que ordena a la administración crear una solución integral al problema planteado.
- Reactivan la democracia y la inclusión social.

Con base en este protocolo, el CJ-SC catalogó 22 sentencias como estructurales durante el período 1993-2020. En contraste con lo que se encontró mediante la aplicación del análisis automatizado de textos, en casi la mitad de los años del período (13 de 28) no se determinó que la Sala emitiera este tipo de fallos y, cuando lo hizo, por lo general se trató de una o dos resoluciones estructurales. Casi una tercera parte de estos fallos (7 de 22) se emitieron recientemente: 2019 y 2020. En resumen, para el CJ-SC una sentencia estructural es un fenómeno poco frecuente: 1 en 22.000 fallos, en comparación con 1 en cada 40 fallos (10.849 de un total de 433.053), como se halló en el análisis

⁴ Según este documento, se está “frente a una sentencia estructural cuando la Sala aborde un problema estructural y –sumado a lo anterior– cuando para resolverlo aborde esa falencia estructural en su parte dispositiva ordenando a distintos obligados medidas concretas para resolverla. La sentencia estructural dispondrá para las distintas autoridades obligadas una finalidad que deben cumplir, pero, además, dispondrá la realización de ejercicios competenciales concretos para cada una de ellas en particular” (CJ-SC, 2022).

automatizado de texto. Es evidente que hallazgos con órdenes de magnitud tan distintos abren la necesidad de nuevos estudios.

De estas 22 resoluciones, un total de 10 se vinculan a la materia ambiental. Le siguen, a distancia, las relacionadas a temas penitenciarios y salud (3 en cada uno). En el primer caso, sobresalen los asuntos por contaminación. En el segundo, se trata de las condiciones de las personas privadas de libertad. En el último, sobre vacunas, atención médica y listas de espera. Se trata de fallos que se originaron –principalmente– a partir de un recurso de amparo (8 de cada 10) y en los cuales la Sala Constitucional se mostró total o parcialmente de acuerdo con la demanda de la parte recurrida. Es decir, declaró los recursos con lugar o con lugar parcial.

Cabe indicar que la mayoría (17) de las 22 sentencias estructurales identificadas por el Centro de Jurisprudencia cayeron dentro del grupo de los 10.849 fallos con órdenes específicas identificados por medio del análisis automatizado. Se trata de una convergencia probabilísticamente alta pero no total, pues en cinco de ellas una revisión manual posterior no permitió encontrar órdenes específicas en el contenido de los textos. Por otra parte, cuando se analiza la convergencia entre las sentencias estructurales del CJ-SC con las sentencias referentes identificadas por este capítulo, solo tres de las 22 cumplen con el umbral de haber sido citadas 10 o más veces. La mayoría se trata, pues, de sentencias que tendrían poca o nula influencia sobre la jurisprudencia constitucional, de conformidad con el indicador definido en el ejercicio realizado en este capítulo. Estos resultados recalcan la importancia de seguir promoviendo el diálogo entre aproximaciones metodológicas distintas, a fin de lograr una estrategia robusta en esta materia.

Desde el punto de vista del análisis empírico sistemático del conjunto de la jurisprudencia constitucional, la especificación de doce atributos plantea problemas específicos. Entre ellos cabe destacar, por ejemplo, si todos los atributos tienen la misma importancia o si hay algunos más relevantes que otros; si una sentencia, para ser calificada como estructural, debe cumplir con todos o con una mayoría de los atributos especificados. También, la naturaleza y denominación de las sentencias que cumplen algunos atributos, pero no todos, y si pueden ser consideradas estructurales sentencias que no fueron citadas por ningún otro fallo. Finalmente, está la limitación de aplicar este método al conjunto del cuerpo jurisprudencial de la Sala sin el uso de técnicas automatizadas de texto. Los temas planteados deben resolverse en futuros ejercicios.

La segunda contribución en este campo son los trabajos desarrollados por Miranda (2018 y 2019).

En ambos casos, el autor sistematiza un conjunto de definiciones sobre el concepto “sentencia estructural”, al tiempo que señala –con base en la revisión bibliográfica– las características y elementos principales que presentan este tipo de sentencias, así como los requisitos básicos que estas deben reunir para cumplir sus objetivos: i) la actuación del órgano judicial con jurisdicción constitucional dentro de sus competencias y ii) que las medidas sean razonables y fundadas (Miranda, 2019). Es importante señalar que dicho autor no elabora una definición propia de “sentencia estructural” para el caso de Costa Rica. No obstante, observa que las “sentencias emitidas por la Sala Constitucional que se configuran como estructurales, [en] su parte resolutoria tratan de solventar, además del caso concreto, un problema estructural o sistemático en materia de derechos humanos” (Miranda, 2018).

Según Miranda (2018), en la resolución 2019-5560, la Sala Constitucional determinó una serie de características que presentan las “sentencias estructurales”:

- El gran número de personas cuyos derechos son objeto de protección judicial.
- La causa generadora de la violación de derechos es similar.
- Las órdenes que se emiten tienen cierta complejidad.
- La necesidad de una fiscalización y supervisión rigurosa.
- La gran cantidad de personas que se verán beneficiadas del impacto de una sentencia de este calibre.

A partir de estos elementos, Miranda (2018 y 2019) clasificó 8 sentencias como estructurales. De estas, 5 están relacionadas con asuntos de salud y, concretamente, listas de espera, vacunas y trasplante de órganos. Los fallos restantes se distribuyen en dos temas: penitenciario y protección de menores de edad. Al igual que en el ejemplo anterior, la mayoría de las resoluciones se originaron en un recurso de amparo (7 de 8) y fueron declaradas con lugar o con lugar parcial por el ente constitucional. En este conjunto de sentencias, la mitad reúnen órdenes de carácter específico y la otra mitad de índole general. Esto significa que no elaboran sobre las acciones o medidas concretas que la parte o partes recurridas deben implementar para corregir o subsanar la situación que dio origen al fallo.

El último ejercicio es el que se llevó a cabo en el marco de este capítulo. Si bien, como se comentó anteriormente, con la metodología desarrollada y a partir del análisis de texto automatizado no se logró filtrar las “sentencias estructurales” del total de sentencias emitidas por la Sala, se efectuó una revisión manual de un conjunto de casi 2.000 fallos. Ello permitió identificar 22 sentencias según la definición de “sentencia estructural” y los criterios de operacionalización que se desarrollaron para esta investigación. Aunque el número coincide con las identificadas por la Sala Constitucional, se trata, como se verá más adelante, de otro grupo de sentencias.

Cabe recordar brevemente que, para los fines de este estudio, se determinó que una “sentencia estructural” es “una resolución de carácter jurídico que busca dar una solución a un problema estructural o sistémico que vulnera o violenta los derechos fundamentales de un gran número de personas (Miranda, 2018); ordena una serie de cambios de carácter institucional sobre la administración pública y modifica sustancialmente el ordenamiento jurídico que condiciona el actuar de los sujetos públicos y privados en el área de que se trate” (E: Cabrera, 2021). Para su identificación dentro del grupo de 2.000 fallos se utilizaron los siguientes criterios:

- Busca solucionar un problema reiterado y serio.
- Se centra en la protección de temáticas relacionados con los derechos humanos.
- Afecta a un gran número de personas, más allá de quién presentó el recurso.
- Establece como una condición el seguimiento para verificar el cumplimiento efectivo de dicha sentencia.
- Señala qué debe hacerse y a quién le corresponde realizar dicha acción.

La mitad de las sentencias catalogadas como estructurales con este método se concentran en tres grandes temas: ambiente, penitenciario y salud. En ambiente, los fallos se relacionan con agua y contaminación. Por su parte, los casos penitenciarios corresponden a hacinamiento carcelario y abuso policial, mientras que los de salud están ligados a tratamientos y cirugías.

En este grupo, 20 de las 22 resoluciones se dieron a raíz de recursos de amparo. Por lo tanto, al igual que en los otros ejercicios se trata de asuntos que se judi-

cializaron “de abajo hacia arriba”. Es importante tener presente que en todos los casos la Sala declaró los fallos con lugar o lugar parcial y dictaminó ordenes de carácter específico (determinó quién y qué debe realizarse para resolver la situación que generó la sentencia).

Aunque en términos generales el concepto de “sentencia estructural” utilizado en cada iniciativa resulta similar (no idéntico), pues presentan elementos comunes, los resultados de la clasificación de sentencias como estructurales varía. Con excepción de cuatro casos coincidentes entre el Centro de Jurisprudencia y Miranda, en el resto no hubo convergencia al realizar la clasificación. Lo anterior resulta consecuente con lo señalado anteriormente y, a su vez, evidencia la importancia de avanzar en la construcción de una definición de “sentencia estructural” común y en los criterios para su operacionalización.

Por otro parte, se encontró que todas las estrategias reseñadas enfrentan limitaciones. En el caso del CJ-SC, estas se asocian principalmente con la manera de valorar si la problemática en cuestión es estructural o no, los criterios específicos a partir de los cuales un asunto puede ser categorizado como estructural y de acuerdo con qué procedimientos. Valga señalar que en el protocolo no se detallan estos aspectos. El planteamiento de Miranda, por ejemplo, carece de una definición propia de “sentencia estructural” para Costa Rica, lo que hace suponer que la selección efectuada responde más a lo desarrollado en el derecho constitucional comparado y a unos pocos elementos que se tomaron de la sentencia 2019-5560. En esta aproximación tampoco se especifica la metodología seguida por parte del autor para identificar las “sentencias estructurales”. Por último, el ejercicio desarrollado por el *Informe Estado de la Justicia* reporta resultados favorables si su aplicación se realiza de forma manual, no así si se utiliza la inteligencia artificial y las herramientas de análisis automatizado de texto. En ese sentido, el principal reto está en mejorar el modelo y perfeccionar los criterios que se siguieron para operacionalizar el concepto.

En síntesis, es posible concluir que el fenómeno de las “sentencias estructurales” resulta problemático e irresuelto desde el punto de vista conceptual y metodológico, dado el estado actual de desarrollo de la investigación empírica sobre el tema, pues no hay acuerdo en relación con el concepto, su operacionalización ni tampoco en lo que respecta al procedimiento para su clasificación. No se encontraron sistematizaciones de experiencias internacionales en esta línea, lo que lleva a señalar que la situación descrita no es exclusiva de Costa Rica.

Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo aportó nuevos insumos para el análisis en profundidad de las sentencias de la Sala Constitucional de Costa Rica, específicamente, nuevas nociones conceptuales y herramientas metodológicas. Por un lado, se trabajó en la construcción del concepto de “sentencia estructural” (unidad de análisis de este estudio) y su operacionalización a partir de un conjunto de criterios definidos con base en la literatura especializada y la consulta experta. Por otro, se profundizó en el uso de inteligencia artificial y analítica de texto automatizado como técnicas para la sistematización y el examen de grandes volúmenes de datos complejos. Los resultados de este estudio no solo sirven como base para pensar, diseñar y ejecutar ejercicios complementarios en este campo, sino que al mismo tiempo brindan pistas sobre la función del ente constitucional y sus alcances en la administración de la justicia, el sistema democrático y el Estado de derecho.

Principales conclusiones

Los hallazgos de esta investigación evidencian que en Costa Rica no hay acuerdo en cuanto al concepto “sentencia estructural”, así como tampoco lo hay en relación con los criterios y el proceso que se debe seguir para clasificar una resolución constitucional como tal. En tal sentido, el esfuerzo realizado por el equipo técnico del *Informe Estado de la Justicia*, si bien representa un aporte en esta línea, demuestra que es necesario seguir perfeccionando las estrategias disponibles, tanto desde el punto de vista conceptual como metodológico.

Pese a que en este ejercicio no se obtuvo el principal resultado esperado –la identificación, vía técnicas de inteligencia artificial y análisis automatizado de texto, de las sentencias estructurales de una manera confiable y válida–, el resultado obtenido permitió calibrar las limitaciones, tanto en los criterios aplicados como en el mismo concepto de sentencia estructural, y, con base en ello, contar con un estudio comprensivo y sistemático del conjunto de las 433.043 resoluciones emitidas por la Sala Constitucional durante el período 1989-2021. Por otra parte, la metodología empleada permitió identificar un grupo de fallos que se diferencian del resto por ser altamente influyentes, pues se trata de resoluciones que de forma reiterada y sostenida se mencionan en otras; es decir, se utilizan sistemáticamente por parte de las personas que integran la Sala al interpretar y resolver asuntos similares.

A partir del análisis de este grupo de sentencias (catalogadas “sentencias referentes” en este estudio), se encontró que pocas áreas temáticas concentran una

alta proporción de los fallos más citados por la Sala. El 57,1% de las resoluciones de este tipo emitidas en el período 1989-2018 se agruparon en cinco temas: ambiente, trabajo, petición, pronta resolución y servicios públicos. Lo anterior llama la atención si se tiene en cuenta que la lista de asuntos que originan una sentencia es casi de cuarenta. Paralelamente, es posible concluir que se trata de temas en los que hay una tendencia a judicializar las demandas ciudadanas.

El estudio también constató que en estos casos (“sentencias referentes”) la Sala Constitucional exhibe altos niveles de consenso. En 9 de cada 10 fallos la Sala votó de forma unánime, lo cual significa que hubo acuerdo en cuanto a la forma en que se resolvió el asunto analizado, así como con respecto a las justificaciones jurisprudenciales y constitucionales que se utilizaron para fundamentar la resolución final.

El ejercicio de extracción de información con herramientas de análisis automatizado de texto determinó que, pese a su relevancia, en un 98% de los casos el tribunal constitucional no establece como una condición el seguimiento. Es decir, no se señala la obligación de que las partes recurridas informen a la Sala sobre las acciones o medidas que se desarrollaron para implementar las disposiciones que emanan de la “sentencia referente”. Tampoco se encontró que se realizara la solicitud de seguimiento por parte de entes como la Defensoría de los Habitantes, según se estila en algunas cuestiones. Por consiguiente, no es posible saber si a partir de la publicación del fallo se corrigió la situación que le dio origen, ni tampoco si esto último se cumplió en el plazo establecido. En este escenario, es factible suponer que en muchos casos se mantiene la violación a los preceptos constitucionales o a los derechos fundamentales de las personas.

Un aspecto que llama la atención es que entre las partes recurridas sobresalen instituciones que tienen entre sus responsabilidades la implementación de políticas públicas, así como la prestación de servicios públicos, como los ministerios y las municipalidades. Se trata entonces de entidades que, si bien operan en ámbitos distintos, son referentes en sus respectivos campos para la ciudadanía. Por otro lado, este hallazgo confirma que una buena proporción de los recursos que se presentan ante la Sala Constitucional son el resultado de acciones u omisiones por parte de la institucionalidad pública.

Aunque en el caso de las “sentencias referentes” una alta proporción de los recursos se declaran con lugar (8 de cada 10), los datos para el universo de resoluciones muestran que la Sala tiende cada vez más hacia la autocontención: 57,1% de los recursos que recibió se rechazaron (por el fondo o de plano) y un 28,4% se

declararon sin lugar. Lo anterior da cuenta de un órgano constitucional que aplica “con prudencia las técnicas de la interpretación constitucional, [sin pretender] usurpar las funciones que la Constitución atribuye a otros órganos” (Carpizo, 2009). Es importante señalar que esta situación muestra variaciones si se realiza el examen por tema o períodos, por ejemplo.

Agenda pendiente de investigación

Un aporte de este estudio es demostrar la importancia de ampliar y mejorar las acciones para la sistematización y el análisis de las sentencias de la Sala Constitucional, entendiendo que los efectos de los fallos que este órgano genera trascienden el ámbito judicial y que no solo se manifiestan en la función pública, sino también en la cotidianidad de las personas. De ahí la importancia de conocer sus alcances, específicamente sobre la jurisprudencia, y, en términos generales, en cuanto al desarrollo humano sostenible. Al respecto, cabe recordar que los tribunales de justicia son un instrumento para el impulso de los derechos humanos, el sistema democrático y el Estado de derecho.

Los hallazgos de este capítulo permitieron identificar algunos retos de investigación para el futuro, por ejemplo:

- ¿Se diferencian las “sentencias estructurales” por área o por tema? ¿Cómo?
- ¿Son las “sentencias estructurales” un caso de activismo judicial? ¿Cómo y en qué áreas?
- ¿Cuáles serían los alcances de las sentencias si se aplicaran de manera más amplia procedimientos y métodos de seguimiento de los fallos constitucionales?
- ¿Cuáles serían los efectos que una mayor “autocontención” por parte de la Sala Constitucional podría tener sobre su función de garantizar la dignidad, las libertades y los derechos fundamentales de las personas consagrados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos?
- ¿Cuáles son las líneas jurisprudenciales desarrolladas por la Sala Constitucional durante sus 33 años de funcionamiento? ¿Cómo los cambios en la composición de la Sala Constitucional podrían afectar estas líneas?
- ¿Cómo ha evolucionado la jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre el contenido y alcance de nuevos derechos humanos como un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el acceso a la información pública y la participación ciudadana?

Recomendaciones

El carácter de este capítulo es distinto al del resto de los desarrollados para este Informe, lo cual explica que las recomendaciones formuladas a continuación respondan a una lógica fundamentalmente académica y técnica, pero no por ello menos relevante para el ejercicio de la administración de la justicia y el desarrollo humano sostenible.

El objetivo de formular recomendaciones está en línea con el interés del Programa Estado de la Nación, como centro de pensamiento, de realizar investigaciones con un corte más propositivo, que complementen el diagnóstico y la identificación de desafíos en las distintas áreas de estudio. En síntesis, se aspira a que estos estudios se utilicen como insumo en las discusiones académicas, sociales y políticas que a nivel nacional e internacional se están desarrollando en relación con los temas de justicia, así como en la formulación de políticas públicas.

Una primera sugerencia es ampliar los grupos de trabajo en el sector académico, aunque no exclusivamente en dicho ámbito, con el fin de propiciar esfuerzos más sólidos e interdisciplinarios en aspectos conceptuales y técnicos que den lugar a nuevas metodologías para el examen de las sentencias de la Sala Constitucional. Específicamente, en lo que concierne a su alcance y sus efectos. Para ello, entre otras cosas, podrían plantearse acciones que van desde la formulación de proyectos de investigación, hasta la creación de programas especializados en el estudio, enseñanza, divulgación y generación de insumos para la aplicación de herramientas de análisis en esta materia. Se trata de que los centros de estudio tengan un rol más proactivo en la definición de la agenda de investigación, en el proceso de análisis y en la difusión de los resultados en el ámbito nacional.



RECOMENDACIONES

Otra recomendación, en este caso para la institucionalidad del Poder Judicial, es crear o fortalecer las capacidades técnicas, humanas y tecnológicas con las que cuenta el Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional y, en general, el Poder Judicial, a fin de que pueda lograr dos objetivos: por una parte, registrar y sistematizar en tiempo real las sentencias de la Sala con base en criterios que resulten de relevancia, consistentes y de interés, tanto desde el punto de vista académico como institucional y social; y, por otra, ejercer un oportuno y adecuado seguimiento del cumplimiento de la totalidad de los fallos emitidos por el tribunal constitucional. Al plantear esta sugerencia, por supuesto no se desconoce el reto que conlleva su implementación, particularmente en un escenario de crisis fiscal como el que atraviesa el país. Las herramientas de ciencias de datos pueden contribuir a fortalecer estas capacidades de revisión y análisis de la jurisprudencia, razón por la cual los equipos de trabajo deberían incluir un perfil de especialidad en esta área. Por último, parece necesario que la sociedad civil tenga una mayor participación en la generación, el uso y la ges-

tión de la información derivada de ejercicios como los realizados en este capítulo, los cuales, además, deben seguir desarrollándose. Asimismo, se estima que desde las distintas plataformas sociales se pueden esbozar propuestas que contribuyan a mejorar el seguimiento y fiscalización de la implementación de los fallos de la Sala Constitucional de forma transparente, oportuna y rigurosa. Por ejemplo, las organizaciones ambientales podrían monitorear las sentencias de interés para el sector, y aprovechar su amplio conocimiento y presencia en los territorios afectados.

Por último, es preciso recalcar que estas recomendaciones no son exhaustivas ni obran en detrimento de otras que puedan generarse a partir de estos y otros insumos, así como a raíz de discusiones que se forjen tanto en el plano formal e institucional como en otros espacios alternativos. Es importante considerar que su implementación conlleva, entre otras cosas, la suma de esfuerzos entre los distintos sectores sociales, políticos, económicos e institucionales interesados en contar con una robusta tutela constitucional de los derechos de las personas.

Metodología

Para llevar a cabo este estudio se utilizó como principal fuente de información las sentencias emitidas por la Sala Constitucional de Costa Rica entre 1989 y 2018. El acceso a estas resoluciones fue posible en el marco de un convenio entre el Programa Estado de la Nación-Conare y el Poder Judicial.

El proceso de extracción de la metainformación de las sentencias se realizó en dos etapas. En la primera, se procedió a convertir los más de 350.000 archivos que estaban en distintos formatos (txt, doc, gift, html, entre otros) a un único formato legible para sistemas de computación. Este proceso tuvo una duración de tres meses y en él se usaron herramientas de software como Apache Tika, Python NLTK y Spacy. Posteriormente, se procedió a separar las distintas secciones de los documentos: encabezado, resultando, considerando y por tanto, lo cual permitió realizar una preselección según el formato de la sentencia. Es importante señalar que se excluyeron los desistimientos, dado que, por sus características, no tienen considerando ni resultando. Finalmente, los datos extraídos se sistematizaron en la base de datos no relacional MongoDB (PEN, 2020).

En una segunda etapa, el equipo técnico del *Informe Estado de la Justicia*, en colaboración con la Unidad de Inteligencia de la Información del Poder Judicial, trabajó en la extracción remota de información para un nuevo conjunto de variables de interés, a saber: extensión de las sentencias, extensión del “por tanto” de la resolución, seguimiento, “se ordena”, entre otras. Para ello, se realizaron sesiones de trabajo semanales durante un año según los protocolos previamente establecidos. Cabe señalar que, en esta ocasión, los procesamientos para la obtención de los datos, así como para su sistematización, se llevaron a cabo desde los servidores internos del Poder Judicial bajo estrictos controles de seguridad y acceso.

Una vez incluida la información en una base de datos, se formaron tres grupos de tareas de extracción de información. En el primer grupo, se efectuaron búsquedas de patrones simples en el texto (mediante expresiones regulares y búsquedas simples), con el fin de capturar los datos que mantienen un formato definido, por ejemplo, la fecha y hora de emisión de las sentencias que aparece en el encabezado de estas, el número de expediente, el número de resolución, las citas de otras sentencias, el resultado de la sentencia, entre otros. El segundo grupo se organizó a partir de

dicionarios de datos con patrones de texto más complejos, los cuales utilizan información sintáctica y morfológica de las palabras. Esta técnica resulta especialmente útil para extraer listas de derechos constitucionales, nombres de instituciones públicas, reglamentos y leyes, entre otros. Por último, se realizó una clasificación temática de las sentencias mediante un modelo de clasificación con una red neuronal multicapa *fully-connected*, la cual se entrenó con alrededor de 56.000 sentencias previamente catalogadas por el Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional en 34 materias judiciales, proceso que facilitó estimar los temas para los fallos sin clasificar.

Una vez finalizadas las etapas anteriores, fue posible aplicar distintas técnicas estadísticas y de análisis de texto automatizado para caracterizar las sentencias de la Sala y estudiar su contenido. Un primer ejercicio consistió en calcular la frecuencia de palabras que se obtienen a partir de los sustantivos, adjetivos y verbos de cada resolución, las cuales se agrupan automáticamente. Con esa información se construyen “nubes de palabras” que permiten visualizar el peso relativo que tiene cada término en los textos analizados. Así pues, las palabras de mayor tamaño denotan alta frecuencia y las de menor tamaño, lo contrario.

Con el fin de reconocer conjuntos de palabras en el texto, se utilizó la técnica de los *skipgrams*. Para obtener los *skipgrams* de un texto se definen dos pará-

metros: i) la cantidad de palabras que se desea agrupar y ii) el tamaño del salto (“*skip*”). Con base en ello, se obtienen todos los conjuntos de palabras de tamaño n que no se encuentren a más de k palabras de distancia en el mismo texto. Los *skipgrams* no solo permiten conocer el léxico utilizado, sino que aportan información relevante sobre el contexto que rodea los términos más frecuentes, facilitan la obtención de entidades citadas como nombres de instituciones, principios jurídicos frecuentemente citados, fórmulas jurídicas, conceptos relacionados, entre otra información relevante para interpretar el contenido de los textos.

Un tercer análisis implicó el uso de redes semánticas para identificar las relaciones existentes entre las resoluciones, las interacciones entre las sentencias de diferentes temas y los fallos que tienen mayor influencia en otras resoluciones posteriores. Para crear esta red se elaboró una lista con la cantidad de citas (de otras resoluciones) que aparecen en una determinada sentencia. Con base en esta información se generó un gráfico en donde cada círculo corresponde a un determinado fallo y cada línea representa una sentencia que cita a otra. En el caso del estudio realizado para este Informe, el tamaño del círculo corresponde al total de citas que se logró extraer para una determinada sentencia. Cabe señalar, por último, que se utilizaron diferentes algoritmos para ubicar cada fallo cerca de otros con los cuales interactúa.

Créditos

Borrador del capítulo:

Karen Chacón Araya y Kenneth Obando Rodríguez.

Edición técnica:

Karen Chacón Araya, con el apoyo de Evelyn Villarreal Fernández y Jorge Vargas Cullell.

Asesoramiento técnico y metodológico:

Sonia Villegas Grijalba, Alejandro Fernández Sanabria, Diego Fernández Montero, Alejandro Robles Leal, Julio Jurado Fernández, Marvin Carvajal Pérez, Rafael Segura Carmona, Steffan Gómez Campos, Evelyn Villarreal Fernández y Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras:

Diego Fernández Montero.

Extracción y sistematización de datos con análisis de texto automatizado:

Kenneth Obando Rodríguez

Visualización de datos y gráficos :

Karen Chacón Araya y Kenneth Obando Rodríguez.

Edición de textos y corrección de estilo:

Laura Flores Valle.

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

Un agradecimiento especial a Carlos Morales Castro, Maikol Ibarra Jara y Rodrigo Torres Sánchez, de la Unidad de Inteligencia de la Información del Poder Judicial por su apoyo, por el asesoramiento y gestión en el proceso de extracción y sistematización de los datos para este estudio, así como a Sonia Villegas Grijalba, Alejandro Fernández Sanabria, Alejandro Robles Leal, Julio Jurado Fernández, Haideer Miranda Bonilla, Jorge Cabrera, Mario Peña Chacón, Patricia Bonilla Rodríguez, Marvin Carvajal Pérez, Paul Rueda Leal, Steven Pacheco Portuquez, Karlissa Calderón Zúñiga y Rafael Segura Carmona, por sus comentarios, contribuciones y apoyo para la elaboración de este capítulo.

Fe de erratas

En el capítulo 4, página 165, del informe impreso y web, en el tercer párrafo de la sección “Se reduce el plazo promedio de resolución de las sentencias”, se consigna erróneamente que el plazo de resolución de las sentencias número 13556-2003 y 04281-2014 se extendió por más de 5.000 días. Los datos correctos son 91 días y 39 días respectivamente.

Además, se aclara que para obtener la duración en días del trámite de las sentencias, se utiliza la información contenida en el texto de la resolución de la siguiente forma:

- Del encabezado de la sentencia se toma la fecha cuando se publicó la resolución.
- Del primer párrafo del resultando normalmente reporta la fecha cuando se presentó el trámite o el caso.
- De la diferencia de las dos fechas, es que se toma el dato de duración del trámite.

Para la resolución 04281-2014 el problema se debe a un error material dentro del texto del primer párrafo del “resultando” donde se lee “por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el diecisiete de febrero de dos mil, el recurrente interpone...”, cuando realmente se recibió en el año 2014.

En el caso de la sentencia 13556-2003, el algoritmo extrajo erróneamente la fecha de ingreso del caso dado que en esta resolución particular no aparecía el año de forma explícita.

Fe de erratas

INFORME IMPRESO Y DIGITAL

CAPÍTULO 1

En la página 52, debe leerse el último párrafo como sigue: “En efecto, en el último sexenio se **aprobaron** la reforma agraria, la civil, la jurisdicción de crimen organizado, y otras más están contempladas en la agenda legislativa”.

CAPÍTULO 2

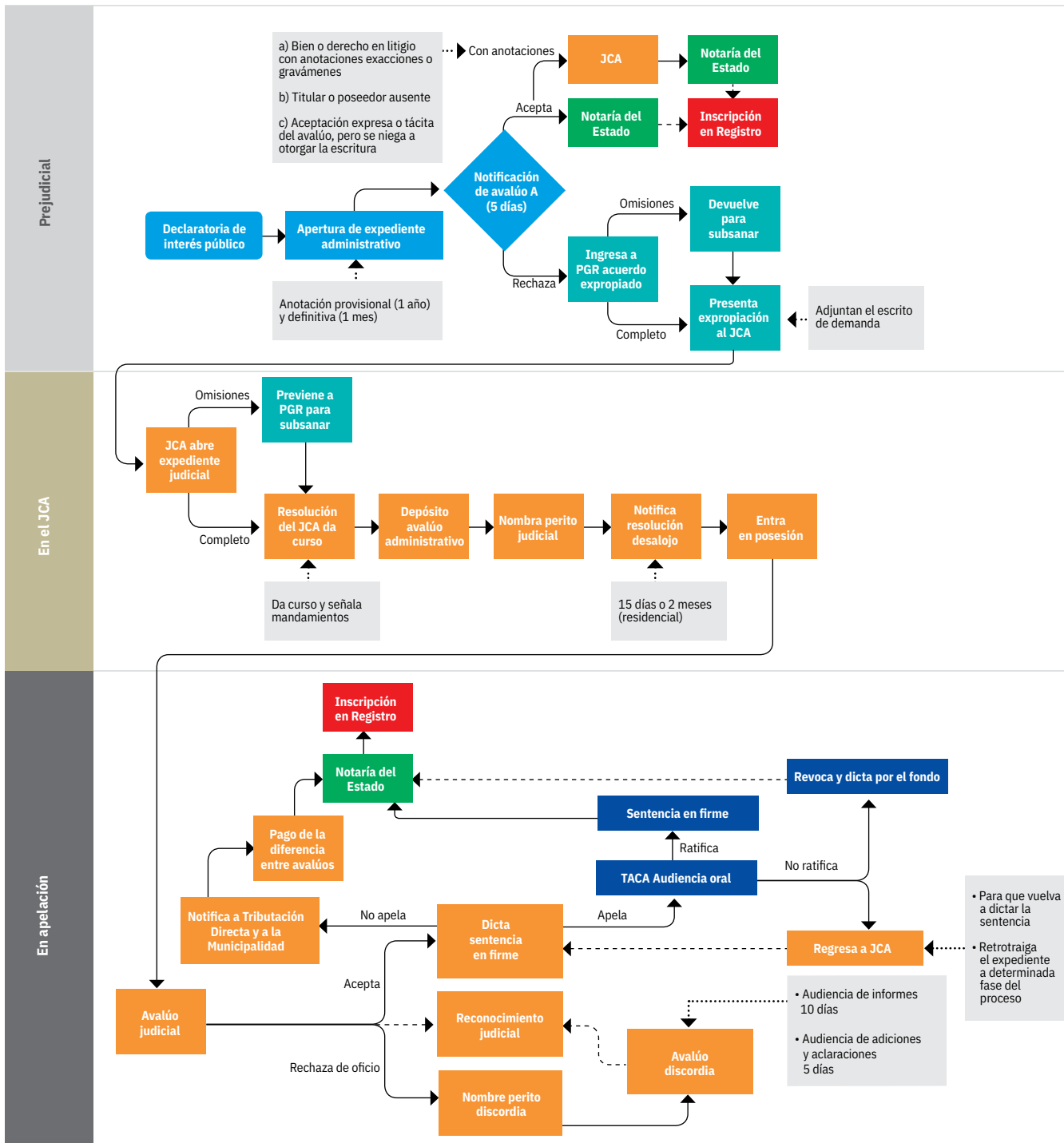
En la página 67, en la sección “Indicadores globales de desempeño”, en el segundo párrafo debe leerse: El indicador de circulante al final de año muestra que, en total, la jurisdicción tiene **19.839** expedientes abiertos al finalizar el 2021, una mayoría importante en el TCA (**12.355**).

En la página 82, en la sección “Largas duraciones en la resolución de los asuntos de conocimiento”, en el segundo párrafo de la columna de la derecha, debe leerse: Entre el momento de presentación de la demanda y la declaración de inadmisibilidad pasan en promedio **279** días (943 días si se genera fuera de San José); además, un 8,4% de los expedientes tienen una duración mayor a 566 días.

En la página 99, en la segunda columna, en el segundo párrafo debe leerse “El expediente ingresa al **Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo (TACA)** (color azul), que es la última instancia”.

En los diagramas 2.2 de la página 100 y 2.4 de la página 108, en lugar de TCA debe corregirse por **TACA**, como se indica a continuación:

Diagrama 2.2
La ruta del expediente de expropiación



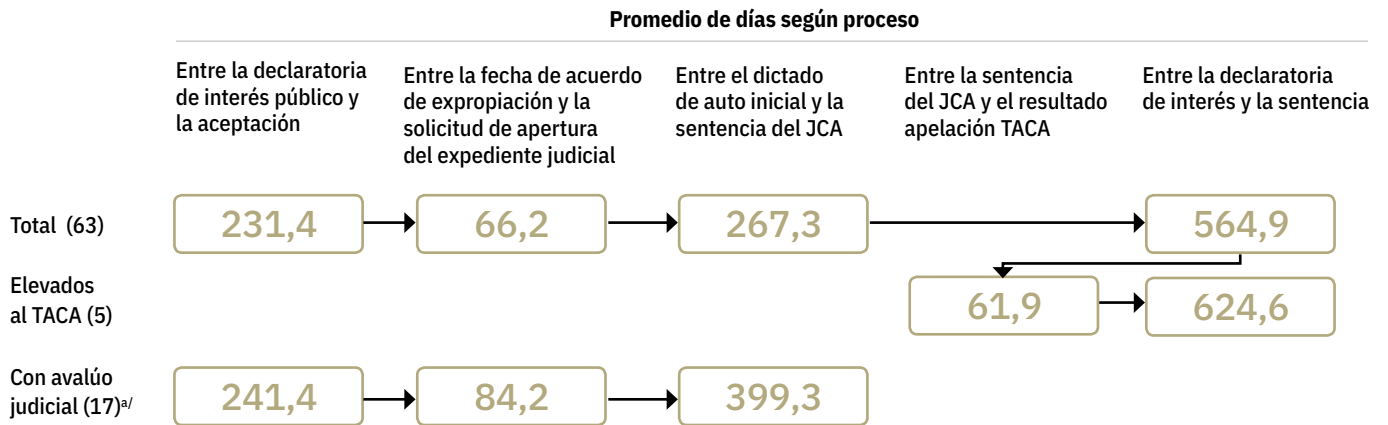
Nota: Los colores identifican la instancia que tiene a cargo la etapa correspondiente.

● Órgano de la Administración ● PGR ● JCA ● TACA ● Notaría del Estado ● Registro de la Propiedad Inmobiliaria

Fuente: Román, 2022.

► Diagrama 2.4

Duración en días del proceso de expropiación con base en 63 expedientes analizados



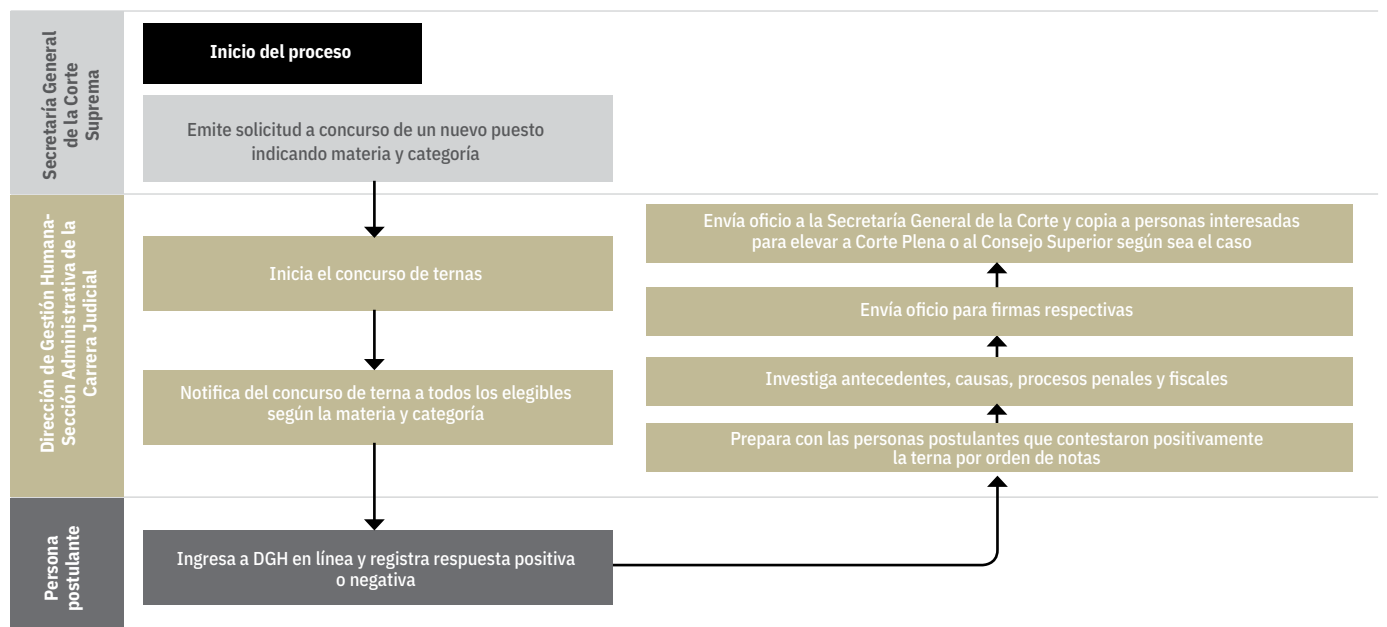
a/ No se elevó ninguno al TACA.
Fuente: Román, 2022.

CAPÍTULO 3

En la página 128, al final del tercer párrafo debe leerse “De momento, el documento **fue aprobado** en Corte, y no ha entrado a la corriente legislativa”. En la página 133, en la figura 3.4, debe leerse como se indica a continuación:

► Figura 3.4

Fase de conformación de la terna del proceso de nombramientos de la Corte Plena y Consejo Superior

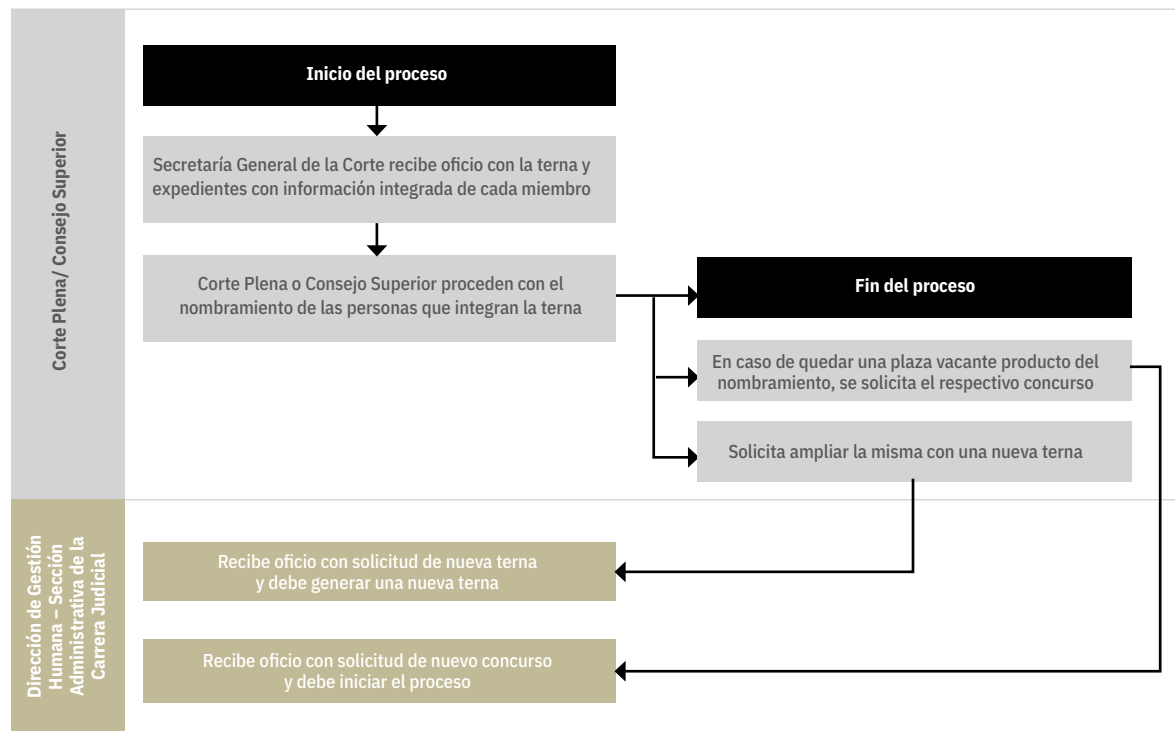


Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

En la página 133, en la figura 3.5 se elimina la mención duplicada a la Sección Administrativa de la Carrera Judicial, como se indica a continuación:

► Figura 3.5

Fase de designación de la terna del proceso de nombramientos de la Corte Plena y el Consejo Superior

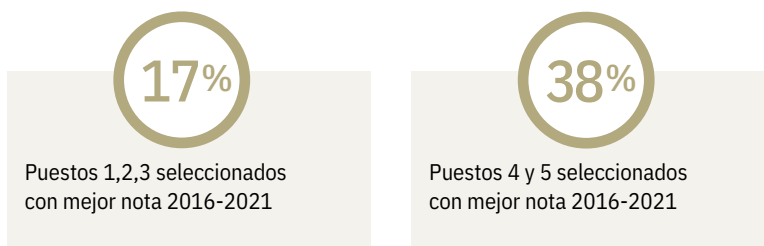


Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

En la página 133, en la figura 3.6 el 38% corresponde a **puestos 4 y 5 seleccionados** con la mejor nota, así:

► Figura 3.6

Porcentaje de nombramientos de jueces y juezas por mejor nota realizados por la Corte Plena y el Consejo Superior^{a/}. 2016-2021



a/ La base de datos utilizada se generó utilizando como insumo las actas emitidas por el Poder Judicial.
Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

En la página 134, primer párrafo, debe leerse correctamente “El **62%** de los jueces grado II y el **83%** de los jueces y juezas grado I del país son nombrados en cargos sin registrar la mejor puntuación en la terna”.

En la página 135, en el cuadro 3.1 debe agregarse una nota a la categoría “no disponible” para que se lea: No disponible^{c/}

c/ No disponible se colocó cuando no se ubicó la variable año de origen. Estos promedios de duración se calculan con base en 760 casos que sí tenían disponible la información de fechas para calcular la duración, por eso los totales no coinciden con otros gráficos del capítulo.

En la página 142, segundo párrafo, debe leerse “Aunque en términos absolutos el porcentaje de mujeres (53%) supera en **6 puntos** porcentuales a los hombres (47%)”.

► Cuadro 3.1

Duración en el nombramiento de jueces y juezas de grado I^{a/}. 2016-2020 (número de días)

Año	Promedio	Máximo	Mínimo
2016	56	412	5
2017	51	135	20
2018	42	353	21
2019	129	244	27
2020	63	320	1
2021 ^{b/}	39	91	2
No disponible ^{c/}	119	561	17
Total 2016-2021 (N=760)	51	561	1

a/ La base de datos utilizada se generó utilizando como insumo las actas emitidas por el Poder Judicial.

b/ La fecha de corte para el año 2021 es el 31 de mayo.

c/ No disponible se colocó cuando no se ubicó la variable año de origen. Estos promedios de duración se calculan con base en 760 casos que sí tenían disponible la información de fechas para calcular la duración, por eso los totales no coinciden con otros gráficos del capítulo.

Fuente: Cubero, 2022, con datos del Poder Judicial.

CAPÍTULO 4

En la página 165, en el tercer párrafo de la sección “Se reduce el plazo promedio de resolución de las sentencias”, se consigna erróneamente que el plazo de resolución de las sentencias número 13556-2003 y 04281-2014 se extendió por más de 5.000 días, los datos correctos son **91 días y 39 días** respectivamente.

CAPÍTULO 6

En la página 243, en el cuadro 6.6 debe agregarse una nota al año 2021 para que se lea: 2021^{a/}

a/ Solo corresponde al **II semestre de 2021**, así reportado por la fuente oficial.

► Cuadro 6.6

Indicadores de selección personal en Carrera Judicial. 2016-2021

Indicador	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ^{a/}
Porcentaje de cumplimiento de la planificación del recurso humano	63	61	82	100	96	100
Porcentaje de cumplimiento del presupuesto asignado a las actividades de reclutamiento y selección		98	96	88	80	98
Costo del proceso de reclutamiento y selección por candidato (colones)	617.836	634.920	526.456	414.750		399.757
Duración de los procesos de selección (meses)	1,3	1,3	1,3	1,5	1,5	1,3
Porcentaje de personas que aprueban el periodo de prueba	100	99	100	100	97	100
Total de nuevos nombramientos						144
Porcentaje de preparación de los candidatos que participan en los procesos de reclutamiento y selección	99	97	99	100		
Cantidad de candidatos elegibles	307	205	236	179	1	163

a/ Solo corresponde al II semestre de 2021, así reportado por la fuente oficial.

Fuente: Guzmán, 2022, con datos del Poder Judicial, 2020 y 2021.

En las páginas 245-247, en los cuadros de estadísticas del 6.8 hasta el 6.12, debe agregarse una nota al pie de cada cuadro para que se lea como sigue:

Nota: la cantidad de casos incluye todas las instancias judiciales (primera y superior) según el registro del Balance Interactivo en línea de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

► Cuadro 6.8

Casos entrados, por circuito judicial. 2019-2021

Circuito	2019	2020	2021	Variación porcentual 2019-2021
I Circuito Judicial de la Zona Sur	40.487	29.903	29.230	-27,8
I Circuito Judicial de San José	206.925	171.390	166.750	-19,4
II Circuito Judicial de la Zona Sur	34.900	27.694	28.488	-18,4
Circuito Judicial de Cartago	87.794	75.804	73.634	-16,1
II Circuito Judicial de San José	99.939	80.799	84.066	-15,9
Circuito Judicial de Heredia	82.264	69.201	69.262	-15,8
I Circuito de la Zona Atlántica	41.679	33.680	35.149	-15,7
II Circuito de la Zona Atlántica	51.007	41.824	43.251	-15,2
II Circuito Judicial de Alajuela	52.660	42.196	44.720	-15,1
Circuito Judicial de Puntarenas	53.773	44.121	45.979	-14,5
II Circuito Judicial de Guanacaste	40.405	33.181	34.882	-13,7
III Circuito Judicial de Alajuela	40.162	34.417	35.572	-11,4
I Circuito Judicial de Guanacaste	39.676	33.553	36.311	-8,5
III Circuito Judicial de San José	75.394	64.882	69.511	-7,8
I Circuito Judicial de Alajuela	82.444	76.881	85.338	3,5

Nota: la cantidad de casos incluye todas las instancias judiciales (primera y superior) según el registro del Balance Interactivo en línea de la Dirección de Planificación del Poder Judicial. Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.

▮ Cuadro 6.9

Casos entrados, por materia jurisdiccional. 2019-2021

Materia	2019	2020	2021	Variación porcentual 2019-2021
Penal juvenil	22.263	16.601	14.216	-36,1
Cobro judicial	242.711	182.709	155.531	-35,9
Tránsito	79.874	51.740	58.657	-26,6
Pensiones alimentarias	42.296	31.809	34.222	-19,1
Notarial	1.761	1.227	1.492	-15,3
Violencia doméstica	57.398	51.767	50.604	-11,8
Laboral	44.431	38.991	41.596	-6,4
Penal	379.185	345.409	364.284	-3,9
Civil	23.340	20.858	22.878	-2,0
Contravencional	40.640	36.193	40.047	-1,5
Contencioso administrativo	17.036	14.191	17.444	2,4
Familia	30.763	27.137	33.224	8,0
Constitucional	24.090	23.160	26.040	8,1
Agrario	4.683	4.187	5.297	13,1

Nota: la cantidad de casos incluye todas las instancias judiciales (primera y superior) según el registro del Balance Interactivo en línea de la Dirección de Planificación del Poder Judicial. Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.

► Cuadro 6.10

Casos terminados, por circuito judicial. 2019-2021

Circuito	2019	2020	2021	Variación porcentual 2019-2021
I Circuito Judicial de la Zona Sur	40.178	28.494	30.213	-24,8
II Circuito Judicial de San José	116.194	96.821	93.944	-19,1
I Circuito de la Zona Atlántica	38.433	30.547	32.185	-16,3
I Circuito Judicial de San José	178.456	150.540	151.626	-15,0
Circuito Judicial de Puntarenas	49.157	42.153	43.956	-10,6
II Circuito Judicial de la Zona Sur	30.797	27.032	28.041	-8,9
Circuito Judicial de Heredia	67.666	58.106	62.516	-7,6
II Circuito Judicial de Guanacaste	36.171	30.539	33.662	-6,9
Circuito Judicial de Cartago	74.981	69.032	70.906	-5,4
II Circuito de la Zona Atlántica	42.280	37.697	40.075	-5,2
III Circuito Judicial de Alajuela	36.250	32.982	34.481	-4,9
I Circuito Judicial de Guanacaste	34.184	30.619	33.622	-1,6
III Circuito Judicial de San José	76.354	71.060	75.228	-1,5
I Circuito Judicial de Alajuela	79.664	74.620	83.691	5,1
II Circuito Judicial de Alajuela	41.347	36.312	43.838	6,0

Nota: la cantidad de casos incluye todas las instancias judiciales (primera y superior) según el registro del Balance Interactivo en línea de la Dirección de Planificación del Poder Judicial. Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.

► Cuadro 6.11

Casos terminados, por materia jurisdiccional. 2019-2021

Materia	2019	2020	2021	Variación porcentual 2019-2021
Penal juvenil	23.742	18.973	15.652	-34,1
Tránsito	83.595	59.491	58.329	-30,2
Contencioso administrativo	19.767	18.328	14.272	-27,8
Cobro judicial	134.653	99.960	98.471	-26,9
Pensiones alimentarias	26.947	24.826	23.329	-13,4
Civil	24.878	20.733	21.714	-12,7
Penal	396.515	361.849	387.705	-2,2
Violencia doméstica	66.593	65.189	65.272	-2,0
Laboral	43.434	39.476	42.793	-1,5
Agrario	4.740	4.409	5.046	6,5
Familia	31.322	27.419	33.518	7,0
Contravencional	42.717	37.219	46.887	9,8
Constitucional	23.424	23.174	26.927	15,0
Notarial	1.024	1.043	1.204	17,6

Nota: la cantidad de casos incluye todas las instancias judiciales (primera y superior) según el registro del Balance Interactivo en línea de la Dirección de Planificación del Poder Judicial. Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.

► Cuadro 6.12

Cantidad de casos en circulante al finalizar el año, por materia jurisdiccional. 2019-2021

Materia	2019	2020	2021	Variación porcentual 2019-2021
Cobro judicial	749.959	832.982	854.412	13,9
Notarial	5.014	5.216	5.520	10,1
Penal	143.115	153.918	156.710	9,5
Agrario	7.415	7.387	8.109	9,4
Laboral	57.127	59.382	61.085	6,9
Pensiones alimentarias	191.244	181.184	191.542	0,2
Contencioso administrativo	19.884	15.958	19.839	-0,2
Violencia doméstica	46.040	44.660	42.725	-7,2
Familia	21.259	20.482	19.612	-7,7
Civil	58.943	57.682	51.018	-13,4
Tránsito	25.437	18.581	19.942	-21,6
Penal juvenil	8.572	7.218	6.664	-22,3
Contravencional	23.185	22.938	18.008	-22,3
Constitucional	3.010	3.068	2.215	-26,4

Nota: la cantidad de casos incluye todas las instancias judiciales (primera y superior) según el registro del Balance Interactivo en línea de la Dirección de Planificación del Poder Judicial. Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.