

## CAPÍTULO UNO

## Sinopsis

## Resumen de la valoración del Informe 2020

Durante el período 2016-2018, el Poder Judicial experimentó una severa e inusitada crisis política en su gobierno debido a la convergencia de tres eventos y a la interacción de sus efectos:

- Un escándalo de corrupción pública que involucró a altos jerarcas de la institución, incluido su presidente. Esta situación condujo a un imprevisto y significativo reacomodo en la composición de la Corte Suprema de Justicia.
- La aprobación de leyes de austeridad fiscal por parte de la Asamblea Legislativa como respuesta a la insolencia en las finanzas públicas. Ello marcó un abrupto final a la larga expansión de la inversión en el Poder Judicial y modificó el régimen laboral y de pensiones de la institución. Ambos hechos propiciaron la primera huelga de trabajadores judiciales registrada en el país, fuertes tensiones dentro del Poder Judicial, y entre este y el Poder Legislativo, no resueltas a marzo de 2020.
- El recrudescimiento de las divisiones internas en la Corte Suprema de Justicia en relación con la gestión del gobierno del Poder Judicial. Este proceso dificultó la atención rápida y oportuna al compromiso público de las autoridades institucionales de impulsar reformas en la organización y funcionamiento del Poder Judicial.

En el contexto de la pérdida de confianza ciudadana y los problemas internos de gestión, la crisis política ha configurado un escenario multirriesgos para el Poder Judicial. La eventual materialización de uno o varios de estos riesgos podría afectar de manera significativa al

cumplimiento de la misión primordial del Poder Judicial en una democracia. El *Tercer Informe Estado de la Justicia (2020)* reconoce las capacidades y la resiliencia del Poder Judicial, pero alerta sobre el peligro de no atenderlos.

Los mensajes claves del Informe 2020 fueron:

- La crisis política de la Corte Suprema no frenó el impulso reformista “desde arriba” en el Poder Judicial.
- El gobierno judicial ha sido excluido sistemáticamente del impulso reformista.
- Las reformas procesales en jurisdicciones específicas exhiben resultados mixtos, pero no impactan de manera positiva los indicadores de gestión macro del Poder Judicial.
- La innovación en la generación y análisis de datos puede ser una estrategia efectiva para mejorar el desempeño del Poder Judicial.

En un *post scriptum*, redactado en los primeros días de la emergencia sanitaria, se señaló que la pandemia de covid-19 había cambiado de modo dramático el entorno económico y social del Poder Judicial y afectado su funcionamiento. Se planteó que una vez pasada esta emergencia, dicha institución enfrentaría una situación que entrañaría desafíos aún más complejos que los reseñados en la edición de 2020 del *Informe Estado de la Justicia*.



## Valoración general

*Estas valoraciones generales se han destilado de los hallazgos específicos de cada capítulo de la cuarta edición del Informe Estado de la Justicia, y se explicarán detalladamente en las secciones siguientes de esta sinopsis, de la cual estas primeras páginas constituyen un resumen muy sintético.*

En el período que el presente Informe analiza (2019-2021), el conglomerado judicial respondió y logró adaptarse sin interrupciones ante los desafíos planteados por un período extraordinario en el cual confluyeron dos crisis simultáneas: por un lado, una crisis fiscal que redujo, en términos reales, sus recursos presupuestarios a partir de 2019 y, por otro lado, una crisis sanitaria sin precedentes causada por la pandemia del covid-19, iniciada en marzo de 2020, que provocó un shock productivo, social y fiscal. En esas excepcionales condiciones, el Poder Judicial logró mantener los servicios que presta a la población, un logro notable habida cuenta. Sin embargo, durante estos años la cúpula judicial postergó, nuevamente, las reformas a la gobernanza interna del Poder Judicial y desmejoró sus indicadores de desempeño global y de confianza ciudadana, prolongando una tendencia negativa que venía desplegándose desde la década anterior.

La concentración de poder en la Corte Suprema y los nombramientos de magistraturas ópacos en la Asamblea Legislativa, sin un mecanismo que garantice la idoneidad son dos de los problemas estructurales de la gobernanza judicial que se han reseñado en ediciones anteriores y que se agudizaron en esta coyuntura. La persistencia de estos problemas constituye un riesgo para la independencia interna y externa del Poder Judicial, una preocupante situación en la medida en que los tribunales de justicia se posicionan como uno de los únicos contrapesos constitucionales para enfrentar deterioros en la calidad democrática o, como ha sucedido en muchos países, de regresiones autoritarias.

**Las crisis.** Desde un punto de vista cronológico, el Poder Judicial empezó primero enfrentando los efectos de las políticas públicas implementadas para contener y resolver, en el mediano plazo, la crisis fiscal. Esta circunstancia

explica la adversa situación presupuestaria por la que atravesó el Poder Judicial en esos años y los roces que tuvo con los Poderes Legislativo y Ejecutivo sobre las decisiones presupuestarias y el régimen de empleo público.

En efecto, en contraste con la época de expansión presupuestaria ocurrida durante el presente siglo (hasta 2018), a partir de 2019 se observó una reducción sistemática en los recursos financieros reales con los que cuenta el Poder Judicial. Sin embargo, durante estos años se siguieron creando nuevas competencias por medio de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, que generan demandas adicionales sobre un presupuesto menguante. Ahora bien, el recorte de recursos no es homogéneo en todas las áreas del conglomerado judicial, pues algunas continuaron experimentando un crecimiento real; además, continuó creciendo el costo por caso (cuadro 1.1) y se identificaron áreas de subejecuciones presupuestarias inerciales (capítulo 6), que presionan cada vez más los escasos recursos de la institución.

En este marco de austeridad fiscal emergió la emergencia sanitaria por la pandemia del covid-19 que empujó cambios súbitos en la manera de administrar justicia, debido a que los trámites presenciales en las oficinas se redujeron sustancialmente. Los estudios desarrollados para este Informe abundan en evidencia sobre la respuesta del Poder Judicial en los dos años de pandemia (2020-2021). Una buena noticia es que, aún en los peores momentos de las restricciones, no se cerró ninguna jurisdicción por completo, incluso se amplió la cobertura de sus servicios con la incorporación de nuevas funciones, como la jurisdicción especial de crimen organizado o la justicia restaurativa; se dio un impulso al teletrabajo y a la justicia electrónica.

Varios factores facilitaron la buena respuesta judicial. En primer lugar, el sistema de gestión en línea y otros elementos básicos -como el expediente digital- para la virtualización de los procesos judiciales ya estaban funcionando desde hace más de una década, como parte de la tercera ola reformista del Poder Judicial que inició desde 2007 (PEN, 2015). En segundo lugar, en 2020

## Valoración general

hubo una importante caída en el nivel de litigiosidad que caracteriza al país, fenómeno asociado con la disrupción de la vida social ocurrida en ese año. Finalmente, los recursos aprobados del Fideicomiso de emergencia de la institución, así como las donaciones desde la Comisión Nacional de Emergencia (CNE), proveyeron recursos extraordinarios pese al contexto de crisis fiscal. En ese sentido, cabe reconocer que, al momento de redacción de esta sinopsis (mayo 2022), los peores riesgos señalados en el *Post-Scriptum* del Tercer Informe, referidos a la saturación de los servicios debido a las afectaciones de la pandemia y la disminución drástica de las capacidades institucionales, no se cumplieron y, en el balance, debe decirse que el Poder Judicial respondió satisfactoriamente a la emergencia.

**Los problemas estructurales.** Pese a que el Poder Judicial logró sortear la compleja coyuntura indicada, durante el período bajo análisis no consiguió avanzar en la resolución de varios problemas estructurales que arrastra históricamente, en consonancia con lo ocurrido en otras áreas del sistema político institucional del país (PEN, 2021). Las investigaciones presentadas en este Informe evidencian que los indicadores globales de desempeño e independencia interna de la institución, entre otras debilidades ya señaladas en informes anteriores, mantienen situaciones comprometidas.

Destaca en los hallazgos de estas investigaciones la persistencia de los dos dominios reservados que se señalaron en el Informe 2020: los nombramientos de magistraturas de la Corte Suprema de Justicia y la estructura de gobernanza del Poder Judicial. Recuérdese que los dominios reservados son temas que perviven sin ningún cambio desde hace décadas debido a fuertes resistencias políticas y que han sido identificados como problemáticos, tanto por actores institucionales como por la sociedad en general. Un caso concreto en este sentido es, como se dijo, el gobierno del Poder Judicial, concentrado en la Corte Plena, que no solo no ha impulsado un proceso de reforma para su desconcentración y democratización, sino que, además, ha promovido una

mayor verticalidad en la toma de decisiones, contrariando las recomendaciones de múltiples diagnósticos externos e internos.

El camino de las reformas urgentes comprometidas por la cúpula judicial en 2018 para remover los dominios reservados ha sido truncado al momento de cierre de este Informe, junto a una ralentización en la implementación de las reformas procesales y otros cambios administrativos, incluso algunos ya aprobados pero que no logran ser ejecutados de manera completa. Esa lectura panorámica sugiere temas complejos que seguirán siendo investigados en futuras ediciones: la identificación de factores que explican la ausencia de cambios sustantivos; el peso, en este resultado, de las limitaciones en la gestión de la implementación de reformas, el peso de las inercias organizativas y de los factores políticos. Ello permitiría valorar si la ausencia de resultados en el proceso de reforma es un producto inesperado o, por el contrario, una consecuencia esperable del diseño político-institucional del Poder Judicial o de otros factores tales como el importante cambio en la conformación de la Corte Suprema experimentado en los últimos años.

**La respuesta del Poder Judicial.** Desde una perspectiva de la justicia como derecho humano, en la cual la persona usuaria es el centro de la toma de decisiones, el Poder Judicial tiene la deuda de evaluar la calidad de su desempeño (*delivery*) en la administración de justicia, uno de sus problemas estructurales ya señalados en anteriores ediciones del Informe. Además, es importante que profundice en el conocimiento sobre los efectos del cambio hacia la modalidad del servicio virtual y, en general, de las medidas adoptadas por la pandemia y por la restricción presupuestaria.

En este punto debe reiterarse que la institución no cuenta con un panorama claro de su desempeño, debido a las limitaciones de su sistema de información ni con mecanismos de involucramiento e incidencia efectiva de la ciudadanía para la retroalimentación. En efecto, debido a debilidades en la recolección de información de los

## Valoración general

expedientes judiciales no se puede identificar dónde y cómo atiende a los grupos más vulnerables de la sociedad, ni cómo la pandemia o las restricciones financieras impactaron el acceso a la justicia. Entre las preguntas que no pueden ser respondidas con la información existente están interrogantes centrales como las siguientes: ¿está el Poder Judicial brindando una justicia cada vez más desigual? ¿Es homogéneamente ágil y cumplida la respuesta judicial o varía según distintos grupos de la población?

Para el caso de las jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativa este Informe logra articular algunas respuestas parciales a estas preguntas. En estas áreas, la utilización de muestreos de expedientes y herramientas de ciencias de datos permitieron conocer los resultados para temas específicos, por instituciones involucradas, los casos favorables a la persona usuaria, las duraciones por tipos y etapas, la provincia donde ocurre el evento denunciado, entre otras características que especifican mejor la respuesta institucional. También se desarrolló una metodología de experiencia de usuario de los servicios de gestión en línea, que arrojó sugerencias de mejora muy pertinentes para la profundización de la justicia electrónica. Estos hallazgos fueron posibles gracias a los estudios a profundidad que el Poder Judicial auspicia por medio de la producción de este Informe, aunque su utilización es voluntaria en función del interés de las oficinas referidas.

**Las innovaciones del Informe.** En el marco de estas limitantes de información e incidencia, la edición 2022 del *Informe Estado de la Justicia* incorpora dos innovaciones que buscan contribuir a la toma de decisiones basada en evidencia en materia de la política judicial. En primer lugar, se dio mayor énfasis a las investigaciones de temas nuevos, o la profundización de algunos ya tratados por el Informe pero en los cuales hay vacíos en la literatura sobre el Poder Judicial costarricense, así, se privilegió el levantamiento de información anteriormente no recopilada o de difícil procesamiento. Una consecuencia de este enfoque es que la parte medular del Informe está

dedicada a la generación de nuevos saberes sobre el funcionamiento del Poder Judicial y un menor énfasis al seguimiento general de su desempeño, éste último con base en los indicadores globales que publica el conglomerado institucional.

En segundo lugar, en cada uno de los capítulos sustantivos del Informe se incorporó una sección de recomendaciones. Este énfasis en lo propositivo ha sido sugerido reiteradamente en los procesos de consulta del temario y por el Consejo Asesor del Informe. En esta edición fue finalmente posible atender esta recomendación debido a la madurez de los procesos de investigación en ciertos temas. De tal forma, el contenido de esta publicación va más allá del diagnóstico habitual: propone líneas de acción que fueron construidas colectivamente y a las cuales se dará seguimiento en futuras ediciones. La sistematización de recomendaciones incluye las recopiladas durante el proceso de consulta, los talleres propositivos y los señalamientos de las y los consultores que trabajaron en cada capítulo.

**Los mensajes clave.** A partir de las consideraciones anteriores, el Informe 2022 plantea cuatro mensajes clave con base en las investigaciones a profundidad realizadas para esta edición. Estos mensajes apuntan a una lectura de conjunto sobre los principales hallazgos y constataciones e hilvanan, por tanto, contenidos de varios capítulos en una sola idea. Estos mensajes son los siguientes:

- El Poder Judicial logró mantener la continuidad de sus servicios durante la pandemia, pero la concentración de funciones administrativas en la Corte Plena acentuó sus efectos negativos sobre la gestión judicial durante el período analizado.
- Las reformas de ámbitos jurisdiccionales no han logrado resolver problemas estructurales en la gestión de sus servicios, además los factores extra-judiciales han limitado eficacia en los cambios.

## Valoración general

- La virtualización de los servicios judiciales refuerza la necesidad de conocer el perfil de las personas usuarias e incorporar sus demandas en la mejora de su gestión.
- La inteligencia artificial y el análisis automatizado de texto pueden ayudar a sistematizar la jurisprudencia, pero su aplicación está en una fase incipiente.

**El escenario multirriesgos.** El tercer *Informe Estado de la Justicia 2020* planteó que el Poder Judicial enfrentaba un escenario multirriesgos, cuya eventual materialización puede afectar el cumplimiento de su misión primordial en la democracia. La presente edición reafirma esta conclusión, pues el cuadro político, social e institucional que enfrenta este conglomerado institucional no varió durante el período bajo análisis.

Las principales tendencias que configuran este escenario, y que se desarrollan en esta Sinopsis, trazan un complejo panorama estratégico para el Poder Judicial, en el cual deberá ineludiblemente maniobrar en años venideros. Un primer factor contextual es la prolongada convergencia de la crisis fiscal y los efectos de la pandemia del covid-19, cuyas consecuencias siguen manifestándose sobre la sociedad costarricense en general y, en particular, sobre el Judicial. El principal efecto es una continua presión que tiende a agravar los problemas estructurales en la gestión judicial. Un segundo factor contextual es el aumento de casos penales y constitucionales mediáticos de alto perfil durante el período bajo análisis, que sigue exponiendo al Poder Judicial a una mayor judicialización de la política y a mayores riesgos de politización de la justicia. Finalmente, un tercer factor es la tensa gobernanza judicial y los cambios en la composición de la Corte Suprema de Justicia. Este factor político tuvo como efecto la ralentización de la agenda de reformas prometidas en la crisis judicial que detonó en 2017. Estos tres factores contextuales son analizados brevemente en la próxima sección del Capítulo.

**Prospectiva.** Una vez superados los primeros impactos de la pandemia y con un país en un incierto proceso de recuperación económica, el Poder Judicial sigue sometido a una fuerte tensión. Por un lado, debe enfrentar retos novedosos como la brecha digital en la ampliación de la justicia electrónica, ejercer como contrapeso de los poderes Ejecutivo y Legislativo cuando se tramitan iniciativas que alteran el funcionamiento general del Estado costarricense y lograr intervenciones balanceadas frente al creciente fenómeno de judicialización de la política y la politización de la justicia. Asimismo, no puede descuidar los esfuerzos para solventar desafíos estructurales históricos, tales como la mora judicial, los costos y la productividad. Para complicar este panorama, todo ello ocurre en medio de demandas ciudadanas crecientes, una pérdida de la confianza de la población, recursos humanos y presupuestarios limitados, distintas condiciones laborales que generan tensiones gremiales internas y sin cambios viables de gobernanza.

Esta dinámica presionará fuerte y continuamente la capacidad de respuesta del Poder Judicial y, de no ser atendida adecuadamente, podría erosionar aun más la credibilidad de la ciudadanía en el Estado de derecho. En un contexto internacional de reversiones democráticas, en el cual el ataque a la independencia de los poderes judiciales es un fenómeno común, sería ingenuo pensar que Costa Rica está exenta de esos peligros.

La lectura estratégica presentada en estas primeras páginas será desarrollada en las siguientes secciones con más detalle, con datos y texto que sistematicen los hallazgos de los capítulos ordenados según esos siete mensajes relevantes. Cada explicación tendrá la referencia al capítulo y a las investigaciones primarias para quien interese profundizar en ellos.

## CAPÍTULO UNO

## 1

## Sinopsis

## Índice

Resumen de la valoración del Informe 2020	27
Valoración general del Informe 2022	29
Introducción	33
Tendencias generales del desempeño del Poder Judicial	34
El contexto del Cuarto Informe Estado de la Justicia	40
Principales hallazgos de las investigaciones en profundidad	47
Aportes prácticos del Informe para una justicia pronta, cumplida e igual para todos	59
Cierre	61

## Introducción

El presente capítulo hilvana los principales contenidos del *Informe Estado de la Justicia 2022* para brindar una visión de conjunto sobre la situación y perspectivas del Poder Judicial en los temas investigados. En ese sentido, su propósito es ofrecer una lectura integrada y sintética de los estudios realizados en conformidad con el abordaje de investigación aprobado por el Consejo Asesor en 2020.

El texto no desarrolla los temas con detalle, sino que efectúa un repaso de los contenidos que se desarrollan en los capítulos 2 al 6, con el fin de que las personas lectoras puedan distinguir los argumentos principales del Informe. Estos argumentos se organizan en mensajes claves, o proposiciones, que transmiten la esencia del cuadro de situación encontrado en los asuntos que fueron investigados.

El período bajo análisis de la presente edición del Informe comprende los años 2019 y 2020. Se trata de un período marcado por circunstancias extraordinarias que afectaron profundamente la gestión judicial, plantearon retos inéditos a la prestación de servicios a la población y generaron un complejo escenario para la gobernanza del Poder Judicial. Ahí donde es posible, se procura comparar la información y análisis del período con los propios del examen de las tendencias históricas de más largo plazo.

El capítulo se organiza en cinco secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección, de carácter descriptivo, se enfoca en las tendencias de largo plazo en el desempeño de la institución, a partir de los datos oficiales del Poder Judicial. Su objetivo es señalar si hubo modificaciones en el cuadro de situación perfilado en la edición de 2020 del Informe en relación con la capacidad del Judicial para dispensar una



justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas. La tercera sección resalta elementos del contexto económico y político nacional, sin los cuales es imposible entender la difícil situación por la que atravesó el Poder Judicial durante el período bajo análisis. Aunque no fue el principal objeto del trabajo investigativo desplegado para este Informe, ofrece un marco de referencia para los resultados de los estudios más específicos y para entender los desafíos concretos que enfrenta la institución.

La cuarta sección sintetiza algunos de los principales resultados de las investigaciones en profundidad que, sobre temas específicos, fueron desarrollados en esta edición. Cabe destacar que esta síntesis no es un resumen exhaustivo del Informe. Las personas lectoras harán bien en consultar los capítulos respectivos no solo para tener un mayor detalle de lo abordado, sino para encontrar asuntos no incluidos en la síntesis.

En la primera parte de la quinta sección se realiza un resumen general de los aportes prácticos, las recomendaciones formuladas e instrumentos de conocimiento creados a partir de las investigaciones realizadas en cada uno de los capítulos del Informe. Como colofón, en la segunda parte de la última sección se efectúa una reflexión general sobre la situación estratégica que encara el Judicial y el compromiso del *Informe Estado de la Justicia* de ser un factor constructivo en el esfuerzo por atender los desafíos que la institución enfrenta.

### Tendencias generales del desempeño del Poder Judicial

Esta sección da seguimiento a las tendencias generales de largo plazo en el desempeño del Poder Judicial con base en los indicadores agregados de funcionamiento que produce esta institución. Dichos indicadores permiten una primera aproximación global a un tema de interés medular para el *Informe Estado de la Justicia*: la aspiración de observar mejoras estructurales o sistémicas en la capacidad del sistema de administración de la justicia para dispensar una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas. Este seguimiento ha sido desarrollado desde la primera edición del Informe (2015) y corresponde a los términos del convenio firmado entre la Corte Suprema de Justicia y el Conare, que dio origen a los *Informes Estado de la Justicia* como mecanismo de monitoreo independiente y objetivo del desempeño institucional.

En 2019, ambas partes acordaron una matriz de indicadores a partir de las cuales se efectuaría esta labor de seguimiento. La fuente de información que alimenta esa matriz son las estadísticas generadas por

el mismo Poder Judicial. El compromiso institucional fue suministrar los datos más actualizados y confiables hasta el año inmediato previo a la publicación de una nueva edición del Informe, de manera que este pudiera pronunciarse sobre los temas acordados.

En estas páginas se sintetizan las principales constataciones del presente Informe sobre el desempeño general del Poder Judicial. Las personas interesadas en mayores detalles pueden consultar el capítulo 5 “¿Justicia pronta, cumplida y electrónica? Una mirada al Poder Judicial durante la pandemia de covid-19” y el capítulo 6 “Seguimiento a la atención de desafíos identificados en Informes anteriores”.

Pese a sus limitaciones, la información disponible sugiere que durante el período 2019-2021 no hubo una modificación significativa en el diagnóstico general acerca del desempeño del Poder Judicial efectuado por ediciones anteriores del Informe. De esta manera, el perfil de fortalezas, debilidades y cuellos de botella detectados en ediciones previas se mantuvo sin grandes cambios en los ámbitos de la gestión administrativa, jurisdiccional y de la gobernanza política, por lo que el Informe no puede testimoniar mejoras sustanciales y generalizadas en los indicadores de desempeño. El logro más relevante fue la adaptación del Poder Judicial a la disrupción pandémica, sin interrupción de sus servicios, lo que constituye un notable resultado, destacado en estas páginas.

El presente Informe constata, una vez más, que el Poder Judicial carece de un sistema de información gerencial, robusto y actualizado que permita dar un seguimiento sobre la capacidad institucional para afrontar los principales desafíos que enfrenta la administración de justicia. Iniciativas importantes como la plataforma del Observatorio Judicial y la matriz de indicadores de seguimiento, acordadas entre el Poder Judicial y el Programa Estado de la Nación, aún no están del todo implementadas. Las máximas autoridades judiciales, y la ciudadanía general, carecen de herramientas oportunas e idóneas para tomar el pulso detallado al conglomerado institucional.

Con base en estas consideraciones, esta sección presenta tres ideas principales en relación con el desempeño general del Poder Judicial:

- Primer mensaje: El Poder Judicial sigue siendo un pilar democrático, aunque su desempeño global continuó mostrando una evolución declinante.
- Segundo mensaje: El desempeño judicial durante el período 2019-2021 estuvo atípicamente afectado por la pandemia.



- Tercer mensaje: Persistieron problemas de información para dar seguimiento a indicadores claves del Poder Judicial.

**Primer mensaje: El Poder Judicial sigue siendo un pilar democrático, aunque su desempeño global continuó mostrando una evolución declinante**

En todos los indicadores internacionales para evaluar el estado de la democracia en el mundo, el sistema político costarricense obtiene uno de los tres primeros lugares en el hemisferio americano y se posiciona en el mismo nivel de las democracias más avanzadas de Europa (*The Economist*, 2022; IDEA Internacional, 2021; V-Dem Institute, 2021). En efecto, *The Economist* lo califica como una “democracia estable”, la máxima categoría en su escala; IDEA Internacional lo sitúa como “democrático” y el V-Dem Institute coloca a Costa Rica en uno de los cuatro primeros lugares del mundo dentro de la categoría de “democracia liberal”.

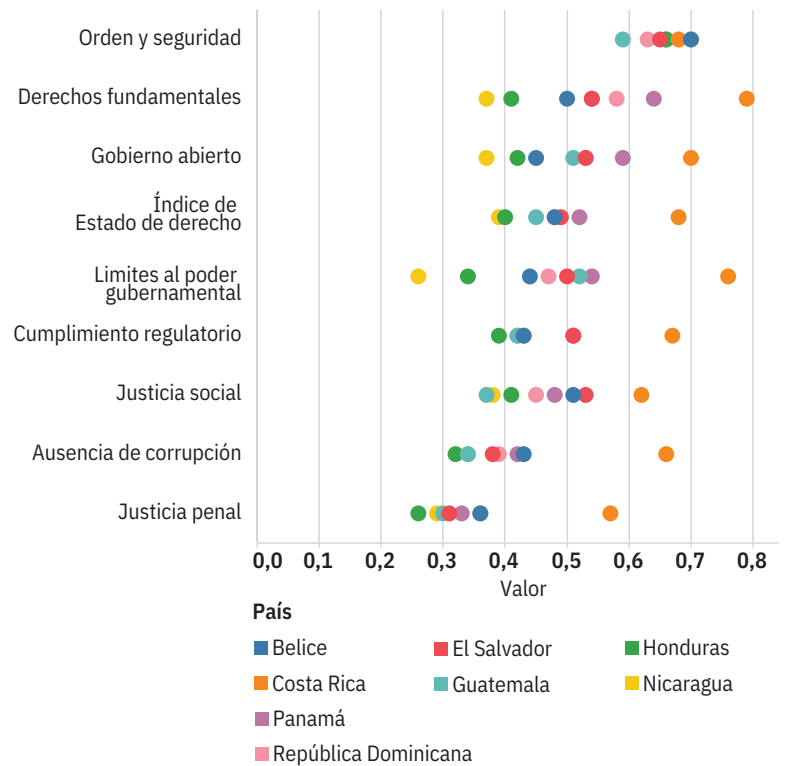
Una de las fortalezas de la valoración internacional del país es su Estado de derecho. Desde el punto de vista comparativo, la literatura especializada coincide en que Costa Rica ha logrado desarrollar y mantener su capacidad para tutelar un amplio régimen de libertades y derechos, lograr que la ciudadanía y las autoridades se sometan al imperio de la ley y garantizar el cumplimiento del marco constitucional y legal, mediante un Poder Judicial independiente de intromisiones políticas externas y con las competencias legales y materiales para ejercer sus funciones. De acuerdo con las evaluaciones del World Justice Project (2021), especializado en el estudio del Estado de derecho en el mundo, el país obtiene calificaciones sistemáticamente superiores al resto de las naciones de la región (gráfico 1.1).

Para el V-Dem Institute, Costa Rica ocupa el décimo lugar en el mundo en el componente liberal de la democracia, que mide, entre otras cosas, la igualdad ante la ley y las libertades individuales; la fortaleza de los contrapesos judiciales sobre el Poder Ejecutivo (V-Dem Institute, 2021). Por su parte, las evaluaciones de Freedom House, enfocadas en el respeto de los derechos civiles y políticos, son consistentemente positivas para Costa Rica, con pequeñas oscilaciones a lo largo de las décadas (Freedom House, 2022).

El reconocimiento de la fortaleza comparativa del Estado de derecho costarricense y, dentro de este, del Poder Judicial, es el punto de partida obligatorio para los análisis que realizan los *Informes Estado de la Justicia*. Cabe señalar que, durante el período que la presente edición examina, ningún índice internacional sugiere una erosión del Estado de derecho en el país,

Gráfico 1.1

**Índice del Estado de derecho en Centroamérica y República Dominicana, según componentes evaluados. 2020**



Fuente: Chacón, 2022, con datos del World Justice Project, 2022.

un logro que debe ser resaltado en una época en que los estudios especializados señalan amplios e intensos procesos de regresión democrática en el mundo y, en particular, en América Latina. El *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) presentó un amplio estudio que reconstruyó el proceso histórico por el cual Costa Rica logró construir ese robusto Estado de derecho que hoy goza de reconocimiento internacional (Casante y Brenes, 2015).

Este reconocimiento no implica que, como lo señala el presente Informe, el sistema de justicia costarricense haya resuelto importantes desafíos en su capacidad de dispensar una justicia de amplio acceso, pronta, cumplida e igual para todas las personas. Sin embargo, conlleva que todo análisis debe tomar como base la robustez que tiene el Estado de derecho en el país y servir como crítica constructiva para fortalecer ese fundamento. Esta perspectiva permite dar un contexto al seguimiento y al comportamiento de los indicadores generales sobre el desempeño del Poder Judicial a lo largo de las últimas décadas.

A partir de estas consideraciones, los principales hallazgos de la presente edición sobre el desempeño general del Poder Judicial son dos. En primer lugar, durante el período 2019-2021 (si bien hubo un comportamiento atípico en 2020 originado por la crisis sanitaria) no existe evidencia de un cambio en las tendencias de largo plazo de desempeño agregado en materia de justicia pronta y cumplida, a partir de los indicadores que recopila la misma institución; y, en segundo lugar, estas tendencias sugieren un comportamiento declinante caracterizado por una disminución de la productividad judicial, un aumento combinado de la duración promedio en la resolución de los casos y de la mora judicial, medida por el indicador del circulante al final de cada período, a pesar de reducciones sucesivas en la entrada de casos.

Esta valoración se basa en los datos recopilados y proporcionados por el Subproceso de Estadísticas del Poder Judicial. Cabe señalar, sin embargo, que el seguimiento de los indicadores fue muy limitado en esta ocasión, por un cambio de sistema estadístico hacia el Observatorio Judicial (ver más adelante y consultar el capítulo 6 para más detalles). Este último posee información a partir de 2019, por lo que no se pudieron actualizar otras series más antiguas. Algunos indicadores genéricos sí se disponen para períodos más largos, aunque no se cuenta con el año 2021 en casi ningún caso (cuadro 1.1).

Desde el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015), el PEN ha señalado que el Poder Judicial mantiene indicadores globales decrecientes y tardados sobre sus respuestas o resoluciones, frente una descendente (aunque aún alta) demanda de servicios. La época de pandemia representó un respiro en la alta litigiosidad, que si bien disminuyó en 2020, no significó una mejora promedio en la proporción de casos terminados, ni duraciones sensiblemente menores. Las áreas de mayor volumen de casos como cobros, penal y los circuitos judiciales del Gran Área Metropolitana siguen con indicadores decrecientes que afectan a los promedios del conglomerado institucional a la baja.

En el período 2019-2020 persisten las tendencias a la disminución de casos terminados por persona juzgadora, que en 2020 alcanzó el número más bajo reportado desde 1990: 433 casos terminados por juez o jueza de primera y única instancia. Una consecuencia asociada de tal comportamiento es el crecimiento sostenido del circulante de los despachos judiciales. En la actualidad se contabilizan 2.384 casos activos (sin resolución) por cada mil que ingresan. Estas tendencias no obedecen a un crecimiento en la demanda de la ciudadanía, pues vista desde una perspectiva de largo plazo, la litigiosidad continúa en disminución, tenden-

cia que, como se dijo, se reforzó en 2020 durante la pandemia (cuadro 1.1).

La jurisdicción de cobro judicial tiene un peso de alrededor del 30% del total de casos que ingresan en el Poder Judicial y su efectividad fue del 54% en 2020, medida por el indicador de casos terminados versus casos ingresados (Poder Judicial, 2022a). Este resultado afecta a las tendencias estadísticas del conglomerado. Sin embargo, nueve jurisdicciones más corroboran la tendencia global de la disminución en la productividad y el aumento de circulantes, aunque no en los preocupantes niveles alcanzados en la materia de cobros. La gestión judicial no ha podido corregir estos resultados pese a los múltiples esfuerzos implementados, por mencionar algunos, el proyecto de Mejora Integral del Proceso Penal, rediseños de procesos y planes de trabajo en múltiples despachos.

En términos generales, este comportamiento declinante en los principales indicadores agregados disponibles de desempeño del Poder Judicial no alcanzan por sí solos una magnitud que ponga en entredicho la fortaleza y legitimidad histórica del Estado de derecho en Costa Rica. No obstante, como se verá más adelante, aunados a nuevos desafíos forman parte del escenario multirriesgos que esta y anteriores ediciones del Informe urgen enfrentar para evitar que sucesivos deterioros eventualmente terminen por minar esa fortaleza.

### **Segundo mensaje: El desempeño judicial durante el período 2019-2021 estuvo atípicamente afectado por la pandemia**

Durante el año 2020, los indicadores de gestión macro del Poder Judicial tuvieron comportamientos atípicos, por el inicio de la pandemia de covid-19. Hubo una fuerte ralentización tanto de la demanda de los servicios judiciales como de la producción en los despachos jurisdiccionales. Con la excepción del I Circuito de Alajuela, los catorce restantes tuvieron una reducción en el número de casos entrados, en el período 2019-2021 (gráfico 1.2). Cuando se estudia el comportamiento por materia, diez jurisdicciones también tuvieron un comportamiento a la baja, incluyendo las de mayor demanda, como cobros (gráfico 1.3). En algunos indicadores globales, tanto vistos por materia como por circuito, pudo observarse que el impacto de 2020 se diluyó considerablemente en 2021; sin embargo, a la fecha de cierre de esta edición aún no se tiene confirmación acerca de la recuperación plena a los niveles previos a la pandemia.

No obstante, esta disminución en la litigiosidad no fue aprovechada para disminuir el circulante, pues,

## Cuadro 1.1

## Indicadores de gestión del Poder Judicial, por quinquenios. 1990, 2000-2020

Indicador	1990	2000	2005	2010	2015	2020	Tendencia
Porcentaje del gasto dedicado a pago de personal		85,1	92,4	87,6	88,4	85,1	
Presupuesto per cápita (dólares)	15,7	32,2	45,6	98,8	158	157,4	
Costo real por caso terminado (miles de colones) <sup>a/</sup>		307,2	306,0	468,7	661,6	783,3	
Casos entrados netos por juez de primera y única instancia <sup>b/</sup>	765	844	677	672	529	474	
Casos terminados netos por juez de primera y única instancia <sup>b/</sup>		841	663	595	491	433	
Casos activos por juez de primera y única instancia	709	824	622	704	839	1131	
Casos en trámite por juez de primera y única instancia			467	566	563	737	
Casos activos por cada 1.000 entrados	926	977	920	1.047	1.586	2.384	
Casos en trámite por cada 1.000 entrados			690	842	1.063	1.553	
Número de sentencias por juez de primera y única instancia		958	298	182	164		
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	120	160	181	228	246	246	
Jueces por 100.000 habitantes	10	15	19	25	27	28	
Fiscales por 100.000 habitantes	2	6	8	11	12	11	
Defensores por 100.000 habitantes	3	5	6	8	10	10	
Número de habitantes por juez <sup>b/</sup>	9.965	6.665	5.178	4.085	3.729	3.610	
Litigiosidad <sup>b/</sup>	67	105	114	144	124	115	

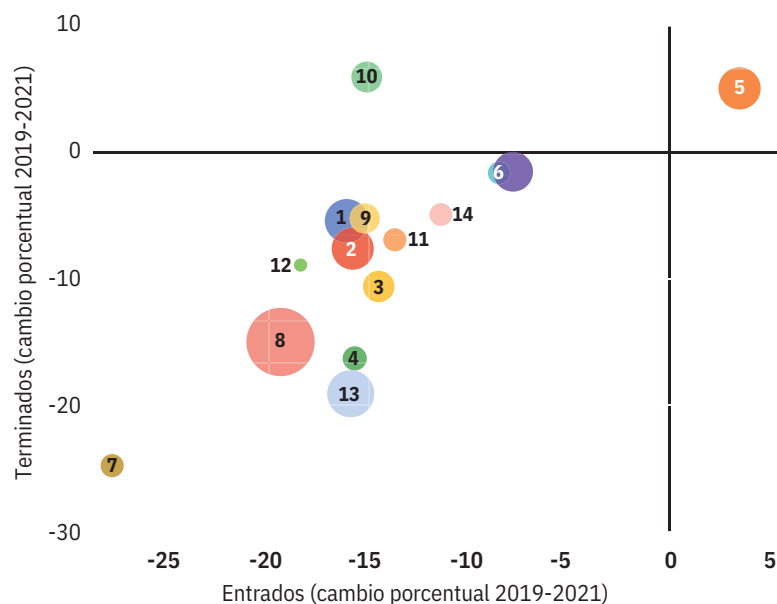
a/ En colones reales de 2015.

b/ Datos al 2019.

Fuente: Fernández, 2022, con base en Solana, 2019 y Poder Judicial.

### Gráfico 1.2

#### Variación porcentual de casos entrados y terminados, por circuito, según volumen de trabajo<sup>a/</sup>. 2019-2021



- |                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| 1. Circuito Judicial de Cartago       | 9. II Circuito de la Zona Atlántica     |
| 2. Circuito Judicial de Heredia       | 10. II Circuito Judicial de Alajuela    |
| 3. Circuito Judicial de Puntarenas    | 11. II Circuito Judicial de Guanacaste  |
| 4. I Circuito de la Zona Atlántica    | 12. II Circuito Judicial de la Zona Sur |
| 5. I Circuito Judicial de Alajuela    | 13. II Circuito Judicial de San José    |
| 6. I Circuito Judicial de Guanacaste  | 14. III Circuito Judicial de Alajuela   |
| 7. I Circuito Judicial de la Zona Sur | 15. III Circuito Judicial de San José   |
| 8. I Circuito Judicial de San José    |   |

a/ El tamaño del círculo corresponde al volumen de trabajo de cada circuito, medido con base en los casos entrados por circuito judicial en 2019.

Fuente: Fernández, 2022, con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

como ya se ha señalado, también ocurrió una reducción de los casos terminados. El resultado global fue un crecimiento fuerte de la mora judicial, medida por el indicador del circulante, es decir, los casos pendientes al final de cada año, que ya se venía arrastrando y se empeoró en los años de la pandemia (capítulo 6). Sobresale la jurisdicción de cobro judicial, que en 2021 reportó un circulante de más de 850.000 casos, con casos activos o en trámite (sin resolución) que ascendían a 585.625 (Poder Judicial, 2022a). Ello representa un crecimiento del 14% en comparación con 2019, durante un período en que el número de asuntos terminados se redujo un 27%.

Los promedios de duración de los casos judiciales, una medida de mucho interés por el constante señala-

miento de la población sobre la tardanza judicial, también tuvo un comportamiento atípico en 2020. Ciertamente, en la desagregación por materia y circuito hay más variabilidad, por lo que no puede hablarse de una tendencia clara en uno u otro sentido. Un hallazgo preocupante fue que, en la jurisdicción penal, que junto con la de cobros es la que más demanda de trabajo enfrenta, la duración promedio de un caso en primera instancia aumentó tanto en juzgados como en tribunales penales. La principal razón para este comportamiento reside en que los circuitos que reciben mayor número de asuntos sumaron más días a las duraciones promedio. Por ejemplo, en 2020 en el I Circuito de San José se agregaron 308 días al promedio de 2019. El promedio de duración de primera instancia para laboral aumentó casi cuatro meses en ese mismo periodo (capítulo 6).

En cambio, en el primer año de la pandemia pudo observarse un fuerte dinamismo en los órganos de gobierno (Corte y Consejo Superior), que aumentaron el número de asuntos y acuerdos tomados (capítulo 5) y en las direcciones y órganos de carácter administrativo (Dirección de Tecnologías, Gestión Humana, Planificación, Ejecutiva) que tuvieron que trabajar para la adaptación de la modalidad de trabajo general del conglomerado institucional.

En términos generales, la información disponible para 2019-2021 sugiere una fuerte disrupción en los indicadores globales de casos entrados y terminados. El hallazgo sugeriría que la institución tuvo un comportamiento alineado con lo ocurrido con el resto de la actividad económica y social del país.

### Tercer mensaje: Persistieron problemas de información para dar seguimiento a indicadores claves del Poder Judicial

En ediciones anteriores del Informe se ha subrayado que los indicadores macro de gestión tienen poca utilidad para medir la capacidad para dispensar una justicia pronta, cumplida, igual y accesible para todos. Si bien proporcionan una primera aproximación general de los promedios alcanzados, no permiten una valoración detallada de su desempeño ni ofrecen información específica que alimente la adopción de decisiones por parte de las autoridades institucionales que ayuden a mejorar la calidad de la gestión judicial. En la presente edición, además, se cambió la fuente de información principal de estadísticas a partir de 2019 y se utilizó mayoritariamente la plataforma del Observatorio Judicial, lo que permitió datos más actualizados, aunque afectó la comparación de algunas series de datos de mediano y largo plazo.

Pese a los problemas señalados, estas son las estadísticas macro disponibles para el público en general: son las que se publican en línea, en los informes de labores como rendición de cuentas y con las que se gestiona la institución. De ahí la importancia de las investigaciones en profundidad que se realizan en los *Informes Estado de la Justicia*, pues generan nuevos datos y más específicos, que sí permiten dar seguimiento a problemas concretos de la administración de justicia.

Las limitaciones en las fuentes de información judiciales son distintas dependiendo de si esta se origina en registros administrativos recopilados por cada oficina del Poder Judicial, o si son estadísticas relacionadas con el quehacer jurisdiccional, recopiladas directamente por el Subproceso de Estadísticas y el Observatorio Judicial. En el caso de los registros administrativos, la información utilizada para la preparación y el seguimiento de los informes anteriores fue proporcionada en gran parte por la Dirección de Planificación del Poder Judicial (Poder Judicial, 2021b), que realizó el ejercicio de recopilar y revisar las metas incorporadas en el Plan Anual Operativo (PAO) por cada oficina.

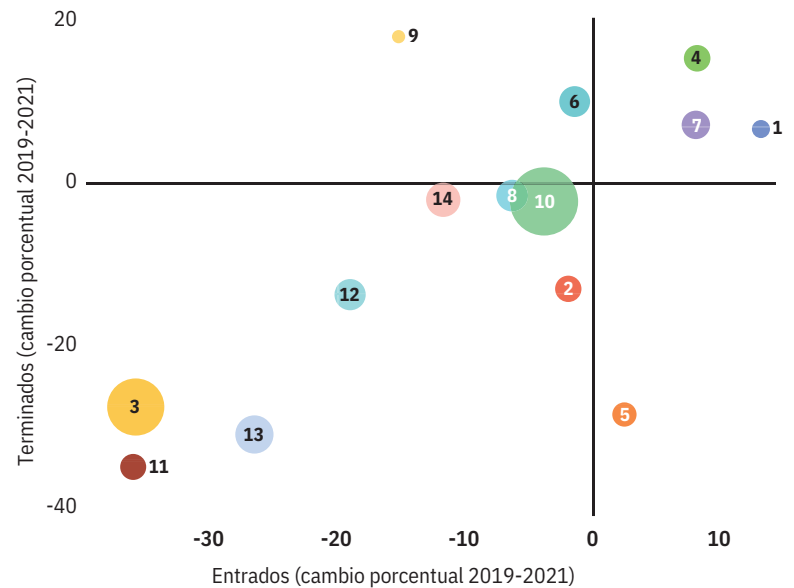
La información remitida en este oficio tenía vacíos importantes originados en cada oficina (cuadro 1.2; más detalles en capítulo 6), que obligaron a acotar la sección de seguimiento a solo ciertos temas e indicadores para los cuales sí se obtuvo información suficiente para valorar la evolución en el corto y largo plazo. Por ejemplo, casi todas las oficinas excluyeron indicadores de su reporte sin ninguna justificación. Ello ocurrió así pese a la importante innovación que representó el que todas las oficinas tuviesen sus indicadores señalados en el PAO desde inicios de año. Para la elaboración del próximo *Informe Estado de la Justicia* será necesario ajustar la estrategia para monitorear estos datos clave mediante un trabajo conjunto con los encargados de la gestión de esta información en el Poder Judicial, porque ya fueron eliminados de las metas del PAO para 2022.

En el caso de las estadísticas que se obtienen directamente del Subproceso de Estadísticas y del Observatorio Judicial, es necesario hacer una precaución importante. Como se mencionó, en la mayoría de los casos la fuente oficial pasó a ser el Observatorio Judicial, una plataforma de consulta directa de datos en tiempo real del Poder Judicial que inició su operación en 2021. El Observatorio solo tiene datos de 2019 en adelante, por lo que las series históricas con desagregaciones que contenían los Anuarios ya no pueden ser actualizadas.

En vista de lo anterior, fue necesario efectuar un procedimiento adicional en relación con los indicadores macro presentados en el cuadro 1.1, así como con

Gráfico 1.3

Variación porcentual de casos entrados y terminados, por materia, según volumen de trabajo<sup>a/</sup>. 2019-2021



- 1. Agrario
- 2. Civil
- 3. Cobro judicial
- 4. Constitucional
- 5. Contencioso administrativo
- 6. Contravencional
- 7. Familia
- 8. Laboral
- 9. Notarial
- 10. Penal
- 11. Penal juvenil
- 12. Pensiones alimentarias
- 13. Tránsito
- 14. Violencia doméstica

a/ El tamaño del círculo corresponde al volumen de trabajo por materia, medido con base en los casos entrados por materia en 2019.

Fuente: Fernández, 2022, con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

otro tipo de información especializada relacionada, por ejemplo, con las características de las partes intervinientes. La información fue remitida al Programa Estado de la Nación por el Subproceso de Estadísticas, quienes recalcularon los indicadores para no perder la comparabilidad. Ese recálculo implica un trabajo intensivo, pues las cifras no pueden ser actualizadas automáticamente desde la nueva plataforma. En este envío solo consignaron hasta el año 2020. En el caso del número de sentencias emitidas por el Poder Judicial, no se registró el número actualizado al 2020.

Una vez más el *Informe Estado de la Justicia* hace hincapié en que la disponibilidad de la información para la toma de decisiones es una debilidad estratégica de la gobernanza del Poder Judicial. La institución carece de datos para conocer el tipo de respuesta que le está dando a la ciudadanía en el tema de justicia pronta,



## ► Cuadro 1.2

### Situación de indicadores de seguimiento, según tema de las metas formuladas en el PAO. 2020

Tema	Número de metas según Informe PAO		Situación de cumplimiento según Estado de la Justicia			
	Formuladas	Cumplidas	Último año disponible	Exclusiones <sup>a/</sup>	Etiquetas <sup>b/</sup>	Sin evidencia <sup>c/</sup>
Gobierno Judicial	13	13	2020	X	X	X
Indicadores territoriales de justicia	3	3	2020	X		
Calidad del recurso humano del Poder Judicial	14	14	2020	X		
Capacitación y formación inicial	4	4	2020	X		
Régimen disciplinario	4	4	2020	X		
Control constitucional	2	2	2020			
Gestión de la Defensa Pública	7	7	2020		X	
Hacinamiento carcelario	1	1	2021	X		
Desempeño del OIJ	2	2	2020	X	X	
Comunicación y cobertura mediática	4	0				
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>50</b>				

a/ Exclusión de indicadores de la matriz: oficinas que eliminaron o no reportaron del todo ningún dato para algunos indicadores clave de la lista, sin justificación explícita.

b/ Cambio de etiquetas o nomenclatura de los indicadores: en las oficinas se toman decisiones metodológicas a nivel interno con respecto a las estadísticas que registran y pueden decidir cambiar de nomenclatura o sumar varios rubros de estadísticas, incluir nuevos, y otros cambios similares que afectan la comparabilidad del sistema de monitoreo.

c/ Las evidencias consignadas no corresponden con indicador: esta situación se presentó en especial en el tema de “mecanismos de monitoreo de políticas judiciales”, para las cuales distintas oficinas responsables de cada política reportaron datos muy distintos.

Fuente: Elaboración propia con base en Poder Judicial, 2021b.

cumplida e igual para todas las personas. Habida cuenta de los avances de las tecnologías y el uso más extendido del expediente electrónico, las herramientas de inteligencia artificial para extraer estadísticas desde los expedientes (jurimetría), a partir de base de datos jurisprudenciales, pueden ser una utilidad a considerar para “cuantificar” de mejor manera la labor que desempeñan las distintas oficinas del diverso conglomerado.

### El contexto del Cuarto Informe Estado de la Justicia

Esta sección presenta los elementos del contexto económico, social y político costarricense que incidieron de manera especial sobre la gobernanza y gestión del Poder Judicial. En este sentido, ofrece un encuadre a los hallazgos de las investigaciones realizadas para la presente edición y que se reportan en la próxima sección. Esta referencia al entorno es inevitable habida cuenta de que el período bajo análisis (2019-2021) estuvo marcado por eventos extraordinarios como la

disrupción en el funcionamiento del conglomerado institucional provocada por la pandemia de covid-19 y la profundización de los efectos de la crisis fiscal que enfrenta el país sobre el presupuesto y la operación del Poder Judicial.

El interés es señalar, de manera sintética, los principales efectos discernibles que el contexto nacional tuvo sobre la gobernanza del Poder Judicial. En esta sección se señalan los siguientes efectos contextuales:

- La convergencia temporal de una crisis fiscal y la pandemia de covid-19 agravó problemas estructurales en la gestión judicial.
- El aumento de casos mediáticos de alto perfil expuso al Poder Judicial a una mayor judicialización de la política y a riesgos de politización de la justicia.
- Una tensa gobernanza y cambios en la composición de la cúpula frenaron la agenda de reformas comprometidas en la gestión judicial.

### La convergencia temporal de una crisis fiscal y la pandemia de covid-19 agravó problemas estructurales en la gestión judicial

El período 2019-2021 estuvo marcado por circunstancias excepcionales que afectaron directa e intensamente el funcionamiento de la administración de la justicia. La pandemia de covid-19 fue el principal factor disruptor, pero no el único. La crisis fiscal del Estado costarricense también generó una nueva realidad para la gestión judicial y la convergencia de ambos factores acrecentó los problemas estructurales que el Poder Judicial venía arrastrando, ya reportados en anteriores ediciones del Informe.

La Asamblea Legislativa aprobó, a instancias del Ejecutivo, modificaciones legales para contener los peores escenarios de la crisis fiscal y evitar la declaratoria de quiebra del país, que implicaron importantes restricciones al gasto público y cambios en la operación de la gestión presupuestaria y en el régimen de empleo. Entre estas restricciones cabe destacar las contenidas a partir de 2018 en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la reforma a los regímenes de pensiones, y más recientemente, la Ley de Empleo Público. Las tensiones públicas entre el Judicial y los otros poderes de la República por estos temas provocaron una exposición pública de las personas integrantes de la Corte Plena, sobre todo de su Presidente, que se ha manifestado en contra de los alcances que tienen algunas de estas normas en el Poder Judicial.

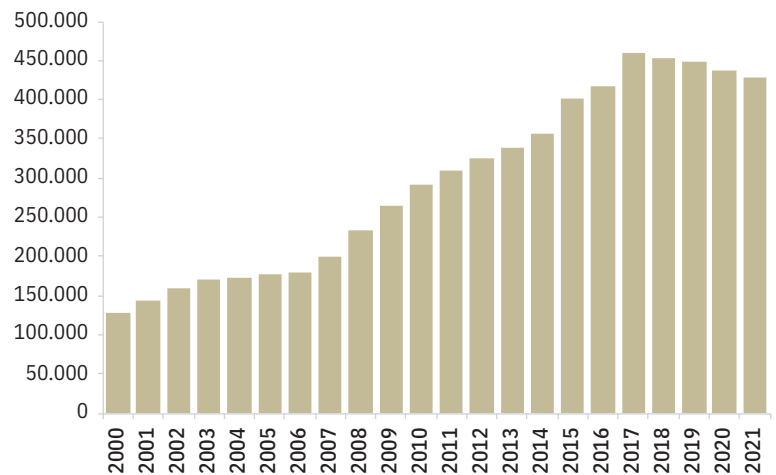
Las restricciones fiscales han tenido, además, un impacto directo en la inversión en justicia. El presupuesto judicial sufrió reducciones en términos reales durante los años 2019 a 2021 (gráfico 1.4), mientras crecían las demandas por recursos debido a la necesidad de lograr la virtualización del servicio durante la pandemia y las competencias formales que constantemente se le adicionan a la institución. Sobre esto último, el Tercer Informe había documentado cómo las reformas legales que imponen nuevas funciones al Poder Judicial no cuentan con un financiamiento fresco específico, y se deben implementar con los mismos recursos que ya se destinan a la institución. Este fenómeno se denominó la “promesa democrática” de una ampliación de la capacidad del Poder Judicial para dispensar una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas y ha sido persistente a lo largo del presente siglo.

Antes de 2018, el crecimiento sustantivo de la inversión judicial permitía destinar algunos recursos para las nuevas funciones asignadas por la promesa democrática. Sin embargo, la estrategia de “arrojar dinero” al problema se complicó desde el momento en

#### Gráfico 1.4

### Evolución del presupuesto real<sup>a/</sup> del Poder Judicial. 2000-2021

(millones de colones de 2015)



a/ Corresponde al presupuesto asignado incluyendo las modificaciones presupuestarias realizadas durante cada año, deflactado con índice de precios al consumidor (IPC) en colones de 2015.

Fuente: Fernández, 2022 con datos del Poder Judicial, Ministerio de Hacienda y BCCR.

que se estancó el presupuesto del Poder Judicial (2018) y empieza a reducirse en términos reales por cuatro años consecutivos. En efecto, en esos años de restricción presupuestaria fue cuando se tuvo que implementar la jurisdicción especializada en crimen organizado, así como la Ley de Justicia Restaurativa y el Código Procesal Agrario; además, se tuvo que completar la implementación de otras reformas que estaban a medias, como la procesal laboral y la civil. Cabe recordar que, en el escenario actual de la regla fiscal, aun cuando las nuevas funciones tuvieran una fuente de recursos identificada, el crecimiento anual del gasto tiene que ajustarse al tope permitido por esta.

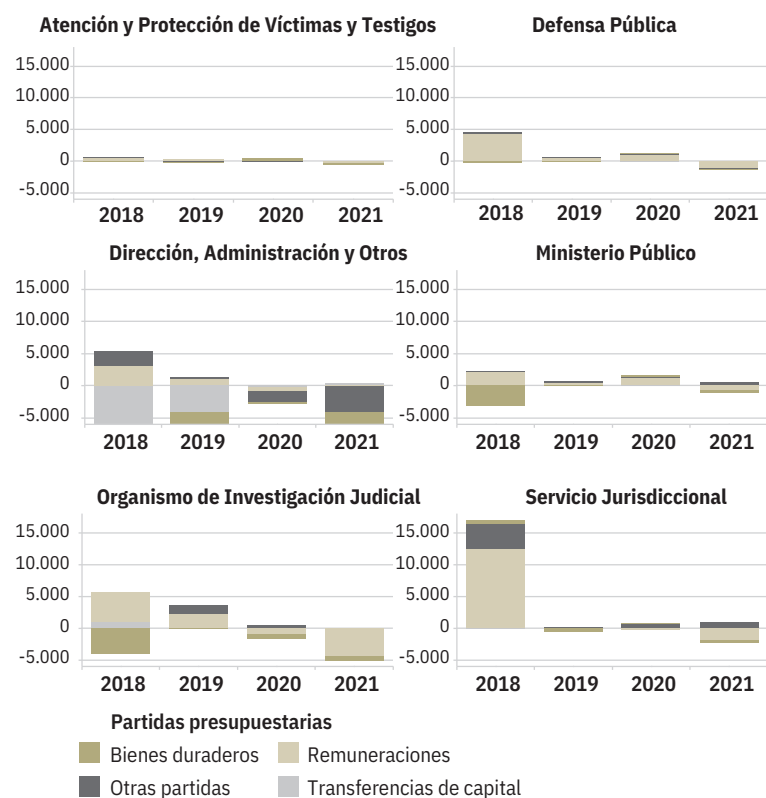
Las partidas de inversión en activos (transferencias de capital y bienes duraderos), fundamentalmente adscritas al programa de Dirección y Administración, han sido las más afectadas durante todo el período. Por su parte, la contención del gasto terminó con el crecimiento del rubro de remuneraciones, que era el más dinámico en el gasto judicial. Así, mientras que, en 2018, último año de expansión presupuestaria, las remuneraciones crecieron de manera considerable en los seis programas, en 2019 se redujeron en uno de ellos, aunque levemente; en 2020, la disminución afectó a cuatro programas y, en 2021, los recortes alcanzaron a todos (gráfico 1.5).



### Gráfico 1.5

#### Cambios interanuales en el presupuesto del Poder Judicial por programa, partida y año. 2017-2021

(millones de colones)



Fuente: Fernández, 2022, con base Departamento de Planificación del Poder Judicial.

Es necesario señalar, sin embargo, que la disminución presupuestaria no ha sido pareja en todas las dependencias del Poder Judicial. Los recursos de algunas estructuras internas del conglomerado siguieron creciendo. Este es el caso de dependencias como el OIJ, la Defensa Pública, la Corte Plena y materias como la contencioso-administrativa, que gozaron de un incremento presupuestario a partir de 2019. Además, el Informe detectó áreas de trabajo del Poder Judicial con superávit presupuestarios históricos. Aunque estas áreas poseen un peso relativamente bajo en relación con el gasto total, en época de escasez es urgente revisarlo para lograr un uso óptimo de los recursos (capítulo 6).

Al desafío de la “promesa democrática”, es decir, las funciones legales que se recargan al Judicial sin

financiamiento, a partir de marzo de 2020, con el surgimiento de la emergencia pandémica se sumó la necesidad de desarrollar por completo la prestación del servicio de justicia electrónica. En tiempo récord, el Poder Judicial tuvo que diseñar la manera de continuar brindando el servicio de justicia, en medio de una emergencia nacional sanitaria que establecía fuertes restricciones para la movilidad del personal y de las personas usuarias de la administración de la justicia, así como en el uso de su infraestructura<sup>1</sup>.

Este escenario exigió la adaptación de la prestación de servicios y del funcionamiento administrativo interno a modalidades virtuales, que implicaban inversiones en tecnología y apoyo técnico especializado para el personal que estaba en teletrabajo y para las personas usuarias. Por ejemplo, el uso de la plataforma en línea de manera exponencial se puede ver reflejado en el indicador de consultas al asistente virtual (*chatbot*), que se triplicaron en dos años (gráfico 1.9, en la siguiente sección). Este esfuerzo tuvo que implementarse en medio de fuertes restricciones presupuestarias que habían limitado los recursos para estos rubros tecnológicos en años anteriores (capítulo 6).

La Corte asumió la dirección de la respuesta institucional durante la pandemia y emitió cientos de medidas especialmente en el primer año de pandemia y utilizó el presupuesto de emergencia de la institución y de la Comisión Nacional de Emergencias (capítulo 5). El principal logro de esta respuesta fue mantener de manera ininterrumpida el funcionamiento de la institución, en particular, de la prestación de servicios a la población, en contraste con lo ocurrido con otras áreas de actividad del sector público.

No obstante, la respuesta judicial siguió el patrón corte-céntrico de toma de decisiones característico del conglomerado institucional, pues incluso los órganos protagonistas en esta toma de decisión como la Comisión de Emergencias de la institución, y, por supuesto, el Consejo Superior están presididos por magistrados. Ello provocó demoras y contradicciones, dado que las medidas fueron discutidas en sesiones largas y sometidas a constante revisión. Sobre la toma de decisión corte-céntrica en la pandemia, se entrará en detalle en la sección siguiente. Cabe señalar, por el momento, que este protagonismo administrativo le generó a la Corte una fuerte oposición de las organizaciones gremiales del Judicial, en temas como el cierre de las oficinas, la aplicación de medidas sanitarias de distanciamiento o los protocolos de teletrabajo, que deterioraron el clima laboral.

<sup>1</sup> La afectación por la pandemia se tradujo en un golpe productivo y social de los más fuertes de la historia, alcanzando la tasa de desempleo más alta de los últimos cuarenta años (se calcula que 237.000 personas perdieron su puesto de trabajo). En ese período, el 47,6% de hogares experimentó algún grado de inseguridad alimentaria, indicador que denota los graves efectos de la contracción en la economía. Costa Rica apenas inició su recuperación a finales de 2021 (PEN, 2021).

El capítulo 5 efectúa un repaso detallado de la respuesta del Poder Judicial a la pandemia, mientras que en el capítulo 6 se realiza un análisis más detallado de las restricciones presupuestarias por las que atraviesa la institución y sus áreas más afectadas. En esta sección, lo que interesa destacar son las extraordinarias circunstancias que enfrentó (y sigue enfrentando) el Poder Judicial por la convergencia de la pandemia y la crisis fiscal del Estado costarricense, que multiplicó las dificultades operativas generadas por la recarga de nuevas funciones al Judicial, producto de la “promesa democrática”, la entrada en operación de nuevas formas de servicio virtual sin la dedicación presupuestaria requerida, los cuestionamientos sobre la gestión corte-céntrica de las crisis y la persistencia de áreas de mejora no resueltas en la ejecución presupuestaria.

### El aumento de casos mediáticos de alto perfil expuso al Poder Judicial a una mayor judicialización de la política y a riesgos de politización de la justicia

Desde hace más de una década, el entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia alertó acerca del peligro que representaba la judicialización de la política para el funcionamiento del Poder Judicial. En la inauguración del año judicial de 2011 manifestó que el Judicial se veía arrastrado hasta un indeseable protagonismo en el campo político cuando los conflictos de esa naturaleza, y también los sociales, “terminan siendo resueltos por los jueces en distintas instancias, algunas veces penales, pero mayoritariamente constitucionales y contencioso-administrativas” (*La Nación* (ed), 2011). En ediciones anteriores del Informe se ha señalado que el anverso de la judicialización de la política es la politización de la justicia, que ocurre cuando actores sociales y políticos procuran involucrar al Poder Judicial para dirimir, a su favor, conflictos en el sistema político.

El presente Informe señala, en línea con Informes previos, la intensificación de ambos procesos. Un vector de esta evolución son los escándalos de alto perfil político, en los que están involucrados miembros de los Supremos Poderes de la República, o bien, representantes electos por la ciudadanía en otras escalas del gobierno y funcionarios públicos de carrera. Estos escándalos colocan al Poder Judicial en el centro de fuertes tensiones políticas y sociales, pues generan la tentación de procurar influir en las decisiones del sistema de justicia y de asignar intenciones políticas a los

actos judiciales, sea apoyándolas o adversándolas, que pueden terminar erosionando la percepción ciudadana sobre la neutralidad del Judicial en la función de impartir justicia.

En 2020 y 2021 se suscitó un enjambre de escándalos de alto perfil político, cuya investigación y persecución ha estado a cargo del Ministerio Público y del OIJ, que son órganos auxiliares del Poder Judicial. En los casos de las denuncias contra los jefes de los Supremos Poderes, también involucra directamente la actuación de la Sala de Casación Penal. Estos eventos agregaron tensión a las de por sí ya complejas relaciones entre el Judicial y el sistema político, por temas como el presupuesto y el régimen de empleo público y la aprobación de legislación que afecta el Poder Judicial.

En lo específico, a principios de 2020 estalló el escándalo de la creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD), en el que resultaron implicados el Presidente de la República y sus ministros de Presidencia y Planificación. Por primera vez en la historia reciente del país, el MP allanó la Casa Presidencial y desplegó un operativo en al menos diez entidades públicas, que resultó en una acusación formal al Presidente y los ahora ex ministros por prevaricato, fraude de ley y abuso de autoridad.

Por su parte, en 2021 se hicieron públicos los casos “Cochinilla”, “Diamante”, “Aztecazo”, ligados a un tipo de corrupción organizada que funciona de manera permanente en el interior del andamiaje institucional. Estos megacasos conllevan varios años de esfuerzos de investigación judicial. Aunado a ello, el caso del “Cementazo”, que generó una crisis política en el Poder Judicial a finales de 2017 e inicios de 2018, se mantiene en espera de juicio, pero a la fecha no hay ningún funcionario judicial acusado formalmente.

Los avances en materia de detección e investigación judicial en estos casos fueron opacados porque la fiscalía general a cargo renunció a su puesto en medio de cuestionamiento por conflictos de interés, sin que hasta el momento de la redacción de este Informe (mayo de 2022, a 10 meses de la renuncia) se haya nombrado a la persona sustituta en la Fiscalía General por parte de la Corte. Su retiro fue seguido de una denuncia ante el Relator de Naciones Unidas para la Independencia Judicial, en la cual argumentaba que había sido objeto de represalias por iniciar las investigaciones de corrupción (Navas, 2021; Villarreal, 2021)<sup>2</sup>. El proceso de nombramiento de la Fiscalía General ha sido comunicado

2 El Relator de Naciones Unidas para la Independencia de los Magistrados y Abogados, señor Diego García-Sayán, también recibió denuncias por hostigamiento y acoso del exfiscal Jorge Chavarría, y de la exfiscal Berenice Smith contra la exfiscal general Navas, y del Presidente de la Corte Fernando Cruz con el descargo (Chacón, 2021; May, 2021).

al público como ningún otro previo -incluso se creó un sitio dentro del web del Poder Judicial exclusivo para eso-, ha sido monitoreado con atención por el público y ha generado cuestionamientos importantes de la ciudadanía y la prensa especializada, incluso llamados de organismos internacionales para realizar el nombramiento acorde con los estándares internacionales para las fiscalías independientes (capítulo 3).

En la cobertura mediática sobre estos casos de alto perfil pudo constatar una negativa valoración ciudadana por lo que se percibe como la lentitud y poca efectividad con que se tramitan casos de corrupción de alto perfil en la Fiscalía y en los tribunales. En este contexto, durante el período bajo análisis en esta edición hay evidencia de nuevas reducciones de la confianza ciudadana en el Judicial. Para esta ocasión no se pudo actualizar los indicadores de seguimiento del capítulo Sanción de la Corrupción del pasado Informe.

La credibilidad en el Poder Judicial ha sido identificada como una de los más importantes para la estabilidad de los sistemas políticos, pues se ha probado la correlación entre el apoyo a la democracia y la confianza en la justicia (Almond y Verba, 1989; Booth y Seligson, 2009; Helmke y Ríos-Figueroa, 2011). Según los datos del Latinobarómetro, las personas que respondieron

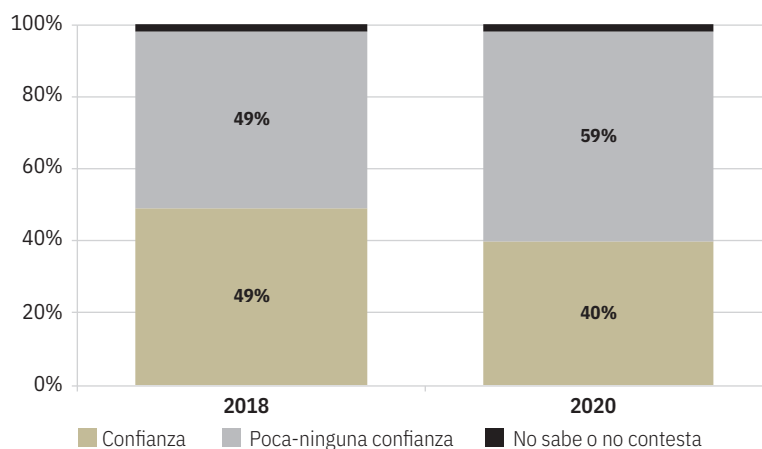
tener poca o ninguna confianza en la institución pasaron del 49% en 2018 al 59% entre 2018 y 2020 (gráfico 1.6). En contraste, cuatro de cada diez expresaron tener una valoración positiva en este apartado sobre las instituciones judiciales en el país.

En el informe “Resultados de Gestión 2020. Una nueva realidad”, de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, se puntualiza que el ámbito jurisdiccional agrupa la mayor cantidad de insatisfacciones de las personas usuarias, con un 78% del total de las quejas recibidas por la Contraloría, con causas centradas en tiempos de respuesta e insatisfacción con el servicio (Poder Judicial, 2020c)<sup>3</sup>.

El Tercer Informe señaló que el Poder Judicial enfrenta un escenario multirriesgos. Una nueva amenaza identificada en esta actualización son los indicios de un creciente fenómeno denominado *lawfare* o guerra jurídica, que consiste en usar el sistema judicial de un país para inmovilizar o dañar políticamente a los opositores electorales por medio de procesos legales. En ese sentido, uno de los mecanismos de manipulación del sistema penal es la denuncia con escasa prueba de personalidades políticas, pero en casos que tienen una amplia difusión mediática, así se intenta reducir el apoyo ciudadano a las personas acusadas. Es por ello que la respuesta del Poder Judicial (sobre todo de los órganos más expuestos como el Ministerio Público, la Sala Constitucional y la Sala de Casación Penal) a estos casos altamente mediáticos requiere un cuidadoso balance tomando en consideración la división de poderes en el sistema de pesos y contrapesos del Estado, de tal forma que no se produzcan excesos que van en detrimento de la independencia y la legitimidad de la administración de la justicia. En este contexto, están llamados a una proactiva transparencia y altos estándares de integridad y rendición de cuentas.

En resumen, durante el período bajo análisis, un segundo elemento contextual relevante para el Poder Judicial es la intensificación del proceso de judicialización de la política. Esta intensificación genera intentos por parte de actores políticos y sociales para involucrar al Judicial en sus conflictos, procurando hacerle parte de estos, esfuerzos que son característicos de un proceso de politización de la justicia. Además, hay indicios de que esta situación puede estar influyendo en nuevas disminuciones en la confianza ciudadana en el Poder Judicial.

► Gráfico 1.6  
Porcentaje de confianza ciudadana en el Poder Judicial.  
2018 y 2020



Fuente: Sáenz, 2022, con datos de Latinobarómetro, 2021.

<sup>3</sup> Al cierre de este Informe (mayo de 2022), el Poder Judicial puso en conocimiento del Programa Estado de la Nación los resultados de una encuesta de satisfacción de usuarios implementada por la Contraloría de Servicios de la institución. Estos resultados son muy favorables en la evaluación de la calidad de los servicios. El estudio de esta información requiere de análisis especializados sobre la confiabilidad, validez y alcance metodológico de la información que no fueron posible realizar para este Informe. Se incorporarán como fuente de documentación en la próxima edición. Cabe indicar que esta información perceptual debe ser examinada en correspondencia con otras fuentes de opinión disponibles.

### Una tensa gobernanza y cambios en la composición de la cúpula frenaron la agenda de reformas comprometidas en la gestión judicial

En el período 2019-2021 no hubo cambios en la estructura de gobernanza del Poder Judicial ni en la dinámica de las relaciones del Judicial con el Poder Legislativo en materia de nombramientos o reelección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En relación con la estructura de gobernanza, la información disponible sugiere un incremento de la incidencia de la Corte Suprema de Justicia en la gestión administrativa de la institución, en parte como respuesta al manejo de las extraordinarias circunstancias por las que atravesó el Poder Judicial durante esos años. Este tema es tratado con más detalle en la próxima sección de este capítulo, así como en los capítulos 2, 5 y 6 de esta edición.

Un segundo elemento importante son los constantes cambios en la integración de la Corte Plena que vienen ocurriendo en los últimos años. En el Tercer Informe se señaló que la Corte Plena (el órgano superior de gobernanza judicial) tenía una integración “nóvel” debido al fuerte incremento en el peso de nuevos magistrados. Tal característica se agudizó durante el período bajo análisis, pues la Corte Plena continuó con el proceso de una intensa renovación en sus miembros.

La Asamblea Legislativa del período 2018-2020 nombró o reeligió a catorce de los actuales magistrados y magistradas propietarios, más de la mitad de la Corte Plena. A mayo de 2022 se mantienen tres plazas de magistrados vacantes (uno en la Sala Primera, uno en la Sala Penal y uno en la Sala Constitucional), que le corresponderán nombrar a la nueva Asamblea Legislativa 2022-2026. Estas cifras están en consonancia con el promedio anual de cuatro eventos de elección o reelección de magistraturas, que se registran en una base de datos desde 1990.

El procedimiento de nombramiento de las magistraturas continúa siendo un proceso opaco, que no garantiza la idoneidad de las personas seleccionadas a los más altos cargos del conglomerado judicial. Las iniciativas y entes nacionales e internacionales que recomiendan cambios en esta forma de selección no han sido atendidas. En 2017, la Corte Suprema de Justicia conformó un grupo de trabajo de reformas urgentes para proponer mejoras en el mecanismo de selección de los magistrados (Grupo 1). En 2020 se sometió a la aprobación de la Corte las propuestas de dicho grupo y solamente se aprobaron tres sugerencias puntuales relacionadas con la publicidad de los concursos, aumentar la edad mínima para postularse a 45 años y la inclusión del criterio de género. El resto de la propuesta se rechazó después de prolongadas discusiones

sobre si era o no adecuada la injerencia de la Corte en la Asamblea Legislativa sobre este particular.

En la capa directiva del Poder Judicial también son de nuevo ingreso la dirección de la Defensa Pública y la Fiscalía General a.i. En las principales gerencias de la institución se mantienen las interinidades: Dirección Jurídica, Dirección de Planificación, Dirección de Gestión Humana, Escuela Judicial. Jefatura de Cumplimiento y la Jefatura de Comunicación y Prensa, entre las más destacadas. Algunas de estas han estado así por varios años.

Tanto la renovación de la Corte Plena como los nuevos ingresos en puestos claves del conglomerado institucional y la interinidad en varias de las jefaturas internas de la gestión administrativa configuran una situación particularmente fluida y de transición en la cúpula del Poder Judicial. No es posible vaticinar la evolución que esta situación provocará. Lo que sí puede ratificarse es que esta transición no ha estado asociada, hasta el momento, con reformas para la descentralización del modelo corte-céntrico de gobernanza judicial. En particular, el Informe evidencia que no ha sido posible avanzar con la desconcentración de tareas administrativas que mantiene la Corte Plena, pues estas incluso han crecido (véase más adelante).

En términos generales, es posible afirmar que durante el período bajo análisis ocurrió una dilución del impulso reformista para modificar el modelo de la gobernanza judicial, un riesgo enunciado en el Tercer Informe. En esa edición se señaló que, debido a la crisis política enfrentada por el Judicial en 2018, la Corte Plena nombró diez comisiones urgentes propositivas. Cuatro años después se logró aprobar modificaciones en varios de estos temas. Dado que muchos de estos acuerdos se relacionan con manuales, protocolos, reglamentos y otros lineamientos normativos, será necesario darle seguimiento a su implementación efectiva en el conglomerado judicial, pues la aprobación en la Corte es solo el primer paso para un cambio organizacional que conlleva mucho más compromiso en materia de recursos.

De las promesas de cambio no cumplidas destacan las relacionadas con el gobierno judicial, en el que no ha habido acuerdo en la Corte. Esta no es la primera vez que se intenta modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial para reducir las funciones políticas y administrativas de la Corte Suprema de Justicia. Desde los años noventa del siglo pasado se han propuesto este tipo de reformas, ninguna con éxito. Otras recomendaciones de las comisiones fueron rechazadas por una mayoría de la Corte, tales como las relacionadas con las propuestas de modificación al nombramiento de magistraturas (cuadro 1.3). Por otra parte, la aprobación en

### ► Cuadro 1.3

## Detalle de los resultados<sup>a/</sup> del “Programa PR1-PC-17 para la Definición e Implementación de Medidas Urgentes y Necesarias de Reforma en el Poder Judicial de Costa Rica”. 2022

Productos esperados <sup>b/</sup>	Productos presentados	Productos aprobados
<b>Grupo 1. Selección de magistrados y magistradas con garantía de independencia e idoneidad técnica y ética</b>	✓	✘
1.1. Protocolo de nombramiento de magistraturas		
1.2. Propuesta de reformas constitucionales y legales de la Comisión de Procedimientos y Requisitos para Selección de Magistraturas	Se unificó en un solo documento	
<b>Grupo 2. Régimen disciplinario</b>		
2.1. Integración de la Comisión de Relaciones Laborales	✓	✓
2.2. Guía general para la unificación del procedimiento disciplinario administrativo	✓	✓
2.3. Propuesta de “Reglas Prácticas del Tribunal de Inspección Judicial”	✓	✓
2.4. Propuesta de “Reglas prácticas para el ejercicio de la potestad disciplinaria, por parte de la Corte Suprema de Justicia”	✓	✓
2.5. Propuesta de reformas al Capítulo de Régimen Disciplinario y normas conexas a la Ley Orgánica del Poder Judicial	...	✘
2.6. Código de Ética	✓	✓
2.7. Protocolo para audiencias orales virtuales en materia disciplinaria <sup>c/</sup>	✓	✓
<b>Grupo 3. Protocolos de conducta para el personal judicial</b>		
3.1. Reglamento sobre la “Regulación para la prevención, identificación y la gestión adecuada de los conflictos de interés en el Poder Judicial”	✓	✓
3.2. Principios de Bangalore sobre la conducta judicial	✓	✓
<b>Grupo 4. Inicio y procedimiento para un diálogo permanente con la sociedad civil</b>		
4.1. Estrategia para formalizar el diálogo permanente con la sociedad civil	✓	✓
4.2. Estrategia para formalizar el diálogo permanente con los gremios	✓	✓
<b>Grupo 5. Establecimiento de la carrera fiscal y requerimientos en la presentación del informe anual del (de la) Fiscal (a) General</b>		
5.1. Anteproyecto de ley para la Carrera Fiscal del Ministerio Público <sup>d/</sup>	✓	✓
5.2. Requerimientos del informe anual de la Fiscalía General.	Se unificó en un solo documento	
<b>Grupo 6. Carrera judicial</b>		
6.1. Propuesta de reformas urgentes a la carrera judicial	✓	✓
6.2. Propuesta para el fortalecimiento del Programa de Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura (FIAJ)	Se unificó en un solo documento	
6.3. Propuesta de lineamientos urgentes al Sistema de Carrera Judicial	Se unificó en un solo documento	
<b>Grupo 7. Evaluación del desempeño</b>		
7.1. Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño	✓	✓
7.2. Propuesta de reforma al artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Estatuto del Servicio Judicial	✓	✘
7.3. Anteproyecto de ley con reformas parciales a la Ley Orgánica del Ministerio Público	Se unificó en un solo documento 7.1	
<b>Grupo 8. Plan para concentrar a la Corte Plena en aspectos macro de gobierno y definición de políticas generales</b>		
8.1. Plan de Modelo de Gobierno Corporativo	✓	✘
<b>Grupo 9. Plan de Reforma Integral y Estructural al Proceso Penal y Lucha contra la Corrupción</b>		
9.1. Proyecto de ley de Responsabilidad Penal de la Persona Jurídica	✓	✓
9.2. Proyecto para mejorar el juzgamiento de los miembros de los Supremos Poderes <sup>e/</sup>	✓	✓
9.3. Proyecto de reforma a diferentes tipos penales en materia de corrupción y crimen organizado <sup>f/</sup>	✓	✘
9.4. Análisis y sistematización de la ciberdelincuencia aplicada a los delitos de corrupción	✓	✓
<b>Grupo 10. Reglamento de la Defensa Pública</b>		
10.1. Reglamento del Sistema de Carrera en la Defensa Pública	...	✘

a/ Los nombres originales de los productos se resumieron en este cuadro. Se tomaron con base en las Actas Constitutivas de cada Mesa de Trabajo.

b/ La nomenclatura usada para evaluar los productos es la siguiente:

✘ significa que no ha sido cumplido

✘ significa que fue discutido, votado pero rechazado

“...” significa que fue presentada y retirada para posterior revisión

✓ significa que la propuesta elaborada por la comisión ha sido presentada a la consideración de la instancia que debe tomar la decisión formal de aprobarla o rechazarla

✓✓ en ambas columnas significa que la propuesta fue aprobada formalmente por la instancia con la competencia correspondiente y, por consiguiente, forma parte del marco normativo que regula el funcionamiento del Poder Judicial. Cabe señalar que esta clasificación no valora el grado de implementación de una política, sino la situación del proceso de aprobación o rechazo de una propuesta

c/ Sesión de Corte Plena n° 57-2020, artículo XII, del 5 de octubre del 2020.

d/ Expediente n° 20.978 en la Asamblea Legislativa.

e/ Expediente n° 22.078 en la Asamblea Legislativa.

f/ Acuerdo de Corte para no aprobarlo en el pleno, sino que se trabajó en el grupo de Manifiesto de Supremos Poderes y pasó directamente a la Asamblea Legislativa, sesión N° 31-2021 celebrada el 3 de agosto de 2021.

Fuente: Sibaja, 2022, con información de Poder Judicial, 2022c, 2022d, 2020d y 2017.



la Corte no significa que las propuestas de los grupos de trabajo hubiesen sido aceptadas, pues muchas de ellas sufrieron rectificaciones durante las discusiones en el pleno. Tampoco significa que estén siendo ejecutadas en la práctica, para lo cual sería necesario desplegar una investigación de campo en el futuro, porque no se consigna en la documentación consultada.

La introducción de otras propuestas de reformas normativas o procesales prácticamente se han paralizado, incluso en áreas de gran necesidad como la penal. Ello ha sido así en gran parte debido a que las ya aprobadas, como en las materias agraria, civil y la jurisdicción especializada en el crimen organizado han topado con serias dificultades financieras para su aplicación efectiva (capítulo 6).

Finalmente, un tercer elemento importante que destacar es que durante el período bajo estudio continuaron las tensiones internas entre y dentro de los órganos de gobierno y los gremios judiciales. Las divisiones de la Corte Plena están registradas en votaciones internas de asuntos estratégicos, en las cuales el desenlace es, con frecuencia, de empate o diferencias mínimas de votos a favor de una tesis.

Esta confrontación fue evidente en la toma de decisiones relacionada con la pandemia, cuando la Corte deliberó durante semanas sobre el tema del cierre de la institución y otras medidas sanitarias, enfrentando las solicitudes de los grupos gremiales (capítulo 5). También se reflejó en los procesos de nombramiento de magistraturas o la Fiscalía General, donde los gremios (alejados de sus prácticas habituales) han manifestado posiciones frente a candidaturas. Otro hecho inédito fue la denuncia penal interpuesta a inicios de 2022 ante la Sala Tercera por cuatro organizaciones gremiales en contra de una persona magistrada por el delito de difamación.

Las dinámicas descritas se relacionan, además, con la existencia de los “dominios reservados” asociados a la gobernanza judicial, que fueron identificados en el Tercer Informe. Estos dominios son asuntos en los que las demandas por reformas más democráticas se enfrentan a una resistencia que impide cualquier cambio del estado de las cosas. Tanto en el mecanismo de nombramiento de magistrados en la Asamblea Legislativa, como en la concentración de poder administrativo en la Corte Plena, el presente Informe no registra ninguna mejora. Se trata de dos nudos en los que las resistencias al cambio bloquean reformas en esos ámbitos; en el primero caso, para reforzar el fortalecimiento de la independencia y credibilidad del Poder Judicial; y en el segundo, para lograr una mejora de la gestión administrativa del conglomerado institucional.

## Principales hallazgos de las investigaciones en profundidad

La parte medular de este Informe son las investigaciones en profundidad sobre temas no abordados con anterioridad en los estudios sobre política judicial en Costa Rica o, en caso de haber sido tratados, con nuevas fuentes de información. En esta edición, las investigaciones trataron un conjunto de temas de interés como los resultados de la reforma a la materia contencioso-administrativa (capítulo 2), incluyendo un examen del proceso de expropiaciones asociadas a obras de inversión pública, la gestión del recurso humano en el Poder Judicial (capítulo 3), la jurisprudencia de la Sala Constitucional (capítulo 4) y la respuesta institucional a la disrupción provocada por la pandemia de covid-19 (capítulo 5).

Estas investigaciones no procuran producir un detallado “estado de la cuestión” sobre la situación actual y perspectivas para el Poder Judicial visto en su conjunto. La complejidad del conglomerado institucional y el marco de recursos del *Informe Estado de la Justicia* impiden tal cometido. En cambio, los estudios en profundidad ofrecen nuevo conocimiento sobre temas relevantes, específicos de la gestión judicial, al tiempo que ofrecen elementos de juicio para adoptar medidas que mejoren el desempeño institucional en estos ámbitos a partir de fuentes de información previamente no sistematizadas.

Aunque cada capítulo trata un tema desde una perspectiva particular y con fuentes de información propia, es posible encontrar algunas claves que hilvanan los resultados y análisis específicos en mensajes claves o ideas que integran una visión de conjunto sobre los hallazgos encontrados en dos o más capítulos del Informe. Como fue indicado en la introducción del capítulo, articulan constataciones empíricas para formular proposiciones de carácter más general y sintético que ofrecen una lectura más integrada de los estudios realizados. Las proposiciones poseen una estructura sencilla, pero esta economía de lenguaje no va en detrimento de la precisión analítica y la fundamentación en la evidencia empírica disponible. Por tanto, ningún mensaje clave resume necesariamente un capítulo en particular.

Esta sección expone cuatro mensajes clave derivados de las investigaciones en profundidad realizadas para el presente Informe:

- Cuarto mensaje: El Poder Judicial logró mantener la continuidad de sus servicios durante la pandemia, pero la concentración de funciones

administrativas en la Corte Plena acentuó los efectos negativos sobre la gestión judicial.

- Quinto mensaje: Las reformas de ámbitos jurisdiccionales no han logrado resolver problemas estructurales en la gestión de sus servicios, además factores extrajudiciales han limitado eficacia en los cambios.
- Sexto mensaje: La virtualización de los servicios judiciales refuerza la necesidad de conocer el perfil de las personas usuarias e incorporar sus demandas en la mejora de su gestión.
- Séptimo mensaje: La inteligencia artificial y el análisis automatizado de texto pueden ayudar a sistematizar la jurisprudencia, pero su aplicación está en una fase incipiente.

**Cuarto mensaje: El Poder Judicial logró mantener la continuidad de sus servicios durante la pandemia, pero la concentración de funciones administrativas en la Corte Plena acentuó los efectos negativos sobre la gestión judicial**

El embudo que representan la verticalidad y la concentración de funciones administrativas en la Corte Suprema de Justicia se evidenció en los estudios en

profundidad realizados con respecto a la respuesta judicial ante la pandemia de covid-19 y los procesos de nombramientos. Esta respuesta estuvo a cargo de la Corte y el Consejo Superior. En ambos temas se corroboró y expandió la información para determinar las maneras concretas en las que afecta el estilo corte-céntrico sobre el acceso y dispensa de justicia pronta, cumplida e independiente.

Utilizando la metáfora empleada en el Tercer Informe, la Corte actuó en sus variados papeles simultáneos como junta directiva, director ejecutivo y gerente durante la respuesta del Poder Judicial frente al inédito shock pandémico, además de asumir funciones de evaluación del desempeño. La microadministración realizada por esta instancia fue articulada en las más de quinientas decisiones adoptadas en este ámbito. Solo una minoría de medidas fueron tomadas por el Consejo Superior, órgano creado en la década de los años noventa del siglo pasado con el fin de descongestionar el trabajo de la Corte Suprema de Justicia.

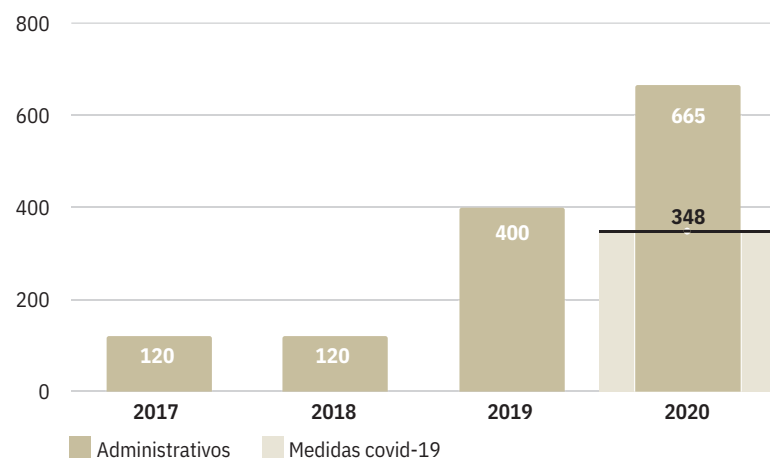
Este enorme trabajo incluyó una dedicación casi exclusiva de la Corte por varios meses en el diseño y aprobación de modalidades extraordinarias de operación durante la emergencia sanitaria, sobre todo durante el primer año de la pandemia. La gran cantidad de medidas obedeció a procesos de adaptación de disposiciones según se iban modificando los decretos ejecutivos emitidos por el Poder Ejecutivo. La Corte debió valorar continuamente las condiciones del entorno nacional. Un ejemplo de ellos son las al menos cuatro actualizaciones diferentes de la circular “Lineamientos institucionales que deben ser aplicados ante el covid-19”.

Gracias a la respuesta articulada por la Corte fue posible mantener la continuidad del servicio, no cerrar por completo ninguna jurisdicción y trasladar la mayoría de dinámicas a modalidades virtuales o mixtas. Se evitaron así los peores escenarios de cierres institucionales o indefensión de poblaciones en estos tiempos de crisis (capítulo 5). Entre las medidas destacan las más de 140 relacionadas con la atención de usuarios y virtualización de trámites y de servicios, las cerca de 90 referidas a la gestión del personal y las asociadas con el cierre de oficinas por órdenes sanitarias, pero sin afectar la provisión de servicios.

A esta carga de trabajo que recae en la cúpula judicial debe agregársele la cantidad de acuerdos de asuntos administrativos que tramita la Corte Plena, que creció de los 120 asuntos en el año 2018 a 665 en 2020 (gráfico 1.7). En el supuesto de que las y los magistrados sesionaran todos los lunes del año, este volumen de acuerdos significaría el conocimiento de trece asuntos por sesión. Entre estos se encuentran la revisión de

### ► Gráfico 1.7

#### Cantidad de asuntos administrativos y total de medidas relacionadas con la covid-19 aprobados por la Corte Plena. 2017-2020



Fuente: Fernández, 2022, con datos de González y Moncada, 2022 y el Poder Judicial, 2021b.



los proyectos de ley que les consultan de la Asamblea Legislativa por significar alguna afectación al Poder Judicial, nombramientos, régimen disciplinario, capacitaciones y permisos varios, revisión de informes de evaluación de desempeño, jubilaciones y traslados, entre otros.

La concentración de poder administrativo de la Corte no podría entenderse por completo sin hacer mención a la cantidad de trabajo adicional de este tipo que realizan las personas magistradas por medio de las comisiones de muy distinta naturaleza que integran. En el *Informe Estado de la Justicia 2020* se indicó la existencia de 91 comisiones activas. En el período que se actualiza en esta edición, la Corte instruyó realizar un análisis profundo del funcionamiento de las comisiones, debido a la reactivación de un debate en el pleno sobre cómo deberían estar integradas, quiénes tienen derecho a voto y voz, y cuáles son sus resultados.

Producto de este análisis se presentó el informe (Poder Judicial, 2021a), que contabilizó un total de 108 comisiones, sin incluir algunas subcomisiones que en la práctica actúan con la autonomía de una comisión. Tan solo siete son creadas por un decreto o ley, mientras que el resto son generadas mediante acuerdos de la Corte. En estas últimas, la participación de los integrantes de la Corte puede ser tan amplia como un magistrado que integra dieciocho comisiones, sin contabilizar las que atiende como suplente. Afortunadamente, y siguiendo lo señalado por el auditor interno de la institución<sup>4</sup>, por ahora pocas cumplen con el requisito reglamentario de sesionar una vez al mes; de lo contrario, a las magistradas y magistrados no les quedaría mucho tiempo para trabajar en sus salas (capítulo 6).

Este abordaje de la respuesta a la pandemia liderada por la Corte, junto con el aumento de asuntos administrativos y comisiones que se atienden, profundizaron dos tendencias negativas ya señaladas en la edición de 2020. En primer lugar, se aumentó la cantidad de tiempo que los magistrados y magistradas dedican a los asuntos administrativos de rutina, vis a vis los asuntos estratégicos de la política judicial y sus responsabilidades como máxima autoridad jurisdiccional en cada sala de casación. Los aumentos en las duraciones de los procesos de casación son una prueba de esa distribución de tiempos de las personas magistradas. En el estudio para la jurisdicción contencioso-administrativa, por ejemplo, se registraron duraciones crecientes y de más de tres años para los recursos de casación de esa

materia en la Sala Primera. Solamente la Sala Constitucional registra una reducción de las duraciones.

En segundo lugar, la concentración de funciones administrativas no solo impone limitaciones a la gestión institucional. Para realizar este Informe, se exploró los efectos que tiene sobre un tema fundamental en un Estado democrático de derecho: la independencia interna como principio básico del órgano judicial (capítulo 3).

El estudio pormenorizado sobre los nombramientos que realiza la Corte Plena y el Consejo Superior mostró la centralización del poder en la Corte en cuanto a la selección y reclutamiento de los más altos niveles de la judicatura y de las capas gerenciales, caracterizado por una etapa final de decisión con alta discrecionalidad y falta de fundamentación, que influye de manera directa en la evolución de la carrera de los jueces y juezas.

En términos generales, la totalidad del proceso de reclutamiento y selección se fundamenta en las decisiones de la Corte, directa o indirectamente, por ser el organismo que nombra las jefaturas de la Dirección de Gestión Humana, aprueba los manuales o políticas generales del proceso, nombra los integrantes del Consejo Superior que, a su vez, tiene bajo su cargo el grueso de nombramientos de la judicatura en la categorías de juez 1 a 3; también nombra al Consejo de la Judicatura, el órgano que selecciona los tribunales examinadores y prepara las listas de elegibles para la Corte (figura 1.1). Ambos consejos son presididos por magistrados. El círculo de concentración de poder se cierra en la Corte misma, pues esta instancia alberga la competencia disciplinaria, la evaluación del desempeño y las decisiones de capacitación del personal que nombra.

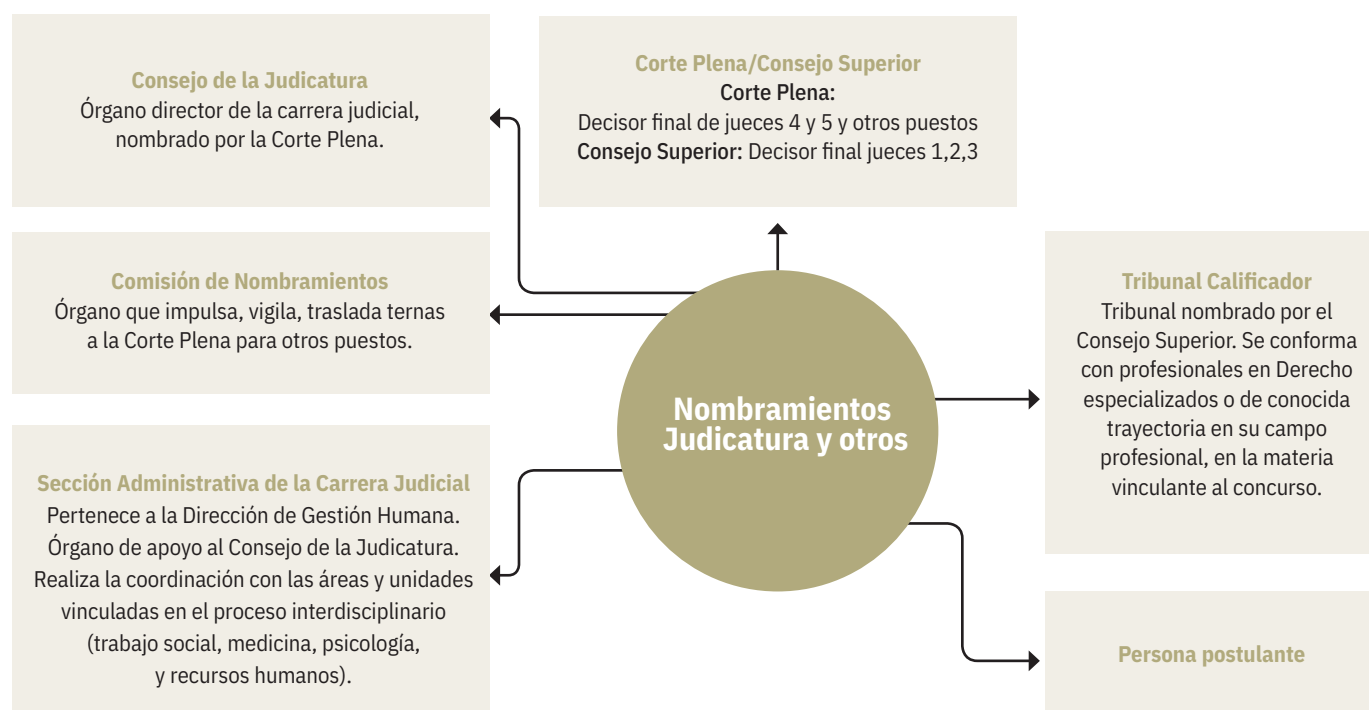
Si bien el proceso de evaluación de las personas postulantes es encargado a órganos técnicos con un importante grado de estandarización y objetividad (aunque algunas reglas de evaluación podrían ser actualizadas), la decisión final es más bien una competencia discrecional de los magistrados y magistradas, y de los integrantes del Consejo Superior. Por los impactos que pueden tener estas decisiones en la independencia interna de la judicatura, en esta área se imponen una serie de reformas urgentes a la manera en cómo se gestiona la carrera judicial.

Una de las reformas más importantes es la inclusión de una serie de criterios “no normados” que finalmente se utilizan para la decisión y no están explícitos

<sup>4</sup> El informe de Auditoría Interna del Poder Judicial llamó la atención porque las comisiones no cumplen con el Reglamento de Comisiones aprobado en el año 2000; por ejemplo, reunirse al menos una vez al mes y llevar actas y seguimiento de sus acuerdos (Poder Judicial, 2014). En la actualidad, la Corte se encuentra revisando esta normativa.

► Figura 1.1

### Proceso de reclutamiento y selección de puestos cuya designación recae en la Corte Plena y el Consejo de Judicatura<sup>a/</sup>



a/ El flujo identifica las vinculaciones de partes involucradas que inician, desarrollan y cierran el ciclo en la Corte.

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

en los procedimientos aprobados. Es evidente que la nota otorgada en el proceso de evaluación de atestados no es la que se está usando como criterio principal de selección, pues solo el 17% de las mejores notas fueron seleccionadas por el Consejo Superior en los puestos de judicatura 1 al 3, y el 38% en la Corte Plena en los puestos de judicatura 4 y 5 (figura 1.2). Además, la evaluación de desempeño del puesto actual de las personas postulantes debe incorporarse como parte crucial de su puntaje de calificación, pues ahora se encuentra desvinculada (capítulo 3).

Debido a la alta rotación que presenta el personal del Poder Judicial, y en especial la judicatura, es de esperar que el volumen de nombramientos siga representando una buena parte de la labor para los órganos de gobierno judicial, en caso de no descentralizar esta decisión. En el período 2016-2021, el Consejo Superior realizó 1.293 designaciones de jueces 1, 2 y 3, cuya duración fue de 51 días en promedio. Por su parte, la Corte Suprema incrementó cerca del 120% esta tarea,

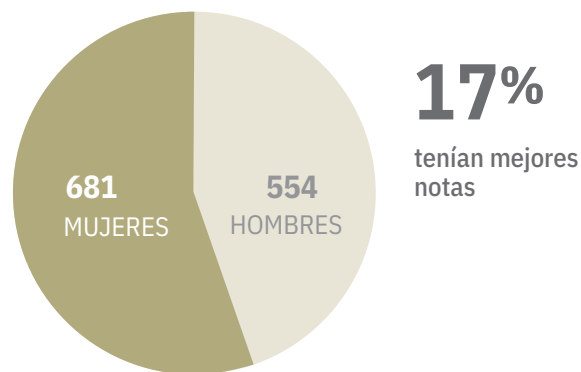
pues pasó de 42 nombramientos en 2018 a 92 en el año 2020, con una duración promedio de 96 días. En ambos procesos se identificaron nombramientos que tardaron más de 400 días, con las dificultades que suponen los puestos interinos para la continuidad de la administración de la justicia independiente y de calidad. También en el 28% de los procesos, el órgano seleccionador solicitó más de dos ternas a la Dirección de Gestión Humana, lo cual indica una mayor complejidad para las designaciones y aumento de las duraciones. Por estas razones, no se vislumbra a la Corte Suprema de Justicia como el mecanismo ágil y técnico para dar respuesta a esta compleja y creciente función, sino más bien está llamada a buscar las reformas más estratégicas con el propósito de fortalecer la independencia y calidad de la carrera judicial.

Este panorama de concentración de poder confirma los riesgos de que un grupo colegiado de profesionales en abogacía, no especialistas en administración pública, con escasos contrapesos internos, tome

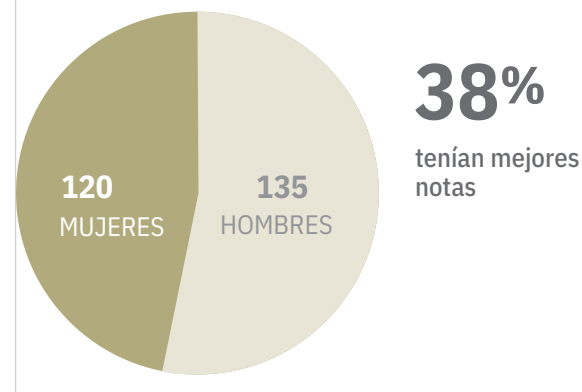
► Figura 1.2

**Porcentaje de nombramientos de jueces y juezas por mejor nota realizados por la Corte Plena y el Consejo Superior<sup>a/</sup>. 2016-2021**

Consejo Superior: Judicatura 1-3



Corte Plena: Judicatura 4-5



a/ Análisis realizado a partir de la base de datos generada por el PEN y el registro de nota según los parámetros de la base.  
Fuente: Villarreal, 2022 con base en Cubero, 2022 y datos del Poder Judicial.

decisiones en asuntos como la respuesta a una crisis sanitaria o la disciplina y nombramientos del personal que imparte justicia que afectan a un conglomerado institucional tan diverso y complejo como el Judicial y, más en general, a la ciudadanía. En la práctica, la conducción del Poder Judicial depende de la capacidad de toma de decisiones de una mayoría (doce magistrados) del pleno de la Corte, que puede decidir sobre cualquier asunto y con las reglas que se autoimponga y sin mecanismos de evaluación del impacto de sus decisiones.

**Quinto mensaje: Las reformas de ámbitos jurisdiccionales no han logrado resolver problemas estructurales en la gestión de sus servicios, además factores extrajudiciales han limitado eficacia en los cambios**

En los *Informes Estado de la Justicia* se valora el desempeño del Poder Judicial desde una aproximación macro, dando seguimiento a los indicadores generales de todo el conglomerado; y desde una aproximación micro por medio de estudios en profundidad de áreas específicas. Ambas perspectivas arrojan como hallazgo la existencia de entronizados problemas de gestión que no permiten mejoras sustantivas ni sostenidas en el tiempo en asuntos como las duraciones, la mora, la productividad y los costos. No ocurre ni en las estadísticas macro del conglomerado, ni en las jurisdicciones analizadas en este Informe: penal, laboral y contencioso-administrativo, a las que se les ha dado seguimiento desde Informes anteriores por tratarse de materias que

tuvieron una reforma procesal.

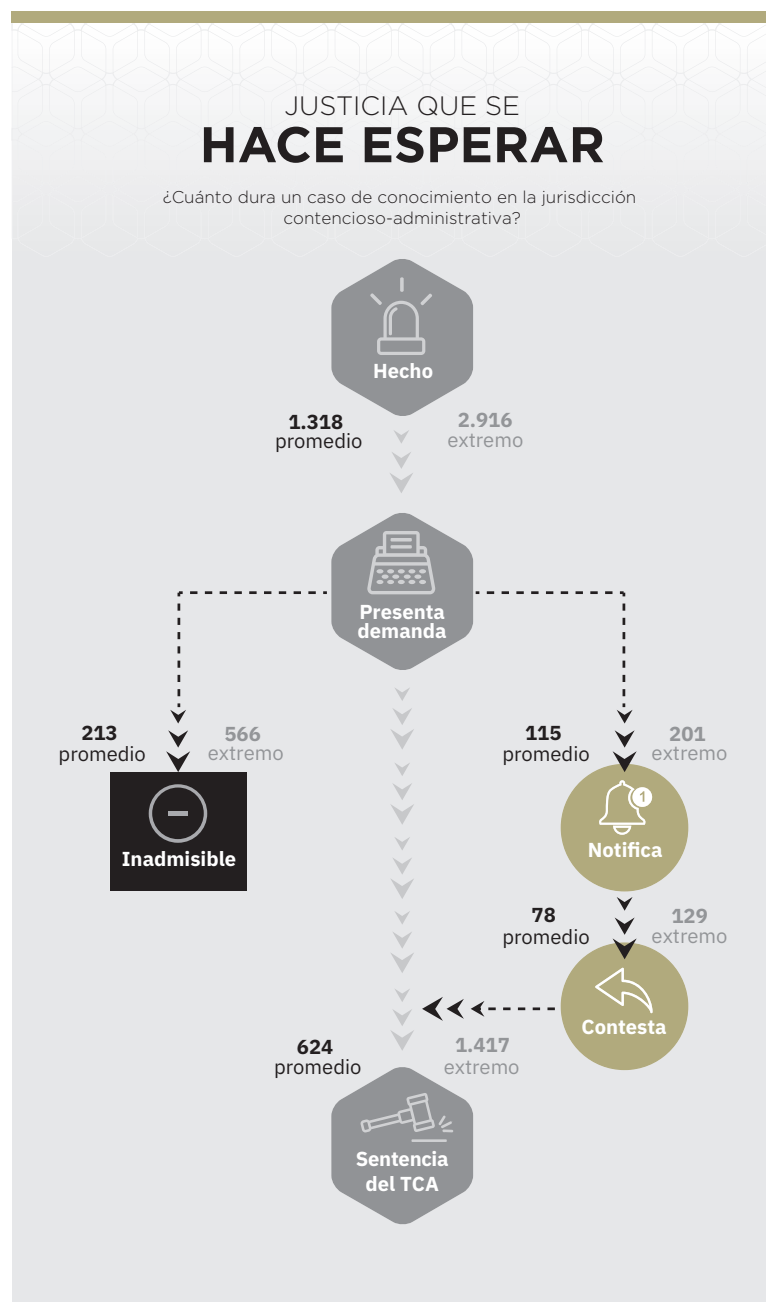
Con el análisis detallado en algunas áreas de esta edición se puede constatar que además de las limitaciones propias de la institución para implementar las reformas, estas estuvieron acompañadas de dificultades provenientes del contexto externo a dichas jurisdicciones, que no fueron previstas y ciertamente produjeron condiciones adversas a lo planeado. A nivel interno, la gestión administrativa corte-céntrica, la disminución de recursos de los últimos años y las tensiones y rotación del personal, que se han planteado ya en esta sinopsis, constituyen algunos de los factores explicativos de estos resultados de desempeño.

En el contexto externo, las jurisdicciones están sujetas a cambios de la demanda exterior que no controlan y que requieren flexibilidad para adaptarse, pero ese detalle no se fomenta en la estructura vertical del conglomerado. Por ejemplo, para la jurisdicción contencioso-administrativa se ha planteado una reestructuración desde el año 2015 y no ha sido posible aplicarla. En el caso del proceso de expropiaciones, cuando se pudo realizar el fortalecimiento del juzgado para que más plazas de jueces agilizaran estos casos, fue cuando ya se había alcanzado el pico más alto de expropiaciones de la administración.

En cuanto a las miradas en profundidad sobre el desempeño por áreas específicas, el presente Informe profundiza en la materia contencioso-administrativa, con énfasis en los procesos de expropiación, en seguimiento a la recomendación del Consejo Asesor (capítulo 2 y aporte especial).

► Figura 1.3

### Duraciones promedio de las etapas de un caso de conocimiento en la jurisdicción contencioso-administrativa



Fuente: Alfaro, 2022, con base en García y Bogantes, 2022.

Las reformas procesales han sido una de las formas de provocar cambios en estas tendencias. En el caso de la jurisdicción contencioso-administrativa, el principal hallazgo es que, tras doce años de promulgado el Código Procesal Contencioso-Administrativo (CPCA), se registran riesgos de tutela efectiva de derecho debido al limitado acceso de la población provocado tanto por la concentración de la provisión de servicios en la ciudad capital como por sus costos (capítulo 4). De un total de cien expedientes de asuntos de conocimiento muestreados, 94 tenían a San José como ubicación territorial del conflicto.

Un segundo riesgo de tutela se relaciona con la capacidad de dispensar una justicia cumplida debido a las duraciones de las resoluciones y el bajo porcentaje de medidas cautelares que aceptan. En dos instancias de dicha jurisdicción, el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) y la casación, se muestran los mayores plazos y respuestas negativas a las personas demandantes (figura 1.3). Por el contrario, el juzgado (en el tema de expropiaciones) y el Tribunal de Apelaciones presentan indicadores más favorables de respuesta.

Los resultados observados después de la aplicación de la reforma apuntan que una serie de circunstancias que no fueron previstas por esta ley, particularmente los mandatos de la Sala Constitucional sobre los amparos de legalidad, o la ejecución de sentencia, o los de la Sala Primera sobre asuntos de apelación y casación, están impactando el desempeño de la jurisdicción en términos de celeridad. En general, estos desafíos son susceptibles de mejoras en la gestión, por lo que se plantea la necesidad de aplicar el rediseño de procesos internos, que bien puede ser una actualización al ya planteado y fallido desde 2015 (Poder Judicial, 2016), y, en menor medida, la aprobación de reformas legales. En cualquier extremo, el papel de la Corte es fundamental, pero como se ha visto está saturada por la microadministración, que provoca la relegación de estas valoraciones más estructurales.

El aprendizaje con la reforma contencioso-administrativa radica en que el cambio legal es solo una parte de la respuesta a los problemas de desempeño. Otros factores, igual de relevantes, son las capacidades humanas y materiales de las oficinas y su administración en el día a día, la intervención de otras instituciones fuera del ámbito judicial, pero que son actoras del proceso legal, que pueden dificultar o apalancar la aplicación práctica de las reformas aprobadas. Esta conclusión es importante habida cuenta del ímpetu reformista que caracteriza al Poder Judicial, que no ha cesado en estos años recientes. En efecto, en el último sexenio **entraron en vigencia** la reforma agraria, la civil, la jurisdicción de crimen organizado, y otras más están contempladas

en la agenda legislativa, pues se apuesta por una mayor especialización de la justicia en asuntos ambientales o de corrupción, por citar un par que han sido mencionadas para futuras reformas.

El hallazgo arriba indicado se sustenta también en las conclusiones de un estudio sobre el procedimiento especial de expropiaciones, después de varias reformas sustantivas a la ley respectiva y de un aumento de capacidades institucionales del Poder Judicial mediante el aumento de plazas dedicadas al tema. Se observó que muchos factores que inciden en la tramitación de las expropiaciones están fuera del proceso judicial, de manera que la responsabilidad radica en la administración pública o en las partes demandantes, y no es susceptible de ser agilizada desde el Juzgado Contencioso Administrativo (aporte especial al capítulo 2).

Una debilidad en este proceso que sí corresponde al Poder Judicial tiene que ver con la gestión de la lista de peritos y las condiciones de contratación, en las cuales se encontraron concentraciones muy altas en un grupo reducido de peritos (gráfico 1.8) y fallas en sus reportes que no generan consecuencias prácticas en cuanto a su contratación posterior. Este factor administrativo, de resorte de la Dirección Ejecutiva, sí podría tener una incidencia en el proceso, y es necesario prestarle mayor atención desde los órganos de gobierno judicial.

Por último, cabe mencionar que el seguimiento de esta edición sobre estos indicadores macro estará basado en un conjunto acotado de temas e indicadores para los cuales sí se obtuvo información suficiente para valorar la evolución. De nuevo se hace aquí hincapié en que esto es una debilidad estratégica para la gobernanza del Poder Judicial, dado que no es fácil conocer el tipo de respuesta que le está entregando a la ciudadanía.

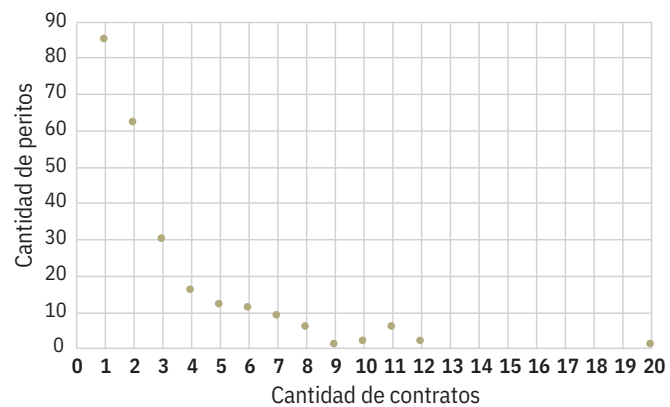
### Sexto mensaje: La virtualización de los servicios judiciales refuerza la necesidad de conocer el perfil de las personas usuarias e incorporar sus demandas en la mejora de su gestión

La administración de justicia cercana y oportuna a las necesidades de las personas usuarias es una aspiración que requiere atender las críticas y sugerencias cambiantes de la ciudadanía, en consonancia con un enfoque de garantizar el derecho humano de acceso a la justicia, y no cualquier tipo de trámite administrativo. Las investigaciones realizadas para este Informe ponen de relieve cómo la perspectiva de la persona usuaria, la fiscalización, colaboración o cualquier tipo de intervención de la ciudadanía enfrentan múltiples dificultades en el conglomerado judicial.

El primer inconveniente para lograr este acercamiento con la ciudadanía proviene del escaso

#### Gráfico 1.8

### Peritos judiciales que participan en procesos de avalúos en materia de expropiaciones, según cantidad de veces que formaron parte de un proceso. Agosto, 2019 a Mayo, 2021



Fuente: Román, 2022, con datos de la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial.

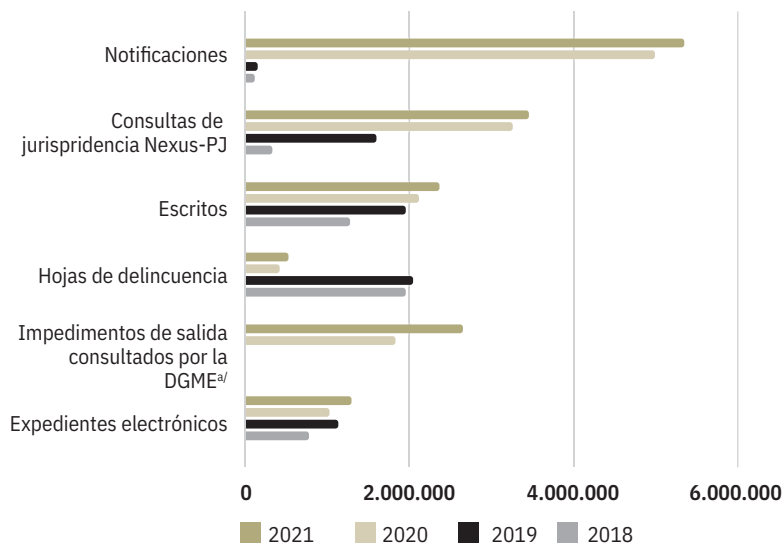
conocimiento que tiene la institución judicial sobre quiénes son las personas usuarias, cómo acceden a los tribunales, con qué capacidades, con qué recursos, cuáles son los motivos que originan sus gestiones, qué respuesta se les da. Esas preguntas básicas de la filosofía empresarial de “conozca al cliente” están ausentes en el Poder Judicial. Aunque se muestra una pestaña provisional, el sitio web del Observatorio Judicial aún no tiene habilitado el módulo de personas intervinientes, por lo que la información a la que se tuvo acceso proviene directamente de las extracciones al sistema de gestión realizado por el Subproceso de Estadísticas. Para dos materias muy importantes como lo son penal y laboral, los vacíos de información en los expedientes ascienden al 80% en algunas de las características socioeconómicas de las personas tales como dirección, escolaridad y situación laboral. Incluso para características muy básicas, como por ejemplo la categoría país de origen, en materia penal el dato desconocido es del 82% y en la materia laboral, el 35%; incluso el dato de edad es desconocido para un 15% de los casos penales y un 28% en juicios laborales. La única característica que se completa de manera sistemática es el sexo de los intervinientes.

Sin embargo, conocer a la persona usuaria es solo el primer paso. Si se persigue atender sus necesidades de manera particular, se requeriría que la información estadística permitiera cruzar las características de ciertas clases de usuarios con el tipo de trámite y de respuesta que se le brinda. De esta manera, la institución podría

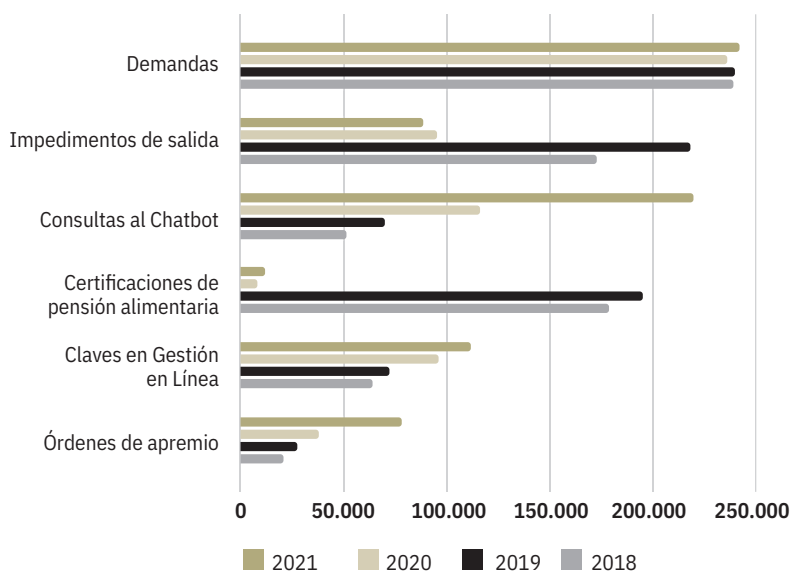


► Gráfico 1.9  
**Evolución en la cantidad de servicios en línea, según las plataformas tecnológicas, por año y volumen de interacciones. 2018-2021**

**a. Herramientas de uso masivo**



**b. Herramientas de uso específico**



a/ Dirección General de Migración y Extranjería.  
 Fuente: Fernández, 2022, con base en Villarreal y Calderón, 2022 y datos del Poder Judicial, 2022b.

saber si hay tratos desiguales por tipo de población, por oficinas, por sexo, o cualquier indicio de servicio diferenciado solo por la condición de la persona. Así, por ejemplo, con los datos públicos disponibles un informe como el presente sería capaz de decir que una indígena del II Circuito de la Zona Atlántica esperó en promedio cuatro meses para que se resolviera de manera definitiva un juicio de pensión alimenticia y ese el mismo tiempo promedio para las mujeres no indígenas (mestizas).

Frente a una cada vez mayor digitalización de los servicios de justicia, conocer la población usuaria resulta fundamental para mitigar los efectos que la brecha digital puedan generar en el acceso a la justicia y que los servicios digitales funcionen en toda su amplitud en todo el territorio. Un incremento importante de las consultas del asistente en línea (*chatbot*) puede servir de indicador de la demanda de capacitación y los problemas que se encuentran los usuarios en línea (gráfico 1.9). Pero, por otro lado, el impresionante aumento de notificaciones en línea o de escritos presentados electrónicamente permite reconocer que estos son de gran utilidad y no solo deben permanecer, sino lograr que es necesario que la cobertura e impacto se extienda.

Al hacer el análisis de las 572 medidas tomadas por la Corte Plena y el Consejo Superior con motivo de la pandemia de covid-19 se encontró que un 57% de decisiones fueron de *back-office*, es decir, de organización interna, dirigida al personal judicial, como por ejemplo todas las regulaciones del teletrabajo. El 43% restante se trataba de *front-office*, relacionadas con el servicio hacia la ciudadanía, como las medidas sanitarias para ingresar a una oficina judicial o el protocolo de audiencias virtuales. Un 19% de las disposiciones especificó una población meta, a quién iba dirigida, mayoritariamente se hizo mención a los privados de libertad, niñez y adolescencia y mujeres. En plena crisis sanitaria, la virtualización en tiempo récord de los servicios judiciales hizo que se dejara de lado una preparación, capacitación y consulta con las personas usuarias de cómo la incorporación de la tecnología se traduciría en una mejora del servicio, pensando en primer lugar en la gente más necesitada de la justicia. En un momento menos convulso, es necesario volver a la etapa de diseño con base en las necesidades de los usuarios (ver recomendaciones del capítulo 5).

Para este Informe se realizó un ejercicio de experiencia de usuario de los sistemas de gestión en línea y las audiencias virtuales. Esta herramienta es utilizada en el diseño de interfaces y experiencia de usuario para tomar en cuenta las necesidades y opiniones de las personas que interactúan, desde la concepción o el rediseño de productos o servicios, en el ámbito digital.

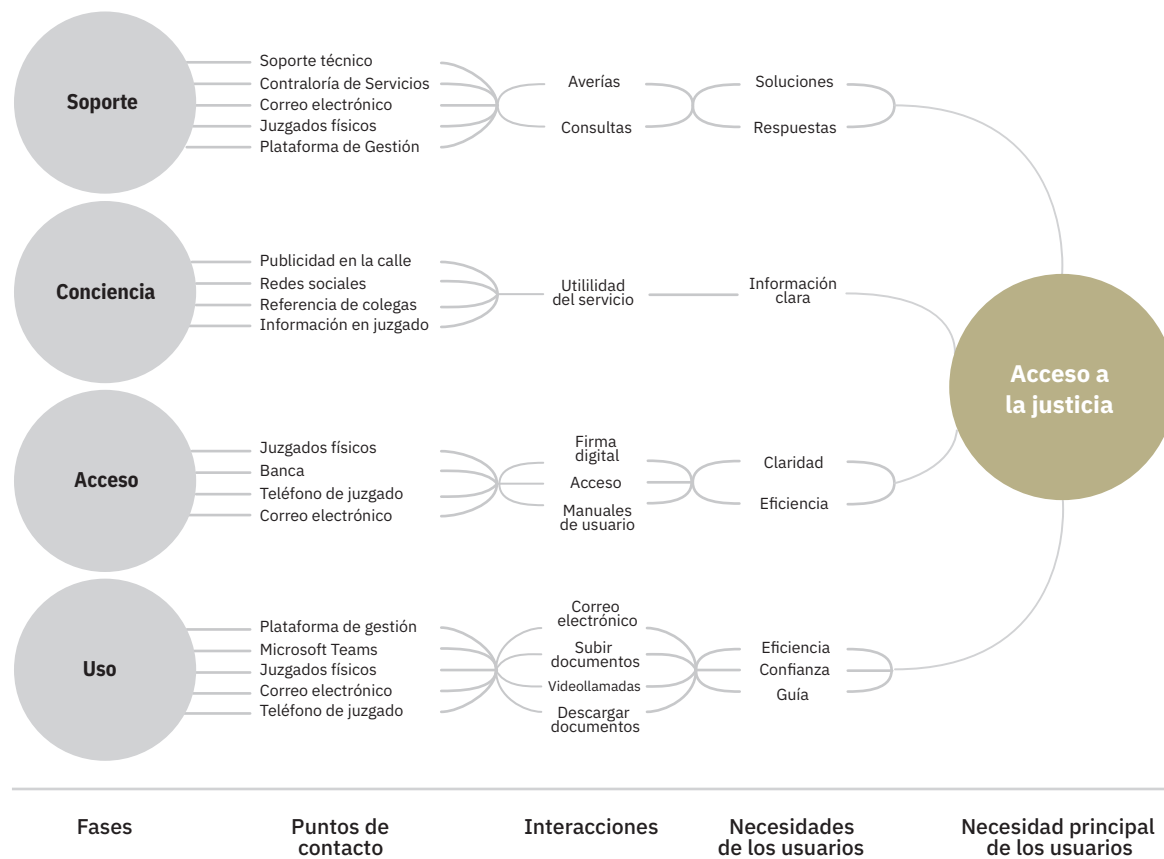
La consulta se realizó en dos tipos de usuarios arquetipo (profesionales y particulares) y su valoración de las cuatro fases en las que se puede dividir la experiencia al usar la plataforma de gestión en línea (*journey maps*) (figura 1.4). En general, debe indicarse que las personas se manifiestan muy a favor de la digitalización de los procesos, por el ahorro que les genera en traslados, papel y tiempo. Sin embargo, se identificaron en los mapeos de los dos usuarios arquetipos algunos “puntos de dolor” que se presentan en una ruta similar: la experiencia inicia en un tono optimista de curiosidad y expectativa; en la teoría, la plataforma debería facilitar sus trámites. La mayoría conoce del sistema por sus colegas o en el mismo despacho judicial. Conforme se dan más interacciones con el sistema, los usuarios se sienten más frustrados e impotentes. En muchos casos, no es que los expedientes no estén siendo procesados, sino más bien que el sistema no refleja su avance, no tiene mensajes de confirmación y tampoco permite a los usuarios tener una visualización de las etapas restantes para que finalice su proceso.

Un sitio web como Gestión en Línea cuenta con un potencial enorme para agilizar trámites legales de manera digital, pero sin la segmentación de público adecuada, esta plataforma genera confusión entre el público no especializado y termina siendo subutilizada, con un enorme costo para el Poder Judicial y en detrimento del potencial que tiene para aumentar el acceso a la justicia. Adicionalmente, una arquitectura de información que no prioriza los servicios relevantes para los usuarios profesionales y la falta de retroalimentación al interactuar con ciertos servicios, generan altos niveles de frustración y desconfianza para la información presentada en la plataforma (capítulo 5).

Medir los niveles de satisfacción con el servicio requiere un ejercicio constante. Además de mantener un canal siempre abierto para críticas, quejas y sugerencias como la Contraloría de Servicios, deben proponerse encuestas, grupos focales y un monitoreo proactivo constante del nivel de satisfacción en las diferentes oficinas y sedes del Poder Judicial. Esto es aún más factible para las personas que acceden a servicios digitalizados, en los

Figura 1.4

Mapeo del ecosistema que engloba la Gestión en Línea del Poder Judicial. 2022



Fuente: Alfaro, 2022, con datos de Albán, 2022.



cuales se puede agregar una encuesta de satisfacción para todos sus trámites.

En el capítulo dedicado al análisis de las sentencias de la Sala Constitucional se hace uso de herramientas de la ciencia de datos que pueden servir para que la ciudadanía no solo conozca cómo resuelve el tribunal constitucional, sino que también disponga de más elementos para plantear sus demandas con éxito (capítulo 4). Se trata de instrumentos que la institución podría poner al servicio de las personas con base en las plataformas que ya cuenta.

En años recientes, la Contraloría de Servicios del Poder Judicial ha realizado sondeos en la dirección correcta de capturar la valoración y las sugerencias de los usuarios. Sin embargo, no están claros los mecanismos de incidencia disponibles para lograr que esos informes sean considerados por los órganos de gobierno judicial<sup>5</sup>.

La institución cuenta con normativa y lineamientos que fundamentarían una gestión centrada en el usuario tales como el Estatuto del Servicio Judicial y derechos de las personas usuarias del sistema judicial, la política de acceso a la justicia, la política de participación ciudadana y la más reciente de justicia abierta. No obstante, la implementación de esos lineamientos es dispar y la falta de mecanismos de evaluación de impacto de las políticas o reformas aprobadas también son un factor que dificulta incorporar la realimentación de las personas usuarias en la toma de decisiones. Algunas de las preguntas que quedan pendientes de respuesta al usuario son las siguientes: ¿han sido estas políticas y modificaciones en beneficio de la población?, ¿han generado mayor acceso a los servicios judiciales?, ¿han removido los obstáculos anteriores para los que fueron impulsadas originalmente?

El capítulo 2, que analiza la reforma del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA), con base en un muestreo de expedientes y estadísticas oficiales de esta materia, evidencia que los cambios implementados no han significado un mayor acceso de las personas a esta materia. Este es un asunto fundamental, pues tutela los derechos ciudadanos frente a la institucionalidad pública en conflictos no solo contractuales, sino también ambientales, laborales y municipales, entre otros.

Los casos nuevos ingresados ascienden a 7.000 anuales, de los cuales el 60% están relacionados con

amparos de legalidad, es decir, procesos expeditos en los que ante una petición, se solicita la respuesta de alguna institución. Las duraciones de los procesos se han incrementado constantemente, de manera que en algunos casos sobrepasa los 1.417 días (10% de casos con mayor duración). La concentración de la jurisdicción en una única oficina en San José y los altos costos de utilizar esta vía representan dos obstáculos importantes para la ciudadanía. Hay un patrón de usuario muy generalizado que refiere a un hombre de San José, aunque no se puede llegar a conclusiones definitivas porque tampoco se tiene acceso a información detallada de las personas intervinientes. Este mapeo de riesgos de tutela efectiva de derechos fue posible gracias al muestreo expediente por expediente, de lo contrario la estadística oficial no permite revelar estas debilidades. Algo similar sucede en otras reformas procesales cuyo impacto no ha sido evaluado, y en la ejecución de políticas judiciales aprobadas.

El *Informe Estado de la Justicia 2020* había explorado también el cumplimiento de promesas de las reformas penales y laboral. Se encontró que las reformas procesales se diseñaban en un proceso corte-céntrico, con poca participación de los usuarios, especialistas y menos de la ciudadanía en general. Durante la pandemia, los indicadores macro de ambas jurisdicciones empeoraron (capítulo 5).

### Séptimo mensaje: La inteligencia artificial y el análisis automatizado de texto pueden ayudar a sistematizar la jurisprudencia, pero su aplicación está en una fase incipiente

En el capítulo 4 de este Informe se realiza un estudio de la jurisprudencia de este tribunal a partir del uso de herramientas de inteligencia artificial y análisis automatizado de textos. La base de la investigación son 433.053 sentencias emitidas por el tribunal constitucional desde su creación en 1989. El estudio examina el tipo de medidas que ordena la Sala Constitucional a la administración pública por medio de su jurisprudencia, en particular en las sentencias en las que sus instrucciones implican una especie de coadministración por el detalle y los plazos de cumplimiento que indican.

El principal aporte de esta investigación es la operacionalización del concepto de “sentencia referente”.

5 Por ejemplo, la Contraloría hizo un sondeo a personas con discapacidad acerca de la prestación de los servicios del Poder Judicial (2020a), y publicó el informe “Percepción de los servicios del Poder Judicial bajo las medidas aplicadas debido a la crisis sanitaria covid-19” (2022), en el que se indica que la valoración de las personas usuarias fue de un 83% muy satisfechas o satisfechas con el servicio presencial y un 81% con los canales no presenciales. Se trata de niveles similares a los que mostró en otro sondeo de 2019 de esta dependencia, con un 84% de personas que manifestaron que los servicios superaron o cumplieron con sus expectativas. Estos datos contrastan con las conclusiones de los mismos reportes, donde se indica que de “manera repetitiva las personas encuestadas señalan problemas como la atención lenta, el atraso en los procesos y el trato inadecuado del personal judicial” (Poder Judicial, 2019 y Salas, 2022).

Este concepto refiere a aquellos casos que cumplen dos criterios de manera simultánea: por una parte, la Sala Constitucional tiene una intervención directa y sostenida sobre la administración pública por medio de órdenes específicas con plazos definidos; por otro lado, se trata de resoluciones influyentes sobre la jurisprudencia posterior, pues son ampliamente citadas por la misma Sala en muchos fallos posteriores<sup>6</sup>.

Apenas 10.849 sentencias de las 433.053 resoluciones de la Sala (2,4%) cumplen con el primer criterio de tener una orden específica con un plazo definido (gráfico 1.10). No obstante, muchas de estas sentencias son poco citadas por la jurisprudencia posterior de la Sala. En efecto, las sentencias referentes que, además, tienen la característica de ser ampliamente citadas por la propia Sala Constitucional son, sin embargo, una proporción muy pequeña de casos. En total, apenas 95 sentencias (0,002% del total de casos y 0,007% de las declaradas con lugar por la Sala) son citadas más de diez veces, y algunas más de 200 veces.

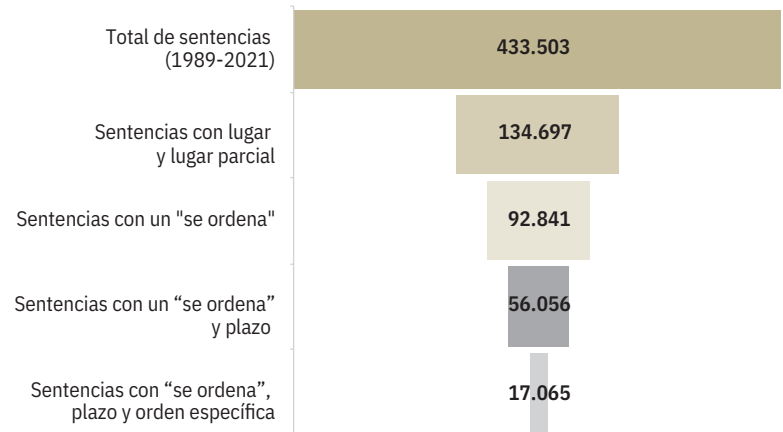
Mediante una técnica de análisis de redes se observaron “familias” de resoluciones que comparten una sentencia referente y las relaciones entre estas “familias” (gráfico 1.11). Es necesario indicar que en algunos casos la cita a una sentencia no implica que se siga su línea de argumentación, sino más bien al contrario, se cita para refutarla, o reinterpretarla, aunque en los expedientes revisados esta situación fue muy escasa.

Una alta proporción de las sentencias referentes están concentradas en pocos temas. Recuérdese que la clasificación temática automatizada se realizó en un ejercicio publicado en el *Tercer Informe Estado de la Justicia* (capítulo 7, PEN, 2020). El 57,1% de sentencias referentes se agruparon en cinco temas, a saber: ambiente, trabajo, petición, pronta resolución y servicios públicos. Esta concentración coincide con los principales tópicos de los casos que ingresan a la Sala, con la ausencia del tema de salud, que es el que agrupa la segunda cantidad más elevada de casos ingresados, aunque no tiene la misma importancia en el grupo de sentencias referentes.

A pesar de que algunas de estas áreas han sido objeto de debate a nivel interno de la Sala, no se trasladan estas diferencias para el grupo de sentencias referentes, pues se constató que los niveles de consenso son altos. En nueve de cada diez fallos la Sala votó de forma unánime.

► Gráfico 1.10

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



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

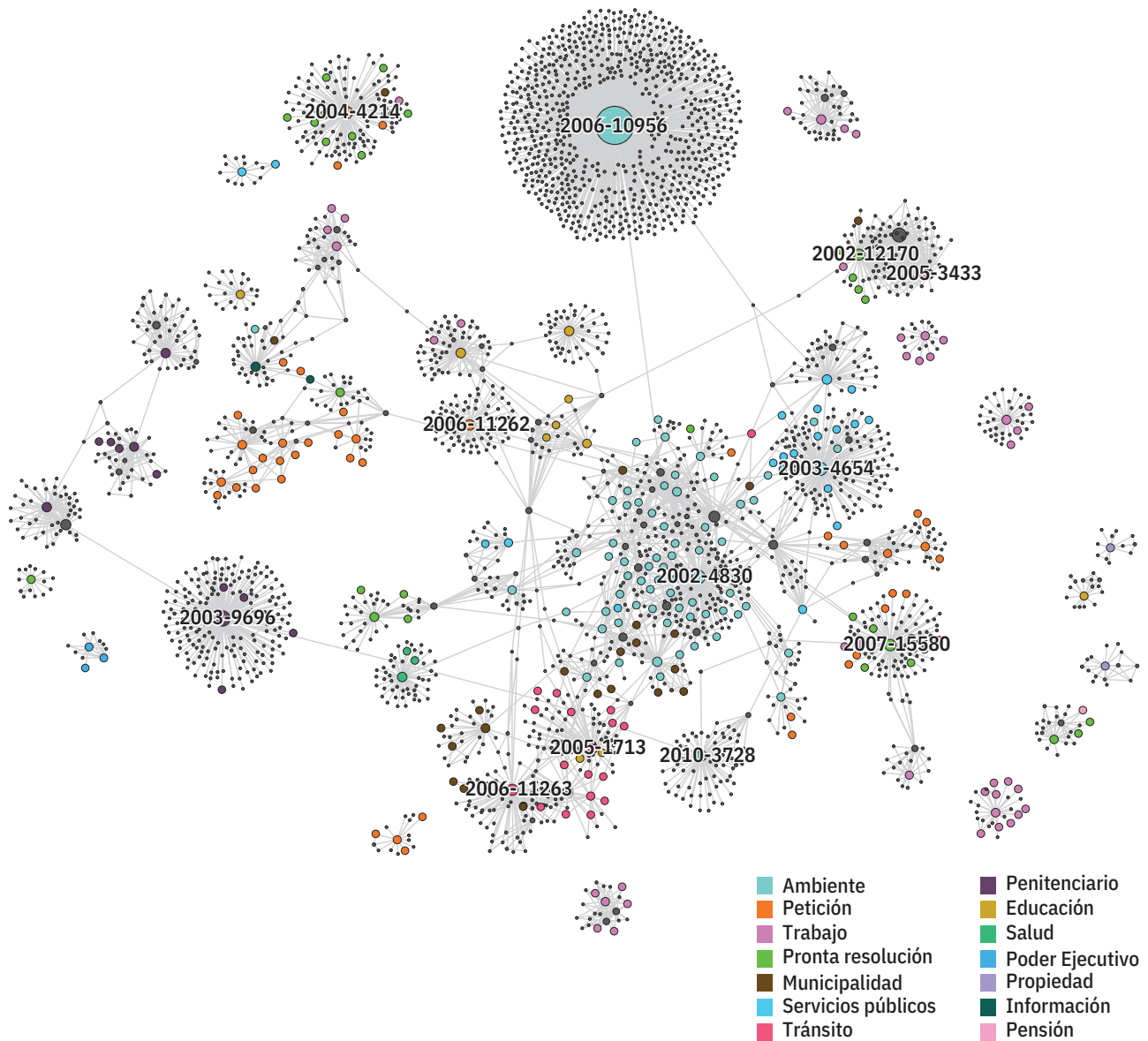
El análisis basado en herramientas de análisis automatizado de texto determinó que un 98% de los casos en los que el tribunal constitucional da órdenes específicas, no se establece una condición para el cumplimiento de estas. No se señala la obligación de que las partes recurridas informen a la Sala sobre las acciones o medidas que se desarrollaron para implementar las disposiciones que emanan de la sentencia referente. Mandatos específicos como la presentación de informes periódicos, podrían aumentar la capacidad de seguimiento y de implementación de los fallos. Resulta evidente que para ello, la Sala Constitucional debería contar con personal que se encargue de este monitoreo, al estilo de los jueces de ejecución.

Con técnicas automatizadas de análisis de los contenidos de las sentencias referentes, se identificaron los elementos jurídicos que se emplean con mayor frecuencia al momento de formular las justificaciones jurisprudenciales. Se realizaron análisis de frecuencias de las palabras que más se utilizan al redactar las sentencias referentes y los grupos de palabras que se mencionan juntos. Entre ellas, sobresalen vocablos asociados fundamentalmente a los ámbitos de acción (constitucional, público), las materias (agua, servicio,

<sup>6</sup> La influencia de una sentencia sobre la línea jurisprudencial de la Sala se midió mediante el nivel de citación por parte de resoluciones posteriores, es decir, según la cantidad de veces que ha sido referenciada por otras sentencias constitucionales. El siguiente paso fue agrupar las resoluciones en tres categorías, a saber: i) las sentencias que no se citan, ii) las sentencias que se citan entre una y nueve veces y iii) sentencias que se citan diez o más veces. Los criterios de corte de los tres grupos fueron identificados mediante procedimientos estadísticos.

► Gráfico 1.11

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



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

salud e información) y expresiones propias del área legal (derecho, artículo y ley). El análisis de contenido también identificó los artículos de la Constitución Política, los derechos fundamentales y los instrumentos internacionales de carácter normativo más citados en las resoluciones de la Sala Constitucional. A partir de todo ello se puede tener un panorama de los derechos constitucionales más recurridos o vulnerables y las respuestas tendenciales de la Sala en cada caso.

La aplicación de técnicas de análisis automatizado de resoluciones no se limitó a la identificación de sentencias referentes, sino que avanzó en el estudio de otras resoluciones de interés. Un primer grupo son aquellos casos declarados con lugar o con lugar parcial, un total de 134.697 en los que la Sala determinó que las pretensiones de las partes recurrentes eran válidas (tres de cada diez casos presentados). Pudo constatar que la tasa de éxito de un recurso varía mucho según la temática, por lo que, a partir de estos hallazgos, el uso de la ciencia de datos podría buscar relaciones más directas entre un resultado favorable y ciertas características de las sentencias.

Como complemento al análisis anterior, en el Informe se realiza un esfuerzo por identificar las denominadas “sentencias estructurales” (capítulo 4). No obstante, se determinó que en Costa Rica no existe una metodología robusta para la identificación de este tipo de resoluciones. La concordancia entre los resultados de la metodología del Informe, los esfuerzos desarrollados en esta línea por el Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional e investigadores independientes es baja. Ello demuestra la relevancia de seguir perfeccionando las estrategias planteadas, desde el punto de vista conceptual y metodológico.

### Aportes prácticos del Informe para una justicia pronta, cumplida e igual para todos

Todos los capítulos del presente Informe contienen una sección de recomendaciones, un componente innovador en relación con ediciones anteriores que habían estado más centradas en el diagnóstico de la situación del Poder Judicial. La inclusión de esta sección fue sugerida por numerosos actores en el proceso de consulta para la confección del temario de este Informe, realizado en 2020, y, en especial, fue recomendada por el Consejo Asesor del Informe. A esta innovación se suma la definición de una agenda de investigación futura con miras a precisar el análisis o generar nuevo conocimiento sobre asuntos que quedaron pendientes de estudio.

Las recomendaciones no configuran un programa exhaustivo de reformas al Poder Judicial. Son, más

bien, un conjunto de sugerencias prácticas derivadas de los hallazgos de investigación y acotadas a los temas abordados por el Informe. El PEN-Conare asume plena responsabilidad por estas recomendaciones. Sin embargo, cabe mencionar que en su elaboración participaron diversos actores, tanto del Poder Judicial como externos a él, que aportaron sus ideas por medio de talleres propositivos y lecturas críticas de los capítulos.

Esta sección efectúa una síntesis de las recomendaciones, de tal manera que las personas lectoras puedan tener un sentido general de las sugerencias del Informe. El desarrollo más detallado de cada idea podrá encontrarse en los capítulos respectivos. El propósito es que, en próximas ediciones, los capítulos de seguimiento den continuidad a la medida en que fueron aceptadas y eventualmente implementadas. También se incluye un listado de las nuevas herramientas de información que han sido creadas en esta y anteriores ediciones del Informe.

### Síntesis de las recomendaciones por capítulo

#### En el capítulo 2: Tutela efectiva de derechos en la jurisdicción contencioso-administrativa

Las recomendaciones señaladas del capítulo son de carácter administrativo y legal. En el ámbito administrativo se sugiere el uso de herramientas de inteligencia artificial como elemento auxiliar de facilitación de la resolución de aquellos casos que poseen, como característica, una alta estandarización, así como la capacitación y especialización del personal. En el terreno del acceso a la justicia se propone la utilización de mecanismos virtuales como las videoconferencias para lograr una descentralización de la materia fuera del Valle Central.

Finalmente, las medidas de carácter normativo recomendadas están centradas en la incorporación de regulaciones que expresen y normativicen procesos que hoy en día solo son fundamentados en sentencias de la Sala Constitucional o de la Sala Primera. En esa misma línea se sugiere reformar la etapa de casación y generar tipos de procesos sencillos.

#### En el aporte especial del capítulo 2: Tutela de derechos en procesos de expropiaciones

Este aporte formula tres recomendaciones concretas. La primera se refiere a una serie de cambios en la manera en que se recopila y llena el expediente de cada expropiación. La segunda, de carácter técnico, apunta a una revisión completa del área de peritajes, que pueda incorporar algunos de los hallazgos de esta

investigación. Además, se sugiere la creación de un mapa virtual georreferenciado para determinar cómo se paga el metro cuadrado en los activos expropiados.

### En el capítulo 3: Gestión del recurso humano desde el Gobierno Judicial para una justicia de calidad e independiente

En este capítulo se sugiere un cambio en el modelo de nombramiento de los jueces 1 a 5, que sustraiga de la Corte Suprema dicha función. El Informe reconoce que una propuesta así es, en la actualidad, escasamente viable, aunque deseable desde la óptica de la independencia judicial interna. Por ello, se proponen como alternativa modificaciones que podrían mejorar la participación de la Corte en esa labor.

El Informe hace un llamado para disminuir la discrecionalidad y falta de fundamentación en el proceso de selección final y abstenerse de usar criterios no normados e implícitos. Por último, un conjunto de sugerencias se concentra en la mejora y actualización de los instrumentos y hoja de ruta que se utilizan en los órganos técnicos para hacer la evaluación de los candidatos.

### En el capítulo 4: Aportes para el análisis automatizado de las sentencias de la Sala Constitucional

Las recomendaciones de este capítulo, de naturaleza más académica, son tanto de carácter técnico como administrativo. En el plano técnico, se sugiere la adopción por parte de la Sala Constitucional de herramientas de lectura automatizada e inteligencia artificial que permita una consulta más exhaustiva e integrada al conjunto de la jurisprudencia constitucional. Con los ajustes del caso, estas herramientas podrían beneficiar a diversos sectores, para generar un conocimiento cada vez más especializado sobre el desempeño de la Sala Constitucional.

En el plano administrativo, una competencia del Poder Judicial, se hace un llamado para fortalecer los lineamientos y capacidades del Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional, para que pueda colaborar en la sistematización y clasificación de la jurisprudencia, y por otra parte, retomar un adecuado seguimiento del cumplimiento de fallos.

### En el capítulo 5: ¿Justicia pronta, cumplida y electrónica? Una mirada al Poder Judicial durante la pandemia de covid-19

En este capítulo se sugiere al Poder Judicial conceptualizar e implementar una política institucional de justicia electrónica, que aproveche y profundice los avances de servicios electrónicos brindados en pandemia. En la medida en que los beneficios de esta política

están limitados por un factor ajeno a la institución, a saber, la brecha digital existente entre la población del país, se propone recopilar y procesar más y mejor información sobre el perfil de las personas usuarias de los distintos servicios judiciales, sobre todo recopilando información de qué, cómo y cuándo hay poblaciones en condición de vulnerabilidad.

La falta de esta información, originada en las debilidades de los sistemas de información del Poder Judicial, ha sido reiteradamente señalada como una grave omisión desde la primera edición del Informe (2015).

Las políticas o reformas que se implementen deben ir acompañadas de indicadores, marcadores de desempeño y metodologías de evaluación de experiencia de usuario, junto a un robusto y continuo programa de capacitación digital para los sectores que lo requieran.

### En el capítulo 6: Sistema de seguimiento de desafíos identificados en ediciones anteriores del Informe

El principal señalamiento en este capítulo se relaciona con la calidad, continuidad, comparabilidad y definiciones de los datos que deben ser monitoreados y llenados por el Poder Judicial para mantener el sistema de seguimiento de los cuellos de botella y desafíos pendientes señalados por los distintos Informes Estado de la Justicia.

Para solventar los problemas que siguen presentándose en cada edición del Informe, se propone que una de las actividades iniciales de la próxima edición sea el codiseño por parte del Poder Judicial y el PEN de una metodología de recolección y evaluación de la información que debe ser brindada por las dependencias respectivas. Ello no fue posible lograrlo durante el ciclo del presente Informe.

### Nuevos instrumentos creados en este Cuarto Informe (2022)

Un componente medular de la misión del Estado de la Justicia es correr la frontera de información para permitirle al Poder Judicial un conocimiento más amplio y preciso sobre el proceso y resultados obtenidos en el desempeño de sus funciones. En particular, cada edición genera datos inéditos sobre áreas poco exploradas o en las cuales la información estadística es escasa, de mala calidad o compleja de recopilar.

En esta sección se reseñan algunos de los nuevos productos de información desarrollados por la red interdisciplinaria de investigadores asociados al Estado de la Justicia. Cabe señalar que estos productos podrán ser consultados en la página web del Programa Estado de la Nación.



### Bases de datos generadas para el Cuarto Informe (2022)

- Nombramientos de jueces grado 1-3 en el Consejo Superior, 2016-2020.
- Concursos de judicatura grado 4-5 en la Corte Suprema de Justicia, 2016-2020.
- Medidas tomadas por el Poder Judicial durante la pandemia, marzo 2020-octubre 2021.
- Muestreo de expedientes cerrados de la jurisdicción contencioso-administrativa, 2018-2020.
- Selección de expedientes cerrados de expropiaciones.
- Actualización de la base de datos “tokenizada” de las sentencias de la Sala Constitucional, 1989-2021.
- Sentencias referentes de la Sala Constitucional, 1990-2018.

### Bases de datos generadas en Informes anteriores (2015, 2017, 2020)

- Judicialización de la salud: recursos de amparo relacionados con medicamentos, 2006-2013.
- Despachos judiciales en Costa Rica: estadísticas desagregadas por circuito.
- Estadísticas Judiciales de Centroamérica, 2000-2018.
- Noticias en prensa relacionadas al Poder Judicial, 2014-2018.
- Indicadores macro de gestión judicial, 1990-2020.
- Nombramientos de magistrados y magistradas, 1990-2021.
- Base de datos “tokenizada” de las sentencias de la Sala Constitucional 1989-2018.

### Colaboraciones prestadas por el Informe Estado de la Justicia

El equipo técnico del *Informe Estado de la Justicia* ha acompañado a distintos departamentos del Poder Judicial en el proceso de generación oportuna y de

calidad de datos e indicadores sobre el desempeño de los servicios que presta la institución.

En el período 2020-2022 los acompañamientos más importantes fueron el trabajo con la Dirección de Tecnologías en el área de automatización de extracciones y clasificaciones de las sentencias de la Sala Constitucional. También se ha participado activamente en la elaboración de lineamientos de rendición de cuentas de la Fiscalía Adjunta de Transparencia, Anticorrupción y Probidad (Fapta) y en el proceso de cocreación de la política de una Defensa Pública Abierta. Se contribuyó con lecturas críticas y la participación en talleres para el desarrollo de los instrumentos de conflicto de interés y la política anticorrupción del Poder Judicial, aún en proceso de elaboración.

### Cierre

En mayo de 2022 el país inauguró una nueva administración de gobierno que continúa enfrentando una crisis fiscal y el desafío de la recuperación económica tras los peores períodos de la pandemia. En la actualidad, diferentes situaciones internacionales provocan un aumento de precios y pueden afectar negativamente esta recuperación. En ese marco, el extendido malestar ciudadano con la política y sus instituciones sigue vigente, en especial después de un proceso electoral que creó muchas expectativas de un mejor futuro entre la población.

La judicialización de este descontento es un curso de evolución previsible, así como las demandas judiciales de actores opositores al gobierno y sus políticas públicas con el fin de bloquear iniciativas de la nueva administración. Una muestra de ello es el hecho de que, a la fecha de cierre de edición del presente *Informe Estado de la Justicia* (mayo de 2022), los primeros decretos ejecutivos del nuevo Ejecutivo (la no obligatoriedad del uso de mascarillas en sitios cerrados y la vacunación), habían sido recurridos ante la Sala Constitucional. La previsión de temas propios de la agenda de derechos humanos, anunciada por las nuevas autoridades, posiblemente también terminarán en decisiones de los tribunales de justicia.

El trámite de las denuncias de irregularidades en el financiamiento de los partidos políticos durante la campaña electoral pondrá de nuevo al Ministerio Público en el foco de la opinión pública y será fuente de tensión con partidos políticos, sobre todo con aquellos que están representados en la Asamblea Legislativa. Recuérdese que el Legislativo tiene competencia para legislar sobre el Poder Judicial, reformarlo desde fuera, y cuenta con un megáfono permanente para realizar

un escrutinio de la labor judicial. Todo ello configura un mayor riesgo del fenómeno de *lawfare* (el uso de la ley como arma política), sobre todo en momentos en que el Poder Judicial es especialmente vulnerable debido a las restricciones presupuestarias y la necesidad de llenar vacancias en la Corte Suprema de Justicia.

Ante este panorama político nacional, el Poder Judicial requiere fortalecer la calidad de su gestión para cumplir con el derecho humano y mandato constitucional de garantizar una justicia pronta, cumplida, igual para todos y todas, e independiente de cualquier grupo de presión. Ello pasa por comprometerse con la mejora efectiva de las áreas débiles señaladas de manera constructiva en este Informe, antes de que el origen de esos cambios provenga del sistema político-partidario, que incluye actores que pueden no estar necesariamente interesados en mejorar las condiciones actuales del Judicial, en la vigencia de los contrapesos al poder político, ni la persecución judicial de las personas integrantes de los Supremos Poderes.

El *Informe Estado de la Justicia* ofrece un acompañamiento diligente para poner en práctica varias de las recomendaciones incluidas en esta edición, a partir de la experiencia en manejo de datos y la facilitación de investigación participativa aplicada. Confiamos en que la renovación de nuestro mandato por parte de la Corte Suprema de Justicia permitirá continuar investigando sobre temas medulares de la gestión judicial, con el fin de ofrecer más y mejor conocimiento de utilidad práctica que permita trabajar cambios en la gestión judicial, con la mejor evidencia científica a mano.

---

## Créditos

**Borrador del capítulo:**

Evelyn Villarreal Fernández.

**Edición técnica:**

Evelyn Villarreal Fernández y Jorge Vargas Cullell

**Revisión y corrección de cifras:**

Diego Fernández y Evelyn Villarreal Fernández.

**Gráficos, diagramas y cuadros:**

Karen Chacón, Diego Fernández, Naidelyn Sibaja, Alberto Mora, Karlissa Calderón, Evelyn Villarreal, Jesús Saénz, Manuel Alfaro, Kenneth Obando.

**Lectores críticos:** Leonardo Merino y Karen Chacón.

**Edición de textos y corrección de estilo:**

Juan Bejarano.

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



---

# 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

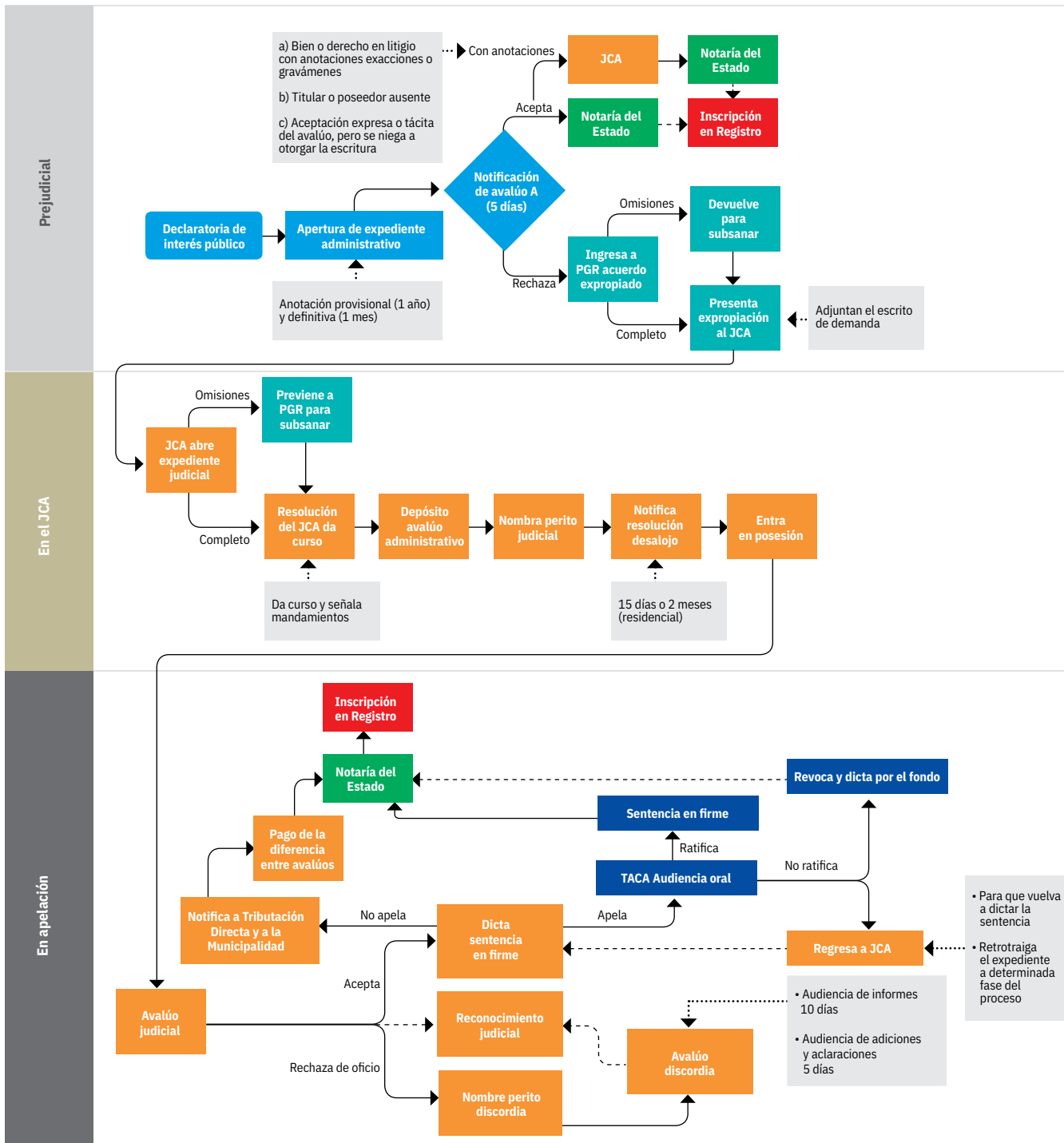
En la página 67, en la sección “Indicadores globales de desempeño”, en el segundo párrafo debe leerse: El indicador de circulante al final de año muestra que, en total, la jurisdicción tiene **19.839** expedientes abiertos al finalizar el 2021, una mayoría importante en el TCA (**12.355**).

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



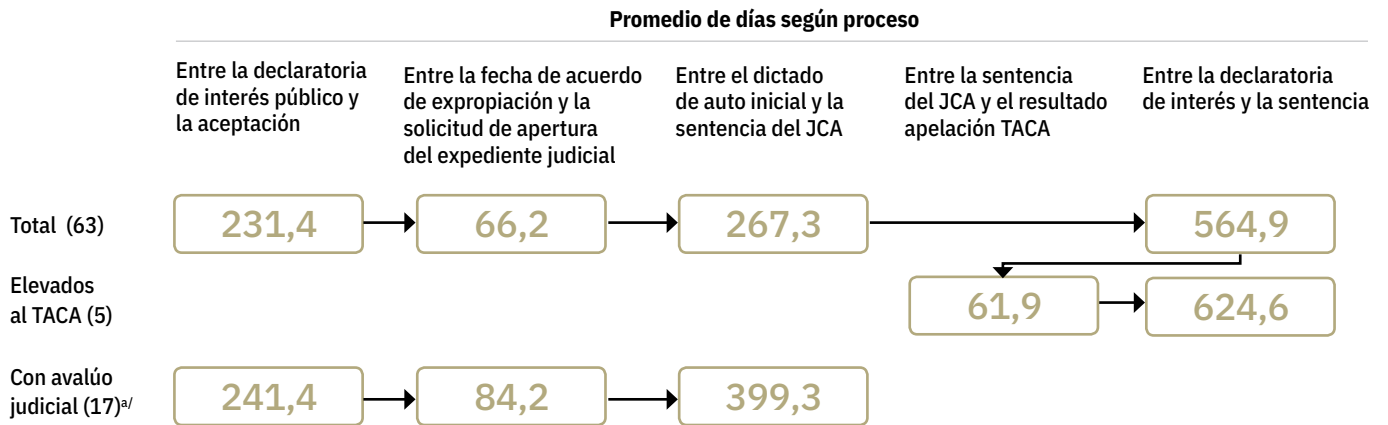
Nota: Los colores identifican la instancia que tiene a cargo la etapa correspondiente.

● 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**



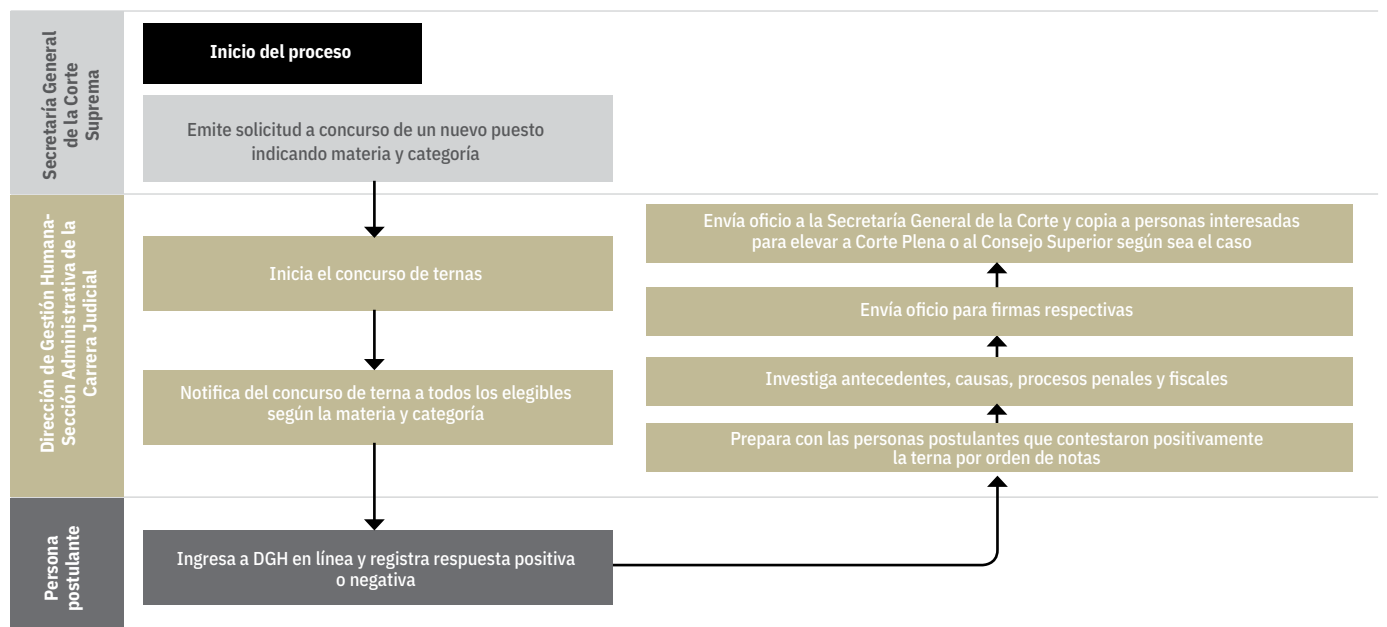
a/ No se elevó ninguno al TACA.  
Fuente: Román, 2022.

**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**

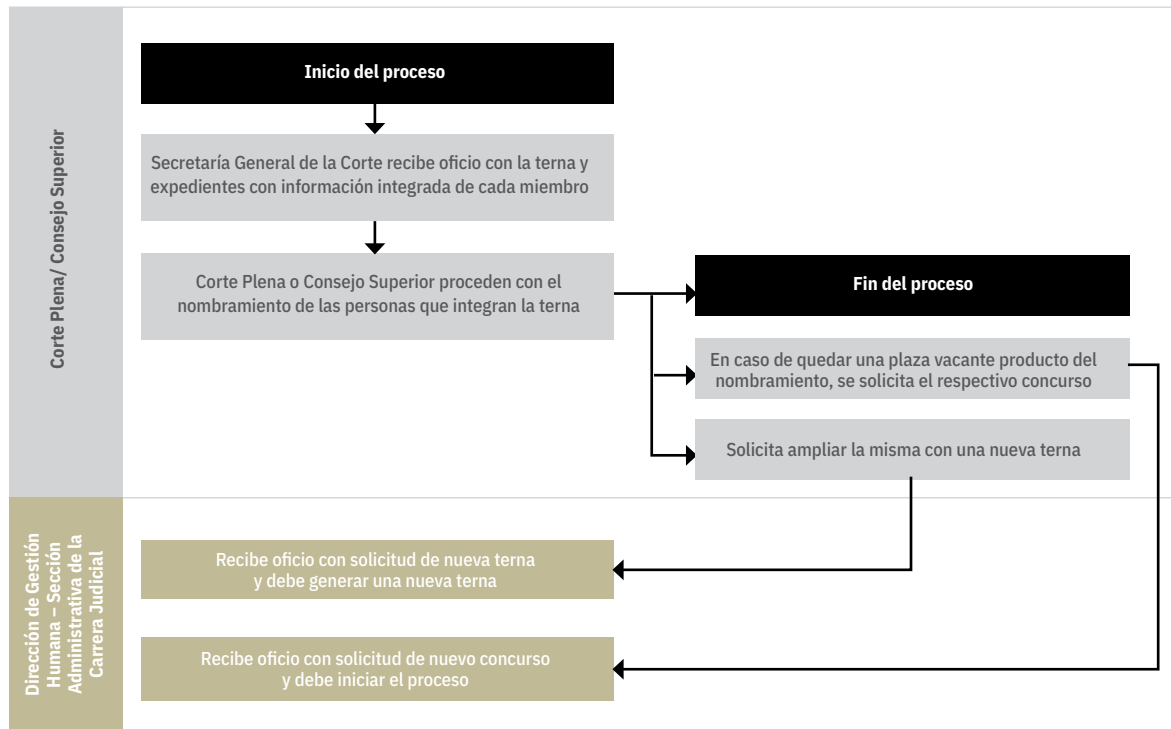


Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

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**

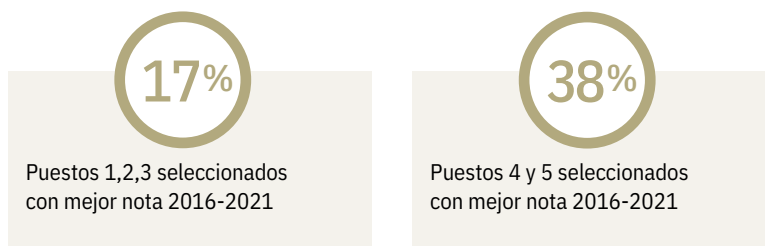


Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

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<sup>a/</sup>. 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<sup>c/</sup>

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<sup>a/</sup>. 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 <sup>b/</sup>	39	91	2
No disponible <sup>c/</sup>	119	561	17
<b>Total 2016-2021 (N=760)</b>	<b>51</b>	<b>561</b>	<b>1</b>

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<sup>a/</sup>

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 <sup>a/</sup>
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

<b>Materia</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Variación porcentual 2019-2021</b>
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.