

# Capítulo 7

## El Poder Judicial como actor del sistema político



### Hallazgos relevantes

#### Consulta previa de constitucionalidad

- Entre 2014 y 2018 se sometieron a consulta previa de constitucionalidad 125 proyectos de ley, cerca de la tercera parte de las iniciativas que aprobó la Asamblea Legislativa en el mismo período.
- El tiempo de resolución de las consultas previas aumentó levemente, al pasar de una media de 27,4 días entre 1989 y 2013, a 31,4 días en los últimos cinco años. En cambio, el plazo promedio para la atención de las consultas facultativas se incrementó en más de 10 días.
- Los proyectos de ley que presentan vicios de fondo se redujeron 2,7 veces en los últimos cinco años.

#### Acciones de inconstitucionalidad

- El trienio 2016-2018 es el que registra la menor cantidad de acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Sala Constitucional.
- El 91,7% de las acciones planteadas contra actos legislativos entre 2016 y 2018 fue rechazado.
- La probabilidad de que una acción de inconstitucionalidad sea declarada con lugar antes de 365 días es de 22%.

#### Control constitucional de decretos ejecutivos

- Entre mayo de 1990 y marzo de 2019 el Poder Ejecutivo emitió 20.089 decretos. De ese total, un 3,2% fue recurrido ante la Sala Constitucional.
- El 58,3% de los decretos recurridos correspondió a directrices, reglamentos de ley, reglamentos de servicios públicos, declaratorias de emergencia, regulación de mercados y fijación o actualización de tarifas.
- El 36,3% de los decretos impugnados entre 2005 y 2018 trataba temas ambientales. Más de la mitad se declaró sin lugar (15 recursos).

#### Nombramiento de magistraturas

- En el período 2014-2018 se efectuaron 23 nombramientos de magistrados y magistradas (propietarios y suplentes), cerca de una quinta parte de los realizados desde 1989.
- El tiempo promedio para llevar a cabo estos nombramientos creció más de 300% en los últimos cinco años, con respecto al período 1989-2013.
- Entre mayo de 2012 y julio de 2019 se presentaron once proyectos de ley para modificar el procedimiento de elección de las magistraturas.

## ► Hallazgos relevantes

### **Cobertura mediática sobre el Poder Judicial**

- La cantidad de notas periodísticas sobre el Poder Judicial pasó de 2.045 en 2014, a 3.032 en 2018, lo que equivale a un incremento de 48,3%.
- El 90,2% de las noticias sobre el Poder Judicial se refirió a asuntos relacionados con la materia penal.
- Del total de notas sobre el Poder Judicial publicadas en el período 2014-2018 (13.365), el 95,3% tuvo un enfoque neutral.

### **Confianza en el Poder Judicial**

- La valoración ciudadana sobre la Corte Suprema de Justicia ha desmejorado con el tiempo. Entre 2004 y 2018 la confianza en la institución pasó de 61,9 a 52,9 puntos en una escala de 0 a 100.
- Según la encuesta Barómetro de las Américas, las mujeres, los jóvenes y las personas con bajo nivel educativo confían menos en la Corte Suprema de Justicia.

### **Recursos de amparo**

- Del total de acciones tramitadas (378.064) ante la Sala Constitucional entre 1989 y 2018, el 87,2% correspondió a recursos de amparo.
- El 48,4% de los recursos de amparo admitidos por la Sala en ese período se declaró sin lugar.

## CAPÍTULO 7

# El Poder Judicial como actor del sistema político

## Introducción

En sus ediciones anteriores este Informe planteó que el Poder Judicial se ha convertido en un actor cada vez más relevante en el sistema político costarricense. Como tal, sus actuaciones generan resultados que afectan –directa e indirectamente– distintos ámbitos y hacen de él una pieza clave para comprender la evolución de la democracia nacional. Ese protagonismo también lo ha hecho objeto de un mayor escrutinio público y múltiples críticas ciudadanas.

El término “judicialización de la política” hace alusión, precisamente, a esa influencia que de manera creciente ejercen los tribunales y las cortes sobre asuntos que antes se consideraban de la esfera política (PEN, 2015 citando a Tate y Vallinder, 1995; Domingo, 2004). En las entregas previas de este Informe se analizó el control de constitucionalidad como una de las dimensiones que aumenta el impacto de las decisiones judiciales sobre la dinámica política y social. Es por medio de ese control que se garantiza la supremacía de la Constitución Política sobre los actos de los poderes Legislativo y Ejecutivo. En Costa Rica, esa función está concentrada en la Sala Constitucional, que es el órgano encargado de verificar, antes o después de la aprobación de una ley o norma, su compatibilidad con el texto constitucional. Ese proceso genera tensiones con otros poderes, porque el citado tribunal tiene la potestad de revisar las leyes y políticas tanto por la forma como por el fondo.

Dependiendo de cuán amplia sea la interpretación jurídica, se utiliza el concepto de “activismo judicial” para referirse al papel que juegan las cortes cuando realizan interpretaciones que no se circunscriben a la normativa, sino que flexibilizan, actualizan y am-

plían criterios, basándose en una lectura del contexto y asumiendo un rol como colegisladoras y coadministradoras (PEN, 2015). En sentido contrario, se usa el concepto de “autocontención” cuando se aplican “con prudencia las técnicas de la interpretación constitucional, [sin pretender] usurpar las funciones que la Constitución atribuye a otros órganos” (Carpizo, 2009).

Más que ser positiva o negativa, la judicialización de la política es un hecho incontrovertible, pues el peso de las decisiones judiciales es mayor hoy que en el pasado. Ello abre múltiples frentes de vinculación entre el conglomerado judicial y el sistema político. En cada caso concreto, se debe analizar si sus efectos fueron beneficiosos o no para el fortalecimiento del Estado de derecho.

La contracara de este fenómeno es la llamada “politización de la justicia”, que ocurre cuando actores políticos o grupos de interés pretenden controlar la función judicial para favorecer su agenda, con efectos lesivos para el esquema de pesos y contrapesos de la democracia. En esta área el *Informe Estado de la Justicia* ha investigado los procesos de nombramiento de magistrados y magistradas por parte de la Asamblea Legislativa, por ser un mecanismo crucial para mantener la independencia del Poder Judicial con respecto a otros poderes, en particular el Legislativo. También ha dado seguimiento a la cobertura del sistema de administración de justicia por parte de la prensa nacional.

En esta ocasión se actualizan los estudios realizados para los dos Informes anteriores, a fin de conocer la evolución reciente de las relaciones entre el conglomerado judicial y los demás poderes de la República, la sociedad y los medios de comunicación, de modo que

se dé un monitoreo que mejore la calidad del debate público sobre la independencia de poderes.

A este respecto, en las ediciones anteriores se desarrollaron análisis sobre el control previo que ejerce la Sala Constitucional en los proyectos que tramita la Asamblea Legislativa, la evolución del sistema de nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la creciente presencia del Poder Judicial en los medios de comunicación (PEN, 2015) y el comportamiento del tribunal constitucional en el trámite de acciones de inconstitucionalidad (PEN, 2017).

Así pues, este capítulo da seguimiento a las interacciones de la Sala Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia con otros actores del sistema político, a partir de un conjunto de indicadores para los cuales fue posible recopilar información. En algunos casos los datos disponibles permitieron realizar valoraciones de largo plazo; en otros, solo fue posible formular algunas conclusiones provisionales, que deben complementarse en el futuro.

El capítulo se organiza en tres secciones. En la primera se ofrece un balance general sobre la relación entre el Poder Judicial y la Asamblea Legislativa. Particularmente se examina el impacto del control previo y *a posteriori* que lleva a cabo la Sala Constitucional, y el proceso de nombramiento de magistraturas que efectúa el Congreso. En la segunda parte se describe de manera general el vínculo entre los poderes Judicial y Ejecutivo, a partir del análisis sobre las acciones de inconstitucionalidad que se han presentado contra actos o normas emitidas por el Ejecutivo, con énfasis en los decretos que se han sometido a control desde la década de los noventa. En el último apartado se estudia la relación entre el Poder Judicial y la sociedad, con base en la cobertura que realizan los medios de comunicación y la valoración que hace la ciudadanía sobre el órgano judicial. Para ello se revisan los niveles de apoyo ciudadano al Poder Judicial, con información recopilada por la encuesta Barómetro de las Américas, el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR y otras instituciones.

Como aporte especial, este capítulo presenta nuevas herramientas que pueden utilizarse para analizar información judicial que, por sus características (magnitud, formato), demanda un tratamiento distinto. En tal sentido, se presentan los resultados de una primera aproximación a su uso.

## Resumen

El Poder Judicial mantiene intensas y complejas relaciones con el sistema político, como parte del esquema de pesos y contrapesos del diseño constitucional

que caracteriza a la democracia costarricense. Ello se evidencia en varios aspectos. Un primer contrapeso es el control de constitucionalidad sobre los otros poderes del Estado que ejerce la Sala Constitucional. El análisis de largo plazo encontró que, desde su creación en 1989, esta Sala ha emitido más de 300.000 resoluciones (en promedio 11.700 al año), muchas de ellas sobre asuntos polémicos que han generado amplias discusiones a nivel nacional. Un segundo contrapeso es el control sobre acciones públicas o privadas que puedan afectar directamente a las y los ciudadanos, mediante recursos de amparo y *habeas corpus* atendidos por la misma Sala. Los principales hallazgos en esta materia son que una alta proporción de los casos se concentra en pocas áreas (derecho a la pronta resolución, penal, derecho de petición, salud y trabajo) y que cada vez es más frecuente el planteamiento de temas complejos (por ejemplo, unión civil entre personas del mismo sexo) y que son motivo de alta conflictividad social (la pesca de arrastre).

Otro hallazgo relevante es que la Sala Constitucional tiende a autocontenerse cada vez más en sus intervenciones. Al estudiar las resoluciones emitidas según su desenlace, se encontró que un alto porcentaje de los recursos que se interponen ante el órgano constitucional no es siquiera admitido (una media de 2.481 al año) y, de los que sí se reciben, una cantidad importante se declara sin lugar (3.341 en promedio al año). Aunque en términos cuantitativos se observa un “autorrepliegue”, es decir, una Sala que se limita en sus intervenciones, se trata de un indicador parcial, que debe complementarse con un análisis cualitativo para determinar si desde esa perspectiva también se presenta el comportamiento observado.

En el período bajo estudio no se reportaron cambios significativos en el sistema de nombramiento de magistraturas, pese a los crecientes señalamientos de las debilidades que muestra ese proceso desde el punto de vista del Estado de derecho y la democracia. Por el contrario, en la Asamblea Legislativa hubo renovados intentos de afectar la independencia judicial. Por un lado, la prevalencia de criterios políticos partidistas, las votaciones secretas y la posibilidad de incluir a personas que no cumplieron con el debido proceso, son prácticas contrarias a los principios constitucionales de idoneidad, transparencia y rendición de cuentas al momento de elegir o reelegir a las y los magistrados, que generan preocupación y desconfianza en distintos sectores de la sociedad. Por otro, se han presentado proyectos de ley que buscan afectar la estabilidad de la Corte Suprema, al reducir el plazo de esos nombramientos. Ambos aspectos se contraponen a lo que las mejores prácticas señalan como condiciones idóneas

para el buen desempeño del Poder Judicial y sus cortes.

Otra de las conclusiones de este trabajo es que, como resultado de las interacciones del Poder Judicial con otros actores del sistema político, y de sus decisiones en otros campos, el interés de los medios de comunicación en el quehacer del sistema ha aumentado. Un estudio sobre cobertura mediática halló que, entre 2014 y 2018, la cantidad de notas periodísticas publicadas creció en casi un 50%. Esta mayor exposición del órgano judicial da cuenta de un más amplio escrutinio por parte de los medios y la ciudadanía. En términos del enfoque, gran parte de las noticias presenta un balance en las fuentes consultadas o citadas, es decir, son artículos neutrales, y se difunden principalmente en la sección informativa. No obstante, las notas de opinión se incrementan cuando se tratan temas que suelen ser controversiales (escándalos de corrupción, régimen de pensiones del Poder Judicial, entre otros).

Bajo ese marco, se reporta una disminución de la confianza ciudadana en el Poder Judicial. De acuerdo con la información recopilada por la encuesta Barómetro de las Américas para Costa Rica, la calificación que otorgan las personas a la labor de la Corte Suprema de Justicia (uno de los órganos más activos y visibles del conglomerado judicial) se redujo cerca de nueve puntos porcentuales en los últimos catorce años. Pese a ello, se mantiene entre las entidades que cuentan con más apoyo en el país. Otras evaluaciones reportan resultados similares. Este es un aspecto fundamental, si se tiene en cuenta que la fortaleza de una institución no solo depende de sus capacidades (humanas, financieras y técnicas), sino también del grado de legitimidad que le otorgue la población para llevar a cabo sus funciones.

### Relación entre el Poder Judicial y la Asamblea Legislativa

El Poder Judicial y la Asamblea Legislativa se relacionan, al menos, por tres vías: la consulta previa de constitucionalidad, el control de constitucionalidad *a posteriori* de los actos del Congreso y el nombramiento de las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia. En los dos primeros casos el Poder Judicial, a través de la Sala Constitucional, funge como garante de la observancia de la Constitución Política, al verificar que las normas que emanan del Plenario Legislativo son consistentes con lo que esta determina. En el tercero, la Asamblea Legislativa puede tener injerencia en el Poder Judicial al designar a los y las magistradas de la Corte Suprema y la Sala Constitucional, quienes con-

centran el poder de decisión del conglomerado judicial, tanto en materia administrativa como jurisdiccional.

La relación entre estos dos poderes de la República se caracteriza por el dinamismo y la tensión. Por una parte, aunque menos que en el pasado, la Sala sigue emitiendo criterio sobre una cantidad importante de los actos legislativos y, fundamentalmente, con respecto a temáticas que, por su alcance, suelen generar amplios debates entre distintos sectores de la sociedad, como fue el caso de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (n° 9635) en 2018. Por otra parte, pese a las reformas al sistema de nombramiento de magistraturas (reportadas en el *Primer Informe Estado de la Justicia*), la metodología de selección, la extensa duración del proceso, la votación secreta y sin fundamentar, y otros elementos que se comentan en la segunda parte de esta sección, generan tensiones entre ambos poderes y con otros actores del sistema político.

### Control previo de constitucionalidad se concentra en pocos temas

La información recabada para este capítulo revela que, en los últimos cinco años, el dinamismo de la Sala Constitucional en materia de control previo de constitucionalidad disminuyó. Ello se expresa tanto en la cantidad de consultas evacuadas como en el porcentaje de ellas que presentaron roces constitucionales. Sin embargo, se mantuvo una importante interacción entre la Asamblea Legislativa y el órgano constitucional, debido a la relevancia nacional de las temáticas que se sometieron a escrutinio. Esto es favorable si se tiene en cuenta que el control *a priori* permite prevenir actos que podrían lesionar los derechos fundamentales y el Estado democrático de derecho.

Según la base de datos de consultas previas de constitucionalidad del Programa Estado de la Nación (PEN; recuadro 7.1), entre 2014 y 2018 se sometieron a ese proceso 125 proyectos de ley, casi la tercera parte del total de iniciativas aprobadas en el mismo período. De estas, el 94,4% fue evacuado por la Sala Constitucional. Así pues, en los últimos cinco años la cantidad de proyectos no atendidos se redujo en 5,1 puntos porcentuales en comparación con la cifra registrada para el largo plazo (1989-2013), que es de 10,7%.

Las consultas previas de constitucionalidad son de dos tipos: preceptivas u obligatorias, en ciertas materias en que así lo establece la Constitución Política, y facultativas o voluntarias, solicitadas por la Asamblea Legislativa<sup>1</sup>. De acuerdo con el *Primer Informe del Estado de la Justicia*, estas últimas son efectuadas,

<sup>1</sup> Las consulta facultativa o voluntaria se lleva a cabo para cualquier proyecto de legislación ordinaria. Debe contar con las firmas de al menos diez legisladores y formularse luego de que el proyecto ha sido aprobado en primer debate (PEN, 2015).

### Recuadro 7.1

#### Análisis y base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad

Para el análisis del control previo que ejerce la Sala Constitucional sobre los proyectos que se tramitan en la Asamblea Legislativa, se utilizó la base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad del Programa Estado de la Nación (PEN), que registra 865 resoluciones emitidas por la Sala, desde su creación en 1989 hasta el final del año 2018. Se excluyeron las resoluciones interlocutorias, las adiciones, las aclaraciones, las solicitudes de anulación y las recusaciones.

La base de datos consta de diecinueve variables, entre ellas tipo de vicios encontrados, duración en días, tipo de consulta, magistrado redactor, nombre y tema del proyecto de ley consultado, detalle de la votación, existencia de votos salvados o notas de magistrados, acatamiento de las disposiciones por parte de la Asamblea Legislativa, proponente del proyecto de ley, tipo y número de consultantes, fracciones legislativas consultantes, Directorio Legislativo, período de sesiones, legislatura y administración presidencial.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad del PEN.

sobre todo, por diputados pertenecientes a partidos de oposición. En el período bajo análisis ambos tipos de consultas se redujeron.

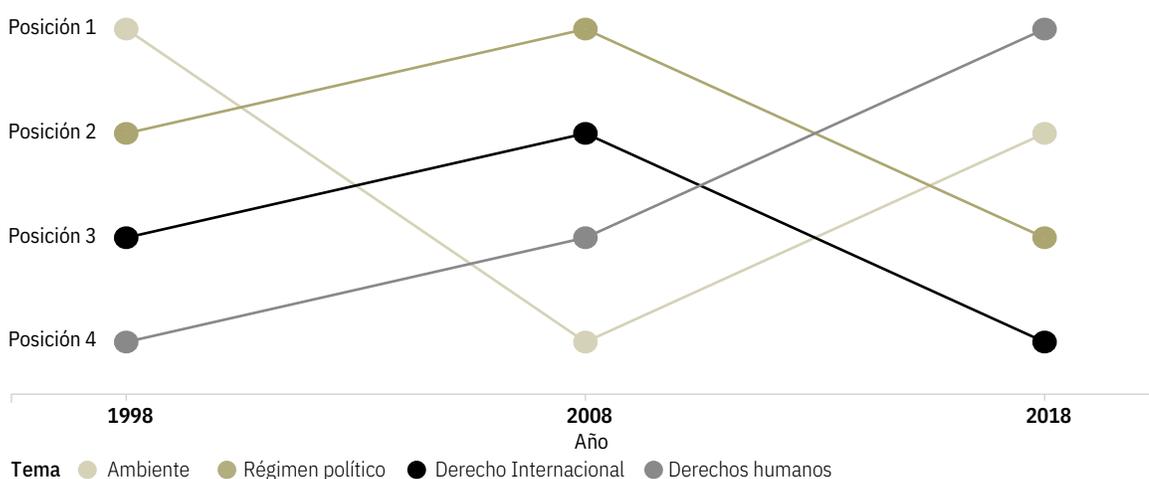
El control preventivo de constitucionalidad se concentra cada vez más en pocos asuntos. Cuatro temas –Derecho Internacional, régimen político, derechos humanos y ambiente– que en el período 1989-2013 agruparon el 44,6% de las iniciativas sometidas a revisión, pasaron a representar el 63,5% entre 2014 y 2018. A este respecto es oportuno indicar que, dado que es obligatorio para el Directorio Legislativo consultar tratados internacionales, los asuntos relativos al Derecho Internacional abarcan gran parte del escrutinio que realiza la Sala Constitucional (gráfico 7.1). Si se desagregan los datos por tipo de consulta (preceptiva o facultativa), la concentración se mantiene, aunque con densidades distintas.

Un aspecto que llama la atención es que, pese a la reducción en el número de iniciativas que se someten a control previo, el tiempo de resolución por parte del órgano constitucional tuvo un leve aumento (gráficos 7.2). Pasó de una media de 27,4 días en el período 1989-2013, a 31,4 días en los últimos cinco años. Sin embargo, la duración promedio sigue estando muy cerca del tiempo límite contemplado en la normativa<sup>2</sup>.

El análisis permitió observar cambios importantes

### Gráfico 7.1

#### Posición de los cuatro temas principales que motivaron consultas previas ante la Sala Constitucional. 1998, 2008 y 2018



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad del PEN.

<sup>2</sup> El artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que la Sala tiene un mes para evacuar las consultas que se le presenten (PEN, 2015).

según el tipo de consulta. Así por ejemplo, el plazo para la atención de las facultativas aumentó en más de 10 días, hasta alcanzar una media de 40,8. Por su parte, el trámite de las preceptivas, contabilizado a partir de su presentación, tardó en promedio 27,1 días (5,9 más que el dato reportado para el largo plazo).

La información de los últimos cinco años permite concluir que fueron excepcionales los casos en que la Sala Constitucional tardó más de 45 días en resolver las consultas preventivas. En el período bajo análisis se contabilizaron veinte iniciativas de ley<sup>3</sup> que sobrepasaron ese tiempo, y entre ellas sobresalen tres que excedieron los cien días. En primer lugar figura el proyecto de “Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional 1965, enmendado” (Ley 9574), el cual se presentó a la Sala a finales de 2017 y se votó en diciembre de 2018. Su estudio tomó 148 días. En segundo lugar está el proyecto de Ley Reguladora de Investigación Biomédica (n° 9234), cuya revisión tardó 119 días. Por último, el órgano constitucional requirió 101 días para solventar la consulta facultativa sobre el proyecto de Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (expediente 17742).

El aumento en el tiempo de resolución de las consultas previas no tuvo efecto sobre la aprobación de leyes por parte del Congreso. El *Primer Informe Estado de la Justicia* documentó que el lapso que tarda la Sala Constitucional para emitir un dictamen representó un 3,6% del plazo promedio para aprobar una ley (PEN, 2015). Entre 2014 y 2018 la proporción fue de 4,2%. Por tanto, el efecto adicional del control previo sobre la elaboración de leyes sigue siendo muy leve, excepto si se trata de casos atípicos como los comentados en el párrafo anterior. Si se compara el número de leyes promulgadas y las consultas facultativas (gráfico 7.3), por ejemplo, se constata que las últimas no se formulan de modo abusivo y que, por el contrario, en los últimos años su número ha tendido a bajar.

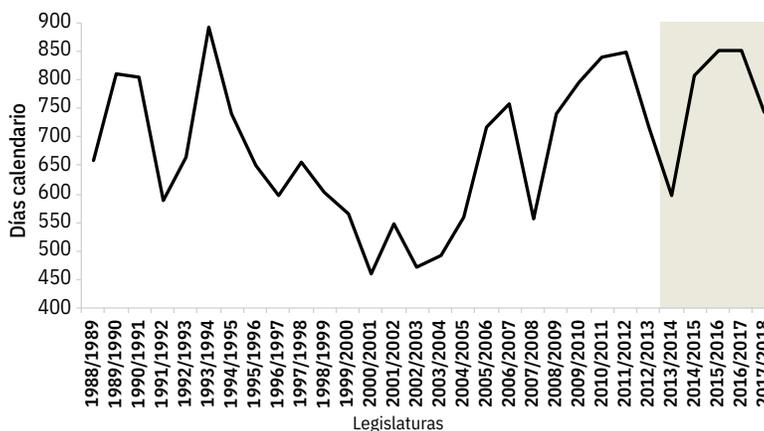
Por otra parte, al analizar la composición de los votos emitidos entre 1989 y 2018, los datos muestran elevados niveles de acuerdo a lo interno del tribunal constitucional: el 74,4% de las consultas previas se resolvió de forma unánime, es decir, no hubo notas ni votos salvados. En el caso de las consultas facultativas la proporción fue de 46,4% (gráfico 7.4).

En el período 2014-2018 no hubo cambios en este

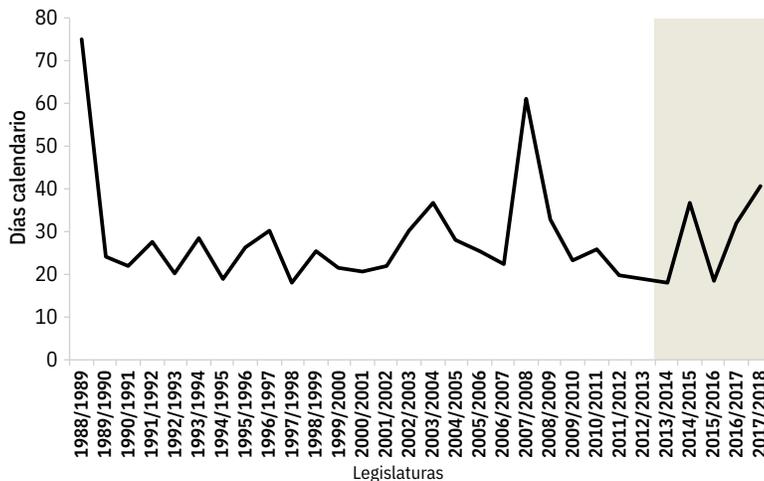
► Gráfico 7.2

**Duración promedio de la aprobación de leyes según legislatura, versus días promedio de duración de las consultas previas<sup>a/</sup>. 1988-2018**

a) Duración media de aprobación de leyes (días calendario)



b) Duración media de consultas previas (días calendario)



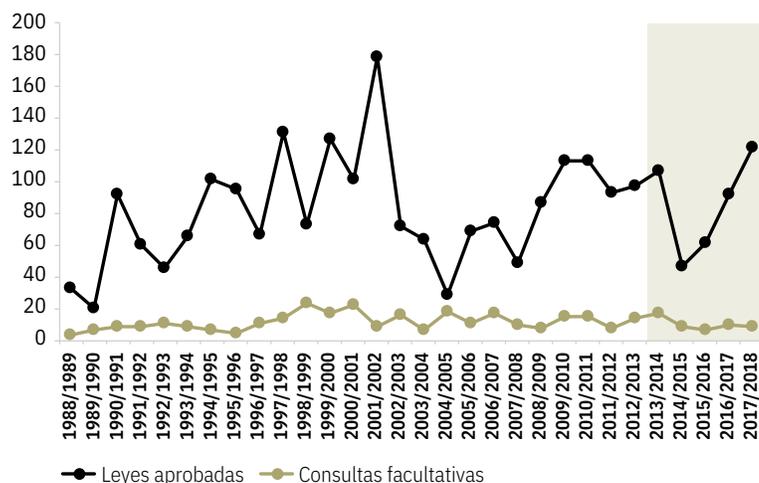
a/ Los datos sobre las leyes no discriminan entre leyes ordinarias y las relacionadas con reformas constitucionales y tratados internacionales. La zona sombreada corresponde al período que se está actualizando para el presente informe.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa, PEN, 2019 y base de datos sobre consultas previas de constitucionalidad del PEN.

3 Las consultas que sobrepasaron los 45 días se distribuyeron de la siguiente forma: 3 sobre ambiente, 4 sobre Derecho Internacional, 5 sobre salud, préstamos internacionales, finanzas, derechos humanos y otros (una en cada caso) y 8 sobre asuntos electorales, laborales, régimen político y presupuesto público (dos en cada caso).

Gráfico 7.3

Leyes aprobadas y consultas facultativas, por legislatura. 1988-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de leyes aprobadas y consultas previas de constitucionalidad del PEN.

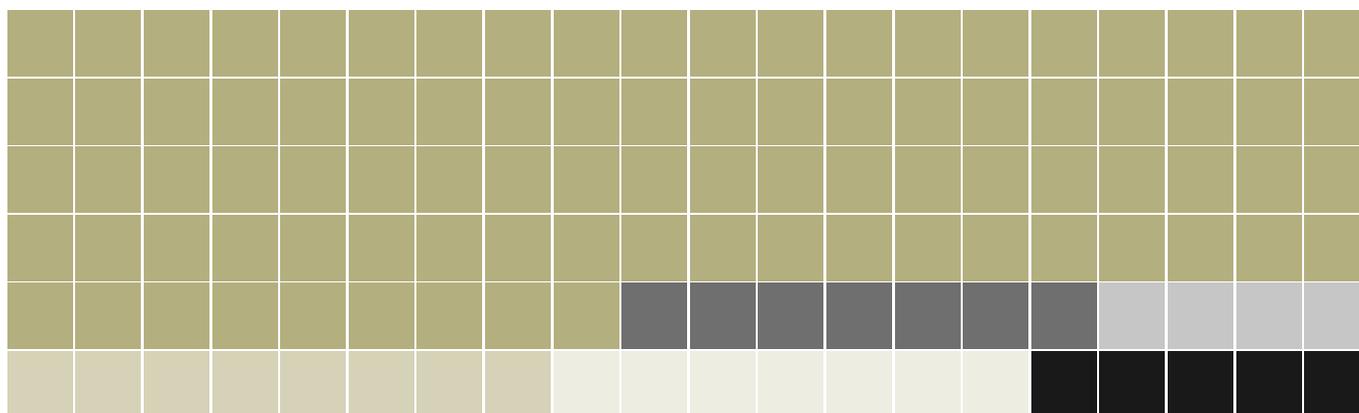
aspecto; del total de consultas votadas, 6 de cada 10 se resolvieron por unanimidad. En 31 casos se registraron votos salvados, es decir, hubo opiniones distintas por parte de uno o varios magistrados. En ese sentido cabe citar, por su relevancia, al menos tres procesos en los que hubo desacuerdo en torno al tema en discusión, a saber: i) la reforma del artículo 1 constitucional, para establecer el carácter multiétnico y pluricultural de Costa Rica (Ley 9305), ii) la modificación de la Ley de Bienestar de los Animales (n° 7451, de 1994) y del Código Penal (Ley 4573, de 1970) y iii) la enmienda del artículo 20 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (n° 7593, de 1966).

El dictamen de la Sala Constitucional señala la presencia o no de vicios de fondo o de procedimiento en las iniciativas de ley. En el primer caso, se trata de normas que contienen disposiciones contrarias a lo establecido en la Constitución Política. En el segundo se incluyen los proyectos que registran violaciones al procedimiento legislativo. Del total de consultas que fueron a control preventivo entre 2014 y 2018, el 76%

Gráfico 7.4

Distribución porcentual de las consultas facultativas, por tipo de voto. 1989-2018

(n= 864)



Voto ■ Unánime<sup>a/</sup> ■ Unánime y nota<sup>b/</sup> ■ Voto salvado<sup>c/</sup> ■ Voto salvado y nota<sup>d/</sup> ■ Acumulado<sup>e/</sup>

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

b/ Se clasifica como voto unánime y nota cuando las y los magistrados están de acuerdo con los resuelto, pero por razones distintas.

c/ Se clasifica como voto salvado cuando se registran opiniones distintas de uno o varios magistrados que no están de acuerdo con lo resuelto.

d/ Se clasifica como voto salvado y nota cuando se registran opiniones y razones distintas entre las y los magistrados.

e/ Se clasifica como acumulado cuando el tema o asunto bajo examen ha sido consultado previamente.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de consultas previas de constitucionalidad del PEN.

no presentó incumplimientos de ningún tipo. Los proyectos en que hubo faltas de procedimiento duplicaron a los que tuvieron roces de fondo (15 versus 7). Los proyectos de este segundo grupo versaron sobre el Sistema de Banca para el Desarrollo, la figura de la extradición (específicamente entre Costa Rica y Paraguay), el bienestar de los animales, el Presupuesto de la República, la administración pública, la gestión del recurso hídrico y la Ley Orgánica del Colegio de Licenciados en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte. En 5 de los 7 casos las disposiciones de la Sala fueron acatadas.

Los proyectos que presentan vicios de fondo se redujeron en promedio 2,7 veces en los últimos cinco años. Se pasó de 3,8 iniciativas con faltas de este tipo por año en el período 1989-2013 (sobre un total de 95), a 1,4 entre 2014 y 2018 (7 en total). Este comportamiento podría reflejar un proceso de aprendizaje de la Asamblea Legislativa, una Sala Constitucional menos estricta al realizar el examen de constitucionalidad, o ambas cosas. La comprobación de estas hipótesis es un reto de investigación a futuro.

Adicionalmente, se determinó<sup>4</sup> que las consultas previas de constitucionalidad que presentan fallos de fondo tienen una mayor probabilidad de ser resueltas antes de 25 días que las que tienen vicios de procedimiento. Para las primeras esa probabilidad es de un 36%, mientras que para las segundas es la mitad (18%).

## Dictamen

En el período 2014-2018 el control previo de constitucionalidad se redujo, porque la Asamblea Legislativa envió menos proyectos de ley a consulta facultativa. Además disminuyó la cantidad de proyectos señalados con vicios de fondo o forma por la Sala Constitucional. Pese a esta menor demanda, el tiempo de resolución creció levemente. En el período de seguimiento se mantuvieron los altos niveles de acuerdo entre los magistrados y magistradas de la Sala, sobre todo en los proyectos relacionados con Derecho Internacional, derechos humanos, ambiente, finanzas y seguridad.

## Bajo número de acciones de inconstitucionalidad evacuadas coincide con menor activismo de la Sala Constitucional

La Sala Constitucional tiene la potestad de realizar control *a posteriori* de los actos efectuados por la Asamblea Legislativa, mediante el examen de las acciones de inconstitucionalidad (en adelante AI) que presentan diversos actores. Con el propósito de analizar el comportamiento de la Sala en este tema, se tomó una muestra de las AI interpuestas contra actos del Congreso entre 2005 y 2018. Para ello se utilizó la información recopilada en las bases de datos “Admisibilidad” y “AI Resueltas” del PEN (recuadro 7.2). Ese ejercicio permitió visualizar algunas tendencias de orden general.

Con respecto a la evolución observada desde 2005, se registra una disminución en el número de AI presentadas contra actos de la Asamblea Legislativa, de un promedio de 144,5 por año en el período 2005-2015, a 113 en el trienio 2016-2018, un nivel menor que, sin embargo, sigue siendo elevado y confirma la tendencia a la judicialización de los conflictos políticos y sociales.

Al mismo tiempo, la cantidad de rechazos aumentó significativamente (gráfico 7.5). Del total de AI interpuestas entre 2005 y 2015, el 83,3% no fue admitido para estudio del tribunal constitucional, y entre 2016 y 2018 ese valor ascendió a 91,7%, es decir, hubo una diferencia de 8,4 puntos porcentuales. Tal como se indicó en el *Segundo Informe Estado de la Justicia*, los altos volúmenes de rechazo evidencian una actitud de autocontención por parte de la Sala Constitucional, y en el período bajo análisis esa propensión se intensificó.

Si se desagrega este dato, se tiene que el 66,3% de los rechazos se dio por errores de forma: se hizo una mala argumentación de la causa o no se siguió el procedimiento establecido de manera apropiada (rechazo de plano). Por su parte, los rechazos por razones de fondo<sup>5</sup> son cada vez menos. Entre 2016 y 2018 no superaron el 20% del total de acciones no aceptadas.

En los últimos catorce años, la proporción de acciones de inconstitucionalidad que fueron objeto de estudio por parte del órgano constitucional se movió en un rango de entre 1% y 23% del total, con el 2013 como punto máximo de la serie histórica. En términos absolutos, el número de AI en esta condición pasó de 4 en 2005, a 16 en 2018.

<sup>4</sup> Para llevar a cabo este cálculo se realizó un “análisis de supervivencia”, una técnica inferencial que tiene como objetivo modelar el tiempo que un determinado suceso tarda en ocurrir (Llopis, 2012).

<sup>5</sup> Ello sucede cuando se considera que no existen elementos de juicio suficientes, o que se trata de la simple reiteración o reproducción de una gestión anterior, igual o similar, rechazada (Poder Judicial, 2017).

## Recuadro 7.2

### Análisis y bases de datos sobre acciones de inconstitucionalidad: Admisibilidad y AI Resueltas

La base de datos “Admisibilidad” contiene información de 2.762 acciones de inconstitucionalidad que fueron rechazadas de plano (por incumplimiento de requisitos formales) o por el fondo (por existencia de un precedente aplicable al caso planteado). Para cada expediente se registran las características del recurrente y el detalle de la votación. Por su parte, la base denominada “AI Resueltas” tiene 550 registros de sentencias emitidas entre 2005 y 2018. Para cada expediente se recopilaban 78 características, salvo varias excepciones en que no fue posible contar con información para cada variable. Aunque estas bases no abarcan todos los casos del período antes indicado, reúnen datos suficientes para conformar una muestra representativa de los asuntos tramitados por la Sala Constitucional.

Cabe destacar que para la clasificación por materia se usaron las categorías establecidas en la base de datos del Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional. No hay evidencia de que en el desarrollo de ese instrumento se siguieran parámetros definidos, por lo que es factible que haya inconsistencias, en la medida en que a lo largo del tiempo diversas personas incluyeron información sin un protocolo uniforme. Esta falencia fue corregida parcialmente por el equipo técnico del PEN, mediante la verificación cruzada con otras

variables de la base, como la norma o acto impugnado y las características del recurrente. Además, se seleccionaron casos por materia para hacer un estudio más minucioso de la consistencia de los datos. Aunque no se pudo subsanar del todo este problema metodológico, las correcciones efectuadas permitieron un acercamiento a las sentencias según áreas temáticas.

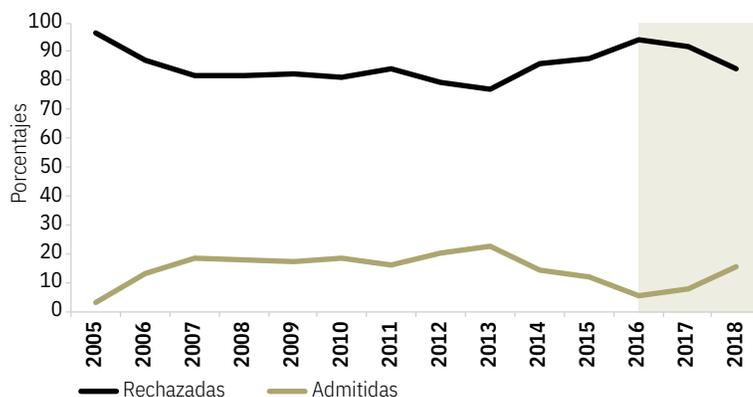
Como se ha visto, este trabajo se circunscribe a las acciones de inconstitucionalidad, es decir, no toma en cuenta otras formas de control de constitucionalidad. Por consiguiente, las conclusiones a las que se ha llegado no pueden generalizarse al conjunto de la labor de la Sala.

Para llevar a cabo el estudio sobre el control jurídico *a posteriori* se tomó una muestra de 1.929 registros: 1.636 de la base “Admisibilidad” y 293 de la base “AI Resueltas”. Específicamente se analizaron las acciones interpuestas contra actos legislativos, instrumentos internacionales y leyes.

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos “Admisibilidad” y “AI Resueltas” del PEN y PEN, 2017.

## Gráfico 7.5

### Acciones de inconstitucionalidad<sup>a/</sup> rechazadas versus admitidas por la Sala Constitucional. 2005-2018



Cuando se analizan las AI evacuadas por la Sala según el tema que las motivó, se llega a dos conclusiones interesantes. En primer lugar, se observa una alta concentración en ciertos asuntos. Aunque es posible contabilizar cerca de cuarenta materias, la mayor proporción de acciones estuvo asociada a tan solo siete temáticas. Así, entre 2005 y 2015 el 56% de las AI que atendió la Sala correspondió a casos vinculados a las materias de tránsito, trabajo, pensiones, comercio, penal, tributaria y de familia. Este valor ascendió a 70,6% en el último trienio<sup>6</sup>. En segundo lugar, se constata que algunos temas ganan peso en la agenda del tribunal constitucional, en particular los relacionados con el Poder Judicial, que pasaron de representar un 2,2% del total de temas estudiados en el período 2005-2015, a 11,8% entre 2016 y 2018. También aumentaron su participación, aunque en menor medida, los asuntos relativos a colegios profesionales, trabajo y propiedad.

a/ Incluye solo AI contra actos legislativos, instrumentos internacionales y leyes.  
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos “AI Resueltas” del PEN.

<sup>6</sup> En este caso el mayor porcentaje de las acciones estuvieron asociadas a asuntos relacionados con trabajo, Colegios Profesionales, pensiones, Poder Judicial, comercio, contencioso y familia.

En lo que concierne a las resoluciones, en los últimos tres años hubo una leve variación en la tendencia reportada en el Informe anterior. Una vez pasado el filtro de admisibilidad, aumentó el número de AI declaradas con lugar y se redujo el de las declaradas sin lugar (aunque estas últimas siguen siendo mayoritarias; gráfico 7.6). Pese a ello, en perspectiva de largo plazo se reafirma la posición de la Sala a ejercer un control menos activista<sup>7</sup>.

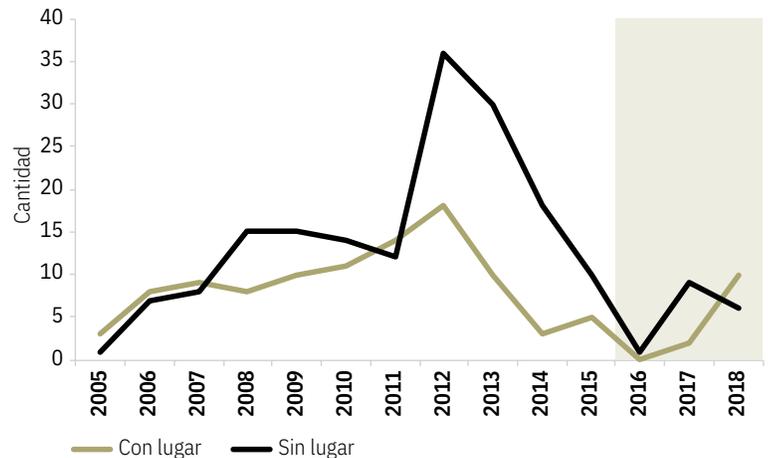
Un punto importante de estudiar son los factores que determinan que una AI contra un acto legislativo supere el examen de la Sala Constitucional. Con este objetivo, se realizó una exploración con la técnica estadística llamada análisis de supervivencia<sup>8</sup>, aplicada al total de 293 AI evacuadas por la Sala en el período 2005-2018. Se encontró que la probabilidad de que una acción sea declarada con lugar antes de 365 días es de solo un 22%. El porcentaje se reduce a 18% una vez que la gestión supera los dos años. Los lapsos son más cortos cuando la acción se origina en la provincia de Limón, la presenta un partido político o el tema que se recurre se vincula con el ambiente (gráfico 7.7).

Por el contrario, la probabilidad de que una AI se declare sin lugar antes de 365 días es de 38%, es decir, si la sentencia se da antes de que el trámite cumpla un año, es más probable que el fallo sea “sin lugar”. Una vez que la gestión supera el año, el valor se reduce a 35%. La probabilidad es mayor si la AI procede de la provincia de Alajuela, si el accionante es una municipalidad y si el tema que se recurre es de la materia de tránsito.

Por último cabe destacar que, en términos generales, el tiempo para resolver una AI se redujo levemente. El lapso para el dictado de una sentencia pasó de 4 meses y 3 semanas en promedio en 2015, a una media de 4 meses y 2 semanas en 2018 (incluyendo acciones rechazadas de plano). Si se excluyen los procedimientos que reportan valores muy altos en este aspecto, el tiempo se reduce a 2 meses y 1 semana. El plazo promedio aumenta casi cinco veces si se trata de acciones declaradas con lugar y más de seis veces en los casos sin lugar (Poder Judicial 2016, 2017 y 2018).

Gráfico 7.6

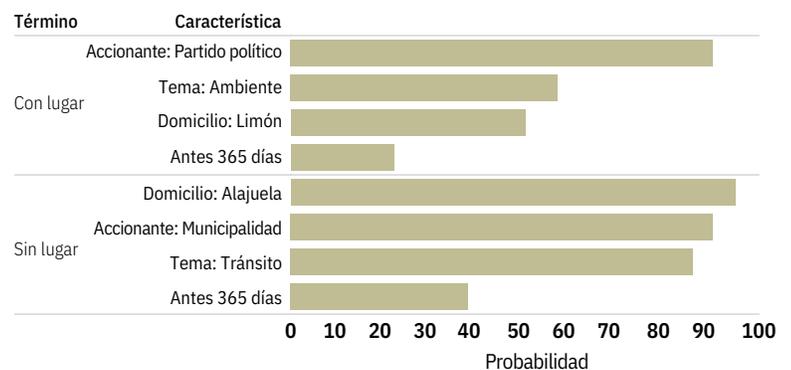
Acciones de inconstitucionalidad<sup>a/</sup> evacuadas por la Sala Constitucional, según tipo de resolución. 2005-2018



a/ Incluye solo actos legislativos, instrumentos internacionales y leyes. Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos “AI Resueltas” del PEN.

Gráfico 7.7

Probabilidad de que una acción de inconstitucionalidad sea resuelta antes de 365 días, por término<sup>a/</sup>, según característica. 2005-2018



a/ Se entiende por “término” la decisión final de la Sala sobre la acción de inconstitucionalidad. Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos “AI Resueltas” del PEN.

7 Como se indicó al inicio de este capítulo, el concepto de “activismo judicial” alude a la actuación de los tribunales como colegisladores o coadministradores de la institucionalidad pública. Se usa especialmente para caracterizar el comportamiento de jueces y juezas cuando se analiza si, en sus decisiones, estos se apegan de manera estricta a la ley o bien se apartan de la literalidad y se basan en sus propias interpretaciones, incluso en contra del criterio de otros poderes del Estado (PEN, 2015; Courtis, 2005).

8 En este caso específico, el análisis de supervivencia estima la probabilidad de que una denuncia se resuelva, así como algunas de las variables que determinan el tiempo de resolución.

## Dictamen

Entre 2016 y 2018, el control posterior que ejerce la Sala Constitucional sobre los actos legislativos, por medio del examen de acciones de inconstitucionalidad, tuvo una reducción en dos sentidos: disminuyeron tanto el número de acciones que se presentaron ante la Sala, como los casos admitidos para estudio. La mayoría de las acciones que se votaron se declaró sin lugar.

## Asamblea Legislativa mantiene procedimiento opaco en nombramiento de magistraturas

El *Primer Informe Estado de la Justicia* documentó una serie de cambios importantes en el sistema de nombramiento de magistrados y magistradas de la Corte Suprema de Justicia a lo largo del presente siglo: en 2003 se introdujo la elección por mayoría calificada, se creó la Comisión Permanente Especial de Nombramientos en la Asamblea Legislativa y mejoró el perfil académico de las personas designadas. Al mismo tiempo, con base en las investigaciones y entrevistas efectuadas, el Informe identificó posibles espacios de reforma tendientes a mejorar la selección de estas autoridades: incorporación de mecanismos de evaluación de desempeño, mayor participación ciudadana en el proceso y una modificación integral del gobierno judicial para relevar a los jueces y juezas superiores de competencias administrativas.

El análisis realizado para esta nueva edición, a partir de la base de datos sobre nombramiento de magistraturas del PEN (recuadro 7.3), no encontró avances en esa dirección. Por el contrario, en términos globales se profundizaron situaciones que, entre otras cosas, favorecen la politización de los procesos de nombramiento y la pérdida de confianza ciudadana.

Desde 1989 se registran 123 procesos de selección de magistraturas (incluyendo reelecciones y jubilaciones), que resultaron en el nombramiento de 54 personas en esos cargos. El mayor número de movimientos se presentó en la Sala Constitucional (gráfico 7.8).

En general los datos evidencian una baja rotación en estos puestos, dado que la normativa nacional establece períodos fijos de ocho años para el desempeño en las magistraturas, con posibilidad de reelección indefinida, a menos que dos terceras partes de los votos de la Asamblea Legislativa estén en contra, lo cual, en la práctica, no ha sucedido. En este sentido, la literatura especializada señala que la estabilidad en el más alto nivel judicial fortalece la independencia de las cortes

## Recuadro 7.3

### Análisis y base de datos sobre nombramiento de magistraturas de la Corte Suprema de Justicia

El Programa Estado de la Nación cuenta con una base de datos sobre las y los magistrados electos y reelectos entre 1989 y 2018. Esta herramienta permite realizar análisis amplios acerca de la evolución del sistema de nombramiento de estas altas autoridades judiciales.

La base se construyó a partir de distintas fuentes, a saber: actas legislativas, currículos, información extraída de internet, revisión de artículos de prensa y entrevistas a actores que han estado involucrados en el proceso de nombramiento de magistraturas. En total se tiene información de 123 movimientos relacionados con alguna de las siguientes situaciones: elección, reelección, jubilación, destitución, fallecimiento.

La información está desagregada en 54 variables relacionadas con el tipo de evento que generó el nombramiento, la fecha en que se dio, la Sala en que se registró, la duración de cada movimiento, las razones que lo generaron y aspectos referentes a la postulación y la metodología de designación y la afiliación política o no de las y los candidatas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre nombramiento de magistraturas del PEN.

(Suprema y Constitucional) con respecto a otros actores del sistema político, dado que la permanencia en el cargo no está ligada a la simpatía que las resoluciones generen en la clase política.

Los movimientos en las magistraturas se dan por diferentes causas. Como se observa en el gráfico 7.9, entre 1989 y 2018 la mayoría correspondió a procesos de reelección (40,7% del total). Por tanto, se confirma que en el país hay una tendencia a renovar la designación de las mismas personas en los cargos. Sin embargo, en dos ocasiones la Asamblea Legislativa intentó remover a sendos jueces de la Corte Suprema, utilizando como justificación el desacuerdo con sus resoluciones, lo que generó fuertes reacciones por parte de distintos actores de la sociedad. Ninguno de los intentos prosperó (PEN, 2015). En menor medida, los movimientos se dieron para llenar vacantes o como resultado de la jubilación de los magistrados.

Aunque en muchos países de América Latina las destituciones son un fenómeno frecuente (Zyl, 2016), en Costa Rica son una excepción. En los últimos treinta años solo se registran dos procesos de este tipo. El primero se dio en 2014, cuando la Asamblea Legislativa decidió cesar a un magistrado de la Sala Primera acusado de acoso sexual y violación, cargos de los cuales fue absuelto por los tribunales penales en 2017. El segundo correspondió a un magistrado de la Sala Tercera, quien fue relevado de su puesto en 2018, tras declarársele responsable de faltas graves en el ejercicio de su cargo, relacionadas con el escándalo de corrupción conocido como “El cementazo”. Al cierre de edición de este Informe no se había emitido una resolución judicial sobre este caso, pero sí una recomendación de destitución de la comisión legislativa que lo investigó (véase el capítulo 2).

Las pocas destituciones que se han dado hasta la fecha son un hecho positivo, pues son indicio de un Poder Judicial que sanciona las irregularidades incluso en su más alto nivel jerárquico, y que goza de altos grados de independencia de los vaivenes político-partidistas, un factor esencial para garantizar la solidez del sistema de pesos y contrapesos del Estado de derecho. Por otro lado, no se puede desconocer que las destituciones se dieron en el contexto de escándalos que –pese a ser individualizados– tuvieron un impacto en la institución.

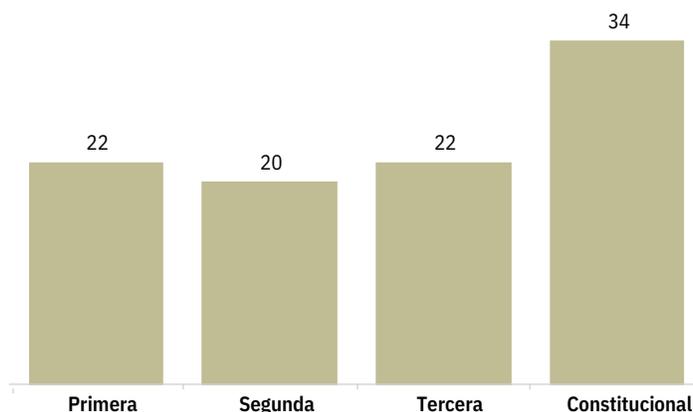
En el período más reciente (2014-2018) se efectuaron 23 movimientos de magistrados y magistradas. De estos, 9 fueron resultado de jubilaciones, 8 nuevas elecciones y 4 reelecciones. Las dos destituciones antes mencionadas también se dieron en ese quinquenio. Por otro lado, solo dos de las designaciones correspondieron a personas que en ese momento no ocupaban un cargo en el Poder Judicial.

Sigue pendiente aumentar la participación femenina en estos espacios. Únicamente diez mujeres han ocupado puestos en alguna de las salas que conforman la Corte. En los últimos cinco años, solo 5 de los 23 movimientos correspondieron a la elección o reelección de mujeres.

Pese a que en el artículo 163 de la Constitución Política se establece que “la elección y reposición de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se harán dentro de los treinta días naturales posteriores al vencimiento de su período respectivo o de la fecha en que se comunique que ha ocurrido la vacante”, en la mayoría de los casos la Asamblea Legislativa –encargada del proceso– excede ese lapso, de modo que se afecta el trabajo de la Corte. Se han presentado tres recursos<sup>9</sup> ante la Sala Constitucional por este incumplimiento,

### Gráfico 7.8

#### Nombramiento de magistraturas<sup>a/</sup> en la Corte Suprema de Justicia, por sala. 1989-2018



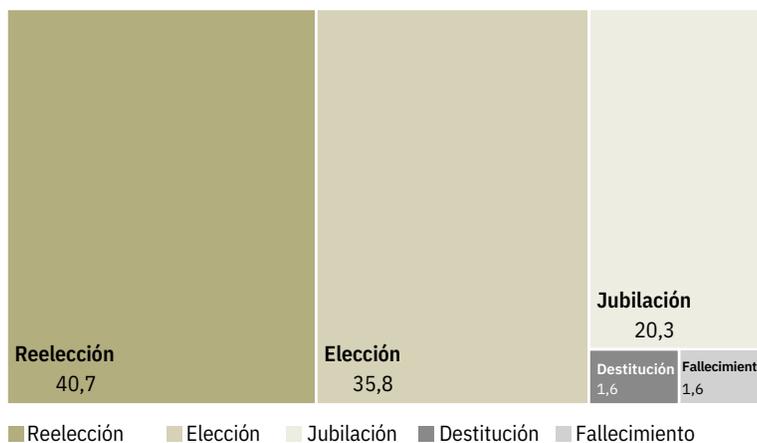
a/ No incluye los 25 movimientos que se dieron a raíz de la jubilación de magistrados.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre nombramiento de magistraturas del PEN.

### Gráfico 7.9

#### Distribución de movimientos de magistraturas, según causa. 1989-2018

(n= 123, porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre nombramiento de magistraturas del PEN.

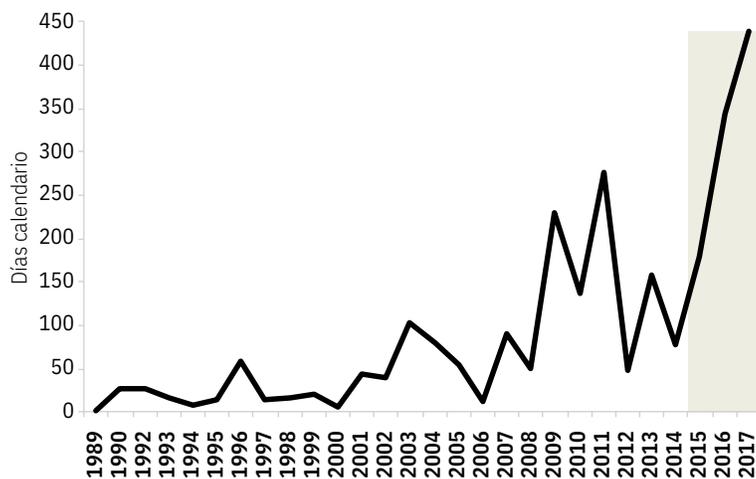
pero todos han sido declarados sin lugar (Sala Constitucional, 2019).

Los datos muestran que la tendencia señalada en el Primer Informe se mantiene: el tiempo para realizar los nombramientos se ha alargado considerablemente. Entre 1989 y 2013 el promedio fue de 67,4 días, valor

<sup>9</sup> Los tres recursos citados corresponden a los expedientes 19-011838-0007-CO; 19-011022-0007-CO y 19-016721-0007-CO.

### Gráfico 7.10

#### Duración promedio<sup>a/</sup> del nombramiento de magistraturas de la Corte Suprema de Justicia. 1989-2017



a/ Contempla el tiempo que transcurre desde el anuncio en el plenario hasta el nombramiento o reelección. La zona sombreada corresponde al período que se está actualizando en este capítulo. No hay información para el año 1991.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre nombramiento de magistraturas del PEN.

que ascendió a 259,8 días en el período 2014-2017. En el último de estos años fue de 440 días (gráfico 7.10), lo que se explica por la extensa duración del proceso de reelección de un magistrado en la Sala Tercera (790 días, poco más de dos años).

Al desagregar estos datos según el evento que ocasionó el nombramiento se encuentran diferencias importantes. Un proceso de reelección pasó de tardar 14,6 días en promedio en la década de los noventa, a 29,7 en el siguiente decenio y a 133,7 en los últimos nueve años. En las nuevas designaciones, la media pasó de 103,8 días en el período 1989-2013, a 576,6 entre 2014 y 2018. También se observan contrastes según el sexo de la persona designada: para las mujeres la duración media es de 126 días y para los hombres es 120,9 días mayor. Lo mismo ocurre entre salas; las que muestran los tiempos promedio más altos son la Segunda y la Tercera: 131,3 y 153,2 días, respectivamente.

En cuanto a la normativa que rige estos nombramientos, en el período más reciente hubo pocas

novedades con respecto a lo indicado en la primera edición de este Informe. El cambio más importante de los últimos tres años han sido los crecientes y múltiples cuestionamientos de diversos sectores. Las críticas están asociadas a la alta discrecionalidad de las y los diputados, la falta de parámetros para establecer la idoneidad de los postulantes, la duración del proceso y la poca transparencia e información alrededor de las designaciones. Tampoco ha habido mejoras en términos de participación ciudadana, paridad de género y mecanismos de evaluación del desempeño de quienes ostentan las magistraturas.

En este marco, la Comisión Permanente Especial de Nombramientos de la Asamblea Legislativa (en adelante CPEN) juega un papel fundamental, porque funciona como el primer filtro para la selección y determina las reglas para la postulación y elaboración de la terna que se envía al Plenario (recuadro 7.4). En la legislatura 2018-2019, con la renovación de la nómina de diputados, la CPEN estableció una metodología para la selección de candidatos y candidatas a llenar las vacantes en la Corte Suprema<sup>10</sup>, en la cual reincorporó un cuestionario de evaluación de atestados e incluyó un período de presentación de objeciones que permitiría más escrutinio ciudadano. Además sus integrantes firmaron un compromiso de no aceptar reuniones privadas con personas postulantes (*lobby*).

En los últimos tres años la CPEN fue objeto de un riguroso escrutinio ciudadano, realizado por dos paneles independientes de especialistas en la materia (2018 y 2019). Ambos ejercicios produjeron informes en los que se plantearon puntos críticos y recomendaciones para mejorar el proceso<sup>11</sup>. Uno de los aspectos más débiles son las entrevistas a los y las candidatas, pues no tienen una estructura ni contenidos claros, pero dan cuenta del 40% de la calificación final y constituyen el mecanismo que utilizan los legisladores de la Comisión para promover o castigar postulantes, de manera discrecional.

Distintos grupos de la sociedad han formulado críticas y propuestas en relación con algunos de los puntos señalados. En un extremo de las opiniones, se sugiere modificar radicalmente el sistema de nombramiento de magistraturas y transferir esa potestad de la Asamblea Legislativa a un órgano especializado. También se plantea variar los requisitos para las candidaturas y establecer, dentro del Congreso, un método de selección basado en criterios técnicos y objetivos (Arroyo et al., 2018). Además se proponen cambios puntuales, como

10 La metodología está disponible en el enlace [http://www.asamblea.go.cr/ga/Comision\\_Nombramientos/Forms/AllItems.aspx](http://www.asamblea.go.cr/ga/Comision_Nombramientos/Forms/AllItems.aspx).

11 El Informe Final del Primer Panel Independiente se puede descargar en: [https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2018/06/Informe-Panel-Independiente-Elección-Magistrados\\_as-2018.pdf](https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2018/06/Informe-Panel-Independiente-Elección-Magistrados_as-2018.pdf), y el del Segundo Panel Independiente en <https://bit.ly/2UIZaJh>

## ▮ Recuadro 7.4

### Historia de la Comisión Permanente Especial de Nombramientos de la Asamblea Legislativa

En su más reciente libro, el Dr. Manuel Antonio Solís Avendaño investiga la siguiente pregunta: ¿en qué medida existía entre nosotros un Poder Judicial que cumpliera efectivamente con el atributo de ser un órgano de gobierno autónomo e independiente, conforme a la división de poderes establecida por la Constitución Política? Esta interrogante llevó a otras, como ¿en qué consiste y cómo ha funcionado el mecanismo para elegir la cúpula de un cuerpo que, por mandato constitucional, debe ser independiente de aquel que lo elige? ¿Es posible pensar en un deslinde real cuando el órgano que nombra es eminentemente político partidista?

Para responder a estas y otras preguntas, el autor documentó exhaustivamente cómo se han hecho las elecciones para los puestos de la magistratura en las últimas tres décadas. El estudio también incluye los nombramientos para la Contraloría General de la República, la Procuraduría General y la Defensoría de los Habitantes. Explica que la Comisión Permanente Especial de Nombramientos (CPEN) de la Asamblea Legislativa –creada en 1999– en principio se constituyó, como una instancia que permitiría racionalizar el nombramiento de algunos puestos estratégicos, utilizando para ello metodologías con “criterios técnicos”, lo que significó una renuncia moderada del bipartidismo a su prerrogativa de nombrar “a dedo” a las personas que ocuparían esos puestos.

El Dr. Solís realiza un extenso y detallado recorrido de los procedimientos establecidos para la selección de los postulantes a las distintas ternas, y reporta hallazgos como los siguientes:

- Las distintas metodologías utilizadas, así como el constante cambio de criterios de selección, dependiendo estos de quiénes son los postulantes, contravienen uno de los principios o pilares de la democracia, el establecimiento de reglas claras con resultados inciertos, en el tanto en ocasiones el resultado era previsible sin que fuera claro el procedimiento.
- Algunas personas fueron elegidas por el Plenario Legislativo sin haber siquiera pasado por la CPEN.
- La citada Comisión sirvió para legitimar la escogencia de ciertos aspirantes, lo que a su vez permitió impulsar y concretar un cambio en el modelo de Estado, hacia una economía abierta, dentro del esquema de un Estado mínimo y bajo el enfoque del neoinstitucionalismo.
- Asimismo, la escogencia de ciertos funcionarios permitió salvaguardar intereses de ciertos sectores o incluso personales.

El libro *Costa Rica: La democracia de las razones débiles (y los pasajes ocultos)*, no trata del trabajo de una de las múltiples comisiones de la Asamblea Legislativa; parte de ahí para hacer una reflexión profunda e inteligente sobre el sistema institucional democrático costarricense, sus retos y desafíos.

Fuente: Barrios, 2019 con base en Solís, 2019.

aumentar la edad requerida para postularse, modificar el período de nombramiento, aplicar procedimientos de evaluación del desempeño de las y los candidatas, aumentar el peso que tienen los atestados en la calificación final, estructurar y asignar puntaje a las preguntas de la entrevista e incorporar una prueba escrita y un examen psicológico que permita valorar, de manera integral, las competencias de los postulantes (Mayorga, 2018).

Entre las recomendaciones también figura la divulgación de los avances y resultados que se van dando en

cada una de las etapas del proceso, especialmente en lo relativo a las entrevistas (Mayorga, 2018). Se pretende así dar mayor transparencia a la gestión de la CPEN y el Plenario Legislativo. Para ello se plantea, por ejemplo, ampliar la publicidad del proceso en medios de comunicación y otros canales.

Otra de las demandas se orienta a garantizar la participación real y proactiva de la ciudadanía en la selección de postulantes. Entre otras cosas, se propone abrir espacios para que actores distintos a los diputados puedan formular preguntas a los y las candidatas durante

las entrevistas, e incluso se presentó una iniciativa para crear una comisión mixta legislativa con participación de otros sectores sociales, para generar una metodología de consenso (Acojud, 2019). Igualmente, se busca que se promuevan foros públicos, con amplia convocatoria, para conocer y difundir el pensamiento de quienes aspiran a ocupar una magistratura (Mayorga, 2018).

Es importante señalar que la mayoría de estas solicitudes coincide con los señalamientos planteados en el informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, que se presentó en julio de 2019. En ese documento se señala que en Costa Rica no se siguen los estándares internacionales al nombrar las magistraturas y que, por el contrario, persisten vicios (ausencia de un procedimiento uniforme, *lobby* de candidatos, falta de una metodología adecuada, entre otros) que politizan las designaciones y ponen en riesgo la imparcialidad y la independencia judiciales (García Sayán, 2019).

En este contexto, a finales de 2019 un grupo de personas ligadas a la academia, la defensa de los derechos humanos y el Derecho, entre otros, presentaron una acción de inconstitucionalidad contra el procedimiento que se sigue para llenar los puestos vacantes en la Corte Suprema de Justicia. Se solicitó a la Sala Constitucional pronunciarse sobre la labor que realiza la CPEN, fundamentalmente en lo que concierne al plazo y el secretismo de la votación. Al mismo tiempo se planteó la necesidad de que la CPEN y el Plenario rindan cuentas sobre su trabajo en este campo. Al cierre de edición de este capítulo se informó que la acción había sido rechazada de plano, pero no se tenía aún el texto completo de la resolución.

Desde el Poder Judicial, en el marco de los grupos de trabajo creados para sugerir reformas urgentes al sistema, también se han formulado propuestas tendientes a establecer un procedimiento objetivo para la elección de los magistrados propietarios y suplentes, que garantice su plena independencia e idoneidad técnica y ética. Se impulsó la elaboración de un protocolo de nombramiento y algunas reformas a los artículos de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Judicial relacionados con esta temática. Para tales efectos, se entregaron los siguientes productos: i) un borrador de proyecto de ley para fortalecer la independencia de la magistratura, ii) una propuesta de reformas constitucionales y legales de la Comisión de Procedimientos y Requisitos para Selección de Magistrados Propietarios y Suplentes de la Corte Suprema de Justicia y iii) un conjunto de recomendaciones para el nombramiento

de magistraturas (Poder Judicial, 2017). Cabe destacar que la Corte Suprema votó 11 a 11<sup>12</sup> una propuesta para conocer y discutir estas reformas, pero no llegó a un acuerdo, por lo que ninguno de estos productos había sido aprobado por la Corte al cierre de edición de este Informe.

Por último, es importante mencionar que entre mayo de 2012 y julio de 2019 distintas fracciones políticas presentaron once proyectos de ley para modificar la normativa que define el procedimiento de elección de las magistraturas, en aspectos relacionados con la transparencia del proceso, el voto público y la prohibición de la práctica del *lobby* político. Al cierre de edición de este Informe dos de esas iniciativas habían sido archivadas, cinco estaban en el orden del día de alguna comisión y cuatro ya habían ingresado al Plenario Legislativo para el trámite de primer debate (Lanzoni, 2019). Al menos uno de los proyectos (expediente 20893, admitido para discusión en octubre de 2019) plantea reducir a cinco años el período de nombramiento y modificar la forma de reelección, de manera que se requieran dos tercios de votos afirmativos para mantenerse en el puesto por una única vez. Esto contraviene los principios de estabilidad en el cargo de la magistratura e independencia judicial.

## Dictamen

No se observan cambios en la normativa y el procedimiento para nombrar a los magistrados y magistradas de la Corte Suprema de Justicia. Aunque se han presentado proyectos para reformar esta competencia de la Asamblea Legislativa, no se ha aprobado ninguno, y no todos contribuyen a la independencia del Poder Judicial. Una novedad en este tema son las crecientes presiones de la ciudadanía y los medios de comunicación para que se mejore el sistema de designación. También se registró un aumento notable en la duración de este proceso.

## Relación entre los poderes Judicial y Ejecutivo

La relación del Poder Judicial con el Ejecutivo es menos dinámica que la que mantiene con el Legislativo, pero no por ello menos relevante. El principal nexo entre estos dos actores se da en el marco del control que ejerce la Sala Constitucional sobre el uso que hace el

12 En el Acta 016-2019 de la Corte Plena se puede conocer el detalle de la votación

Ejecutivo de los decretos, directrices, o cualquier otro instrumento de política pública. En esta sección se analiza el comportamiento del examen de constitucionalidad de los decretos emitidos entre 1990 y 2018<sup>13</sup>.

Dos hallazgos sobresalen. El primero es que el control sobre los actos del Poder Ejecutivo tiene un peso relativamente bajo entre las labores de este tipo que realiza el órgano constitucional. El segundo es que la cantidad de decretos recurridos ha tenido un notable descenso en los últimos años.

### Impugnación de decretos ejecutivos en sus niveles más bajos

La seguridad jurídica es un componente esencial de cualquier democracia, y el respeto al Estado de derecho por parte del Ejecutivo, como principal actor en un régimen presidencialista, es central en la gestión de los asuntos políticos (PEN, 2017). En este contexto, el control constitucional brinda a la ciudadanía la oportunidad de manifestar sus posiciones con respecto al uso que se hace de los decretos ejecutivos como instrumento de política.

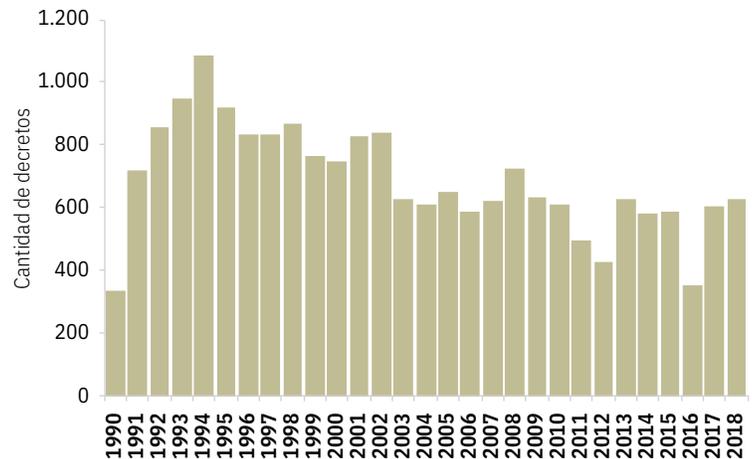
En los últimos años disminuyó notablemente el empleo de esta vía (gráficos 7.11). Entre mayo de 1990 y marzo de 2019 el Poder Ejecutivo emitió 20.089 decretos, de los cuales el 3,2% fue recurrido ante la Sala Constitucional. Mientras en 1995 se sometió a control un total de 50 decretos (el mayor número registrado para el período sobre el que se tiene información), en 2018 la cifra se redujo a 2 (PEN, 2018).

El PEN cuenta con una base de datos de decretos ejecutivos que permite conocer la cantidad de estos instrumentos que han sido impugnados, según su alcance social y normativo, es decir, sus efectos sobre la administración pública o la vida de las personas, así como en términos jurídicos. Desde esta perspectiva se clasifican en seis categorías: muy alto, alto, medio alto, medio bajo, bajo y muy bajo, según un conjunto de criterios establecidos con este fin (recuadro 7.5). En el análisis realizado para el presente capítulo se determinó, entre otros hallazgos, que los decretos de muy alto y alto alcance son los que más se denuncian ante el tribunal constitucional, 9,4% y 7,4%, en comparación con apenas 4,2% y 0,8% en los decretos de bajo o muy bajo alcance (gráficos 7.12) Además se encontró que, de acuerdo con su función u objetivo principal, el 58,3% de los decretos recurridos correspondió a directrices, reglamentos de ley, reglamentos de servicios públicos, declaratorias de emergencia, regulación de mercados y fijación o actualización de tarifas.

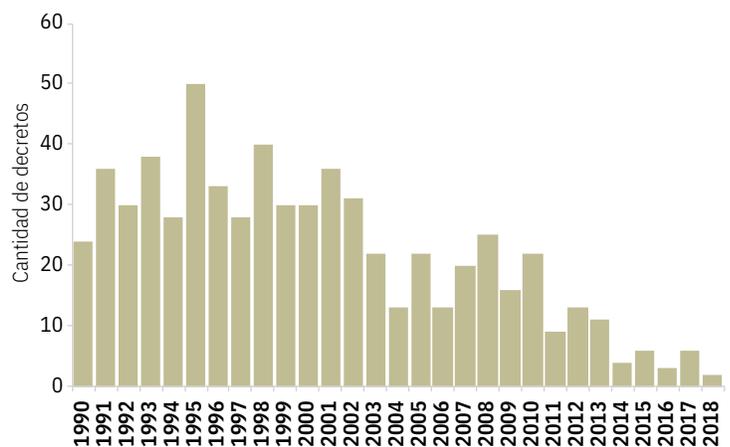
## Gráficos 7.11

### Cantidad de decretos emitidos versus decretos recurridos ante la Sala Constitucional

#### a) Decretos emitidos por el Poder Ejecutivo



#### b) Decretos ejecutivos recurridos



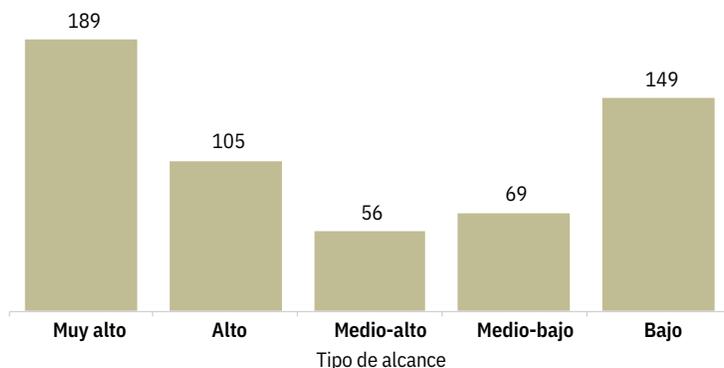
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de decretos ejecutivos del PEN.

13 El análisis no contempla los recursos de amparo, dado que a ellos se dedica un apartado especial en la última parte de este capítulo.

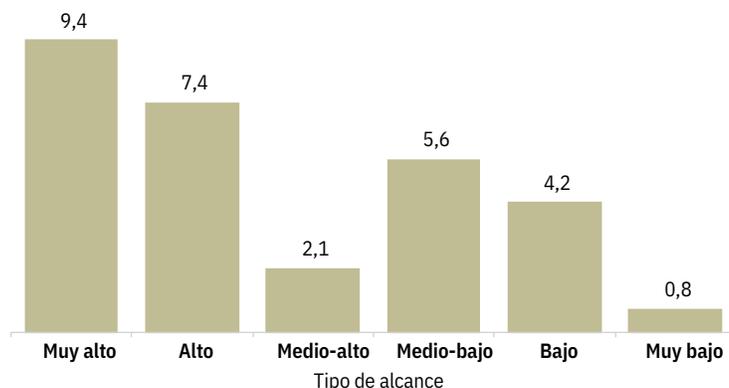
### Gráficos 7.12

#### Cantidad de decretos ejecutivos emitidos versus porcentaje de decretos recurridos ante la Sala Constitucional, según alcance<sup>a/</sup>. 1990-2018

a) Total de decretos emitidos



b) Decretos recurridos como porcentaje del total emitido



a/ El alcance de los decretos se establece con base en tres criterios: i) afectación social, ii) ámbito de aplicación jurídica, o normativa, y iii) discrecionalidad del Ejecutivo para activarlo.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre decretos ejecutivos del PEN.

De todos los decretos emitidos por el Ejecutivo, los de alcance medio-bajo o muy bajo son recurridos con menos frecuencia. Los primeros corresponden a la promulgación de políticas públicas, la definición de tramos de impuestos o cánones creados por ley y la fijación de precios o aranceles de servicios privados. Los segundos por lo general son modificaciones a las leyes del Presupuesto Nacional, traspasos o donaciones de propiedades y bienes públicos, otorgamiento de poderes plenipotenciarios, nombramientos de funcionarios y exoneraciones (PEN, 2017).

Por otra parte, de los 641 decretos ejecutivos recurridos en el período analizado, 308 (48%) fueron emitidos por cinco ministerios: Hacienda, Ambiente y Energía, Salud, Obras Públicas y Transportes, y Agricultura y Ganadería (gráfico 7.13). Del porcentaje restante, más de la mitad fueron elaborados de manera conjunta por distintas entidades.

El 45,8% de las disposiciones que fueron sometidas a control se catalogan como de alto o muy alto alcance. Se trató fundamentalmente de reglamentos técnicos sobre producción, reglamentos de servicio público, manuales para la provisión de servicios públicos, reglamentos de ley o acuerdos internacionales simplificados. Por tanto, entre los recursos más impugnados ante la Sala Constitucional figuran los que le brindan al Ejecutivo mayores posibilidades de incidir en normativa de alto impacto social (PEN, 2017).

No se cuenta con información para determinar cuántos de los decretos recurridos entre 1990 y 2018 fueron declarados inconstitucionales. No obstante, con insumos de la base de datos "AI Resueltas" del PEN fue posible analizar este aspecto para una muestra de decretos, específicamente los que se publicaron entre 2005 y 2015. En ese período se presentaron 345 acciones contra actos del Poder Ejecutivo. El 76,8% fue rechazado de plano. Del total acogido para votación, 43 casos se declararon sin lugar, 29 con lugar y 8 con lugar parcial. Por tanto, en 37 casos se determinó que, en algún grado, las normas emitidas violentaban los derechos fundamentales reconocidos en la legislación nacional.

De los decretos recurridos que atendió la Sala Constitucional (80), el 36,3% trataba asuntos ambientales. Más de la mitad de ellos se declaró sin lugar (15). En esa condición sobresalen el Reglamento de la transición para la revisión y aprobación de planes reguladores (decreto 39150-Minae-MAG-Mivah-Plan-TUR), el Reglamento de perforación del subsuelo para la exploración y aprovechamiento de aguas subterráneas (decreto 35884-Minae) y la Moratoria nacional de las actividades de transformación térmica de residuos sólidos ordinarios (385000-Minae). Los tres temas han motivado múltiples debates públicos y figuran

## ▮ Recuadro 7.5

### Análisis y base de datos sobre decretos ejecutivos

La base de datos sobre decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación se construyó a partir de la revisión del diario oficial *La Gaceta*. A la fecha, se han recopilado todos los decretos ejecutivos emitidos durante los ocho gobiernos que ha tenido el país desde 1990, para un total de veintinueve años (solo se incluye el primer año de la administración Alvarado Quesada). La información está desagregada en 19 variables y comprende 20.089 decretos hasta el 20 de marzo de 2019. Sin embargo, para el análisis que se realiza en este capítulo solo se contempló la información del período 1990-2018. Entre los datos sistematizados se encuentran: administración, año de gobierno, ministerio que propuso el decreto, función (general, específica o detallada), alcance del decreto y si se sometió o no a control de la Sala Constitucional.

Para catalogar los decretos según su alcance, se consideran tres criterios: i) afectación social: si los efectos de la acción se circunscriben a la administración pública, o trascienden y generan un impacto en las dimensiones social, económica, política o ambiental de la vida de las demás personas; ii) normatividad: si el decreto tiene un alcance general, de modo que ofrece un marco regulatorio para una variedad de situaciones jurídicas, o es concreto, es decir, solo es aplicable a un acto o caso particular, y iii) direccionalidad: si el decreto es utilizado de forma facultativa por el Poder Ejecutivo, o su emisión se

deriva de una obligación jurídica establecida previamente (para más detalles sobre estos aspectos véase el capítulo 5 del *Informe Estado de la Nación 2017*). A partir de estos criterios, los decretos se clasifican en seis categorías:

- Muy alto alcance: reglamentos de servicio público, otros reglamentos y normas técnicas, que no requieren una ley previa. Su propósito es regular la acción gubernamental o la prestación de servicios estatales, concediendo o delimitando derechos de la ciudadanía.
- Alto alcance: incluye sobre todo reglamentos de leyes y acuerdos internacionales simplificados.
- Medio-alto y medio-bajo alcance: actos de considerable afectación social, pero baja normatividad, de modo que la discrecionalidad es el factor que distingue a uno de otro. En ambas categorías se trata de actos puntuales derivados de leyes previas.
- Bajo y muy bajo alcance: decretos que generan una afectación social menor, ya que sus efectos se circunscriben a la administración, no a los administrados.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de decretos ejecutivos del PEN y PEN, 2017.

entre los principales retos que tiene Costa Rica en materia de sostenibilidad ambiental.

### Relación entre el Poder Judicial y la sociedad

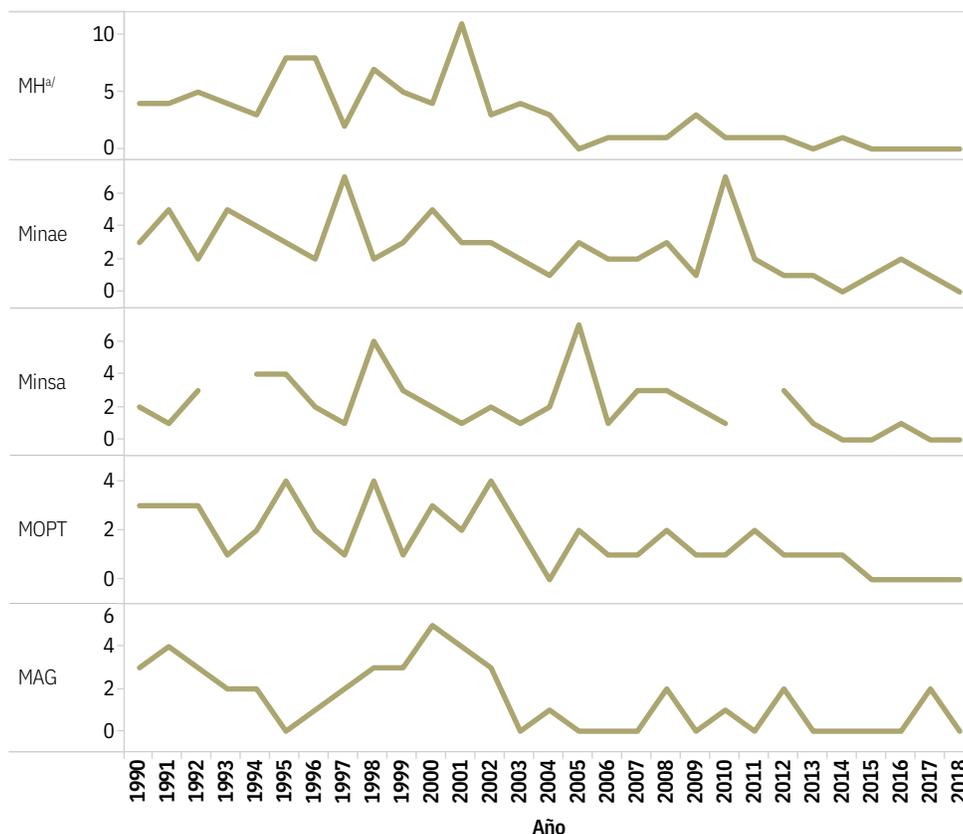
El Poder Judicial se relaciona con la sociedad por distintas vías. Una de las más notorias es la que proveen los medios de comunicación. El punto de encuentro entre estos dos actores está en la responsabilidad que tienen ambos de garantizar el derecho y facilitar el acceso a la información. En este tema el sistema de administración de justicia tiene un doble rol: como ente encargado de asegurar ese acceso, y como actor político sujeto a escrutinio público. A su vez, los medios informan sobre el quehacer judicial y, de ese modo, propician el escrutinio ciudadano y la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

### Dictamen

El uso del control de legalidad sobre los actos del Poder Ejecutivo se redujo significativamente en los últimos años. La cantidad de decretos que se sometió a examen de la Sala Constitucional pasó de 24 en 1990, a 2 en 2018. Los decretos de bajo, alto y muy alto alcance son los que en mayor proporción se denuncian ante el tribunal constitucional.

► Gráfico 7.13

**Decretos ejecutivos recurridos ante la Sala Constitucional, según ministerio. 1990-2018**



a/ MH: Ministerio de Hacienda; Minae: Ministerio de Ambiente y Energía; Minsa: Ministerio de Salud; MOPT: Ministerio de Obras Públicas y Transportes; MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de decretos ejecutivos del PEN.

El vínculo entre el Poder Judicial y los medios de comunicación a veces tiende a ser conflictivo. Cabe recordar que, en el ejercicio de la labor de control e información, surgen tensiones entre los medios y las instituciones sujetas a su cobertura, en una dinámica que es inherente a la posición de la institucionalidad (que defiende su trabajo) y la función que cumple la prensa.

En este escenario, el seguimiento a las publicaciones que realizan distintos periódicos nacionales da cuenta de una creciente cobertura del Poder Judicial, hecho que coincide con el fenómeno de “judicialización de los conflictos” que ha sido reportado en anteriores ediciones de este Informe, y que evidencia la relevancia del órgano judicial en la vida del país.

### Aumenta la exposición mediática del Poder Judicial

El *Primer Informe Estado de la Justicia* reportó un aumento en la presencia del sistema de administración de justicia como fuente de noticias desde 2004. En el período 2014-2018 esa tendencia se profundizó: la cobertura de prensa sobre el Poder Judicial sigue creciendo. Sin embargo, no se registran variaciones en cuanto al enfoque, los temas principales y los actores citados. En el quinquenio estudiado, los asuntos coyunturales y de carácter penal dominaron –una vez más– las publicaciones de la prensa en este campo.

Según la base de datos sobre cobertura mediática del Poder Judicial, del PEN (recuadro 7.6), entre

## ▮ Recuadro 7.6

### Análisis y base de datos sobre cobertura mediática al Poder Judicial

Para analizar la creciente presencia del sistema de administración de justicia en los medios de comunicación, se construyó la base de datos sobre cobertura mediática al Poder Judicial. En total, se identificaron y sistematizaron 13.365 noticias publicadas entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2018. Las fuentes fueron dos diarios, La Nación y el Diario Extra, y el Semanario Universidad, tanto en sus versiones impresas como digitales. Estos medios fueron seleccionados porque presentan una gran diversidad en su cobertura diaria y semanal. El Diario Extra, por ejemplo, es de corte más popular y tiene un enfoque noticioso muy diferente al de La Nación. Por su parte, Universidad tiene una línea editorial que enfatiza en temas ambientales, sociales y políticos.

La unidad de análisis para esta investigación fueron todas las notas periodísticas publicadas en los medios antes citados, sobre cualquier tema relacionado con el Poder Judicial: valoraciones acerca de su labor, nombramientos, aprobación del presupuesto anual y, en general, las actividades de su gestión interna. Para cada nota encontrada se creó un archivo digital con fotografías en formato .jpeg o de documento portátil (.PDF), nombradas bajo un código alfanumérico para su fácil resguardo y ubicación.

Por cada artículo se extrajeron los siguientes datos, que representan las variables analizadas:

- Título de la nota.
- Fecha de publicación.
- Nombre del medio de comunicación.
- Relevancia (portada-no portada).
- Tipo de nota.
- Sección del medio de comunicación.
- Clasificación de la nota (gestión interna, valoraciones sobre la labor del Poder Judicial, nombramientos, presupuesto, reclamos).
- Enfoque del artículo (positivo, negativo o neutral).
- Tipo de artículo (opinión, informativo).
- Actor (individual, institucional).
- Materia.
- Entidad.
- Sala (Primera, Segunda, Tercera y Constitucional).

Para determinar el enfoque –positivo, negativo o neutral– del artículo, se consideraron los siguientes aspectos:

#### Factores que determinan un enfoque negativo

- Falta o ausencia de fuentes del Poder Judicial ante un predominio de fuentes que tienen opiniones negativas sobre el trabajo de la entidad.
- Palabras o frases explícitas del redactor o redactora de la nota (no atribuidas a ninguna fuente) contra el trabajo o una postura asumida por el Poder Judicial.
- Uso de una sola fuente (nota sin balance o entrevista) que tiene una actitud negativa hacia el trabajo del Poder Judicial.

#### Factores que determinan un enfoque positivo

- Todas o la mayoría de las fuentes consultadas tienen una postura negativa hacia actores que se oponen a acciones o personas del Poder Judicial.
- En una nota básicamente descriptiva, presencia de palabras o frases explícitas del redactor o redactora (no atribuidas a ninguna fuente) a favor del trabajo o de una posición asumida por el Poder Judicial.
- Uso de una sola fuente cuya postura hacia el Poder Judicial es positiva (sin una entrevista u otra fuente que le dé balance).

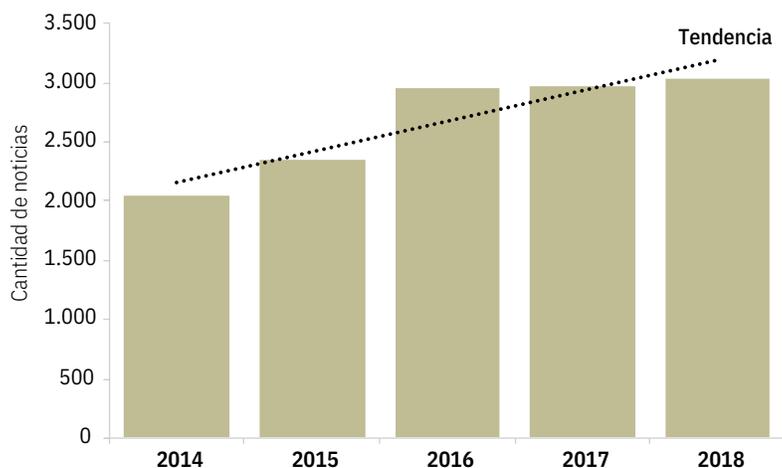
#### Factores que determinan un enfoque neutral

- Adecuado balance de fuentes a favor y en contra del Poder Judicial.
- Ausencia de elementos que evidencien un enfoque negativo o positivo, según los factores antes descritos.
- La referencia al Poder Judicial es breve y no permite distinguir un enfoque negativo o positivo.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre cobertura mediática del Poder Judicial, del PEN.

### Gráfico 7.14

#### Noticias sobre el Poder Judicial, por año. 2014-2018



Fuente: Quirós, 2019, con información de la base de datos sobre cobertura mediática del Poder Judicial, del PEN.

### Gráfico 7.15

#### Distribución porcentual de las noticias sobre el Poder Judicial, según temas. 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre cobertura mediática del Poder Judicial, del PEN.

2014 y 2018 se generaron 13.365 notas periodísticas. Desglosadas por año, las noticias pasaron de 2.045 en 2014, a 3.032 en 2018 (gráfico 7.14), lo que equivale a un incremento de 48,3%. Este comportamiento reafirma el interés de la prensa en reportar ampliamente la gestión judicial en el país.

Por áreas, el mayor número de publicaciones se orientó a informar sobre las labores rutinarias<sup>14</sup> del Poder Judicial: 91,1%. La proporción restante se distribuyó entre valoraciones externas<sup>15</sup> (3,6%), procesos de nombramiento de altos jefes (1,4%), gestión interna<sup>16</sup> (1,2%), discusiones sobre el régimen de pensiones (1,2%) y el presupuesto anual (0,3; Quirós, 2019).

Junto al aumento en el registro, también ha crecido de manera sostenida la cantidad de reportes que se presentan como sucesos. Aunque en proporciones variables, en promedio para todo el período, el 81,4% de las noticias se publicó en esa sección. En cambio, las notas de opinión se mantuvieron por debajo del 3%, con una excepción: en 2017 se generaron 279 artículos en esta línea, un 9,4%. El crecimiento se explica, principalmente, por una serie de hechos coyunturales en los que estuvieron involucrados altos mandos del Poder Judicial (destitución de un magistrado de la Sala Tercera, jubilación del Presidente de la Corte Suprema, entre otros; Quirós, 2019). La relación entre la cantidad de notas sobre “eventos críticos” y las relativas a cuestiones de fondo, evidencia –como se señaló en Informes anteriores– la importancia de la gestión que llevan a cabo los órganos institucionales encargados de la comunicación y las relaciones públicas.

Si bien la cobertura sobre el Poder Judicial abarca más de una decena de materias (gráfico 7.15), el mayor número de reseñas está ligado a asuntos de tipo penal (90,2%).

La concentración de la cobertura mediática en la materia penal ha sido ampliamente comentada en la literatura especializada. Marauri et al. (2011) señalan que la aparición de este tipo de noticias está asociada a los espectáculos, melodramas y actividades de entretenimiento o impacto que ganan peso frente a la profundidad o a la interpretación. Otros autores vinculan este fenómeno al crecimiento de las tasas de violencia y la alta percepción de inseguridad ciudadana, así como a la forma en que los medios informan y especializan sus espacios de sucesos (Varona, 2011).

<sup>14</sup> Por ejemplo, allanamientos, levantamiento de cadáveres, juicios, entre otros.

<sup>15</sup> Opiniones o reconocimientos, negativos y positivos, sobre la gestión del Poder Judicial. Un ejemplo es la nota publicada por *Diario Extra* el 28 de septiembre de 2017, bajo el título “Una persona mentirosa no puede ser Fiscal General”.

<sup>16</sup> Se trata de procesos o valoraciones de actores del Poder Judicial, en relación con otros actores o ámbitos de ese mismo Poder. Por ejemplo, el 20 de octubre de 2017 el *Diario Extra* publicó una nota titulada “Fiscal Adjunto desmiente a Jorge Chavarría”.

En el caso costarricense, entre los hechos que originan más noticias destacan, por un lado, los que refieren a la operación administrativa del Poder Judicial, como la reforma al régimen de pensiones y, por otro, casos específicos como los juicios por el homicidio de un biólogo reconocido por sus esfuerzos en defensa de la tortuga baula, contra un expresidente de la República, contra una jueza en un proceso por narcotráfico y contra la banda del narcotraficante conocido como “Gato Cole” (Quirós, 2019).

La base de datos también permite conocer el enfoque bajo el cual la prensa cubre las noticias sobre el Poder Judicial. Se determinó que, mayoritariamente, los periódicos analizados dieron un tratamiento neutral a las publicaciones que realizaron en el período 2014-2018 (gráfico 7.16). Esto significa que predominaron los reportajes en los que hubo un balance entre las fuentes consultadas o citadas (12.742). En este punto tampoco se observaron cambios con respecto a las tendencias de mediano plazo. Por último, es importante señalar que las notas con este enfoque se ubicaron sobre todo en las secciones de corte informativo.

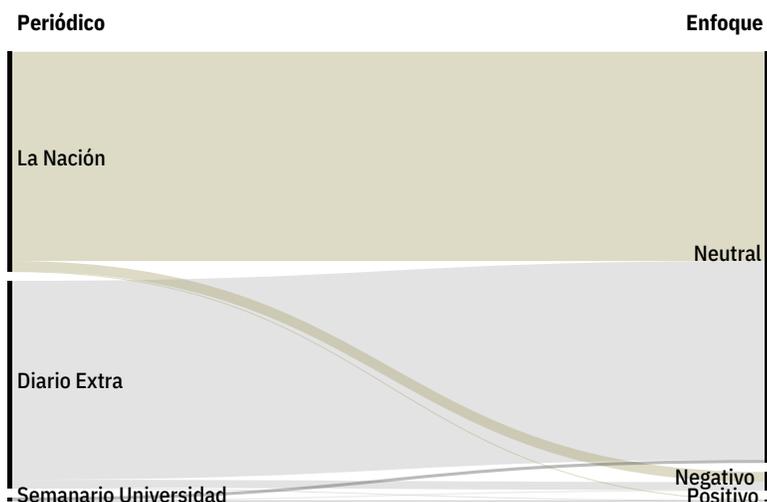
En concordancia con lo anterior, las publicaciones con enfoque negativo o positivo, es decir, que mostraron desbalances en cuanto a las fuentes, representaron menos de un 5% del total. Dentro de ese pequeño universo destacan dos aspectos. En primer lugar, en el período bajo estudio por cada nota positiva se divulgaron 11,9 de tipo negativo. En segundo lugar, aunque, como se dijo, la mayoría de los reportajes son equilibrados en sus fuentes, cuando ello no sucede los medios suelen privilegiar las valoraciones negativas (Quirós, 2019).

Cerca del 60% de los artículos con enfoque neutral correspondió a eventos relacionados con el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), seguidos por aquellos que trataron aspectos sobre los juzgados (15,9%) y el Ministerio Público (10,8%). El OIJ y el Ministerio Público también figuran entre los entes que suman las mayores cantidades de notas con enfoques negativos, aunque por debajo de la Corte Suprema de Justicia. En ese caso particular, las noticias negativas por lo general se relacionan con las salas Segunda, Tercera y Constitucional. Cabe resaltar que esta última es, al mismo tiempo, la que reúne más evaluaciones positivas.

Si se analiza la distribución de las publicaciones (tanto negativas como positivas) según el actor judicial al que aluden, se tiene que los magistrados y magistradas (8,5%), así como los fiscales y fiscalas (6,8%), son los que en mayores proporciones reciben valoraciones negativas. Los últimos también reúnen la mayor cantidad de apreciaciones positivas. Esto es de esperar, si se tiene en cuenta que quienes desempeñan los cargos

### Gráfico 7.16

#### Notas<sup>a/</sup> sobre el Poder Judicial, por periódico, según enfoque. 2014-2018



a/ Se registró un total de 13.365 noticias.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre cobertura mediática del Poder Judicial, del PEN.

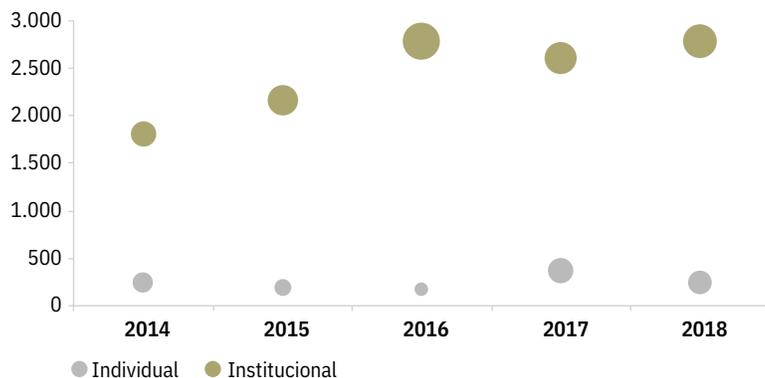
citados tienen la responsabilidad de gestionar en los más altos niveles los temas judiciales (el caso de los magistrados) y los procesos de investigación y acusación penal (los fiscales; Quirós, 2019).

Otro asunto de interés en este campo son los protagonistas de las noticias. Ahí se observa una diferencia importante con respecto a lo reportado en el *Primer Informe Estado de la Justicia*. En el período 2003-2013 las notas de prensa aludieron fundamentalmente a las acciones de individuos (jueces, fiscales, entre otros), mientras que entre 2014 y 2018 el 90,8% de las notas se centró en algunos de los órganos del Poder Judicial (OIJ, Defensa Pública, Ministerio Público, etc.). Además, como muestra el gráfico 7.17, en los últimos cinco años la brecha entre ambos protagonistas aumentó (el tamaño de los círculos ilustra la cantidad para cada año). En 2014 las notas sobre actores institucionales fueron 7 veces más que las referidas a individuos; cuatro años después esa relación aumentó a 11.

Si se analizan los artículos en los que el actor es un individuo, sobresalen las menciones a los miembros de las magistraturas (33,6%), la judicatura (25,2%) y las fiscalías (17,4%). En el primer caso se trata concretamente de magistrados y magistradas de la Sala Tercera, quienes figuraron en casi el 34,1% de los reportajes sobre esa instancia. Ello obedece en buena medida a factores coyunturales que incentivaron una mayor aten-

### Gráfico 7.17

#### Noticias<sup>a/</sup> sobre el Poder Judicial, según protagonista. 2014-2018



a/ En 2014 se registraron 2.045 noticias sobre el Poder Judicial. La cifra ascendió a 2.356 en 2015, 2.953 en 2016, 2.979 en 2017 y 3.032 en 2018.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre cobertura mediática del Poder Judicial, del PEN.

ción de los medios, entre ellos los cuestionamientos que generaron algunos de los nombramientos de magistrados realizados en años recientes (Quirós, 2019).

Otro tema que ha sido parte de las discusiones sobre la relación entre el Poder Judicial y los medios de comunicación, es la preparación interna de los distintos órganos del sistema de administración de justicia para responder a una mayor exposición mediática (PEN, 2015). Según las autoridades judiciales, sigue siendo un reto fortalecer las capacidades humanas, técnicas y financieras con que cuentan las oficinas de prensa para mejorar los canales de información y comunicación con los medios en particular, y la ciudadanía en general (PEN, 2019j). No fue posible conocer si se tomaron medidas para afrontar algunos de los desafíos en este campo señalados en el *Primer Informe Estado de la Justicia*.

Finalmente, la presente edición profundizó el análisis de la cobertura mediática más allá de los contenidos de las noticias. En esta ocasión se analizaron los titulares de las notas periodísticas, que cumplen un rol esencial en tanto buscan “resumir el texto de la noticia y suscitar el interés del lector” (Domínguez y Molero, 1998), pero fundamentalmente porque constituyen una variable que tiene implicaciones en la primera reacción de las y los lectores en torno a un hecho (Quirós, 2019). Así, como una aproximación inicial, se analizaron los titulares de las 13.365 publicaciones sobre el Poder Judicial registradas en la base de datos sobre cobertura mediática del PEN.

Se efectuaron dos ejercicios. El primero consistió en un análisis de frecuencias, con el objetivo de identificar las palabras que más se utilizan al redactar el título de una noticia. El segundo fue la clasificación de las frases en seis grupos, a partir de la construcción de “nubes de palabras”, según su peso relativo en los textos analizados.

Entre los hallazgos obtenidos sobresalen las palabras que figuran en mayor medida en los titulares: fiscal (845 veces), matar (837), OIJ (698) y salir (636), todas asociadas a la materia penal o a sucesos. Ello resulta consecuente con la atención especial que dan los medios a los temas penales, por lo general en la sección de sucesos. Paralelamente, el OIJ es la entidad más citada en los titulares (7,3% del total) seguido de las palabras “corte”, “tribunal” y “Poder Judicial”. Aunque el Ministerio Público no forma parte de este grupo, las personas que laboran en ese órgano son las más mencionadas en la sección estudiada.

En el gráfico 7.18 se observan los resultados de la agrupación automática de las palabras utilizadas en los titulares de las noticias. Las de mayor tamaño denotan alta frecuencia, y viceversa. Este análisis confirma la tendencia ya señalada: sobresalen las palabras ligadas a sucesos o temas penales. En ese sentido, como se mencionó anteriormente, el 44% de las frases correspondió a ese tipo de eventos. En el caso de las entidades también prevalecen las menciones al OIJ, así como a funcionarios de la administración judicial, especialmente aquellos ligados a la investigación de hechos penales, como las y los fiscales de la República.

### Dictamen

Se observa un notable incremento en la cobertura mediática del Poder Judicial, especialmente cuando se trata de temas penales y asuntos coyunturales. También ha crecido de manera sostenida la cantidad de notas periodísticas que se presentan como sucesos.



### Deterioro en el largo plazo de la confianza ciudadana en la Corte Suprema de Justicia

En un Estado democrático de derecho, el escrutinio ciudadano es un factor esencial para garantizar buenas prácticas en la administración de la justicia y una mayor transparencia en la actuación del Poder Judicial. En este último apartado del capítulo se realiza una aproximación a ese escrutinio, a partir de las valoraciones que hace la población acerca del conglomerado judicial.

La adecuada administración de la justicia no depende solo de las capacidades técnicas, financieras y de recurso humano con que cuentan las instituciones en este ámbito. También son relevantes los niveles de confianza que tienen las personas en los entes y funcionarios responsables de llevar a cabo esa tarea. Una institución bien valorada goza de mayor respaldo popular para impulsar iniciativas, ejecutar mandatos y, en este caso, además, hacer cumplir las resoluciones que derivan de sus actos.

El vínculo entre el Poder Judicial y la sociedad es mucho más amplio que el aquí examinado, si se considera que un número importante de las entidades que conforman ese conglomerado interactúa frecuentemente con diversos sectores, en distintos niveles y espacios. No obstante, la información disponible no permite evaluar la totalidad de esas interacciones. En el capítulo 2 de este Informe se reseña con más detalle

un conjunto de iniciativas de participación ciudadana y apertura institucional que se han impulsado en los últimos años.

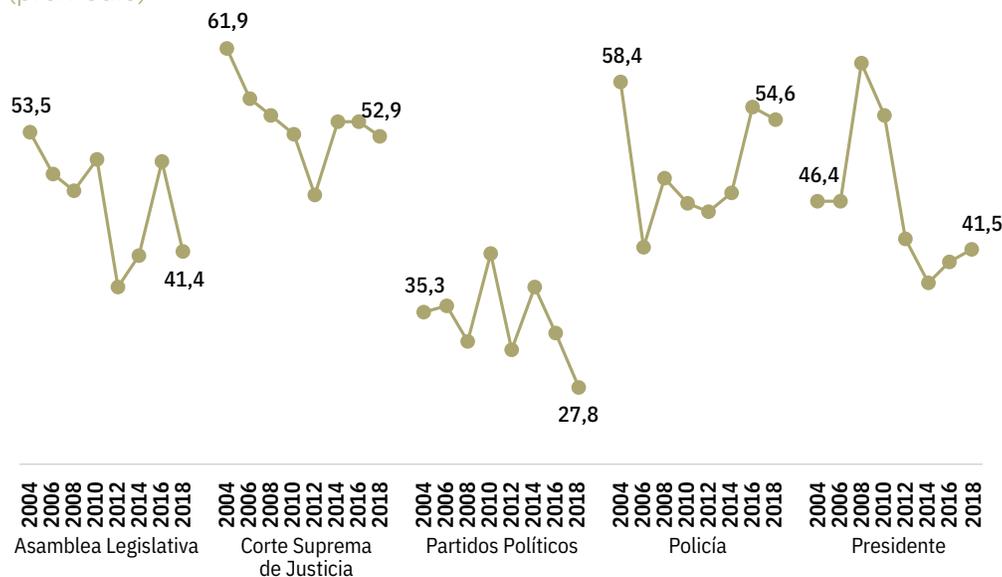
La principal fuente de información para este análisis son los estudios de opinión de la encuesta Barómetro de las Américas (recuadro 7.7), que permiten rastrear a través del tiempo los niveles de confianza ciudadana en la Corte Suprema de Justicia. Los datos disponibles muestran que en los últimos catorce años ese indicador desmejoró. La calificación de la labor de la Corte pasó de 61,9 puntos en una escala de 1 a 100 en 2004, a 52,9 puntos en 2018 (una caída de casi diez puntos porcentuales). En términos comparativos este resultado no es atípico; por el contrario, se asemeja al severo deterioro que experimentaron otras instituciones (gráfico 7.19). Pese a lo anterior, la Corte se mantiene entre los entes nacionales mejor evaluados (solo por debajo del cuerpo policial).

Aunque con la información recopilada no es posible conocer las causas de los resultados obtenidos, la caída coincide con escándalos de corrupción en que estuvieron involucrados altos cargos del Poder Judicial (tema que se analiza en detalle en el capítulo 2 de este Informe) y con un menor apoyo de la ciudadanía al sistema democrático en general. Se requiere más investigación para determinar si existe una relación causal entre estos dos hechos.

Un aspecto que el Barómetro de las Américas sí

#### ► Gráfico 7.19

### Evolución del nivel de confianza de la ciudadanía, según actor político (promedio)



Fuente: Elaboración propia con datos del Barómetro de las Américas, varios años.

## ▮ Recuadro 7.7

### Barómetro de las Américas

Para analizar la confianza de la ciudadanía en el Poder Judicial y algunas de las instituciones que lo conforman, se utilizó el Barómetro de las Américas, del Latin American Public Opinion Project (Lapop), de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos. El Barómetro es una encuesta regional que se publica cada dos años y cubre a todos los países de Norte, Centro y Sudamérica, y algunos del Caribe. Busca medir la opinión pública en temas como confianza en las instituciones, participación electoral, gobernanza democrática, bienestar económico, preferencias sobre políticas públicas, crimen y violencia, salud y felicidad.

Para este capítulo se usaron los datos recopilados en el período 2004-2018, sobre la confianza de la ciudadanía en la Corte Suprema de Justicia. Además, fue posible comparar el apoyo que recibe este órgano con las percepciones en torno a otras entidades nacionales, y conocer los perfiles de las personas según sus niveles de confianza en la Corte. Específicamente se analizó la información que se obtuvo a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de Costa Rica garantizan un juicio justo?
- ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Asamblea Legislativa?
- ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Policía?
- ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?
- ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en la Corte Suprema de Justicia?
- ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en el Presidente?

Los detalles de la encuesta se pueden consultar en el sitio <https://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/index.php>.

Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop, 2019.

permite conocer es el perfil de los grupos que otorgan las puntuaciones más bajas al quehacer judicial: las mujeres, los jóvenes y las personas con bajo nivel educativo (gráfico 7.20). Estos datos resultan útiles para diseñar acciones que contribuyan a mejorar la percepción ciudadana sobre la labor de los tribunales y, a futuro, cruzar esa información con diversos indicadores sociales y económicos e identificar desafíos particulares para las cortes (Suprema y Constitucional).

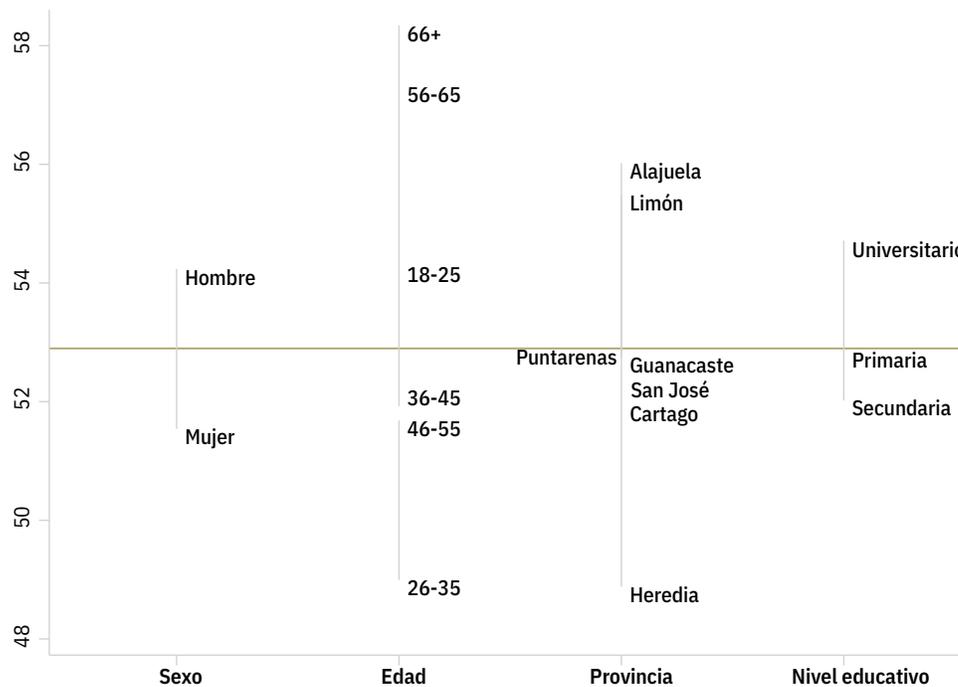
Las percepciones anteriores coinciden con los hallazgos de otras mediciones nacionales. En los estudios de opinión efectuados desde 2013 por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR, la calificación sobre la gestión del Poder Judicial se ha mantenido en un rango de entre 6,2 y 6,7 en una escala

de 1 a 10, con su punto máximo en 2016 (CIEP-UCR, 2018). Al desagregar los datos por instituciones del conglomerado judicial se observan diferencias importantes. La valoración de la ciudadanía sobre el OIJ es positiva y creciente (pasó de una media de 7,3 en 2012, a 7,5 en 2018). Por el contrario, la apreciación sobre la Sala Constitucional ha decaído, y llegó a su nivel más bajo en 2018: 5,7 (6,6 en 2012).

Por su parte, los resultados de la Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos, de la Contraloría General de la República (2018), indican que el 60,5% de la población considera que el servicio judicial es regular, malo o muy malo. Además, un 27% desconoce el funcionamiento del sistema (CGR, 2018).

### ► Gráfico 7.20

#### Perfiles de apoyo: confianza<sup>a/</sup> en la Corte Suprema de Justicia. 2018



a/ Los perfiles que aparecen por encima de la línea promedio corresponden a los que confían más en la Corte Suprema de Justicia. Por el contrario, los que aparecen por debajo exhiben niveles menores de confianza.

Fuente: Alfaro, 2019, con datos del Barómetro de las Américas, 2018.

### Dictamen

Se experimentó una reducción en los niveles de confianza de la ciudadanía en la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, se mantiene entre los mejor evaluados.

## APORTE ESPECIAL

# Nuevas herramientas para el análisis de datos judiciales

Como parte de su programa de investigación sobre las actividades judiciales en Costa Rica, el equipo técnico del *Informe Estado de la Justicia* ha venido explorando el uso de herramientas de inteligencia artificial y análisis automatizado de textos (*text analytics*), para el estudio de las sentencias judiciales. Esta es una tendencia de muy reciente desarrollo a nivel mundial, que brinda enormes posibilidades de ampliar la frontera de información, conocimiento y análisis sobre los fallos de los tribunales. Estas tecnologías están siendo utilizadas en otras latitudes para pronosticar las resoluciones de ciertos juzgados, alimentar la toma de decisiones de las y los administradores de justicia, simplificar ciertas tareas de los procesos judiciales e incluso elaborar sentencias para disputas simples, que pueden ser automatizadas (Ahsley, 2017; Susskind, 2017).

En esta entrega se presenta una primera aproximación a este tipo de ejercicios, aplicados a las resoluciones de la Sala Constitucional. En próximas ediciones se espera profundizar en esta línea de trabajo, a partir de la diversidad de opciones de procesamiento y la gran cantidad de información con que se cuenta ahora para el análisis automatizado. En esta ocasión el objetivo fue estandarizar, clasificar y sistematizar las más de 350.000 sentencias emitidas por el tribunal constitucional entre 1989 y 2018. Además de reseñar ese esfuerzo, este apartado presenta un ejemplo de la aplicación de varios tipos de procesamientos automáticos a todo el conjunto de recursos de amparo, y un ejercicio más específico para la jurisprudencia relacionada con el derecho al agua.

## Metodología<sup>17</sup>

Bajo el marco de un convenio entre el Poder Judicial y el PEN/Conare, en 2019 la Sala Constitucional facilitó los archivos electrónicos de todas las resoluciones emitidas desde su creación en 1989, hasta diciembre de 2018. Para extraer la metainformación de cada una de las sentencias se procedió a convertir los más de 350.000 archivos que estaban en distintos formatos (txt, doc, gift, html, entre otros) a un único un formato legible para sistemas de computación (cuadro 7.1). Este proceso tuvo una duración de tres meses y en él se usaron herramientas de *software* como Apache Tika, Python NLTK y Spacy.

Estos instrumentos permiten recopilar un gran acervo de información y, de hecho, con el modelo construido se logró procesar correctamente más del 95% de los documentos. La imposibilidad de abarcar todo el universo de los dictámenes se debió a las diferencias encontradas en la estructura o el tipo de archivo. El principal problema se dio con la información de 1998: no fue posible extraer los datos de 727 fallos, equivalentes a un 13% del total de ese año (gráfico 7.21).

El segundo paso consistió en separar las distintas secciones de los documentos: encabezado, resultando, considerando y por tanto. Ello, a su vez, permitió llevar a cabo una preselección según el formato de la sentencia. Se excluyeron los desistimientos, dado que, por sus características, no tienen considerando, ni resultando.

Una vez comprobada la eficacia del modelo de extracción de datos, se procedió a definir un conjunto de

<sup>17</sup> La sección metodológica es un resumen de un artículo que se está preparando para su publicación en una revista científica. Para más detalles puede consultarse el trabajo de Obando, 2019, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

### ► Cuadro 7.1

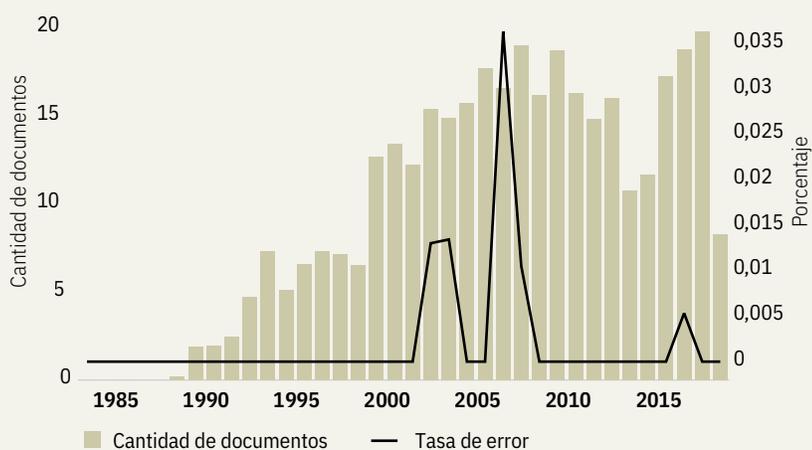
#### Formato de los archivos digitales de las resoluciones de la Sala Constitucional

Extensión	Cantidad	Observaciones
.xps	2	Archivos con resoluciones en formato de imagen. Se utiliza un programa de reconocimiento de caracteres para procesarlos.
.rf	1	Archivo rtf con extensión mal escrita.
“	88	Directorios que no filtra el sistema o copias de archivos Word.
.rtf	15.527	Se utiliza un <i>script</i> con COMObject en Python y Word para su conversión.
.pdf	212	Se utiliza la herramienta pdftotext.
.doc	172.031	Se utiliza un <i>script</i> con COMObject en Python y Word para su conversión.
.docx	840	Se utiliza un <i>script</i> con COMObject en Python y Word para su conversión.
.txt	240	Simplemente se leen los archivos.
.thmx	44	Son metadatos de algunos archivos html; no contienen información importante para el proceso.
.dotx	1	Se utiliza un <i>script</i> con COMObject en Python y Word para su conversión.
.htm	9.011	Archivos html, se usa textract para procesarlo.
.db	49	No tienen información útil.
.bk	1	No tiene información útil.
.xml	110	Solo contienen información de la página web que no es útil para el proceso.
.dot	5	Se utiliza un <i>script</i> con COMObject en Python y Word para su conversión.
.html	169.051	Archivos html, se usa textract para procesarlo.
.wbk	85	Se usa un <i>script</i> con COMObject en Python y Word para su conversión.
.lnk	7	Archivos de enlace sin información útil.

Fuente: Obando, 2019.

### ► Gráfico 7.21

#### Tasa de error del procesamiento automático de documentos (miles de documentos)



Fuente: Obando, 2019.

variables de interés, a saber: número de voto, número de expediente, fecha y hora, redactor, voto salvado, recurrente, recurrido, tipo de resolución, artículo de la Constitución Política que se utilizó, sentencias referenciadas, convenios referenciados, tipo de proceso, tema y subtema. Para explorar la clasificación por temas y subtemas se realizó un análisis de *clusters* con la técnica Latent Dirichlet Allocation (Blei, 2003), que agrupa los documentos por grandes temas, usando como criterio una distribución de probabilidad basada en la frecuencia normalizada de los términos (como se verá más adelante).

Con el fin de reconocer entidades en el texto, es decir, las personas, instituciones u organizaciones mencionadas en la resolución, y que por lo general figuran como una de las partes involucradas en el asunto bajo estudio, se diseñaron búsquedas mediante la metodología *rule-based matching* que utiliza la información sintáctica y gramatical de los documentos para ubicar cada una de las variables de interés.

La información se sistematizó en la base de datos no relacional MongoDB (que en este apartado se denomina base de datos PEN de resoluciones constitucionales, o base de datos PEN). A partir de esta se realizaron los procesamientos exploratorios de los recursos de amparo y la jurisprudencia relacionada con el derecho al agua.

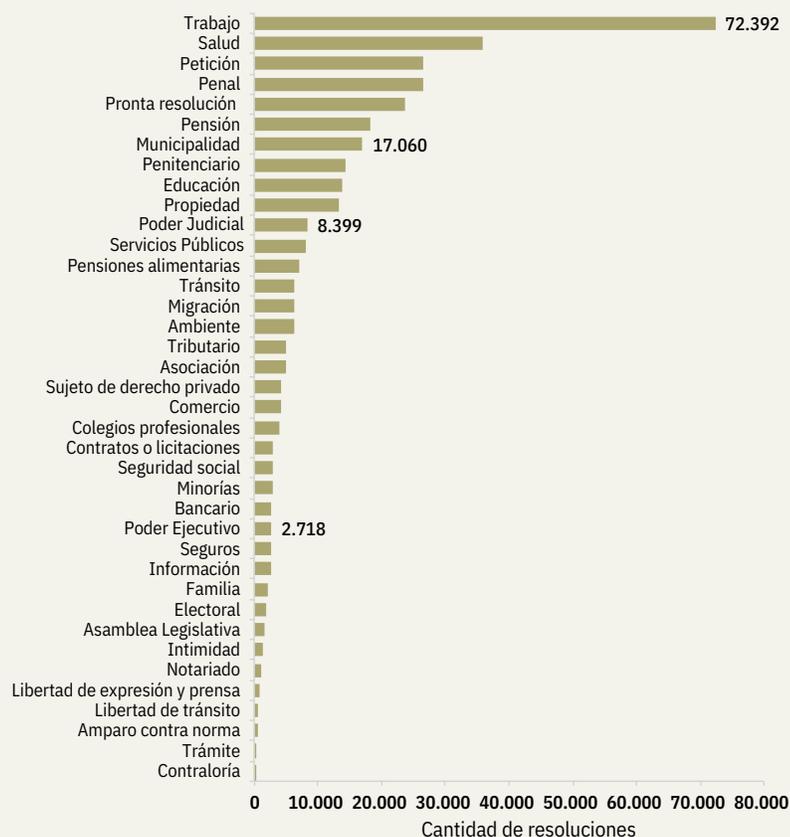
### Clasificación estandarizada de temas

La clasificación temática de las resoluciones judiciales es un desafío constante, dado que en muchos países los sistemas de jurisprudencia presentan serias debilidades. En el caso del presente ejercicio, se enfrentaba el reto de estandarizar una variedad de asuntos atendidos por la Sala Constitucional que se registran manualmente y, hasta hace poco, sin un listado general o protocolo de clasificación. No fue sino hasta 2013 que el Centro de Jurisprudencia de la Sala elaboró un manual con 38 temas únicos que empezó a aplicar desde entonces (gráfico 7.22), sin que sea posible reclasificar la información de los años anteriores a la estandarización.

Con el objetivo de lograr una clasificación estándar de los temas, se desarrolló un modelo computacional mediante redes neuronales, para agrupar el conjunto de las resoluciones de la Sala Constitucional desde 1989 utilizando los mismos criterios empleados por los funcionarios de ese tribunal con las sentencias del 2013 en adelante. Para ello se siguió el procedimiento que se describe a continuación. Primero, la base de datos de resoluciones constitucionales del PEN se cruzó con la base de datos que usa el Poder Judicial para su buscador Nexus, suministrada por la Dirección de

### Gráfico 7.22

#### Resoluciones de la Sala Constitucional por tema<sup>a/</sup>. 1989-2018



a/ Son los temas que se obtuvieron tras la estandarización automatizada de la clasificación temática con 38 ítems definida por la misma Sala Constitucional.

Fuente: Obando, 2019.

Tecnologías de la Información. Ello permitió importar las variables de tema y subtema de Nexus a la base de datos PEN.

Las variables importadas desde Nexus contenían 2.181 temas, sin ninguna estandarización. Después de una limpieza manual, en la que se trató de unir temas similares y eliminar errores tipográficos, se contaba con 734 posibles clasificaciones, un número todavía muy alto para efectuar procesamientos.

Dado que a partir de 2013 las resoluciones sí tenían temas estándar asignados por personas expertas, se procedió a realizar una agrupación temática (indexación) con herramientas de inteligencia artificial, específicamente con un modelo computacional que “aprendió” a catalogar con base en el manual de 38 temas que se utiliza desde 2013. Se creó así un clasificador

automático que se aplicó a todos los documentos desde 1989, con lo cual ahora todas las sentencias de la Sala Constitucional se encuentran estandarizadas en la variable de tema, según la lista vigente en el Centro de Jurisprudencia, con un alto porcentaje de certeza.

A futuro se espera desarrollar una aplicación que permita preclasificar automáticamente las resoluciones, de tal forma que se minimicen los errores de interpretación entre distintas personas y se mantenga estandarizada la variable en tiempo real, conforme se va alimentando la base de datos con los nuevos expedientes.

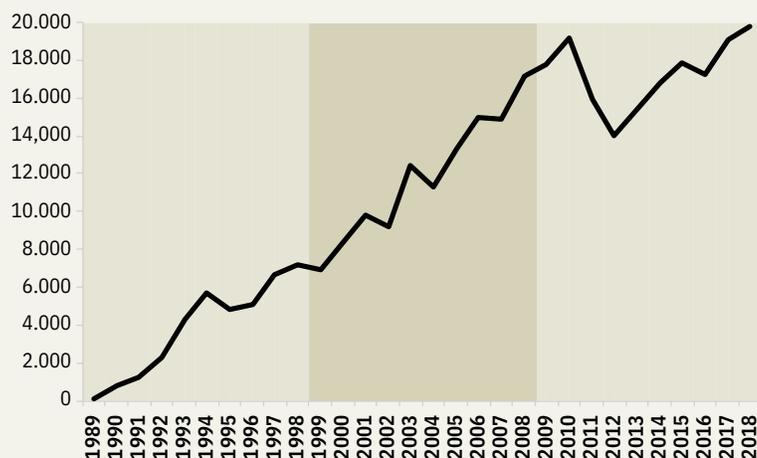
### Gestión de la Sala Constitucional se concentra en recursos de amparo

El estudio de las sentencias emitidas por la Sala Constitucional en el período 1989-2018 se centró en los recursos de amparo. Se seleccionó este tipo de acción por ser la más utilizada por la ciudadanía para presentar sus reclamos (87,2% del total de actos registrados en los últimos treinta años) en defensa de los derechos fundamentales que le reconocen la Constitución Política, las leyes nacionales y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Según las estadísticas oficiales, entre 1989 y 2018 la Sala Constitucional dictó 329.520 resoluciones sobre recursos de amparo (PEN, 2019i). En los primeros veinte años la cantidad anual de este tipo de acciones mostró una tendencia creciente, y a partir de 2009 se estabilizó en niveles altos (gráfico 7.23). De hecho, en el período 2009-2018 concentró el 52,5% de todos los procedimientos registrados.

▮ Gráfico 7.23

### Recursos de amparo resueltos por la Sala Constitucional. 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2019.

La información recopilada también permite conocer el comportamiento mensual de las resoluciones. En orden de importancia, las mayores cantidades se emitieron en abril de 2008, febrero de 2009, mayo de 2006 y septiembre de 2003. En esos lapsos el número de fallos estuvo más de dos veces por encima del promedio para el período bajo análisis (735).

### Sala Constitucional se activa para atender asuntos de trabajo y salud

Gracias a la clasificación estandarizada, se pudo corroborar que durante los treinta años analizados (1989-2018), los temas que contabilizaron la mayor proporción de recursos de amparo fueron trabajo, salud, derecho de petición, pronta resolución y pensión (57,8%). Hay diferencias entre subperíodos. Entre 1989 y 1998 los asuntos de trabajo, petición, propiedad, municipalidad y pensiones representaron el 58,5% de las sentencias dictadas. Esa fue una etapa de afianzamiento de la Sala Constitucional. Entre 1999 y 2008 aumentó el peso de los reclamos por el derecho a la pronta resolución (creció 5,2 puntos porcentuales) y por pensiones (2,7 puntos). En la última década se registra una fuerte presencia de asuntos asociados al derecho a la salud (20,1%), que se posicionó como el segundo tema en importancia, después de trabajo (24%).

En síntesis, pocos temas concentran una buena parte del control que lleva a cabo la Sala Constitucional mediante los recursos de amparo. Como se observa en el gráfico 7.24, lo que varía es la posición que ocupan los temas a lo largo del tiempo. Esto evidencia que una alta proporción de los conflictos se presenta en torno a los mismos asuntos, aunque cambien las demandas y peticiones. Se requiere entonces profundizar en el análisis, a fin de conocer con mayor precisión las causas de esta situación, así como el alcance real del control constitucional.

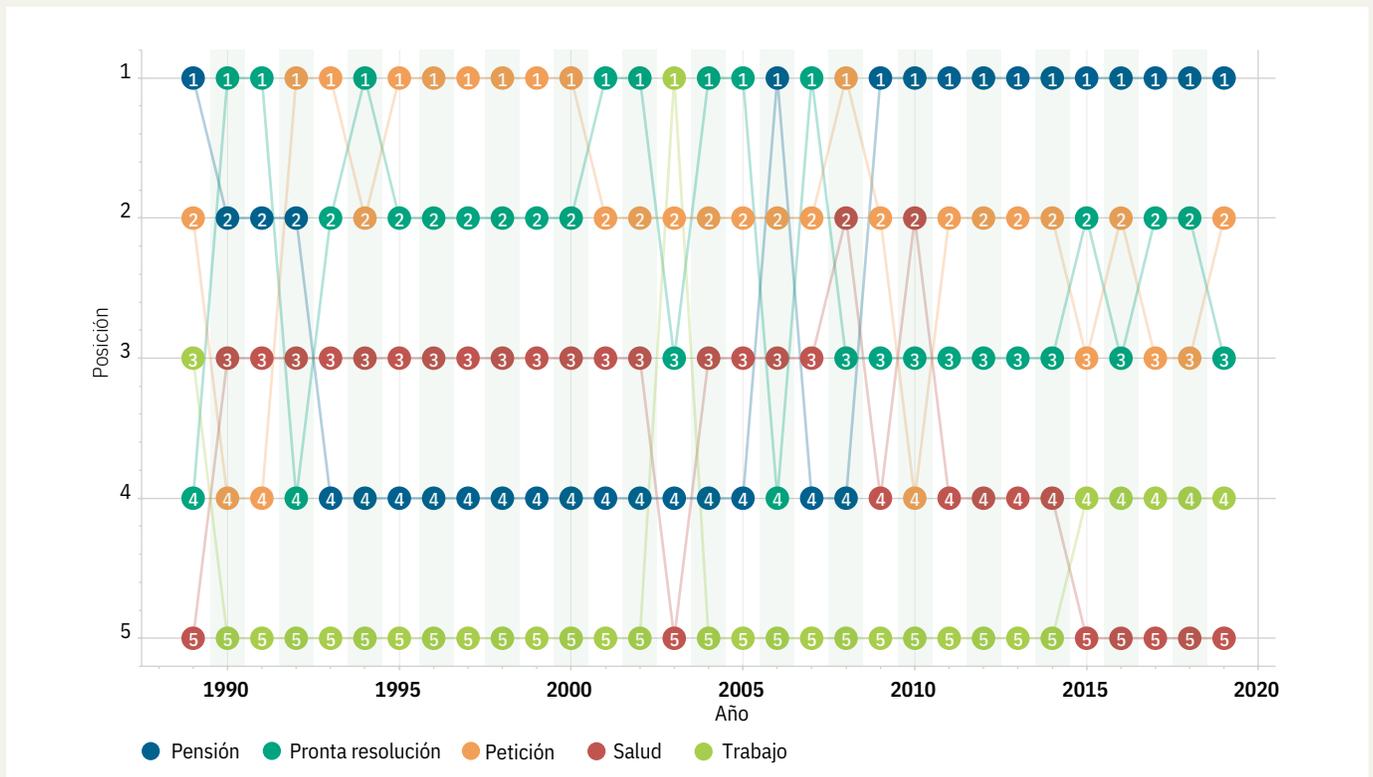
### Nuevos datos sugieren autocontención del tribunal constitucional

Al estudiar las sentencias sobre recursos de amparo dictadas entre 1989 y 2018, hay indicios de que la Sala Constitucional tiende hacia la autocontención<sup>18</sup>. Del total de recursos que se presentaron en el período, el 35% fue rechazado de plano y un 7,4% por el fondo. Entre los que superaron el examen de admisibilidad, el 48,4% se declaró sin lugar. Es decir, en cerca de la

<sup>18</sup> La autocontención se manifiesta en un proceso de admisibilidad que cada vez más rechaza las acciones de inconstitucionalidad, y en votaciones de fondo que cada vez menos declaran inconstitucional el acto impugnado.

► Gráfico 7.24

Principales temas que motivan recursos de amparo



Fuente: Obando, 2019 a partir de la base de datos de resoluciones de la Sala Constitucional, del PEN.

mitad de los casos las y los magistrados determinaron que no se violentaron los derechos fundamentales de las personas. Este comportamiento varía levemente si se examinan los datos por década. Mientras en el subperíodo 1989-1998 el 58,9% de los actos se dictaminó sin lugar, en el último decenio este valor descendió a 48% (una reducción de 10,9 puntos porcentuales).

Entre los asuntos declarados sin lugar por la Sala sobresalen los relativos a trabajo, salud, derecho de petición, municipalidades y educación, que en conjunto contabilizaron el 54,8% del total de recursos de amparo que recibieron ese fallo. Un alto porcentaje de los reclamos sobre trabajo versaron sobre procesos administrativos, salarios y nombramientos. Por otra parte, al observar los trámites que se declararon con lugar se comprueba que, como es bien sabido, en materia de salud la Sala tiende a favorecer las peticiones de las personas (gráfico 7.25), aunque el tema no estuvo entre los dos más recurridos, según se vio antes, en el gráfico 7.22. Las listas de espera, la solicitud de medicamentos y el servicio de los Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (Ebais) son los principales motivos de estos reclamos.

También se identificaron los artículos de la Constitución Política más mencionados en las resoluciones. Los tres más citados figuran en el capítulo 1 de la Carta Magna, relativo a los derechos y garantías individuales, a saber: 41 (justicia pronta y cumplida), 27 (petición) y 21 (respeto a la vida humana; gráfico 7.26). En conjunto estos artículos reunieron el 55,3% de las referencias. En un segundo grupo están los artículos 10, 192, 73, 33, 39, 11 y 153, mencionados en un 21,4% de los fallos. Estos aluden a la jurisdicción constitucional, idoneidad y nombramientos de funcionarios públicos, seguridad social, igualdad ante la ley, la materia penal y el Poder Judicial. El porcentaje restante se diluye en otros 77 artículos.

Si se analiza la distribución de los artículos según las áreas temáticas que motivaron los recursos, se tiene que cinco figuran como los más utilizados por la Sala Constitucional al redactar sus sentencias (gráfico 7.27). Así por ejemplo, el derecho de petición (artículo 27) y el derecho a una justicia pronta y cumplida (artículo 41) se emplean para justificar posiciones en una amplia variedad de asuntos, en especial los asociados a salud, pensiones y trabajo. Por su parte, los

### Gráfico 7.25

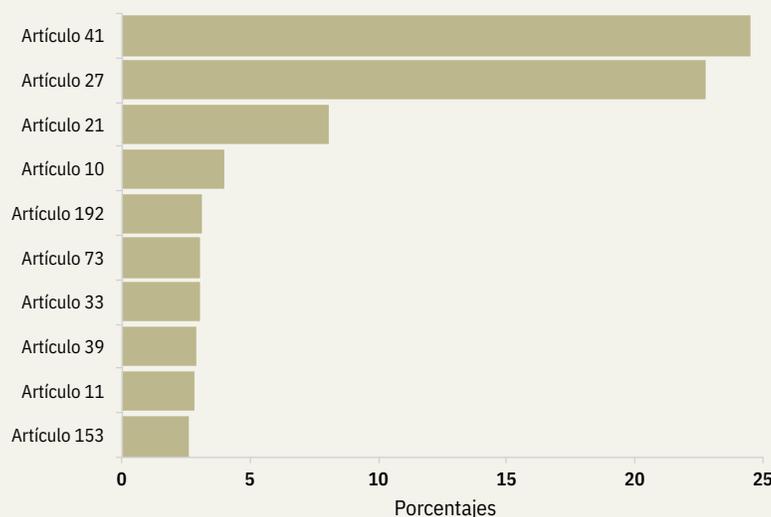
#### Porcentaje de recursos de amparo declarados con lugar, por tema. 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del base de datos de resoluciones de la Sala Constitucional, del PEN.

### Gráfico 7.26

#### Artículos constitucionales más mencionados en las resoluciones de recursos de amparo. 1989-2018 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de resoluciones de la Sala Constitucional, del PEN.

artículos 11 (deberes de los funcionarios públicos) y 73 (seguridad social) se usan principalmente cuando se trata de demandas por la pronta resolución de una causa o situación. Este análisis, como exploratorio que es, plantea la necesidad de seguir estudiando los factores que explican por qué ciertas problemáticas se enmarcan en ciertos artículos constitucionales, o cómo varían los resultados de los recursos si se usan algunas combinaciones específicas, y si hay combinaciones de artículos “ganadoras”.

#### Un primer estudio de caso: la jurisprudencia constitucional sobre el derecho al agua

Las técnicas de la ciencia de datos también se pueden aprovechar para realizar estudios de caso sobre conjuntos particulares de resoluciones judiciales. A continuación se presentan los primeros resultados de un análisis en curso, acerca de la evolución de la jurisprudencia de la Sala Constitucional relacionada con el derecho al agua. Se pretende mostrar un ejemplo que podría aplicarse a cualquier otro derecho, normativa o convención, aislando un grupo específico de resoluciones dentro del enorme universo de sentencias constitucionales.

Los antecedentes del estudio se encuentran en una alianza colaborativa con el Christian Institute, Bergen, Norway y la University of Central Florida<sup>19</sup>, Orlando, Florida. Bajo ese marco, el PEN está investigando el impacto de la declaratoria de la ONU sobre el derecho humano al agua, en las movilizaciones sociales que realiza la población cuando es afectada por la escasez de este recurso vital. Se parte del reconocimiento del amplio acceso que tiene la población costarricense a la Sala Constitucional, que es la llamada a garantizar este derecho humano y, además, realizar el control de convencionalidad, para asegurar que las normas adoptadas por el país en el plano internacional tengan supremacía en el ordenamiento legal. Al redactarse este Informe, la investigación se encontraba en su etapa final. Está previsto publicarla como libro, a finales de 2020.

La jurisprudencia en esta materia cobra mayor relevancia porque Costa Rica no ha aprobado una norma constitucional o legal que garantice el derecho humano al agua<sup>20</sup>. La Ley General de Agua, de 1942, no responde a las necesidades actuales, pese a que en su momento

<sup>19</sup> El proyecto se denomina “Reconocimiento del derecho al agua como derecho humano: se han fortalecido las demandas de acceso al agua de la ciudadanía marginalizada”. Incluye casos de estudios como Costa Rica, Colombia, Brazil, Sudáfrica, Perú, India, Estados Unidos. Más información: <https://www.lawtransform.no/project/elevating-water-rights-to-human-rights-has-it-strengthened-marginalized-peoples-claim-for-water/>

<sup>20</sup> En mayo de 2019 los y las congresistas firmaron un compromiso para incluir este derecho en la Constitución Política y en noviembre del mismo año la Asamblea Legislativa acordó conocer una propuesta en ese sentido. Este último hecho marca el inicio del largo proceso que conllevan las reformas a la Carta Magna.

incluyó elementos muy adelantados para la época. La rápida urbanización, el cambio climático y el desarrollo de ciertas actividades productivas han generado presiones importantes para el acceso al agua, que cada vez más se manifiestan en conflictos sociales que terminan resolviéndose en el ámbito jurídico.

Se utilizó la base de datos del PEN para extraer un conjunto de resoluciones directamente relacionadas con el derecho al agua. Aunque en la clasificación no figura el agua como tema, pues está subsumida en categorías más amplias como ambiente, servicios públicos y salud, entre otros, por medio de una búsqueda automatizada se pudieron localizar frases relevantes, a saber: derecho al agua, derecho humano al agua, derecho fundamental y servicio de agua<sup>21</sup>. En total se detectaron 4.087 sentencias del período 1989-2018, el 93% sobre recursos de amparo. Solo en 100 documentos se encontró la frase completa “derecho humano al agua”, mientras que la mayoría de los casos se planteó en el contexto de la denegación de servicios de agua.

En términos de resultados se pueden identificar tres períodos. En la primera década de la Sala Constitucional el número de casos relacionados con el derecho al agua era muy pequeño y casi todos se rechazaban. A partir de 1998 hubo un aumento significativo de casos y más probabilidades, aunque mínimas, de que fueran declarados con lugar. De 2008 en adelante se han superado las 160 resoluciones por año y la tasa de éxito se ha incrementado (gráfico 7.28).

Si bien la gran mayoría de los casos se rechaza o se declara sin lugar, interesa conocer si las gestiones exitosas (las declaradas con lugar) tienen algún rasgo distintivo. Nuevamente se recurrió a procesamientos con algoritmos computacionales para cruzar varias características de los expedientes. Se encontró que los casos en que se menciona el derecho de petición, o que involucran un asunto municipal tienen más posibilidades de ser declarados con lugar (gráfico 7.29). Lo mismo sucede si la resolución cita varios artículos combinados. La Sala Constitucional tiende a enmarcar los casos dentro de la rama del Derecho Administrativo, aludiendo a los derechos de petición, pronta resolución e información. Otra combinación, minoritaria, conjuga los derechos a un ambiente sano, a la vida y al paisaje (gráfico 7.30).

Gráfico 7.27

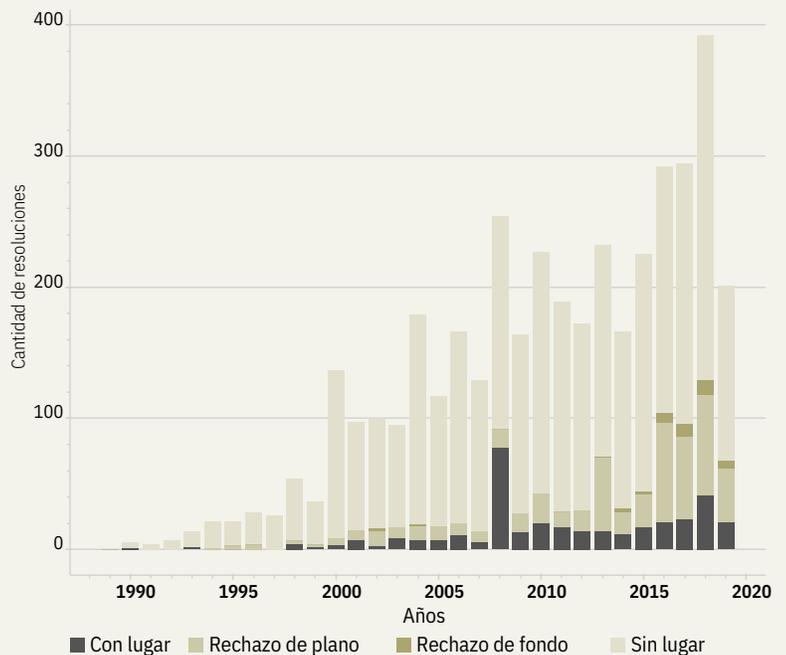
Artículos más mencionados en las resoluciones de recursos de amparo, según tema. 1989-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de resoluciones de la Sala Constitucional, del PEN.

Gráfico 7.28

Resoluciones sobre el derecho al agua, según tipo de resultado. 1989-2018

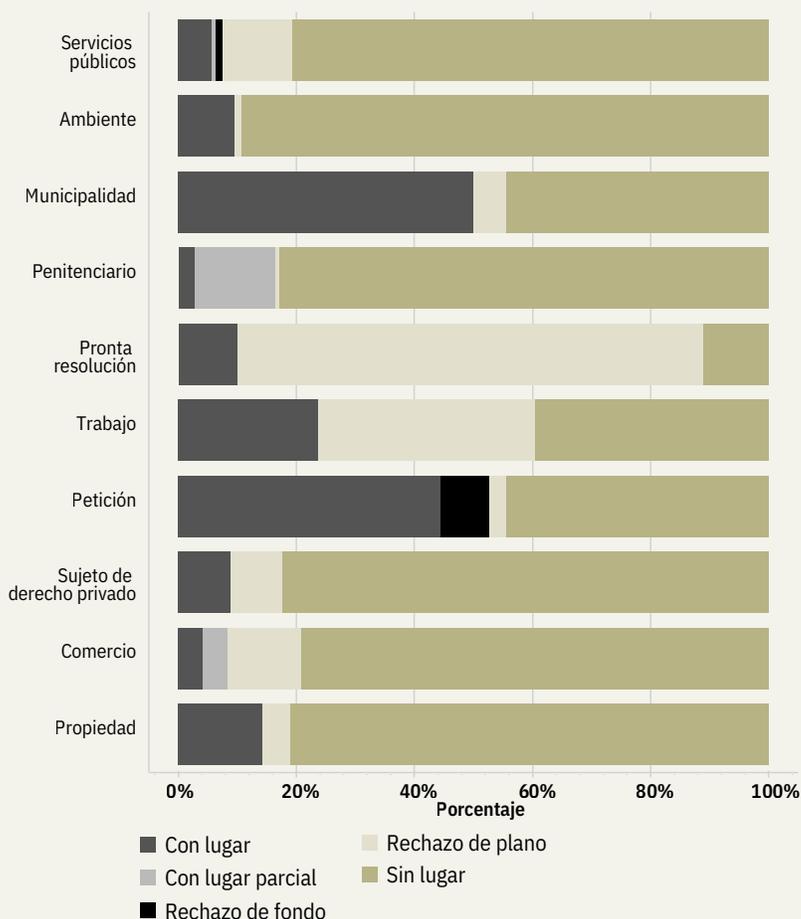


Fuente: Obando, 2019.

21 En la búsqueda únicamente se incluyeron las resoluciones que tuvieran más de tres veces las frases “servicio de agua” y “derecho al agua”. Esta decisión se tomó con base en la revisión de una muestra de los documentos que solo mencionaban una o dos veces esas frases y cuya temática no estaba relacionada con el acceso al agua.

Gráfico 7.29

**Distribución porcentual de las resoluciones sobre el derecho al agua, por tema, según resultado. 1989-2018**

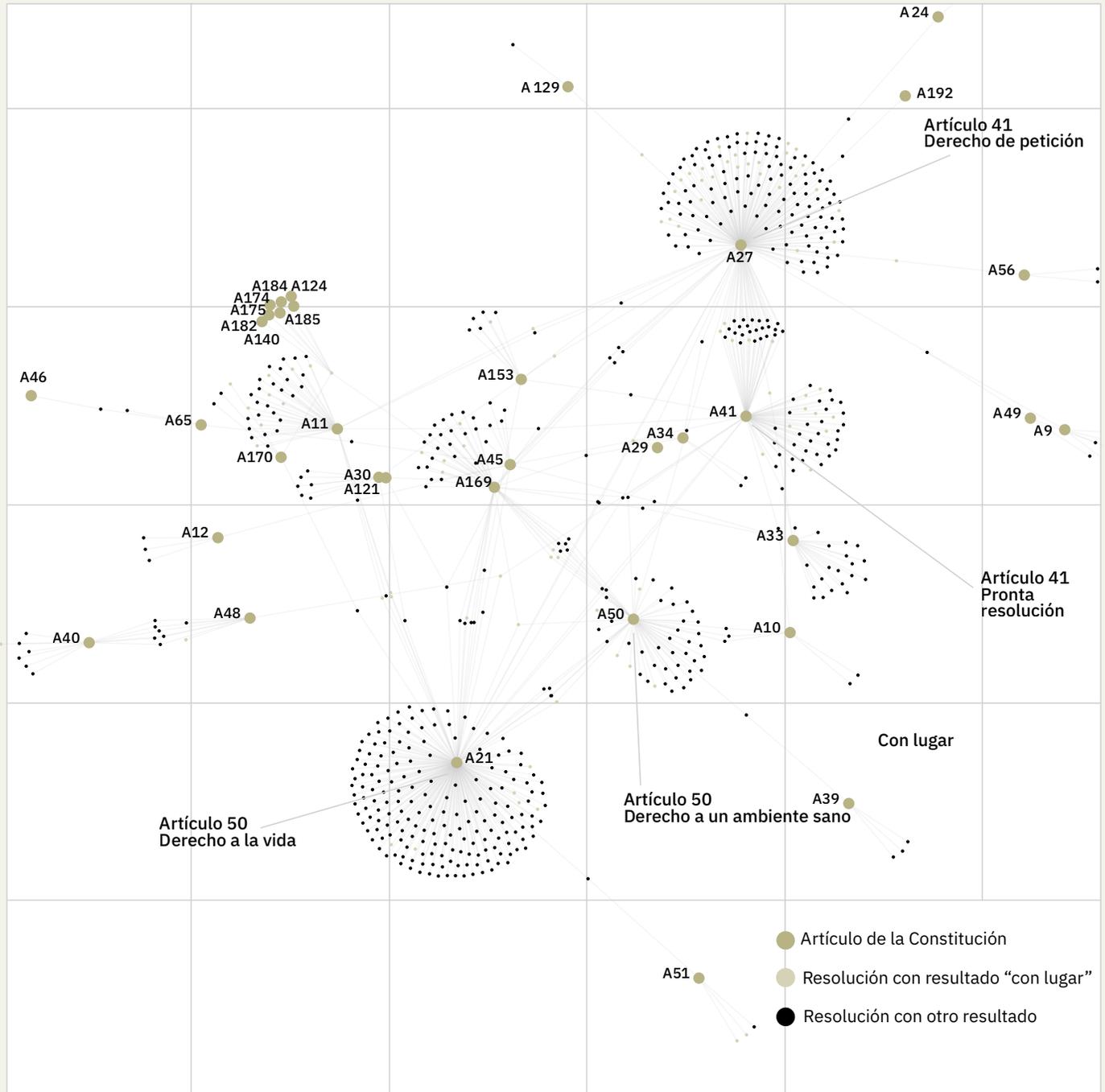


En un país con una justicia constitucional abierta, donde el tribunal respectivo atiende cerca de 20.000 asuntos por año, la ciencia de datos facilita la exploración de grandes cantidades de texto, como las resoluciones brevemente comentadas en los párrafos anteriores. Es posible identificar subconjuntos de expedientes, conocer sus resultados, las referencias más utilizadas en los casos exitosos, quiénes acuden a la Sala Constitucional, las instituciones involucradas, los discursos predominantes, entre otras variables de extracción automática. Ello constituye un punto de partida mucho más relevante para análisis jurídicos a profundidad, a partir de la selección estratégica de grupos de sentencias con ciertas características.

Fuente: Obando, 2019.

► Gráfico 7.30

Artículos constitucionales mencionados en las resoluciones sobre el derecho al agua. 1989-2018



Fuente: Obando, 2019.

---

## Créditos

**Borrador del capítulo:** Karen Chacón Araya.

**Insumos:** *La cobertura mediática del Poder Judicial*, de Pablo Quirós Orozco y *Extracción de información textual de las resoluciones de la Sala Constitucional de Costa Rica*, de Kenneth Obando Rodríguez.

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

**Revisión y corrección de cifras:** Karen Chacón Araya y Gabriel Barrios Arias.

**Visualización de datos y gráficos:** Karen Chacón Araya, Ronald Alfaro Redondo y Kenneth Obando Rodríguez.

**Edición de textos y corrección de estilo:** Alexandra Steinmetz Quirós.

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

**Lectores críticos:** Dirección de Planificación del Poder Judicial, Daniel González Álvarez y Jorge Vargas Cullell.

**Actualización de bases de datos:** Alonso Herrera Arrieta, Ayleen Navarro Castillo, Criss Mora Ramírez, Daniela Lanzoni Pérez, Javier Corrales Sandí, Laura Vargas Mora, María Fernanda Duran, Natasha León Mejía, Oscar Ullate Cascante, Pablo Quirós Orozco, Sebastián Alpizar Jiménez, Sebastián Rodríguez Vargas, Sofía Beeche González.