

6

CAPÍTULO SEIS

Seguimiento a la atención de desafíos administrativos, jurisdiccionales y políticos

DEL PODER JUDICIAL

Índice

Introducción	225
Antecedentes	226
Estructura, alcance y limitaciones	226
Desafíos en el ámbito de la gestión administrativa	231
Desafíos en el ámbito jurisdiccional	244
Desafíos en el ámbito de la gobernanza política	253
Conclusiones	262
Recomendaciones	263

Introducción

Desde el convenio fundacional entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores de 2011, los *Informes Estado de la Justicia* fueron concebidos como un sistema de seguimiento del desempeño de los desafíos del Poder Judicial, que comprende tres componentes. El primero de ellos son las investigaciones en profundidad que generan nuevo conocimiento sobre temas poco estudiados del acceso ciudadano a una justicia pronta, cumplida e igual para todos. En las distintas ediciones del Informe, este tipo de investigaciones se han presentado en capítulos temáticos. El segundo componente del seguimiento se realiza mediante el monitoreo de los indicadores que el mismo Poder Judicial prepara, con base en sus propios registros administrativos, con el objetivo de reconstruir tendencias históricas en el comportamiento general del conglomerado judicial, lo que permite detectar avances o retrocesos en los servicios que presta. Para finalizar, el tercer componente es la recopilación de información de diverso tipo para valorar si los retos y desafíos pendientes identificados en anteriores ediciones del Informe han sido atendidos. Para tal fin, el Programa Estado de la Nación y el Poder Judicial acordaron una matriz de indicadores de seguimiento cuyo objetivo es, precisamente, generar los datos básicos para efectuar dicha valoración.

El presente capítulo trata sobre el segundo y tercer componente antes citado del sistema de seguimiento. Su finalidad, por tanto, es realizar una valoración de los cambios ocurridos en los desafíos señalados en los Informes previos del *Estado de la Justicia*. La naturaleza de este capítulo es descriptiva y comprende solo la actualización de los indicadores de seguimiento acordados para cada edición de Informe. Con base en ellos,

se construye una valoración general del progreso de cada tema seleccionado.

De esta manera, el capítulo presenta los cambios ocurridos, ahí donde se dispuso de la información requerida, pero no desarrolla un esfuerzo investigativo de fuentes primarias para explicar por qué o cómo ocurrieron esos cambios, como sí lo hacen los anteriores capítulos de este Informe, que están asociados al primer componente del sistema de seguimiento antes descrito. Cabe subrayar que el siguiente texto no constituye una memoria completa de las actividades que el Poder Judicial realiza en los asuntos de interés, ni tampoco se trata de un informe de labores, pues para eso están las propias herramientas de información de la institución.

El texto versa sobre un conjunto acotado de desafíos identificado desde el año 2015 por el *Estado de la Justicia*. Dichos desafíos se seleccionaron porque, en primer lugar, existe información estadística disponible para hacer valoraciones de períodos de tiempo, más allá de uno o dos últimos años; además, porque son relevantes y de actualidad y presentan un margen de mejora importante.

La actualización de los indicadores en esta ocasión se realizó gracias al trabajo de la Dirección de Planificación, específicamente la Unidad del Subproceso de Evaluación, en su mayor parte, y con la colaboración del Despacho de la Presidencia de la Corte. Otras estadísticas fueron generadas con las bases de datos del Estado de la Justicia. Con estas premisas, el capítulo reúne en un solo lugar una enorme variedad de fuentes de información de distintos orígenes y temáticas judiciales.

Antecedentes

Esta es la primera vez que una edición del *Informe Estado de la Justicia* resume en un solo capítulo el seguimiento a los desafíos no resueltos identificados en anteriores ediciones. El principal antecedente de este esfuerzo es el acuerdo tomado en la sesión de Corte Plena celebrada el 8 de octubre de 2018 (Artículo XXXII) para aprobar los indicadores relacionados con el Seguimiento al *Segundo Informe del Estado de la Justicia* e instruir a la Dirección de Planificación del Poder Judicial para crear el objetivo “Compromisos *Informe Estado de la Justicia*” en el Sistema de Planificación Anual Operativa (PAO) y de forma semestral informar a la Corte Plena el cumplimiento o avance correspondiente de cada instancia.

Este acuerdo constituyó un importante avance para dar seguimiento a los principales hallazgos del Informe en las dinámicas de planificación y evaluación

del Poder Judicial. Además de constituir una manera formal de incidir sobre el quehacer institucional, ello también contribuyó a que las distintas dependencias de la institución generen la información actualizada para el monitoreo de las tendencias en asuntos clave. Según este acuerdo de la Corte, los informes producidos por el PAO se verían en sesiones del pleno. Lamentablemente, los documentos generados por la Dirección de Planificación (1333-PLA-EV-2020 y 212-PLA-EV-2021) no habían sido conocidos por la Corte Plena a la fecha de edición del Informe.

La decisión de incorporar estos indicadores se concretó en el PAO 2020, y el reporte respectivo fue entregado en junio de 2021, de acuerdo con lo que cada oficina completó en el sistema. No se obtuvo información semestral, como se tenía planeado para el Informe. En algunos casos no fue posible disponer de datos actualizados en relación con la edición previa de este Informe, y algunos fueron solo de un año, en su mayor parte 2020 (ver sección más adelante sobre la disponibilidad y acceso a la información).

A partir de 2021, los indicadores de seguimiento del Informe fueron eliminados del sistema PAO y su recolección fue trasladada como responsabilidad al despacho de la Presidencia, pero no fue posible que llevaran a cabo la actualización al año 2021. Es por ello por lo que, como una de las primeras tareas en la próxima edición del *Informe Estado de la Justicia*, se programó para el segundo semestre de 2022 el diseño de una herramienta electrónica que facilite la recolección de esta información de manera continua. De este modo, es posible el seguimiento durante el proceso de investigación, y reportarlo de manera oportuna para generar productos intermedios, sin esperar hasta la siguiente edición del Informe.

Estructura, alcance y limitaciones

El capítulo se organiza a partir de los tres ámbitos de estudio del Poder Judicial planteados en el *Primer Informe Estado de la Justicia*: la gestión administrativa, el ámbito jurisdiccional y el de la gobernanza política del Poder Judicial (PEN, 2015). En cada uno de estos se efectuó una revisión de los desafíos o retos no resueltos identificados en ediciones previas del Informe, como principios de organización temática de la valoración que se realiza sobre el desempeño del conglomerado institucional.

En esta ocasión el capítulo analiza el período 2010-2021, con énfasis en los cambios producidos en los últimos tres años. No obstante, en aquellos casos en los que existe información se hacen comparaciones con años anteriores, sobre todo entre los años 2000 y

2009. Hasta donde la disponibilidad de datos lo permita, el objetivo es identificar avances, retrocesos o estancamientos en el desempeño en cada indicador y tema en relación con lo reportado en el *Tercer Informe Estado de la Justicia* publicado en el año 2020. Luego de un análisis de la disponibilidad de información, se incluyeron solo los desafíos para los cuales se dispuso de datos para al menos tres años y al menos tres indicadores por tema, un mínimo indispensable para valorar tendencias de corto plazo.

Los indicadores de seguimiento fueron acordados por la coordinación del *Estado de la Justicia* y el Poder Judicial después de cada edición del Informe. La lista se selecciona con base en las investigaciones realizadas, utilizando como criterio principal que sean datos fácilmente actualizables con base en los registros existentes y sistemas de las distintas dependencias del

Poder Judicial. Ello quiere decir que, si para actualizar un indicador se requeriría llevar a cabo un muestreo exhaustivo de expedientes, no puede ser parte del sistema de seguimiento porque no es posible replicar este esfuerzo con frecuencia. Además, después de cada publicación del Informe se revisa toda la lista de indicadores de seguimiento para excluir la información que haya perdido vigencia o los que dejaron de recolectarse o modificaron su cálculo en las oficinas respectivas.

El sistema de indicadores para realizar el seguimiento en esta cuarta edición del Informe fue definido en conjunto con la Dirección de Planificación del Poder Judicial y suman un total de 65, distribuidos en los tres ámbitos antes mencionados (administrativo, jurisdiccional y político) y organizados en quince temas (cuadro 6.1). De ellos, se incluyeron cerca de cincuenta datos de seguimiento en el PAO.

► Cuadro 6.1

Cantidad de indicadores para el seguimiento del *Informe Estado de la Justicia*, por ámbito y tema

Ámbito y desafío	Cantidad de indicadores	Indicadores actualizados ^{a/}
Administrativo		
1. Desconcentración de asuntos administrativos de la Corte Suprema de Justicia	3	3
2. Fortalecimiento de las funciones estratégicas y capacidad de conducción del Consejo Superior	3	2
3. Fortalecimiento de la aplicación del régimen disciplinario y su gestión de la información	4	2
4. Mejora en la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos judiciales	4	3
5. Mejora en los nombramientos de personal y rotación	8	6
6. Ampliación de la oferta, cobertura y calidad de las actividades de capacitación y formación continua	5	4
Jurisdiccional		
1. Ampliación de capacidad y calidad de la Defensa Pública	5	4
2. Ampliación de capacidades y respuesta del OIJ	3	2
3. Disminución del hacinamiento carcelario	3	3
4. Mejora en la persecución, investigación y sanción de la corrupción	4	0
5. Preparación interna para combatir la corrupción	4	0
Político		
1. Control constitucional a priori efectivo, independiente y oportuno	4	4
2. Control constitucional a posteriori efectivo, independiente y oportuno	4	4
3. Selección de magistraturas transparente, participativa, idónea, responsable e independiente	5	5
4. Gestión efectiva de la comunicación y de la cobertura mediática	6	0
Total	65	38

a/ Se refiere a indicadores en los que el Poder Judicial suministró información para el período acordado.

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

Cabe señalar que los indicadores revisados para efectos de la preparación de este capítulo son muchos más que los acordados, y otros tantos no fueron incluidos por falta de información que permitiera trazar su comportamiento. En cuanto a los indicadores de seguimiento acordados entre el Poder Judicial y el PEN, a raíz del *Informe Estado de la Justicia 2020*, debe decirse que el trabajo de selección y negociación de la lista final no se concretó sino hasta inicios de 2021, por lo cual no fue posible incluir la mayoría en esta edición, sino que serán monitoreados a partir del presente año. De los 65 indicadores acordados, solo se pudo contar con información actualizada en 38 de ellos (58% del total).

Limitaciones de las fuentes basadas en registros administrativos

Para efectos del análisis que se realiza en este capítulo, es necesario diferenciar los datos cuya fuente son los registros administrativos recopilados por cada oficina del Poder Judicial, de las estadísticas relacionadas con el quehacer jurisdiccional que se recopilan directamente del Subproceso de Estadísticas y del Observatorio Judicial. En cuanto a los primeros, la información utilizada para la preparación de este capítulo fue proporcionada en gran parte por la Dirección de Planificación del Poder Judicial (Oficio 699-PLA-EV-2021), que realizó el ejercicio de recopilar y revisar las metas incorporadas en el Plan Anual Operativo (PAO) por cada oficina.

▮ Cuadro 6.2

Avance de indicadores por metas formuladas en el PAO, por tema. 2020

Tema	Metas formuladas	Metas cumplidas	Último año disponible
Gobierno Judicial	13	13	2020
Indicadores territoriales de justicia	3	3	2020
Calidad del recurso humano del Poder Judicial	14	14	2020
Capacitación y formación Inicial	4	4	2020
Régimen disciplinario	4	4	2020
Control constitucional	2	2	2020
Gestión de la Defensa Pública	7	7	2020
Hacinamiento carcelario	1	1	2021
Desempeño del OIJ	2	2	2020
Total	50	50	

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

Según el reporte citado, todos los indicadores se llenaron al 100%, es decir, no se reportó ningún faltante (cuadro 6.2). Sin embargo, la revisión posterior realizada por el *Estado de la Justicia* logró constatar debilidades en la información consignada por cada oficina. Estas fragilidades se reseñan a continuación, a manera de retroalimentación constructiva para el mecanismo de seguimiento que está por implementarse.

En primer lugar, no hubo disponibilidad de datos para todos los años de seguimiento 2019-2021. En muchos casos se reportó solo el dato para 2020 en el PAO; para unos pocos se consignó el año 2019 y prácticamente ninguno tiene el año 2021, o lo tiene de manera incompleta, como el OIJ, que proveyó información hasta junio de 2021. Después de que se excluyeron del PAO en este último año, no fue posible organizar la recolección en los primeros meses de 2022 para la actualización respectiva. A manera de ejemplo, se puede citar la información de monitoreo de políticas institucionales o los tipos de acuerdo tomados por la Corte Plena o por el Consejo Superior que solo se registraron para 2020. Debido a este vacío, no es posible explicar el salto que dan algunos indicadores en el tiempo, como en el caso de los acuerdos tomados por el Consejo Superior, que reportan en 2020 un total de 2.550, dato muy lejano de los 8.113 acuerdos reportados en 2018 en el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. Sin embargo, sin la información de tipos de acuerdo no se puede conocer por qué se produjo el cambio, si se trató de año especial o si es una tendencia.

En segundo lugar, hubo exclusión de indicadores de la matriz de indicadores de seguimiento, pues varias oficinas eliminaron o no reportaron del todo ningún dato para algunos indicadores clave de la lista, sin justificación explícita. En esta situación se encuentran datos de personas capacitadas por la Escuela Judicial por tipo de programa de formación, cantidad o porcentaje de personal interino (sin plaza permanente asignada) y total de nombramientos de la Dirección de Gestión Humana y el indicador de informes con imputado reconocido (RCI) e informes no resueltos (NR) por oficinas del OIJ, entre otros. También se excluyeron los datos relacionados con prensa y comunicaciones.

En tercer lugar, hubo cambio de etiquetas o nomenclatura de los indicadores. En efecto, en varias oficinas se tomaron decisiones metodológicas con respecto a las estadísticas que registran y pueden decidir cambiar de nomenclatura o sumar varios rubros de estadísticas, incluir nuevos, y otros cambios similares que afectan la comparabilidad del sistema de monitoreo. Esto ocurrió en los datos reportados por la Secretaría de la Corte sobre el tipo de asuntos que llevan; por ejemplo, se incluyó una etiqueta denominada “demandas” y se

excluyó el rubro denominado “informes”. En el caso del OIJ, antes se reportaba un indicador agregado de operativos y allanamientos sumados en conjunto, pero ahora solo se comunica un rubro de operativos, lo que arrojó un descenso de 10.595 en 2019 a 2.224 en 2020. Este cambio seguramente responde a la aplicación de otra metodología sin que fuera consignada de manera expresa. Es usual que este tipo de modificaciones en los registros internos de cada oficina no estén respaldados por manuales metodológicos que especifiquen cómo debe ser registrada la información y solo se pueden distinguir y explicar con ayuda de las personas que realizan el conteo.

Por último, se localizaron evidencias consignadas que no se correspondían con el indicador al cual, en principio, debieran estar asociadas. Esta situación se presentó sobre todo en el tema de “mecanismos de monitoreo de políticas judiciales”. Distintas oficinas responsables de cada política reportaron cosas muy diferentes: algunas anexaron el informe de labores, otras adjuntaban actas de reuniones, fotos de correos electrónicos o informes de avances parciales, entre otras situaciones. Claramente se trata de un indicador que debe revisarse para delimitar su alcance de manera precisa, pues lo reportado no corresponde con un monitoreo. Asimismo, varios indicadores deben revisar la redacción de su título para orientar mejor su llenado.

Por falta de información, no ha sido posible analizar en este Informe el tema de la gestión efectiva de la comunicación y de la cobertura mediática, desafío perteneciente al ámbito político. Para el período 2019-2021, los indicadores solicitados que incluía esta área eran:

- Existencia e implementación de una estrategia de comunicación actualizada y personalizada a cada órgano del PJ.
- Acciones de comunicación y divulgación del PJ.
- Capacidades técnicas, humanas y financieras de los órganos de prensa o comunicación del sistema de justicia.
- Inversiones efectuadas para mejorar las capacidades de comunicación del Poder Judicial.

En general, un obstáculo que persiste es la falta de manuales o protocolos con definiciones de los registros administrativos que llevan las oficinas. Algunos datos tienen un nombre muy explícito, que facilita su comprensión, pero otras etiquetas son de difícil interpretación y es posible que diferentes personas responsables de completar estos datos estén entendiendo

diferentes cosas. En algunos casos se solventaron dudas sobre etiquetas a través de la comunicación directa con las oficinas, mientras que en otros los usuarios no respondieron las preguntas. Esta falta de estandarización perjudica no solo la investigación académica, sino también la rendición de cuentas de cada despacho, al no contar con descriptores precisos de su gestión e indicadores clave de desempeño con comparación histórica.

Limitaciones de las fuentes basadas en estadísticas judiciales

En materia de los indicadores de seguimiento de estadísticas judiciales, esta edición del Informe efectúa una precaución muy importante: para la mayoría de las estadísticas la fuente oficial pasó a ser el Observatorio Judicial, una plataforma de consulta directa de datos del Poder Judicial, que inició su operación en 2021 (recuadro 6.1).

La consecuencia más importante de utilizar esta fuente es que solo contiene información a partir de 2019, por lo que no es posible realizar reportes históricos que empaten las series temporales de amplio alcance generadas previamente por el Departamento de Planificación, sin efectuar una cuidadosa revisión metodológica. Los reportes del Anuario (en hojas de Excel) con los que se trabajaba antes, dejaron de ser actualizados. Se hizo la prevención de parte de las personas encargadas de que no es posible “pegar” ambas series, pues sus procesos de recolección y definiciones varían. En otras palabras, para series históricas largas no se cuenta con actualizaciones y para la información disponible ahora no se cuenta con series históricas.

Algunas estadísticas son todavía proporcionadas por el Subproceso de Estadísticas. Tal es el caso de la tabla de indicadores históricos clave (desde 1990), para no perder su comparabilidad en el tiempo. Para esta edición no se contó con información de estos indicadores clave relacionada con el número de sentencias.

Los insumos directos de estadísticas también se brindan para los datos sobre personas intervinientes, que continúan mostrando porcentajes muy altos de celdas vacías en temas como dirección, ocupación o escolaridad de las personas usuarias de los servicios del Poder Judicial. El resto de las estadísticas por materia judicial, circuito, duraciones, casos entrados, terminados y circulante a partir de 2019 fueron extraídos desde el Observatorio Judicial.

Por último, otra fuente importante de información para el sistema de seguimiento es la actualización de las bases de datos del *Informe Estado de la Justicia* relacionadas con nombramientos de magistrados, consultas constitucionales previas y acciones de inconstitucionalidad, las cuales son el soporte principal de los temas

▮ Recuadro 6.1

Observatorio Judicial: estadísticas en tiempo real y desagregadas para especialistas

Un aspecto clave para la transparencia de funciones y del quehacer del Poder Judicial es brindar información pertinente, actualizada y en formatos que cumplan con los requisitos internacionales del adecuado acceso a la información. Esta transparencia contribuye a la construcción de confianza y predictibilidad del acceso a la justicia.

Con el inicio del funcionamiento del Observatorio Judicial en 2021, el Poder Judicial evoluciona hacia la difusión de su información a través de un tablero de datos interactivos, que supone una mejora importante, con la cual se cumple con el compromiso de la institución dentro del IV Plan de Acción de Estado Abierto. Además, se complementa con otra herramienta disponible en la página web de la Dirección de Planificación, denominada Balance General Interactivo, mediante el *software* Power BI, que permite consultar en línea las estadísticas institucionales (cantidad de expedientes entrados, terminados, en proceso y su comportamiento en el tiempo). Los datos se toman de las mismas fuentes que consultan el Sistema Sigma y el Observatorio Judicial. Algunos de los tableros más importantes como duraciones o intervinientes aún se encuentran en construcción.

Esta plataforma contiene un tablero de información de indicadores institucionales en la cual es posible identificar costos, carga de trabajo, litigiosidad, duraciones, productividad y otras herramientas. Todo ello en tiempo real, pues es alimentado directamente desde los sistemas de gestión de cada oficina. Esta característica conlleva el riesgo de que lo que se muestra no sea la totalidad si las oficinas están desfasadas con la actualización de los expedientes en línea. También será susceptible a cualquier error material de digitación (por ejemplo, el año de ingreso) o de omisión de información en los sistemas. Como cualquier sistema de esta naturaleza, éste depende de la calidad de datos que ingrese el personal encargado, por lo que su adecuada implementación requiere un trabajo de capacitación continua y auditoría de datos.

La plataforma permite la descarga en diferentes formatos para su reprocesamiento, cumpliendo así con uno de los requisitos de datos abiertos. Se realizaron videos, capacitaciones virtuales y materiales para explicar cómo se usa, aunque el nivel de conocimiento previo que requiere la plataforma es sin duda una limitante. En la plataforma web se echa de menos una pestaña donde se encuentren disponibles estos materiales de capacitación.

Este Informe reconoce un avance en cuanto a la generación de datos estadísticos actualizados, aunque también sugiere algunos ajustes para un mejor uso y acceso a la información, tomando en cuenta que la mejora continua es un elemento fundamental de este tipo de herramientas. Las siguientes son observaciones derivadas del uso extensivo de la plataforma que se hizo durante la elaboración del Informe por varios investigadores:

- **Filtros:** los filtros centrales del *dashboard* requieren un alto nivel de conocimiento previo de la persona usuaria; por ejemplo, no necesariamente se conoce a qué circuito pertenece una localidad. ¿Cómo podría una persona usuaria verificar si un juzgado de Hatillo pertenece a “X” circuito de San José? El filtro de “anotaciones” es fundamental para delimitar el dato, pero contiene especificaciones técnico-legales que son familiares solo para los especialistas. Además, los filtros no se vinculan con un manual o glosario de términos accesible en la misma plataforma.
- **Series históricas:** el tablero está organizado en filtros por años, y no permite seleccionar varios años para visualizar en un solo gráfico la evolución en el tiempo de los indicadores.
- **Cruces de variables:** en muchos casos, la plataforma no permite realizar cruces que permitan visualizar un mismo indicador en el tiempo, o compararlo para varias oficinas, sino solo para indicadores seleccionados.
- **Indicadores internacionales referentes:** se podría aprovechar la existencia de algunas métricas judiciales de la OECD o del Consejo Europeo para incluir comparaciones o tablas de posición de Costa Rica respecto a esos referentes.
- **Alertas de cambios:** dado que los datos con los que se alimenta el Observatorio pueden cambiar por revisiones posteriores, debería contar con una bitácora pública que alerte actualizaciones, cambios metodológicos, cambios por errores materiales, última revisión de cada área, etc., para que los usuarios puedan confrontar los datos que descargaron en determinada fecha con las actualizaciones.

La evaluación (experiencia de usuario), auditoría de datos, inversión tecnológica y capacitación continuas para esta herramienta serán muy necesarias para que se utilice con todo el potencial que tiene para transparentar la gestión de la institución, tanto para el público externo como para su mismo personal.

del ámbito político. En esta edición no ha sido posible actualizar la base de datos de noticias del Poder Judicial por las restricciones y cierres de la Biblioteca Nacional, donde se revisaban manualmente las ediciones impresas de la prensa nacional. Tampoco fue posible actualizar la base de datos de indicadores territoriales, pues requería un trabajo de procesamiento muy extenso y análisis de comparabilidad de datos con base en la nueva plataforma del Observatorio Judicial.

Desafíos en el ámbito de la gestión administrativa judicial

En esta sección se da seguimiento al avance en la atención de los desafíos en el ámbito de la gestión administrativa judicial identificados en las ediciones anteriores del *Informe Estado de la Justicia* (PEN, 2015, 2017 y 2020). En esos informes se examinó la medida en que diversas instancias del Poder Judicial realizan una gestión eficiente, que ofrezca el soporte, la fiscalización y la dirección suficientes para que la institución cumpla con las funciones encomendadas por la Constitución Política y las leyes respectivas. En esta ocasión, el propósito es discernir si existe evidencia de cambios en la situación descrita en su oportunidad, si los

cuellos de botella que afectan la calidad de la gestión del Poder Judicial fueron resueltos o, en su caso, en qué medida se lograron avances, todo con base en las fuentes de información propias del Poder Judicial.

En términos generales, el *Informe Estado de la Justicia* ha identificado seis desafíos en el ámbito de la gestión administrativa, dos de los cuales han sido tratados desde la primera edición de 2015 (cuadro 6.3). Tratan temas diversos que van desde la confusión entre las funciones de gestión política y dirección gerencial por parte de las instancias que forman la cúpula del Poder Judicial, hasta asuntos relacionados con la gestión del talento humano de este conglomerado institucional.

En este capítulo se traza el estado de situación en el tratamiento de los desafíos en la gestión administrativa del Poder Judicial. En línea con lo ya argumentado en la sección anterior, cabe enfatizar que en algunos casos las fuentes de información judiciales no permitieron identificar con claridad y precisión las tendencias en varios temas.

En el caso del desafío de la capacitación y formación continua del personal, los datos disponibles sobre las actividades de capacitación no estaban completos para el período 2019-2021 y tampoco para todas las unidades de capacitación de los distintos órganos del

► Cuadro 6.3

Resumen de desafíos identificados en el ámbito de la gestión administrativa judicial en las ediciones anteriores del *Informe Estado de la Justicia*

Desafíos	I Informe 2015	II Informe 2017	III Informe 2020
Desconcentración de asuntos administrativos de la Corte Suprema de Justicia	Capítulo 3. “Los veinte años de reformas del Poder Judicial”	Capítulo 2. “Gobierno Judicial”	Capítulo 5. “El Poder Judicial en su función administrativa”
Fortalecimiento de las funciones estratégicas y capacidad de conducción del Consejo Superior		Capítulo 2. “Gobierno Judicial”	Capítulo 5. “El Poder Judicial en su función administrativa”
Fortalecimiento de la aplicación del régimen disciplinario y su gestión de la información		Capítulo 2. “Gobierno Judicial”	Capítulo 2. “Lucha contra la Corrupción dentro del Poder Judicial” Capítulo 5. “El Poder Judicial en su función administrativa”
Mejora en la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos judiciales	Capítulo 3. “Los veinte años de reformas del Poder Judicial”	Capítulo 1. “Seguimiento de hallazgos del Primer Informe”	Capítulo 5. “El Poder Judicial en su función administrativa”
Mejora en los nombramientos de personal y rotación para lograr un mejor servicio a la ciudadanía		Capítulo 4. “La calidad del recurso humano en el Poder Judicial”	Capítulo 5. “El Poder Judicial en su función administrativa”
Ampliación de la oferta, cobertura y calidad de las actividades de capacitación y formación continua		Capítulo 4. “La calidad del recurso humano en el Poder Judicial”	Capítulo 5. “El Poder Judicial en su función administrativa”

Poder Judicial; además, se entregaron con formatos diferentes a los datos referidos a 2018 y años anteriores, lo que dificultó el empate de las series estadísticas. En el caso de la Escuela Judicial se recibieron estadísticas para 2020, con la omisión de indicadores como la matrícula por programa. Aunque se intentó subsanar este vacío, no se recibió respuesta por parte de las instancias responsables, pese a que se cuenta con el Sistema Automatizado de Gestión de Actividades Académicas (SAGA), que tiene capacidad de generar reportes en tiempo real de matrícula y cursos. A mayo 2022, en la página web únicamente aparece el plan de capacitación 2020, por lo cual no se puede ver la evolución temática de las necesidades de capacitación.

El desafío de la desconcentración de funciones administrativas de la Corte Suprema

El gobierno judicial es el conjunto de personas y entidades encargadas de la organización, la definición de políticas y lineamientos y el manejo de recursos del Poder Judicial. El artículo 156 de la Constitución Política asigna esta responsabilidad a la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, la gobernanza no es responsabilidad exclusiva de la Corte, pues cuando esta requiere de cambios legales, la instancia facultada para aprobarlos es la Asamblea Legislativa. Además, el Congreso mantiene su potestad en un ámbito clave de la gobernanza judicial: el nombramiento de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia (*Tercer Informe Estado de la Justicia*). En este apartado se da seguimiento a los indicadores del gobierno judicial para los que se dispuso de información, los cuales están relacionados con el Consejo Superior y la Corte Plena, lo mismo que a los temas de nombramientos de magistraturas y régimen disciplinario a cargo de estos órganos.

Desde la primera edición del *Informe Estado de la Justicia* (2015) se señaló que la concentración de funciones administrativas en la Corte Suprema de Justicia es un importante obstáculo para una gestión eficiente del Poder Judicial y provoca una fusión inconveniente de funciones, pues ejerce como instancia de gobierno, gerencia colectiva y órgano fiscalizador. En efecto, la Corte Suprema de Justicia funciona como una instancia jurisdiccional, y a la vez, como una junta directiva, que tiene a cargo la aprobación de políticas que la rigen y también como una gerencia colectiva del conglomerado institucional, ya que los integrantes se involucran directamente en la dirección de los asuntos administrativos ordinarios del Poder Judicial (PEN, 2020).

En la presente edición del Informe, la principal constatación en este tema es que, con base en la información misma del Poder Judicial, no existe mayor

progreso en la inconveniente situación reportada en ediciones anteriores: se mantiene sin mayores cambios la centralización de la toma de decisiones por parte de la Corte Plena y del Consejo Superior. Incluso podría señalarse que la situación se ha agravado, pues, debido a la atención de la disrupción que supuso la pandemia de covid-19 sobre el funcionamiento de la institución, ambas instancias sufrieron una gran saturación por la cantidad de acciones administrativas que debieron atender.

Durante el período bajo análisis, la Corte Plena tuvo un aumento en la cantidad de asuntos administrativos que experimentó. Específicamente, pasó de 518 a 665 entre 2019 y 2020, entre los que destacan 88 proyectos de ley, seguido de 42 casos de capacitaciones. En el capítulo 5 se detalló el destacado papel de la Corte en la respuesta a la pandemia y en el capítulo 3 se profundizó en la función de nombramientos que desarrolla la Corte. Estas decisiones provocaron una mayor dedicación de los magistrados a la administración.

La comisión dedicada a la desconcentración de funciones de la Corte (Grupo no. 8) creada en 2017 produjo un extenso informe de situación en el que se mapearon más de ochenta potestades asignadas a la Corte por medio de una diversidad de normativa. Este grupo realizó un extenso trabajo de consulta para elaborar una propuesta de reforma que fue presentada en febrero de 2020 con el título “Gobierno Corporativo Judicial”, que sugiere eliminar algunas competencias de la Corte Suprema (sobre todo las relacionadas con la selección y disciplina del personal) y fortalecer la toma de decisiones en los entes técnicos. La comisión dedicada a la reforma de la carrera judicial produjo resultados similares, pues propuso fortalecer el Consejo de la Judicatura como ente técnico para la administración de todas las decisiones relacionadas con los jueces y juezas. Sin embargo, ninguna de estas propuestas han sido aprobadas en la Corte (recuadro 6.2).

Un aspecto fundamental para entender la concentración de funciones administrativas de la Corte está relacionado con la cantidad de trabajo que se realiza en comisiones de muy diversa naturaleza. En el *Informe Estado de la Justicia 2020* se indicó la existencia de comisiones activas con distintas dependencias: un total de 91, de las cuales el 42% dependía directamente de la Corte Plena, mientras que el 16,3% del Consejo Superior, y un 17% del Consejo de la Judicatura, así como el mismo porcentaje para las Comisiones Autónomas.

Durante el período analizado por la presente edición del Informe, la Corte instruyó realizar un análisis profundo del funcionamiento de las comisiones, debido a la reactivación de un debate en el pleno sobre cómo deberían estar integradas, quiénes tienen

▮ Recuadro 6.2

Comisiones de reformas urgentes del Poder Judicial: balance después de cinco años

Desde octubre de 2017 el Poder Judicial ha puesto en marcha el “Proyecto de reformas urgentes” con el objetivo de acordar e implementar medidas que lo modernicen, fortalezcan su independencia y abonen a su correcto funcionamiento (Poder Judicial, 2020). Para su puesta en marcha se constituyeron diez comisiones o grupos de trabajo bajo la coordinación de un magistrado o magistrada, para dar seguimiento a los temas fundamentales.

En 2018 se aprobó el Reglamento para el Conocimiento, Discusión y Aprobación de Reformas Urgentes, que luego fue modificado en 2019 (acta de Corte Plena n° 44-2019), con la intención de normar las intervenciones y la aprobación de las reformas propuestas a la Corte para que fueran expeditas.

A partir de un mapeo de las Actas Constitutivas de cada comisión, se recopilaron treinta productos propuestos al inicio del proyecto y, para el cierre de la elaboración de este documento, se contabilizaron catorce propuestas aprobadas por la Corte Plena, según la vista general de la página web “Un mejor Poder Judicial”. En el *Informe Estado de la Justicia 2020* se habían consignado siete aprobadas. Dicho requisito de aprobación en la Corte no implica que los cambios se estén llevando a cabo; por ejemplo, la propuesta de Ley para la Carrera Fiscal del Ministerio Público se aprobó y se presentó a la Asamblea Legislativa, pero no ha sido prioridad del Congreso. En la misma situación se encuentra el proyecto de reforma legal al “Procedimiento para juzgar a los miembros de los Supremos Poderes”, aunque la versión bajo el expediente n° 22.078 es considerada por el Poder Judicial como sustancialmente distinta a la presentada en un inicio.

Se identifican como productos aprobados: la “Guía general para la unificación del procedimiento disciplinario administrativo en el Poder Judicial”, la propuesta de reforma a las “Reglas prácticas del Tribunal de Inspección Judicial” y la aprobación de las “Reglas prácticas para el ejercicio de la potestad disciplinaria, por parte de la Corte Suprema de Justicia”, un “Protocolo para la realización de audiencias orales por medios tecnológicos en materia disciplinaria”, un Código de Ética Judicial¹, el reglamento sobre la “Regulación para la prevención, identificación y la gestión adecuada de los conflictos de interés en el Poder Judicial”, una campaña de difusión con los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, la estrategia para

formalizar el diálogo permanente del Poder Judicial con la sociedad civil y el “Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño del Poder Judicial”.

Para finalizar, son leyes de la República la Ley 9699 de Responsabilidad Penal de la Persona Jurídica, también incluida en la agenda de incorporación del país a la OECD; y se considera como parte del trabajo en estas comisiones los aportes a la Ley 9769 contra la delincuencia organizada.

En cuanto a los productos rechazados, sobresale el que se refiere a uno de los asuntos más discutidos en los últimos años: los criterios de selección de magistrados. En este caso, los productos presentados por el grupo de trabajo no. 1 fueron rechazados por una mayoría de los magistrados y magistradas. Según se constata en las actas de la Corte Plena, la justificación para estos rechazos deriva de “ejercicios de autocontención” y extensas discusiones sobre posibles intromisiones a las potestades legislativas. De lo presentado por esta Comisión se acordó enviar tres temas como recomendaciones (y no un proyecto) a la Comisión de Nombramientos de la Asamblea Legislativa: la apertura a un concurso público (que ya existe), la inclusión de principios de paridad de género y una reforma constitucional a la edad requerida para la magistratura.

Cuatro productos clave no presentan la correspondiente aprobación en la Corte: i) Propuesta de reformas al Capítulo de Régimen Disciplinario y normas conexas a la Ley Orgánica del Poder Judicial, ii) Plan para concentrar la Corte en aspectos macro de gobierno, iii) Reforma a la carrera de la Defensa Pública y iv) Propuesta de reforma al artículo 28 Ley Orgánica del Poder Judicial y Estatuto del Servicio Judicial (cuadro resumen en el capítulo 1).

Con respecto a la información disponible en el sitio web, cabe mencionar que el último comunicado de prensa sobre el avance de cada producto propuesto por las mesas de trabajo es el del 11 de septiembre de 2018, a lo que se suma que no todos los informes de cierre de cada comisión brindan la misma información en forma y fondo sobre los avances o resultados de sus propuestas. Por ello, se identifica una debilidad en cuanto a la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la información para el seguimiento ciudadano de estas iniciativas.

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

¹ Tres productos de la Comisión de Régimen Disciplinario no estaban incluidos en su Acta Constitutiva y mandato original, pero sí se enlistaron como parte de los productos aprobados por esa Comisión. Con ellos, los productos totales ofrecidos por las comisiones ascenderían a 33, en lugar de 30.

derecho a voto y voz, y cuáles son sus resultados. Producto de este análisis se presentó el informe de comisiones conocido en la sesión de Corte Plena 42-2020 y publicado en oficio 15-702-2021, que contabilizó un total de 108 comisiones distribuidas del siguiente modo: 6 consejos consultivos, 72 comisiones institucionales activas, 8 interinstitucionales activas, 2 internacionales activas, 8 comisiones sin información, 2 programas institucionales, 3 representaciones internacionales y 7 bajo el apartado “otros”. En esta lista se indicó que dos comisiones se reportaron desintegradas y diez inactivas. También se menciona que algunas subcomisiones actúan en la práctica como comisiones, por el volumen de trabajo y autonomía; con ellas la lista sumaría ocho más.

Cabe señalar que la participación de los integrantes de la Corte puede ser tan amplia como el caso de un magistrado que integra 18 comisiones simultáneamente, sin contar las que atiende como suplente. Los magistrados de la Sala Primera integran un total 39 comisiones, los de la Sala Segunda un total de 45, los de la Sala Tercera un total de 28 y los de la Sala Constitucional un total de 22. Por fortuna, de momento pocas cumplen con el requisito reglamentario de sesionar una vez al mes, de lo contrario no les quedaría tiempo para trabajar en algún otro asunto.

El citado informe realiza 47 recomendaciones que, en términos generales, se orientan a sugerir la eliminación, fusión o adaptación de algunas de las comisiones; que una distribución entre personas magistradas sea más equitativa; y que el Archivo de la Corte mantenga una lista actualizada de comisiones activas, entre otras.

Una vez presentado el Informe en la Corte Plena, este órgano acordó avocarse en una próxima sesión, al conocimiento y discusión de la propuesta de Reforma Integral al Reglamento General de Comisiones del Poder Judicial, que no se había aprobado al momento de la edición de este Informe.

Es necesario recordar que la constitución de una comisión responde a un acuerdo de Corte debido a las necesidades institucionales, y solo siete de ellas son creadas mediante ley o decreto. Se cuenta con un Reglamento de Comisiones del año 2000, cuyo incumplimiento ha sido señalado por el auditor de la institución (512-44-AEE-2014) en aspectos como sesionar de manera ordinaria por lo menos una vez al mes y extraordinariamente, cuando lo convoque la persona que preside o coordina la comisión (artículo 16); comunicar a la Corte Plena la inasistencia e incumplimiento de las personas que integran una comisión (artículo

13); dar seguimiento a los acuerdos de las comisiones (artículo 15); mantener actualizadas las actas (artículo 17); emitir dictámenes, informes y recomendaciones sobre la labor encomendada (artículo 19); presentar a la Corte Plena el informe trimestral de las actividades que realiza (artículo 21).

Otro mecanismo de concentración de funciones administrativas en la Corte es la figura del avocamiento, que permite trasladar asuntos del Consejo Superior hacia la Corte para su decisión final. El avocamiento requiere de cinco magistrados solicitantes para que el asunto pase del órgano competente a la Corte. Esta figura restringe la descentralización de la toma de decisiones administrativas, pues en la práctica la Corte puede decidir sobre cualquier asunto². A partir de 2019 se establece el control para dar seguimiento a este dato, y durante el año 2020 se registraron tres avocamientos. A ello se suman las decisiones que el Consejo Superior decide consultar a la Corte por el alcance de los temas.

El desafío del fortalecimiento de las funciones estratégicas y la capacidad de conducción del Consejo Superior

Un segundo desafío no resuelto en el ámbito de la gestión administrativa del Poder Judicial refiere al Consejo Superior. Los sucesivos Informes han señalado la necesidad de fortalecer su capacidad estratégica y de conducción, a fin de alivianar la carga administrativa que finalmente recae en la Corte Plena, de manera que se cumpla con el objetivo de la reforma judicial de finales de siglo pasado, tendiente a desconcentrar funciones de gestión asumidas por la Corte.

El presente Informe no halló evidencia de avances en el fortalecimiento del Consejo Superior. Por el contrario, la información disponible sugiere que sigue saturado por la microadministración y su agenda está cargada de gran cantidad de asuntos puntuales que impiden un funcionamiento ágil y oportuno. Es fundamental señalar que al PEN-Conare se le dificultó el seguimiento al funcionamiento de esta instancia, con el fin de obtener un dictamen robusto en relación con lo reportado en el *Informe Estado de la Justicia 2020*, con datos actualizados en esa oportunidad al 2018, debido a que la información facilitada por el Poder Judicial sobre la matriz de indicadores de seguimiento solamente contempló el año 2020 y varió la manera de presentar la información, lo que no hizo posible la comparación y reconstruir series temporales. Además, desde 2018 no se encuentran informes de labores en la página web del Consejo Superior.

² Para más detalles véase el *Primer Informe Estado de la Justicia 2015*.

El Consejo Superior atendió 1.339 casos administrativos en 2021³, 4.493 en 2020, comparado con casi la mitad en 2019: 2.194. En distintas ediciones del Informe se ha reportado una sobrecarga de trabajo en el Consejo Superior, sobre todo por saturación de asuntos de tipo microadministrativo y la cantidad de temas que se resuelven en dicha instancia supera sus capacidades de toma de decisiones.

Al analizar la cantidad de acuerdos en el Consejo Superior, se identificaron un total de 2.550 en el año 2020. Al desglosar los acuerdos por tipo de asunto queda claro que las sanciones disciplinarias representaron la mayor cantidad, 399 y, en segundo lugar, 294 demandas (gráfico 6.1).

Otro aspecto relevante para entender la capacidad de fortalecer funciones estratégicas del Consejo Superior es por medio de los mecanismos para dar seguimiento a las políticas institucionales. En este aspecto, se destaca que existen ocho oficinas y comisiones que se encargan de generar la información, y este indicador representa la suma de los informes brindados por cada una de ellas. No obstante, se debe reconocer que no son *per se* mecanismos de seguimiento, sino que consisten en informes generados por las distintas oficinas. De acuerdo con los porcentajes de avance de las metas estratégicas de las políticas institucionales 2021, las políticas de participación ciudadana, hostigamiento sexual y justicia abierta destacan por ser las tres que registran el menor porcentaje de cumplimiento: 95%, 96% y 96,3%, respectivamente. Del resto de las políticas establecidas, según lo indicado por cada una, en seis casos el nivel de cumplimiento fue del 100%.

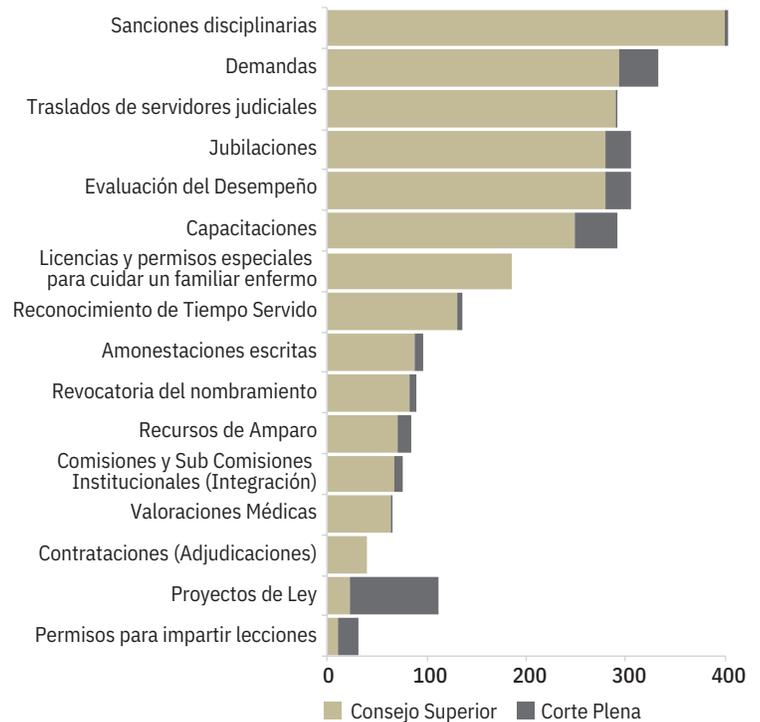
El desafío de hacer más eficiente y oportuno el funcionamiento del régimen disciplinario

En ediciones anteriores del *Informe Estado de la Justicia* (PEN, 2017 y 2020) se ha señalado la necesidad de fortalecer la aplicación efectiva del régimen disciplinario del Poder Judicial y de lograr mejoras sustanciales en la gestión de la información referida al funcionamiento de este régimen, tanto por razones de evaluación de desempeño como de transparencia institucional. Se señalaron deficiencias importantes en temas el diseño institucional para la aplicación del régimen disciplinario, debido a la dispersión de funciones, y debilidades en la gestión de la lucha contra la corrupción dentro del Poder Judicial.

De igual manera que en los asuntos anteriores, la información disponible no parece apuntar avances

Gráfico 6.1

Cantidad de acuerdos en la Corte Plena y Consejo Superior, según tipo de asunto^{a/}. 2020



a/ La Secretaría General de la Corte indica que esta información no lleva todos los asuntos incluidos en el acta, solo los que se conocen con más frecuencia.

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

significativos en la resolución de estos temas. No obstante, debe reconocerse que el dictamen de la presente edición sobre el tema no es definitivo pues, para analizar la aplicación del régimen disciplinario, el Informe tuvo acceso a una cantidad limitada de indicadores de seguimiento. En cuanto a la mejora en la gestión de información, no se reportan avances que permitan una trazabilidad por casos, aunque el Poder Judicial comunicó que está realizando reformas al sistema de reportes (Oficio de la Secretaría de la Corte N° 10960-19).

En el caso de la mayoría del personal judicial, los asuntos disciplinarios son llevados al Tribunal de Inspección Judicial, cuando las faltas superan los quince días de sanción. Para 2020, el personal denunciado fueron 3.146 personas, esta cifra es similar a la reportada para el año 2019: 3.246 denuncias. Tal volumen implica modificaciones en relación con años anteriores; asimismo, supera el número promedio de denuncias recibidas en el periodo 2017-2020: 2.758 casos.

³ Este dato corresponde a los casos registrados para el primer trimestre de 2021. La fecha de la corte es 12 de marzo 2021.

La mayor parte de las denuncias en 2020 corresponden a personal en puestos judiciales (1.523). Sin embargo, en 2019 aumentó considerablemente el personal administrativo y en el año 2020 llama la atención el vacío de información relacionado con esta variable. Si no se puede indicar cuál es la población judicial más vulnerable, es difícil que estas estadísticas de la Inspección Judicial puedan ser utilizadas como alerta temprana o que alimente un sistema de verificación y atención de riesgos (gráfico 6.2a).

Las resoluciones indican un aumento claro entre 2016 y 2020 en la cantidad de “otras resoluciones”, pero no se detalla lo que incluye esta categoría; le siguen, en 2020, los resultados de “sin lugar” y “con lugar”, con 500 y 426 casos, finalmente se registran las “apelaciones” con 189 asuntos (gráfico 6.2b). En 2017, el *Informe Estado de la Justicia* reportó que el 14% de casos ingresados a la Inspección tenían una resolución “con lugar” y se calificaba con una baja capacidad de sanción efectiva. Para 2020 este porcentaje disminuyó a un 9,4% del total.

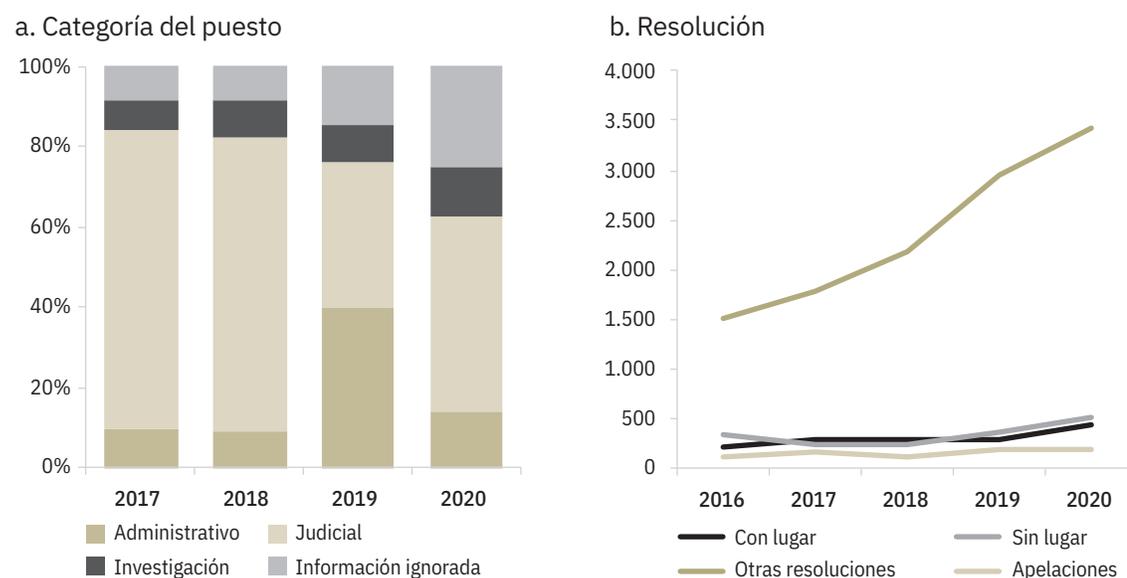
De acuerdo con los datos disponibles hasta 2018, las sanciones, según la indicación de la norma sobre cuya base se impone la sanción, se concentran en amonestaciones y suspensiones. En 2018 hubo 200 suspensiones, 60 amonestaciones escritas, 59 revocatorias de nombramiento y 48 advertencias. Desde el año 2013

se identifica una tendencia creciente en la cantidad de suspensiones, en 2016 se llega al punto más alto con 238 y desde entonces la tendencia ha sido a la baja. Este indicador sobre el tipo de sanciones no fue actualizado en la matriz de seguimiento, debido a que se está trabajando en una mejora en el sistema del Tribunal de Inspección Judicial. Lo mismo que el indicador de faltas contra la ética pública (CEP), que se contabiliza con un código aparte, pero aún no se está disponible. Es necesario reiterar que los temas disciplinarios generan una importante carga en el Consejo Superior y en la Corte Plena, como se vio en el gráfico 6.1.

Este Informe le da seguimiento a la cantidad de visitas realizadas a oficinas y despachos judiciales por parte de la Inspección Judicial. La información puesta a disposición del PEN señala que se realizaron un total de 67 visitas a nivel nacional durante 2020; en este caso, cabe indicar que las visitas que se habían programado para el primer semestre de 2020 no se realizaron por completo producto de la emergencia generada por la pandemia de covid-19. En 2019, este indicador reportó 210 visitas, y en 2018, 121. Es decir, si bien se cumplieron las visitas estipuladas en el segundo semestre, en 2020 se reportaron menos de la mitad que en 2019. En los años previos se venían presentando números bajos, considerando que la institución tiene 846 oficinas en todo el país (E⁴: Alfaro, 2018).

Gráfico 6.2

Personal denunciado, según categoría del puesto y tipo de resolución. 2016-2020



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

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

El desafío de la mejora en la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos judiciales

La posibilidad de que el Poder Judicial pueda tutelar los derechos de la población y cumplir con el mandato de un estado democrático de derecho de impartir justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas está directamente relacionado con su capacidad de disponer de los recursos humanos y financieros para la prestación de sus servicios.

En un contexto de restricción presupuestaria del país en general y de cambios en la demanda de servicios al Poder Judicial en lo específico, es de especial relevancia examinar el comportamiento del presupuesto judicial y de la planilla. En el marco de las restricciones presupuestarias se enmarcan en una serie de normativas aprobadas recientemente para reducir el alto déficit fiscal y el endeudamiento público, que incluyen (E: Mora, 2022 y Valverde, 2022):

- Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, que incluye la regla fiscal, es decir un tope de crecimiento presupuestario al año.
- Congelamiento de plazas por parte de la STAP.
- Pago del IVA por bienes, servicios o transferencias.
- Normas de ejecución presupuestaria: no se puede cambiar entre partidas o programas sin tener que presentar un presupuesto extraordinario a la Asamblea Legislativa.
- Aprobación de nuevas leyes y competencias para el Poder Judicial sin asignación presupuestaria (Ley de bienestar animal, Justicia Restaurativa).
- A partir de la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas se incluyen las leyes especiales dentro del límite de crecimiento o regla fiscal. De esta manera, si se aprobaran leyes especiales con recursos frescos asignados para ellas (Ley de sociedades del OIJ), no pueden sobrepasar el límite de crecimiento establecido por el Poder Ejecutivo.
- Contenido económico para hacer frente a la pandemia de covid-19 (ajustes extraordinarios en 2020 y 2021, y en la elaboración del presupuesto 2022). Colaboración presupuestaria de la CNE.

Esta edición del Informe procuró aproximarse al tópico de la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos judiciales. La información disponible, si bien

es útil para efectos descriptivos, no permite formular un dictamen sobre el tema. En síntesis, no es posible saber si el Poder Judicial, en condiciones fiscalmente restrictivas, está logrando una mayor eficiencia y eficacia, pues los indicadores solo permiten identificar tendencias globales, no la aplicación o uso de los recursos en ámbitos específicos de la gestión judicial en relación con ciertos objetivos de desempeño definidos con anterioridad. En el futuro es relevante hacer la correlación respectiva entre las variaciones en recursos y los indicadores de desempeño de las distintas áreas, de tal forma que se pueda medir el impacto de las restricciones en el servicio de justicia.

Los principales hallazgos descriptivos en este tema son cuatro:

- El presupuesto en términos reales del Poder Judicial se redujo durante el período 2019-2021. En 2021 fue un 7% menor que en 2017, después de cuatro años de tendencia de disminución real.
- El costo por funcionario en 2020 era, en términos reales, superior al de 2015, generando presiones adicionales sobre otros rubros presupuestarios de carácter operativo y de inversión de capital.
- La planilla del Poder Judicial continuó aumentando en 2020, último año para el cual fue posible tener datos.
- Pese a las restricciones presupuestarias fue posible localizar rubros con importante subejecución, un probable indicador de la existencia de áreas de mejora en la eficiencia de la gestión.

Estas cuatro constataciones deben correlacionarse con un hecho que, pese a ser tratado en la próxima sección, es relevante para el tópico de la eficiencia y eficacia en la gestión judicial, a saber, que los indicadores agregados de volumen de trabajo y mora judicial tuvieron una nueva evolución negativa durante el período bajo análisis. Vistos en su conjunto, parece sugerir la existencia de pocos avances significativos en materia de la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos judiciales, aun cuando el nuevo contexto de crisis fiscal los urge. Se trata, sin embargo, de una impresión sugestiva, pues la insuficiente evidencia empírica ocasionada por los vacíos de información en las estadísticas judiciales impide formular un dictamen robusto que correlacione partidas de gasto específico con indicadores de gestión de esas áreas. Por ejemplo, en el Informe “El costo de la justicia” elaborado por la Dirección de Planificación, cuya edición más reciente es de 2019, no

se mencionan indicadores de desempeño, y, viceversa, en los informes estadísticos de la misma Dirección no se señala la inversión presupuestaria por área de trabajo. Estos vacíos apuntan una deficiencia estratégica en la conducción del Poder Judicial que, como se señaló al inicio del capítulo, es urgente remediar, en vista de que el adverso contexto fiscal se prolongará en los años venideros.

En el presente acápite se repasa la evidencia con la que se pudo contar y que fundamenta los hallazgos descriptivos arriba señalados. El primer punto relevante es la adversa situación presupuestaria por la que atraviesa el Poder Judicial, un contraste claro con la época de expansión registrada durante los años 2010-2018. Tal situación había sido ya adelantada en la anterior edición del Informe (2020), cuando se señaló que había indicios del fin de ese ciclo expansivo. Este Informe confirma, en efecto, esa conclusión tentativa: en los últimos tres años (2019, 2020 y 2021) se ha observado una reducción en los recursos financieros reales con que el Poder Judicial contó (gráfico 6.3).

Pese al nuevo contexto de reducción presupuestaria, aumentó el costo por funcionario, medido por el presupuesto ejecutado entre la cantidad de personas

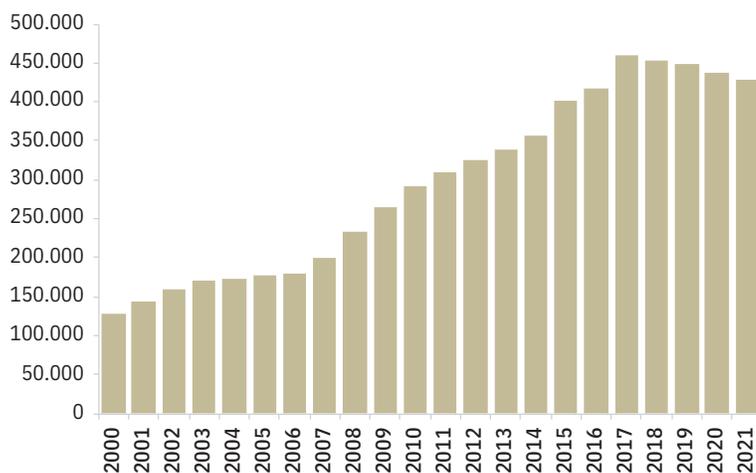
que labora en la entidad en un año determinado (gráfico 6.4). Entre los años 2000 y 2020 se pasó de 5 millones por funcionario a una cifra de 30 millones por funcionario. Ello refleja un aumento en la inversión del capital humano de la institución, pero, en el contexto adverso actual, significa más presiones financieras, pues reduce la disponibilidad de recursos en otros rubros necesarios para el buen funcionamiento del Poder Judicial. De acuerdo con la Dirección de Planificación, en 2020 un 85,1% del presupuesto total estuvo dedicado al personal, cifra que representó un 83,4% en 2018.

La variación del presupuesto tiene afectaciones diferenciadas por rubros o partidas presupuestarias. Entre los años 2018 y 2020 se dieron restricciones en las partidas de bienes duraderos y transferencias de capital, donde se incluye el rubro de las construcciones, que son las que se reflejan en las disminuciones del presupuesto. A pesar de ello, se logró inaugurar la nueva torre en San José y está por concluirse una nueva instalación en Puntarenas, pero se frenó el crecimiento en construcción de infraestructura. Otras de las partidas donde se dieron disminuciones fue en servicios de capacitación, contratos de alquiler de edificios, servicios de mantenimiento y vigilancia, y se tomó una decisión

► Gráfico 6.3

Evolución del presupuesto real^{a/} del Poder Judicial. 2000-2021

(millones de colones de 2015)



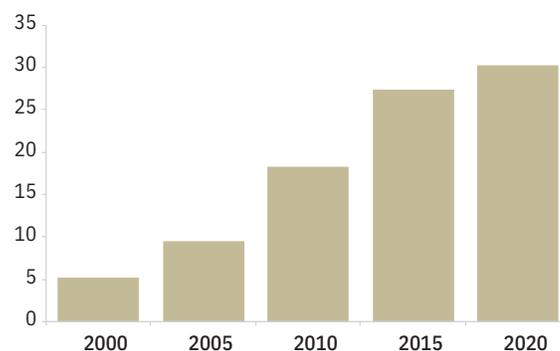
a/ Corresponde al presupuesto asignado incluyendo las modificaciones presupuestarias realizadas durante cada año, deflactado con índice de precios al consumidor (IPC) en colones de 2015.

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

► Gráfico 6.4

Costo promedio por funcionario del Poder Judicial. 2000-2020

(millones de colones)



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

institucional de recortar gastos en los servicios de salud.

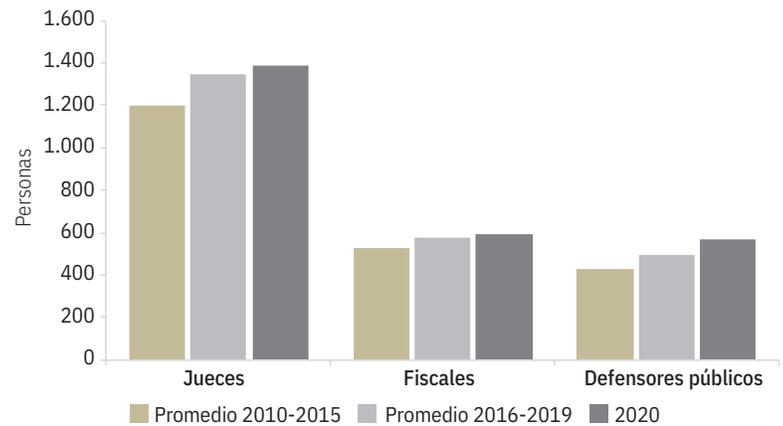
Uno de los factores que elevó el peso de la planilla dentro del conjunto del presupuesto judicial fue el hecho de que en el año 2020 (último para el cual fue posible obtener datos) de nuevo aumentó el personal que labora en el Poder Judicial, sobre todo en los operadores de justicia. La partida de remuneraciones continuó mostrando un crecimiento, particularmente en el programa de “Servicio Jurisdiccional” en 2018, para los programas que asignan recursos al OIJ y al programa de “Dirección y administración” en 2019 y para 2020 el crecimiento se concentró en los programas relacionados con la Defensa Pública y el Ministerio Público. El mayor crecimiento se dio en la cantidad de jueces (gráfico 6.5). En el año 2020, estos representaban el 55% de los puestos, mientras que los fiscales y los defensores públicos un 23% y 22%, respectivamente. Cabe precisar que, históricamente, los mayores aumentos en el personal del Poder Judicial se han concentrado en puestos administrativos y auxiliares, pero no fue posible tener este desglose para el período bajo análisis por la presente edición del Informe.

El aumento en el personal también se vio acompañado por un incremento en los presupuestos en los mismos tipos de puestos. El mayor monto ordinario y extraordinario se asigna a la judicatura (71.8 mil millones de colones). Por otro lado, los defensores públicos cuentan con la menor asignación (24.7 mil millones de colones), monto similar al de los fiscales (cuadro 6.4). Por su parte, la cantidad de jueces en primera instancia por cada 100.000 habitantes también ha tenido un aumento importante: entre los años 2000 y 2020 ha tenido un aumento de 17 a 28 jueces (87%). En resumen, los datos disponibles sugieren que hasta 2020 se generó una fuente de presión financiera importante sobre el Poder Judicial debido a un menor presupuesto asignado, un mayor costo por funcionario y un crecimiento sostenido de la cantidad de personal.

No es hasta 2021 que se nota con claridad una reducción en la partida de remuneraciones, producto de la aplicación de la normativa legal descrita al inicio de este acápite. A diferencia de años anteriores (2019 y 2020), cuando no había tendencia clara en el comportamiento de la partida de remuneraciones en los distintos programas institucionales, en 2021 hubo una disminución generalizada del gasto en esta partida. Nótese, por otra parte, que la disminución de gasto en otros rubros como la adquisición de bienes duraderos y, en especial, las transferencias de capital, inició antes que las reducciones en las remuneraciones y continuó disminuyendo, especialmente en el programa que asigna recursos a “Dirección y administración”.

► Gráfico 6.5

Cantidad de personal, por tipo de puesto, según periodos. 2010-2020



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

► Cuadro 6.4

Presupuesto asignado, por clase de puesto. 2020 (millones de colones)

Puesto	Ordinario	Extraordinario
Jueces	71.867	1.024
Fiscales	29.704	133
Defensores públicos	24.770	200

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

Ello sugiere que se emplearon como variable de ajuste para mantener el equilibrio presupuestario general y, en particular, el aumento en el peso de las remuneraciones (gráfico 6.6).

La disminución en términos reales del presupuesto judicial no afectó de manera homogénea a las distintas instancias del conglomerado institucional. Dado el contexto de restricción fiscal, el presente Informe exploró el tema de la ejecución presupuestaria con el fin de identificar áreas específicas en las que no se estuviesen ejecutando todos los recursos asignados. En particular, interesó determinar si había áreas que sistemáticamente subejecutan su presupuesto anual. Se trata de un tema importante pues, por un lado, sugeriría la existencia de ámbitos de la gestión judicial susceptibles a mejoras en la eficiencia de la ejecución de los recursos y, por otra, abriría posibilidades a la institución para reasignar esos recursos a otros ámbitos de urgencia o prioridad que los están requiriendo.

► Gráfico 6.6

Cambios interanuales en el presupuesto^{a/} del Poder Judicial, por programa y partida, según año. 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020 y 2020-2021

(millones de colones)

Año	Partida presupuestaria	Programa					
		Atención y Protección de Víctimas y Testigos	Defensa Pública	Dirección Administración y Otros	Ministerio Público	Organismo de Investigación Judicial	Servicio Jurisdiccional
2018	Remuneraciones	440	4.260	3.079	2.159	4.527	12.353
	Servicios	31	180	1.966	145	191	3.980
	Bienes duraderos	-23	-265	-1.068	-3.045	-3.969	515
	Materiales y suministros	65	11	64	1	-270	-25
	Transferencias corrientes	10	25	203	25	25	72
	Transferencias de capital	0	0	-12.079	0	987	0
	Cuentas especiales	-25	0	0	0	2	0
2019	Remuneraciones	233	403	1.114	425	2.307	-164
	Servicios	-268	-23	-406	-11	349	-671
	Bienes duraderos	-21	-39	-2.588	-78	-7	-490
	Materiales y suministros	-43	-7	153	25	609	-11
	Transferencias corrientes	42	178	472	234	408	714
	Transferencias de capital	0	0	-4.252	0	0	0
	Cuentas especiales	27	0	0	0	-2	0
2020	Remuneraciones	-92	986	-584	1.179	-1.040	-191
	Servicios	-40	-6	-1.130	23	424	2
	Bienes duraderos	277	61	-266	122	-593	0
	Materiales y suministros	-25	-3	-78	-11	-310	-46
	Transferencias corrientes	20	109	-506	179	291	827
	Transferencias de capital	0	0	-314	0	0	0
	Cuentas especiales	13	0	0	0	0	0
2021	Remuneraciones	-396	-1.226	-192	-857	-4.395	-1.989
	Servicios	-71	-138	-1.270	400	499	156
	Bienes duraderos	-154	-84	-2.319	-286	-680	-332
	Materiales y suministros	-9	-9	-229	-3	-418	-26
	Transferencias corrientes	0	56	-2.467	42	-113	684
	Transferencias de capital	0	0	343	0	-20	0
	Cuentas especiales	-2	0	0	0	-2	0

Diferencia interanual en el presupuesto en millones de colones

-12.079  12.353

a/ Corresponde al presupuesto asignado de ley, sin incluir las modificaciones presupuestarias realizadas durante cada año.

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

Tanto durante los años previos a la pandemia, cuando el Poder Judicial vivía una época de expansión presupuestaria, como hasta el año 2020, en plena disminución de recursos, fue posible localizar áreas de subejecución sistemática de los presupuestos anuales. Durante el cuatrienio 2017-2020, para el conjunto de los distintos programas que abarca el presupuesto del Poder Judicial, la partida donde se registró el mayor monto subejecutado fue en la de bienes duraderos. En ese período se registró una subejecución promedio

de 9.187 millones al año en esa partida, seguida de un promedio de 6.645 millones al año en la partida de servicios y 4.137,5 millones en promedio al año en la de remuneraciones⁵. Estas áreas sugieren problemas en la contratación y rotación de personal, o de compras de bienes (vehículos, equipo, terrenos, etc.), en los que se debe cumplir con un procedimiento administrativo que puede demorarse, y por ello no se logra realizar el mismo año que se presupuestó. Otras explicaciones tienen que ver con que los gastos son incluidos en los

5 Para el cálculo de la subejecución no se considera el presupuesto comprometido, como típicamente calcula la subejecución el Poder Judicial. Esto se debe a falta en la disponibilidad de este dato para una serie histórica y a que en el presupuesto asignado con modificaciones es la variable que mide mejor la asignación presupuestaria que hace el país pues corresponde a la magnitud de la autorización de gasto del Ministerio de Hacienda al Poder Judicial.

donde aún es posible mejorar la gestión financiera porque presentan subejecuciones históricas o inerciales. Ciertamente, no son las que cuentan con los presupuestos más grandes; en conjunto, estos remanentes sí podrían beneficiar otras prioridades institucionales.

En las difíciles condiciones presupuestarias por las que atravesó el Poder Judicial durante el período analizado en el presente Informe, lo ideal hubiese sido un cambio en las tendencias que anteriores ediciones habían señalado en relación con la producción y la productividad judiciales. En esas ediciones se señaló que, durante la segunda década del siglo XXI, la productividad por juez, medida por casos terminados, y la mora judicial, medida por el circulante, estaban aumentando pese a que el volumen de casos ingresados al Poder Judicial venía disminuyendo. En efecto, y como se explicó en esos Informes, la jurisdicción de Cobro Judicial amplifica esas estadísticas poco satisfactorias, pero incluso eliminando el efecto de los casos de cobro, se mantienen dichas tendencias en casi todas las materias (PEN, 2015, 2017, 2020).

En las actuales condiciones, tal comportamiento agregado en el “*delivery*” del Poder Judicial podría ocasionar que recortes en el presupuesto se trasladen a disminuciones correlativas en la atención de casos, por ende, en el acceso a la justicia. En cambio, un giro en las tendencias apuntadas, por ejemplo, hacia una reducción de la mora judicial y la disminución del costo del circulante, permitirían absorber, al menos en el corto plazo, la reducción presupuestaria mediante una mejora de los indicadores agregados en la prestación de servicios.

La información a la que tuvo acceso el Informe sugiere, lamentablemente, que las tendencias negativas en la mora judicial y en la declinante productividad de los jueces se perpetuaron durante el período 2019-2021, sobre todo en 2020, que fue el primer año de pandemia (capítulo 5). Este tema se trata con más profundidad en la próxima sección, pero constituye una pieza de información importante, pues sugiere dificultades para efectuar un uso más eficiente de los cada vez más escasos (y disputados) recursos con que cuenta el Poder Judicial.

El desafío de mejorar el perfil de nombramientos y reducir costos del proceso de selección

Anteriores ediciones del Informe han avanzado en el estudio de la gestión del talento humano en el Poder Judicial. Se ha considerado que este tema es de especial importancia para la capacidad de impartir una justicia pronta, cumplida e igual para todos. Desde esta perspectiva, los *Informes Estado de la Justicia* de los años

2017 y 2020 pudieron trabajar con fuentes inéditas del Poder Judicial para anotar temas relevantes de la gestión del talento humano que pudieran estar afectando esta capacidad. En el capítulo 3 de este Informe se presenta un análisis a profundidad sobre los nombramientos realizados en la Corte Plena y el Consejo Superior.

En este desafío, la información de la que dispuso el presente Informe sugiere la existencia de mejoras en la capacidad de nombramientos de personal, lo que a su vez puede ser indicativo de una mejora en la planificación del recurso humano. Esto se mide recopilando la cantidad de plazas nuevas nombradas sobre la cantidad total de puestos nuevos.

De acuerdo con la Dirección de Gestión Humana, en 2020 se nombraron 220 plazas vacantes ordinarias, asignadas en cuatro programas presupuestarios: Programa 926: 17 plazas; Programa 927: 133 plazas; Programa 928: 7 plazas y Programa 9830: 63 plazas. Lo anterior implica que se cumplió al 100% la planificación del recurso humano, nombrando cada una de las plazas disponibles. Lo mismo se evidenció en 2019, contrastando con un 95% en 2018 (cuadro 6.5).

En cuanto al presupuesto asignado para estas actividades de reclutamiento y selección, entre los años 2018 y 2020 el promedio fue de un 77,3%, con el mayor porcentaje de ejecución en 2019 (82,3%). El presupuesto planeado para 2020 fue de 31,9 millones de colones y el presupuesto ejecutado de 23 millones de colones. Esto se reflejó en un dato relevante: entre 2018 y 2019 el costo del proceso de reclutamiento y selección por candidato pasó de 574.693 colones a 762.315 colones (un aumento de 187.622 colones, 32,6%). A pesar de ello, esta cifra se redujo en 602.190 colones en el año 2020, de ahí que los superávits reportados en el gráfico 6.6, aunque sistemáticos, sean relativamente pequeños.

Es notable la reducción de dos meses en los tiempos de selección de puestos policiales entre 2017 y 2018. En el caso de profesionales, por el contrario, aumentó el número de meses, de tres en 2018 a cuatro en 2020. Una vez realizada la selección, el porcentaje de personas que aprueban el período de prueba es alto, de al menos el 98% desde que hay registros en 2016. Finalmente, en el año 2020 las personas que participaron en los procesos de reclutamiento y selección contaban con un 93,8% de preparación, cifra muy superior a lo indicado en años anteriores (cuadro 6.6). Esta cifra se entiende como el cálculo de personas que cumplen con los requisitos establecidos (a nivel académico y legal) desde el cartel de la publicación de cada convocatoria publicada en el año en comparación con la cantidad total de inscripciones registradas.

En cuanto a los puestos de carrera judicial, el porcentaje de cumplimiento de la planificación del recurso

► Cuadro 6.5

Indicadores de reclutamiento y selección de personal del Poder Judicial. 2016-2020

Indicador	2016	2017	2018	2019	2020
Porcentaje de cumplimiento de la planificación del recurso humano	99,0	100,0	95,0	100,0	100,0
Porcentaje de cumplimiento del presupuesto asignado a las actividades de reclutamiento y selección			77,0	82,3	72,5
Costo del proceso de reclutamiento y selección por candidato (colones)	526.057	545.627	574.693	762.315	160.125
Duración de los procesos de selección:					
Puestos policiales	15 meses	12 meses	10 meses		
Auxiliar de seguridad	8 meses	8 meses	8 meses		
Puestos gerenciales	3 meses	3 meses	3 meses		
Profesionales	3 meses	3 meses	3 meses		4 meses
Porcentaje de personas que aprueban el periodo de prueba	100,0	98,0	98,0	99,4	99,8
Porcentaje de preparación de los candidatos que participan en los procesos de reclutamiento y selección	71,0	66,0	71,0	70,1	93,9

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

► Cuadro 6.6

Indicadores de selección personal en Carrera Judicial. 2016-2021

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

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

humano también ha sido alto: 97,4% en 2020 y 100% en 2021 (cuadro 6.6). En este tipo de actividades hubo un presupuesto ejecutado de 18,9 millones de colones y un presupuesto planeado de 23,7 millones de colones reflejando un 79,96% de ejecución. Si se analiza a nivel de procesos, el costo por candidato en la carrera judicial y el costo elegible varía de acuerdo con la cantidad de concursos publicados y la cantidad de personas que resultan elegibles en el proceso. Al finalizar el año 2019 el costo del proceso por candidato fue de

414.750 colones y en 2021 este se redujo a 399.757 colones. Con respecto a la duración en la selección de puestos de carrera judicial, se mantiene en un rango de un mes a mes y medio, que es el plazo que transcurre desde que se cuenta con la lista de elegibles hasta que se procede con el nombramiento.

El *Tercer Informe Estado de la Justicia* realizó una investigación sobre un serio problema detectado en años anteriores referente a la alta rotación del personal judicial, que afecta la calidad y la continuidad de los

servicios que presta el conglomerado institucional. No fue posible actualizar la base de datos de movimientos de personal, pues implica una dedicación muy alta del personal de la Dirección de Gestión Humana. Sin embargo, se insta a que se monitoree esta dificultad en la gestión estratégica del Poder Judicial: resulta de gran importancia que la administración actualice la base de datos respectiva y genere los indicadores que permitan a las instancias superiores del gobierno judicial dar seguimiento a la elevada rotación de personal.

Desafíos en el ámbito jurisdiccional

En esta sección se da seguimiento al avance en la atención de los desafíos en el ámbito jurisdiccional identificados en las ediciones anteriores del *Informe Estado de la Justicia* (PEN, 2015, 2017 y 2020). En este marco, los informes han puesto el foco en indicadores de desempeño de las materias jurisdiccionales. Debido a que los indicadores agregados que publica el Poder Judicial solo permiten una aproximación muy general y limitada sobre el tema de la calidad y oportunidad de los servicios judiciales, se han realizado estudios específicos en las materias penal y laboral, que son de las más sensibles para la población, especialmente en condiciones de crisis económica como la experimentada durante el período bajo estudio. Además, se han

efectuado investigaciones sobre el funcionamiento de las instituciones auxiliares como el Ministerio Público, la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial, que son actores fundamentales en la respuesta del Poder Judicial a las demandas de la población.

En las tres ediciones anteriores, el Informe ha identificado seis desafíos en el ámbito jurisdiccional. Aunque tratan asuntos diversos, tienen como punto común una valoración sobre la medida en que la organización del Poder Judicial, en sus distintas áreas, atiende las demandas de la población por sus servicios. Desde esta perspectiva, se ha estudiado la producción judicial, el comportamiento de indicadores generales del desempeño judicial sobre la demanda de la población (casos entrados), es decir, la cantidad de asuntos resueltos por los distintos juzgados y tribunales y el (des)equilibrio resultante.

En el entorno jurisdiccional, el *Informe Estado de la Justicia* ha identificado seis desafíos (cuadro 6.7). De entre ellos, solo el del hacinamiento carcelario compete indirectamente al Poder Judicial. En efecto, la administración de los centros penitenciarios compete al Poder Ejecutivo; sin embargo, la evolución de la población privada de libertad está condicionada por las resoluciones de los tribunales y juzgados y los centros penitenciarios forman parte del sistema de administración de la justicia, visto de una manera general.

► Cuadro 6.7

Resumen de desafíos en el área jurisdiccional, según antecedentes principales

Desafíos	I Informe 2015	II Informe 2017	III Informe 2020
Mejora de la calidad de los servicios jurisdiccionales	Capítulo 3. “Los veinte años de Reformas del Poder Judicial”	Capítulo 1. “Sección de seguimiento”	Capítulo 6. “El Poder Judicial en su función jurisdiccional”
Ampliación de capacidad y calidad de la Defensa Pública		Capítulo 6. “Defensa Pública”	Capítulo 6. “El Poder Judicial en su función jurisdiccional”
Ampliación de capacidades y respuesta del OIJ		Capítulo 8. “OIJ”	Capítulo 6. “El Poder Judicial en su función jurisdiccional”
Mejora en la persecución, investigación y sanción de la corrupción			Capítulo 3. “Sanción de la corrupción”
Preparación interna para combatir la corrupción			Capítulo 2. “Prevención interna de la corrupción”
Disminución del hacinamiento carcelario		Capítulo 7. “Privación de libertad”	Capítulo 6. “El Poder Judicial en su función jurisdiccional”

Fuente: Villarreal, 2022, con base en el PEN, 2015; PEN, 2017 y PEN, 2020.

El desafío de mejorar la calidad de los servicios jurisdiccionales

Tal como fue adelantado en la sección previa, durante el período de análisis del presente Informe aumentó el circulante y la mora judicial, en línea con las tendencias prevalecientes en los años anteriores a la pandemia para el Poder Judicial en su conjunto. Además, en esos años hubo un aumento en el tiempo promedio de duración de los procesos en primera instancia. Estos negativos resultados ocurrieron a pesar de que entre 2019 y 2021 hubo una disminución en la cantidad de casos entrados en todos los circuitos judiciales del país. La reducción más significativa se dio en el I y II Circuito Judicial de la Zona Sur, con un 27,8% y 18,4% respectivamente y en el I Circuito de San José: 19,4% (cuadro 6.8).

En términos generales, la información puesta a disposición del Informe por parte del Poder Judicial no permite documentar avances significativos en el cumplimiento del desafío de mejorar la calidad de los servicios jurisdiccionales. En efecto, durante el año 2021 se muestra un leve incremento de casos ingresados, pero aún sin llegar a los niveles de litigiosidad pre-pandemia.

Cuando la entrada de casos nuevos se desagrega por jurisdicción puede notarse el efecto de la coyuntura de la pandemia sobre el volumen de trabajo en ciertas materias. De esta manera, entre 2019 y 2020 la cantidad de casos entrados en tránsito disminuye un 35,2% producto de las restricciones vehiculares diurnas y nocturnas decretadas por el Gobierno de la República. A ello le siguen los casos en notarial, penal juvenil y pensiones alimentarias, que se reducen un 30,3%, 25,4% y 24,8% respectivamente.

Durante el año 2021, se muestra una recuperación en la cantidad de casos entrados en comparación con 2020, pero aún inferior a 2019. Por ejemplo, en agrario y contencioso-administrativo los casos ascienden un 26,5% y 22,9%. No obstante, en cobros y penal juvenil siguen disminuyendo la entrada del 14,9% y 14,4% (cuadro 6.9).

Esta reducción en la cantidad de casos nuevos no fue aprovechada para resolver más casos acumulados. En trece de los quince circuitos el número de casos terminados también cayó. Entre 2019 y 2020 la disminución más significativa se dio en el I Circuito Judicial de la Zona Sur y el I Circuito Judicial de la Zona Atlántica durante 2020, con un 29,1% y 20,5% menos respectivamente.

Durante el año 2021 se experimentó un leve incremento, conforme el país empezó a superar la fase más aguda de la emergencia sanitaria. Por ejemplo, los casos terminados en el II Circuito Judicial de Alajuela aumentaron un 20,7%. Sin embargo, el II Circuito Judicial de San José evidencia una disminución del 3% en comparación con 2020 (cuadro 6.10).

► Cuadro 6.8

Casos entrados, por circuito judicial. 2019-2021

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

Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.

► Cuadro 6.9

Casos entrados, por materia jurisdiccional. 2019-2021

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

Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.

► Cuadro 6.10

Casos terminados, por circuito judicial. 2019-2021

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

Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.

► Cuadro 6.11

Casos terminados, por materia jurisdiccional. 2019-2021

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

Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.

La reducción en la cantidad de casos terminados, un indicador que aproxima la productividad judicial, también se observó en la mayoría de las materias jurisdiccionales (nueve de catorce). Cuando se compara el año 2021 con 2019, los casos terminados en penal juvenil, tránsito y contencioso administrativo decrecieron un 34,1%, 30,2% y 27,8% respectivamente. Esa fuerte contracción también se registró en contencioso-administrativo y penal juvenil. En el extremo contrario, las materias contravencional, constitucional y notarial tuvieron incrementos de producción cercanos o superiores al 10% entre 2019 y 2021 (cuadro 6.11).

Un resultado especialmente negativo es la persistencia de un fuerte circulante al final del período, sobre todo en las jurisdicciones que atienden más casos, pese a la menor carga laboral experimentada durante 2020 y 2021. En efecto, en cobro judicial, la justicia penal y las pensiones administrativas, el circulante no se logró bajar o aumentó de manera significativa (cuadro 6.12). Sin embargo, las materias de tránsito, penal juvenil, contravencional y constitucional experimentaron fuertes reducciones en los casos pendientes, en una proporción superior a la disminución registrada a la entrada de casos. En estas jurisdicciones, el comportamiento de los indicadores es del todo favorable.

Ediciones anteriores han profundizado en las materias penal y laboral para valorar si el comportamiento de los indicadores agregados se traduce en riesgo a la tutela efectiva de derechos. No fue posible efectuar nuevos estudios en profundidad que permitan una visión comparativa sobre la medida en que el Poder Judicial resolvió los riesgos identificados en estas materias. No obstante, en el presente Informe se dio seguimiento a los indicadores de productividad y de duración de los procesos en las jurisdicciones laboral y penal con el propósito de mantener el pulso general de la situación.

En la jurisdicción laboral los resultados no son positivos. En efecto, aunque en el año 2021 se experimentó un “rebote” luego de la caída en 2020 del total de casos resueltos, el nivel alcanzado es inferior al existente en el período previo a la pandemia. Más preocupante es el comportamiento en el tiempo promedio en resolver los casos: un fuerte incremento de casi cuatro meses entre 2019 y 2021 (gráficos 6.8).

En la jurisdicción penal, la duración promedio de un caso en primera instancia aumentó tanto en juzgados como en tribunales penales. La principal razón para este comportamiento reside en que los circuitos que reciben mayor número de asuntos sumaron más días a las duraciones promedio. Así, por ejemplo, en el I Circuito de San José se agregaron 308 días al promedio de 2019. Además, destaca en esta estadística la

variabilidad de duraciones por circuitos, que también merecería un estudio a futuro (gráfico 6.9).

En resumen, en las dos materias en que anteriores *Informes Estado de la Justicia* han efectuado estudios en profundidad, los indicadores agregados de desempeño se deterioraron durante el período 2019-2021. Esto sugiere la hipótesis de que no se han logrado resolver los problemas específicos que fueron identificados como riesgos para la tutela efectiva de los derechos de la población en esas materias.

El desafío de ampliar las capacidades y respuesta de la Defensa Pública

La Defensa Pública es el órgano que tiene como tarea principal brindar asistencia legal gratuita a quienes por su condición socioeconómica así lo requieran. Por ello, en el *Informe Estado de la Justicia 2017* se efectuó un amplio estudio sobre el desempeño de esta instancia, a partir del análisis multivariado de una base de datos de los casos ingresados en su sede principal.

La investigación ofreció resultados que, pese a ser criticados por las jerarquías del momento de la Defensa Pública, no lograron ser refutados. En términos generales, se mostró que el éxito de los defensores públicos era menor al que se creía y que no eran tan

▮ Cuadro 6.12

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

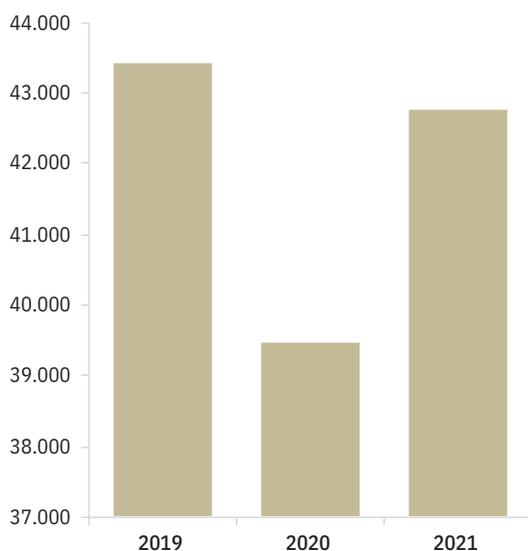
Materia	2019	2020	2021	Variación porcentual 2019-2021
Cobro judicial	749.959	832.982	854.412	13,9
Notarial	5.014	5.216	5.520	10,1
Penal	143.115	153.918	156.710	9,5
Agrario	7.415	7.387	8.109	9,4
Laboral	57.127	59.382	61.085	6,9
Pensiones alimentarias	191.244	181.184	191.542	0,2
Contencioso administrativo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

Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.

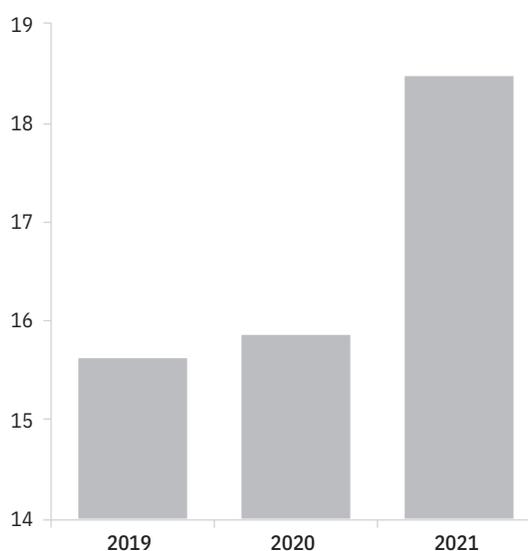
▮ Gráfico 6.8

Cantidad y duración de casos judiciales resueltos en materia laboral en primera instancia. 2019-2021

a. Casos resueltos



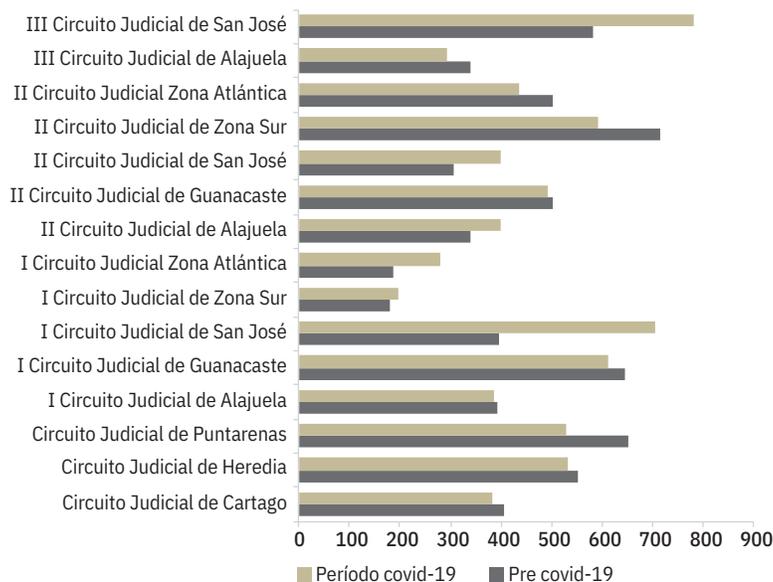
b. Tiempo promedio que tardó un caso en resolverse (meses)



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

Gráfico 6.9

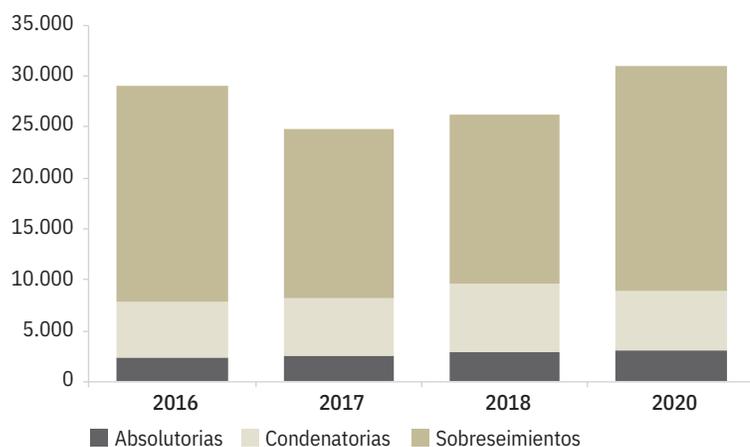
Duración promedio de casos resueltos en tribunales en materia penal, por circuito, según período. 2019-2021 (número de días)



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

Gráfico 6.10

Cantidad de sentencias emitidas, por casos tramitados por la Defensa Pública en materia penal, según tipo. 2016-2020



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

favorables en relación con la defensa privada. Ello fue una alerta que permitió identificar desafíos específicos no resueltos y sugerir una hoja de ruta para atenderlos, sobre todo en materia de los sistemas de información y gestión. Lamentablemente, no ha sido posible replicar este estudio para poder valorar si el desempeño de la Defensa Pública ha variado y si se han aplicado medidas para mejorar la trazabilidad de ese desempeño.

Por lo anterior, este Informe se limita a dar seguimiento a ciertos indicadores agregados sobre la productividad y capacidades de la Defensa Pública. Si bien no permiten la trazabilidad en el desempeño de los defensores públicos caso a caso, sí permiten valorar las tendencias más generales de funcionamiento. Los datos agregados muestran un comportamiento positivo en el desempeño agregado de la Defensa Pública y una mayor dotación de recursos humanos y financieros, lo que sugiere la hipótesis de cierto progreso en la atención del desafío de ampliación de las capacidades y calidad de la Defensa Pública. Esta hipótesis tendrá que ser verificada con datos específicos en futuros informes.

En términos generales, la demanda de trabajo en la Defensa Pública ha seguido creciendo, medida por la cantidad de casos ingresados. Solo en materia laboral, un área relativamente nueva, ingresaron 16.575 casos en 2020, que se distribuyeron entre 73 defensores disponibles. La relación resultante es una carga promedio de trabajo de 227 casos anuales nuevos ingresados por defensor o defensora laboral.

A diferencia de otras dependencias del Poder Judicial, en la Defensa Pública sí se experimentó un importante incremento en la cantidad de casos tramitados en 2020, en plena pandemia, en relación con el año 2018. Ese incremento obedece, principalmente, al aumento en los sobreseimientos y los relacionados con la materia laboral.

En 2020, la Defensa Pública tuvo participación en 30.949 sentencias, la mayor parte de ellas (71,3%) sobreseimientos, seguidas por las condenatorias (18,7%) y las absolutorias (9,9%) (gráfico 6.10). La cantidad total de sentencias en ese año superó los niveles de 2016, el más elevado del período según lo reportado en el Informe anterior, aumento que se vio en especial impulsado por la cantidad de sobreseimientos.

Uno de los indicadores para el seguimiento del desempeño de la Defensa Pública es el del tipo de resoluciones obtenidas por los defensores, desagregado por defensor público y privado. Para incluir este indicador se había hecho mejoras en el formulario de recolección de información; sin embargo, sigue sin reportarse en la matriz de indicadores de seguimiento convenida entre el Poder Judicial y el Informe Estado de la Justicia.

Al analizar los resultados por circuito judicial y tipo de defensor, se observa que en 2020 la mayor

parte de los casos fallados fueron atendidos por defensores públicos (90% del total nacional). Esta tendencia por tipo de defensor se repite en los distintos circuitos judiciales (gráfico 6.11). Cabe destacar que en el III Circuito Judicial de San José se desconoció el tipo de defensor en 31 casos correspondientes al año 2020.

Uno de los principales y positivos hallazgos del *Informe Estado de la Justicia* fue el aumento en la dotación de recursos financieros a este órgano debido al reforzamiento que recibió para aplicar la reforma procesal laboral. Aunque sigue representando una baja proporción del presupuesto total del Poder Judicial (menos del 10%), inferior al destinado a otros órganos auxiliares como el Ministerio Público y el OIJ, durante el período 2017-2021 la Defensa Pública fue el programa que tuvo un mayor incremento presupuestario en términos relativos, aumentó 12,8% en términos nominales durante el cuatrienio.

Finalmente, el informe dio seguimiento a las gestiones de cobro de la Defensa Pública, cuando una persona tiene recursos y ha acudido a un defensor público. Este es un tema importante que podría reforzar las capacidades financieras de esta entidad para realizar su misión. Durante el año 2020 se gestionaron un total de 1.679 sentencias con costas en materia laboral, cinco cobros de honorarios en materia penal, ocho en materia de familia y pensiones alimentarias y una en materia agraria. Ello significa un importante aumento, considerando que el dato que se tenía para 2017 era de 62 cobros realizados desde 1999 (PEN, 2017).

Aunque la información presupuestaria puesta a disposición del *Informe Estado de la Justicia* es fragmentaria y no está actualizada, los indicios sugieren que, pese a las restricciones presupuestarias, la Defensa Pública ha recibido una atención especial por parte del gobierno del Poder Judicial.

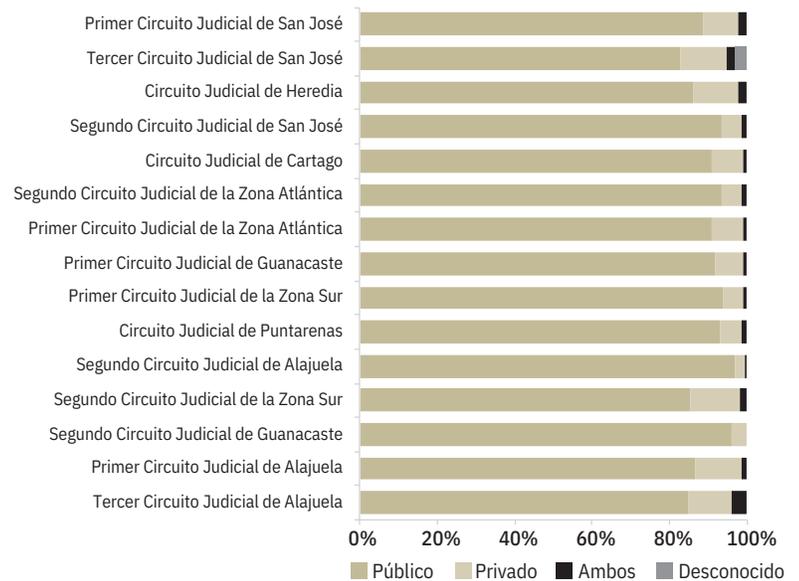
El desafío de la ampliación de capacidad y respuesta del Ministerio Público

A diferencia de la Defensa Pública, en la que el Informe encontró algunos indicios de mejora en la atención del desafío de ampliar su capacidad y respuesta, la información disponible para el Ministerio Público es menos positiva. En términos generales, entre 2019 y 2021 se dio una disminución en la cantidad de casos entrados y terminados superior al 20% en fiscalías especializadas, lo que no permite acreditar mejoras en su funcionamiento.

Durante el primer año de pandemia, se evidenció una disminución en la cantidad de casos entrados y terminados en el Ministerio Público en comparación con el año 2019. Los casos entrados decrecen un 11,6%, mientras que los terminados también lo hicieron en un

Gráfico 6.11

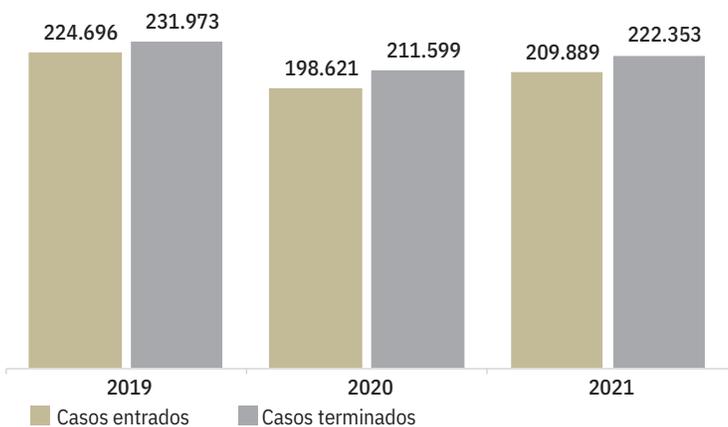
Porcentaje de casos fallados con sentencia por tipo de defensor, según circuito judicial. 2020



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

Gráfico 6.12

Total de casos entrados y terminados en el Ministerio Público. 2019-2021



Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.

8,8%. Durante 2021 se muestra un leve incremento del 5,7% en los casos entrados y del 5,1% en los terminados en contraste con el año 2020, pero el resultado fue inferior al obtenido en 2019 (gráfico 6.12). Por su parte, el circulante final presenta un crecimiento paulatino del 5,2% y del 1,9% en los años 2020 y 2021 respectivamente.

► Cuadro 6.13

Casos entrados, terminados y en circulante, por fiscalía, 2019-2021

Casos	Fiscalía	2019	2020	2021	Variación porcentual 2019-2021
Entrados	Especializada	23.988	18.104	17.849	-25,6
	Territorial	200.708	180.517	192.040	-4,3
Terminados	Especializada	24.529	20.340	19.510	-20,5
	Territorial	207.444	191.259	202.843	-2,2
En circulante	Especializada	7.833	7.002	6.531	-16,6
	Territorial	67.727	71.731	73.834	9,0

Fuente: Villarreal y Calderón, 2022, con datos del Poder Judicial, 2022.

► Cuadro 6.14

Indicadores de gestión del Organismo de Investigación Judicial, 2016-2020

Indicadores	2016	2017	2018	2019	2020
Casos entrados	92.488	93.866	99.327	104.531	87.257
Diligencias menores tramitadas	17.356	14.873	16.336	16.836	17.640
Capturas tramitadas	8.073	5.747	6.673	5.033	2.586
Cantidad de operativos y allanamientos realizados	7.726	7.612	7.447	10.595	2.224
Costo aproximado de cada informe de caso (colones)	474.095	579.491	576.704	603.286	562.344
Cantidad de mecanismos de rendición de cuentas con participación de actores sociales		33	76	48	
Informes con imputado (porcentaje del total)	27				

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

El examen de estos indicadores desagregados por fiscalía especializada muestra una disminución del 25,6% y del 20,5% en la cantidad de casos entrados y terminados en las fiscalías especializadas durante el período 2019-2021. Sin embargo, los casos en circulante al finalizar el año se reducen un 14,6% en estas instancias, siendo un resultado positivo. Por el contrario, la

cantidad de casos entrados y terminados en las fiscalías territoriales decrecen un 4,3% y 2,2%, respectivamente, pero el circulante aumenta un 9,7% (cuadro 6.13). Visto en su conjunto, el resultado es desfavorable debido al mayor peso de las fiscalías territoriales.

Cabe acotar que el Ministerio Público tuvo que enfrentar en estos últimos años la salida de su jerarca en circunstancias de cuestionamiento público a finales de 2021 y la adaptación de sus servicios a las condiciones de pandemia y una creciente virtualización (capítulo 5). Asimismo, ha tenido que gestionar casos de alto perfil político, con resultados que aún están pendientes. A mayo de 2022 no se había realizado el nombramiento de la persona que ocuparía la fiscalía general.

El desafío de la ampliación de capacidades y respuesta del OIJ

El Organismo de Investigación Judicial (OIJ) es una pieza fundamental dentro del Poder Judicial, no solo por su tamaño, sino también por su labor en el proceso de acción de la institución. Por esta razón se actualizan los indicadores que tienen que ver con su capacidad de gestión, tomando en cuenta que en Informes anteriores se han dedicado análisis a la garantía del debido proceso durante la etapa de investigación criminal y los mecanismos de rendición de cuentas sobre su desempeño, así como seguimiento a indicadores relacionados con la evolución de sus recursos, personal y actividad sustantiva.

De acuerdo con el *Informe Estado de la Justicia* 2017 la estructura del OIJ se había ampliado como respuesta a la creciente incidencia y complejidad del fenómeno de la criminalidad en el país. Esta ampliación se prolongó en años posteriores: así, entre 2016 y 2018 se registró un crecimiento del 12,7% en el personal de este órgano, más de dos veces el reportado para todo el conglomerado del Poder Judicial (5,9%). Este incremento fue similar al aumento en la cantidad de denuncias durante ese período (11,7%). Aunque en 2019 se mantuvo esa tendencia, en el año 2020 la cantidad de denuncias disminuyó respecto a 2016, lo que pudo estar asociado con la pandemia (cuadro 6.14).

En efecto, en 2020 el OIJ registró un total de 87.257 casos ingresados (12.070 menos que en 2018) y 17.640 diligencias menores tramitadas (1.304 menos que en 2018) junto con 2.586 capturas tramitadas. De acuerdo con la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ hasta noviembre de 2020 se contabilizaron 2.224 allanamientos y operativos. Un dato relevante para este informe es el indicador de informes con imputados reconocidos; es decir, aquellos que son susceptibles de continuar con el proceso judicial porque tienen una persona acusada.

Para el año 2015 el *Informe Estado de la Justicia* reportó que de la documentación que el OIJ elabora para el Ministerio Público, un 71% era no resuelto, un 27% resuelto con imputado y un 2% resuelto sin imputado, con diferencias importantes según delegación⁶. Este indicador no fue actualizado en la matriz de seguimiento de indicadores convenida entre el Poder Judicial y el PEN.

Una evolución positiva en el OIJ es la estabilización del costo aproximado⁷ por caso en el período 2017-2020, último año para el cual se tuvo información. Este pasó de 603.286 colones a 562.344 entre 2019 y 2020). Además, el costo por caso en lo que se refiere al OIJ ha experimentado un estancamiento desde 2017 hasta 2020, último dato disponible (cuadro 6.14). En el contexto de las restricciones presupuestarias que experimenta el Poder Judicial, este resultado

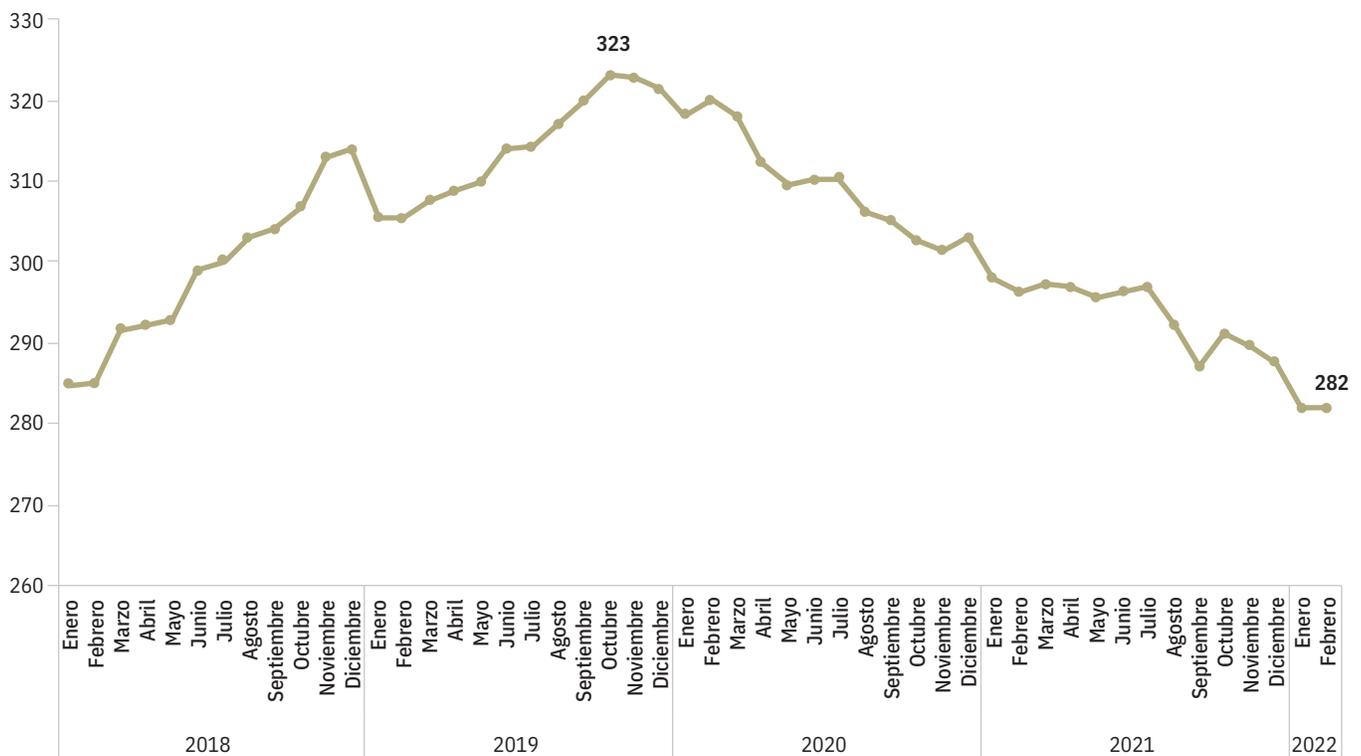
sugiere la existencia de medidas de adaptación en el OIJ al nuevo entorno. Se trata, no obstante, de una hipótesis que debe ser verificada en futuras ediciones.

Para finalizar, la cantidad de mecanismos de rendición de cuentas con participación de actores sociales que se contabilizan para el último año disponible (2019) son 48, una cifra bastante inferior a la del año anterior. Cabe mencionar además que la rendición de cuentas por parte del OIJ se realiza una vez al año en las distintas comunidades del país por medio de actas publicadas en el sitio web.

En resumen, aunque ciertos indicadores disponibles sugieren un amplio despliegue de operaciones en el OIJ, la falta de información actualizada sobre indicadores claves impide al Informe sugerir una valoración acerca de cambios en el cumplimiento del desafío de ampliar las capacidades y respuestas de esta instancia.

▀ Gráfico 6.13

Tasa de prisionalización en el sistema cerrado carcelario, por mes y año. 2018-2022
(por mil habitantes)



Fuente: Guzmán, 2022 con datos del Ministerio de Justicia y Paz, 2022.

6 Véase página 311 del *Segundo Informe Estado de la Justicia* (PEN, 2017).

7 Datos preliminares.

El desafío de la disminución del hacinamiento en las cárceles

Desde el *Segundo Informe Estado de la Justicia* (2017) se da seguimiento al tema de la prisionalización y, en especial, al hacinamiento carcelario por ser parte del sistema de administración de justicia, y por su relevancia desde la perspectiva del respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Recuérdesse que, en sentido amplio, el sistema de administración de justicia incluye la gestión de los centros penitenciarios, aunque esa responsabilidad no corresponda al Poder Judicial sino al Ejecutivo, en concreto al Ministerio de Justicia y Paz.

Uno de los grandes retos en materia de justicia, no solo para Costa Rica, sino para la mayor parte de los sistemas judiciales, es el tema de la prisionalización, pero sobre todo las tensiones que derivan de la situación de hacinamiento carcelario.

En este desafío, la información disponible señala resultados claramente favorables en el desafío de disminuir el hacinamiento en los centros penitenciarios del país. Por una parte, desde los meses finales de 2019 la tasa de prisionalización por cada mil habitantes ha venido disminuyendo y al momento de la edición de este Informe se mantiene en niveles incluso inferiores a los reportados en 2018

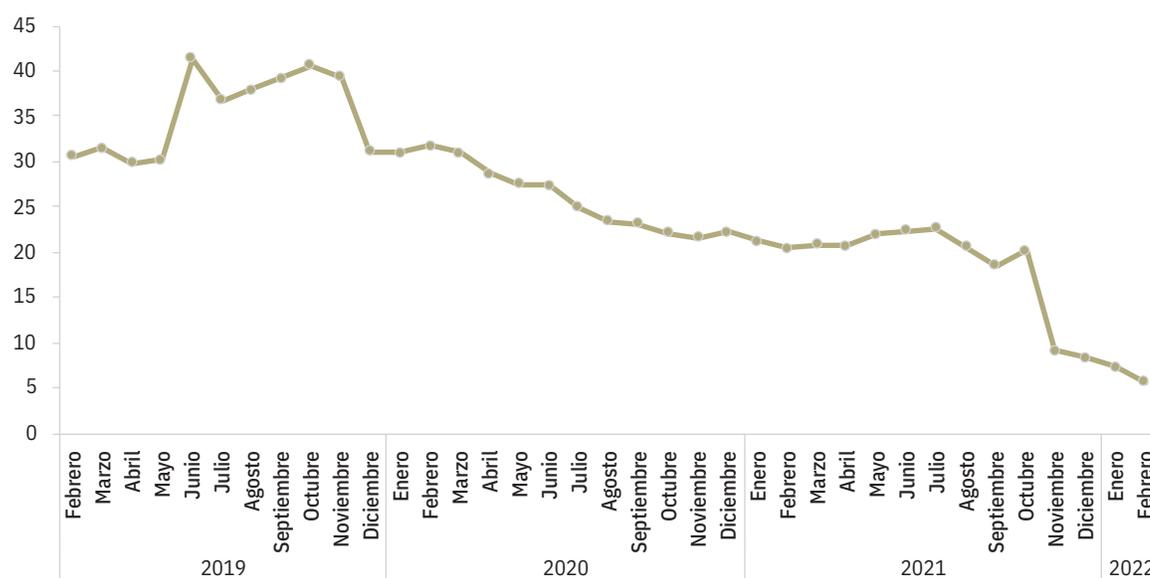
(gráfico 6.13). Esta disminución no inició en paralelo a la pandemia de covid-19, pero sí se mantuvo esta tendencia durante ese período. Una posible explicación tiene que ver con las reformas legales que han afectado las penas y la tasa de condenas, aunque también se debe corroborar si hay cambios metodológicos en la forma de medir la prisionalización, para ello se requiere más investigación en el futuro para confirmarlo.

La baja en la tasa de prisionalización incidió de manera directa y positiva sobre el indicador de hacinamiento total en el sistema penitenciario. Hasta 2019, la población privada de libertad excedía la capacidad infraestructural de las cárceles, con tasas superiores a 30 por mil habitantes. A partir del último trimestre de ese año, el hacinamiento empezó a descender persistentemente hasta ubicarse a niveles cercanos al 5 por mil habitantes en febrero de 2022, último mes con información disponible (gráfico 6.14). No hay duda de que se trata de una evolución positiva, pues permite al país resolver una situación que había generado, incluso, denuncias en el plano internacional. La disminución en la tasa de prisionalización (gráfico 6.13) y la entrada en operación de nuevos módulos y centros penitenciarios son factores que explican este resultado. Por ejemplo, el descenso en octubre de 2021 responde a la apertura del centro denominado Terrazas, en Alajuela, con una capacidad para 1.248 personas.

Gráfico 6.14

Tasa de hacinamiento total en el sistema cerrado carcelario, según mes^{a/} y año.

(por mil habitantes)



a/Entre los meses de octubre y noviembre del 2021 se da la apertura del centro penitenciario CAI Terrazas con una capacidad para 1.248 privados de libertad.

Fuente: Guzmán, 2022 con datos del Ministerio de Justicia y Paz, 2022.

Por su parte, las fuentes judiciales sugieren que las condenas a prisión han disminuido. Si bien las condenatorias mantienen la tendencia al alza, no siempre implican una pena privativa de libertad. Las sentencias condenatorias crecieron especialmente en los tribunales ordinarios (gráfico 6.15), mientras que las condenatorias de flagrancia se mantienen similares desde 2015.

En el año 2020 se observa una leve disminución en flagrancia con respecto al total del 2018. Por su parte, la cantidad de personas sentenciadas a pena de cárcel se redujo de manera leve entre 2018 y 2020, pasando de 5.677 a 4.489. Debe recordarse que el sistema penal incluye otras penas como la multa, inhabilitación, extrañamiento y prestación de servicios de utilidad pública.

De las personas con condenas de prisión, la gran mayoría obtuvo menos de cinco años, lo cual permite que los tribunales opten por otras medidas como la ejecución condicional (cuadro 6.15). Estos datos pueden estar sugiriendo como hipótesis que el sistema penal ha reducido la intensidad de sistema de penas, y con ello contribuye a la disminución de la población penitenciaria.

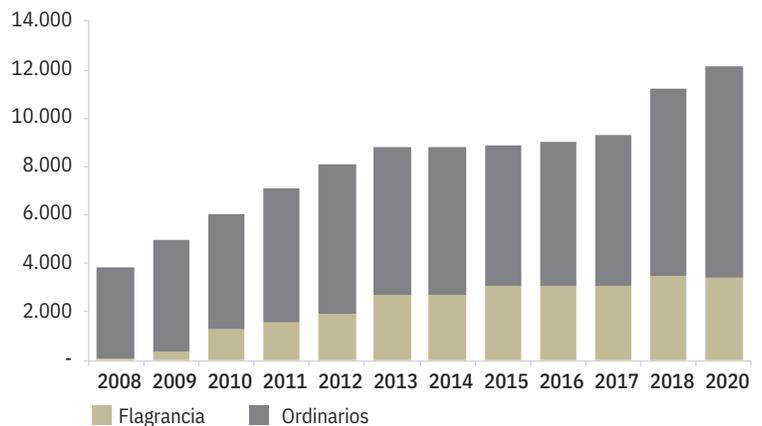
Si se analiza el tipo de delito, en 2020 la mayor cantidad de sentencias fueron por delitos contra la propiedad (4.291), en segundo lugar, por la ley de penalización de violencia contra las mujeres (1.390), y, en tercer lugar, sentencias por la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas (1.244).

Desafíos en el ámbito de la gobernanza política

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. Tal como se planteó en el *Informe Estado de la Justicia 2020*, entre el Poder Judicial y la Asamblea Legislativa existen relaciones, al menos, por tres vías: i) la consulta previa de constitucionalidad, ii) el control de constitucionalidad *a posteriori* de los actos del Congreso y iii) 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. Por otra parte, el Poder Judicial también efectúa una revisión de la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Ejecutivo y, más en general, del sector público, especialmente por medio de las jurisdicciones constitucional y contenciosa-administrativa, pero también por medio de otras materias jurisdiccionales.

Gráfico 6.15

Cantidad de condenatorias, según tipo de tribunal penal. 2008-2020



Fuente: Guzmán, 2022, con base en Poder Judicial, 2022.

Cuadro 6.15

Personas condenadas a penas privativas de libertad, según tiempo de condena. 2016-2020

Tiempo de condena	2016	2017	2018	2020
Menos de 5 años	2.630	2.582	2.986	2.325
De 5 a 10 años	1.806	1.600	1.970	1.407
De 10 a 20 años	585	475	497	496
Más de 20 años	246	199	224	261

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

En los Informes anteriores se han explorado los fenómenos de judicialización de la política y politización de la justicia, como expresiones de una marcada influencia que ejercen los tribunales en la toma de decisiones públicas. En esta sección se actualiza la información relacionada con los desafíos asociados al proceso de nombramiento de magistraturas por parte de la Asamblea Legislativa y al control constitucional de la legislación aprobada por dicho poder.

Cabe destacar que el tema de la gestión de la comunicación y las relaciones con los medios de comunicación no fue respondido por parte del Poder Judicial en la matriz de indicadores de seguimiento acordada con el Programa Estado de la Nación. Tampoco fue posible actualizar la base de datos de cobertura mediática por los cierres de las hemerotecas físicas durante la crisis sanitaria. En consecuencia, esta sección trata tres de los cuatro desafíos en materia de la gobernanza política

del Poder Judicial que anteriores ediciones del Informe han identificado, omitiéndose tratar el asunto indicado al inicio del párrafo (cuadro 6.16).

El desafío de la selección de magistraturas transparente, participativa, idónea, responsable e independiente

Desde 2015, el *Informe Estado de la Justicia* ha venido realizando un conjunto de investigaciones sobre el “nombramiento de magistraturas”⁸. Este procedimiento es crucial para garantizar la independencia judicial y el desafío por resolver es que la selección de magistrados y magistradas por parte del Poder Legislativo esté basada en criterios de idoneidad y probidad, con los estándares internacionales, sin presiones de intereses particulares.

La presente edición del Informe señala que, en este asunto, la situación imperante sigue siendo la misma a la reportada en ediciones anteriores, sin avances significativos por parte de la Asamblea Legislativa. En consecuencia, el nombramiento de las magistraturas continúa siendo un proceso opaco y que no garantiza idoneidad de las personas seleccionadas para los cargos más altos en el Poder Judicial. Tampoco se registran iniciativas desde la cúpula judicial para enmendar.

Como novedad, se destaca la iniciativa de grupos de la sociedad civil que han promovido el debate con esta temática, han creado paneles independientes para el seguimiento de los nombramientos en la Asamblea Legislativa y han propuesto reformas puntuales, tanto administrativas como legales y constitucionales, las cuales no han sido atendidas.

En 2020, el Relator Especial de Naciones Unidas para la independencia de jueces y abogados llamó la atención al país sobre este tema y recomendó una serie de cambios con el objetivo de cumplir efectivamente con los principios de selección por idoneidad, probidad y transparencia, en consonancia con los estándares internacionales y los parámetros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En 2017, la Corte Suprema de Justicia conformó un grupo de trabajo de reformas urgentes para proponer mejoras al mecanismo de selección de los magistrados (grupo no.1). En 2020 se sometió a la aprobación de la Corte las propuestas de dicho grupo; solo se aprobaron tres sugerencias, relacionadas con la publicidad de los concursos, aumentar la edad mínima para postularse a 45 años y la inclusión del criterio de género.

Todos los años hay nombramientos o reelecciones de magistrados en la Asamblea Legislativa; en promedio,

► Cuadro 6.16

Cuadro resumen de desafíos en el ámbito de la gobernanza política, según antecedentes principales

Desafíos	I Informe 2015	II Informe 2017	III Informe 2020
Selección de magistraturas transparente, participativa, idónea, responsable e independiente	Capítulo 8. “Nombramiento de magistraturas”	Capítulo 1. “Sección de Seguimiento”	Capítulo 7. “El Poder Judicial en su función política”
Control constitucional a priori efectivo, independiente y oportuno	Capítulo 7. “¿Actúa la Sala Constitucional como senado?”	Capítulo 1. “Sección de Seguimiento”	Capítulo 7. “El Poder Judicial en su función política”
Control constitucional a posteriori efectivo, independiente y oportuno		Capítulo 5. “Patrones de votación en las acciones de inconstitucionalidad”	Capítulo 7. “El Poder Judicial en su función política”
Gestión efectiva de la comunicación y de la cobertura mediática	Capítulo 9. “Cobertura mediática del Poder Judicial”	Capítulo 1. “Sección de Seguimiento”	Capítulo 7. “El Poder Judicial en su función política”

Fuente: Villarreal, 2022, con base en el PEN, 2015; PEN, 2017 y PEN, 2020.

⁸ Debido a la falta de información sistematizada, se creó una base de datos que registra cada uno de los nombramientos de las magistraturas a partir de la recopilación de información primaria. Desde entonces, el Estado de la Justicia da seguimiento a la temática y mantiene actualizada la información, pues constituye el único acervo empírico sobre este tema. https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2019/06/nombramiento_de_magistrados.xls

se dan cuatro eventos de elección o reelección al año desde 1990 (en los años con menor actividad en este campo, se da al menos uno de estos eventos). En los treinta años que abarca la base de datos se han realizado 134 nombramientos. Entre 2019 y 2020 se mantuvo la tendencia promedio de cuatro elecciones al año, lo que significa que la Asamblea Legislativa ha nombrado catorce de los veintidós magistrados y magistradas propietarios. En el período 2019-2020, que se actualiza en esta base de datos, se realizaron cinco nuevos nombramientos y se reeligieron dos magistrados propietarios. A mayo de 2022 se mantienen tres plazas de magistrados vacantes (uno en la Sala Primera, uno en la Sala Penal y uno en la Sala Constitucional), que le corresponderán a la nueva integración de la Asamblea.

La Comisión Permanente Especial de Nombramientos (CPEN) de la Asamblea Legislativa funciona como el primer filtro para la selección y determina las reglas para la postulación y elaboración de las ternas que se envían al plenario para la votación. En la legislatura 2018-2019, la CPEN estableció una metodología que incorporó un cuestionario de evaluación de atestados, un período de presentación de objeciones y una entrevista. Solamente las personas mejor calificadas en la primera fase son entrevistadas. Este último paso es el punto más crítico de la metodología, pues la entrevista tiene un valor de 40% de la nota; además, no tiene una estructura ni contenidos claros, es decir, es un porcentaje significativo que se asigna de manera discrecional, por lo que constituye el mecanismo que utilizan los legisladores de la CPEN para promover o castigar postulantes. En la actualización de 2019 y 2020 todas las elecciones se realizaron siguiendo la misma metodología.

Una vez que la Corte Suprema comunica la vacante y hasta que el Plenario Legislativo elige a la persona que ocupará el cargo de magistratura, la duración ha variado dependiendo del tipo de elección y de la sala. Mientras que en una elección el promedio de días para nombramiento ha sido de 220, en una reelección baja a 54. Tanto en los procesos de elección como de reelección, los menores tiempos de nombramiento se dan en la Sala Constitucional, seguido de la Sala Primera. Por su parte, los mayores tiempos de nombramiento se han registrado en la Sala Segunda para la elección y en la Sala Tercera para la reelección (gráfico 6.16). El año 2018 fue el de mayor duración promedio entre los que se tienen registro, con 797. En 2019 se contabilizó una notable disminución: 142 días en promedio para la elección y en 2020 volvió a crecer a 415 días, poco más del doble de la media histórica. La mayor cantidad de nombramientos se ha dado en la Sala Constitucio-

nal, tanto para eventos de elección como de reelección. Es necesario recordar que este órgano está integrado por siete magistraturas, en contraste con las cinco de las demás salas.

En el Plenario Legislativo, la elección de un puesto en la magistratura se puede decidir a través de una única votación o puede requerir más de una cuando no se alcanza la mayoría calificada (38 votos). Si consideramos los eventos de elección que se han dado entre 1989 y 2020, en 33 de estos se han elegido por una única votación y en 18 se ha requerido de más de una.

Los eventos de elección de puestos en la magistratura han registrado distintos niveles de apoyo en las votaciones en el Plenario Legislativo. Si se considera el total de elecciones desde 2004 hasta 2020, se han resuelto con un promedio de 82% de los votos a favor. Este porcentaje puede variar entre un 100% que sería una votación por consenso y hasta un 70% que sería el nivel mínimo aceptado para ser electo. El nivel de apoyo varía si se analiza por sala y por año. Entre las distintas salas, la que en promedio ha registrado el menor nivel de apoyo en el período analizado es la Tercera, con un promedio de 78%. En contraste, la Segunda es la que ha registrado en promedio un mayor apoyo (91%), mientras que en la Sala Constitucional y la Sala Primera el porcentaje de apoyo se acerca al promedio.

Es posible clasificar los niveles de apoyo en cuatro categorías, a saber:

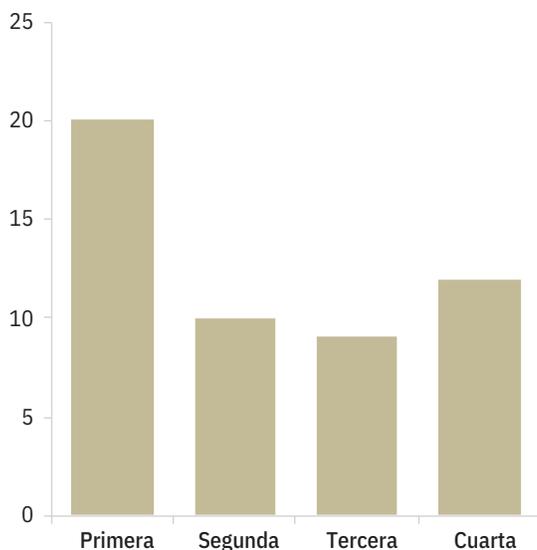
- Alto: aquellas personas que han sido electas con porcentajes de votación mayores al 90%. A esta categoría pertenecen 5 de las 24 elecciones durante el período 2004-2020.
- Medio-alto: quienes han sido electos con apoyos que varían entre el 85% y el 90%, en total 3 de las 24 elecciones.
- Medio-bajo: aquellas personas que recibieron un nivel de apoyo entre el 83% y el 77%, que constituyen el grupo más numeroso (9 de 24 elecciones).
- Bajo: se ubican aquellas elecciones en las que se ha registrado un apoyo entre el 76% y el 69%, en total 7 magistrados (gráfico 6.17).

Pese al dinamismo parlamentario en la selección de nuevas personas magistradas (o reelección de cargos), cada vez se presentan menos postulantes. Durante el quinquenio 2013-2018 el país registró una tendencia de disminución en la cantidad de postulantes a la magistratura que participan en cada elección. Este resultado evidencia que existen desincentivos a participar de

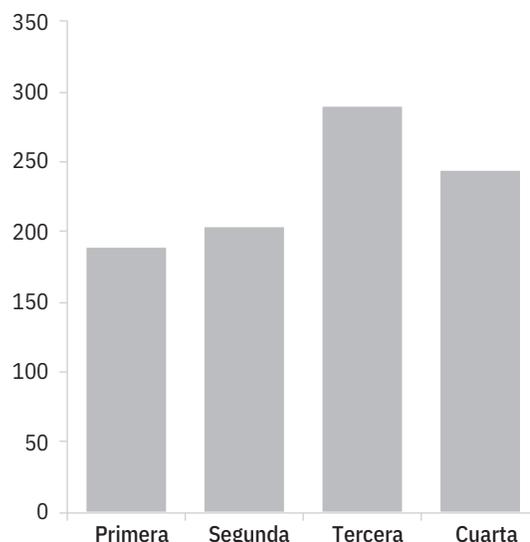
► Gráfico 6.16

Duración del proceso de nombramiento o reelección en magistratura desde el anuncio en el plenario legislativo y cantidad de eventos, según sala. 1989-2020
(promedio de días)

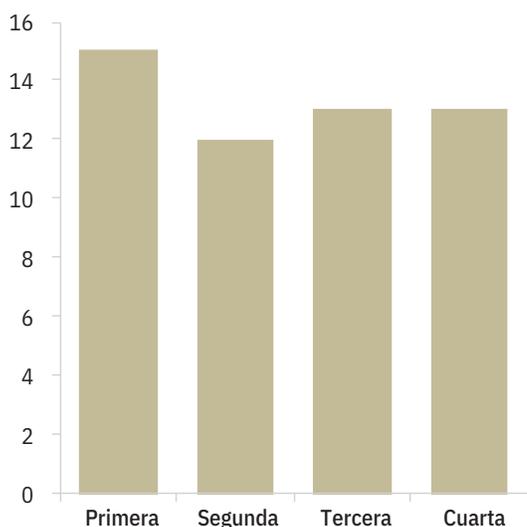
a) Elección: cantidad de eventos



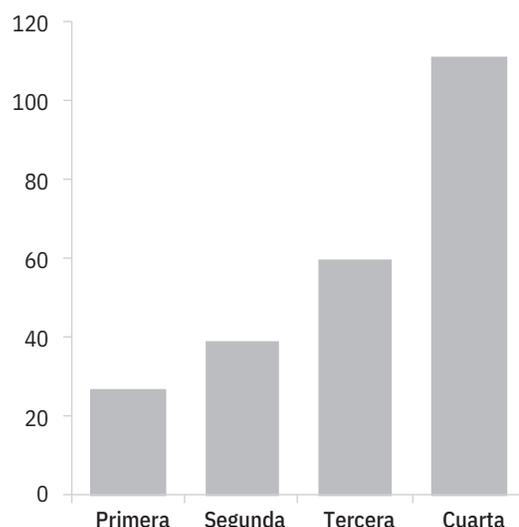
b) Elección: duración en días



c) Reelección: cantidad de eventos



d) Reelección: duración en días



Fuente: Fernández, 2021 a partir de la base de datos de nombramientos de magistraturas del PEN.

estos procesos. Durante los últimos dos años, 2019 y 2020, se revirtió esta tendencia, pues aumentó la cantidad de postulantes con respecto al año 2018, a un total de 26 en promedio por concurso.

De los postulantes, solamente un pequeño grupo es recomendado por la CPEN al plenario. Este número

varía por concurso y aumentó durante los últimos dos años. Entre 2015 y 2018 la cantidad de postulantes sugeridos por la CPEN fue en promedio de tres por elección. Para los años 2019 y 2020 pasó a ser de diez y nueve personas en promedio por proceso, respectivamente. Con lo cual, el Plenario Legislativo tiene

un amplio margen de maniobra para la elección final. Cabe destacar que las cinco personas que han sido nombradas en eventos de elección durante los dos últimos años se encontraban entre las recomendaciones de la CPEN. De las cinco elecciones solo en dos se ponderó de manera explícita el criterio de género. Del total de siete nombramientos o reelecciones en esos años, tres correspondieron a mujeres.

Si se considera el nivel educativo de las cinco personas que fueron electas durante los dos últimos años a puestos de magistratura, es posible concluir que este ha sido alto e incluso mayor que el promedio histórico. Del total de personas electas, cuatro tienen nivel educativo de doctorado y una de maestría.

Los cinco electos durante los últimos dos años en puestos de magistratura eran funcionarios de carrera judicial. Previo a la elección en la magistratura, dos de estas eran jueces y tres magistrados suplentes. En cuanto a la antigüedad, considerando la diferencia de años entre el de ingreso al Poder Judicial y el año de electo en la magistratura, históricamente este ha sido de 22 años. Para las cinco personas electas, la antigüedad promedio fue de 26 años. Sin embargo, entre las cinco personas electas la antigüedad varía, pues en uno de los casos es de 8 años, en tres de entre 29 y 30 años y en un caso de 34 años.

El desafío del control constitucional a priori efectivo, independiente y oportuno

En las entregas previas de este Informe se analizó el control de constitucionalidad como uno de los mecanismos de mayor 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 en la forma como en el fondo, lo que abre múltiples frentes de vinculación entre el conglomerado judicial y el sistema político en la formación de la política pública.

Las consultas previas de constitucionalidad son de dos tipos: i) preceptivas u obligatorias, en ciertas materias en que así lo establece la Constitución

Gráfico 6.17

Porcentaje de apoyo en Plenario legislativo, por magistratura. 2004-2020

Magistrado	Año	Porcentaje de apoyo
Jorge Olaso Álvarez	2018	98%
Carlos Chaverri Negrini	2018	98%
Roxana Chacón Artavia	2018	95%
Gerardo Rubén Alfaro Vargas	2018	93%
Eva Camacho Vargas	2009	93%
Fernando Castillo Víquez	2009	89%
Damaris Vargas	2020	87%
Paul Rueda Leal	2011	85%
Fernando Cruz Castro	2004	83%
Anamari Garro Vargas	2020	83%
Nancy Hernández López	2013	83%
Álvaro Burgos Mata	2019	83%
Celso Gamboa Sánchez	2016	83%
Luis Fernando Salazar Alvarado	2013	82%
William Román Molinari Vilchez	2015	80%
Gerardo Rubén Alfaro Vargas	2019	79%
Doris Arias Madrigal	2010	77%
Luis Porfirio Sánchez Rodríguez	2016	76%
Sandra Zúñiga Morales	2020	76%
Iris Rocío Rojas Morales	2014	76%
Magda Pereira Villalobos	2005	73%
Jorge Araya García	2018	72%
Patricia Solano Castro	2018	72%
Carlos Chinchilla Sandí	2007	69%

Apoyo en elección



Fuente: Fernández, 2021 a partir de la base de datos de nombramientos de magistraturas del PEN.

Política, ii) y facultativas o voluntarias, solicitadas por la Asamblea Legislativa⁹.

En este Informe no se apreciaron cambios significativos en el alcance e importancia de la robusta consulta de constitucionalidad existente en el sistema político costarricense, ni en los actores que más frecuentemente

⁹ La 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).

la impulsan. Sin embargo, sí logró constatar una cierta pérdida de dinamismo en su uso. En efecto, la información recabada para este capítulo revela que en el período 2015-2021 el dinamismo de la Sala Constitucional en materia de control previo de constitucionalidad ha tendido a disminuir, tendencia ya señalada en el *Informe Estado de la Justicia 2020*. Durante el período 2010-2020, los temas de derecho internacional,

derechos humanos y ambiente concentraron cerca de la mitad del total de consultas realizadas (46,8%); el resto tiene que ver con múltiples y diversos asuntos como poblaciones vulnerables, fiscalidad, salud e infraestructura, ninguno de los cuales representa más del 6,5% del total de consultas, en línea con lo señalado en *Tercer Informe Estado de la Justicia* (cuadro 6.17).

► Cuadro 6.17

Consultas previas de constitucionalidad, por tipo y tema de la consulta, según subperíodos. 2000-2020 (absolutos y porcentajes)

Indicador	2000 a 2009		2010 a 2020	
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
Total	271	100,0	310	100,0
Tipo de consulta (cantidad)				
Preceptiva	132	48,7	198	63,9
Facultativa	125	46,1	104	33,5
Adición y aclaración	5	1,8	4	1,3
Gestión de nulidad	4	1,5	0	0,0
Recusación	3	1,1	0	0,0
Resolución interlocutoria	1	0,4	1	0,3
Particular	1	0,4	1	0,3
Error material	0	0,0	2	0,6
Tema de la consulta^{a/} (cantidad)				
Derecho Internacional	30	11,1	94	30,3
Derechos Humanos	32	11,8	25	8,1
Ambiente	27	10,0	26	8,4
Seguridad	26	9,6	17	5,5
Régimen Político	25	9,2	14	4,5
Financiero	12	4,4	19	6,1
Presupuesto Público	19	7,0	11	3,5
Fiscal	11	4,1	19	6,1
Laboral	10	3,7	13	4,2
Infraestructura	10	3,7	10	3,2
Otros	69	25,5	62	20,0
Plazos promedio^{b/} (días)				
General	24,6		27,4	
Facultativa	28,0		34,1	
Preceptiva	21,3		24,0	

a/ Incluye únicamente aquellos temas cuyo peso relativo superior al 5% en el total de consultas del período 2000-2020.

b/ Incluye las consultas correspondientes al año 2021.

Fuente: Mora, 2022 a partir de la base de datos de consultas previas del PEN.

En los asuntos relacionados con derecho internacional, casi la mitad de las consultas (48%) tienen que ver con política exterior, comercio exterior y cooperación internacional, aunque también son importantes aquellas realizadas por el parlamento en materia de seguridad, ambiente y derechos humanos. Por su parte, las consultas en el tema de régimen político se concentran en reforma del Estado y reformas políticas. En materia de ambiente, las consultas tienen que ver con una amplia y diversa cantidad de asuntos, entre las principales, conservaciones, uso de recursos, turismo y seguridad alimentaria.

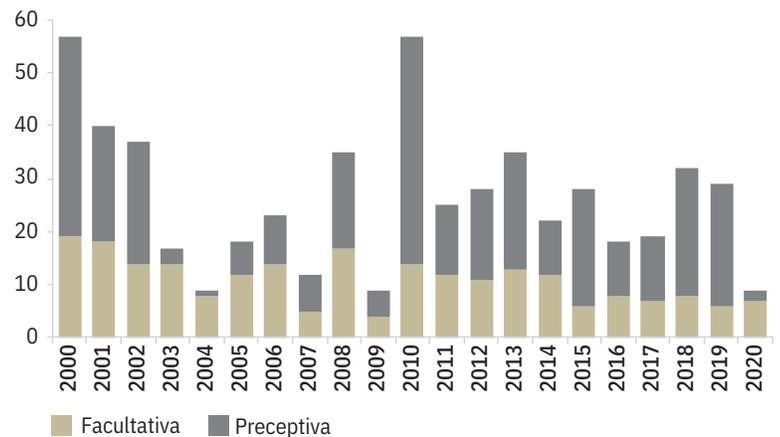
Similar a lo que se reportó en la edición anterior de este Informe, las consultas facultativas o voluntarias fueron realizadas, sobre todo, por diputados pertenecientes a partidos de oposición. Pese a la disminución en la cantidad promedio de consultas, el tiempo promedio de resolución ha aumentado: pasó de 24,6 días entre 2000 y 2009 a 27,4 días en el período 2010-2020 debido, principalmente, al incremento en los plazos promedio de resolución de las consultas facultativas. Sin embargo, la duración promedio sigue estando muy cerca del tiempo límite contemplado en la normativa¹⁰.

Para finalizar, cabe destacar que, aunque se mantiene el elevado nivel de acuerdo con lo interno del tribunal constitucional reportado por el Informe Estado de la Justicia 2020. Si se analiza la composición de los votos emitidos entre las legislaturas de 1989 y 2021, es posible concluir que un 81% de las consultas se resolvieron de forma unánime. En la primera década de funcionamiento de la Sala y hasta el 2003, el 89% de las consultas se resolvieron de esa forma. A partir de ahí, el promedio baja al 70,1%, con importantes variaciones entre las distintas legislaturas, temas y tipos de consulta. Cabe destacar que estos períodos coinciden con los contextos marcados por el bipartidismo y el multipartidismo en el país. El 60% de las consultas preceptivas tuvo votación unánime, en comparación con las facultativas donde solamente el 20% se ha resuelto de esta forma.

Durante el período 2000-2021 la proporción de las consultas preceptivas ha tendido a aumentar. Pasaron de representar en promedio el 48,7% del total en el período 2000-2009 al 63,9% durante 2010-2020; en los años 2018 y 2019 alcanzaron el 75% y 79% (gráfico 6.18). Dado que este tipo de consultas se realizan después de que la Asamblea Legislativa aprueba en primer debate los proyectos de ley, ello ha estado directamente relacionado con el aumento en la producción de leyes durante los últimos años. De acuerdo con el *Informe*

► Gráfico 6.18

Cantidad de consultas previas de constitucionalidad, según tipo^{a/}. 2000-2020



a/ Además de las facultativas y preceptivas, están las consultas de adición y aclaración, error material, gestión de nulidad, particular, recusación y resolución interlocutoria, pero ninguna de estas categorías ha superado los 10 casos durante el período 2000-2020.

Fuente: Mora, 2022 a partir de la base de datos de consultas previas de constitucionalidad del PEN.

Estado de la Nación 2021, “el Poder Legislativo mostró una alta productividad en la aprobación de leyes y una reducción en sus tiempos de tramitación”. De hecho, en los recientes años la cantidad de leyes promulgadas ha sido superior al promedio de los últimos treinta años (PEN, 2021).

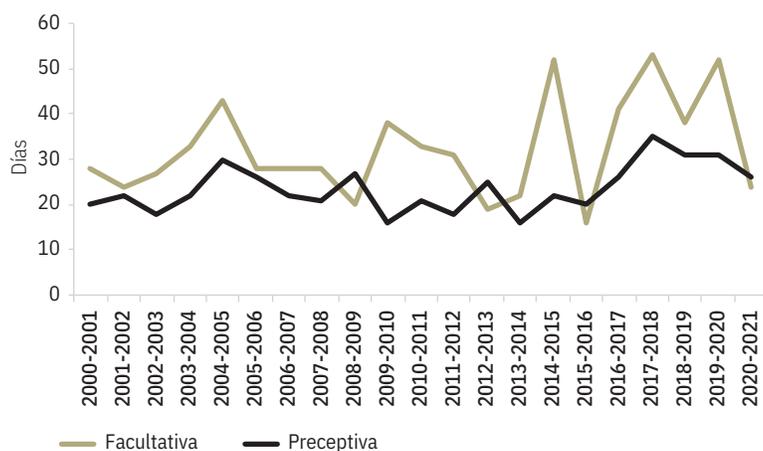
Del total de leyes aprobadas durante el período 2010-2019 (988), el 31% (307) fueron sometidas a consulta previa. Aunque la cantidad promedio de consultas ha tendido a disminuir en años recientes, se mantiene la tendencia señalada en la anterior edición de este Informe acerca del aumento en el tiempo de resolución empleado por la Sala Constitucional. El tiempo promedio de resolución pasó de 25,9 días entre 2000 y 2009 a 29,4 días en el período 2010-2021 debido, principalmente, al incremento en los plazos promedio de resolución de las consultas facultativas. Este dato general se puede desagregar por tipo de consulta: el plazo promedio para la atención de las consultas facultativas continuó aumentando (de 29 a 35 días) en estos dos períodos, mientras que la duración de las consultas preceptivas tuvo un incremento mucho menor (de 23 a 24 días, gráfico 6.19).

Los plazos para aquellos asuntos que concentran la mayor proporción de consultas no permiten

10 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).

Gráfico 6.19

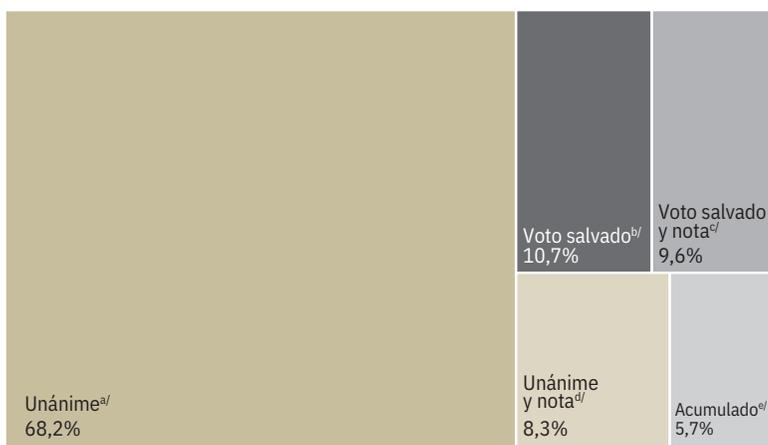
Días promedio de resolución de las consultas previas de constitucionalidad, por legislatura, según tipo. 2000-2021



Fuente: Mora, 2022 a partir de la base de datos de consultas previas de constitucionalidad del PEN.

Gráfico 6.20

Distribución porcentual de las consultas previas de constitucionalidad, por tipo de voto. 2000-2019



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

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

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

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

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

Fuente: Mora, 2022 a partir de la base de datos de consultas previas de constitucionalidad del PEN.

identificar cambios significativos entre los períodos 2000-2009 y 2010-2019; las mayores variaciones se dan en materias en las que la cantidad de casos es muy baja. Pese a ello, es importante destacar que el mayor incremento en la resolución de las consultas se presentó en el tema electoral (51 días más) seguido por el de grupos cooperativos (31 días más), mientras que los tiempos fueron menores en el caso de gobiernos locales (24 días menos), infraestructura (13 días menos) y poblaciones vulnerables (10 días menos). Estas tendencias ya habían sido reportadas en el *Tercer Informe Estado de la Justicia*.

Finalmente, la composición de los votos emitidos por la Sala Constitucional durante el período 2000-2020 mantuvo el elevado nivel de acuerdo con lo interno de este tribunal constitucional, ya reportado en la anterior edición del Informe. En 2019 hubo una pequeña disminución en las sentencias unánimes en relación con el promedio en 1989-2018 (el 68,2% en relación con un 74,4%), en las que no hubo notas ni votos salvados. No obstante, en el caso de las consultas preceptivas (57% del total) esa proporción fue mayor (85%) en relación con las facultativas (39%; gráfico 6.20). Por tema, las consultas que tienen niveles de acuerdo mayor al promedio son derechos humanos, derecho internacional y seguridad, y en las que se observa una mayor proporción de desacuerdo (votos salvados) son fiscal (39%) e infraestructura, salud, régimen político y presupuesto público (entre el 29% y el 31%). La consulta con votos salvados (con o sin notas) representaron el 20% del total en el período 2000-2020.

Ninguna información analizada en este acápite parece sugerir cambios significativos en el ejercicio de control constitucional a priori efectivo, independiente y oportuno por parte del Poder Judicial.

El desafío del control a posteriori constitucional independiente y oportuno

Ninguna normativa de alto perfil aprobada recientemente por la Asamblea Legislativa ha estado exenta de controles de constitucionalidad de la Sala Cuarta, lo que, en ocasiones, ha obligado a pausar su implementación, reformarla o incluso abandonarla. En este sentido, la presente edición del Informe no reporta ningún deterioro en la fortaleza del mecanismo del control *a posteriori* constitucional independiente y oportuno, siendo este, igual que el control a priori, sólidos pilares del sistema democrático costarricense. Sin embargo, sí registra algunos cambios en la dinámica en el ejercicio de este mecanismo que deben ser observados en futuras ediciones para valorar si son reflejos de

alteraciones de fondo en el acceso a la justicia constitucional o en las líneas jurisprudenciales.

En efecto, durante el período bajo análisis (2019-2021) los Poderes Legislativo y Ejecutivo aprobaron normativas que generaron, en varios casos, intensos conflictos sociales y políticos y una amplia judicialización. La Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, la Ley de huelgas, el reglamento a la Ley nacional de vacunación y establecimiento de la obligatoriedad de la vacuna contra la covid-19 y la Ley de empleo público, son ejemplos de las causas que dieron origen a las más de 6.000 acciones de inconstitucionalidad (AI) registradas en los últimos veinte años (gráfico 6.21). En 2020, la mitad de estas acciones fueron contra leyes, y la otra mitad agrupan demandas contra instrumentos internacionales y otro tipo de actos de los Poderes Judicial o Legislativo.

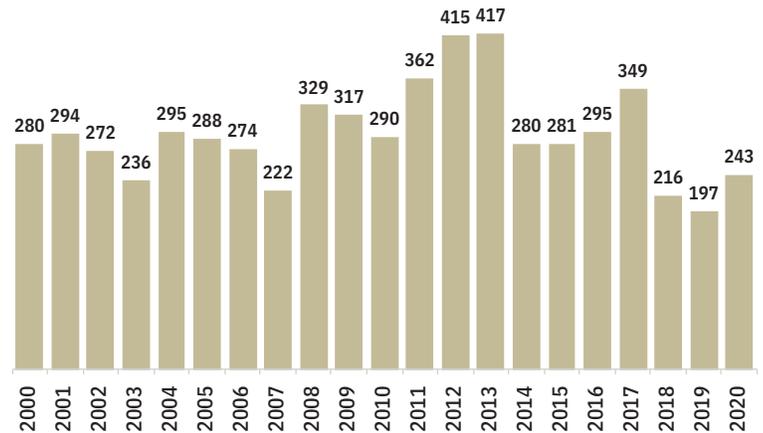
La proporción de acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar o con lugar parcial por la Sala Constitucional ha sido históricamente muy baja, alrededor de un 6% en promedio al año, pero en el año 2020 se elevó al 13,2%, su máximo histórico. En términos generales, esto significa que más de nueve de cada diez acciones interpuestas son rechazadas por distintos motivos. Sin embargo, esta proporción varía según el asunto de que se trate. Por ejemplo, durante el quinquenio 2016-2020 el Programa Estado de la Nación registró 722 acciones de inconstitucionalidad y encontró una mayor proporción de acciones aceptadas en ciertos temas puntuales como convenciones colectivas y, de manera distante, en asuntos de trabajo (Fernández y Villarreal, 2022, gráfico 6.22).

En el largo plazo se ha experimentado un aumento en la proporción de las resoluciones con votos divididos, es decir, aquellas en las que las siete personas integrantes de la Sala no se ponen de acuerdo y una, dos o hasta tres se separan del voto de mayoría. En el período 2010-2017 menos del 10% de los fallos tenían votación dividida; en cambio, en los años siguientes la proporción aumentó a casi la mitad (gráfico 6.23). Es por ello por lo que los cambios en la composición de esta Sala pueden generar un impacto en su jurisprudencia, pues una o dos personas pueden variar la opinión del tribunal (Fernández y Villarreal, 2022).

Uno de los efectos esperados del crecimiento de las resoluciones con votación dividida es el aumento del tiempo que la Sala Constitucional utilice para la deliberación de los casos. En efecto, esta fue la tendencia observada: entre las acciones aceptadas para revisión por el fondo, el promedio de duración alcanzó máximos históricos en 2019 y 2020: 919 y 872 días, respectivamente (gráfico 6.24).

Gráfico 6.21

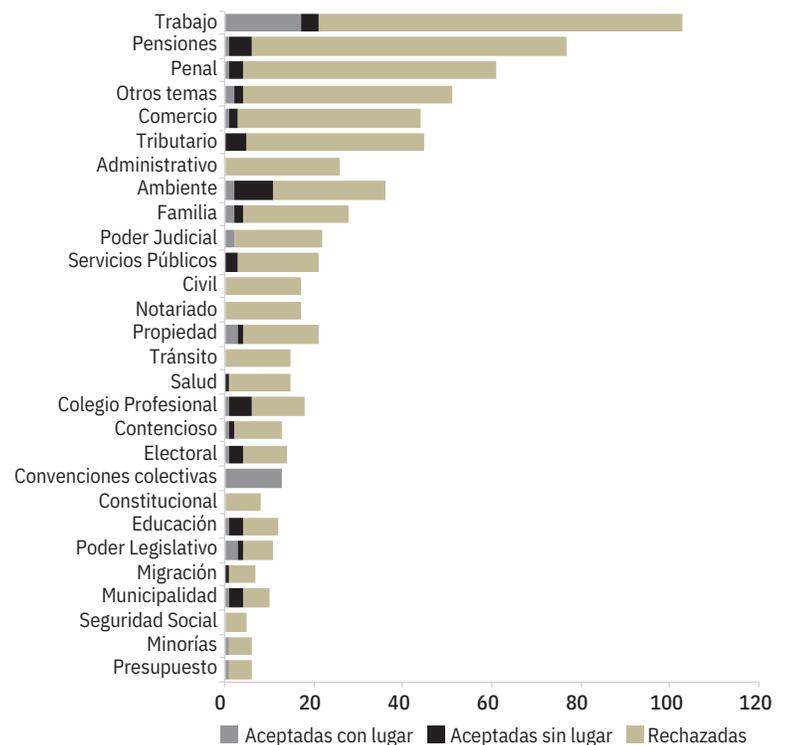
Acciones de inconstitucionalidad, por año de ingreso. 2000-2020



Fuente: Fernández, 2022 con datos del Poder Judicial, 2021.

Gráfico 6.22

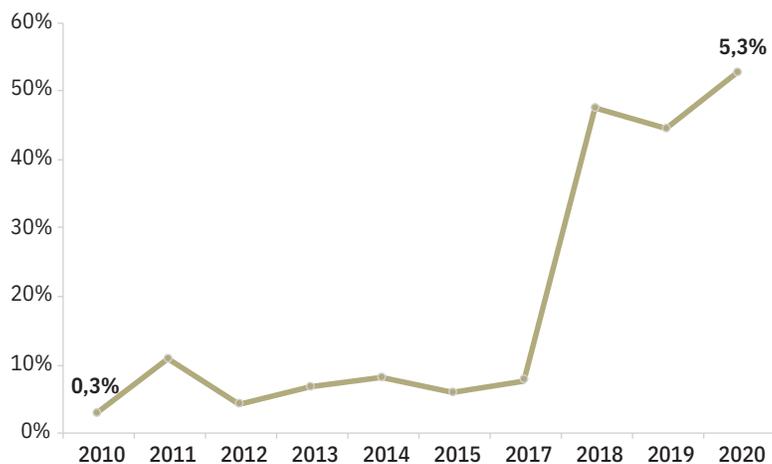
Cantidad de acciones de inconstitucionalidad, por tema, según resultado. 2016-2020



Fuente: Fernández, 2022 a partir de la base de datos de acciones de inconstitucionalidad del PEN.

Gráfico 6.23

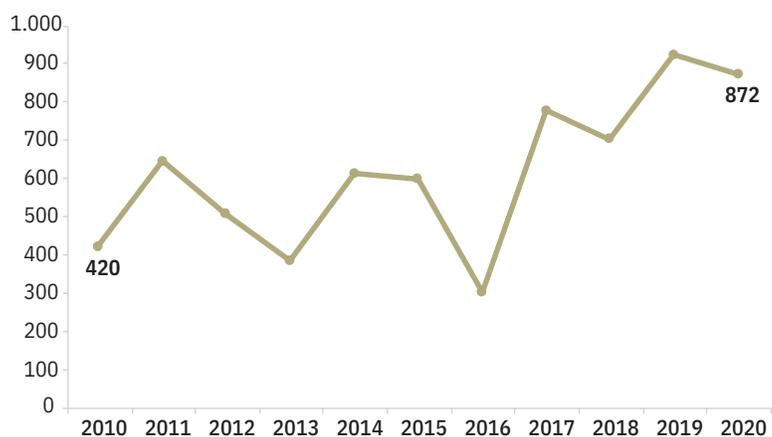
Porcentaje de las acciones de inconstitucionalidad que registran votos divididos. 2010-2020



Fuente: Fernández, 2022 a partir de la base de datos de acciones de inconstitucionalidad del PEN.

Gráfico 6.24

Duración promedio en la resolución de las acciones de inconstitucionalidad que fueron aceptadas para revisar por el fondo, según año de votación. 2010-2020



Fuente: Fernández, 2022 a partir de la base de datos de acciones de inconstitucionalidad del PEN.

Los tiempos de respuesta, sin embargo, varían notablemente. En 2020 el tiempo para resolver las acciones de inconstitucionalidad se movió en un rango entre los 288 y los 1.933 días. Durante ese año, cuatro de las acciones superaron los cuatro años para su resolución, y fueron: el decreto ejecutivo 38681-MAGMINAE Ordenamiento para el aprovechamiento de atún y especies afines en la zona económica del Océano Pacífico (5,3 años); la Ley 10 sobre la venta de licores (4,2 años); la resolución RJD-072-2015 Norma Técnica Regulatoria ARNT-SUCOM Supervisión de la Comercialización del Suministro Eléctrico en baja y media tensión (4,1 años); y la RCS-253-2014-Disposiciones Regulatorias para la implementación de la Portabilidad Fija en Costa Rica (4 años).

El aumento en los votos divididos y de los plazos de resolución plantea nuevos desafíos sobre un tema no trabajado con anterioridad por el *Informe Estado de la Justicia*: la eficacia del mecanismo de control constitucional, un aspecto clave del sistema de pesos y contrapesos de la democracia costarricense. Ello es especialmente importante en casos que ameritan una intervención urgente ante una flagrante acción inconstitucional de un poder del Estado; la ciudadanía puede llegar a esperar hasta cuatro años para una sentencia que frene actos o normas que pueden debilitar instituciones y derechos (Fernández y Villarreal, 2022). Futuras ediciones darán seguimiento a este asunto.

Conclusiones

El presente capítulo plantea dos conclusiones generales, una de carácter sustantivo y otra, metodológica. En el tema sustantivo, la información disponible, pese a sus limitaciones, sugiere que durante el período 2019-2021 no hubo una modificación significativa en el diagnóstico general del desempeño del Poder Judicial efectuada en ediciones anteriores del *Informe Estado de la Justicia*. En términos generales, el perfil de fortalezas, debilidades y cuellos de botella detectados en los ámbitos de la gestión administrativa, jurisdiccional y de la gobernanza política se mantuvo sin grandes cambios. Quizá el logro más relevante fue la adaptación del Poder Judicial a la disrupción pandémica, sin interrupción de sus servicios, un notable logro tratado con detalle en el capítulo 5 de esta edición.

En el ámbito metodológico, debe señalarse que el Poder judicial aún carece de un sistema de información gerencial robusto y actualizado, que permita dar un seguimiento detallado y actualizado sobre su funcionamiento. Avances importantes como la plataforma del Observatorio Judicial y la matriz de indicadores de seguimiento acordadas entre el Poder Judicial y el

Programa Estado de la Nación aún no están completamente implementados. En el marco de un contexto fiscal restrictivo, que ha impuesto crecientes restricciones presupuestarias y administrativas a la gestión del Poder Judicial, esta limitación conspira contra la calidad de las decisiones que los jerarcas institucionales pueden tomar a fin de adaptar la organización y sus servicios a ese contexto.



Recomendaciones

La principal recomendación es la rápida y efectiva implementación de la plataforma de información del Observatorio Judicial para asegurar la oportunidad y calidad de las estadísticas judiciales. En particular, se debe poner especial atención en la generación de manuales metodológicos que aseguren la estandarización de los registros consignados. Asociado a ello, una tarea relevante es asegurar el “empate” de las series históricas del Poder Judicial con esta plataforma, de manera que se cuente con información comparable que permita, de manera confiable, la identificación de tendencias de largo plazo.

Una segunda recomendación es la plena aplicación y actualización de la información requerida para la matriz de indicadores de seguimiento acordados entre el Poder Judicial y el Programa Estado de la Nación, ya consignados en el PAO 2020 de la institución. Ello permitirá contar con una robusta herramienta gerencial que facilitará a las autoridades del Judicial, así como a especialistas y comunidad académica en general, valoraciones más robustas sobre el desempeño de la justicia en Costa Rica.

Créditos

Borrador del capítulo:

Alberto Mora Román, Diego Fernández Montero, Evelyn Villarreal Fernández, Jorge Vargas Cullell y Marisol Guzmán Benavides.

Edición técnica:

Evelyn Villarreal Fernández y Karlissa Calderón Zúñiga.

Revisión y corrección de cifras:

Diego Fernández Montero, Karen Chacón Araya, Karlissa Calderón Zúñiga y Natalia Morales Aguilar

Actualización y procesamiento de datos:

Alberto Mora Román, Diego Fernández Montero y Marisol Guzmán Benavides.

Visualización de datos y gráficos :

Diego Fernández Montero y Karen Chacón Araya.

Edición de textos y corrección de estilo:

Juan Bejarano.

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

Un agradecimiento especial a Ana Ericka Rodríguez Araya, David Campos Barquero, Dixon Li Morales, Erick Mora Leiva, Karla Calvo, Luis Alonso Bonilla Bastos, Marlen Vargas Benavides, Melissa Mesén, Nacira Valverde Bermúdez, Rocío Picado, por sus comentarios, contribuciones y apoyo para la elaboración de este capítulo.

Fe de erratas

INFORME IMPRESO Y DIGITAL

CAPÍTULO 1

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

CAPÍTULO 2

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

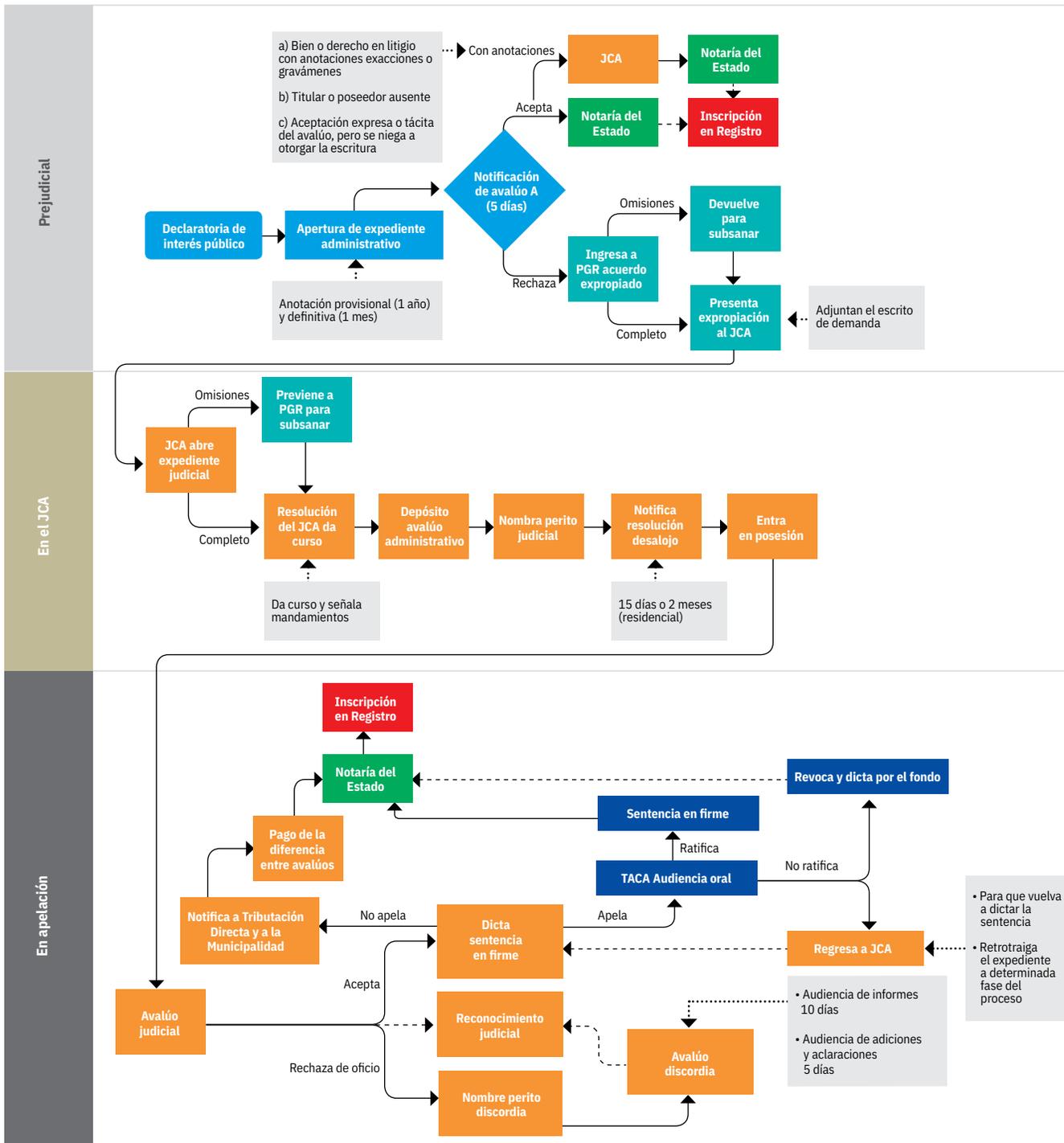
En la página 82, en la sección “Largas duraciones en la resolución de los asuntos de conocimiento”, en el segundo párrafo de la columna de la derecha, debe leerse: Entre el momento de presentación de la demanda y la declaración de inadmisibilidad pasan en promedio **279** días (943 días si se genera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

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

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

Diagrama 2.2

La ruta del expediente de expropiación



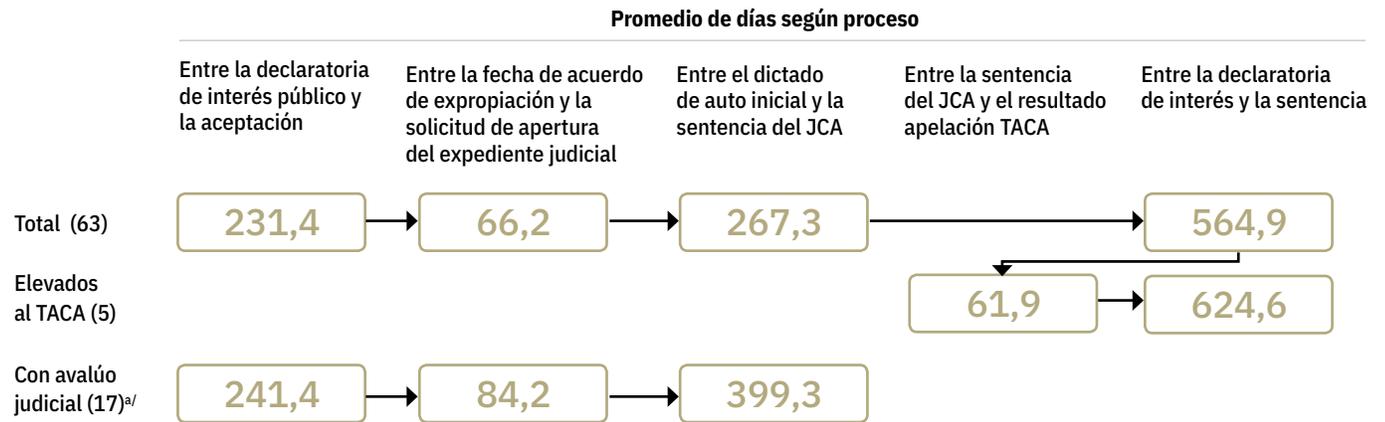
Nota: Los colores identifican la instancia que tiene a cargo la etapa correspondiente.

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

Fuente: Román, 2022.

► Diagrama 2.4

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



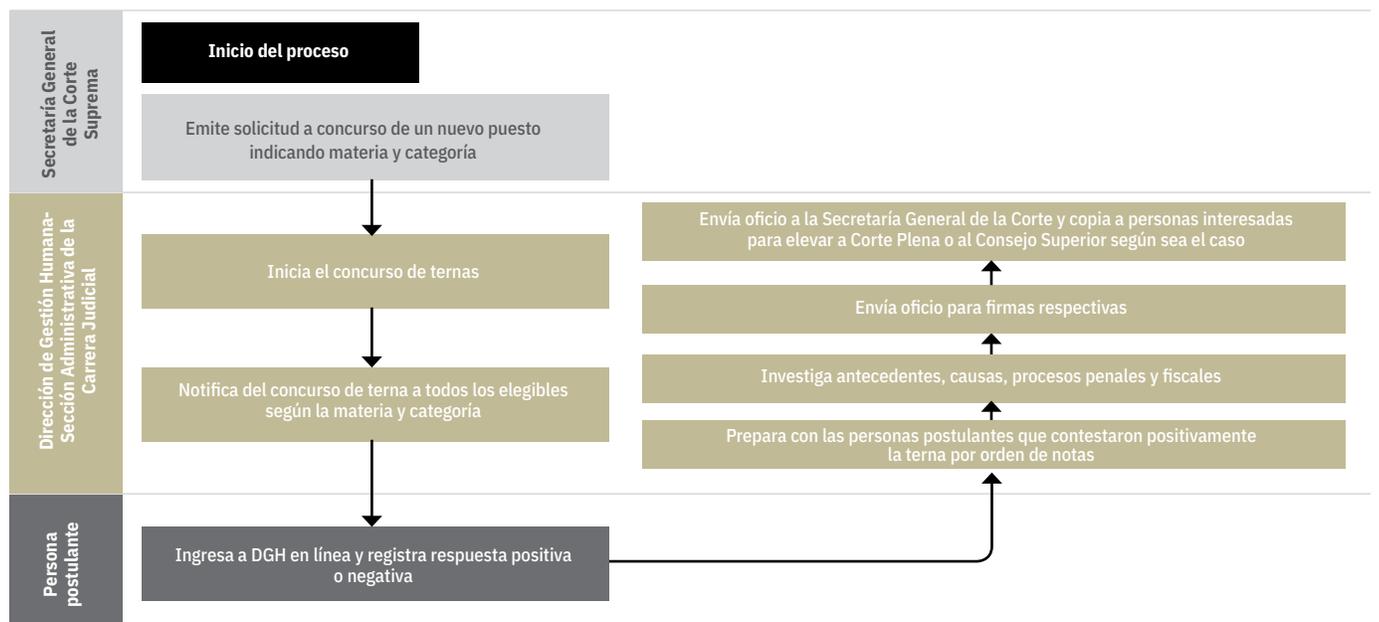
a/ No se elevó ninguno al TACA.
Fuente: Román, 2022.

CAPÍTULO 3

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

► Figura 3.4

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

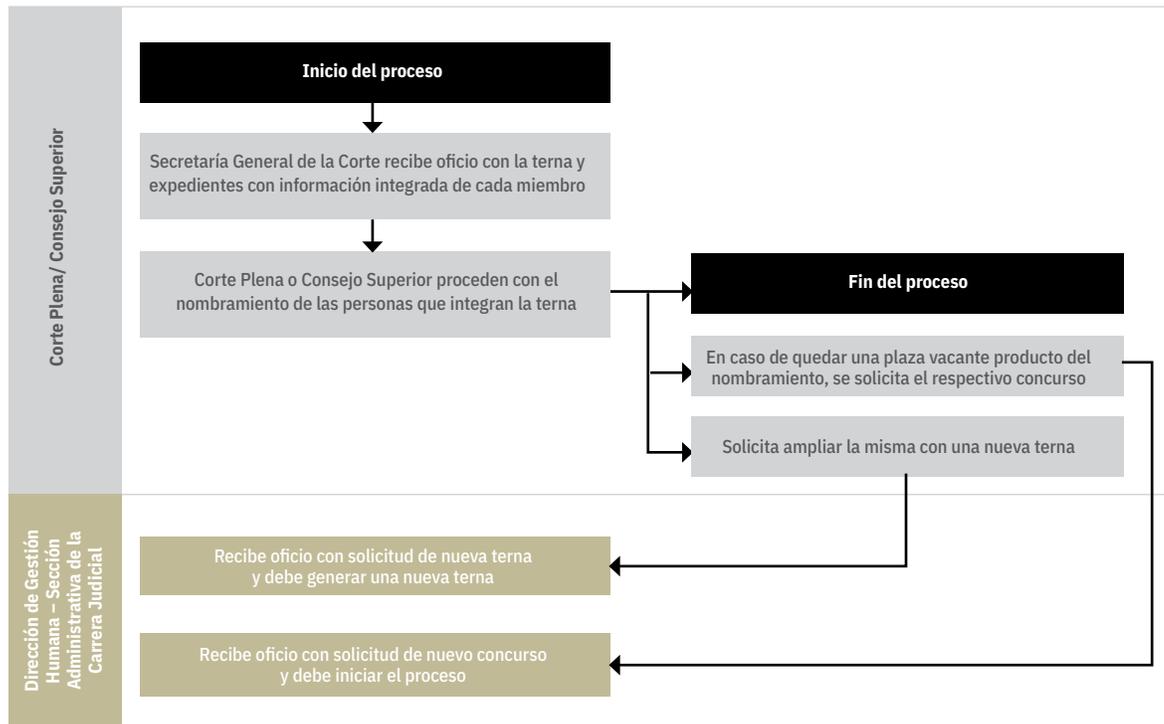


Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

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

► Figura 3.5

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

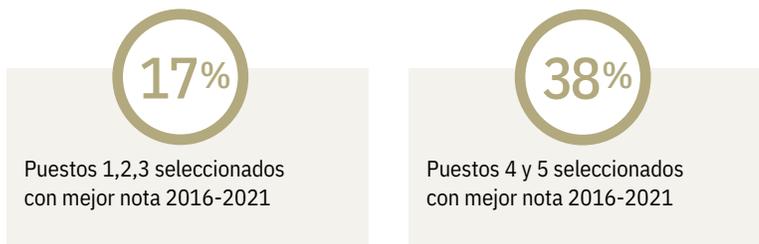


Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

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

► Figura 3.6

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



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

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

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

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

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

► Cuadro 3.1

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO 4

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

CAPÍTULO 6

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

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

► Cuadro 6.6

Indicadores de selección personal en Carrera Judicial. 2016-2021

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

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

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

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

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

► Cuadro 6.8

Casos entrados, por circuito judicial. 2019-2021

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

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

► Cuadro 6.9

Casos entrados, por materia jurisdiccional. 2019-2021

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

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

► Cuadro 6.10

Casos terminados, por circuito judicial. 2019-2021

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

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

► Cuadro 6.11

Casos terminados, por materia jurisdiccional. 2019-2021

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

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

► Cuadro 6.12

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

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

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