

CAPÍTULO TRES

3

Gestión del recurso humano desde el Gobierno Judicial

PARA UNA JUSTICIA INDEPENDIENTE Y DE CALIDAD

Índice

Introducción	121
Contexto político: decreciente valoración del desempeño del Poder Judicial	123
Marco conceptual: el modelo burocrático de la selección de la judicatura	124
El papel de la Corte Plena y el Consejo Superior en el nombramiento de jueces y juezas	126
La operación efectiva del proceso de nombramiento de jueces y juezas: entre la idoneidad y la discrecionalidad	128
Efectividad y eficiencia en los procesos de nombramiento	134
Desafíos pendientes en la consolidación de la carrera judicial	138
Nombramientos de cargos no jurisdiccionales presentan altos márgenes de discrecionalidad	142
Conclusiones	146
Recomendaciones	148
Metodología	150
Agenda de investigación futura	151

Introducción

El presente capítulo analiza, desde la perspectiva de independencia judicial, la relación que se establece entre quienes aspiran a ocupar un puesto en la judicatura y en otros cargos de especial relevancia institucional con el vértice del aparato de justicia en Costa Rica –la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Superior–. Se parte, para ello, de la premisa de que este vínculo es un elemento central de la independencia de jueces y juezas.

En ese sentido, aunque es frecuente que la independencia judicial se asocie a la garantía que asegure la inexistencia de interferencias provenientes de agentes externos en la toma de decisiones judiciales y que sea, en consecuencia, únicamente el ordenamiento jurídico –la Constitución y las leyes– lo que oriente el quehacer jurisdiccional, el tema de la independencia no se limita a evitar estas interferencias. En efecto, hay otras que también pueden limitar la autonomía de la judicatura, resultado de presiones endogámicas –seguramente más sutiles y más porosas– que pueden aparecer en la propia organización judicial.

Eso sucede cuando, por ejemplo, el diseño institucional hace depender el nombramiento de la judicatura de la voluntad del vértice judicial y no de criterios objetivos de selección. En estas circunstancias, la independencia de los jueces y las juezas podría verse perjudicada en la medida en que la decisión final respecto a su designación y posibles ascensos recae, de manera discrecional, en la magistratura, la cual no está llamada a dar explicaciones.

En el caso de Costa Rica, no puede perderse de vista que las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia, además de las propias competencias jurisdiccionales –es decir, su función de resolver los recursos contra

las sentencias de los tribunales—, tienen una gran cantidad de atribuciones administrativas en el marco de su rol como gobierno judicial. De ahí, justamente, la importancia de explorar dichas facultades y analizar hasta qué punto determinan las designaciones de los jueces en las otras instancias del sistema de justicia y, con base en ello, detectar eventuales vulnerabilidades.

Si bien el tema se ha abordado desde diversos ángulos en las ediciones anteriores del *Informe Estado de la Justicia*, este capítulo da continuidad a la intersección entre los temas de gestión humana, independencia interna y la concentración de funciones administrativas que caracteriza a la Corte Suprema de Justicia, aspectos que ya han sido abordados en años previos.

Así, en el Segundo Informe se analizaron los procesos de reclutamiento, selección y capacitación (PEN, 2017). También se incluyó un capítulo sobre el gobierno judicial, que dimensionaba el papel creciente de la Corte Suprema en el tema de nombramientos. Por su parte, el Tercer Informe incluyó un estudio sobre la alta rotación del personal jurisdiccional y sus implicaciones sobre el nombramiento de personal judicial (PEN, 2020). Siguiendo esta línea de investigación sobre el recurso profesional, esta edición aporta datos y análisis para entender la intersección entre la gestión humana y el papel que cumple la cúpula judicial en el nombramiento del personal judicial.

Es importante subrayar que en el proceso de consulta al temario para la elaboración de este *Informe Estado de la Justicia*, se identificó que la gestión del recurso humano es la principal área administrativa por estudiar (32,8%), seguida de la capacitación y formación del personal (22,8%). Por otro lado, en cuanto de los temas de mayor relevancia, el primer lugar le corresponde a recursos humanos (26,1%), seguido de la eficiencia del Poder Judicial (21,4%). Es preciso destacar que en este marco de prioridades, la gestión de los nombramientos de los jueces y juezas en el Consejo Superior y la Corte Plena cobra gran relevancia (PEN, 2021).

Abordar las dinámicas que subyacen al ejercicio del poder dentro del sistema judicial y, sobre todo, respecto al nombramiento de la judicatura, ayuda a

comprender también cómo se tejen, internamente, elementos esenciales para la independencia de los jueces y las juezas. Dicho de otra manera, se trata de seguir robusteciendo la línea de investigación que ha mantenido el Estado de la Justicia, pues está intrínsecamente ligada a la calidad e independencia de la justicia que se proporciona.

En este capítulo se avanza en el conocimiento de la estructura del conglomerado judicial. La organización del aparato de justicia es también una decisión política y de oportunidad en el sentido de que los diseños institucionales dependen de lo que dispongan los otros poderes; por ejemplo, mediante las leyes que los regulan. De esta manera, la forma de construir el gobierno judicial varía de un país a otro. Por ello, valorar las condiciones que definen, en buena medida, el funcionamiento de la justicia, debe incluir, imperativamente, el proceso y mecanismos para seleccionar la judicatura¹. Esto pasa por determinar si en nuestro entorno los procesos de nombramientos y promoción realizados por la Corte y el Consejo Superior cumplen con garantías de idoneidad, controles y transparencia para dispensar una justicia independiente y de calidad.

Adicionalmente, los procesos de nombramiento en las instituciones públicas constituyen una de las áreas con mayor riesgo de verse afectadas por la corrupción. Por un lado, son objeto de actos de nepotismo y clientelismo (Ríos, 2012) y, por otro lado, son muy permeables a la penetración del crimen organizado o al secuestro —ya sea de las instituciones en su totalidad o de ciertas áreas específicas— por parte de ciertos grupos de interés.

En las siguientes páginas se contestará, a partir de la información disponible, la siguiente pregunta: ¿cumplieron los procesos de promoción y nombramientos que realizaron la Corte Plena y el Consejo Superior entre el 2016 y el 2021 con garantías de idoneidad, controles y transparencia para dispensar una justicia independiente y de calidad? La respuesta a esta interrogante se basa en los hallazgos incluidos en el estudio de los mecanismos que utilizan la Corte Plena y el Consejo Superior para la gestión de los nombramientos (Cubero, 2022).

1 No puede pasarse por alto que, con respecto a los otros poderes del Estado, el Poder Judicial y su estructura son distintos y la posición que ocupan jueces y juezas tiene particularidades que no podrían equipararse a la de otros actores que hacen parte del debate público y de su entramado institucional. De ahí la importancia de que se consideren las relaciones construidas, internamente, entre jueces y cúpula judicial. En una democracia, el derecho del juez a hablar y el deber de los demás de escucharlo no dependen ni de los atributos personales ni del contenido del mensaje. Dependen, ante todo, de la calidad del proceso a través del cual se pronuncia: de su capacidad de desprenderse y adoptar distancia de los litigantes, de su obligación de prestar atención a las pretensiones en disputa y de responder a ellas razonadamente a través de una sentencia. El poder de quien cumple el rol de juez se despliega después de un proceso de diálogo en el que las partes han sido escuchadas. Este proceso “dialogico” tiene rasgos que contribuyen a situar al juez en una posición distinta a la del resto de los actores políticos: a) los jueces no controlan su agenda, sino que dependen de las demandas que planteen otros y deben resolver quejas que posiblemente en otras circunstancias preferirían ignorar; b) los jueces no controlan a quiénes deben escuchar, pues están sujetos a reglas y procedimientos que los obligan a recibir a un amplio número de personas, representantes legales y terceros interesados; c) los jueces deben responder preceptivamente las demandas que les son presentadas y d) los jueces están obligados a fundamentar sus decisiones (Fiss, 1979).

El Informe adopta, como punto de partida conceptual, que los procesos de nombramiento deben asegurar, como fin último, la independencia y la profesionalización de las personas nombradas. En consecuencia, la lectura crítica que se propone a continuación incluye aspectos como quiénes participan en el proceso de nombramiento, qué órganos hacen la convocatoria y definen los perfiles, cuáles criterios de idoneidad utiliza la Corte Plena y el Consejo Superior en la gestión de los nombramientos para evaluar a las personas candidatas y cuáles de esos criterios se emplean para garantizar la independencia judicial. El análisis efectuado también contempla otros factores, como la duración de los procesos de nombramiento y los mecanismos de rendición de cuentas para asegurar la participación ciudadana y la transparencia.

Además de esta introducción, el capítulo se organiza en once secciones. En la segunda sección se presenta un panorama del contexto político que enfrenta el Poder Judicial. En la tercera sección se incluye una revisión teórica de ciertos elementos que explican las raíces históricas de la selección de la judicatura. En la cuarta sección se realiza una síntesis contextual del rol de los órganos que integran la cúspide del sistema judicial y de las regulaciones realizadas en materia de carrera judicial. Las cuatro secciones siguientes efectúan una lectura crítica de los principales hallazgos encontrados por el PEN en cuanto a diversos aspectos: el peso que ejercen la Corte Plena y el Consejo Superior en el nombramiento de jueces y juezas; los resultados en indicadores de efectividad y eficiencia en los procesos de nombramiento y los avances en la construcción de una carrera judicial en Costa Rica; además, se brindan algunas observaciones sobre la escogencia de otros altos cargos del aparato del sistema de justicia. En las secciones octava y novena se ofrece al público lector una serie de conclusiones y recomendaciones. Las personas interesadas en aspectos metodológicos y en la agenda futura de investigación pueden ir directamente a las secciones finales del capítulo.

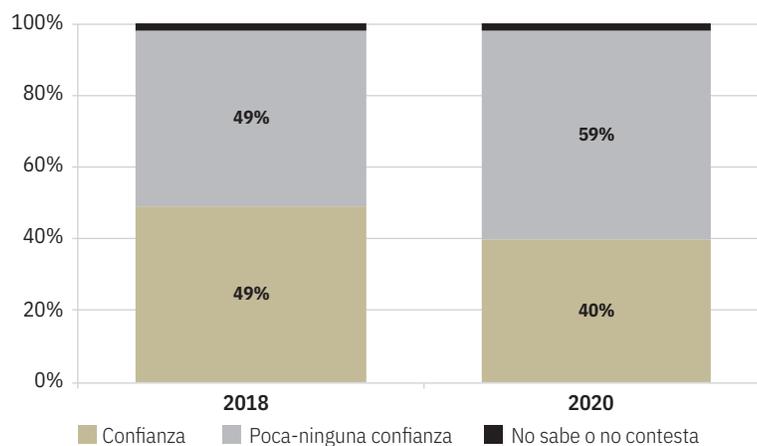
Contexto político: decreciente valoración del desempeño del Poder Judicial

El proceso de nombramiento de los jueces y juezas puede impactar en la percepción que otras instituciones y la ciudadanía en general tienen respecto a la dinámica del aparato de justicia. En efecto, procesos que la ciudadanía considere como faltos de neutralidad o escorados a favor de intereses de grupos políticos y económicos pueden afectar la credibilidad de la judicatura y la misma confianza sobre el sistema de justicia.

Desde esta perspectiva, conviene señalar que en

Gráfico 3.1

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



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

años recientes la confianza ciudadana en el Poder Judicial costarricense disminuyó significativamente. Según los datos del Latinobarómetro, el porcentaje de personas que manifestaron tener poca o ninguna confianza en la institución pasó del 49%, en 2018, al 59%, entre 2018 y 2020 (gráfico 3.1). Por el contrario, solo cuatro de cada diez personas expresó tener una valoración positiva en este apartado sobre las instituciones judiciales en el país (Latinobarómetro, 2021).

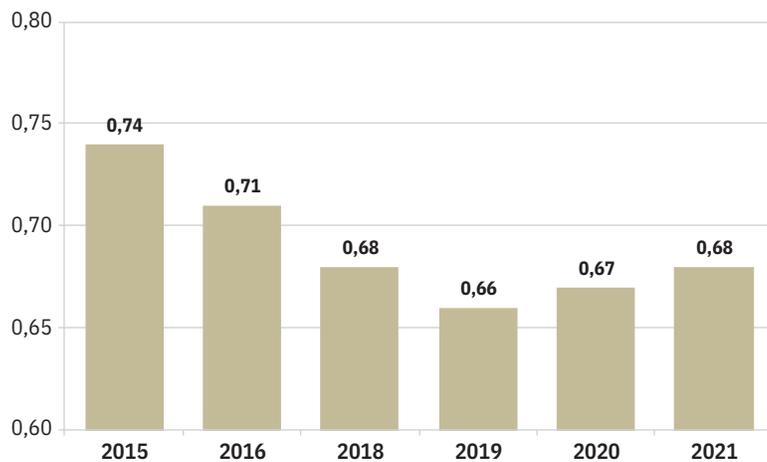
Esta caída en la percepción ciudadana coincide con la valoración de las personas expertas. El World Justice Project, por ejemplo, ha desarrollado el *Índice de Estado de Derecho*, que evalúa si los jueces de la justicia criminal pueden ejercer su trabajo sin presiones gubernamentales indebidas. Se trata, por lo tanto, de un indicador que procura valorar la independencia de la judicatura frente a los otros poderes del Estado.

Es preciso destacar que si bien el resultado obtenido en cuanto al factor de independencia judicial ha ubicado al país, desde el 2015 y con excepción de 2016, como uno de los 10 países de la región mejor calificados, la calificación sí ha evidenciado una tendencia al deterioro durante los últimos 5 años (gráfico 3.2). Además, a nivel global, Costa Rica pasó de la posición 32, en 2016, a la 38, en 2021, lo cual evidencia un desmejoramiento del indicador pese a haber mantenido una relativa estabilidad.

En el “Informe Resultados de gestión 2020, una nueva realidad”, de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, se puntualiza que el ámbito jurisdiccional

Gráfico 3.2

Calificación de independencia judicial^{a/} en el Índice de Estado de Derecho. 2015-2021



a/ El indicador mide si el sistema de justicia es independiente de influencias gubernamentales o políticas. Los puntajes fluctúan entre un mínimo de 0 y un máximo de 1. Fuente: Sáenz, 2022, con datos del World Justice Project.

agrupa la mayor cantidad de insatisfacciones de las personas usuarias con un 78% del total de las quejas recibidas por la Contraloría, específicamente referidas a causas centradas en tiempos de respuesta e insatisfacción con el servicio (Poder Judicial, 2020a). En esa misma línea, según la encuesta de percepción de los servicios públicos realizada por la Contraloría General de la República en 2018 (citada por PEN, 2020), el 88% de las personas encuestadas opinó que los juzgados están saturados y el 60% expresó que el Poder Judicial no garantiza justicia pronta y cumplida. A los indicadores de una pérdida en la valoración ciudadana y de expertos sobre el desempeño del Poder Judicial se suma una crítica situación fiscal del país, que ha propiciado medidas de restricción del gasto en el sistema de Justicia (PEN, 2020).

Por todo ello, puede decirse que el Poder Judicial encara una compleja situación política, ya que requiere gestionar una mayor cantidad de personal, con altos estándares técnicos de reclutamiento y selección, pero

con una menor cantidad de recursos en términos reales y crecientes cuestionamientos. En esta coyuntura, las garantías institucionales cumplen un papel fundamental para que la judicatura pueda ejercer su labor con independencia, pilar cuya erosión debe evitarse para no afectar de manera sistemática las reservas de apoyo democrático al conglomerado judicial.

Marco conceptual: el modelo burocrático de la selección de la judicatura

La selección de los miembros de la judicatura es fundamental para asegurar un sistema político democrático como el costarricense, en donde la competencia para zanjar los conflictos entre las personas o entre las personas y el Estado u otras entidades con personalidad jurídica recae en el Poder Judicial. Por ello, aunque como cualquier brazo del Estado el sistema de justicia tenga también un componente político, los atestados y las cualificaciones profesionales de quienes imparten justicia deberían jugar un rol decisivo, pues en buena medida de ello dependerá la calidad del servicio público que se presta, la calidad de las sentencias y, en definitiva, la calidad de las decisiones tomadas.

En definitiva, la escogencia de los jueces y las juezas es clave para valorar la solidez de las instituciones, máxime porque la confianza de la ciudadanía suele aumentar cuando se cuenta con un aparato judicial formado por quienes reúnen los mejores perfiles para aplicar el derecho y dirimir las disputas surgidas en el seno de la sociedad. Dicho de otro modo, los requisitos de idoneidad también definen la calidad de la judicatura.

Teóricamente, este proceso variará en función de dos tradiciones jurídicas: *common law* y *civil law*. Cuando se habla de las tradiciones o familias jurídicas se están conceptualizando formas distintas de entender el derecho y, sobre todo, las relaciones entre los actores institucionales². Ello incide también en el perfil y, sobre todo, en el desempeño de los jueces (Garapon, 1997).

En la tradición jurídica del *common law* los jueces se han distinguido por asumir una posición de mayor autonomía, lo que permitió que el Poder Judicial

2 No es este el espacio para detallar la totalidad de las características de cada una ni centrar el estudio en su evolución histórica. Interesa, más bien, destacar la posición que cada una de ellas le ha concedido al juez y la conceptualización del derecho. En ese sentido, conviene indicar que la familia romano-germánica del *civil law* tiene su génesis en el derecho romano y recibe la influencia determinante del derecho canónico. Esta tradición ha privilegiado el desarrollo del derecho civil y la codificación de las normas jurídicas. Poseen sistemas jurídicos del *civil law* muchos países de Europa continental –como España o Italia– y los de América Latina. En cuanto a la familia del *common law*, su origen se remonta al siglo XI, en Inglaterra. Se caracteriza porque la creación de las normas jurídicas no se agota en la ley escrita. A través de las decisiones contenidas en las sentencias judiciales se ha entendido, tradicionalmente, que también nace el derecho. El principio sería que es posible extraer reglas generales de los precedentes judiciales que se asumen como guías normativas para que los jueces, cuando tengan que resolver casos semejantes, se apoyen en esas resoluciones anteriores. Esta familia jurídica comprende, principalmente, los sistemas del Reino Unido, las naciones de África, América y Oceanía que participan de la *Commonwealth*, la mayoría de los cuales aplican el derecho inglés y reconocen al monarca del Reino Unido como jefe de Estado y los Estados Unidos de América. Al respecto, ver Iturralde Sesma (1995), Waluchow (2009) y Merryman (1973).

ocupara un lugar simétrico respecto de los otros poderes. En cuanto al civil law, la posición de los jueces fue tradicionalmente menos incisiva. Aquí, la administración de justicia se ubicó, en principio, subordinada a los órganos políticos representativos y a las normas que estos producían (Autel, 1998).

En este contexto, y específicamente en cuanto a la selección de los jueces, el punto que interesa analizar es quiénes tienen el poder de decisión: ¿actores fuera del sistema judicial o actores dentro del sistema, por la vía del autoreclutamiento? Optar por alguno de estos mecanismos tendrá diferentes repercusiones. Por ejemplo, siguiendo a Guarnieri y Pederzoli (1997), cuando la selección se efectúa por medio de concursos públicos a los que aplican jóvenes egresados se genera “(...) un proceso de socialización profesional esencialmente controlado por la organización judicial (...)” (p. 7).

Las tradiciones del civil law y del common law implican, respectivamente, dos formas de reclutamiento: concurso o burocrático y profesional (Damaska, 2000). En los países anglosajones –por ejemplo, Reino Unido–, los jueces son reclutados entre los abogados de mayor experiencia y prestigio. Les nombra directamente la Corona a través de los filtros que ejercen el lord canceller y también, aunque en menor medida, las magistraturas de más alto rango y los abogados y abogadas más reputados.

Frente al modelo profesional propio de la tradición del common law, se encuentra el modelo burocrático de los países europeos continentales y, en consecuencia, de los latinoamericanos, tributarios de su impronta. Se parte de que los jueces y las juezas, como cualquier otro funcionario público, deben cumplir con una serie de requisitos que garanticen su idoneidad. Desde esta perspectiva, el concurso público es la principal vía de acceso a la judicatura, mediante la cual se pretende asegurar la imparcialidad y la calidad de sus integrantes. Participan, en general, jóvenes egresados sin experiencia en la práctica profesional, lo que contribuye a un alto nivel de corporativismo o, según afirman Guarnieri y Pederzoli (1997), a una cerrazón y una “balcanización” de la estructura judicial frente a otros grupos y sectores, incluso de la propia abogacía³.

Estos mecanismos de acceso permiten desarrollar un fuerte sentido de identidad que define con rigidez “(...) a los de adentro y a los de afuera (...)” (Damaska, 2000, p. 37). En definitiva, en los sistemas burocráticos

dos rasgos cruciales son: la existencia de instituciones destinadas al adiestramiento de los oferentes como fórmula de contrarrestar la inexperiencia y la formación que se recibe desde la propia organización judicial (Guarnieri y Pederzoli, 1997).

Aunque en América Latina la carrera judicial no ha seguido exactamente los mismos patrones que en los países europeos, los mecanismos de acceso se acercan al modelo burocrático. Durante mucho tiempo, la desorganización imperante facilitó que los puestos judiciales, no solo los de los jueces de las cortes supremas, se convirtieran en parte del botín político por repartir entre quienes accedían al poder (Salas y Rico, 2011).

Si bien no se podría asegurar que esta situación se haya eliminado del todo, se ha buscado, mediante la creación de escuelas judiciales, ejercer, a lo interno, un mejor control sobre la formación de los jueces. Un aspecto que se comparte con Europa es la influencia que tienen las jerarquías sobre ese proceso de socialización. Además, en la medida en que muchos jueces y juezas provienen de la estructura judicial en la que se desempeñaban como administrativos o funcionarios auxiliares, su formación se realiza también para el personal ya previamente incorporado al Poder Judicial (Perdomo, 2004).

Un aspecto fundamental es la protección que se hace, en cada modelo, de la independencia judicial. Es importante, en relación con esto, establecer una distinción conceptual entre la independencia externa, aquella que se establece respecto a otros actores políticos como el Poder Ejecutivo, y la independencia interna, que se relaciona con la independencia que tienen los jueces frente a los jueces de los niveles jerárquicos más altos de una organización judicial (Grande, 2009; Linares, 2003; Martínez, 2004). En los modelos profesionales los jueces y juezas cuentan con mayor independencia interna; incluso es poco común “hacer carrera” en el aparato judicial. En los modelos burocráticos, en cambio, existe un control más rígido de los niveles más altos hacia los niveles inferiores, lo que favorece la existencia de una estructura más piramidal. En cuanto a la independencia externa, es decir, la influencia de actores ajenos al propio sistema de justicia, la situación varía igualmente.

En las magistraturas profesionales la influencia del sistema político se evidencia en el momento del reclutamiento. En las burocráticas, los mecanismos de

3 Por ejemplo, en Alemania se deben cumplir dos rigurosas etapas que consumen casi diez años. Una, en la Facultad de Derecho; otra, mediante stages de prácticas profesionales. En Francia se ha creado una Escuela Judicial en la que es necesario superar un periodo de formación. Los requisitos de entrada incluyen pruebas teóricas y tener más de veintisiete años, luego de lo cual se ingresa como juez en formación por 31 meses. Italia, igualmente, cuenta con mecanismos de acceso propiamente burocráticos; el único filtro es el concurso público y un periodo de formación en los propios juzgados a cargo de funcionarios más experimentados que se extiende por quince meses. Por último, en España, si bien se contempla una selección ad hoc de reconocidos juristas, la principal forma de llegar a la judicatura consiste en realizar un examen y en la formación que se recibe de la Escuela Judicial (Feoli, 2015).

influencia están ínsitos en la propia estructura. Afectan tanto la independencia interna como la externa porque no es solo que los vértices del Poder Judicial ejercen control sobre los jueces de los otros niveles, sino que, además, ciertos actores políticos tienen un rol de decisión importante, incluso en los consejos de gobiernos creados en muchos poderes judiciales continentales (Guarnieri y Pederzoli, 1997).

En organizaciones jerarquizadas como el Poder Judicial, las personas funcionarias se ubican en distintos estratos o niveles. Como el poder emana de arriba, los temas conflictivos serán resueltos, casi sin excepción, en la cúspide de la pirámide: “(...) el control político sobre los jueces se ejerce a través de los mecanismos de nombramiento, ascenso y destitución. Esto explica por qué quienes detentan el poder político se han reservado siempre tales atribuciones, para ser ejercidas de modo directo o indirecto (...)” (Pásara, 2010, p. 91).

Siguiendo a Cappelletti (1984), desde el punto de vista de la estructura, los tribunales del *civil law* son, en efecto, muy diferentes a los de los países del *common law*. En los países europeos se encuentra una corte suprema, en el vértice, dividida por materias –civil, penal, familia, etc.–. Esta división diluye el poder que pueden tener los jueces y juezas o, al menos, hace que sea inferior en comparación con otros países, como Estados Unidos.

En síntesis, una magistratura burocrática de la familia jurídica del *civil law* se caracteriza por lo siguiente: la selección de funcionarios se organiza a partir de concursos públicos; la socialización del juez se realiza desde la propia estructura judicial; la existencia de jerarquías fuertes fomenta los ascensos y movimientos definidos por el vértice judicial. Todo ello pareciera propiciar una menor independencia interna (Guarnieri y Pederzoli, 1997).

La participación activa y decisiva del Poder Judicial en la escogencia de sus miembros es la regla en los países que han optado por los modelos burocráticos. Costa Rica es uno de ellos. En términos generales, puede decirse que, en América Latina, los requerimientos se han articulado sobre la base de tres criterios:

- profesionales, referidos al conocimiento y los atestados académicos;
- morales, relativos a que junto al manejo jurídico haya una trayectoria personal que garantice la rectitud en el desempeño del cargo; y
- psicológicos, es decir, vinculados a la personalidad del postulante, el cual, como dice Pásara (2004), se convierte más en un elemento eliminatorio y no tanto conformador del perfil.

La construcción de una carrera judicial supondría, como en cualquier sistema de selección de personal, escoger a los oferentes más idóneos. En el caso de la judicatura, además, debería incluir algún mecanismo para reducir aquellos incentivos que pongan en riesgo la independencia con la que las personas designadas ejercerán el cargo. La sujeción que puede establecerse entre elegidos y órganos que deciden el nombramiento es un elemento que distingue a los modelos burocráticos. En un trabajo denominado “European Judicial Systems”, de la *European Commission for the Efficiency of Justice* (2008), se concluyó que en la mayoría de los países de Europa la decisión sobre el reclutamiento de la judicatura está en manos del Ministerio de Justicia o de una Alta Corte, en algunos casos con representación de actores de la sociedad civil o la academia.

Más allá de que se trate de un modelo muy extendido, la protección de la independencia judicial interna, como un valor superior, desaconsejaría que la designación sea competencia de instancias con las que el juez o la jueza deberá encontrarse en repetidas ocasiones cuando asuma su puesto. Esta situación se agrava al considerar la probabilidad de que, con el tiempo, quien fue nombrado una vez –sobre todo en los primeros escalafones de la carrera judicial– aspire a un ascenso, caso en el cual no habría forma de romper la dependencia entre electores y elegidos. Ello obliga, entonces, y sin renunciar a aquella norma de principio, a examinar con rigor el marco en el que se desarrollan los procesos de selección y nombramiento de la judicatura y, acaso más relevante, las garantías de idoneidad y transparencia que ofrecen a la ciudadanía.

El papel de la Corte Plena y el Consejo Superior en el nombramiento de jueces y juezas

En Costa Rica, los nombramientos en el Poder Judicial se producen en el marco de una estructura compleja de vínculos internos y externos. Su organización se divide en tres ámbitos: el jurisdiccional, el administrativo y el auxiliar; áreas que, según la Constitución Política, operan bajo la dirección de la Corte Suprema de Justicia, órgano encargado de ejercer el gobierno judicial (art. 156).

El ámbito administrativo abarca entes como el Consejo Superior, el Consejo de la Judicatura, el Consejo de Personal, las comisiones permanentes y especiales de magistradas y magistrados, la Secretaría General de la Corte, la Contraloría de Servicios y la Dirección Ejecutiva, entre otros (PEN, 2017). En este capítulo se analiza de manera específica dos instancias fundamentales para los procesos de nombramientos de

juezas y jueces: la Corte Plena y el Consejo Superior.

La Corte Suprema de Justicia –o Corte Plena– es el órgano de mayor jerarquía del Poder Judicial y es el encargado de ejercer su gobierno. El Consejo Superior, por su parte, es un ente auxiliar que fue creado con el propósito de descongestionar algunas de las funciones administrativas de la Corte Plena.

La Corte Plena, a su vez, está compuesta por 22 personas magistradas nombradas por la Asamblea Legislativa por periodos de ocho años, con posibilidad de reelección indefinida. Según Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), entre sus competencias destacan las siguientes:

Nombrar en propiedad a los miembros del Consejo Superior del Poder Judicial, los inspectores generales del tribunal de la inspección judicial, los jueces de casación y los de los tribunales colegiados, el Fiscal General de la República, el Director y el Subdirector del Organismo de Investigación Judicial; asimismo, al jefe y al subjefe de la Defensa Pública (art. 59).

El Consejo Superior es un órgano subordinado a la Corte Suprema de Justicia, tal como se indicó antes, y tiene como función ejecutar la política administrativa del Poder Judicial. Está integrado por cinco personas: un representante de los funcionarios judiciales que administran justicia, un representante de abogados del Poder Judicial que no administran justicia, un representante de los abogados litigantes, un representante de los trabajadores y el presidente de la Corte Plena. Según la LOPJ, en materia de nombramientos le corresponde:

Designar, con excepción de los que corresponden a la Corte, a los funcionarios que administran justicia, de conformidad con las normas legales y reglamentarias correspondientes; trasladarlos, provisional o definitivamente, suspenderlos y concederles licencias con goce de sueldo o sin él y removerlos, todo con arreglo de las disposiciones correspondientes, sin perjuicio de las potestades atribuidas al Presidente (art. 81).

En las dos últimas décadas ha habido pocas modificaciones en la estructura normativa que regula el nombramiento de personas funcionarias del Poder Judicial. El esfuerzo de mayor relevancia en esta línea corresponde, sin duda, a la Ley de Carrera Judicial (Ley 7338), la cual fue aprobada en el año 1993. Esta ley otorga una serie de competencias en materia de nombramientos a diferentes instancias del Poder Judicial (véase su funcionamiento más adelante). Después de su aprobación –hace casi treinta años– no ha habido reformas sustantivas y hasta el momento no se ha rea-

lizado ningún análisis sobre el funcionamiento de los procesos de nombramientos contemplados en la legislación ordinaria.

La implementación de esa norma pretendía construir una carrera judicial y, de ese modo, promover una mejora sustantiva en la administración de justicia. Además, se buscaba garantizar que los nombramientos de las personas funcionarias, tanto en los puestos de menor rango como en los de más alto nivel institucional, se realizaran mediante criterios de idoneidad, excluyendo a la magistratura cuya selección depende de la Asamblea Legislativa.

Se estableció que podían acceder a la carrera judicial abogados y abogadas que reunieran una serie de requisitos y que aprobaran sus respectivos concursos. Asimismo, la normativa ofrecía los siguientes incentivos:

- estabilidad en el puesto;
- ascenso a puestos de superior jerarquía;
- traslado a otros puestos de la misma categoría o inferior si la persona funcionaria lo solicita; y
- capacitación periódica.

Estos incentivos garantizan condiciones laborales idóneas para las personas que se desempeñan en la judicatura. Asimismo, son fundamentales para quienes acceden a la justicia, debido a que permiten establecer una serie de condiciones óptimas para la tutela efectiva de las personas usuarias, entre ellas, hacer uso de los servicios del sistema judicial de manera independiente y efectiva.

Por otra parte, la ley 7338 incluyó la creación del Consejo de la Judicatura, cuya función es llevar a cabo los procesos de reclutamiento de los puestos vacantes para el ingreso y ascenso dentro de la carrera judicial. Está compuesto por representantes de la Corte Plena –magistradas y magistrados–; del Consejo Superior, el Consejo Directivo de la Escuela Judicial y de la judicatura, dos jueces o juezas de distintas materias (art. 71). Son competencias de esta instancia las siguientes:

- determinar los componentes que se calificarán en cada concurso;
- integrar los tribunales examinadores con abogados o abogadas especializados;
- enviar a la Corte Plena o al Consejo Superior las ternas de elegibles, a partir de las valoraciones realizadas por Gestión Humana;

- convocar a concursos para completar el registro de elegibles; y
- recomendar a la Escuela Judicial la implementación de cursos de capacitación.

En el artículo 3 del Reglamento de Carrera Judicial se estipula la constitución de una Unidad de Reclutamiento y Selección de carácter interdisciplinario, que funcionará en el Departamento de Personal –actualmente denominado Gestión Humana–. De esta forma, la Sección Administrativa de la Carrera Judicial es la encargada de todas las tareas administrativas necesarias en la práctica de los concursos, así como de otras labores estipuladas en las directrices generales que surjan del Consejo y serán exclusivas para la Judicatura.

Esta unidad integra un conjunto de especialistas –profesionales en psicología, trabajo social y medicina–, quienes se encargan de la aplicación de diversas pruebas en cada campo y la revisión de requerimientos de ingreso. De igual manera, coordinan con el Tribunal Examinador la aplicación de pruebas técnicas y orales. A partir de este entramado de acciones, pruebas y filtros se genera la lista de elegibles que, posteriormente, según la nota obtenida, pasan a integrar las ternas oficiales que llegan a la Corte Plena o al Consejo Superior.

En el marco de los grupos de reformas urgentes creados por la Corte Plena en el año 2018, se elaboró una propuesta de modificación normativa en el área temática de la carrera judicial, la cual debe someterse a aprobación en la Corte Plena y, posteriormente, en la Asamblea Legislativa. El documento elaborado contempla modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Carrera Judicial, al Reglamento Interno del Sistema de Carrera Judicial y al Reglamento Autónomo para prevenir, investigar y sancionar el acoso laboral en el Poder Judicial. De momento, el documento **no ha sido aprobado** por la Corte Suprema de Justicia y no ha entrado a la corriente legislativa.

La operación efectiva del proceso de nombramiento de jueces y juezas: entre la idoneidad y la discrecionalidad

La principal constatación del estudio sobre el nombramiento de jueces en el Poder Judicial, realizado por Cubero (2022) para esta edición del *Informe Estado de la Justicia*, es la concentración de poder en la Corte Plena y el Consejo Superior, sin contrapesos o controles robustos. Esta concentración pudiera afectar

las garantías de idoneidad, controles y transparencia que se ofrecen a la ciudadanía para asegurar una justicia independiente.

Si bien existe un mecanismo jurídico e institucional para la selección de la judicatura, basado en criterios de idoneidad, el cual debe reconocerse como un avance, ciertamente es susceptible de actualizaciones y mejoras. Sin embargo, el estudio constató que, conforme se avanza en la jerarquía de la toma de decisión, los criterios de selección se diluyen. Pese a que en la actualidad es factible encontrar vías de hecho para incidir, no necesariamente de manera ilegal, en la Corte Plena, es claro que los órganos técnicos no toman la decisión final. Fue posible llegar a estas conclusiones mediante la revisión de las actas de cada nombramiento efectuado en los últimos cinco años, así como por entrevistas con informantes claves. Ambos insumos permitieron identificar información sobre designaciones efectuadas a partir de parámetros que no están debidamente normados; por ejemplo, comunicaciones vía correo electrónico entre las personas postulantes incluidas en terna y algunos magistrados y magistradas.

La sobrecarga de trabajo en la Corte Plena y el Consejo Superior: una referencia ineludible

La Corte Plena y el Consejo Superior, instancias a cargo del nombramiento de jueces y juezas, se encuentran sobrecargadas de funciones administrativas, situación que, en definitiva, puede afectar el cumplimiento de las funciones asignadas en un contexto marcado por una creciente complejidad de la gestión del Poder Judicial.

En el caso de la Corte, el *Tercer Informe Estado de la Justicia* (2020) señaló que la mayoría de los temas atendidos por la Corte Plena se asocian principalmente a cuestiones administrativas; entre ellas, asuntos presupuestarios, contrataciones y otros (32%). El segundo lugar lo ocuparon las categorías asociadas al personal y nombramientos, que, sumadas, alcanzaron un 25% (PEN, 2020). A ello debe agregarse que para el año 2018 existían 41 comisiones activas que dependían directamente de este órgano, aunque recientemente se han tomado decisiones para reducir su cantidad.

En el Consejo Superior, se señaló que para el 2020, se tomaron 2.550 acuerdos. A esto deben agregarse 33 comisiones institucionales en las cuales participan sus miembros. Por otra parte, en ese mismo año se recibieron 4.493 asuntos administrativos (capítulo 6)⁴.

Esta sobrecarga de tareas administrativas tiene

⁴ Se consideraron solo los datos de 2020 recopilados para la sección de seguimiento el *Informe Estado de la Justicia 2022*. Después de 2018, no se encuentran informes de labores en la página web del Consejo.

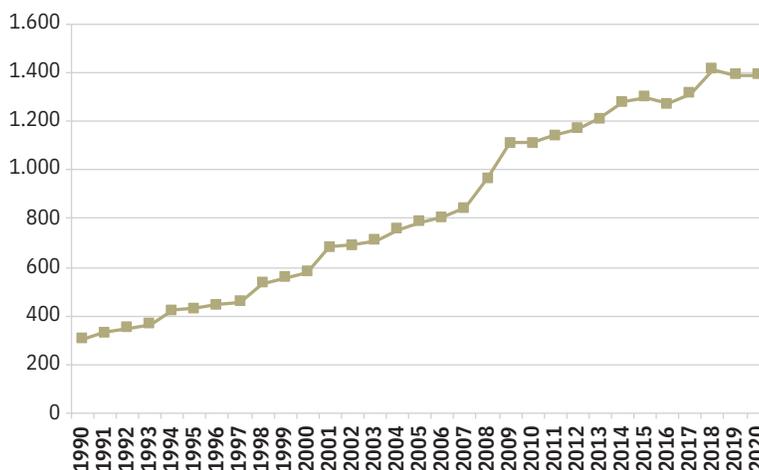
como contexto general la creciente complejidad en la organización técnica y la gestión del Poder Judicial, hecho que ha sido documentado en anteriores Informes. Cabe recordar que en 2020, el Poder Judicial contaba con un total de 12.596 personas funcionarias y un elevado número de servidores distribuidos en más de 900 oficinas en todo el territorio nacional (Poder Judicial, 2021a). Esta cantidad es aproximadamente cuatro veces superior a las personas que laboraban en el Judicial hace un cuarto de siglo.

Dicha expansión del personal judicial se acompañó por una dinámica de alta movilidad laboral, esto es, que las personas funcionarias pasan de un puesto a otro con relativa frecuencia. Un estudio elaborado para el *Informe Estado de la Justicia* señaló que, en el 2017, se registraron cerca de 44.000 acciones de personal⁵; los nombramientos de solamente un día eran superiores al 30% de ese total y los cambios por sustituciones correspondían a más de un 70% (PEN, 2020). Una movilidad tan elevada del personal dentro de la institución representa un desafío a nivel administrativo y organizativo, pero en particular incide sobre la independencia judicial interna, pues en esta dinámica de movimientos se encuentran los jueces y juezas de todo el país, lo que implica intervenciones por parte del Consejo Superior y, en algunos casos, de la Corte (PEN, 2020).

Durante el periodo 1990-2020, la cantidad de contrataciones de jueces y juezas ha presentado un incremento paulatino (gráfico 3.3). En el último quinquenio (2016-2020), se crearon 498 nuevos puestos en la judicatura, en los cuales han sido nombradas 833 personas, de forma temporal o permanente. Aunque la mayoría de estos puestos (307) se encuentran inactivos⁶ y para el 2021 solo 191 están activos, todos han requerido al menos un proceso de reclutamiento y selección. Recuérdese que una persona puede ocupar más de un puesto en el mismo año y, también, que una misma plaza puede ser ocupada por dos personas, como producto del movimiento de personal por sustituciones. Para ocupar los puestos activos, que sí forman parte de la estructura actual de puestos del Poder Judicial, en este quinquenio se han nombrado un total de 725 personas, de forma interina o propietaria (Poder Judicial, 2021b).

Gráfico 3.3

Cantidad total de jueces y juezas. 1990-2020



Fuente: Sáenz, 2022 con datos del Poder Judicial.

Nombramiento de la judicatura: todos los caminos llegan a Corte Plena

La Corte Plena es la instancia más importante en el proceso de reclutamiento y promoción de jueces y juezas. Este proceso inicia, se desarrolla y concluye en instancias nombradas por la misma Corte. Por ejemplo, la Corte es la que designa a los miembros del Consejo de la Judicatura, pero esa potestad se extiende y abarca el proceso de nombrar otros cargos. Por ejemplo, cuando se deben nombrar puestos como la dirección del Organismo de Investigación Judicial, la dirección de Gestión Humana –que abarca la Sección Administrativa de la carrera judicial– o la jefatura del Ministerio Público, la Comisión de Nombramientos que interviene en esos procesos está también integrada por magistrados y magistradas.

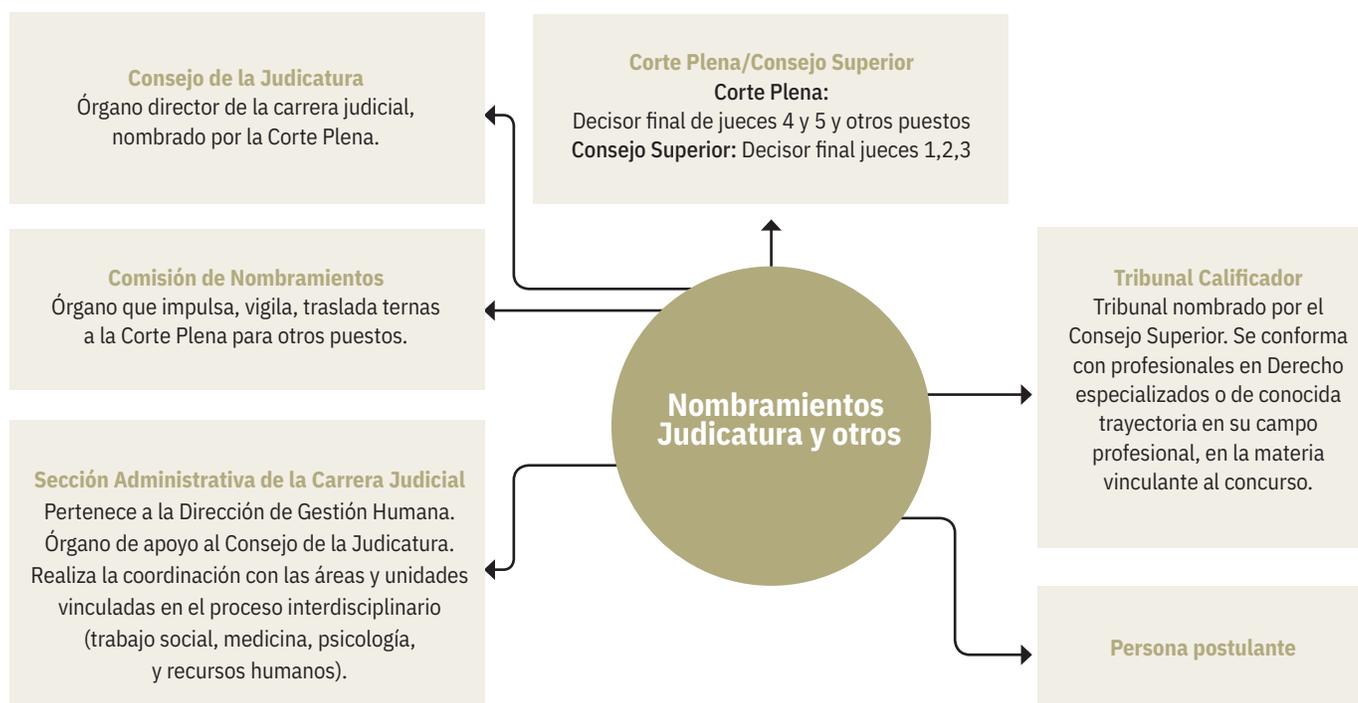
La Corte (o, tratándose de jueces 1, 2, y 3, el Consejo Superior, que a su vez es nombrado por las personas magistradas) puede apartarse parcialmente de la recomendación planteada en el trámite del reclutamiento y puede no elegir la candidatura mejor evaluada a lo largo del proceso. En esa última etapa el único criterio que aplica es la votación de magistrados y magistradas, cuyo voto no es fundamentado o justificado adecuadamente en algunas ocasiones y en otras ni siquiera se discute en la sesión (figura 3.1).

⁵ Las acciones de personal, según Solórzano (2020), contemplan ascensos, renovación de nombramientos, egresos y sustituciones, entre otros.

⁶ Los puestos inactivos obedecen a la condición de plaza extraordinaria y fueron creados para un periodo de vigencia temporal actualmente finalizado; es decir, no forman parte de la estructura actual de puestos disponibles en el Poder Judicial (Poder Judicial, 2021b).

► Figura 3.1

Proceso de reclutamiento y selección de puestos cuya designación recae en la Corte Plena y el Consejo de Judicatura^{a/}



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

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

Es importante destacar las competencias y la integración del Consejo de la Judicatura. En cuanto a lo primero, tiene a su cargo la administración de lineamientos relativos al proceso, así como la capacitación, la escogencia del tribunal evaluador de oferentes, los traslados, las permutas y la revisión de recalificaciones de postulantes. En lo que se refiere a su composición, como ya se dijo, la ley dispuso que el nombramiento de la totalidad de los miembros del Consejo de Judicatura sea resorte de la Corte Suprema de Justicia, el cual, para más centralización, es presidido por un magistrado o magistrada.

El proceso de selección de la judicatura es altamente complejo

La complejidad del proceso de selección de juezas y jueces se origina tanto en la multiplicidad de órganos con competencias en las diferentes fases del proceso como en la variedad de perfiles de puestos que se reclutan en la judicatura, de acuerdo con las necesidades

del concurso. El insumo del proceso de selección es un conjunto de perfiles que incluyen los requerimientos técnicos y competencias para alcanzar una posición en la judicatura. Para juez o jueza, existen dos bandas, que incluyen todas las materias denominadas de grado I, en la que se encuentran los jueces y juezas del nivel 1, 2, 3 de primera instancia o segunda instancia de las distintas jurisdicciones y el grado II, en donde se ubican los jueces 4 y 5 (de juicio o apelación).

En el flujo de nombramiento se identifican tres grandes fases (figura 3.2). En la primera, se conforma una lista de elegibles, es decir, un conjunto de personas que superan las pruebas y filtros definidos de previo. Esta lista llega a la Corte Plena o al Consejo Superior e incluye a las personas candidatas que hayan obtenido la mejor calificación. Conviene señalar que ese proceso de listas de elegibles se realiza por materia y por tipo de puesto. Así, para ocupar una posición, por ejemplo, de juez o jueza 3 penal, el concurso será específicamente diseñado para esa posición y para esa materia.

► Figura 3.2

Flujo de tres etapas para la dotación de jueces y juezas en carrera judicial^{a/}

a/ Cada una de esas fases presenta elementos propios de admisibilidad y valoración vinculados que se detallan en las figuras 4, 5 y 6.

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

En el Reglamento de Carrera Judicial se creó una Unidad de Reclutamiento y Selección de carácter interdisciplinario adscrita al Dirección de Gestión Humana. Dicha unidad está integrada por un conjunto de especialistas, entre ellos profesionales en psicología, trabajo social y medicina, quienes aplican diversas pruebas en cada campo. Esta instancia coordina con el tribunal examinador la aplicación de pruebas técnicas y orales. Sin embargo, de entrada, se destacan algunas de las principales actividades que desarrollan y que se señalan a lo largo de este capítulo. Este entramado de acciones, pruebas y filtros genera la lista de elegibles que luego, según la nota de cada oferente, permitirá conformar las ternas que llegan a Corte Plena o Consejo Superior.

En la primera fase, que puede denominarse de elegibilidad, cualquier persona costarricense con licenciatura en derecho e incorporada en el Colegio de Abogados puede participar en los concursos para ingresar a la judicatura. El proceso se activa desde el Consejo de Judicatura y es ejecutado por la Sección Administrativa como ente técnico que coordina y documenta la implementación (figura 3.3).

La segunda fase supone la conformación de la terna, la cual, debe aclararse, se activa para nombramientos de períodos mayores a tres meses, pero cuando son inferiores a ese plazo, la designación la hace la Presidencia de la Corte. Las designaciones menores están desconcentradas de este flujo.

La Sección Administrativa prepara la terna partiendo específicamente de las mejores notas y el interés de las personas con esas calificaciones de participar en la plaza por designar. De previo, antes de ser enviada a la Secretaría General de la Corte, se realiza una investigación de antecedentes, causas y procesos penales y fiscales que se registran en el expediente de la persona postulante, quien en este punto sabe que su nombre será remitido para la posible designación (figura 3.4).

En las primeras dos fases del proceso de reclutamiento hay evidencia del uso de instrumentos técnicos operacionalmente aceptados, entre ellos, pruebas psicométricas, entrevistas, verificación de referencias y pruebas médicas. Ese conjunto de herramientas y acciones consolida un proceso en el que se privilegian rubros objetivos de evaluación, no obstante, se identifican importantes oportunidades de mejora que se recopilan en la sección de recomendaciones.

Finalmente, el proceso llega a la fase de designación. En ella, una vez recibida la lista, el nombramiento dependerá completamente de la voluntad de la Corte Plena (al designar a jueces y juezas 4 y 5) y del Consejo Superior (jueces y juezas 1, 2, 3), mediante la votación por mayoría simple de sus miembros (figura 3.5).

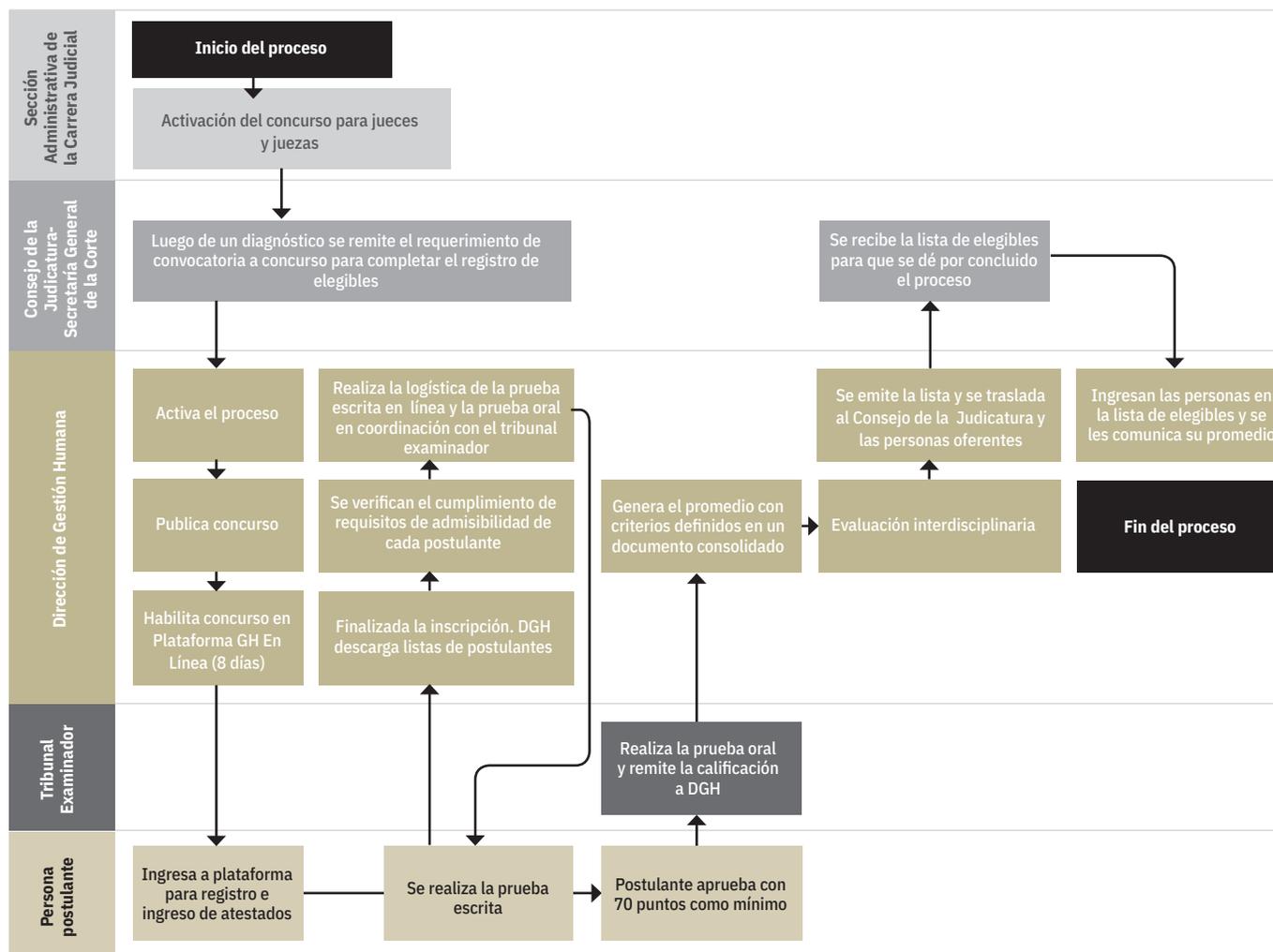
El proceso de nombramiento concluye con un instrumento discrecional: voto del vértice judicial

La nota obtenida por las personas candidatas en las primeras fases del proceso y que, en definitiva, determina su inclusión en una terna, refleja el resultado del proceso técnico y meritocrático. Sin embargo, como se detalla en este acápite, no es el factor decisivo para obtener un nombramiento. En efecto, aunque las primeras dos etapas testimonian un diseño institucional que dirige el trámite de asignación de plazas de la judicatura sobre la base de reglas razonablemente claras y objetivas, la situación cambia cuando se pasa a la fase de la decisión de quién obtendrá el nombramiento como juez o jueza de la República. Durante la selección final, más allá de la nota no se cuenta con información pública y transparente sobre los elementos que se toman cuenta en el momento de la votación.

En conjunto, ambas instancias realizaron, en el período analizado –entre 2016 y 2020–, 336 nombramientos por año, para un total de 1.679 personas. Considerando la amplitud de las temáticas abordadas

Figura 3.3

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



Nota: Si la persona postulante obtiene un promedio igual o superior a 70 puntos, debe realizar una entrevista con dos integrantes del Consejo de la Judicatura (Poder Judicial, 2021c).

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

por estos órganos en sus sesiones, se identifica que el tiempo que se puede dedicar a un análisis sólido e integral requerido para una designación idónea es limitado. Según los registros aportados por el Poder Judicial, en el 52% de las actas en las que se designaron puestos de judicatura 4 y 5, para el periodo 2016-2020, se efectuaron 5 o más nombramientos, llegando incluso a votar más de 22 puestos en una misma sesión.

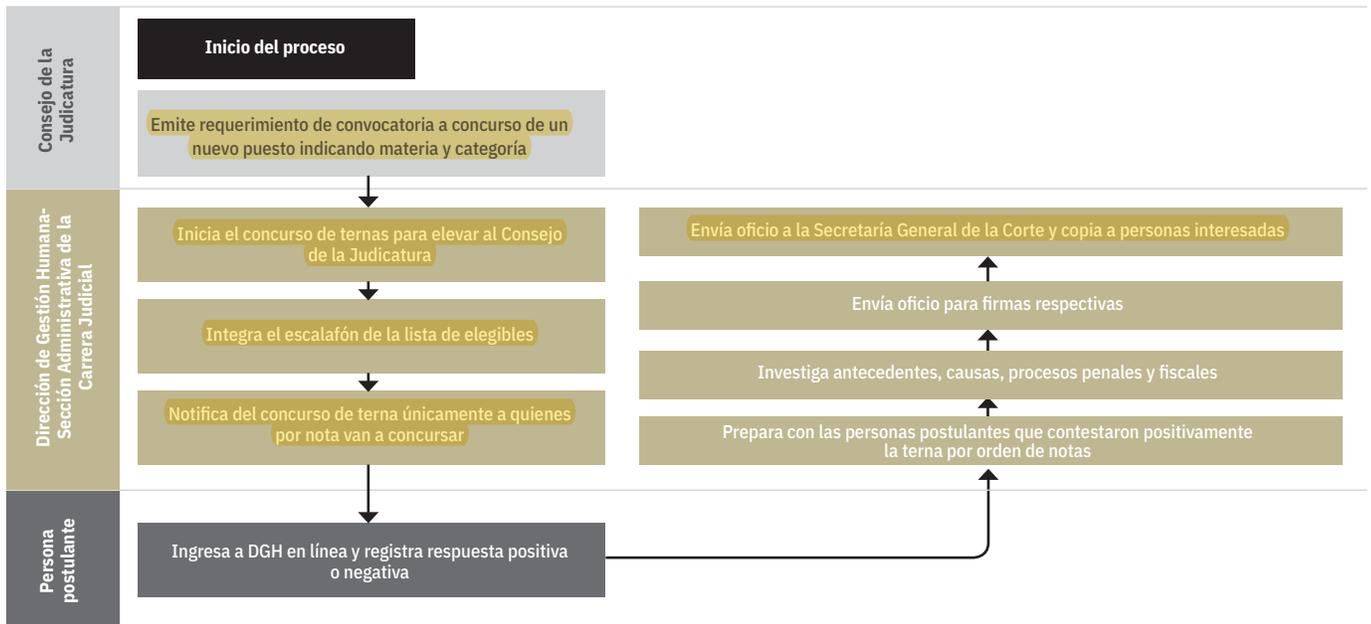
El análisis de las actas de los últimos cinco años y 5 meses (1 de enero de 2016 a 31 de mayo de 2021) revela que únicamente el 17% de los jueces y juezas 1, 2, 3 fue seleccionado por mejor nota en el proceso de nombramiento realizado por el Consejo Superior.

En el caso de los jueces y juezas 4 y 5, designados por la Corte Plena, la selección por mejor nota no supera el 38%, (figura 3.6).

Este hallazgo es preocupante, particularmente si se analiza desde la perspectiva de la independencia judicial interna, entendida como la existencia de un régimen meritocrático que es fundamento de la transparencia del proceso de selección y también como garantía de independencia judicial. Esto último es ampliamente documentado y reconocido por los órganos internacionales vinculados al fortalecimiento de los sistemas jurídicos (ONU, 1985).

Figura 3.4

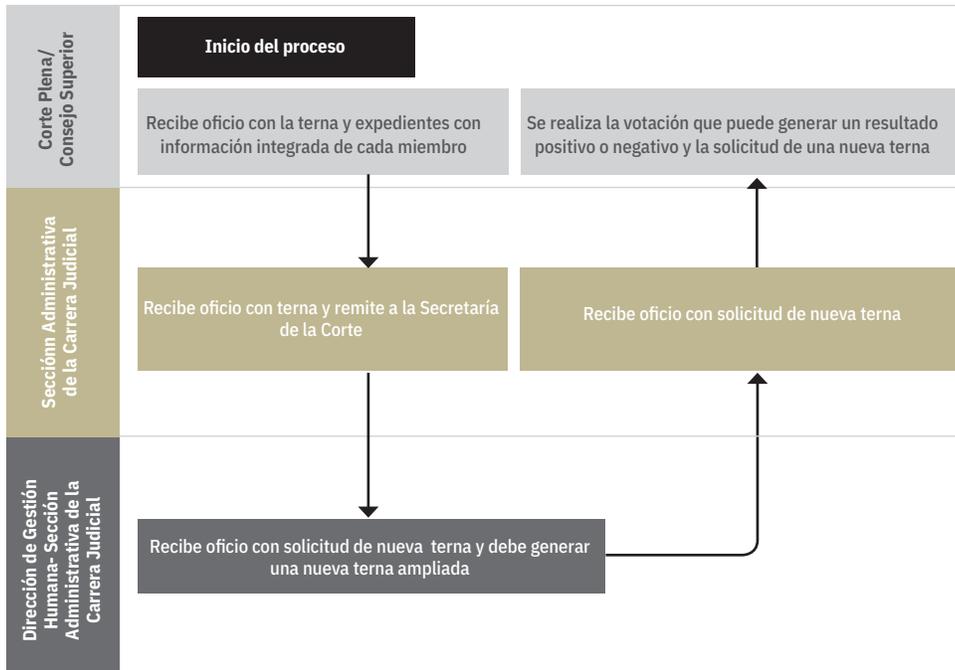
Fase de conformación de la terna del proceso de nombramientos de la Corte Plena y Consejo Superior



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

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.

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.

El 87% de los jueces y juezas grado II y el 84% de jueces y juezas grado I del país son nombrados en sus cargos sin registrar la mejor puntuación en la terna. No obstante, conviene señalar que para integrar esas ternas se debe haber puntuado entre las personas mejor calificadas. Dicho de otro modo, el vértice judicial, tanto Corte Plena como el Consejo Superior, debe seleccionar entre los oferentes con la nota más sobresaliente, pero no está obligado a elegir a la persona que posea la mejor calificación.

Al examinar las actas de los dos órganos, no se ubicó información que permita conocer las razones que sustentan la selección de alguien con una nota inferior. No contar con información pública sobre las razones de selección genera una porosidad sobre las disposiciones que asumen como prioridad asegurar la independencia de la judicatura.

Por ello, se hizo una exploración cualitativa para conocer algunos de los motivos que explican por qué en un porcentaje de ocasiones tan elevado la Corte y el Consejo decidieron no escoger a la persona mejor evaluada. Se realizaron entrevistas a miembros de la Corte Plena para indagar en aquellas motivaciones y también se revisaron actas; sin embargo, estas no registraban información sobre los factores adicionales para desestimar la candidatura mejor puntuada. Al ser el acta el documento oficial y público en donde la ciudadanía tiene constancia de los debates del gobierno judicial, es claro que se está frente a una falta de transparencia tácita del nombramiento que se convierte, con seguridad, en uno de los puntos más frágiles del proceso.

En las entrevistas se invocaron las siguientes justificaciones: la estabilidad de la persona postulante en sus puestos previos, el conocimiento que se tenía de la persona como “buen juez o jueza” o “buen alumno o alumna”, así como la ausencia de causas penales o administrativas abiertas. De igual modo, se reconoció como práctica el envío de correos electrónicos de parte de quienes conforman la terna hacia los magistrados y magistradas, con el propósito de “hacerse visibles” o hacerles saber que algunas causas administrativas del pasado están cerradas.

El peso que la magistratura ejerce de manera discrecional lleva a pensar en qué tipo de incentivos pueden mover a las personas que acceden a la judicatura si su nombramiento no es resultado exclusivo de los atestados y la idoneidad. Sobre todo porque, salvo los jueces y juezas 5, es posible que las personas postulantes tengan interés de continuar ascendiendo en la carrera

judicial, lo que supone volver, una y otra vez, al círculo vicioso de encontrarse en una posición de franca dependencia con respecto a la cúspide del aparato de justicia.

En definitiva, el informe técnico generado por diversas pruebas de conocimiento, psicológicas y de competencias pasa a segundo plano frente al conocimiento previo que se tenga de la persona postulante. Ello, unido a la falta de registro o transparencia en los elementos que inclinan el voto, revela una opacidad en el cierre de proceso al vincularlo con la garantía de independencia⁷.

Adicionalmente, las personas informantes afirmaron que quienes se postulan aceptan tácitamente que el factor de “conocimiento previo” influye en la nominación, por lo que se ha constituido una práctica común según la cual las personas que integran una terna envían correos de notificación a los magistrados y magistradas para consultar sobre el nombramiento. Al respecto fue frecuentemente utilizado el argumento de que los nombramientos “no son un algoritmo” o que no deben sujetarse a las notas, pero el problema es que la suma de “individualidades” y criterios fuera de norma hacen que el proceso termine siendo totalmente subjetivo y, por tanto, termine alejándose de las mejores prácticas. Por último, un extremo que no debe soslayarse es que, pese a que la mejor nota no es el factor decisivo para otorgar el nombramiento, la discusión acerca de un nombramiento queda envuelta en una larguísima lista de puntos que deben ser resueltos en cada una de las sesiones, tanto de la Corte como del Consejo.

Efectividad y eficiencia en los procesos de nombramiento

En la siguiente sección se presenta el resultado de un primer intento de análisis para evaluar el desarrollo de los procesos de nombramiento de funcionarios y funcionarias judiciales por parte de la Corte Plena y el Consejo Superior. Como criterios de análisis, la investigación consideró aspectos como la efectividad, eficiencia y transparencia.

Para medir la eficiencia de los nombramientos se utilizó el número de días que transcurren desde que se solicita la plaza hasta que es asignada. Se debe aclarar que pocos días en la designación no representa, necesariamente, una mayor calidad del proceso. Sin embargo, sí pareciera claro que un nombramiento que tome muchos meses puede generar dificultades operativas

7 Por ejemplo, en la revisión del acta de Corte Plena n° 052-2019, debido al número de designaciones efectuadas (en esta acta se registran 22 nombramientos), se consignaron, entre otros, los siguientes aspectos: datos de la Inspección Judicial del Sistema de Gestión de cada uno de los aspirantes, Sistema de imputados en área penal, datos de la Unidad de Inspección Fiscal –Ministerio Público–, etc.

para la continuidad de los servicios, la estabilidad de las personas funcionarias y el correcto funcionamiento del sistema de justicia. Por su parte, para cuantificar la efectividad se mide el porcentaje de nombramientos realizados respecto a los solicitados. Un mayor porcentaje de plazas cubiertas representa una garantía para el funcionamiento del sistema de justicia.

Aumento en el número y la duración de nombramientos de jueces de grado I

El Consejo Superior realizó 1.293 designaciones de jueces 1, 2 y 3 en el periodo 2016-2021, sin embargo, durante el año 2018 se registró la mayor cantidad, con un total de 351 nombramientos (gráfico 3.4). En los años siguientes, hubo un descenso en la cantidad de nombramientos, pues llegaron a un total de 282 en 2019 y a 239 en 2020.

El pico de designaciones se asocia principalmente con los reordenamientos de despachos judiciales producto de la Reforma Procesal Civil y la Reforma Procesal Laboral, la apertura de nuevas plazas y los rediseños de procesos en despachos especialmente en materia penal.

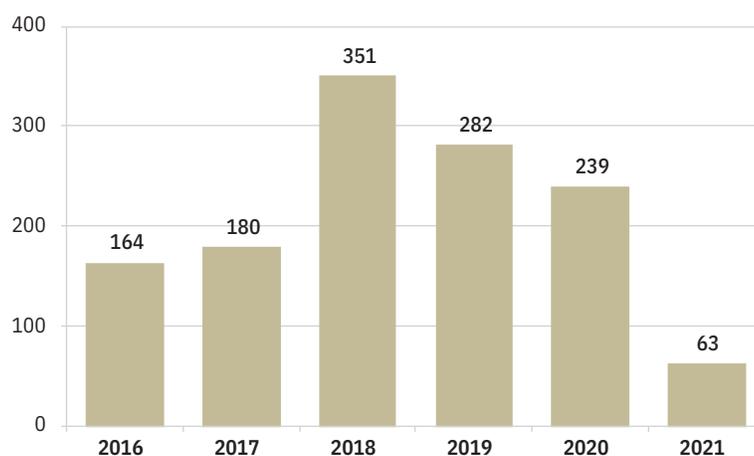
Un factor que incide sobre esta labor es la alta movilidad interna en la judicatura, que implica un esfuerzo y tiempo importantes para las diferentes partes que intervienen en el proceso de reclutamiento y promoción. En el caso de los jueces de grado I, comparten espacio con un promedio de 83 puntos de agenda por sesión del Consejo Superior (PEN, 2020).

La duración para nombrar jueces y juezas en el quinquenio 2016-2021 se sitúa en 51 días en promedio. El año que registró una media menor fue el 2018, con un total de 42 (cuadro 3.1). Sin embargo, se identificaron nombramientos que tardaron más de 400 días en efectuarse. Cuando una plaza permanece vacante debe ser asumida interinamente por algún juez o jueza. Esta situación no solo implica condiciones laborales de mayor inestabilidad, sino posteriores dificultades administrativas para que el Consejo Superior pueda revertir la mora producida.

Cuando se profundiza en las razones que explican los nombramientos, aparece como principal causa el traslado a otros cargos (54%). Este motivo es sustantivamente más frecuente que otros, como las renunciaciones y jubilaciones, debido a que los funcionarios y funcionarias judiciales en puestos de menor rango posiblemente se movilicen a cargos de mayor jerarquía, en el marco de una lógica ascendente de la carrera judicial (cuadro 3.2).

Gráfico 3.4

Cantidad de nombramientos de jueces y juezas de tipo 1, 2 y 3. 2016-2020



Fuente: Sáenz, 2022, con datos de Cubero, 2022.

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	119	561	17
Total	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.

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

► Cuadro 3.2

Motivos para la solicitud de un nombramiento de jueces y juezas de grado I. 2016-2020

Año	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ^{a/}	Total	Porcentaje
Traslado a otro cargo	82	77	185	167	131	53	695	54
Renuncia	17	34	48	35	37	8	179	14
No identificado	12	28	26	38	26	0	130	10
Jubilación	14	12	22	24	11	0	83	6
Presupuestario	1	2	59	10	4	0	76	6
Permiso (goce salario)	18	15	0	4	6	2	45	3
Incapacidad	13	4	6	7	6	1	37	3
Permiso (sin goce salario)	2	1	3	5	3	0	14	1
Otros ^{b/}	5	7	2	3	12	5	34	3
Total	164	180	351	293	236	69	1.293	100

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

b/ La categoría “otros” incluye las personas nombradas por Reforma Procesal, fallecimiento, revocatoria, cesantía y suspensión.

Fuente: Cubero, 2020, con datos del Poder Judicial.

Esta alta movilidad se debe a la dinámica interna entre plazas, materias y circuitos, principalmente para cubrir las necesidades de atención a las causas según los flujos de casos entrantes. Sin embargo, se identificó que, en este periodo, el 13% de las personas funcionarias rotaron más de cuatro veces y el 28%, dos veces.

Esta movilidad tiene efectos en la calidad e independencia de la justicia, ya que implica dificultades para la especialización de los funcionarios, limita la elaboración de políticas institucionales a largo plazo y provoca un aprovechamiento poco efectivo de los recursos destinados a la capacitación de los jueces y juezas en materias de alta complejidad jurisdiccional. Además, genera que las personas funcionarias en interinazgo estén más expuestas al riesgo de presiones indebidas internas y externas.

Alto porcentaje de plazas nombradas, pero elevadas duraciones en el nombramiento de jueces y juezas de grado II

En el caso de los jueces y juezas de grado II, el número de designaciones sufrió un incremento cercano al 120%, pues pasó de 42 nombramientos en el año 2018 a 92 en el año 2020. Este importante crecimiento obedece, según la entrevista con la Sección Administrativa, a dos razones: el aumento en competencias dadas a ciertas jurisdicciones⁸ y las reformas procesales (PEN, 2020).

El porcentaje de los nombramientos efectivos presenta una fuerte variabilidad, pero el año 2018 contabilizó un menor porcentaje de plazas nombradas por la Corte Plena. En este año, de las 42 ternas entregadas para nombramiento, únicamente se designaron 24 posiciones, lo cual supone un 57% de efectividad (gráfico 3.5). En el quinquenio 2016-2020, el porcentaje de cobertura de nombramiento fue de 78%: 257 plazas nombradas del total de 329 solicitadas.

Comparativamente, hay una menor cantidad de designaciones de jueces y juezas de grado II que de grado I, como era de esperarse dada la organización del Poder Judicial. No obstante, en términos relativos, las designaciones de jueces y juezas de nivel 4 y 5 mostraron una variación de 53% en plazas solicitadas el periodo analizado, frente a los 1, 2 y 3, cuya variación fue de un 46%. Esto demuestra que la Corte Plena es la instancia que ha experimentado un mayor aumento proporcional en su carga de trabajo por este tipo de designaciones.

El promedio de días para el nombramiento de jueces y juezas de categoría 2 en el quinquenio 2016-2020 fue de 95,6. El año 2016 fue el que tuvo la menor duración promedio y el 2020 registró la cifra más alta, con una media de 122 días, pero con casos extremos que llegaron a los 403 días (cuadro 3.3).

8 El *Tercer Informe Estado de la Justicia* (PEN, 2020) desarrolló un estudio sobre las nuevas competencias asignadas al Poder Judicial mediante nueva legislación. Para más detalle, se recomienda consultar la investigación “*Nuevas competencias del Poder Judicial asignadas por la legislación aprobada en el periodo de 1990 a 2018*” y el capítulo 4.

La posibilidad de que permanezcan sin nombrar plazas de jueces y juezas durante más de un año (como en el 2020), al igual que en los de grado I, supone una dificultad para el sostenimiento y continuidad de la administración de justicia. Esta situación se da en un contexto de una fuerte carga de trabajo, en donde la presencia de las personas juzgadoras capacitadas y en condiciones laborales de estabilidad es de vital importancia para garantizar una justicia pronta, cumplida e independiente.

Según los datos obtenidos, la principal causa de nuevos nombramientos es el traslado a otro cargo (34%). Posteriormente se ubican los cambios producto de jubilaciones y modificaciones en el presupuesto anual institucional, con un 26% y un 24%, respectivamente.

Comparativamente, en materia de duraciones para efectuar una designación, el desmejoramiento mostrado por el Consejo Superior en cuanto a este indicador ha sido significativo. En términos absolutos, esta instancia experimentó un aumento de 44 días, frente a 7 en la Corte Plena. En ambos casos, los aumentos no corresponden a una mayor cantidad de nombramientos, por lo que es posible que se asocien a dificultades administrativas para su gestión y una creciente complejidad.

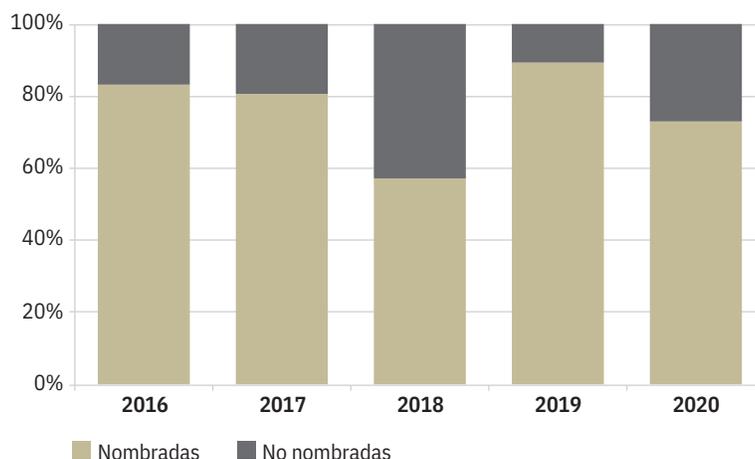
Existe gran variabilidad en la distribución de las razones que llevaron a la solicitud de nuevas plazas en cada uno de los años analizados. Con excepción del 2020, habían prevalecido las causas relacionadas con la movilidad del personal, tanto a lo interno de la institución de un puesto a otro, como por jubilaciones (gráfico 3.6). Esto revela una dinámica de alta complejidad para los nombramientos en la judicatura y la necesidad de favorecer a estructuras que faciliten designaciones de una manera ágil y que contribuyan a la especialización de los funcionarios y funcionarias judiciales. En el periodo analizado se determinó que el 22% de los jueces y juezas de grado II registraron entre 2 y 4 movimientos, y un 6%, entre 4 y 3.

Se identifican focos de mayor complejidad en materia penal y en circuitos fuera de la GAM

El foco de mayor complejidad en el tema de la movilidad laboral se concentra en la materia penal. Específicamente, es la materia jurisdiccional en donde existe una gran dificultad para realizar designaciones: es ahí donde se solicitan mayoritariamente nuevas ternas y se producen la mayor cantidad de renunciaciones (cerca del 80% de las rotaciones entre puestos de jueces y juezas de grado II) y es la que conlleva, además, la mayor carga de trabajo para la judicatura.

Gráfico 3.5

Distribución de las gestiones de nombramientos de plazas de jueces y juezas de tipo 4 y 5. 2016-2020



Fuente: Sáenz, 2022, con datos de Cubero, 2022.

Cuadro 3.3

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

(número de días)

Año	Cantidad de plazas	Promedio	Máximo	Mínimo
2016	50	78	329	4
2017	41	93	179	29
2018	24	100	259	18
2019	75	85	315	18
2020	67	122	403	19

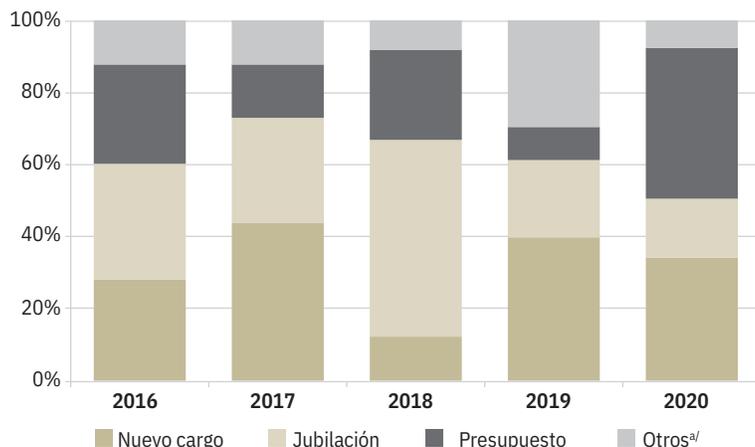
a/ La base de datos utilizada se generó utilizando como insumo las actas emitidas por el Poder Judicial.

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

Del total de 257 concursos analizados para el nombramiento de plazas de juez 4 y 5, en 73 plazas (28%) con resultado positivo (designación) se requirieron dos o más ternas para lograr un resultado. De esas, 14 plazas requirieron cuatro o más ternas, e incluso, se registra una plaza como no cubierta, ya que no fue posible concretar la designación. En estos casos, deben ser

Gráfico 3.6

Motivos para solicitud de nombramiento de jueces y juezas de grado II. 2016-2020



a/ La categoría “otros” contempla renunciaciones, revocatorias, permisos con goce de salario, jueces supernumerarios, vacantes y en los casos en donde no se indica la razón de la vacante.

Fuente: Sáenz, 2022, con datos de Cubero, 2022.

asumidas durante periodos prolongados por jueces y juezas en condición de interinazgo según las posibilidades de cada uno de los despachos judiciales.

En cuanto a los focos de complejidad, cabe resaltar las dificultades operativas para la gestión de nombramientos de jueces y juezas en razón de su ubicación geográfica. Por ejemplo, tres de las seis designaciones con duraciones más elevadas provienen del I Circuito Judicial de la Zona Atlántica y solamente una se ubica en los circuitos judiciales ubicados en San José.

En dichos expedientes los funcionarios aducen la necesidad de armonizar sus nombramientos a variables relacionadas con sus situaciones de tipo personal, familiar y médico. Esto promueve la necesidad de que cada vez la gestión psicolaboral y de salud de mental de la judicatura tenga un peso mayor y contemple de manera prioritaria un robusto enfoque de género.

En términos generales, puede decirse que el Consejo Superior es quien ha enfrentado un menor volumen en el crecimiento de nuevos nombramientos, pero ha desmejorado su desempeño. Esto último se asocia, principalmente, con el aumento en la cantidad de asuntos atendidos por este órgano. Dicha situación justifica la necesidad de establecer medidas para el mejoramiento de la gestión de designaciones en dicho órgano y que sus competencias no comprometan la independencia de los jueces y juezas.

Desafíos pendientes en la consolidación de la carrera judicial

Existe un reglamento de carrera judicial que incluye expresamente los factores de desempeño, rendimiento y calidad en la selección como elementos sustantivos para acceder a un puesto dentro de la judicatura. El estudio comisionado por el Estado de la Justicia (Cubero, 2022) no logró encontrar evidencia de la incorporación, dentro del proceso de reclutamiento y selección, de instrumentos de talento que midan el desempeño del puesto dentro del Poder Judicial. En otras palabras, no ha sido posible identificar una vinculación entre el desempeño de las personas postulantes con la promoción jurisdiccional. En su lugar, se revela un entramado de posibilidades de traslados de materia, circuito o tipo-grado de puesto, pero basados específicamente en concursos para cada movimiento.

Dificultades para evaluar la calidad del desempeño

En términos generales, el progreso de carrera en la judicatura no necesariamente está dado por la suma de experiencia y desempeño en el puesto. No existe, dentro del catálogo de instrumentos revisados que conforman el proceso de selección, una conexión real con el resultado del juez o jueza elegible y el rendimiento de esa persona previo al concurso. Por ejemplo, el numeral 74 de la Ley de Carrera Judicial enlista aquellos elementos que deberían ser considerados para ingresar o avanzar dentro de la judicatura. Entre ellos pueden citarse: la experiencia, la antigüedad en el puesto, el rendimiento, la capacidad demostrada y la calidad en el servicio en los puestos anteriormente desempeñados dentro y fuera del Poder Judicial.

Pareciera razonable pensar que, en general, en los procesos de reclutamiento y selección de personal pueden incorporarse ciertos indicadores de desempeño y de referencia sobre puestos anteriores. Esto es, identificar los logros que la persona aspirante a un puesto ha evidenciado más allá del número de años acumulados. Ello puede ser una manera para acreditar la capacidad de cada oferente y, sobre todo, la calidad del servicio que se puede esperar.

En términos generales, se encontró que las calificaciones obtenidas dependen mayoritariamente de los resultados de las pruebas aplicadas para medir el conocimiento que fueron suministradas por una única vez, salvo que se repita, ex profeso, el examen (gráfico 3.7). El segundo factor de importancia es el registro de antigüedad, el cual se reduce a los años de permanencia en cargos judiciales o de otra naturaleza relacionados con el cargo, o que son requisitos de ley. En rigor, ninguno

de esos instrumentos mide el rendimiento, la calidad del servicio, la capacidad o los logros detectados en puestos específicos.

El único vínculo formal y exclusivamente cualitativo que se identifica derivado del rendimiento es la acotación *de recomendable, recomendable con observaciones*, o no recomendable, que genera la Unidad Interdisciplinaria. En este punto, por ejemplo, cuando la persona postulante es funcionaria del Poder Judicial y registra un desempeño con resultado *“insuficiente”*, se consignaría en el proceso con una potencial *“no recomendación”*.

Estos aspectos podrían ser ponderados por la Corte Plena o por el Consejo Superior dentro del margen de discrecionalidad que, como se advirtió en secciones anteriores, se les ha concedido para no escoger prescriptivamente a la persona que obtenga la nota más alta dentro de la terna sometida a su conocimiento. En otras palabras, el impacto del desempeño o el rendimiento en la nota de elegibilidad tiene una derivación negativa, vinculante, pero no, en rigor, una línea positiva de reconocimiento al buen desempeño.

Se pudo identificar que los factores de calidad de servicio, rendimiento y capacidad en el puesto, incluidos en la Ley de Carrera Judicial como premisas de un proceso transparente e idóneo, no están cubiertos en su totalidad por los instrumentos y procesos. Lo que existe es una concentración de más del 70% a 75% en el resultado de la prueba técnica –escrita y oral–, según se trate de jueces y juezas grado I (1, 2 y 3) o jueces grado II (4 y 5), respectivamente (figura 3.7).

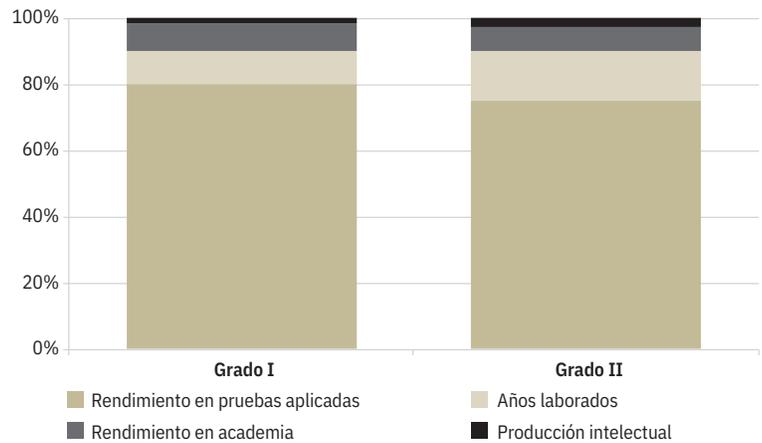
Conviene recordar que Costa Rica cuenta con un diseño institucional que es difícil encontrar en otros países. Junto al ámbito de “administración de justicia”, correspondiente a todo el entramado propiamente jurisdiccional⁹, existe un amplísimo ámbito llamado “auxiliar de justicia”, en el cual se sitúan el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial y la Defensa Pública.

Junto a la estabilidad que les concede estar al abrigo del Poder Judicial y no de los otros brazos del Estado cuya integración varía cada cuatro años, esta estructura organizativa da pie a una especie de endogamia en el tránsito por un puesto; por ejemplo, de fiscal o fiscalía a juez o jueza. A su vez, la situación descrita debería facilitar el acceso a la información sobre el desempeño de quien antes, por ejemplo, fue defensor público y luego juez de apelación.

Cabe señalar que no se cuenta con información agregada respecto a cuántos de los miembros de la

Gráfico 3.7

Composición del escalafón para nombramientos de jueces y juezas, por tipo de grado, según criterios normados



Fuente: Sáenz, 2022, con datos de Cubero, 2022.

judicatura fueron fiscales, investigadores judiciales o defensores públicos antes, así como tampoco cuántos de ellos solo hicieron carrera como jueces o juezas. Estos datos se encuentran individualizados en cada expediente, pero no es posible generar reportes automatizados de indicadores con esta información; de hecho, habría que hacer complejos recuentos manuales para obtener esos datos. Ciertamente, contar información sobre los jueces y juezas que desempeñaron otras funciones dentro del sistema de justicia podría ayudar a tener una perspectiva más completa del proceso y contribuir a asegurar una mayor calidad de la justicia porque se trata de personas con amplia experiencia, por ejemplo, en los casos expuestos en la materia penal.

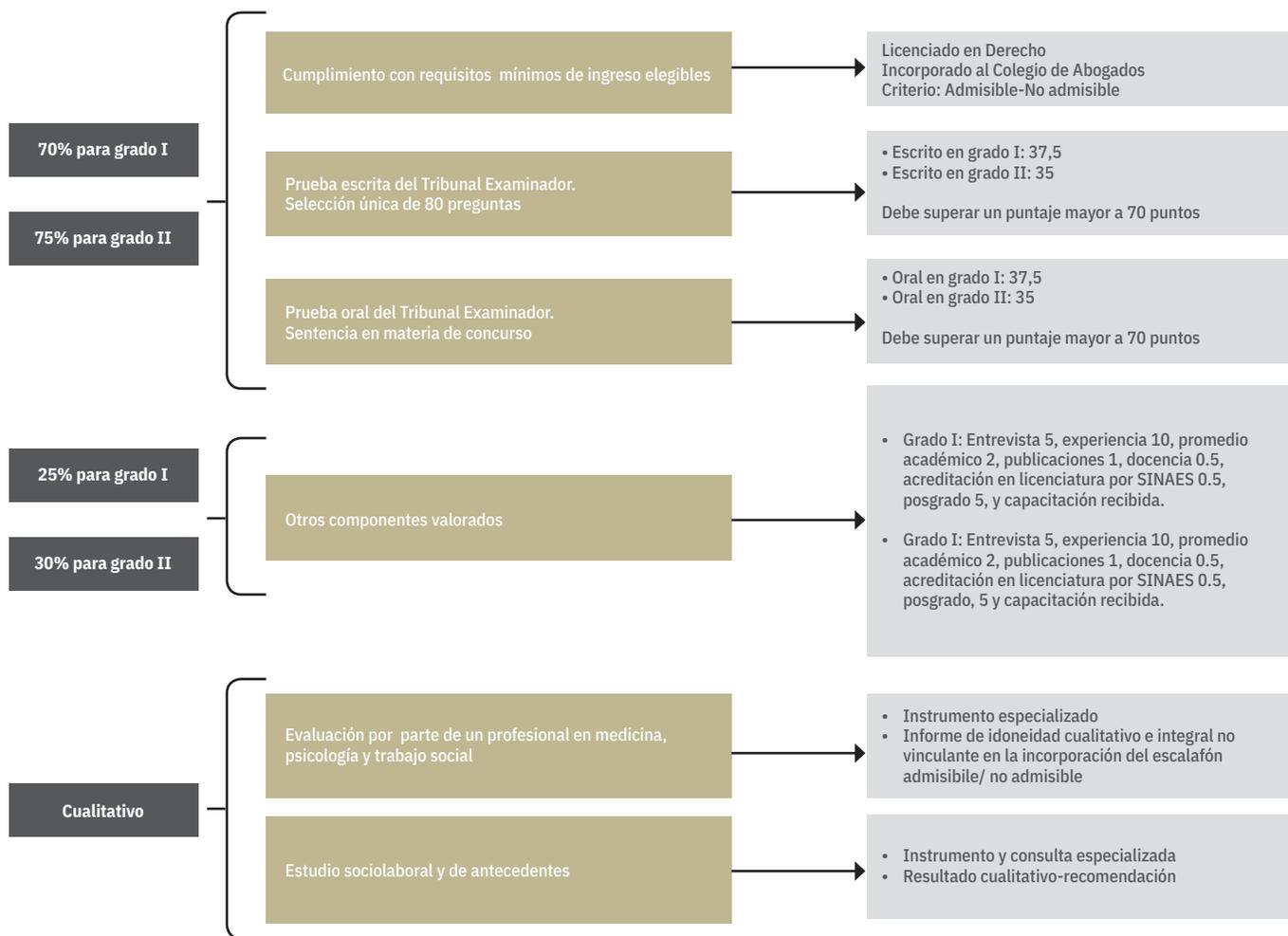
Así las cosas, no parece razonable que, contando con información sobre la trayectoria interna de quienes aspiran a ocupar el cargo de juez, esta no sea un elemento que puntúe dentro de la calificación final. Explicitar ese dato dentro de los rubros no solo permitiría darle una mayor transparencia al perfil y evaluar la idoneidad de una candidatura, sino que, además, evitaría el riesgo de que en la designación prime la discrecionalidad que se le concede al vértice judicial.

Un aspecto que conviene dilucidar es qué tan efectivas y exactas pueden ser las evaluaciones del desempeño. De hecho, para que incidan en el proceso de selección deben ser mediciones que reflejen la calidad

⁹ El ámbito jurisdiccional está compuesto por los jueces y las juezas de las diferentes categorías.

Figura 3.7

Rubros y puntajes del proceso de selección de la judicatura



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

del servicio. En una revisión básica de los resultados públicos registrados por el Subproceso de Gestión del Desempeño para la Judicatura en el período 2020, se registraron 855 personas evaluadas (Poder Judicial, 2021d). Entre los factores analizados se incluye la competencia “Servicio de Calidad” y se revela que el 52,8% registra una calificación *sobresaliente*, un 40,9% una calificación *excelente* y un 5,0% una calificación *muy buena*. En otras palabras, nueve de cada diez jueces obtuvieron calificaciones en los rangos superiores, un resultado que poco concuerda con las malas percepciones ciudadanas sobre el desempeño del Poder Judicial.

En la misma evaluación se registró la calificación para el factor “Rendimiento”, el cual resume el resultado de una serie de indicadores referidos a la operación, entre ellos, resoluciones, distribución y atención de expedientes, resolución de debates, disminución de días para el dictado de fallo. Para este factor se obtuvo un 13,1% de jueces y juezas que superan el rendimiento, un 73,4%, lo alcanzan y apenas un 13,5% quedó debajo del estándar mínimo.

En síntesis, no parece haber una correlación entre el rendimiento registrado en el sistema de desempeño y la percepción ciudadana o los indicadores de gestión

analizados¹⁰. Lo anterior, pese a que el rendimiento de las personas funcionarias también, como se ha dicho ya, ofrece pistas relevantes respecto a las calidades de la persona que accede a un cargo dentro de la judicatura.

Limitados alcances del Programa de Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura

Una modalidad específica de ingreso a la judicatura es el Programa de formación inicial para aspirantes a la judicatura (FIAJ). Este programa no es obligatorio y las personas que lo cursen no ingresan directamente a la judicatura. Cualquier persona candidata a un puesto de juez debe realizar todo el proceso de elegibilidad, pero se les ponderará la nota obtenida en el programa (con un valor del 45%) con el puntaje de las pruebas técnicas e ingresarán siempre al primer puesto del escalafón o juez genérico. En el período 2016 a 2020, poco menos de 200 personas se registraron en el FIAJ (gráfico 3.8).

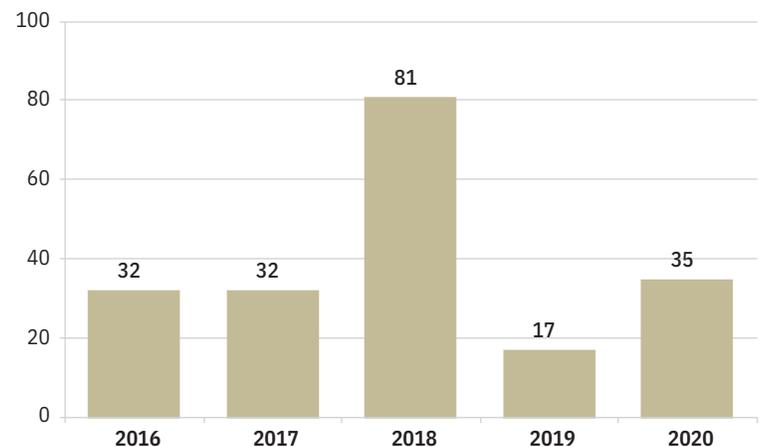
El programa FIAJ, ejecutado por la Escuela Judicial, se concibió como un puente de preparación inicial para las personas profesionales licenciadas en Derecho que tienen interés en ingresar a la judicatura. El Informe de labores Escuela Judicial y respectivas unidades de capacitación (2020) consigna como objetivo central del FIAJ fortalecer de manera integral los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes para el adecuado desempeño de los cargos en la judicatura. El programa tiene una duración de un año y el plan de estudios está dividido en dos fases: fase presencial y fase de práctica tutelada.

A diferencia de otros países que cuentan con un sistema homólogo, en Costa Rica no es obligatorio cursar este programa para ser nombrado en la judicatura y, como ya fue señalado, tampoco se asegura el ingreso a un puesto luego de aprobarlo. Se deben realizar los concursos ordinarios para plaza genérica. Bajo esta modalidad, la nota de aprobación del FIAJ suma 45% en el total de puntos de la prueba técnica.

Las pruebas que se aplican como parte del proceso de admisión al programa incluyen evaluaciones de conocimientos en las materias civil, penal, familia y laboral, y están orientadas a la función que desempeñan juezas y jueces 1 genéricos. A esto se suman los exámenes de comunicación escrita, estilos de dirección, trabajo en equipo, objetividad, inteligencia emocional, capacidad cognitiva, creatividad e inteligencia integradora. El ingreso anual al puesto genérico del escalafón de la judicatura –juez 1– se compone en un 85% o más de personas graduadas del FIAJ.

Gráfico 3.8

Cantidad de aspirantes registrados en el Programa de Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura (FIAJ), 2016-2020



Fuente: Sáenz, 2022, con datos de la Escuela Judicial.

Este programa, gratuito y financiado por el Poder Judicial, no es una relación contractual y otorga una ayuda económica a las personas, debido a su dedicación total al programa. El programa se aprueba con una nota mínima de 75 puntos y en caso de participar y ser nombrados jueces o juezas, se comprometen a prestar servicios por al menos tres años. Existen limitaciones en los cupos disponibles y la mayoría de las personas oferentes no supera el examen de ingreso al FIAJ.

Creciente brecha de género en la carrera hacia la cúpula de la judicatura

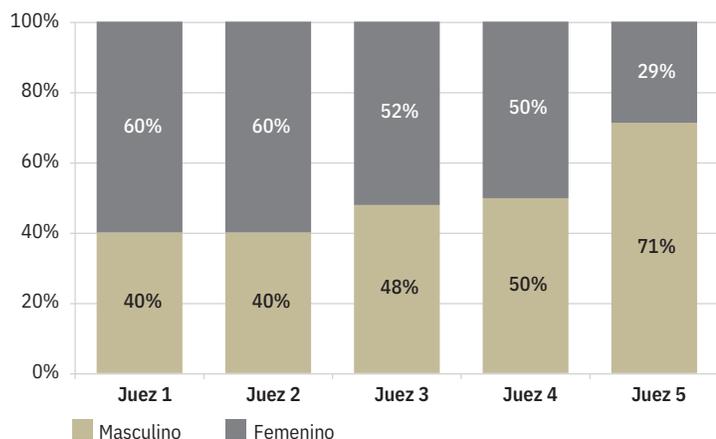
Un elemento adicional y digno de resaltar es la creciente brecha de género conforme se pasa del grado I al grado II de jueces y juezas. Este Informe incluye hallazgos relevantes que podrían evidenciar que este tema debe seguir trabajándose para lograr una mayor equidad de género.

En el quinquenio 2016-2020, la Corte Plena nombró 257 jueces y juezas en grado I. En un 30% de los concursos efectuados, la terna no incluyó la participación femenina y solamente un 6% no incluyó representación masculina. En los procesos de selección para posiciones grado I, cuando la terna incluyó ambos géneros, una mujer fue designada en el 65% de los casos. Sin embargo, al observar los datos en la escalera de grados, el porcentaje de mujeres que llega a la cima

¹⁰ El vínculo entre desempeño, rendimiento, calidad y selección en la judicatura requiere ser analizado con mayor profundidad en futuras investigaciones, pues existe un nuevo modelo de desempeño implementado por el Poder Judicial. Este modelo de desempeño se basa en el “Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño del Poder Judicial”, artículo 17 y las directrices emitidas por el Ministerio de Planificación y Política Económica –Mideplan– a partir de la Ley 9635.

Gráfico 3.9

Distribución de nombramientos por categoría de juez, según género. 2016-2020



a/ Porcentajes calculados sobre ternas con designación (n=257).

Fuente: Sáenz, 2022, con datos de Cubero, 2022.

de la judicatura es bajo. Existe una brecha de 31 puntos porcentuales entre los nombramientos de las mujeres en categoría 1 y las nombradas en categoría 5.

Aunque en términos absolutos el porcentaje de mujeres (53%) supera en 9 puntos porcentuales a los hombres (47%), el porcentaje de nombramiento femenino por categoría revela claramente el fuerte decrecimiento en la promoción horizontal de las mujeres, que ha pasado de un 60% en la categoría de ingreso (puesto 1) a un 29% en el nivel 5 durante el periodo 2016-2020 (gráfico 3.9).

Con base en las calificaciones, elemento único para la promoción en la judicatura, en las posiciones de ingreso o puestos 1 y 2, las notas de las mujeres, en promedio, fueron 1.5 puntos superiores a las notas de los hombres. Al ascender, a partir del puesto categoría 3 hacia niveles jerárquicos superiores, las diferencias tienden a minimizarse o incluso a ser negativas.

Uno de los factores que puede incidir en este comportamiento, y que es objeto de debate internacional, es cómo conciliar los componentes adicionales al desempeño en el puesto –como la producción académica o el trabajo docente– con los roles de cuidado, ciclo reproductivo y desigualdades que colocarían a las mujeres en una posición desventajosa. Estas falencias fueron advertidas en un estudio realizado por la Universidad Austral de Chile (Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Sf).

Nombramientos de cargos no jurisdiccionales presentan altos márgenes de discrecionalidad

Entre las competencias de la Corte Plena está el nombramiento de una serie de cargos que no se encuentran en la judicatura. En el periodo 2016-2020 se registraron un total de 200 nombramientos de cargos no jurisdiccionales por parte de esta instancia. Del total de plazas, 34 cuentan con la participación de la Comisión de Nombramientos; las restantes son remitidas de manera directa a la Corte Plena.

La Comisión de Nombramientos, a su vez, tiene entre sus competencias la responsabilidad de gestionar y recomendar a la Corte Plena el nombramiento de figuras clave para la adecuada administración de justicia e independencia judicial. Entre las más destacadas se encuentra la Dirección de la Defensa Pública, el puesto de director o directora de Gestión Humana, la Dirección Jurídica y Dirección de Planificación, así como el nombramiento de integrantes suplentes del Consejo Superior (recuadro 3.1). Adicionalmente se indica que se incluye “cualquier otro que la ley establezca y que la Corte disponga que sea de responsabilidad de la Comisión de Nombramientos, así como las personas suplentes de los cargos que por ley así corresponda” (Poder Judicial, 2020a).

En años recientes, ha habido un aumento en las duraciones para hacer efectivos los puestos nombrados por la Corte Plena con la participación de la Comisión de Nombramientos. El Informe de Labores 2020 señaló que esto se debía principalmente a las dificultades ocasionadas por la pandemia del covid-19, lo que limitó la cantidad de reuniones y las convocatorias a entrevistas de las personas postulantes. A esto se suman las limitaciones de recursos y tiempo de la Dirección de Gestión Humana, área que debe atender otros concursos del Poder Judicial (Poder Judicial, 2020a).

La alta duración en este tipo de nombramientos tiene fuertes implicaciones para el funcionamiento del Poder Judicial, debido a que son cargos de alto perfil fundamentales para la administración de justicia. Por lo tanto, las prolongadas latencias en las designaciones comprometen, al igual que con los jueces y juezas, la continuidad y calidad de los servicios que la institución brinda a la ciudadanía.

Cabe señalar que las designaciones realizadas por la Corte Plena en donde tiene participación la Comisión de Nombramientos, normalmente se basan en dos fases fundamentales, una de preselección y otra de elegibilidad. A la primera le corresponde el 95% de la calificación generada, mientras que a la segunda únicamente el 5% (figura 3.8).

A diferencia de los jueces y juezas, en el caso del nombramiento de personal no jurisdiccional no se identifican pruebas de conocimiento. El mayor puntaje se deriva de instrumentos vinculados con los requisitos de ingreso, grado académico, estar incorporado al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, así como antigüedad en el puesto y años específicos en supervisión de personal. Estos requisitos no tienen que ver con el mérito de las personas, sino con el cumplimiento de atributos propios del cargo. Asimismo, tampoco se contempla un perfil unificado para la persona que ocupe este cargo, más allá de los requisitos mínimos de participación (Panel Independiente de Personas Expertas para la Elección de Fiscal o Fiscala General, 2021).

Dado que la admisibilidad tiene un peso del 70% en la calificación y que las personas que ingresan a concurso tendrán esa base, la experiencia y estudios adicionales, así como el 5% que queda a criterio de la Comisión de Nombramientos, juegan un papel clave en la escogencia¹¹. Posteriormente, será la Corte Plena la que asuma el 100% del peso en la designación, incluso en el caso del fiscal o fiscala general.

La entrevista de la Comisión no cuenta con una estructura definida o, al menos, no es posible identificar formalmente la estructura; además, cobra gran relevancia, sobre todo considerando que todas las personas participantes completan los rubros de acceso mínimo al concurso. Adicionalmente, es preciso señalar que los criterios de admisibilidad no establecen un marco de competencias profesionales robusto para esta designación.

Lo anterior constituye una limitación en este tipo de procesos, pues se trabaja de acuerdo con un escalafón que no está claramente definido para cada uno de los procedimientos. Además, hay un alto margen de discrecionalidad por parte de la Corte Plena, sin clara evidencia acerca de la consideración sobre las capacidades técnicas de las personas participantes para ocupar un cargo de alto perfil dentro de la institución.

Recientemente, la institución incluyó una serie de elementos que pretenden garantizar la transparencia y probidad de la persona designada en cargos específicos como el de la Fiscalía General de la República. Esto es particularmente relevante, en tanto que el fiscal o fiscala tiene competencia para promover procesos penales contra miembros de los supremos poderes y es responsable de dirigir las políticas de persecución penal.

▮ Recuadro 3.1

Puestos cuya competencia recae en la Corte Suprema de Justicia y en los que interviene la Comisión de Nombramiento^{a/}

- Integrantes del Consejo Superior del Poder Judicial (representante de las personas funcionarias administradoras de justicia y representante de las personas funcionarias que no administran justicia).
- Integrante del Consejo Superior en representación de la población litigante.
- Integrante del Consejo Superior representante de las personas trabajadoras, cuya nómina se confecciona según las recomendaciones de los gremios.
- Magistrados o magistradas titulares y suplentes del Tribunal Supremo de Elecciones.
- Los inspectores o inspectoras generales del Tribunal de la Inspección Judicial.
- El fiscal general o la fiscala general de la República.
- El director o directora y el subdirector o subdirectora del Organismo de Investigación Judicial.
- El director o directora y subdirector o subdirectora de la Defensa Pública.
- El auditor o auditora, y el subauditor o subauditora internos.
- El director o directora y el subdirector o subdirectora de la Dirección Jurídica.
- El director o directora de la Dirección de Gestión Humana.
- Las personas integrantes de la Junta Administradora del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (titulares y suplentes) cuya elección corresponde a la Corte Plena.

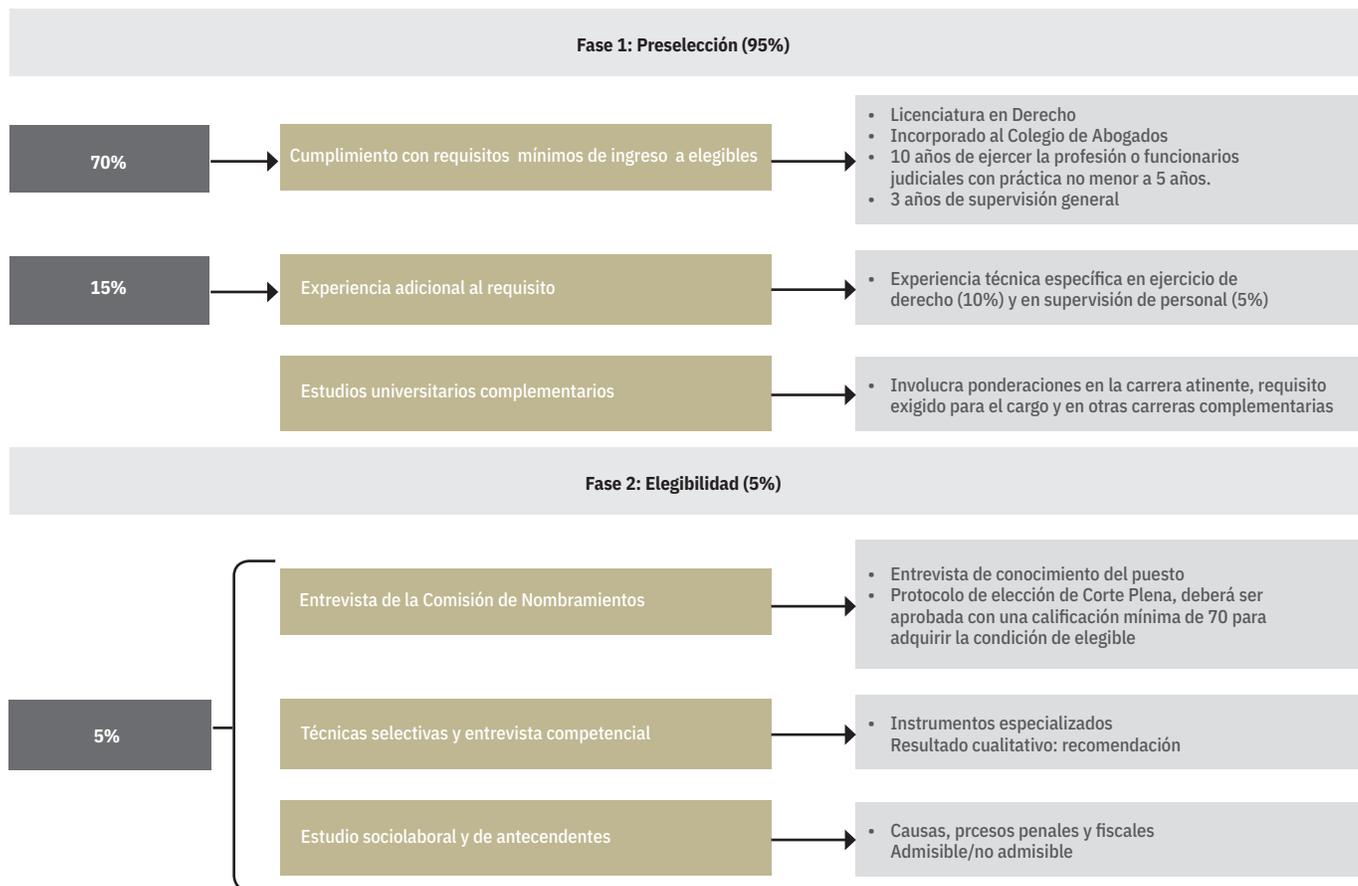
a/Según sesión de Corte Plena n° 36-2019 de 26 de agosto de 2019, artículo XVII. Modificación al Protocolo de Nombramientos a cargo de la Corte Suprema de Justicia, que modifica y amplía la circular n° 239-15 de la Secretaría General de la Corte, en relación con el procedimiento al que deberán ajustarse las personas oferentes de puestos que sean competencia de la Corte Suprema de Justicia.

Fuente: Cubero, 2022, con datos de Poder Judicial, 2020a.

11 Conformada por cinco magistrados y magistradas.

Figura 3.8

Escalafón de nombramiento de cargos no jurisdiccionales de la Corte Plena



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

En cuanto a las acciones desarrolladas para transparentar el proceso, la Corte hizo públicos los perfiles y antecedentes de las personas postulantes, se les solicitó un registro de elegibilidad e indicar no tener parentesco o afinidad con miembros de la Corte Plena. Además, debían cumplimentar una serie de formularios vinculantes para prevenir los conflictos de interés, dar cuenta de sus relaciones de parentesco y presentar una declaración sobre portación de armas.

El concurso inició con el ingreso de los documentos de admisibilidad en línea y se presentó el primer filtro con un puntaje de aceptación del 80%. Posteriormente se aplicaron pruebas psicosociales y de antecedentes como segundo filtro y se concluyó con la entrevista –a cargo de la Comisión– y la remisión del listado a la Corte Plena (figura 3.9).

De acuerdo con lo planteado por diferentes organizaciones internacionales, el nombramiento titular de la Fiscalía es fundamental para garantizar la inde-

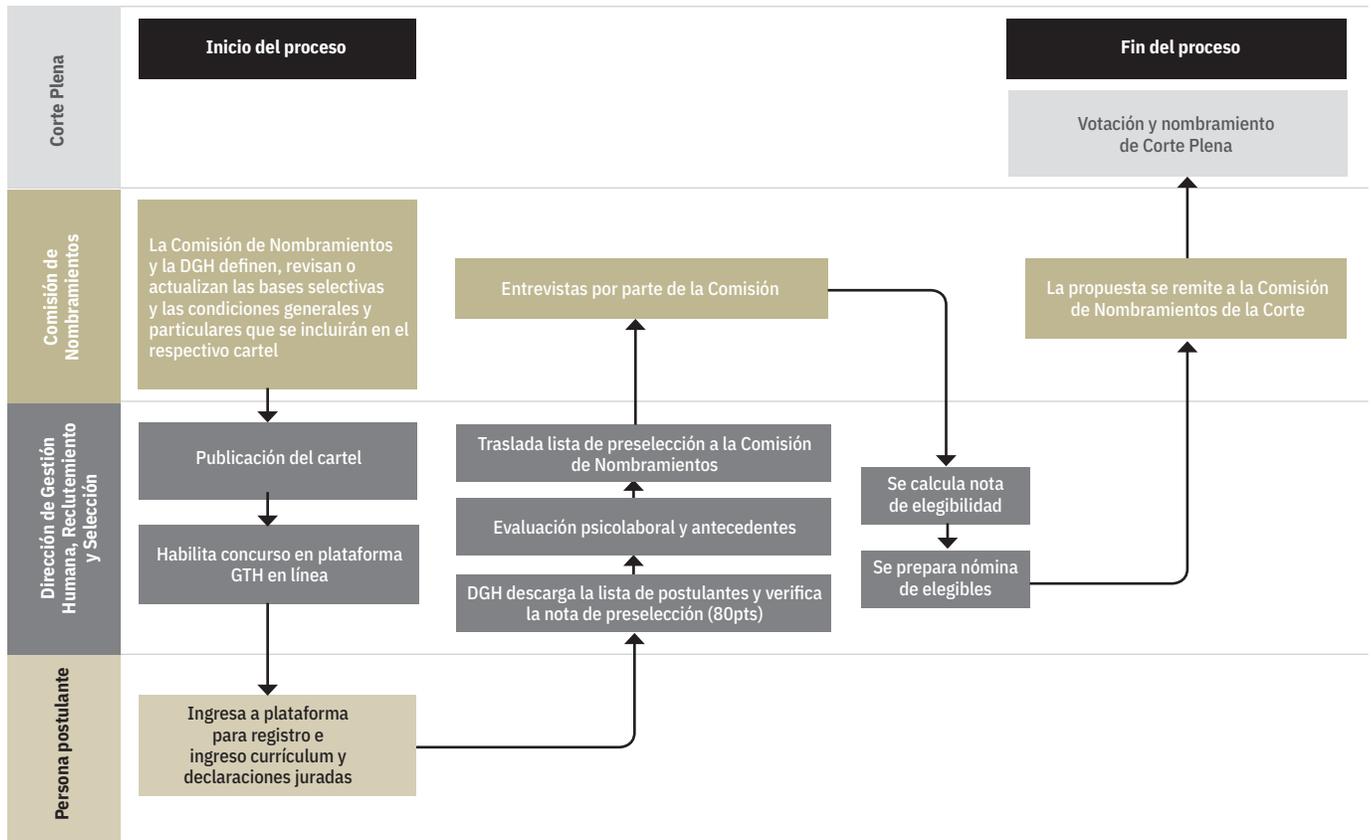
pendencia judicial. Por ende, se requiere fortalecer una serie de elementos para garantizar la objetividad y transparencia del proceso. En relación con este aspecto, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y la Fundación para el Debido Proceso (2018) afirman que:

De acuerdo a estándares internacionales el procedimiento de designación del Fiscal General debe ser imparcial y estar basado en criterios objetivos vinculados al mérito, incorporando salvaguardas para evitar nombramientos basados en predilecciones o prejuicios. En ese sentido, la salvaguarda más importante está referida a la regulación de un perfil claro y diferenciado que establezca con claridad las capacidades y cualidades que debe reunir el futuro Fiscal General (p. 22).

En cuanto a estas salvaguardas para garantizar la idoneidad, se menciona la necesidad de diferenciar entre los requisitos mínimos para ocupar el puesto y

Figura 3.9

Flujo del proceso de nombramiento del fiscal o fiscal general de la República



Fuente: Saénz, 2022, con datos de Cubero, 2022.

los atributos y perfil para el cargo. Se deben diferenciar los mecanismos de control negativo, que son los que descartan a quienes no deben tener posibilidad de participar del concurso, de los criterios de control positivo, que identifican a la persona que cumple con mayor solvencia los estándares establecidos para cumplir con las funciones asignadas (DFPL, 2018).

En términos generales, es posible identificar como una fortaleza el hecho de que el nombramiento de este tipo de cargos sea una competencia exclusiva del Poder Judicial. Esto se diferencia de otros países en donde designaciones similares son resorte del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En el caso costarricense, se parte de la necesidad de blindar a la institución frente a presiones políticas por parte de otros actores del sistema.

Sin embargo, en el caso de este nombramiento en particular, de momento se le otorgó un peso decisivo en la calificación a los ya mencionados requisitos de con-

trol negativo. Al igual que en otros cargos, realizar designaciones con esta ponderación limita la profundización en los criterios basados en méritos y concede un amplio margen de discrecionalidad a la Corte Suprema de Justicia. Ello supone un potencial riesgo para la independencia judicial y para la legitimidad de la Fiscalía General.

Entes tales como el Panel Independiente de Personas Expertas para la Elección de Fiscal o Fiscal General han dado seguimiento a estos procesos de nombramiento en el país y han señalado una serie de debilidades necesarias para que esta elección cumpla con los criterios de idoneidad y transparencia requeridos. En una comunicación enviada por este órgano a la Comisión Interamericana de Derechos humanos se señalaron, entre sus preocupaciones, las siguientes (pp. 6-7):

- No se cuenta con un perfil unificado que indique el perfil profesional y capacidades de quien ocupe este puesto.

- De momento solamente se exige que la persona que ocupe este cargo suspenda cualquier otro cargo en la Administración Pública, siendo un potencial riesgo para su independencia. Se debe valorar en un sentido más amplio cualquier vínculo, político, económico, profesional y personal que pueda poner en riesgo su actuación de manera independiente.
- Es necesario profundizar en elementos para valorar la idoneidad ética de las personas candidatas.
- No se publican de manera periódica el detalle de las calificaciones en cada una de las etapas del proceso sino solamente las finales.
- No se cuenta con información disponible de manera pública de los documentos de entrevista, estudios sociolabores y de antecedentes.
- No se garantiza la publicidad de las deliberaciones de la Comisión de Nombramientos y la Corte Plena.
- Se impide verificar que las personas candidatas hayan recibido un trato equitativo en las reglas de clasificación.

De momento, se cuenta con dos iniciativas de ley en curso para orientar este tipo de nombramientos y alinearlos a los criterios internacionales. Uno de los proyectos pretende a transparentar el procedimiento de designación de la Fiscalía General (expediente 20.686), y el otro corresponde a la propuesta de Ley de Carrera Fiscal (expediente 20.978). Cabe anotar que en el momento de redactar el presente Informe, no se habían registrado avances sustantivos en su discusión y aprobación.

Conclusiones

Hablar de jueces y juezas independientes es referirse a uno de los fundamentos de la democracia: garantizar acceso a la justicia. Hablar de cómo acceden a su cargo es, seguramente, uno de los elementos que más define la calidad de la justicia y, en consecuencia, la de las instituciones democráticas. Costa Rica, tributaria de una tradición y una cultura jurídica heredadas de España y de Europa continental, ha construido su aparato judicial a partir de unas coordenadas que sitúan a la judicatura en una estructura fuertemente verticalizada. Esto ha favorecido que se establezcan relaciones de cierta dependencia entre los jueces y quienes se encuentran en el vértice.

De cara a esa realidad, se entiende que la independencia judicial no se limita a la garantía frente a los intereses que puedan expresar agentes externos –los otros poderes, por ejemplo–. En definitiva, se trata de asegurar que en cada instancia quienes integran la judicatura puedan dirimir las controversias sometidas a su conocimiento sin la implicación –más o menos evidente– de los jueces y juezas superiores, particularmente los de la Corte Suprema. Para lograrlo, dos elementos parecen esenciales: la idoneidad de los oferentes y la transparencia con la que son nombrados.

De los hallazgos del capítulo se pueden extraer algunas conclusiones. En primer lugar, que el Poder Judicial ha hecho esfuerzos relevantes para profesionalizar el proceso de selección de jueces y juezas. Antes de 1993, la discrecionalidad casi absoluta dejaba la designación de cada miembro de la judicatura a criterio de aquellos que, sin serlo formalmente, según el decir de los principios que desfilan por el texto constitucional, actuaban como jefes porque en sus manos estaba la posibilidad de designar una plaza en propiedad.

El país cuenta con una estructura normativa que ha puesto el acento en criterios de idoneidad y cualificación profesional para escoger a las personas que administrarán justicia. En ese sentido, si bien son los atestados, la experiencia y la trayectoria académica los aspectos más decisivos para participar en el proceso de reclutamiento al cargo de juez o jueza, lo anterior no quiere decir que la normativa no esté exenta de mejoras; por ejemplo, la incorporación de elementos de desempeño en la nota de presentación, o la mejora de los exámenes orales para que incluyan nuevas temáticas.

El reclutamiento con estos parámetros técnicos no ha evitado, sin embargo, que en la fase de selección la cúspide del gobierno judicial haya renunciado del todo a seguir controlando la designación de la judicatura y que la transparencia sea un factor clave en el momento de decidir por qué un puesto de juez o jueza debe otorgarse a una determinada candidatura. Ambos extremos son ventanas de oportunidad que, con la evidencia empírica presentada, fundamentan la necesidad de debatir acerca de posibles cambios en el diseño actual.

La Corte Suprema de Justicia se ha resistido a reducir sustancialmente el ámbito de su discrecionalidad: los méritos aún no son, en exclusiva, los que determinan el ascenso en la judicatura. Aunque es cierto que la magistratura fue perdiendo preponderancia en la selección de los jueces y juezas, la última palabra sigue siendo, pese a los filtros creados, la de los 22 magistrados y magistradas. Existe una estructura, engorrosa, costosa y atomizada, compuesta por distintas seccio-

nes y departamentos que dirige el proceso de nombramiento. Sin embargo, la Corte Plena tiene todavía incidencia en la decisión final: muestra de ello es la facultad para nombrar a los integrantes de las diversas instancias y aprobar las políticas generales que rigen la materia.

No obstante, debe ponerse en valor el hecho de que los magistrados y las magistradas –o el Consejo Superior– únicamente designen entre la lista de las personas mejor evaluadas. Esto reduce la arbitrariedad y hace que la escogencia se realice entre las candidaturas con los niveles más altos de idoneidad. Empero, al mismo tiempo surgen varias interrogantes: ¿qué impide, cuando menos, explicitar las razones para decantarse por uno u otro nombre? O, también, si se parte de la idea –bastante razonable– de que en un modelo estrictamente meritocrático solo la puntuación más elevada debería hacerse acreedora de una plaza en disputa, ¿por qué en nuestro caso no es ese el único rubro a considerar?

Más allá de ello, lo inexplicable es que si la Corte Plena decide apartarse del orden de calificación, no exista, con arreglo a la transparencia y a la rendición de cuentas, la obligación de justificar tal decisión. Ha sido la propia Sala Constitucional la que ha insistido en la necesidad de que se respeten aquellos principios dado que “la democracia es el ejercicio del poder en público (...) y ningún poder del Estado está exento de explicar sus actos” (Poder Judicial, 2020b).

Si hubiera circunstancias explicativas relativas al acuerdo de no nombrar a la persona mejor puntuada –tales como la trayectoria en puestos anteriores, la existencia de causas judiciales y disciplinarias o ciertas condiciones personales (por ejemplo, obligaciones de cuidado tratándose de mujeres, cuyas desventajas fueron abordadas en otra sección de este capítulo)–, estas no se visualizan en la calificación final. De allí que también sea imperativo preguntarse si los criterios que actualmente se emplean para definir la nota de un concurso no deberían ampliarse o reformularse. Es decir, por qué, por ejemplo, el desempeño no es un com-

ponente que sume en la nota final. Se mantiene –tal y como sucede con las pruebas psicométricas o el expediente disciplinario– como una suerte de elemento descalificador al final del proceso, lo cual lo subjetiviza y abre el espacio para que la Corte Plena y el Consejo Superior decidan, sin fundamentar, los criterios positivos a partir de los cuales efectuaron las escogencias.

Los hallazgos generados evidencian la existencia de desafíos no resueltos en las estructuras de nombramiento vigentes en la Corte Plena y el Consejo Superior. El estudio revela un crecimiento en la cantidad de nombramientos, los cuales tardan cada vez más en concretarse, especialmente en el Consejo Superior. Esta situación constituye un potencial riesgo debido a que las plazas no asignadas son asumidas de manera interina, lo cual supone una mayor vulnerabilidad a presiones internas y externas.

En resumen, aunque en materia de nombramiento de jueces y juezas el país ha avanzado, aún falta un buen camino por recorrer. La designación de otros altos cargos –como el de la Fiscalía General– también son prueba de que lo andado no agota el camino. Con todo y las mejoras que han hecho más visible el proceso y que han buscado una mayor participación de la sociedad civil, hay un punto en el que el poder de Corte Plena es el único protagonista, hasta el punto de que su incidencia desplaza o afecta el valor de las primeras etapas.

La consolidación de una carrera judicial idónea en Costa Rica, exenta del riesgo de presiones o de dependencias financieras, políticas o laborales, continúa en permanente construcción. Si bien los cambios impulsados en 1993 apuntaban en la dirección correcta, el deber de hacer más transparentes los procesos sigue siendo un desafío tan vigente como entonces. Justamente, las mejoras alcanzadas no deberían aspirar a un sistema judicial que necesita respuestas en cada una de sus etapas y que hoy, al igual que hace tres décadas, enfrenta demandas que, en suma, piden lo mismo: más transparencia y más calidad.



Recomendaciones

Planteadas las conclusiones del estudio, esta sección propone una serie de recomendaciones al Poder Judicial respecto a la selección de la judicatura y de otros altos cargos institucionales. Si bien el Programa Estado de la Nación (PEN-Conare) asume plena responsabilidad por estas recomendaciones, es menester subrayar que fueron objeto de un taller de discusión con personas expertas, tanto del Poder Judicial como externas a él, realizado el día 30 de marzo del 2022, y ajustados a partir de las críticas y sugerencias recibidas. Los participantes en esta actividad quedan consignados en los créditos de este capítulo, ubicados en la página final.

Las recomendaciones parten de la premisa de que Costa Rica se nutre de unas fuentes jurídicas e históricas que definen su modelo de acceso para ser juez o jueza, lo cual no impide que, en línea con la transparencia, la rendición de cuentas y la idoneidad que deben orientar el quehacer del aparato de justicia, sea posible, y conveniente, sugerir algunas propuestas de mejora. En términos generales, las sugerencias se pueden agrupar en tres temas: el modelo de nombramiento, el proceso de selección y la evaluación técnica.

Sobre el modelo de nombramiento de la judicatura

Dentro de los múltiples aspectos reglados por la Ley Orgánica del Poder Judicial se encuentran los nombramientos de la judicatura, por lo que es necesario identificar con precisión los cambios que requieren de reformas legales. En ese sentido, no hay razones fundamentales para justificar que el nombramiento sea dirimido a partir de la bicefalia Corte Plena y Consejo Superior, aparte de la decisión política de que la magistratura conserve su capacidad de influencia, con todo lo que ello supone en términos de independencia interna sobre el resto de jueces y juezas. Un ente centralizado –incluso de naturaleza constitucional–, que dirija el proceso, proporcionaría, a priori, mayor rigor, rendición de cuentas e independencia. Ello exige una modificación legislativa que revise el diseño actual y permita conducirlo hacia un proceso de madurez de una carrera judicial sólida que integre todo el sistema de talento (contratación, desempeño, promoción y compensación) y que articule un debido escalonamiento dentro de la estructura de jueces hoy definida (1 a 5). Hoy la designación no tiene un vínculo

técnico en la carrera, sino que está totalmente vinculada a la decisión de la Corte en cada concurso. En otras palabras, como el Poder Judicial no parece concebir a sus jueces como puestos medulares del sistema, no hay integración entre aprendizaje, desempeño y promoción, ni tampoco se cuenta con datos integrados que permitan tomar decisiones.

En el tanto se efectúa la modificación legal indicada y mientras la Corte Plena y el Consejo Superior mantengan las potestades para nombrar jueces y juezas, se sugiere:

- declarar prioritaria la función de nombramiento en la agenda de las sesiones de estas instancias, de tal forma que se acorte la espera de meses que se presenta actualmente, cuya consecuencia son los largos interinazgos;
- efectuar una revisión del proceso para determinar si puede reducirse la cantidad de instancias intervinientes en los procesos, de manera que se logre una mayor celeridad del trámite. Para ello, la Dirección de Gestión Humana requiere de mayores recursos para asegurar que los estudios preliminares se hagan de manera expedita y no retrasen la selección de quienes integrarán la judicatura –esto incluye los aspectos tecnológicos–, así como otorgar un mayor peso a los elementos técnicos como un porcentaje prefijado en la decisión (al llegar a Corte el porcentaje se convierte en 0, pese a que podría tener un peso desde la perspectiva técnica competencial).
- propiciar que el Programa de Formación Inicial reciba una atención particular. Para ello deben aumentarse sus capacidades, de modo que se convierta en una garantía de idoneidad, tal como sucede en otros países, o en un mecanismo de inducción generalizado y obligatorio. Es todavía difícil evaluar qué beneficios aporta y qué relevancia puede tener si, más allá del nombre que lleva, lo cierto es que solo está previsto para un pequeño grupo del eslabón más bajo de la judicatura, por lo tanto, su impacto será siempre muy limitado;
- promover el aprendizaje continuo en el flujo de la carrera judicial, el cual es medular en cada posición previa, pues se aprende para consolidar la posición siguiente.

RECOMENDACIONES

La desarticulación de la carrera por materia debe revisarse asegurando que los pasos de carrera sean sólidos y no respondan a meros giros por necesidad de cambio geográfico.

- elaborar mejoras en los registros estadísticos e indicadores sobre la carrera judicial. Se debe contar con información sistematizada y en formatos útiles para los procesos de toma de decisiones respecto a aspectos como de dónde viene y hacia dónde se mueve el personal contratado, las calificaciones obtenidas, su desempeño e información. Además, todos estos datos deben ligarse al expediente personal de manera que puedan generarse reportes automatizados y periódicos; y, finalmente,
- fortalecer las políticas judiciales para incentivar el ingreso de mujeres y la inclusión de criterios que permitan eliminar las brechas de género existentes. En particular, habría que atender con urgencia las desventajas para el acceso de juezas a los puestos más altos de la carrera judicial, así como temas estructurales de políticas de cuidado y atención relacionadas con elementos de regionalización y trabajo virtual. De igual manera, es preciso trabajar en la gestión de sesgos.

Sobre el proceso de selección final

En materia del proceso de selección, el presente Informe plantea cuatro recomendaciones concretas:

- eliminar las prácticas no normadas que favorecen el acercamiento oficioso de las personas participantes a los magistrados y las magistradas que decidirán su nombramiento. La opacidad y la discrecionalidad que supone la institucionalización de esta costumbre pone en entredicho los principios de transparencia y rendición de cuentas. Es necesario, por ende, ampliar las competencias de los órganos de control y del régimen disciplinario para prevenir, monitorear y sancionar el incumplimiento al la Regulación para la Prevención, Identificación y Gestión Adecuada de los Conflictos de Interés en el Poder Judicial;
- eliminar la devolución de ternas, pues es una práctica poco transparente que genera dudas sobre el proceso llevado adelante por los órganos técnicos. De no ser así habría, cuando menos, que generar criterios objetivos para proceder en tal sentido y asegurar que dichos criterios sean explicitados en las actas respectivas a través de registros de fácil acceso para oferentes y,

sobre todo, para la ciudadanía. La opacidad señalada en este capítulo no significa que el órgano que designa lo haga sin requisitos o sin procesos regulados, ni tampoco que no haga pública su decisión; significa, más bien, que el proceso tiene etapas en las que no hay motivos objetivos en la toma de decisiones o que estos se desconocen porque se generan en un ámbito de absoluta discrecionalidad;

- justificar las razones por las cuales se selecciona a una persona de una nómina u objetivar, como parte de la nota, aquellos aspectos que hoy se emplean informalmente, pero con enorme peso en la decisión final, como la existencia de causas administrativas o el conocimiento previo de cada oferente. Para ello se debe impulsar una reforma normativa que permita incluir dichos criterios dentro de la nota, que puede ser en un sentido positivo de premiar con puntos extra a las personas que tengan un historial limpio de sanciones administrativas; y,
- gestionar la eliminación de la entrevista que se realiza ante la Comisión de Nombramientos cuando se trata de otros puestos fuera de la judicatura. Es un porcentaje significativo en la nota, otorgado con discrecionalidad, que influye mucho en la nota final, pues una buena parte de los puntos se otorga por requisitos básicos. Es, además, un filtro innecesario que condiciona la imparcialidad de quienes tendrán la responsabilidad de elegir a las personas candidatas y han tenido un acercamiento previo.

Sobre la evaluación técnica

Las recomendaciones en materia de evaluación técnica de los nombramientos de juezas y jueces son las siguientes:

- modificar el peso que actualmente se da al examen de conocimientos, pues minimiza otros requerimientos que deberían funcionar como indicadores de la idoneidad para ejercer el cargo. Entre ellos, uno de los más importantes es el rendimiento y la calidad del servicio que ha mostrado cada oferente en puestos anteriores, así como la independencia y probidad. Este extremo, igualmente, tendría que incorporarse al nombramiento del personal no jurisdiccional. Los estándares internacionales promueven que los criterios sean, en su mayoría, de control positivo, es decir, orientados a la calidad y los méritos, y no de control negativo, tal como sucede en este momento;

RECOMENDACIONES

- establecer la obligatoriedad de revisar y actualizar los perfiles de puestos y sus componentes cada cierto tiempo; y
- fijar plazos razonables para los respectivos nombramientos que eviten al máximo la posibilidad de interinazgos por largos periodos. En este sentido, convendría limitar la movilización o traslado de las personas juzgadoras nombradas por algún tiempo, de forma tal que una vez aceptado el puesto no puedan optar por otro jurisdiccional, o bien, hasta que hayan superado una etapa en la que exista constancia de un buen desempeño. Esto permitiría asegurar una mayor especialización y, probablemente, una disminución en la rotación y en la carga de trabajo que suponen los nombramientos para la Corte Plena y el Consejo Superior.

Por último, de cara a la ciudadanía sigue habiendo desafíos pendientes. Es necesario, por ejemplo, formalizar la participación de la sociedad civil durante todo el proceso de nombramiento. Ello supone, entre otras cosas, digitalizar la información y asegurar que sea amigable y atractiva para quien desee acceder a ella, tanto en el proceso de nominación de la persona candidata como en el momento de tomar la decisión.

En síntesis, se debe promover la desconcentración de los procesos de nombramientos, garantizar su transparencia, mejorar el desempeño de la Corte Plena y el Consejo Superior y perfeccionar la carrera judicial. Finalmente, como regla de principio y transversal, se han de mantener en constante examen los controles que garantizan los méritos de las personas participantes, la probidad y la prevención de la corrupción.

Metodología

El insumo principal de la información presentada es el estudio “*Análisis del flujo de nombramientos realizados por la Corte Plena y el Consejo Superior de la Corte Suprema de Justicia*”, elaborado durante el año 2021 en el marco de este Informe. La metodología de dicho análisis se basa en un diseño exploratorio con un enfoque mixto, el cual combina el uso de técnicas de recolección y sistematización de información cualitativa y cuantitativa. Las herramientas utilizadas permitieron sistematizar gran cantidad de información y contrastarla mediante su triangulación desde distintas fuentes.

Bases de datos iniciales: esfuerzo de consolidación

El estudio en profundidad sobre los nombramientos realizados por parte de la Corte Plena presenta una detallada sistematización de las actas de la Corte Plena y el Consejo Superior del Poder Judicial. Se logró registrar la información relacionada con los tipos de puestos, plazos, fecha, resultados, votaciones y el resultado final del proceso. Este esfuerzo fue elaborado por un equipo de personas investigadoras del Programa Estado de la Nación (PEN), con el apoyo de diferentes instancias del Poder Judicial, en especial, la Dirección de Gestión Humana y la Sección Administrativa de la Judicatura.

Para el levantamiento de la información se realizó una revisión manual de cada uno de los documentos

obtenidos que, posteriormente, fueron clasificados en dos bases de datos. Por un lado, se contabilizaron los nombramientos de jueces y juezas de grado I, es decir, que pertenecen a las categorías 1, 2, 4 y, por otro, los que son de grado II, correspondientes a los de grado 4 y 5.

En las bases de datos, “individuo” corresponde a cada uno de los nombramientos; por lo tanto, es posible que se presenten varios nombramientos para una misma persona o que una misma acta contemple más de una vacante. Ambos registros de información contemplan variables similares, sin embargo, se optó por dividirlos, ya que el documento de los jueces de grado I contiene 14 variables, mientras que el de las personas juzgadoras de grado II posee 19.

Las bases cuentan con una estructura de campos similares, pero con algunas diferencias importantes. La diferencia principal es que en la base de nombramientos de grado II (o jueces 4 y 5) se remite la totalidad de lista de “terna” para cada concurso, mientras que en el caso de los nombramientos de grado I, por la cantidad de plazas, únicamente se registran las personas nombradas.

En cuanto a la información obtenida para los jueces de grado II, se consideró todos los nombramientos de funcionarios judiciales realizados por la Corte Plena. Esto implica que se tomaron en cuenta los casos en donde el nombramiento se hace efectivo cuando

se solicita una nueva terna o su resultado es negativo. Para efectos de la comparación en los nombramientos de ambos grados, se procuró comparar de manera sistemática cuando tienen un resultado positivo, mientras que en los demás casos, se analiza e interpreta como información separada.

Por otra parte, los datos obtenidos sobre los nombramientos que realiza la Corte Plena, que no corresponden a jueces y juezas, se evalúan cuantitativa y cualitativamente por separado en todos sus extremos. Esto último, debido que sus nombramientos tienen procesos distintos e implicaciones distintas para el entramado del Poder Judicial y la institucionalidad costarricense.

Es preciso mencionar que la información de las actas no se registra de manera sistemática; por ende, los registros contemplados en la base de datos toman en cuenta la información detallada de manera textual en las actas. Esto no necesariamente implica que en los procesos de discusión no se brindaran detalles adicionales, sin embargo, dicha información no se sistematiza. Esta barrera, más allá de interpretarse como una limitante, se interpretó como una oportunidad de mejora en cuanto a la transparencia y apertura para el acceso a la información.

Después de obtener la información de las actas, se realizó un proceso de depuración, homologación y análisis de la información contenida en cada de estas bases. Se optó, principalmente, por la observación separada de los jueces y juezas de grado 1, de grado 2 y otros funcionarios no jurisdiccionales nombrados por la Corte Plena. El análisis cuantitativo de la información obtenida es de tipo descriptivo y fue posible mediante la elaboración de distribuciones de frecuencias y tablas de contingencia para las representaciones gráficas contenidas en el texto.

Entrevistas

Con el fin de generar un mayor acervo de información, entre julio y setiembre del 2021 se realizaron una serie de entrevistas en profundidad con diferentes actores involucrados en los procesos de reclutamiento y selección. Además, se sostuvieron sesiones de trabajo con la Sección Administrativa de la Judicatura y la Dirección de Gestión Humana. Los datos recopilados permitieron complementar, detallar y profundizar los hallazgos obtenidos en la base de datos.

En cuanto a las entrevistas realizadas, todas fueron semiestructuradas y ejecutadas por parte del equipo de investigadores del Programa Estado de la Nación (PEN). Se reconoce que la información brindada por parte de las instancias involucradas es de mucho valor para el análisis y profundidad del proceso de investigación.

Monitoreo de fuentes secundarias

El estudio se fortalece con un conjunto de investigaciones, artículos científicos, informes de labores y literatura especializada en la materia. Esto, con el fin de consolidar una articulación teórico-metodológica desde una perspectiva interdisciplinaria, partiendo de las líneas de investigación desarrolladas desde los *judicial politics*.

Se analizaron algunas actas seleccionadas de la Corte Plena, el Consejo Superior, el Consejo de la Judicatura, la Escuela Judicial y la Comisión de Nombramientos. Además, se consideraron informes de labores de estos mismos órganos, de la Contraloría de Servicios y la Dirección de Gestión Humana, así como leyes y normativa vinculante en la Sección del Consejo de Judicatura y Dirección de Gestión Humana.

Por último, se analiza literatura relevante con respecto a la estructura de nombramientos del Poder Judicial, desde una perspectiva comparada. Esto permitió una valoración amplia sobre fortalezas, buenas prácticas y posibles oportunidades de mejora para las instituciones judiciales en el país a partir de la experiencia de otros países.

Agenda de investigación futura

A partir de este proceso de investigación, se señala la necesidad de generar una mayor cantidad de insumos sistematizados sobre los razonamientos de los actores para los nombramientos de servidores judiciales. Además, es de interés profundizar en las condiciones sociodemográficas, de género y laborales que generan una mayor movilidad a lo interno del Poder Judicial.

Por otra parte, debe ampliarse el estudio a otros cargos dentro del Poder Judicial, tales como letrados, técnicos judiciales, funcionarios administrativos, entre otros, con el fin de desarrollar un amplio acervo de información sobre el ingreso de personas a cada una de las áreas y ámbitos del Poder Judicial, y, de ese modo, mejorar el desempeño institucional y la gestión del recurso humano.

Se requiere, asimismo, profundizar en el conocimiento sobre los posibles riesgos para el nepotismo y el clientelismo dentro del Poder Judicial. La institución debe ampliar los estudios asociados a las áreas de mayores riesgos, potenciar los mecanismos preventivos y ampliar las competencias para la investigación y monitoreo de estas prácticas, tomando en consideración las particularidades de cada materia y la ubicación de los despachos judiciales.

Créditos

Borrador del capítulo:

Jesús Sáenz Solís y Jorge Vargas Cullell.
Colaboración de Marco Feoli Villalobos.

Insumos:

Análisis del flujo de nombramientos realizados por la Corte Plena y el Consejo Superior de la Corte Suprema de Justicia, de Cristina Cubero Lazo.

Edición técnica:

Evelyn Villarreal Fernández y Karlissa Calderón Zúñiga.

Revisión y corrección de cifras:

Diego Fernández Montero y Natalia Morales Aguilar.

Actualización y procesamiento de datos:

Jesús Sáenz Solís.

Visualización de datos y gráficos:

Jesús Sáenz Solís y Diego Fernández Montero.

Bases de datos:

Bases de datos de Nombramientos de jueces 1, 2 y 3, periodo 2016-2021, de Giselle Rojas Arias y Johakson Moncada Céspedes; y Base de datos de Candidaturas a nombramientos de jueces 4 y 5, periodo 2016-2021 de Johakson Moncada Céspedes.

Edición de textos y corrección de estilo:

Laura Flores Valle.

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

Lectores críticos: Daniel González, Cristina Cubero Lazo, Roger Mata Brenes y Roxana Arrieta Meléndez.

Participantes en los talleres de consulta: Adriana Orocú Chavarría, Carlos Mora Rodríguez, Carlos Núñez Núñez, Cristina Cubero Lazo, Diego Fernández Montero, Evelyn Villarreal Fernández, Giselle Rojas Arias, Indira Jiménez González, Johakson Moncada Céspedes, Jorge Vargas Cullell, José Montero Flores, Karen Chacón Araya, Karlissa Calderón Zúñiga, Krissia Rojas Quirós, Laura Marcela Gutiérrez Escobar, Lucrecia Chaves Torres, Luis Guillermo Rivas Loáiciga, Marcia Aguiluz Soto, María Estelí Jarquín, Mariano Rodríguez Flores, Maricruz Chacón Cubero, Marvin Carvajal Pérez, Miguel Gutiérrez Saxe, Nacira Valverde Bermúdez, Olga Guerrero Córdoba, Paula Leñero, Rita Maxera Herrera, Rodolfo Castañeda Vargas, Roger Mata Brenes, Sandra Pizarro Gutiérrez, Sara Castillo Vargas, Sonia Navarro Solano y Waiman Hin Herrera.

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

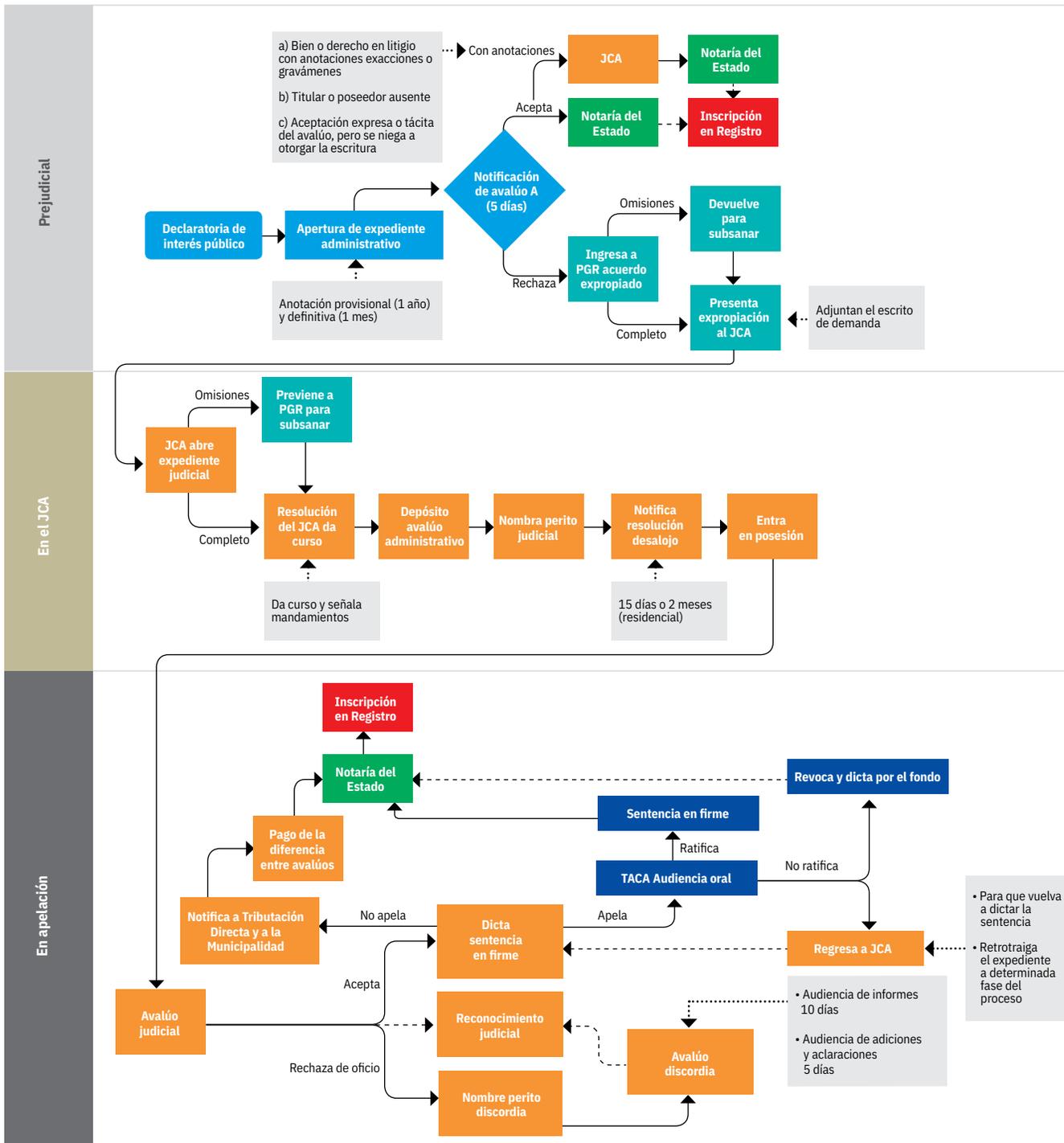
En la página 67, en la sección “Indicadores globales de desempeño”, en el segundo párrafo debe leerse: El indicador de circulante al final de año muestra que, en total, la jurisdicción tiene **19.839** expedientes abiertos al finalizar el 2021, una mayoría importante en el TCA (**12.355**).

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:

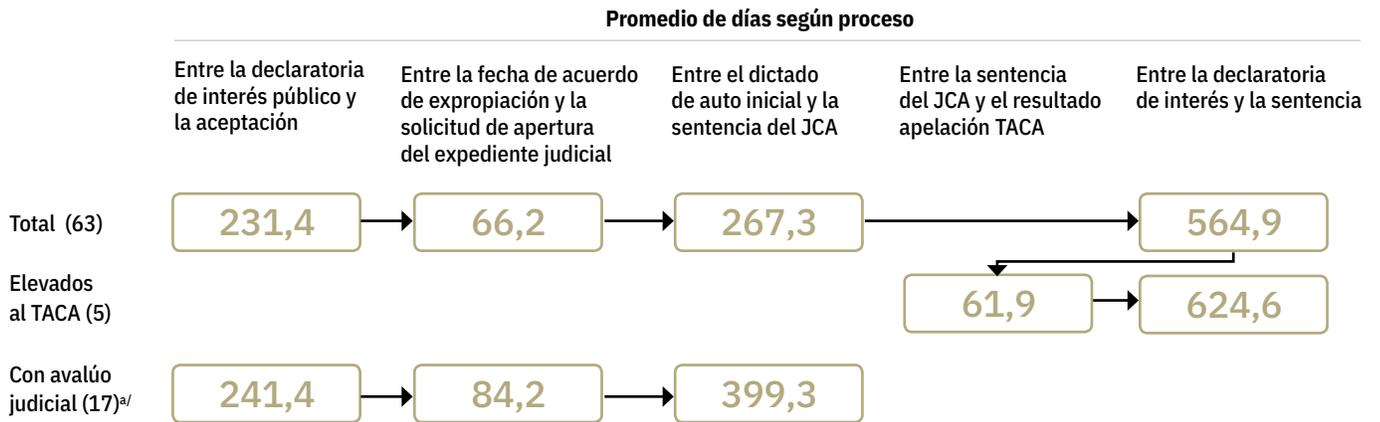
Diagrama 2.2
La ruta del expediente de expropiación



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.

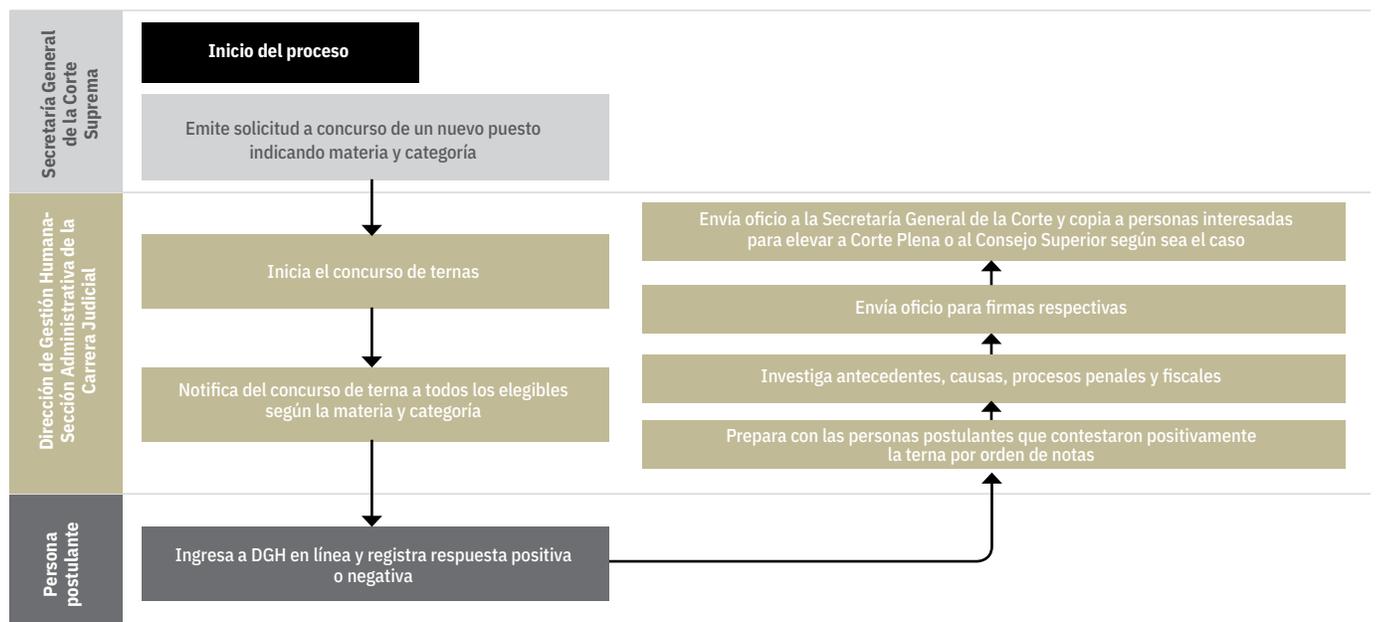
CAPÍTULO 3

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

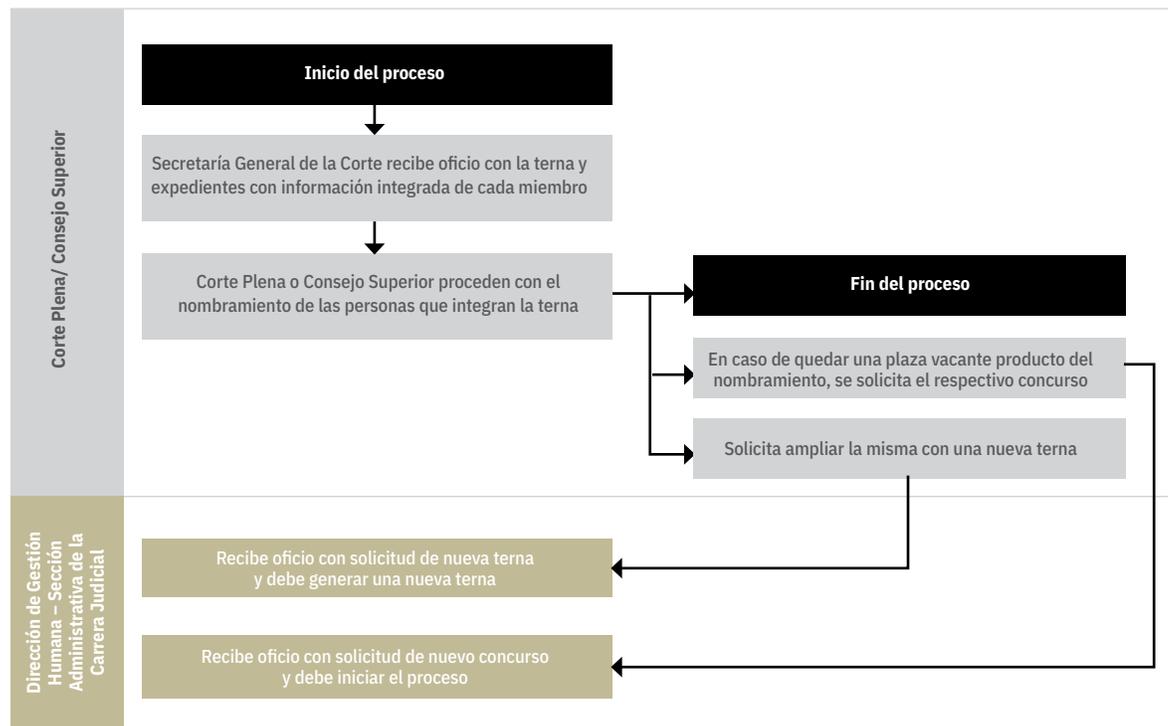


Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

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

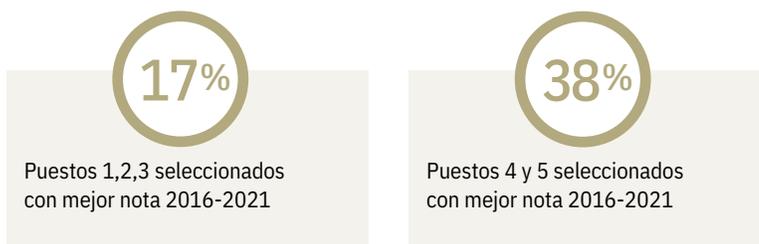


Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

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.