



# DUODÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

**Informe Final**

**ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

**Investigador:  
Emilio Solana Río**



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Indice

	Pág.
<b>I. BALANCE GENERAL DE LA ENTRADA TOTAL Y NETA EN LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA Y CASOS ACTIVOS AL CONCLUIR EL AÑO.</b>	
1.1 Entrada total y neta .....	1
1.2 Casos activos al concluir el año .....	2
<b>II. MATERIA PENAL</b>	
2.1 Casos en trámite por tipo de oficina y duración promedio de las sentencias .....	3
2.2 Sala Tercera y Tribunal de Casación Penal .....	5
2.3 Personas con prisión preventiva .....	6
<b>III. MATERIA AGRARIA</b>	
3.1 Introducción .....	7
3.2 Juzgados Agrarios (primera instancia) .....	9
3.3 Tribunal Agrario (segunda instancia) .....	12
3.4 Sala Primera (recursos de casación) .....	13
3.5 Resumen .....	14
<b>IV. MATERIA CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA</b>	
4.1 Introducción .....	14
4.2 Juzgado Contencioso-Administrativo (primera instancia) .....	15
4.3 Tribunal Contencioso Administrativo (segunda instancia) .....	17
4.3.1 Integración y competencia.....	17
4.3.2 Casos entrados .....	17
4.3.3 Casos en trámite .....	18
4.3.4 Resoluciones de fondo y duración promedio .....	18
4.4 Sala Primera (recursos de casación) .....	19
4.5 Proyecto del Código Procesal Contencioso-Administrativo .....	19
4.5.1 Introducción .....	19
4.5.2 Reformas estructurales .....	20
4.5.3 Reformas en los procedimientos .....	22
4.6 Resumen .....	23
<b>V. MATERIA DE TRABAJO</b>	
5.1 Aspectos señalados en el Informe XI del Estado de la Nación ....	24
5.2 Resultados obtenidos en el 2005 .....	24
<b>VI. INDICADORES .....</b>	<b>25</b>
<b>VII. LEY DE CERTIFICADOS, FIRMAS DIGITALES Y DOCUMENTOS</b>	

<b>ELECTRÓNICOS.</b>		
7.1	Objetivos	27
7.2	Acciones tomadas por el Poder Judicial para aplicar esta Ley....	27
7.3	Departamento de Tecnología de Información.....	27
7.4	Ventajas y desventajas de crear en el Poder Judicial una Autoridad Certificadora.....	28
7.5	Riesgos de implementar el proyecto de crear una Entidad Certificadora de Firma Digital en el Poder Judicial.....	29
7.6	Acuerdo del Consejo Superior del Poder Judicial.....	29
<b>VIII.</b>	<b>REFORMAS LEGALES EN TRÁMITE EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.</b>	
	.....	31
-	<b>PERSONAS ENTREVISTADAS</b> .....	33
-	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	34

## I. BALANCE GENERAL DE LA ENTRADA TOTAL Y NETA EN LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA Y CASOS ACTIVOS AL CONCLUIR EL AÑO

### 1.1 Entrada total y neta.

Después de cuatro años consecutivos en que la entrada de casos nuevos a las oficinas de primera instancia del Poder Judicial rondó el millón de expedientes, para el año 2005 el valor de esta variable experimentó un drástico descenso (aproximadamente 400.000 asuntos menos, lo que en términos relativos representó un 40%), al reportarse un ingreso de 553.798 casos. Esta disminución fue pronosticada con exactitud en el Informe XI del Estado de la Nación (página 262, nota 28) y se debe exclusivamente a la materia de Tránsito (400.689 casos menos), ya que mediante la Ley 8431 del fecha 10 de diciembre del 2004 se reformaron varios artículos a la Ley de Tránsito N° 7331 del 13 de abril de 1993 que, entre otros aspectos, estableció pasar a conocimiento del Ministerio de Obras Públicas y Transportes las infracciones de multa fija a partir del 2005. Sin embargo, a pesar de esa reforma esta materia registró una entrada en ese año de 41.723 infracciones simples. Un alto porcentaje de esta cifra corresponde a infracciones cometidas en el 2004 pero que ingresaron hasta el año siguiente y otro bloque importante está constituido por nuevas acciones que están siendo consideradas como infracciones, como por ejemplo: devoluciones de placas, licencias y vehículos, suspensiones de licencia y depósitos judiciales.

No obstante, el volumen neto de casos entrados, el cual resulta de restarle al total de demandas o denuncias presentadas en primera instancia aquellas en que se dictó una incompetencia, más las infracciones simples, fue de 478.883, o sea, 6.861 asuntos menos que en el 2004, siendo la primera vez que se obtiene un descenso en el valor de esta variable. El comportamiento, tanto total como por materia, que ha presentado la entrada neta desde el año 2000 ha sido el siguiente:

#### Entrada neta por materia en las oficinas de primera instancia. 2000-2005

Materia	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Total</b>	<b>406.897</b>	<b>446.036</b>	<b>460.915</b>	<b>471.124</b>	<b>485.744</b>	<b>478.883</b>
Civil	72.635	69.284	70.500	70.917	74.474	71.104
Agraria	-	2.925	2.836	2.853	2.885	2.872
Familia	18.310	20.340	21.498	21.800	22.832	23.389
Contenciosa	22.533	22.101	22.576	22.744	23.572	26.534
Penal	94.525	101.582	106.349	121.622	128.584	130.358
Penal Juvenil	10.344	11.051	11.641	11.520	10.837	9.291
Trabajo	22.897	20.178	19.050	19.546	19.435	18.729
Contravenciones	50.808	48.630	45.809	44.472	48.081	46.594

Tránsito	56.188	77.646	82.920	76.411	74.217	66.767
Pens. Alimentarias	15.791	18.277	19.519	20.077	21.053	20.885
Violencia Doméstica	32.058	41.270	44.786	45.860	46.354	45.786
Constitucional	10.808	12.752	13.431	13.302	13.420	16.574

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadísticas Judiciales 2000-2005.

Entre los aspectos más destacados que resultan del análisis de esta información están:

- 1) De las doce materias, solo cuatro tuvieron en el 2005 una entrada neta superior a la del 2004 (Constitucional, Penal, Contenciosa y Familia).
- 2) En el 2005 quedó interrumpida la tendencia creciente que venían mostrando las denuncias por Violencia Doméstica desde que entró a regir la ley, en mayo de 1996.
- 3) La entrada neta en materia de Trabajo presentó el valor más bajo de este período al igual que la materia Penal Juvenil.
- 4) Por el contrario, las materias Constitucional y Contencioso Administrativa registraron las cifras más altas de los últimos seis años, aunque en el caso de esta última el alza es atribuible en su totalidad al Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios, oficina que recibió 3.015 expedientes más que hace un año, mientras que el Juzgado Contencioso registró 53 casos menos.
- 5) La entrada en materia Agraria prácticamente ha permanecido inamovible durante este lapso.
- 6) Las denuncias netas en materia Penal continuaron aumentando, pero su crecimiento (1.774 casos) fue la cantidad más baja para el período en consideración.

## 1.2 Casos activos al concluir el año.

Al igual con lo sucedido en la entrada neta, el número de expedientes en trámite al final el 2005 mostró un descenso en su valor (14.662 casos), situación que se presenta por segundo año consecutivo. También en esta oportunidad la citada disminución fue provocada principalmente por las materias Penal y Tránsito pues entre ambas lograron bajar su activo en casi 25.000 expedientes.

### Casos en trámite por materia al terminar el año en las oficinas de primera instancia. 2000-2005

Materia	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Total</b>	<b>397.599</b>	<b>430.805</b>	<b>458.503</b>	<b>469.741</b>	<b>453.467</b>	<b>438.805</b>
Civil	88.581	86.159	94.084	97.816	96.497	95.348

Agraria	-	5.099	4.939	5.164	5.526	5.330
Familia	15.280	17.926	18.085	18.126	16.663	15.143
Contenciosa	41.088	31.473	35.614	43.761	45.429	53.319
Penal <sup>1/</sup>	70.235	74.238	79.546	91.788	82.183	70.825
Penal Juvenil	5.182	6.229	6.755	6.716	5.593	5.074
Trabajo	28.141	23.839	26.498	30.153	30.123	29.397
Contravenciones	28.868	26.553	26.157	28.193	28.770	27.232
Tránsito	56.139	87.608	85.857	61.809	50.423	36.795
Pensiones Alimentarias	52.728	57.981	65.411	72.359	81.383	88.814
Violencia Doméstica	9.756	11.600	11.373	10.789	8.085	8.441
Constitucional	1.601	2.100	4.184	3.067	2.792	3.087

<sup>1/</sup> No incluyen los expedientes que se encuentran con una resolución intermedia.

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadísticas Judiciales 2000-2005.

Nótese que la mayoría de las materias lograron concluir el año con menos casos en trámite de los que tenían al comenzar, salvo las de Pensiones Alimentarias, Contencioso Administrativa, Constitucional y Violencia Doméstica.

Debe ponerse especial atención a lo que viene aconteciendo en las dos primeras pues en los últimos cuatro años el circulante de ambas ha crecido en forma desmesurada (30.833 expedientes en Pensiones y 21.846 en Contenciosa y Civil de Hacienda, para un 53% y un 69%, respectivamente), mientras que en ese mismo período el aumento de casos entrados en cada una de ellas fue del 14 % y del 20%.

A destacar la significativa reducción experimentada en el circulante penal (20.963 expedientes en solo dos años), aunque como se verá en el siguiente capítulo tal disminución se ha concentrado exclusivamente en las oficinas que integran el Ministerio Público, contrario a lo que sucede a los juzgados y tribunales penales.

## II. MATERIA PENAL

### 2.1 Casos en trámite por tipo de oficina y duración promedio de las sentencias.

En los últimos Informes del Estado de la Nación la materia Penal ha sido uno de los temas analizados, dada la trascendencia que tiene ante la sociedad su comportamiento. Aunque en esta ocasión el Informe centra su atención en las materias Agraria y Contenciosa, es importante darle seguimiento a lo acontecido en el 2005 en lo Penal.

El aspecto más positivo lo constituye sin duda el significativo descenso que tuvo lugar en el número de expedientes en trámite pues al finalizar el año se reportaban 70.825 casos, volumen inferior en 11.358 asuntos (14%) al que existía al 1º de enero. Si se une esta reducción con la acontecida en el 2004 resulta que en los últimos dos años el valor de esta variable ha disminuido en casi 21.000

expedientes, siendo su nivel actual muy parecido al reportado al término del año 2000 (70.235).

**Casos en trámite al finalizar el año en materia penal por tipo de oficina.  
2000-2005<sup>17</sup>**

Oficina	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tribunales	4.407	5.614	6.940	7.289	7.367	8.641
Juzgados	10.092	12.279	12.048	12.956	17.643	18.330
Fiscalías	55.736	56.345	60.558	71.543	57.173	43854
Total	70.235	74.238	79.546	91.788	82.183	70.825

<sup>17</sup> No incluye los expedientes que se encuentran con una resolución intermedia.

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadísticas Judiciales 2000-2005.

Sin embargo, al analizar este comportamiento por tipo de oficina queda en evidencia que tal reducción ha sido originada en forma exclusiva por las fiscalías del Ministerio Público. Por el contrario, tanto en los tribunales como en los juzgados penales los expedientes en trámite muestran una clara tendencia ascendente.

Comparando los resultados actuales con los reportados en el año 2000 resulta que el crecimiento porcentual de esta variable en tribunales y juzgados ha sido del 96% y del 82%, respectivamente, mientras que las fiscalías presentan un descenso del 21%. Cabe resaltar, además, que la disminución en la cantidad de expedientes en trámite que tuvo lugar en las fiscalías durante el 2005 no fue producto de un aumento en la cantidad de acusaciones fiscales (hubo 1.328 menos que en el 2004) sino a un incremento en el número de solicitudes de desestimación y de criterios de oportunidad (3.675 y 2.572, en su orden, más que en el 2004).

El aumento de expedientes en trámite en los juzgados penales fue muy moderado (687) si lo comparamos con el que aconteció un año antes (4.867). En cambio, los tribunales penales continúan desmejorando su situación a medida que pasan los años, al menos cuantitativamente, pues en esta oportunidad cerraron el 2005 con 1.274 expedientes más de los que tenían al iniciarlo y no se vislumbra que esta situación pueda revertirse a corto plazo.

Los tribunales que tuvieron mayor incremento para la variable casos en trámite fueron: Desamparados (356), Primer Circuito del San José (174), Heredia (156) y Nicoya (146). Especialmente complicada es la situación del Tribunal Penal de Desamparados ya que al término del 2005 es el tercer tribunal con más casos en trámite al finalizar el año (811) y el número de plazas de juez con que cuenta es mucho menor de la que disponen otros tribunales que tienen menos expedientes en tramitación.

La duración promedio para aquellos expedientes penales que fueron resueltos mediante una sentencia dictada por un tribunal durante el 2005 fue de 22 meses y 3 semanas; es decir, casi 2 meses más que en el 2004, correspondiendo 15

meses y 3 semanas a las etapas preparatoria e intermedia y 7 meses a la etapa de juicio. Estos promedios varían notablemente según el tipo de proceso o integración del tribunal, tal como se aprecia en el siguiente recuadro:

Integración o proceso	Número de juicios	Duración promedio	Etapa preparatoria e intermedia	Etapa de juicio
<b>Total</b>	<b>5.986</b>	<b>22 meses 3 sem.</b>	<b>15 meses 3 sem.</b>	<b>7 meses 0 sem.</b>
Colegiada	2.905	28 meses 3 sem.	19 meses 1 sem.	9 meses 2 sem.
Unipersonal	1.861	22 meses 2 sem.	15 meses 1 sem.	7 meses 1 sem.
Abreviado	1.113	11 meses 2 sem.	10 meses 1 sem.	1 mes 1 sem.
Delitos de acción privada	107	10 meses 3 sem.	-	10 meses 3 sem.

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir del Anuario de Estadísticas Judiciales 2005.

Dos fueron los factores que incidieron en el crecimiento de los casos en trámite por parte de los tribunales:

- Un aumento en la cantidad de expedientes recibidos (920 más que en el 2004).
- Un descenso en el número de casos fallados con sentencia (479 menos que en el 2004).

Un factor que puede estar incidiendo en el aumento de expedientes en trámite en poder de los tribunales penales, es que la etapa intermedia no está cumpliendo con el rol que en teoría era de esperarse, en el sentido de que esta etapa sirviera de filtro para evitar que se eleven a juicio muchos casos donde la prueba recabada no ofrecía suficientes garantías para atribuir el delito al acusado. Esta hipótesis puede verificarse al observar como el porcentaje de sentencias absolutorias que se han dictado en los últimos años viene en constante crecimiento, hasta el extremo de que en el 2005 representaron el 50% de estas resoluciones y por primera vez desde que entró en vigencia el Código Procesal Penal en 1998 su número fue superior al de las condenatorias (3.147 vs. 3.144).

#### Sentencias dictadas por los tribunales penales según tipo. 2000-2005

Año	Sentencias	Condenatorias	%	Absolutorias	%
2000	4.079	2.672	65,5	1.407	34,5
2001	4.878	3.079	63,1	1.799	36,9
2002	5.514	3.209	58,2	2.305	41,8
2003	6.019	3.190	53,0	2.829	47,0
2004	6.817	3.576	52,5	3.241	47,5
2005	6.291	3.144	50,0	3.147	50,0

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadísticas Judiciales 2000-2005.

Debería entonces el Poder Judicial poner atención a esta problemática y tomar las decisiones que se requieran para evitar que esta situación continúe pues de lo contrario tanto el circulante de los tribunales como la duración promedio seguirán en ascenso.

## **2.2 Sala Tercera y Tribunal de Casación Penal.**

Existe otra situación preocupante relacionada con esta materia que se relaciona con el aumento en la cantidad de casos en trámite en la Sala Tercera, lo cual viene ocurriendo en forma continua desde hace varios años y que incide negativamente sobre el tiempo que están tardando en resolverse los recursos de casación.

La Sala contaba con 312 expedientes en trámite al inicio del año 2001 y al cabo de cinco años ese volumen prácticamente se ha cuadruplicado pues al 31 de diciembre del 2005 reportó 1.207 expedientes activos, lo que en términos absolutos representa un incremento de 895 asuntos. Es cierto que ese aumento está estrechamente relacionado con el crecimiento en la cantidad de recursos ingresados, sin embargo, esa alza ha sido bastante inferior e incluso en el 2005 entraron 203 casos netos menos que en el 2004 y a pesar de ello el circulante subió en 116 expedientes (11%). El descenso en la entrada era previsible en vista de la disminución registrada en la cantidad de sentencias dictadas por los tribunales penales.

Otro dato relacionado con esta Sala es que las dos terceras partes de la entrada la constituyen recursos de casación y la tercera parte son recursos de revisión.

El aumento de circulante a que se ha hecho mención incidió negativamente en el tiempo promedio que tardan en resolverse los recursos de casación. Por años esta Sala se caracterizó por ser, entre las de su categoría, la que resolvía más rápido. Así por ejemplo en el 2001 el tiempo promedio que demoraba en votarse un recurso de casación era de 2 meses y 3 semanas, mientras que en el 2005 fue de 6 meses y 3 semanas, o sea, cuatro meses más.

Por su parte, El Tribunal de Casación Penal presenta una situación opuesta a la de la Sala Tercera ya que su circulante viene disminuyendo año con año desde el 2002. En ese año finalizó con 451 expedientes activos y al término del 2005 reportó 221.

Estableciendo una relación para esta variable entre la Sala y el Tribunal, resulta que por cada expediente activo en poder del segundo, la Sala cuenta con 6. Sin lugar a dudas en ello influye la diferencia de recursos entrados en estas dos dependencias durante el último lustro pues la Sala ha recibido casi el doble de recursos que el Tribunal.

Tipo de caso	Sala Tercera	Tribunal de Casación	Diferencia
	2001 - 2005	2001 - 2005	
Recurso de casación	4.852	3.081	1.771
Recurso de revisión	2.466	490	1.976
Total	7.318	3.571	3.747

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadísticas Judiciales 2001-2005.

También la duración promedio que demora el Tribunal en fallar los recursos de casación muestra un panorama opuesto al de la Sala ya que su valor viene decreciendo con el transcurso del tiempo (7 meses y 1 semana en el 2002 y 5 meses en el 2005). Eventualmente esta situación quedará solucionada en el 2006 pues el 18 de abril de ese mismo año la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Apertura de Casación Penal, con lo cual es de esperar que el trabajo quede mejor distribuido entre ambas dependencias. Cuando entre en vigencia, todos los delitos sexuales y las infracciones a la Ley de Psicotrópicos serán competencia del Tribunal de Casación.

### 2.3 Personas con prisión preventiva.

Al finalizar el año 2005 el número de personas detenidas con prisión preventiva a la orden de tribunales y juzgados penales era de 1.204, volumen que registró un significativo descenso en relación con el reportado en el 2004 (1.436), con lo cual el valor de esta variable disminuye por segundo año consecutivo y registra la cifra más baja en lo que va de la presente década.

Al relacionar la cantidad de detenidos con el total de expedientes en trámite existente en los juzgados y tribunales penales al 31 de diciembre del 2005 resulta que el valor del indicador "presos sin condena por cada 1.000 expedientes en trámite" es de 45, resultado que viene a ser casi la mitad del que había al finalizar el año 2000 (89). Esto denota, desde una perspectiva puramente cuantitativa, una notable mejoría del sistema penal en lo relacionado con este aspecto.

#### Personas en prisión preventiva y expedientes en trámite en juzgados y tribunales penales al 31 de diciembre. 2000-2005

Fecha	Presos sin condena	Con más de 6 meses	%	Con más de 9 meses	%	Expedientes en trámite	Presos sin condena por cada 1000 expedientes
31-12-00	1.289	301	23,4	148	11,5	14.499	89
31-12-01	1.295	251	19,4	91	7,0	17.893	72
31-12-02	1.427	330	23,1	163	11,4	18.988	75
31-12-03	1.501	344	22,9	156	10,4	20.245	74
31-12-04	1.436	375	26,1	184	12,8	25.010	57
31-12-05	1.204	262	21,8	121	10,0	26.971	45

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadísticas Judiciales 2000-2005.

De las 1.204 personas reportadas para el último año, 262 (22%) tenían más de seis meses de estar en prisión y un 10% del total (121) llevaban detenidos más de nueve meses. Ambas cantidades experimentaron importantes disminuciones respecto a las cifras reportadas en el 2004 (375 y 184, respectivamente).

### **III. MATERIA AGRARIA**

#### **3.1 Introducción.**

La legislación agraria es de carácter especial, es decir, no está compilada en una sola ley o código. Data desde tiempos de la Colonia, con las ordenanzas españolas y las emitidas por la Capitanía de Guatemala. La más importante es la Ley de Tierras y Colonización, No. 2825 de 1961. Sin embargo, los conflictos de orden agrario eran conocidos por los juzgados civiles, bajo el sistema del proceso escrito del anterior Código de Procedimientos Civiles de 1887, el cual no satisfacía las necesidades del agro, como lo es un proceso más ágil, menos formal, más barato, en el cual se busca la verdad real con la celebración de los juicios en el propio lugar de los hechos. Esto generó la creación de la Ley de Jurisdicción Agraria, No. 6734 del 29 de marzo de 1982, fundamentada en el numeral 153 de la Constitución Política, creándose una jurisdicción especializada que conociera de los conflictos relacionados con las actividades productivas agrícolas, a fin de garantizar la paz social, el desarrollo del sector agrícola nacional y el acceso a la justicia de los campesinos de bajos recursos mediante la Defensa Pública Agraria.

No obstante, esta ley entró a regir el 1º de julio de 1988. Con anterioridad a esta fecha los juicios agrarios eran atendidos por los juzgados civiles, oficinas que en los años siguientes continuaron conociendo de esos asuntos hasta tanto no se crease un juzgado específico en la zona.

Los primeros juzgados agrarios especializados que operaron en Costa Rica fueron los de Limón, Corredores, San Carlos y Liberia, los cuales iniciaron labores en el segundo semestre de 1988. Posteriormente se crearon, de acuerdo con los lugares con mayor número de conflictos agrarios, los Juzgados de Nicoya, Guápiles, Cartago, San José y Alajuela. También se cuenta con jueces agrarios en los Juzgados Civiles de Turrialba, Pérez Zeledón y Puntarenas. Por consiguiente, en la actualidad existen en el país doce juzgados para conocer los conflictos de esta naturaleza, de los cuales nueve son especializados y tres son juzgados civiles en donde se destaca personal para atender esta materia. La cantidad de jueces de primera instancia que en el 2005 atendían la materia en cuestión ascendía a 18, distribuidos de diferente forma pues algunos despachos disponen de dos plazas de juez, mientras que en varios hay una y en otros el juez que conoce de la materia agraria también es competente en otra materia.

Cabe señalar que en el 2003 el Juzgado Agrario de Nicoya se trasladó a Santa Cruz por motivo de la apertura del Edificio de Tribunales en la segunda ciudad, el cual ofrecía mejores condiciones de espacio físico, comodidad y adelantos tecnológicos que el de Nicoya.

Todas las provincias cuentan con dos juzgados agrarios, siendo Heredia la única excepción pues no dispone de ninguno. Los casos que en ella se generan

corresponde conocerlos al Juzgado Agrario de Alajuela, salvo los asuntos del cantón de Sarapiquí, los cuales se tramitan en el Juzgado Agrario de Pococí.

Existe un único Tribunal Agrario en el país, con sede en el Segundo Circuito Judicial de San José, para conocer en segunda instancia de las resoluciones dictadas por los jueces de primera instancia. Este Tribunal inició labores en abril de 1988 con una integración de tres jueces pero a partir del 2004 se le concedió una plaza adicional de juez decisorio con carácter ordinario. aunque dicha plaza venía laborando en forma extraordinaria con categoría de Juez 3 desde mediados del 2001. Con anterioridad a la creación del Tribunal la segunda instancia agraria era atendida por los tribunales superiores civiles.

En lo que respecta a los recursos de casación y revisión la competencia recae en la Sala Primera; dependencia que además conoce las materias civil y la contenciosa administrativa.

A la Ley de Jurisdicción Agraria se le han planteado varios proyectos de reforma:

- a) Proyecto de Ley de Jurisdicción Agraria y Agroambiental, el cual se encuentra aprobado en primer debate en la Asamblea Legislativa.

Entre sus reformas, amplía la competencia material de los juzgados agrarios, acordes con la normativa ambiental de los tratados internacionales como la Convención de Río, la Agenda XXI, entre otros, tutelando la protección del ambiente en aquellos casos que una actividad agrícola atente contra los recursos naturales y/o la salud de las personas.

También regulaba lo concerniente al agroturismo y la garantía a la seguridad agroalimentaria, bajo la tutela de los consumidores de productos agrícolas, de conformidad con el Protocolo de Kyoto.

- b) La Corte Suprema de Justicia estudia la posibilidad de incluir la materia agraria dentro del anteproyecto del Código Procesal General.

Este anteproyecto procuraba establecer en un solo cuerpo normativo, los procesos en materia laboral, contencioso-administrativo, familia, agrario y civil. Sin embargo, luego de siete años de estarse redactando, con dos diferentes comisiones redactoras, el anteproyecto ha sufrido el éxodo paulatino de las materias laboral, contencioso-administrativo y familia, por considerarse que los proyectos redactados por la comisión atentaban contra los principios rectores de cada materia, pues había preponderancia de los principios del proceso civil en detrimento de los principios de las materia de corte social como agrario, laboral y familia.

De hecho, actualmente se discute si la materia agraria también abandone el anteproyecto, para retomar el anteproyecto de ley de jurisdicción agraria y ambiental, la cual sí establece un proceso oral para las necesidades no sólo del sector agrícola, sino que busca ser el impulsador de una política de desarrollo sostenible con la tutela al medio ambiente y los derechos de los consumidores, aspectos que han sido

dejado por fuera por el Anteproyecto del Código Procesal General, lo cual ha generado críticas no sólo dentro de la Corte, sino de los sectores agrícolas involucrados.

El análisis cuantitativo de esta materia tomará en cuenta las tres instancias en que se ventilan estos asuntos.

### 3.2 Juzgados Agrarios (primera instancia).

De las doce materias que se tramitan en las oficinas jurisdiccionales que integran el Poder Judicial, la Agraria es la que aporta el menor número de asuntos nuevos cada año, siendo a su vez un volumen que no ha variado con el transcurso de los años, por cuanto durante el quinquenio 2001-2005 su valor ha oscilado entre los 3.000 y los 3.100 expedientes, si se considera la entrada total, y entre 2.800 y 2.900 asuntos se si refiere a la entrada neta.

Al ser la materia que genera menos demandas, ello incide para que también en ese período el número de casos que han reportado como activos al concluir el año los doce juzgados que son competentes en ella sea el volumen más bajo entre todas las materias(entre 5.000 y 5.500 expedientes cada año).

El desglose de los asuntos ingresados por tipo de juicio pone en evidencia que la demanda más usual es la información posesoria ya que representa la tercera parte de la entrada, con aproximadamente 1.000 casos por año. Le siguen lo juicios ordinarios y los ejecutivos simples con 15 y 14 por ciento; luego los interdictos y los ejecutivos hipotecarios con un 11 por ciento cada uno. Estas cinco figuras son las únicas cuya representación porcentual es superior al 10%, debiendo destacarse que por primera vez en el 2005 el número de ordinarios presentados sobrepasó la barrera de los 500 casos (562), mientras que por tercer año consecutivo se registra una disminución en la cantidad de ejecutivos hipotecarios y prendarios.

Considerando los casos entrados en cada juzgado para los últimos cinco años, resulta interesante observar que pueden conformarse cuatro bloques de oficinas cuyo nivel de entrada, entre las pertenecientes a un mismo grupo, resulta ser similar.

**Casos entrados 2001-2005**

	<b>Bloque 1</b>	<b>Bloque 2</b>	<b>Bloque 3</b>	<b>Bloque 4</b>
<b>J</b>	Turrialba (458)	Limón (1.088)	Corredores (1.306)	San Carlos (2.350)
<b>U</b>	Pérez Zeledón (640)	Cartago (1.143)	Pococí (1.355)	Liberia (2.451)
<b>Z</b>	Puntarenas (697)	Goicoechea (1.172)	Santa Cruz (1.355)	
<b>G</b>		Alajuela (1.179)		
<b>A</b>				
<b>D</b>				
<b>O</b>				

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de los Anuarios de Estadísticas Judiciales 2001-2005.

Todas las oficinas que integran los bloques 2, 3 y 4 son juzgados agrarios específicos, mientras que las del bloque 1 son juzgados civiles (Puntarenas) o civiles y de trabajo (Turrialba y Pérez Zeledón) que tienen destacado a un juez para que se encargue de la materia Agraria y en algunos casos coadyuve con otra materia. El motivo por el cual no ha sido creado un juzgado agrario en esas tres jurisdicciones se debe al insuficiente número de casos que generan esas regiones.

De acuerdo con lo anterior, los Juzgados Agrarios de Liberia y San Carlos son los despachos que reciben más asuntos, aunque como se verá más adelante, esta situación se debe a la fuerte incidencia que tienen los juicios ejecutivos en ambas dependencias, ya que en Liberia representan la mitad de los casos entrados y en San Carlos el 40%.

A estas dos oficinas le siguen empatadas en un tercer lugar los Juzgados Agrarios de Santa Cruz y Pococí con 1.355 asuntos entrados, pero a diferencia de lo comentado en el párrafo anterior, no son los juicios ejecutivos la principal fuente de ingreso sino las informaciones posesorias, las cuales abarcan el 62% de la entrada en Santa Cruz y el 38% en Pococí.

A nivel provincial, Guanacaste genera el 25% de todos los casos agrarios iniciados en el país, seguido por la provincia de Alajuela con un 23%, quedando la provincia de Cartago relegada al último lugar con un 10%.

Provincia	2001-2005	
	Entrados	Porcentaje
Guanacaste	3.806	25,1
Alajuela	3.529	23,2
Limón	2.443	16,1
Puntarenas	2.003	13,2
San José	1.812	11,9
Cartago	1.601	10,5
Total	15.194	100,0

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de los Anuarios de Estadísticas Judiciales 2001-2005.

Es necesario aclarar que los resultados de Alajuela y Limón están ligeramente sesgados por cuanto el primero de ellos es competente sobre los hechos de esta naturaleza que se originan en los cantones de la provincia de Heredia, excepto el de Sarapiquí, que es atendido por el Juzgado Agrario de Pococí, desconociéndose cuántos asuntos aportan en forma individual los cantones de la provincia de Heredia.

Dado que la entrada de esta materia ha permanecido inalterable desde que sus estadísticas se llevan separadas de la Civil (a partir del 2001), puede concluirse que en Costa Rica se presentan en promedio unas 250 demandas agrarias mensuales y ningún juzgado supera los 40 casos recibidos por mes, siendo que la

mayoría de ellos (siete oficinas), reportan una entrada que oscila entre los 18 y los 23 casos al mes.

Como quedó patente en un comentario anterior, el hecho de que algunos juzgados presenten una entrada muy similar, no significa que los tipos de juicios recibidos también lo sean. Para demostrarlo, el siguiente recuadro incluye para los cuatro principales procesos (ordinarios, ejecutivos, informaciones posesorias e interdictos) los tres juzgados con mayor porcentaje en esos juicios así como el que tiene el menor valor.

#### Tipo de juicio (casos entrados 2001-2005)

Información posesoria	Ejecutivo	Ordinario	Interdictos
Santa Cruz (62%)	Liberia (50%)	Limón (30%)	Limón (24%)
Puntarenas (52%)	San Carlos (40%)	Pococí (26%)	Puntarenas (16%)
Alajuela (47%)	Turrialba (38%)	Corredores (20%)	Corredores (12%)
Limón (12%)	Limón (8%)	Turrialba (9%)	Cartago (6%)

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de los Anuarios de Estadísticas Judiciales 2001-2005.

Llama la atención que sean los dos juzgados agrarios de la Zona Atlántica los que proporcionalmente reciben más juicios ordinarios.

La variable agraria que ha mostrado mayor incremento en los últimos años ha sido la de “sentencias dictadas” pues de 654 resoluciones reportadas en el 2001 se ha pasado a 1.010 en el 2005 para un incremento del 54%, en lo cual ha influido la creación de más plazas de juez. No obstante, a pesar de ese notable aumento, su efecto sobre el número de expedientes activos ha sido nulo pues en la actualidad ese volumen resulta ser superior al que existía cuatro años atrás. Del total de sentencias dictadas un 25% son en incidentes y el restante 75% en el juicio principal.

Entre los objetivos a cubrir en esta instancia estaba conocer el promedio de duración que tardan en resolverse las demandas desde el momento en que éstas se presentan hasta que se dicta la sentencia, información que es una incógnita ya que no se registra en los anuarios estadísticos.

Para cumplir con este cometido el Tribunal Agrario solicitó a los juzgados agrarios la remisión de un listado en el que detallaran todos los juicios ordinarios en que dictaron sentencia para el año 2005, incluyendo las de conciliación.

Todos los despachos, excepto el Juzgado de Pérez Zeledón remitieron los citados listados para un total de 269 sentencias, obteniéndose una duración promedio de 31 meses y 2 semanas, valor que muestra sustanciales diferencias entre los juzgados. Así por ejemplo, si reunimos en un solo grupo a los juzgados de más reciente creación, los cuales tienen en común el trabajar con el Sistema de Gestión (Goicoechea, Alajuela y Cartago), resulta una duración promedio de 45 meses y 2 semanas. En cambio para el grupo formado por los juzgados de mayor

antigüedad (San Carlos, Liberia, Limón, Pococí, Corredores y Santa Cruz) la duración fue de 28 meses y 1 semana. En el caso de las oficinas que no son juzgados específicos (Turrialba y Puntarenas), los promedios resultaron muy diferentes (18 meses y 1 semana para el primero y 45 meses y 3 semanas para el segundo).

Para el primero de estos tres grupos se argumenta que el motivo de tener una duración tan alta es que, además de ser los más nuevos, no fue sino hasta el 2005 que estos despachos empezaron a laborar en forma independiente del juzgado civil en donde estaban adscritos y solo venían laborando con una plaza de juez. A partir del 2005 se concedió otra plaza adicional de juez en los Juzgados de Alajuela y Goicoechea, con lo cual se espera mayor agilidad en la tramitación de esos juicios.

En el segundo grupo de oficinas la duración es mucho menor que en el anterior por cuanto son despachos que tienen más tiempo de estar laborando, por lo cual cuentan con mayor experiencia en la tramitación de los juicios y todas ellas disponen de dos plazas de juez, a excepción del Juzgado Agrario de Santa Cruz.

Varias son las causas que pueden incidir en la duración obtenida en esta materia, algunas de las cuales son ajenas al Poder Judicial. Entre ellas destacan las siguientes:

- a) Como la tramitación de esta materia es a gestión de parte, en ocasiones son las mismas partes las que provocan los atrasos pues se demoran en presentar los requisitos que solicita el juez para dar curso a la demanda.
- b) Los abogados litigantes a veces abusan en la presentación de incidentes por diferentes motivos con el propósito de prolongar el proceso.
- c) La tramitación en esta materia en ciertos casos obliga a los jueces a trasladarse al lugar del conflicto, con lo que se pierden días de trabajo de oficina al realizar esas diligencias.
- d) La concesión de permisos a los jueces para asistir a cursos, seminarios, etcétera, lo que interrumpe el ritmo normal de trabajo.

### **3.3 Tribunal Agrario (segunda instancia).**

Para el Tribunal Agrario la cantidad de casos entrados mostró ligeras variaciones entre los años 2001 y 2004 pero presentó un moderado incremento en el 2005 (152 casos más que en el año anterior), siendo la primera vez que la entrada global de esta oficina traspasó la barrera de los 1.000 expedientes ingresados. El incremento de casos entrados en el 2005 se explica por un alza desmesurada en la cantidad de expedientes ingresados para establecer competencia (349, lo que representa 143 asuntos más que en el 2004). Por consiguiente, la entrada neta del Tribunal, la cual se obtiene al restar al total de casos entrados los asuntos ingresados para establecer competencia, fue de 692 expedientes, volumen que no ha experimentado variación desde el año 2002.

El alza en el número de asuntos ingresados incidió también para que los casos terminados y las resoluciones de fondo dictadas presentaran los valores más altos

del último quinquenio, en lo cual pudo incidir, además del esfuerzo de los jueces propietarios, la concesión de una plaza extraordinaria de juez durante los meses de marzo y abril del 2005. Para los siete primeros meses del 2006 se concedieron dos plazas de juez extraordinarias con el propósito de que colaboren en la reducción del circulante.

El año 2005 cerró con 447 expedientes activos, cifra que es la segunda más alta que se ha reportado desde el año 2001 superándola en 200 casos, resultando por consiguiente un incremento del 80% en el valor de esta variable entre esos dos años. A diferencia de lo que sucede en primera instancia donde las informaciones posesorias son en forma destacada los asuntos más comunes, en segunda instancia el primer lugar lo ocupan los juicios ordinarios ya que representan la tercera parte del total de asuntos que llegan en apelación y en segunda posición se ubican las informaciones posesorias, con un 17%. Estos resultados permiten concluir que aproximadamente por cada 7 informaciones posesorias ingresadas en primera instancia se interpone una apelación en segunda instancia mientras que en los ordinarios la relación es mucha más alta (por cada 3 ordinarios presentados en primera instancia llegan 2 apelaciones en segunda instancia).

La clasificación de las resoluciones de fondo dictadas por el Tribunal revela que se confirman el 62% de las resoluciones apeladas, mientras que un 26% se revoca y un 12% se anulan. Los registros de los últimos dos años muestran un aumento excesivo de anulaciones ya que su volumen se ha cuadruplicado en ese lapso (27 en el 2003 y 111 en el 2005). Sobre este aspecto se consultó a un juez del Tribunal indicando que esta situación puede deberse a que varios de los jueces de primera instancia son de reciente nombramiento y les falta capacitación.

La duración promedio obtenida en el año 2005 para las apelaciones votadas por el fondo en los juicios ordinarios (112) y de las informaciones posesorias (67) fue de 11 y 8 meses, respectivamente, de acuerdo con los listados que suministró el personal del Departamento de Tecnología de Información ubicado en el Segundo Circuito Judicial de San José. Un juez justificó que la duración puede parecer excesiva debido a que se avocaron a sacar los asuntos de mayor antigüedad para reducir la mora judicial.

### **3.4 Sala Primera (recursos de casación).**

Desde el año 2002 la entrada neta en la Sala Primera en materia Agraria (total de asuntos recibidos menos los que ingresaron para establecer competencia) apenas registra cambios, variando entre 40 y 47 expedientes por año. Esa estabilidad trasciende a los casos activos al concluir el año, cuyo nivel es superior a los 20 expedientes pero sin llegar a los 30.

Las resoluciones de fondo dictadas en materia Agraria por la Sala son un volumen bajo (entre 17 y 28 por año), pero está acorde con la entrada de recursos planteados. El desglose de esas resoluciones indica un mayor porcentaje de fallos confirmatorios que el obtenido en el Tribunal Agrario (82% versus 62%), mientras que solo en uno de cada siete recursos se revoca la resolución dictada en segunda instancia.

Para el 2005 la duración promedio de los recursos de casación agraria votados por la Sala fue de 12 meses y 2 semanas, o sea 3 meses más que el año anterior. La evolución en el valor de esta variable a través del tiempo no refleja una tendencia definida pues un año aumenta para disminuir en el siguiente. Sin embargo, en cuatro de los últimos cinco años esa duración ha sido superior a un año.

### **3.5 Resumen**

De todo lo comentado se desprende que la característica más relevante en materia Agraria para el período en consideración, es la estabilidad en la cantidad de asuntos que ingresan y que quedan en trámite al finalizar el año, en cualquiera de las instancias en que se ventilan esos casos, lo que permite concluir que por el momento no se requiere la creación de nuevas oficinas especializadas ni tampoco de más jueces agrarios por cuanto no se vislumbra a corto plazo un aumento de trabajo.

En lo referente a los diversos tipos de procesos que ingresan en los juzgados de primera instancia llama la atención que no siguen un comportamiento similar pues se presentan marcadas diferencias entre los juzgados según la región o zona en donde se encuentra asentada la oficina.

La duración promedio de un juicio ordinario desde que la demanda ingresa a un juzgado hasta que se falla en casación viene a ser de aproximadamente de 4 años y 6 meses (31 meses en primera instancia, 11 en segunda y 12 en casación).

## **IV. MATERIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

### **4.1 Introducción.**

La jurisdicción Contencioso Administrativa se encuentra establecida en el artículo 49 de la Constitución Política y tiene por objeto garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público.

La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos. La Ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los derechos legítimos de los administrados.

El trámite en esta materia se regula actualmente por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que rige desde 1966.

En la actualidad las oficinas competentes en primera instancia son dos, ambas ubicadas en el Segundo Circuito Judicial de San José: Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios.

La segunda instancia está a cargo del Tribunal Contencioso Administrativo ubicado también en el mismo Circuito, el cual, además, es competente en varios tipos de procesos especiales (juicios tributarios, licitaciones, separación de director de institución autónoma, etc.).

Los recursos de casación en esta materia son de conocimiento de la Sala Primera de la Corte, la cual también conoce de los recursos presentados en materia Civil y Agraria.

El presente estudio centrará su atención propiamente en la materia Contenciosa, dejando de lado la labor que se desarrolla en el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios, pues si bien el volumen de trabajo existente en este despacho es muy voluminoso desde el punto de vista cuantitativo, casi el 99% de los expedientes que ingresan para trámite se relacionan con procesos de tipo cobratorio (ejecutivos simples, prendarios e hipotecarios). No obstante, cuando se analicen los cambios que se proponen en el proyecto del Código Procesal Contencioso Administrativo se comentarán los efectos que afectarán a esta dependencia.

#### **4.2 Juzgado Contencioso Administrativo (primera instancia).**

Hasta el mes de marzo de 1997 existían tres Juzgados Contenciosos Administrativos ubicados en el Primer Circuito Judicial de San José. En abril de ese año por acuerdo de Corte Plena los tres juzgados se refundieron en uno solo con asiento en el edificio de Tribunales del Segundo Circuito Judicial de San José, bajo la nueva modalidad de lo que popularmente se conoce con el nombre de megadespacho.

Esta oficina inició funciones con un circulante de 2.299 expedientes y ocho jueces. Al término del 2005 reportaba 4.390 expedientes en esta situación, lo que representa un incremento porcentual del 90%, a pesar de que para este último año el número de jueces que integraban este Juzgado ascendía a catorce (doce con carácter ordinario y dos jueces supernumerarios que trabajaron durante el segundo semestre). No es válido argumentar que el aumento de expedientes activos se debió a un incremento de la cantidad de casos entrados pues entre los años 1997 y el 2000 el promedio de entrada fue de 1.548 casos por año, mientras que durante los años 2001 a 2005 ese promedio resultó ligeramente inferior (1.458), o sea, unos 120 expedientes por mes.

Durante el último quinquenio el 83% de los expedientes ingresados al Juzgado se relacionan con dos tipos de juicios: ordinarios (61%) y ejecuciones de sentencia (22%). El 17% restante está conformado por una amplia gama de casos cuya participación porcentual en forma individual no llega al 4%. Entre ellos destacan las expropiaciones, los interdictos, las informaciones posesorias y las informaciones ad-perpetuam.

Analizando el balance registrado por este Juzgado en el 2005 resulta que su circulante creció en 209 asuntos, con lo cual ya son cinco años consecutivos en que se da esta situación, a pesar de que hubo una disminución en los casos entrados. La causa de ese aumento se localiza en la reducción tanto de casos terminados como de sentencias dictadas respecto al año 2004.

### Juzgado Contencioso Administrativo

Variable	2004	2005	Variación (2005 / 2004)
Casos activos al iniciar	3.864	4.181	+317
Casos entrados	1.613	1.399	-214
Casos terminados	1.084	983	-101
Sentencias dictadas	1.169	1.066	-103
Autosentencias	181	188	+7
Casos activos al concluir	4.181	4.390	+209

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadísticas Judiciales 2004-2005.

A lo anterior hay que agregar que los casos entrados en segunda instancia provenientes del Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios también presentaron una disminución importante, ya que de 1.016 casos recibidos en el 2004 se pasó a 870 en el 2005 (146 menos).

No es posible saber si con el transcurso de los años ha aumentado o disminuido el tiempo promedio que tardan en fallarse con sentencia los juicios en el Juzgado Contencioso, por cuanto no existen estadísticas al respecto. Sin embargo, para no dejar sin respuesta esa interrogante se solicitó al personal del Informática de Gestión que labora en el Segundo Circuito de San José, un listado de las sentencias dictadas en el 2005 en juicios ordinarios y de ejecución de sentencia, pues como se comentó en un punto anterior, entre ambos abarcan el 83% de los casos entrados en el Juzgado. El listado en cuestión incluyó 303 juicios ordinarios y 205 ejecuciones de sentencia, obteniéndose los siguientes valores para el promedio y la mediana. Es importante señalar que el total de expedientes incluidos en el citado listado no coincide con los registros del Libro de Sentencias que lleva en forma manual el Juzgado.

Tipo de juicio	Nº de sentencias	Duración promedio	Duración mediana
Ordinario	303	49 meses 1 semana	39 meses 2 semana
Ejecución de sentencia	205	22 meses 0 semanas	15 meses 1 semana

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Oficina de Informática de Gestión.

De acuerdo con estos resultados, se tiene que un juicio ordinario en que se dictó sentencia en el 2005 tuvo una duración promedio ligeramente superior a cuatro años, entre el momento en que ingresó el expediente al sistema judicial y el momento en que el Juzgado lo falló, mientras que en los casos de ejecución de sentencia el promedio fue mucho menor (un año y diez meses).

Otra variable para la que tampoco se cuenta con información y se consideró importante disponer en el presente estudio es la relacionada con las entidades del sector público que forman parte de todos los procesos que ingresaron en este juzgado ya sea como demandadas o como actoras.

Nuevamente se recurrió al personal de Informática de Gestión para obtener un listado de los casos ingresados directamente en el Juzgado Contencioso Administrativo en los años 2004 y 2005, según las partes en litigio. La información aparece detallada en el cuadro 15 del Anexo y resumida en el siguiente recuadro.

Tipo de institución	Demandadas		Actoras	
	2004	2005	2004	2005
El Estado	545	391	70	207
Instituciones Autónomas	188	201	105	129
Municipalidades	97	88	27	16
Bancos estatales	55	49	14	9
Otros Entes públicos	38	18	16	4
Total	923	747	232	365

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Oficina de Informática de Gestión.

Varios son los aspectos que merecen comentarse a cerca de estos resultados.

- a) De los casos analizados en los años 2004 y 2005 se obtuvo que en el primero de ellos el 80% fueron demandas presentadas contra entidades públicas y, por consiguiente, en el 20 % restante el sector público fungió como actor.
- b) Para el año 2005 ocurrió un cambio significativo ya que las demandas contra el sector público representaron el 67% mientras que en el 33% restante fueron actoras. Este cambio porcentual fue producto de un sustancial incremento en el 2005 en los juicios ordinarios por lesividad en los cuales el Estado es el actor.
- c) De los 185 juicios en que las municipalidades aparecen como demandadas en estos dos años, 103 (56%) corresponden a juicios ordinarios, 64 (35%) a ejecuciones de sentencia y los 18 asuntos restantes a otros tipos de procesos entre los que destacan los interdictos con 11 (6%). Las municipalidades con mayor número de demandas en su contra fueron: San José (30), Goicoechea (11) y Heredia (8).

### **4.3 Tribunal Contencioso Administrativo (segunda instancia).**

#### **4.3.1 Integración y competencia.**

Este Tribunal estuvo conformado por dos Secciones con tres jueces cada una hasta el mes de junio de 1992, ya que en julio de ese mismo año inició funciones la Sección Tercera (integrada por otros tres jueces), la cual fue creada mediante la Ley N° 7274 del 10 de diciembre de 1991. La competencia que le atribuyó esa Ley contemplaba los siguientes tipos de casos: diligencias de marca, apelación de acuerdo municipal, apelaciones de hecho, apelación del registro de minas, apelación resoluciones del Consejo Técnico de Aviación Civil, recursos, así como otro tipo de casos de menor incidencia, con lo cual las secciones Primera y

Segunda quedaron a cargo de las apelaciones relacionadas con resoluciones dictadas por los juzgados contenciosos administrativos, así como de los juicios especiales que ingresaban directamente al Tribunal.

Esta distribución de trabajo se mantuvo hasta el mes de abril del 2004; a partir de ese entonces quedó eliminada la especialización de la Sección Tercera, quedando las tres conociendo por igual de todos los tipos de procesos (acuerdo de Corte Plena en sesión celebrada el 19 de abril del 2004, artículo XXIII, acta N° 13 del 2004).

Para los años 2004 y 2005 trabajó con carácter extraordinaria una Sección Cuarta, cuyo funcionamiento está aprobado hasta julio del 2006.

#### **4.3.2 Casos entrados.**

El comportamiento de los casos entrados en el Tribunal durante el quinquenio 2001-2005 ha sido impredecible pues un año aumenta para disminuir en el siguiente, siendo los datos de los últimos tres años los que reflejan mayor estabilidad no solo en lo referente a los casos entrados sino también en el resto de las variables consideradas (casos terminados, resoluciones de fondo y expedientes activos al concluir el año). Esa estabilidad se debe fundamentalmente a la disminución de casos por Inscripción de Marcas pues de 625 asuntos ingresados en el 2001 y 368 en el 2002 se pasó a solo 25 en el 2005 como consecuencia de la creación del Tribunal Registral Administrativo (Ley 8039 del 12 de octubre del 2000, Ley de Procedimiento de Observancia de los Derechos de la Propiedad Intelectual, artículo 19).

Tomando en consideración los casos entrados a partir del 2003 según el tipo de proceso, se tiene que el mayor contingente corresponde a apelaciones de resoluciones dictadas en juicios ordinarios con un 29%, seguido por las apelaciones de acuerdos municipales (16%), las apelaciones de resoluciones en ejecuciones de sentencia (13%) y los juicios tributarios con un 7%. Estas cuatro variedades han integrado las dos terceras partes de la entrada del Tribunal a partir del 2003.

#### **4.3.3 Casos en trámite.**

La cantidad de casos en trámite al concluir el año 2005 ascendía a 807 expedientes, valor que no ha mostrado cambios significativos desde el año 2003 e incluso es idéntica a la reportada al inicio del 2001. En ello ha incidido sin lugar a dudas la ayuda que ha prestado desde el año 2004 la Sección Cuarta. Esta estabilidad contrasta con lo que acontece en el Juzgado Contencioso, oficina que viene aumentando su circulante año tras año.

#### **4.3.4 Resoluciones de fondo y duración promedio.**

Las resoluciones de fondo dictadas anualmente desde el 2003 apenas han variado, registrando un promedio de 664 por año, lo que equivale a 55 al mes. Sin embargo, dado que en el 2003 solo trabajaban tres Secciones, se desprende que el rendimiento de los jueces que las integraban disminuyó con la entrada en

funciones de la nueva Sección, pues el número de resoluciones apenas varió a pesar de que en los años 2004 y 2005 hubo tres jueces adicionales. El detalle por tipo de voto durante el último quinquenio revela que en un 60% de ellos se confirmó la resolución recurrida; en un 22% se revocó, en un 7% se modificó y en el 11% restante se anuló, porcentajes similares a los obtenidos en el Tribunal Agrario.

Tipo de voto	Tribunal Agrario	Tribunal Contencioso
	2001-2005	2001-2005
Confirma	62%	60%
Revoca o modifica	26%	29%
Anula	12%	11%
Total	100%	100%

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadísticas Judiciales 2001-2005.

Quizás el dato que más llama la atención en estas resoluciones se relaciona con la tendencia creciente en el número de anulaciones dictadas por el Tribunal Contencioso, las cuales han pasado de 66 en el 2002 a 118 en el 2005, lo que representa un incremento del casi el 80%, lo que podría interpretarse como una falla de los jueces de primera instancia al dictar sus sentencias.

Para los últimos tres años la duración promedio de los votos de fondo dictados por el Tribunal fue de aproximadamente seis meses, valor que registra diferencias significativas según el tipo de caso fallado. Así por ejemplo, mientras que en un juicio ordinario el promedio obtenido para el 2005 fue de 7 meses, en las ejecuciones de sentencia baja a solo 4 meses y sube a 8 meses y 3 semanas en las apelaciones de acuerdos municipales, registrándose el máximo valor en los juicios tributarios con casi 30 meses (ver cuadro 20). La duración tan alta en estos últimos se debe a que esos expedientes ingresan directamente al Tribunal, el cual debe encargarse de toda la tramitación antes de que queden listos para sentencia.

#### **4.4 Sala Primera (recursos de casación).**

La entrada neta en la Sala Primera para la materia Contenciosa creció en forma ininterrumpidamente entre el 2001 y el 2004, año este último en que alcanzó el máximo valor con 157 recursos, para disminuir en 13 casos en el 2005, período en que se recibieron 144 recursos (12 por mes en promedio).

El incremento en la entrada exigió de la Sala un mayor esfuerzo en su desempeño, lo cual quedó plasmado en la cantidad de resoluciones de fondo dictadas en esta materia que pasó de 68 en los años 2001 y 2002 a 107 en el 2005, lo que representa un alza del 57% en este tipo de actividad. Como consecuencia de lo anterior, la cantidad de expedientes en trámite en materia Contenciosa que ha reportado la Sala al final de cada año del período 2001-2005 casi no ha variado pues su máximo valor ha sido de 103 (año 2004) y el mínimo 85 (año 2005), siendo esta última cifra la más baja del período en consideración.

Según el tipo de resolución dictada en los votos de fondo, existe, en términos relativos, un paralelismo con los votos dictadas en la materia Agraria durante el período bajo estudio (2001-2005).

#### Sala Primera (2001-2005)

Tipo de voto	Materia Contenciosa	Materia Agraria
Sin lugar o confirma	83,4%	82,1%
Con lugar o revoca	11,1%	15,2%
Parcialmente con lugar	3,4%	0,9%
Anula	2,1%	0,9%
Rechazo por el fondo	-	0,9%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadísticas Judiciales 2001-2005.

La duración promedio de los recursos votados por el fondo en el 2005 fue de 10 meses y 3 semanas, resultando dos semanas superior a la obtenida en el 2004, año en que la duración alcanzó su valor más bajo. Es necesario señalar que en esa duración unos dos meses corresponden a trámites ajenos al control de esta oficina.

#### 4.5 Proyecto del Código Procesal Contencioso-Administrativo.

##### 4.5.1 Introducción.

Este proyecto tiene como fin acelerar la justicia Contenciosa-Administrativa. En enero de 1998 la Corte Suprema de Justicia encomendó la elaboración de un proyecto de reforma integral de esa jurisdicción que dio como resultado el Proyecto de Código Procesal Contencioso-Administrativo.

La elaboración fue el fruto del trabajo conjunto de una comisión redactora, una comisión revisora, la Corte Plena, el Colegio de Abogados y el criterio de expertos en la materia, tanto nacionales como internacionales.

##### 4.5.2 Reformas estructurales.

La atención de la materia Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda se tramita actualmente en cuatro dependencias:

- Juzgado Civil de Hacienda y de Asuntos Sumarios (primera instancia).
- Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (primera instancia).
- Tribunal Contencioso Administrativo (segunda instancia).
- Sala Primera de la Corte (recursos de casación).

En el proyecto la estructura que se propone es la siguiente:

- Juzgados de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.
- Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.
- Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.
- Sala Primera de la Corte Suprema.

Esta estructura implica que con la entrada en vigencia del nuevo Código:

- 1) El actual Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios ya no recibirá demandas nuevas y permanecerá funcionando por espacio de tres años conociendo y resolviendo los procesos cobratorios del o contra el Estado que estén presentados, cualquiera que sea la etapa procesal en que se encuentren. Cumplidos los tres años, los procesos que aún no hayan fenecido se trasladarán a la jurisdicción Civil.
- 2) Al entrar en vigencia el Código, el actual Juzgado Contencioso Administrativo dejará de conocer los procesos ordinarios, los cuales representan entre el 55 y el 65% de su entrada actual, pero seguirá tramitando los que estén bajo su conocimiento hasta que fenezcan.

Será competente en los procesos civiles de hacienda que no sean ordinarios, las ejecuciones de sentencia dictadas por la Sala Constitucional, sean recursos de amparo o habeas corpus, los interdictos, las diligencias de avalúo por expropiación y todo lo que expresamente determine la ley.

En principio solo trabajará un solo juzgado pero la Corte queda facultada para abrir oficinas similares en otras regiones del país que lo ameriten, en vista del volumen de trabajo que generen.

- 3) El actual Tribunal Contencioso Administrativo tiene, entre otras competencias, la segunda instancia en resoluciones dictadas por el Juzgado Contencioso. Con las nuevas funciones conocerá en única instancia de los procesos contenciosos administrativos y de los ordinarios civiles de hacienda, así como de las ejecuciones de sus propias sentencias. También será competente de los impedimentos, excusas y recusaciones de sus jueces propietarios y suplentes así como de otros asuntos que determine la ley.

Para cumplir con este cometido es necesario que el tribunal cuente con una batería de jueces, con funciones diferentes, la cual quedaría integrada con jueces decisorios, tramitadores, conciliadores y de ejecución, siendo estos últimos los encargados de hacer valer lo resuelto.

Se dispone además, que el tribunal mantendrá las secciones que sean necesarias con las funciones que actualmente tienen hasta que finalicen los procesos ingresados previos a la entrada en vigencia del Código.

Está previsto que la Corte pueda poner en funcionamiento tribunales contenciosos-administrativos y civiles de hacienda en cada provincia o zona territorial determinada. Sin embargo, se estima que esta medida se implementará a largo plazo pues no es prioritaria.

- 4) Una nueva oficina que se contempla en el Código es el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo. Según el artículo 136 corresponderá a ese Tribunal conocer y resolver los recursos de casación cuando la conducta objeto del proceso emanen de los siguientes entes u órganos: a) los colegios profesionales, los entes de carácter corporativo;

b) los entes públicos no estatales; c) las juntas de educación y cualquier otra junta a la que la ley le atribuya personalidad jurídica sustancial y d) las empresas públicas que asuman formas de organización distintas a las de Derecho Público. También conocerá de los recursos de casación cuando se discutan sanciones disciplinarias, multas y condenas en sede administrativa, así como también del recurso de casación interpuesto contra toda ejecución de sentencia de esta jurisdicción. Además, dicho Tribunal conocerá y resolverá todos los conflictos de competencia (artículo 5 inciso 4 del proyecto).

- 5) Sala Primera. Esta oficina será competente en los recursos de casación cuando la conducta objeto del proceso emane: a) del presidente de la República, b) del Consejo de Gobierno, c) del Poder Ejecutivo en sentido estricto, d) de los Ministerios y órganos desconcentrados, e) de la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes (cuando ejerzan función administrativa), f) de las instituciones descentralizadas, inclusive las de carácter municipal y sus órganos desconcentrados. También conocerá cuando la conducta objeto de impugnación emanare de alguno de los órganos o entes señalados en el artículo 136, cuando se trate de actos complejos o de autorizaciones o aprobaciones dictadas en el ejercicio de la tutela administrativa. Con independencia del ente u órgano autor de la conducta, conocerá los recursos de casación en los procesos en que se discutan las siguientes materias: validez y eficacia de los reglamentos y la materia tributaria. También conocerá del recurso de casación en interés del ordenamiento jurídico establecido en el artículo 153 del proyecto y los recursos de casación interpuestos contra toda ejecución de sentencia cuyo conocimiento corresponda

#### **4.5.3 Reformas en los procedimientos.**

Ante la imposibilidad de comentar todas las reformas de tipo procesal, se hará referencia de aquellas que se consideran más relevantes.

- 1) El proceso será mixto ya que comparte la oralidad con la inmediatez y concentración de la prueba, combinándose la justicia escrita con la oral, mientras que hasta el momento solo ha sido escrita.
- 2) Hasta ahora el proceso ordinario tiene dos instancias pero cuando entre en vigencia el Código, ésta será única con un recurso extraordinario de casación.
- 3) Se amplía a un año el plazo para presentar el juicio contencioso administrativo (artículo 39 del proyecto), mientras que la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa solo da 2 meses.
- 4) Se promueve la conciliación, reformándose la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, autorizando al Procurador para

conciliar en juicio y se incorpora la figura del juez conciliador. Actualmente al Estado le está vedado conciliar.

- 5) Se amplía la legitimación activa y pasiva con reconocimiento para la defensa de los intereses colectivos, los grupales, los corporativos y gremiales y se deja abierta la posibilidad de la acción popular bajo reserva legal expresa que así lo autorice. En la actualidad solo existe la legitimación individual.
- 6) Se establece un proceso unificado para todos los casos, a diferencia de lo que acontece con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que regula diversos procedimientos ocasionando confusión en algunos procesos.
- 7) El proyecto establece dos procesos especiales: a) el proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros, b) el recurso no jerárquico en materia municipal, cuya competencia le es atribuida al Tribunal Contencioso Administrativo.
- 8) Se establece un mecanismo rápido para acelerar la resolución de los procesos, lo cual no contempla la Ley actual.
- 9) Aminora el formalismo para presentar recursos de casación, a diferencia del sistema vigente que resulta muy formalista.
- 10) Se asegura la actualización monetaria en caso de una condena a pagar determinada suma. Hoy no existe esa garantía.
- 11) Se traslada el conocimiento de los procesos cobratorios nuevos donde figura como parte el Estado a la jurisdicción Civil.
- 12) Las pretensiones en materia de relaciones de servicio serán conocidas en la jurisdicción Laboral, es decir, ya no serán de conocimiento de la materia Contenciosa, Administrativa y Civil de Hacienda.
- 13) Se eliminan los escritos de interposición de demandas y las publicaciones de edictos con lo cual, además de agilizar el proceso, se reduce el coste económico.
- 14) El código entrará a regir el 1º de enero del 2008.

Por último, en el artículo 58 del proyecto se estipula que el agotamiento de la vía administrativa es opcional. Este artículo resulta inoperante por cuanto la Sala Constitucional mediante resolución N° 3669-06 del 15 de marzo del 2006 anuló la obligación de agotar la vía administrativa para plantear un proceso contencioso administrativo contra el Estado ante el Poder Judicial excepto en dos casos relacionados con el agotamiento perceptivo impuesto por el texto constitucional:

- a) El numeral 173 respecto a los acuerdos municipales, párrafo 2, establece que si no es revocado o reformado el acuerdo objetado o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente.

- b) El numeral 174 en cuanto le reserva a la Contraloría General de la República la jerarquía impropia de los actos administrativos dictados en materia de contratación administrativa.

#### 4.6 Resumen

En primera instancia la fusión de los tres juzgados contenciosos que existían en el Primer Circuito Judicial de San José hasta marzo de 1998 para dar paso al Juzgado Contencioso Administrativo del Segundo Circuito Judicial de San José, no surtió un efecto positivo en lo que se refiere al número de expedientes activos pues más bien se han duplicado desde ese entonces, a pesar de que la entrada se ha mantenido estable y que la cantidad de jueces ordinarios que atienden esa materia creció de ocho a doce, además de los jueces supernumerarios y extraordinarios que han colaborado con esta oficina. Debe ser por tanto un motivo de análisis para las autoridades del Poder Judicial, el buscar las causas que originan esta situación.

Durante los últimos tres años (2003-2005) el movimiento de trabajo en el Tribunal Contencioso Administrativo ha sido muy regular y casi no presenta cambios en ninguna de las variables que sirven para evaluar la labor que realiza ese Tribunal. En ello ha influido la casi desaparición de los casos entrados por Inscripción o Diligencias de Marcas a raíz de la creación del Tribunal Registral Administrativo. Con anterioridad al 2001 los casos entrados por Diligencias de Marca llegaron a representar más del 50% de la entrada de esa dependencia.

El cambio más importante en esta instancia fue eliminar la competencia que tenía asignada por Ley la Sección Tercera del Tribunal en el conocimiento de los asuntos de jerarquía impropia, a partir de mayo del 2004, con lo cual las tres Secciones que integran este Tribunal quedaron con la misma competencia sobre los diferentes procesos que ingresan. También debe señalarse que esta oficina se ha visto beneficiada con la creación de una Sección Cuarta en los años 2004 y 2005. y cuya colaboración se ha prolongado hasta el momento hasta el primer semestre del 2006.

En casación el aumento de casos que ha tenido lugar fue asumido por la Sala con un incremento en el número de resoluciones dictadas, ocasionando que la cantidad de expedientes activos que reportaba al término de cada año casi no experimentara variación.

La duración promedio de un juicio ordinario que ingresa al Juzgado Contencioso Administrativo y llega hasta casación, viene a ser aproximadamente de cinco años y medio, según el resultado obtenido para el año 2005 (49 meses en primera instancia, 7 meses en segunda instancia y 11 meses en casación). Consecuentemente, entre todas las materias que se tramitan en el Poder Judicial, es la Contenciosa Administrativa donde la justicia se ejerce con mayor lentitud.

Este inconveniente pretende ser subsanado cuando entre en vigencia el Código Procesal Contencioso Administrativo, cuyo objetivo es acelerar la tramitación de los procesos mediante la oralidad y cambios en los procedimientos, algunos de los cuales inciden actualmente en forma negativa para lograr una justicia pronta y

cumplida. Este Proyecto de Ley acaba de ser aprobado en segundo debate por la Asamblea Legislativa, en abril del 2006.

## **V. MATERIA DE TRABAJO**

### **5.1 Aspectos señalados en el Informe XI del Estado de la Nación.**

En el Informe XI del Estado de la Nación se analizó el comportamiento que había mostrado la materia laboral en la Administración de Justicia en la última década.

Entre los aspectos que se destacaron estaban los siguientes:

- a) La Administración de Justicia en las oficinas de primera instancia había desmejorado en los últimos tres años por cuanto los casos pendientes tuvieron un incremento de 6.000 asuntos, a pesar de que la entrada de demandas nuevas permaneció estable.
- b) Existía una concentración de casos en las dos oficinas que prestan este servicio en el Segundo Circuito Judicial de San José pues entre ambas contaban con más de la mitad de expedientes en trámite existentes en el país.
- c) Al finalizar el año 2004 el Tribunal de Menor Cuantía de ese Circuito reportaba 7.125 expedientes en trámite, cifra que representaba el 59% del total de casos en tramitación en poder de los juzgados de menor cuantía.
- d) La duración promedio que demoran en resolverse con sentencia los juicios ordinarios en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito de San José (31 meses y 2 semanas), viene a ser el doble de la que registran los juzgados de igual categoría en el resto del país.

### **5.2 Resultados obtenidos en el 2005.**

Los resultados que se obtuvieron en el 2005 en relación con los puntos señalados revelan una mejoría en algunos de ellos y un empeoramiento en otros.

Entre los logros cabe destacar la reducción en 726 casos en la cantidad de expedientes en tramitación pues al inicio del 2005 había 30.123 asuntos activos, mientras que al 31 de diciembre se reportaban 29.397. No obstante, ese descenso se produjo gracias a la labor desarrollada por un solo despacho, el Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía que disminuyó su circulante en 2.504 expedientes. Al iniciar el año este Tribunal reportaba 7.125 juicios activos y doce meses después el valor de esta variable era de 4.621. En ello influyó el haber dictado 795 sentencias más que en el año 2004.

Otro factor que incidió en el descenso del circulante en el 2005 fue que el número de demandas netas nuevas presentadas a nivel nacional alcanzó el nivel más bajo de los últimos cinco años (18.729).

Un desenvolvimiento opuesto al anterior lo presentó el Juzgado de Trabajo del mismo Circuito, ya que a pesar de haber recibido 339 asuntos menos que en el 2004, el número de expedientes en trámite creció en 1287 casos, con lo cual al término del 2005 esa Juzgado contaba con 10.091 expedientes activos; es decir,

una cifra superior a la que tienen los restantes veintidós juzgados de trabajo de mayor cuantía existentes en el país (8.900). La causa de ese aumento se origina en un menor desempeño por parte del Juzgado, tanto en lo referente a los casos terminados como en el número de sentencias dictadas. Incluso la cantidad de expedientes terminados en esta oficina fue disminuyendo por trimestre a medida que avanzaba el año (854, 781, 741 y 723, respectivamente).

#### Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José

Variable	2004	2005	Variación (2005/2004)
Casos activos al iniciar	8.331	8.804	+ 473
Casos entrados	4.411	4.072	- 339
Casos terminados	4.365	3.099	- 1.266
Sentencias dictadas	2.760	2.201	- 559
Casos activos al concluir	8.804	10.091	+ 1.287

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadísticas Judiciales 2004-2005.

En cuanto a la duración promedio que demoran en fallarse con sentencia los juicios ordinarios, el valor obtenido en el 2005 a nivel nacional en los juzgados de mayor cuantía fue idéntico al del 2004 (22 meses y 3 semanas), pero en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito de San José el promedio fue de 34 meses, lo que representa un aumento de dos meses y medio más respecto al valor que reportó en el 2004 (31 meses y 2 semanas). Para el resto de este bloque de juzgados la duración promedio en este tipo de expedientes fue de 16 meses y 3 semanas, o sea, menos de la mitad de lo que demora en el Juzgado del Segundo Circuito de San José.

## VI. INDICADORES

En el 2005 los valores asumidos por los indicadores diseñados para evaluar la Administración de Justicia muestran en general un resultado positivo, excepto el de productividad (salidos netos por juez), el cual registró un descenso de 69 casos en relación con el del 2004, siendo al mismo tiempo el valor más bajo que se ha obtenido para este indicador en los últimos cinco años. Las causas de esa disminución fueron que las dos variables que intervienen en su cálculo tuvieron un comportamiento opuesto pues el total neto de casos salidos se redujo en unos 19.000 expedientes respecto a la cifra reportada en el 2004 (casi todos en materia de Tránsito) y por otra parte, en el 2005 fueron creadas con carácter ordinario cuarenta y siete plazas adicionales de juez.

**Valor de ciertos indicadores para evaluar al sector justicia durante los años 2001-2005**

Año	Casos en trámite por cada 1.000 casos entrados netos	Nº de habitantes por juez	Entrada anual neta por juez	Casos en trámite por juez	Productividad <sup>1</sup>	Tasa de congestión <sup>2</sup>	Litigiosidad <sup>3</sup>
2001	966	6.560	750	724	674	36,7%	111
2002	996	6.282	726	722	669	37,5%	113
2003	997	6.105	706	704	686	34,5%	113
2004	934	5.901	690	644	691	31,7%	114
2005	916	5.640	638	584	623	30,4%	111

<sup>1</sup> Salida neta de expedientes entre número de jueces.

<sup>2</sup> Se relaciona con las materias de impulso del Poder Judicial: Penal, Penal Juvenil, Trabajo, Contravenciones, Tránsito, Constitucional y Violencia Doméstica.

<sup>3</sup> Casos entrados netos por 1.000 habitantes.

Fuente: E. Solana. Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadísticas Judiciales 2001-2005.

INEC. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050, agosto 2002, cuadro1, pág. 19.

La reducción en el valor de los indicadores “entrada anual neta por juez” y “casos en trámite por juez” implica que la presión de trabajo para estos funcionarios es ahora menor de la que existía pocos años atrás. Haciendo una comparación de estos dos indicadores entre los años 2001 y 2005 resulta que el valor del primero ha descendido un 15% en este lapso y de un 19% para el segundo.

El indicador “número de habitantes por juez” se redujo por décimo año consecutivo, con lo cual su valor ha descendido en un 30% durante la última década. Se desprende entonces que ahora el Poder Judicial está en una situación más favorable para brindar un mejor servicio a la sociedad que en el pasado.

La tasa de congestión que representa la cantidad de trabajo que no puede terminarse en el año descendió por tercer año consecutivo. En relación con el 2002, el valor de este indicador ha bajado en siete puntos debido, principalmente, al comportamiento registrado en las materias Penal y Tránsito en los años 2004 y 2005. Si para su cálculo se hubiesen excluido estas dos materias el descenso hubiera sido de un solo punto en vez de siete.

Para el presente año se incluye un nuevo indicador (litigiosidad) que refleja la cantidad de casos netos entrados por cada 1.000 habitantes. Los valores obtenidos indican una gran estabilidad pues el aumento que venía presentándose hasta el 2004 era insignificante y el resultado del 2005 retorna al nivel que existía hace cuatro años (111).

## **VII. LEY DE CERTIFICADOS, FIRMAS DIGITALES Y DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS.**

### **7.1 Objetivos.**

Esta Ley (Nº 8454) fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 17 de agosto del 2005 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 13 de octubre del mismo año.

Su objetivo es “regular el uso y el reconocimiento jurídico de la Firma Digital, otorgándole la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrito u otra análoga que conlleve manifestación de voluntad, así como el autorizar al Estado para su utilización”.

No obstante, la Dirección de Certificadores de Firma Digital del Ministerio de Ciencia y Tecnología, órgano rector de los aspectos que involucran a esta Ley aún no ha establecido la normativa y estándares que deben seguir las instituciones que deseen convertirse en Entidades Certificadoras, requisito indispensable para garantizar la seguridad de las firmas digitales.

### **7.2 Acciones tomadas por el Poder Judicial para aplicar esta Ley.**

El Master Cristian Hess Araya, Letrado de la Sala Constitucional, participó como representante del Poder Judicial en la Comisión que redactó la versión inicial del proyecto de ley, señalando que el documento experimentó algunas modificaciones desde su versión original hasta la aprobación en primer debate en la Asamblea Legislativa, pero consideraba que el proyecto cumplía con las expectativas del Poder Judicial.

También señaló que a nivel interno esta Ley se puede aprovechar:

- 1) En la automatización del expediente electrónico.
- 2) En agilizar las gestiones de los usuarios evitando errores de digitación.
- 3) En consumir menor tiempo en el procesamiento de solicitudes y mayor presteza en la comunicación de resultados a los usuarios.

Posteriormente, a iniciativa del señor Presidente de la Corte, Dr. Luis Paulino Mora Mora, se integró un equipo de trabajo para estudiar el proyecto y estar preparados para cuando fuera aprobada la ley. Tal equipo quedó conformado por las siguientes personas: Lic. Alfredo Jones León, Director Ejecutivo; Dr. Alfredo Chirino Sánchez, Director de la Escuela Judicial; Msc. Fernando Ruiz Elizondo, Asesor Unidad Ejecutora Programa Corte-BID; Mba. Rafael Ramírez López, Jefe ad ínterin Departamento de Tecnología de Información y Lic. Luis Carlos Abellán Barquero, Letrado de la Presidencia de la Corte.

El Lic. Jones León, mediante oficio Nº 7649-DE-05 de fecha 1º de octubre del 2005, indicó que el equipo de trabajo en reunión sostenida el 12 de setiembre, acordó, entre otros puntos: *“Que el Poder Judicial no puede ser entidad certificadora desde el punto de vista legal por la personería jurídica, el costo de la inversión, seguridad, entre otros.*

### **7.3 Departamento de Tecnología de Información.**

El Msc. Ramírez López señaló que convertir al Poder Judicial en un ente certificador implica contar con recursos económicos para contratación de personal, capacitación, instalaciones seguras, plataformas tecnológicas, así como otra serie de requerimientos, además de la definición de los procesos de logística necesaria y sobre todo el cambio de mentalidad a nivel de futuros usuarios del servicio.

Indicó que su Departamento a julio del 2005 ya disponía de un borrador con un plan de trabajo para el desarrollo de diferentes actividades relacionadas con este proyecto.

### **7.4 Ventajas y desventajas de crear en el Poder Judicial una Autoridad Certificadora.**

La Auditoría Judicial, en informe rendido en oficio N° 875-199-ATI-2005 del 14 de octubre de ese año, señaló una serie de ventajas y desventajas sobre este aspecto, las cuales se citan textualmente.

Ventajas:

1. Una vez implementado el proyecto, presentaría una imagen al usuario externo, de un Poder Judicial costarricense a la vanguardia en el desarrollo tecnológico.
2. Se cuenta con información sobre los requerimientos mínimos exigidos a nivel internacional, la cual puede ser utilizada como base para el establecimiento de las condiciones que al menos deberá satisfacer el Poder Judicial, mientras el Poder Ejecutivo elabora y aprueba el Reglamento de la Ley.
3. Ajustarse a estrictos estándares internacionales para el manejo de la información, lo cual es provechoso para toda la entidad.
4. Al certificar internamente las firmas en el Poder Judicial, se tendría la ventaja de que en nuestra Institución se tiene conocimiento de las medidas de seguridad que se utilizan, lo cual podría ofrecer un grado de confianza más aceptable que si se recibiera este servicio de manera externa.

Desventajas:

1. No existe en el país un ente certificador con el cual hacer comparaciones y análisis de costos, que permitan identificar la conveniencia de invertir recursos para crear la autoridad certificadora en el Poder Judicial y certificar “n” cantidad de firmas, contra pagar el servicio a una externa nacional y pagar por cada una de las firmas que se necesite certificar.
2. Al ser el Poder Judicial una institución pública no lucrativa, se ve imposibilitado de ofrecer servicios de certificación a los usuarios externos de esta institución.

3. La inversión para establecer la autoridad certificadora podría ser significativa, ya que actualmente el Poder Judicial no cuenta con todos los dispositivos, equipos, infraestructura y demás requerimientos necesarios para garantizar la seguridad, tal como lo establecen los estándares internacionales de certificación, no obstante la determinación de estos costos requiere de investigación y tiempo ya que se trata de un tema novedoso en nuestro país.
4. Posible necesidad de crear una nueva estructura organizativa que responda a los requerimientos de una entidad certificadora, lo cual podría conllevar a la contratación de nuevo personal. Es importante tener presente que, a la fecha el Poder Judicial no cuenta con un responsable de la seguridad a nivel tecnológico, base fundamental para iniciar con las respectivas propuestas de políticas, estándares, procedimientos, entre otros.

#### **7.5 Riesgos de implementar el Proyecto de crear una Entidad Certificadora de Firma Digital en el Poder Judicial.**

En ese mismo oficio, la Auditoría señala una serie de posibles riesgos que podría afrontar el Poder Judicial si decide convertirse en Entidad Certificadora. Esos riesgos son:

1. Si no se aplica de forma estricta las políticas, procedimientos, normativas y estándares internacionales, no será posible garantizar razonablemente la seguridad de la firma digital, y además se corre el riesgo de que la Dirección de Certificadores de Firma Digital, no autorice al Poder Judicial para utilizar este servicio.
2. Que lo planeado no se ajuste a las condiciones que resulten aprobadas, haciendo necesario efectuar una inversión posterior de recursos para realizar los cambios respectivos. Esto por cuanto, se requiere preparar anticipadamente la implementación de este proyecto en el Poder Judicial, sin contar con el Reglamento de la Ley de Certificados, firmas digitales y documentos electrónicos, el cual se espera que el Poder Ejecutivo lo elabore dentro de los seis meses siguientes a su publicación, es decir a partir del 13 de octubre de 2005.
3. Pérdida de imagen y desconfianza en el proceso judicial en caso de que sea violentada la seguridad del sitio de firma digital de la Institución.
4. Los costos de implementar el proyecto de ser autoridad certificadora de firma digital, podrían ser mayores que los de contratar una certificadora externa. (Cabe indicar que existe la desventaja de que actualmente no se conocen los costos a nivel nacional).
5. Por limitaciones presupuestarias no se pueda cumplir a cabalidad con los requisitos exigidos para una Autoridad Certificadora de Firma Digital.

6. Las dependencias involucradas en el Poder Judicial podrían no coordinar oportunamente los esfuerzos requeridos para convertirse en una Autoridad Certificadora de Firma Digital.

### **7.6 Acuerdo del Consejo Superior del Poder Judicial.**

En la sesión N° 101-05, celebrada por el Consejo Superior del Poder Judicial el 22 de diciembre del 2005, artículo LXIV, se conocieron los informes de Auditoría y del Dirección Ejecutiva, a los que se ha hecho mención anteriormente, y se dispuso:

- 1) Integrar formalmente el grupo interdisciplinario a cargo de analizar la forma en que el Poder Judicial deberá organizarse, para implementar la firma digital en los diversos procesos que se ejecutan en los despachos judiciales. Además es importante que se establezcan las funciones y responsabilidades respectivas.
- 2) Solicitar dentro de los productos del equipo de trabajo a cargo del análisis de firma digital en el Poder Judicial, un informe que recomiende los posibles proyectos a implementar, que contemple aspectos tales como: riesgos, ventajas, desventajas, costos, despachos involucrados y fuentes de recursos económicos, así como de las limitaciones o factores que podrían influir en el éxito de éste.
- 3) Valorar las recomendaciones emitidas por el equipo de trabajo a cargo del análisis de firma digital en el Poder Judicial, según se sugiere en el punto anterior, a fin de precisar cuáles proyectos se desarrollarán, en función de la viabilidad, conveniencia y marco legal.

Debe considerarse que el uso de firma digital, así como el ser autoridad certificadora, requiere de investigación, capacitación, equipo tecnológico, reglamentos internos, políticas, procedimientos y otras condiciones necesarias para su implementación y seguimiento, lo cual implica la necesidad de recursos.

Es conveniente que el resultado de dicho análisis sea sometido a consideración de la Corte Plena, a fin de que en su condición de Jefe del Poder Judicial, tome las decisiones que correspondan.

- 4) Es conveniente que el Equipo de Trabajo Interdisciplinario del Proyecto realice las siguientes acciones:
  - Planificar las acciones pertinentes para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos, según las funciones y responsabilidades que le sean asignadas por la Administración Superior.
  - Coordinar las actividades requeridas con los diferentes departamentos del Poder Judicial que corresponda, a fin de cumplir con los objetivos propuestos.
  - Dar seguimiento a cada una de las actividades definidas, con el fin de cumplir con lo planificado y así obtener resultados oportunos.

- 5) Sugerir a la Comisión de Reforma Judicial, que se debe tomar en consideración la vinculación del Poder Judicial con el ciudadano digital para integrar la normativa de reforma tomando en consideración la firma digital.
- 6) Comisionar a la Dirección Ejecutiva, para que promueva la capacitación del “servidor digital” y los usuarios en materia técnica de juicios, en procedimientos de verificación de certificados de firma digital, firmas y documentos electrónicos, peritos evaluadores y auditores de certificados de firma digital

Asimismo, en la parte dispositiva del acuerdo, el Consejo señaló que “No resulta viable, por los costos de inversión, seguridad y por aspectos legales –no ser parte de la función esencial de Administrar Justicia- que la Institución asuma facultades de entidad certificadora.”

Por último, con fecha 26 de abril del 2006, publicó un aviso en un medio de comunicación escrita, de circulación nacional, informando a los usuarios del Poder Judicial que a partir de esa fecha se ha puesto a disposición en su página WEB la opción de presentar en forma electrónica, diferentes tipos de escritos, pero mientras no se implementen los mecanismos de autenticación y seguridad establecidos por esta Ley, se deberá cumplir además con la presentación física del escrito dentro del tercer día. Esta prueba piloto se estará desarrollando únicamente en el Segundo Circuito Judicial de San José.

## **VIII. REFORMAS LEGALES EN TRÁMITE EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Debido a que varios procedimientos vigentes deben ser reformulados para ponerlos en concordancia con las prioridades y conductas de la sociedad costarricense, a lo interno del Poder Judicial se han elaborado varios proyectos que pretenden simplificar y hacer más expedita la tramitación de los juicios con lo que se espera disminuir el atraso judicial.

Seguidamente se enumeran los que se encuentran en la Asamblea Legislativa para su estudio y aprobación.

- 1) Expediente 15.731, Ley de Cobro Judicial.
- 2) Expediente 15.732, Reforma a la Ley contra la Violencia Doméstica.
- 3) Expediente 15.856, Ley de Reformas al Código Penal.
- 4) Expediente 15.191, Utilización del Software Libre en las Instituciones del Estado.
- 5) Expediente 15.729, Reforma a la Ley de Notificaciones.
- 6) Expediente 15.730, Reforma a la Ley de Bienes Caídos en Comiso.
- 7) Expediente 15.733, Reforma al artículo 250 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- 8) Expediente 15.738, Reforma al artículo 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

- 9) Expediente 15.734, Modificación a la Ley de Registro y Archivo Judiciales.
- 10) Expediente 15.736, Estatuto de la Justicia y Derechos de las Personas Usuarias del Sistema Judicial.
- 11) Expediente 153.735, Ley para Facilitar el Acceso Automatizado a la Información Pública.

Aparte de estos proyectos y reformas, a lo interno del Poder Judicial se está trabajando en otros proyectos de suma importancia para la Administración de la Justicia, como por ejemplo:

- a) Proyecto del Código General del Proceso, que pretende uniformar los procesos en las jurisdicciones Civil, Agraria y Familia.
- b) Proyecto de la Reforma Procesal Laboral en Costa Rica, mediante el cual se actualiza la legislación Laboral, se introduce la oralidad y se busca adaptar la normativa a las nuevas formas de contratación del recurso humano.
- c) Proyecto para la creación del Timbre de Justicia, que será aplicable a los procesos cobratorios y que pretende brindar financiamiento al Poder Judicial para hacer frente a la demanda del servicio y mejorarlo.

## ENTREVISTAS REALIZADAS

Lic. Oscar González Camacho	Magistrado de la Sala primera de la Corte
Licda. Anabell León Feoli	Magistrada de la Sala Primera de la Corte
Licda. Carmenmaría Escoto Fernández	Magistrada de la Sala Primera de la Corte
Licda. Sonia Ferrero Aimerich	Juez del Tribunal Contencioso Administrativo
Licda. Damaris Vargas Vásquez	Jueza del Tribunal Agrario
Licda. Vanessa Fisher González	Jueza del Tribunal Agrario
Lic. Enrique Ulate Chacón	Juez del Tribunal Agrario
Licda. Alexandra Alvarado Paniagua	Jueza del Tribunal Agrario
Lic. Carlos Bolaños Céspedes	Juez del Tribunal Agrario
Lic. Antonio Darcia Carranza	Juez del Tribunal Agrario
Lic. Iván Tiffer Vargas	Juez Contencioso Administrativo
Lic. Carlos Picado Vargas	Juez Agrario de Cartago
Lic. Carlos Abellán Barquero	Letrado de la Presidencia de la Corte
Lic. Franklin González Morales	Jefe Sección Estadística del Poder Judicial
Lic. Jorge Kepfer Chinchilla	Jefe Sección de Análisis Jurídico, Departamento de Planificación del Poder Judicial
Licda. Silvia Calvo Solano	Asesora Jurídica Departamento de Planificación del Poder Judicial

## **BIBLIOGRAFIA**

- 1) Anuarios de Estadísticas Judiciales 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005. Poder Judicial. San José, Costa Rica.
- 2) Sitio oficial del Poder Judicial de Costa Rica en <http://www.poder-judicial.go.cr>.

Asamblea Legislativa. Código Procesal Contencioso-Administrativo. Informe sobre la redacción final del texto aprobado en primer debate (7 de noviembre de 2005), expediente N° 15