

CAPÍTULO TRES

3

Seguimiento del desempeño jurisdiccional y asuntos políticos

Índice

Introducción	87
Desafíos políticos	88
Conflicto entre poderes y amenazas a la independencia judicial	88
Retrocesos en nombramientos de magistraturas	91
Menor consulta y mayor fragmentación en el control constitucional	94
Creciente exposición mediática del Poder Judicial	98
Bajo desempeño percibido y debilitamiento de la confianza ciudadana	100
Desafíos jurisdiccionales	107
Aumento sostenido de la demanda judicial, especialmente en lo penal	108
Estabilidad operativa gracias al incremento de personal	110
Mejora en gestión, pero sin reducción en tiempos de resolución	112
Cambios en el volumen, tipo y costo de resoluciones	112
Incremento en las duraciones procesales por materia	116
Metodología	118

Introducción

Este capítulo examina temas clave de la relación del Poder Judicial con el sistema político y la ciudadanía, poniendo especial atención a las tensiones con otros poderes del Estado y a las percepciones públicas sobre la institución. El propósito principal de este estudio es dar seguimiento a los temas más relevantes del Poder Judicial como actor político, presentando un balance sintético de las áreas mencionadas y enfocándose en los indicadores clave propuestos por los *Informes del Estado de la Justicia* previos, pero ahora con información actualizada. Se utilizan períodos de acuerdo con la disponibilidad de información, lo que permite, en algunos casos, realizar valoraciones a largo plazo.

A su vez, se analiza la creciente influencia del Poder Judicial en el sistema político costarricense y del control de constitucionalidad que ejerce la Sala Constitucional y su potencial para generar tensiones con otros poderes del Estado. Además, se aborda la judicialización de la política y la politización de la justicia, incluyendo el proceso de nombramiento de las personas magistradas. Esta sección actualiza estudios previos sobre las relaciones del Poder Judicial con otros poderes, la sociedad y los medios de comunicación, con el fin de enriquecer el debate público sobre la independencia de los poderes.

El análisis integrado de estos insumos permite identificar la convergencia de múltiples y crecientes tensiones políticas, cuya interacción agrava los riesgos que enfrentan los regímenes democráticos. La acumulación simultánea de conflictos institucionales, polarización social, deslegitimación de actores políticos y debilitamiento de los canales de representación configuran un escenario complejo que desafía la gobernabilidad y la estabilidad del orden democrático. En este

contexto, dichas tensiones no actúan de manera aislada, sino que se retroalimentan, generando un entorno propicio para el surgimiento de prácticas autoritarias, la erosión del Estado de derecho y el deterioro de la confianza ciudadana en las instituciones.

Además del análisis político, esta sección se enfoca en la función jurisdiccional del Poder Judicial, al analizar su desempeño en el acceso a una justicia pronta y cumplida para la población. Para ello, se revisan las estadísticas más relevantes y los cambios en los volúmenes de casos de las distintas jurisdicciones, con el objetivo de identificar variaciones por temas en los últimos años.

Dado que el entramado judicial es tan amplio, los *Informes Estado de la Justicia* anteriores han profundizado en áreas como la penal, la laboral y la contencioso-administrativo debido a su relevancia para la población. En esta actualización se presentan los indicadores para identificar las tendencias en dichas áreas, usando las plataformas estadísticas del Poder Judicial de acceso público, solicitudes de información y bases de datos propias. El objetivo es alertar sobre los cambios recientes y proporcionar una base para estudios más detallados.

El análisis de las diversas materias que trabaja el Poder Judicial se realiza en términos generales, conforme a la información disponible. Los indicadores de casos ingresados, concluidos y la duraciones promedio de los procesos son datos básicos que deben considerarse sólo como el punto de partida para estudios más detallados sobre la calidad de la respuesta judicial. Las investigaciones a profundidad presentadas en el *Informe* dan cuenta de un mayor nivel de detalle y desagregación para las áreas de estudio seleccionadas en esta edición. Un desafío constante señalado a todas las jurisdicciones es la necesidad de reducir los tiempos de respuesta hacia la población.

Con base en estas premisas, se advierte que la falta de una justicia pronta y oportuna, frente a una demanda social en constante crecimiento, compromete la legitimidad del Poder Judicial ante la ciudadanía. A pesar de ciertos avances en su desempeño —como la modernización de procesos, la incorporación de tecnologías de información o la implementación de reformas normativas—, estos esfuerzos aún no logran traducirse en una mejora sustantiva en los tiempos de respuesta ni en la percepción ciudadana sobre la eficacia del sistema judicial. Esta disonancia entre las expectativas sociales y la capacidad institucional para satisfacerlas no solo alimenta el descrédito hacia el Poder Judicial, sino que también socava la confianza en el Estado de derecho y en el funcionamiento democrático en su conjunto.

Desafíos políticos

Los problemas del rezago y efectividad del Poder Judicial no son meramente cuestiones administrativas, sino que están relacionados con el diseño institucional que forma parte, a su vez, del sistema político del país. La respuesta de la administración de justicia revela las tensiones dentro del sistema judicial y de este con otros actores políticos, lo cual puede afectar tanto su capacidad operativa como su función en el sistema democrático como contrapeso y garante de la legalidad. Así, el desafío radica no solo en abordar el rezago judicial como una cuestión técnica, sino en comprender cómo la dinámica de poder dentro y hacia fuera influye en el sistema judicial.

Esta sección recopila información sobre las tensiones entre los poderes de la República, el control constitucional, la percepción ciudadana, la cobertura mediática del Poder Judicial y la independencia de la justicia. Estos son asuntos tratados en *Informes del Estado de la Justicia* como manifestaciones de conceptos más amplios de judicialización de la política y politización de la justicia. El primero ha generado lo que se denomina activismo judicial, donde los tribunales, en su afán de adaptarse a las realidades sociales y políticas, asumen roles más expansivos, a veces incluso interpretando la ley de manera flexible para responder a necesidades emergentes (PEN, 2015). Si bien este activismo judicial puede ser visto como una respuesta legítima a los retos contemporáneos, también entra en conflicto con la autocontención judicial, que aboga por un enfoque más prudente, donde el Poder Judicial limite su función interpretativa sin usurpar las competencias del Ejecutivo o el Legislativo (Carpizo, 2009).

En este escenario surge otro fenómeno: la politización de la justicia. Este concepto resalta cómo los actores políticos pueden intentar influir en el sistema judicial para avanzar sus propios intereses, lo cual compromete la independencia del Poder Judicial y altera el delicado balance entre los tres poderes del Estado (PEN, 2020). La politización, en este caso, no solo debilita la legitimidad del Poder Judicial, sino que pone en peligro su capacidad para ofrecer decisiones imparciales, necesarias para una democracia funcional. A mayor influencia del Poder Judicial en la toma de decisiones políticas, mayor la tentación de los actores políticos de influir en las cortes.

Conflicto entre poderes profundiza riesgos para la independencia judicial

El papel del Poder Judicial en el sistema político costarricense es más significativo hoy que en el pasado.

Esto ha abierto múltiples espacios de interacción entre el Poder Judicial y diversos actores políticos. La judicialización de la política y la politización de la justicia son realidades innegables, dado el impacto de las decisiones judiciales para la sociedad. Este protagonismo también ha llevado a un mayor escrutinio público y a numerosas críticas de la ciudadanía.

En lo concerniente a las manifestaciones de la politización de la justicia, el *Informe Estado de la Justicia* ha analizado los procesos de nombramiento de las personas magistradas por parte de la Asamblea Legislativa, dado que esta selección es esencial para preservar la independencia del Poder Judicial frente a otros poderes (recuadro 3.1). Además, en esta edición se realiza una mención a los ataques desde otros poderes hacia el Poder Judicial, que si bien antes no ha sido tratado a profundidad, constituye una característica de mucha importancia para el desafío de la independencia judicial en el período estudiado en este capítulo.

En los informes previos, se abordó el control de constitucionalidad como una de las dimensiones que amplifica el impacto de las decisiones judiciales sobre la dinámica política y social. A través de este control se asegura la supremacía de la Constitución sobre los actos de los poderes Legislativo y Ejecutivo. En Costa Rica, esta responsabilidad recae en la Sala Constitucional, el órgano encargado de verificar, antes o después de la aprobación de una ley o norma, su compatibilidad con la Constitución. Este proceso genera tensiones con otros poderes, pues el tribunal tiene la facultad de revisar las leyes y políticas tanto desde el punto de vista formal como sustantivo.

En esta ocasión, se actualizan los estudios realizados en los cuatro informes previos para examinar la evolución reciente de las relaciones entre el conglomerado judicial, los demás poderes de la República, la sociedad y los medios de comunicación. El objetivo es realizar un seguimiento que enriquezca el debate público sobre la independencia de poderes.

Poder Judicial bajo creciente ataque del Poder Ejecutivo

Como parte de los principios de independencia judicial, establecido tanto en términos convencionales como en la Constitución Política, los Estados deben proteger a las personas juzgadoras de presiones indebidas externas, hostigamientos y otros que les limite de alguna forma resolver libremente ciertas situaciones (CIDH, 2022).

Los roces entre poderes del Estado forman parte de los sistemas democráticos presidencialistas, dado que cada uno de estos poderes cuenta con una legitimidad propia y ninguno tiene precedencia sobre el otro.

Recuadro 3.1

¿Qué se dijo en la consulta sobre la independencia judicial?

Entre los ámbitos del manejo político del Poder Judicial que debían ser analizados en esta edición del *Informe*, la independencia judicial ocupa el tercer lugar en las preferencias de las personas consultadas (13%). Además, este asunto fue señalado como el tema principal por el Consejo Asesor.

Las principales razones para seleccionar este ámbito incluyen el rol del Poder Judicial como actor político y su interacción con otros actores nacionales, la relación entre los Poderes del Estado y el irrespeto de la división de poderes, así como la autonomía de jueces y juezas. También se destacó la judicialización de los procesos políticos y la politización de la Sala Constitucional, que se encarga de resolver las importantes controversias políticas del país. Además, se subrayaron el impacto institucional de las decisiones judiciales, el enfoque ideológico en el sistema de justicia y la influencia de poderes fácticos y de los otros Poderes de la República. Finalmente, se mencionaron los procesos de selección y nombramiento de las personas magistradas de la Corte Suprema de Justicia, la judicatura y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Calderón y Vargas, 2023.

Sin embargo, los ataques del Ejecutivo al Poder Judicial son una anomalía en la historia política reciente de Costa Rica. Según los datos del proyecto Variedades de la democracia (V-Dem), durante más de un siglo (1900-2022) no se registraron ataques a la integridad del Poder Judicial. No obstante, en el 2023, este indicador experimentó un cambio importante, pues se registraron nueve eventos políticos de esta naturaleza. En el período 2022-2024 se contabilizan 16 eventos específicos de ataques. De hecho, cuando se compara con otros países, como Estados Unidos, Costa Rica mostró un nivel similar de “Ataques del Ejecutivo al Judicial” en el 2023 (Costa Rica puntúa 3.1 y Estados Unidos 3.2).

El análisis de los ataques del presidente a otros poderes revela el uso sistemático de este enfoque antagonista en su discurso. Aunque al principio de su mandato los ataques eran menos frecuentes, con el tiempo han aumentado tanto en cantidad como en intensidad. Estos resultados no son casuales, sino que se relacionan con el uso intenso del poder del megáfono del actual mandatario. El *Informe* plantea que con la llegada de la administración Chaves, se inauguró un nuevo estilo de liderazgo, marcado por el antagonismo como método para obtener y mantener la iniciativa política.

La información analizada en el *Informe Estado de la Nación 2024* permite concluir que el megáfono presidencial no solo sirve para comunicar las prioridades del gobierno, sino también como una herramienta para atacar y confrontar a otros poderes, instituciones de control político, personas, periodistas y medios de comunicación. El presidente Chaves ha hecho del megáfono su principal arma política, utilizada estratégicamente para antagonizar a sus adversarios y opositores. En la actualidad, el Ejecutivo utiliza este poder como una herramienta para lanzar ataques, a los cuales responden los actores institucionales y políticos intentando contenerlos o frenarlos (recuadro 3.2). Como resultado, el sistema político se encuentra atrapado en una repetitiva dinámica de ataque y defensa, sin abordar de manera efectiva las principales necesidades del país.

► Recuadro 3.2

¿Qué es el poder del megáfono?

El poder del megáfono del Ejecutivo se refiere a las acciones a través de las cuales el presidente y su gabinete comunican sus intereses, opiniones y preferencias a la ciudadanía. Aunque en Costa Rica la población también tiene derecho a expresarse, la principal diferencia radica en que las autoridades electas poseen la capacidad de hablar y ser escuchadas por audiencias masivas simultáneamente. Sus discursos, declaraciones y mensajes se amplifican a través de diversos medios de comunicación, lo cual les otorga un alcance masivo. Esta diferencia puede entenderse con la metáfora del megáfono, pues al comunicarse, el presidente o presidenta utiliza una herramienta que amplifica su voz, similar a como los líderes emplean un megáfono para dirigirse a sus seguidores. En inglés, este poder se denomina *bully-pulpit*, un poder político informal de gran peso.

Este poder no es reciente ni resultado de una reforma, sino que ha existido históricamente. El uso del megáfono es flexible y abarca múltiples mecanismos, tales como declaraciones, discursos, conferencias de prensa, manifestaciones y respuestas a consultas de periodistas o medios. Puede ser utilizado tanto de manera frecuente como esporádica, con mayor o menor intensidad, y tiene el propósito de persuadir y construir consensos, así como de dirigir ataques contra adversarios e instituciones, tal como sucede en la actualidad.

Para estudiar el uso del megáfono, el *Informe* se basó en la información obtenida de las conferencias de prensa semanales que organiza el Poder Ejecutivo, un mecanismo que la actual administración ha utilizado de manera constante. Si bien los gobiernos anteriores también recurrían a las conferencias de prensa, bajo la administración actual la frecuencia y regularidad de estas ha aumentado significativamente.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2024.

Entre el 2022 y el 2024, el presidente de la República, ministros, ministras y otras autoridades del Gobierno han utilizado un formato similar al de un noticiero oficial. Primero, se presentan noticias relacionadas con actividades gubernamentales, seguidas de un espacio en el que el presidente Chaves Robles establece para criticar a diversos actores institucionales y políticos, como los Supremos Poderes de la República, instituciones públicas y privadas, figuras políticas específicas, así como a periodistas y medios de comunicación. Dado que estos eventos son regulares y de amplia cobertura, la información transmitida y, sobre todo, la manera en que se presenta adquiere un valor analítico considerable.

Además de las conferencias de prensa, se recopilaron otros eventos relevantes como declaraciones, discursos y entrevistas de autoridades, lo cual permitió identificar las instituciones públicas más mencionadas en las intervenciones del Ejecutivo. Las cuatro entidades con mayor mención han sido la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, el Poder Judicial y la Sala Constitucional (gráfico 3.1).

Este tipo de confrontación ha sido analizada en la literatura de *judicial politics* para constituir un patrón observado en varias naciones que han presentado regresiones democráticas importantes (Venezuela, Nicaragua, México, Guatemala y El Salvador, por citar solo los ejemplos regionales). Uno de los primeros objetivos de líderes autocráticos es el control del Poder Judicial y para ello desarrollan estrategias de ataque a la legitimidad e independencia de las cortes, en contra de quienes laboran en el Poder Judicial y en otras instituciones del sistema de justicia y controles del Estado (Ríos, 2022). Stokes (2024) denomina a esta estrategia de ataque a la institucionalidad democrática como *“trash-talking”* (traducida coloquialmente como *basurrear*), y se desarrolla por medio de varios mecanismos que incluyen el cambio en la composición de la corte y la judicatura; modificación en las condiciones laborales, tales como reducir la edad de retiro obligatorio para deshacerse de jueces con más experiencia; actitudes desafiantes contra órdenes y decisiones judiciales; manipulación de formas de democracia directa como plebiscitos o referéndums, o cambios constitucionales para lograr mayor control del Ejecutivo en los órganos de contrapeso del Estado. Los ejemplos pueden ser tan radicales como en El Salvador, en donde en el 2021 el presidente y su mayoría legislativa ejecutaron un “golpe judicial” al remover por completo a la Corte Suprema y al fiscal general, despedir a jueces de mayor experiencia y sustituirles por nombramientos irregulares. Otras prácticas más sutiles son la reducción del presupuesto y del personal para la administración de

justicia, incorporación de jueces y juezas amigables al presidente en los concursos de selección, y eliminar competencias al Poder Judicial para trasladarlas a los ministerios del Ejecutivo. Las personas líderes que promueven esas regresiones democráticas tienen múltiples motivaciones que incluyen un sentido mesiánico de creer que solo él puede salvar el mundo del caos, la búsqueda de negocios y enriquecimiento personal, el deseo de aniquilar la oposición y cualquier control a sus decisiones, y evitar rendir cuentas a la ciudadanía o en procesos judiciales (Stokes, 2024).

Retrocesos en el proceso legislativo de nombramiento de magistraturas

El nombramiento de magistraturas constituye un procedimiento fundamental para asegurar la independencia judicial, y el principal reto es que la selección de estos cargos por parte del Poder Legislativo se basen en criterios de idoneidad y probidad, alineados con los estándares internacionales, que garanticen su independencia para que no cedan ante presiones de intereses particulares. Desde el 2015, el *Informe Estado de la Justicia* ha llevado a cabo diversas investigaciones sobre el proceso.

Después de la aprobación del voto público en la Asamblea Legislativa en el 2022, no se reportan avances en la forma de nombramiento de las magistraturas. El proceso en la Comisión Permanente Especial de Nombramientos (CPEN) de la Asamblea Legislativa continúa sin garantizar la idoneidad de las personas seleccionadas para los cargos más altos del Poder Judicial.

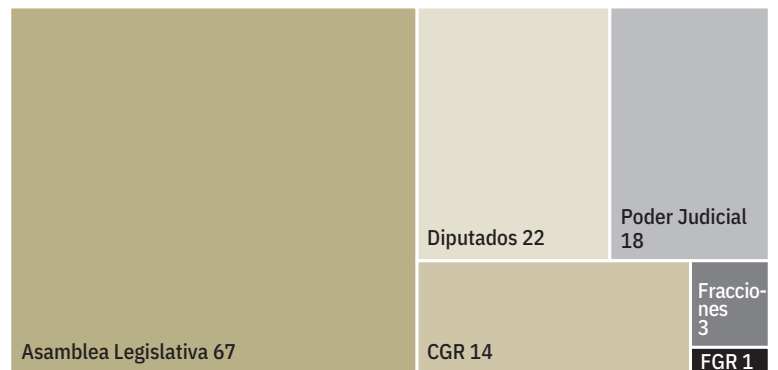
La CPEN actúa como el primer filtro en el proceso de selección, al establecer las normas para las postulaciones y la elaboración de las ternas que se presentan al plenario para su votación. Durante la legislatura 2018-2019, la CPEN puso en marcha una metodología que incluyó un cuestionario para evaluar los atestados, un período para presentar objeciones y una entrevista. Solo aquellas personas que obtuvieron las mejores calificaciones en la primera fase son seleccionadas para la entrevista. Este último paso es el componente más crítico del proceso, pues la entrevista no cuenta con una estructura ni criterios claramente definidos, lo que convierte ese porcentaje significativo en un espacio de discrecionalidad. Así, los legisladores de la CPEN tienen la posibilidad de utilizar este mecanismo para favorecer o penalizar a los postulantes. Tanto en las elecciones del 2021 como del 2024, todas las elecciones siguieron esta misma metodología.

De acuerdo con datos del Foro de Justicia (2025), la metodología empleada en estos nombramientos presenta una serie de deficiencias en relación con los estándares internacionales, entre las que se incluyen:

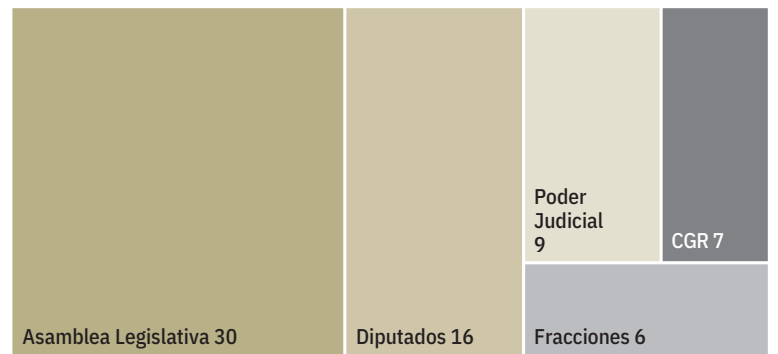
Gráfico 3.1

Total de menciones a instituciones públicas en las conferencias de prensa del Consejo de Gobierno

2022-2023



2023-2024



CGR: Contraloría General de la República.

FGR: Fiscal General de la República.

Fuente: Alfaro et al., 2024, con datos de la base de conferencias de prensa del Consejo de Gobierno del PEN.

- No define parámetros claros para evaluar el desempeño de los postulantes.
- Carece de un sistema de puntuación u valoración objetiva tanto para los atestados como para las entrevistas.
- No establece criterios específicos para medir la independencia, la idoneidad o el conocimiento de las personas candidatas.
- No precisa cómo se evaluarán los requisitos formales exigidos.
- No cuenta con un mecanismo para valorar la trayectoria, especialización o experiencia de las personas postulantes.

- La presentación de documentos no asegura una selección basada en méritos.

Incluso, en la actual legislatura se aumentó la nota para la entrevista de las personas candidatas de un 30 a un 55% del total, con lo cual el currículum y otros indicadores de valoración solo suman el 45% de la nota de presentación, con base en la cual se envía un listado reducido al plenario legislativo para su votación.

No se registran propuestas desde la cúpula judicial para abordar esta problemática. En el 2017, la Corte Suprema de Justicia creó un grupo de trabajo encargado de proponer reformas urgentes al mecanismo de selección de magistraturas (grupo n.º 1). En el 2020, las propuestas de este grupo fueron presentadas para su aprobación ante la Corte, y se aprobaron solo tres recomendaciones: mayor transparencia en los concursos, incremento de la edad mínima para postularse a 45 años e inclusión del criterio de género.

En los últimos años, el país ha sido objeto de tres intervenciones de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Independencia de Magistrados y Abogados, en las que se advirtió al país sobre esta problemática. La intervención más reciente ocurrió en el 2025, cuando la Relatora envió una nota al Estado costarricense solicitando explicaciones sobre el deterioro de la independencia del Poder Judicial (recuadro 3.3).

Cada año se realizan nombramientos o reelecciones de magistraturas en la Asamblea Legislativa. Desde 1989, en promedio, ocurren cuatro eventos de elección o reelección anuales, siendo al menos uno de estos eventos frecuente incluso en los años de menor actividad en este ámbito. A lo largo de los 35 años cubiertos por la base de datos de nombramientos de magistraturas (PEN, 2025d), se han efectuado 140 nombramientos. Sin embargo, entre el 2021 y el 2024, la tendencia promedio de cuatro elecciones anuales ha disminuido, lo cual indica que la Asamblea Legislativa ha nombrado a seis de los veintidós magistrados y magistradas en propiedad. En este período actualizado en la base de datos, se realizaron dos nuevos nombramientos y cuatro reelecciones de magistraturas propietarias (gráfico 3.2).

Los procesos de elección y reelección de magistraturas han recibido diferentes niveles de apoyo en las votaciones del Plenario Legislativo. De los seis nombramientos o reelecciones ocurridos en los últimos cuatro años, la reelección de Luis Porfirio Sánchez fue la que obtuvo el menor respaldo.

El magistrado Sánchez fue reelecto por un período adicional de 8 años, con una votación dividida de 25 votos a favor y 25 en contra en el Plenario Legislativo. Su reelección fue respaldada por diez diputados del PLN, siete del PUSC, seis de NR y dos independientes, a pesar de la oposición de 25 votos provenientes

▮ Recuadro 3.3

La ONU exige explicaciones a Costa Rica por amenazas a la independencia judicial

La Relatora Especial de la ONU, Margaret Satterthwaite, le solicitó al Estado costarricense explicaciones por el deterioro de la independencia judicial, debido a “presuntas interferencias” del Poder Legislativo, políticas de gobierno judicial y hostigamiento del Poder Ejecutivo. Esta situación, denunciada previamente por Acojud, genera preocupación internacional.

La Relatora menciona cuatro elementos concretos de preocupación:

- Reformas al régimen de pensiones judiciales (2017) por crear un esquema desigual.
- La Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que impuso recortes y limitaciones presupuestarias que afectan la lucha contra el crimen organizado.

- La Ley 10159 Marco de Empleo Público (2022), que podría otorgar facultades al Ejecutivo que interfieran con la administración judicial.
- Tensión y persecución hacia el Poder Judicial por parte del presidente Rodrigo Chaves desde mayo del 2022, mediante ataques verbales y cuestionamientos infundados.

La ONU pidió información sobre las medidas adoptadas para garantizar nombramientos judiciales conformes a normas internacionales y la independencia de los jueces y las juezas, así como para asegurar un entorno de trabajo seguro sin temor a amenazas o acoso.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Chacón, 2025.

del PPSD, FA, PLP y parte del PLN y el PUSC. Esta reelección generó controversia debido a diversas críticas sobre su desempeño y denuncias en su contra (May, 2024). En términos generales, las reelecciones más recientes indican que los cuestionamientos a las magistraturas propietarias son cada vez más frecuentes, aunque la rendición de cuentas no está reglamentada en el sistema, se ha convertido espontáneamente en un momento de valoración de la gestión.

En el Plenario Legislativo, la elección de una persona magistrada puede resolverse en una sola votación o requerir varias si no se alcanza la mayoría calificada de 38 votos. Entre 1989 y el 2024, de los eventos de elección registrados, 35 se resolvieron con una única votación, mientras que en 18 ocasiones fue necesario realizar más de una.

El tiempo transcurrido desde que la Corte Suprema comunica la vacante hasta que el Plenario Legislativo elige a quién ocupará el cargo de magistrado varía según el tipo de elección y la sala correspondiente. En promedio, el proceso de nombramiento tarda 229 días en una elección, mientras que en una reelección este plazo se reduce a 56 días, en función del plazo legal que se establece antes de que la persona magistrada quede electa automáticamente. Tanto en los procesos de elección como de reelección, los tiempos más cortos de nombramiento se registran en la Sala Constitucional, seguidos de la Sala Primera. En contraste, los plazos más largos se han observado en la Sala Segunda para las elecciones y en la Sala Tercera para las reelecciones (gráfico 3.3).

La mayor cantidad de nombramientos los ha documentado la Sala Constitucional, con un total de 46 eventos de elección y reelección. Cabe señalar que este órgano está compuesto por siete magistraturas, a diferencia de las otras salas, que tienen cinco. La nueva Asamblea Legislativa elegida en los comicios generales del 2 de febrero del 2026 tendrá la facultad de renovar catorce de las veintidós magistraturas de la Corte Suprema de Justicia, lo cual podría transformar la composición del Poder Judicial en el país (cuadro 3.1).

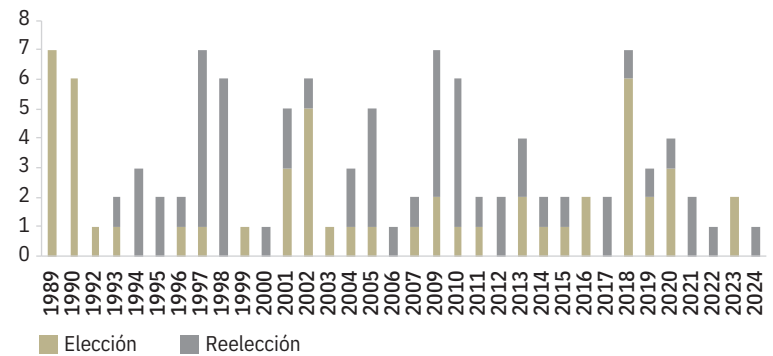
De la idoneidad de estos nombramientos depende el mantener una cúpula judicial independiente que funcione como contrapeso efectivo a los demás poderes cuando intenten sobrepasar el marco de la legalidad y que gestione el conglomerado judicial con mejores resultados de eficiencia y calidad de la justicia.

Un control constitucional más dividido y menos consultado por la Asamblea Legislativa

La Sala Constitucional es el órgano encargado de revisar, de manera preventiva y ex post, si las normas

Gráfico 3.2

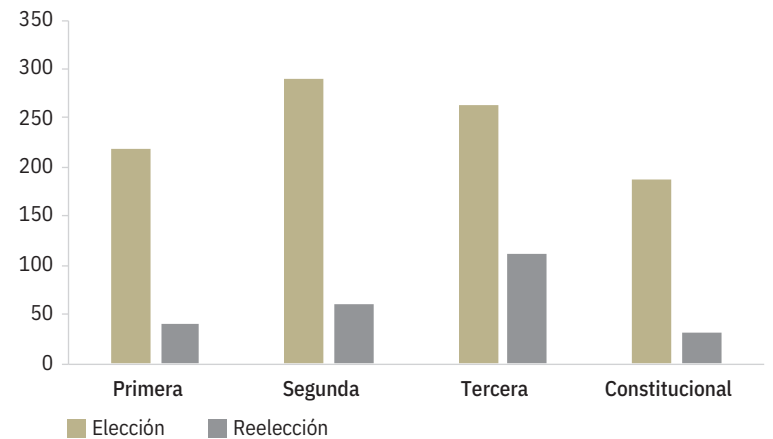
Total de nombramientos de magistraturas propietarias por tipo de evento



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de nombramientos de magistraturas del PEN.

Gráfico 3.3

Duración del proceso de nombramiento de magistraturas por sala, según tipo de evento. 1989-2024 (promedio en días)



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de nombramientos de magistraturas del PEN.

están acordes con la Constitución Política. Los criterios del órgano constitucional han detenido actos legislativos y del Ejecutivo, que suelen generar amplios debates. Cuando se encuentran vicios de constitucionalidad se producen tensiones entre los entes públicos y la Sala; por ende, con el Poder Judicial y la Corte Plena de la cual forman parte.

Los *Informes Estado de la Justicia* han dado seguimiento al dinamismo y enfrentamientos que se producen entre la Sala Constitucional y el Poder Legislativo

► Cuadro 3.1

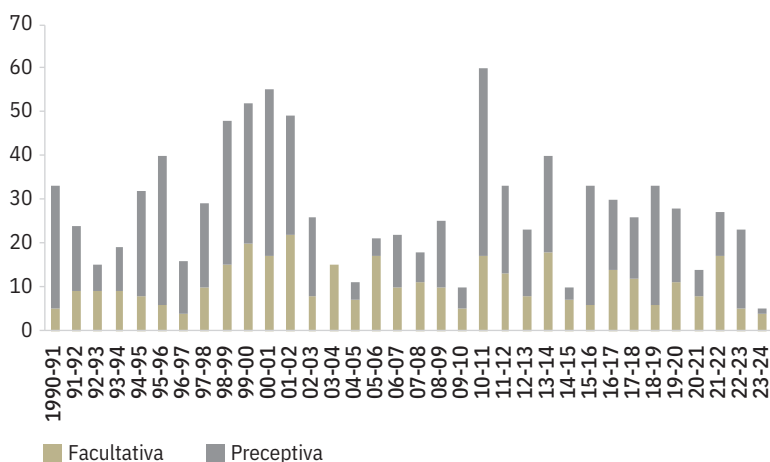
Magistraturas que deberán ser reelegidas o sustituidas por el nuevo Congreso

Sala	Nombre	Vencimiento
Sala Primera	Damaris Vargas Vázquez	15 de enero del 2028
	Iris Rocío Rojas Morales	5 de mayo del 2030
Sala Segunda	Julia Varela Araya	16 de septiembre del 2026
	Jorge Enrique Olaso Álvarez	14 de noviembre del 2026
	Roxana Chacón Artavia	20 de noviembre del 2026
	Orlando Aguirre Gómez	12 de enero del 2029
Sala Tercera	Patricia Solano Castro	6 de noviembre del 2026
	Gerardo Rubén Alfaro Vargas	10 de diciembre del 2027
	Sandra Zúñiga Morales	15 de enero del 2028
Sala Constitucional	Jorge Araya García	31 de octubre del 2026
	Paul Rueda Leal	26 de junio del 2027
	Anamari Garro Vargas	12 de febrero del 2028
	Fernando Cruz Castro	18 de octubre del 2028
	Luis Fernando Salazar Alvarado	3 de diciembre del 2029

Fuente: Elaboración propia con datos de Madrigal, 2025.

► Gráfico 3.4

Total de consultas previas de constitucionalidad por tipo, según legislatura de ingreso



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

en el ejercicio previo del control de la constitucionalidad, así como con el Ejecutivo por la vía de las acciones de inconstitucionalidad contra sus actos.

A partir de dos bases de datos propias del *Informe Estado de la Justicia* se actualizan las tendencias del control de constitucionalidad (previo y posterior) en las siguientes secciones.

Menos consultas previas de constitucionalidad, más demoras en la Sala Constitucional

El control constitucional a *priori* tiene como objetivo determinar de manera preventiva si una norma que aún no ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa es compatible con la Constitución Política. Las consultas previas de constitucionalidad se dividen en dos tipos: i) preceptivas u obligatorias, en materias que la Constitución establece como tales, por ejemplo, convenios internacionales, tratados, reformas constitucionales y modificaciones a la Ley de la Jurisdicción Constitucional; y ii) facultativas o voluntarias, solicitadas por un grupo mínimo de diez diputados para revisar cualquier proyecto de ley que pueda tener implicaciones constitucionales. Este mecanismo también representa una forma en la que el Poder Judicial interviene en la formación de las normas, lo cual genera tensiones con los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En el *Primer Informe Estado de la Justicia* se concluyó que este control previo no obstaculiza ni retrasa el debate parlamentario, sino que actúa como un filtro efectivo para detectar posibles vicios constitucionales antes de que las leyes sean aprobadas y publicadas. Sin embargo, se identificaron casos excepcionales en los que un mismo proyecto de ley fue enviado hasta cinco veces a consulta previa, lo cual causó retrasos adicionales.

En este *Informe*, no se observaron cambios sustanciales en el alcance o la importancia del control de constitucionalidad previo en el sistema político costarricense, ni en los actores que comúnmente lo solicitan. No obstante, se constató una menor actividad en su utilización, tanto de la Asamblea Legislativa, que envía menos solicitudes, como de la Sala Constitucional, que ha señalado menos vicios constitucionales y ha aumentado los tiempos de resolución, especialmente en las dos últimas legislaturas (2022-2024).

La información recopilada para la base de datos de consultas previas de constitucionalidad (PEN, 2025c) revela que, entre 1990 y el 2024, la Asamblea Legislativa tramitó un total de 945 consultas legislativas de constitucionalidad (gráfico 3.4). De estas, 582 fueron preceptivas y 363 facultativas, tendencia que ya se había señalado en el *Informe Estado de la Justicia* 2022. La actual composición de la Asamblea Legislativa ha

profundizado la tendencia a la disminución de las consultas previas enviadas a la Sala Constitucional, particularmente en la segunda legislatura (de mayo del 2023 a abril del 2024), que ha registrado la menor cantidad de consultas desde la creación de la Sala Constitucional (cinco en total).

Durante el período 2014-2024, más de la mitad de las consultas realizadas (58,4%) estuvieron relacionadas con el derecho internacional, el medioambiente y los derechos humanos. El resto de las consultas abarcó una variedad de temas, como el trabajo, las finanzas y el régimen político. En el ámbito del derecho internacional, el 44,2% de las consultas se centraron en cuestiones vinculadas a la política exterior, el comercio y la cooperación internacional. En relación con el medioambiente, las consultas abordaron temas como el uso de los recursos naturales, la pesca, el bienestar animal y la regulación de sectores económicos específicos. Por último, en el ámbito de los derechos humanos, se trataron temas como el acceso a los servicios básicos, la protección social y diversas reformas legales en áreas como la educación, la paz, la seguridad y los derechos de grupos específicos, como las personas mayores y las habitantes del Caribe Sur.

Dado que las consultas previas se realizan después de que la Asamblea Legislativa aprueba un proyecto de ley en primer debate, este proceso está directamente vinculado con el aumento en la producción legislativa en los últimos años. Según el *Informe Estado de la Nación 2024*, “en la legislatura estudiada (mayo de 2023 a abril de 2024), se aprobó un total de 120 nuevas leyes: un aumento de 22 respecto a la legislatura anterior. De este total, la mitad (59 leyes) son sustantivas y 61 pertenecen a otras categorías, de acuerdo con la tipología que tradicionalmente emplea el *Informe* para clasificarlas. Se trata de la cuarta legislatura con más leyes sustantivas aprobadas desde el cuatrienio 1986-1990” (PEN, 2024).

Aunque el promedio de consultas ha disminuido en los últimos años, se mantiene la tendencia de un aumento en el tiempo que la Sala Constitucional dedica a resolverlas. El plazo para responder se debe a la cantidad de otros asuntos que debe atender. Sin embargo, según el artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la Sala no debe exceder el término de un mes para resolver las consultas previas.

Entre 1990 y el 2024, el 49,3% de las consultas facultativas y el 16% de las consultas preceptivas superaron el plazo legal establecido, con tiempos máximos de hasta 232 (Ley para el Aprovechamiento Sostenible de la Pesca de Camarón en Costa Rica, expediente legislativo n° 21.478) y 198 días (Aprobación del acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación

pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), expediente legislativo n° 21.245), respectivamente, desde que la Secretaría de la Sala recibió la consulta hasta su resolución. Esta tendencia al aumento en los tiempos de resolución se mantiene, como se señaló en el *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. Además, más de la mitad de los proyectos con vicios de constitucionalidad y votos salvados (sin consenso) superaron el plazo legal.

En las dos últimas legislaturas (2022-2024), se presentó un aumento en la duración de las resoluciones. Por ejemplo, el 77,8% de las consultas facultativas y el 26,3% de las preceptivas superaron el plazo establecido por ley. Asimismo, más del 60% de los proyectos con vicios de constitucionalidad y votos salvados superaron dicho plazo.

La resolución de consultas previas ha sido un tema de debate dentro de la Sala Constitucional, ya que las votaciones unánimes son poco frecuentes. En las últimas diez legislaturas (2014-2024), casi el 50% de las resoluciones con vicios se resolvieron por unanimidad, pero la mayoría de estas no implicaron un consenso pleno, pues incluyeron “notas separadas” de alguna magistratura.

Este patrón varía según el tipo de consulta, siendo las preceptivas las que frecuentemente se resuelven por unanimidad (69,2% de las veces), con vicios de forma; es decir, violaciones al procedimiento legislativo (gráfico 3.5b). En cambio, en las consultas facultativas, solo el 39,1% de las resoluciones fueron unánimes, y el 43,5% de los vicios se refería a temas de fondo, especialmente en cuestiones de presupuesto público y trabajo, sin importar su votación (gráfico 3.5a).

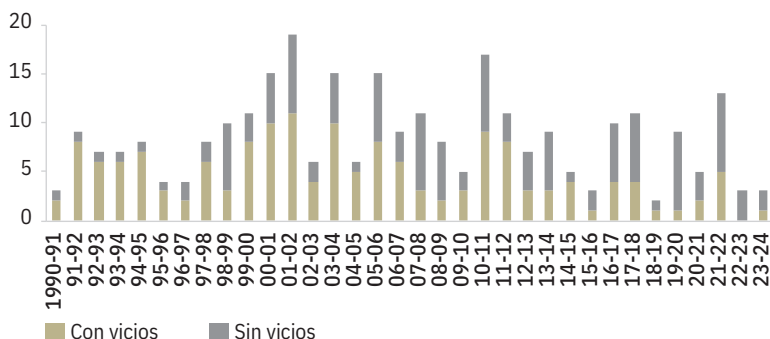
Al analizar el período 1990-2024, se observa que la Sala Constitucional dictamina cada vez menos vicios en los proyectos de ley consultados. En total, de las 857 consultas evacuadas, el 26,7% presentaron vicios, y este porcentaje ha disminuido a su nivel más bajo en las dos últimas legislaturas, en las que solo 3 de las 25 consultas evacuadas presentaron vicios, todos relacionados con reformas constitucionales. Estos casos son pocos, pero de gran importancia por la naturaleza de los proyectos.

De acuerdo con el artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, otras entidades pueden presentar consultas facultativas. La Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la Contraloría General de la República (CGR) pueden solicitar consultas previas cuando se trate de proyectos de ley que afecten su organización o funcionamiento. La Defensoría de los Habitantes (DHR) también puede presentar consultas previas si considera que un

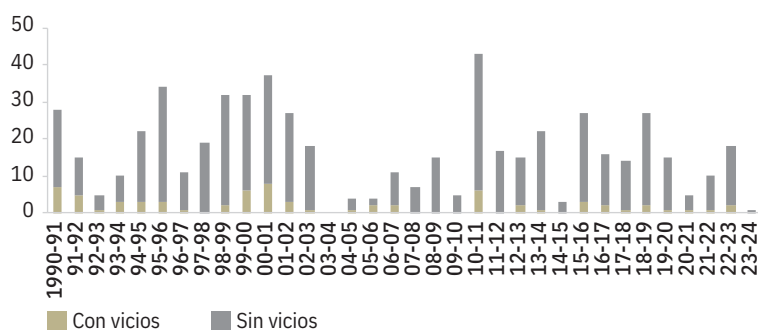
Gráfico 3.5

Total de consultas evacuadas por la Sala Constitucional, por tipo de consulta y de resultado, según legislatura de ingreso

a) Facultativa



b) Preceptiva



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

Recuadro 3.4

Impacto de la Sala Constitucional en los ajustes electorales de 2024: paridad y reelección definieron el escenario municipal

Con la actualización de la base de datos de acciones de inconstitucionalidad, se destacó el papel clave que desempeñó la Sala Constitucional en los ajustes electorales de la contienda política municipal del 2024, a través de dos resoluciones de gran impacto:

1. Resolución n° 002951-2023: esta establece la aplicación de la paridad en las ternas de candidaturas, tanto a nivel vertical como horizontal. Se interpretó que, además de la alternancia en las listas, era necesario cumplir con un requisito del 50% de representación de cada sexo en la totalidad de las ternas.
2. Resolución n° 029648-2022: a través de la base de datos de consultas previas, también fue posible analizar esta resolución, que validó la constitucionalidad de la “Ley que limita la reelección indefinida de las autoridades locales”. La Sala determinó que esta restricción es constitucional, dado que responde a una necesidad social imperiosa, como lo es la alternancia en el poder. Esta medida está en línea con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las observaciones electorales de la OEA del 2016.

La implementación de la paridad vertical y horizontal de la Sala Constitucional impidió que dos partidos políticos, *Aquí Costa Rica Manda* y *Pueblo Soberano*, pudieran postularse para la alcaldía y sindicaturas en el 2024, aunque sí les fue permitida la participación en las candidaturas a regidurías. Por su parte, la ley de no reelección, revisada por la Sala, ocasionó que 46 alcaldes no pudieran aspirar a un nuevo período, mientras que 23 de los 30 que sí tenían derecho a reelección, lo lograron.

Estas resoluciones, de gran relevancia para las reglas electorales, contribuyeron a la configuración de un escenario electoral extremadamente complejo, que se convirtió en uno de los más desafiantes de la historia del país. En este proceso, se registraron 161 partidos políticos (34 nacionales, 22 provinciales y 105 cantonales), y se incorporaron nuevos cantones, lo que elevó a 84 el número total de cantones y a 6.212 el de puestos de elección popular.

Fuente: Elaboración propia con datos de Villarreal, 2024.

proyecto de ley vulnera algunos derechos fundamentales. Un ejemplo reciente de esto fue el proyecto “Ley Jaguar”, el cual la Asamblea Legislativa envió inicialmente a consulta y la Sala Constitucional lo rechazó, luego otras entidades como el TSE y la CGR lo reenviaron.

Esta sección muestra que, aunque el número de proyectos de ley enviados a consulta ha disminuido, y también se reduce la cantidad de vicios detectados, la intervención de la Sala Constitucional sigue siendo relevante para elaborar leyes, especialmente en lo relacionado con el control previo de constitucionalidad. A futuro, dos temas clave que requieren seguimiento son la división interna de las magistraturas y el aumento de los plazos en este tipo de votaciones, lo que podría deberse tanto a la alta complejidad de los proyectos como a la falta de prioridad para resolverlos dentro de los plazos establecidos.

Aumento de los votos divididos en el control constitucional a posteriori

Ninguna normativa reciente de alto perfil aprobada por el Ejecutivo y el Legislativo ha estado exenta del escrutinio de constitucionalidad de la Sala Cuarta; esto, en ocasiones, ha requerido suspender su aplicación, modificarla o incluso abandonarla (recuadro 3.4). En este contexto, la presente edición del *Informe* no reporta deterioro en la fortaleza del mecanismo de control constitucional a *posteriori*, independiente y oportuno, que sigue siendo, al igual que el control a *priori*, un pilar fundamental del sistema democrático

costarricense. No obstante, se han registrado cambios en la dinámica y el ejercicio de este mecanismo.

Durante el último quinquenio (2019-2023), los poderes Ejecutivo y Legislativo aprobaron leyes que generaron, en varios casos, intensos conflictos sociales y políticos, así como una amplia judicialización. La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la Ley de Huelgas, el reglamento de la Ley Nacional de Vacunación y la obligatoriedad de la vacuna contra la COVID-19, y la Ley de empleo público son solo algunos ejemplos de las normativas que originaron las más de 6.250 acciones de inconstitucionalidad registradas en la base de datos de acciones de inconstitucionalidad (PEN, 2025a; gráfico 3.6). En el 2023, el 46,6% de estas acciones se dirigieron contra leyes, el 28,2% contra instrumentos institucionales (como directrices, resoluciones, reglamentos, circulares, normativa interna de colegios profesionales, acuerdos directivos, convenciones colectivas y estatutos de partidos políticos), el 13,2% contra actos del Poder Judicial (incluyendo la jurisprudencia de las diferentes Salas del Poder Judicial, resoluciones de tribunales y procesos penales), el 6% contra decretos ejecutivos y el 6% restante contra otros tipos de actos recurridos.

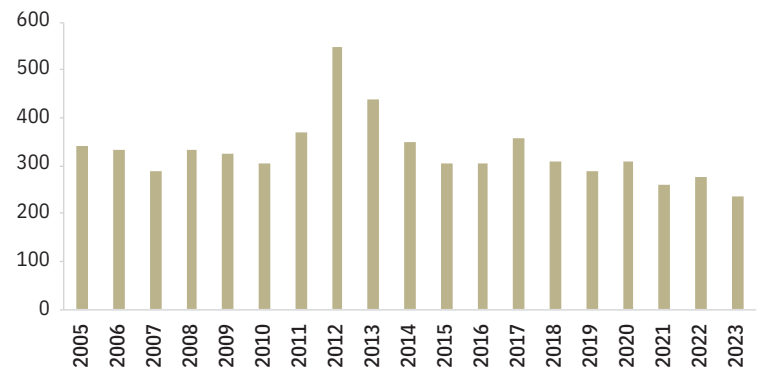
La proporción de acciones de inconstitucionalidad que han sido declaradas con lugar o parcialmente con lugar por la Sala Constitucional ha sido históricamente baja, con un promedio anual de alrededor del 8,2%. Sin embargo, en el 2023 esta cifra disminuyó al 4,3%. En términos generales, esto significa que más de nueve de cada diez acciones interpuestas son rechazadas por diversos motivos. No obstante, esta proporción varía según el tipo de asunto. Por ejemplo, durante el quinquenio 2019-2023, el Programa Estado de la Nación registró 1.363 acciones de inconstitucionalidad y observó una mayor tasa de aceptación en los asuntos relacionados con el trabajo (24%).

A largo plazo, se ha experimentado un aumento en la proporción de resoluciones con votos divididos; es decir, aquellas en las que los siete miembros de la Sala no se ponen de acuerdo, y uno, dos o incluso tres se separan de la opinión mayoritaria. Entre el 2005 y el 2023, el 15,3% de las resoluciones tuvieron votación dividida; sin embargo, en el 2022 esta cifra alcanzó un 25,1%, el nivel más alto en la historia (gráfico 3.7). Este aumento en los votos divididos sugiere que los cambios en la composición de la Sala podrían impactar su jurisprudencia, pues una o dos personas pueden influir significativamente en la decisión final del tribunal.

Uno de los efectos previstos del incremento de resoluciones con votación dividida es el aumento del tiempo necesario para la deliberación de los casos. De hecho, esta tendencia ya se ha observado: en el

Gráfico 3.6

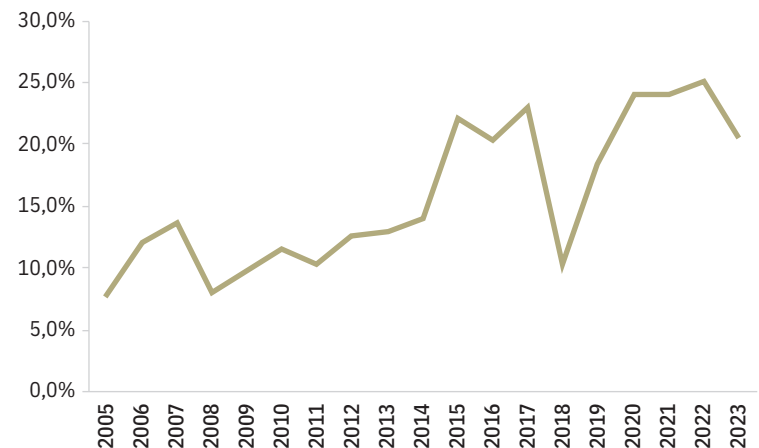
Total de acciones de inconstitucionalidad por año de votación



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de acciones de inconstitucionalidad del PEN.

Gráfico 3.7

Tendencia en las acciones de inconstitucionalidad que registran votos divididos^{a/}



a/Corresponde al porcentaje de acciones de inconstitucionalidad en las que se registró una votación diferenciada a partir de las normas impugnadas; es decir, aquellas en las que las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el accionante fueron resueltas de dos o más formas distintas.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de acciones de inconstitucionalidad del PEN.

Gráfico 3.8

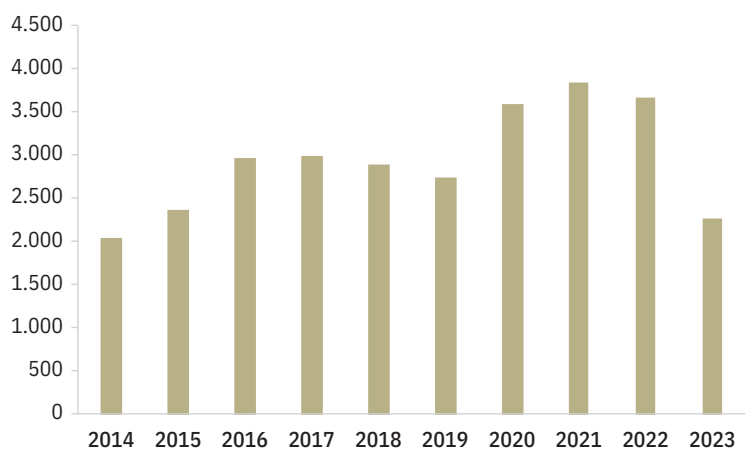
Duración en la resolución de las acciones de inconstitucionalidad aceptadas para revisar por el fondo (promedio en días)



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de acciones de inconstitucionalidad del PEN.

Gráfico 3.9

Total de noticias sobre el Poder Judicial por año



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de cobertura mediática del PEN.

2022 y el 2023, el promedio de duración de las acciones aceptadas para revisión fue de 690 y 541 días, respectivamente (gráfico 3.8). Sin embargo, los plazos de resolución varían de forma considerable. En el 2023, el tiempo para resolver las acciones de inconstitucionalidad osciló entre 5 y 2.150 días. Durante ese año, dos de las acciones tardaron más de cuatro años en resolverse:

el Estatuto de Personal del Instituto Costarricense de Electricidad (n° 5817 del 18 de diciembre del 2007), que tomó 5,9 años, y la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Cañas, se demoró 4,5 años.

El aumento de los votos divididos y la extensión de los plazos de resolución presentan nuevos desafíos para la eficacia del mecanismo de control constitucional, un componente clave del sistema de pesos y contrapesos de la democracia costarricense. Esto resulta especialmente relevante en casos que requieren intervención urgente frente a acciones inconstitucionales evidentes de un poder del Estado, pues la ciudadanía podría esperar hasta cuatro años para una sentencia que detenga actos o normas que amenazan con debilitar instituciones y derechos.

Aumenta la exposición mediática del Poder Judicial

Según la base de datos de cobertura mediática del Poder Judicial (PEN, 2025b), entre el 2014 y el 2023 se publicaron un total de 29.232 noticias. Desglosadas por año, el número de noticias aumentó de 2.045 en el 2014 a 2.263 en el 2023 (gráfico 3.9), lo cual refleja un crecimiento del 10,7%. Este incremento está vinculado con el crecimiento de la inseguridad ciudadana y el papel del OIJ y del Ministerio Público. Además, se ha aumentado la cobertura de ciertos delitos que antes estaban invisibilizados, como los femicidios, los casos de corrupción y nuevas formas de persecución a la ciudadanía, por ejemplo, los ajustes de cuentas, el narcomenudeo y los créditos “gota a gota”. En particular, durante el período analizado, los casos relacionados con el Poder Judicial que lograron una mayor difusión fueron el caso Cochinilla, el femicidio de María Luisa Cedeño y el caso Cementazo, con 145, 114 y 97 noticias, respectivamente.

En términos de áreas de cobertura, la mayor parte de la atención se centró en informar sobre las actividades rutinarias del Poder Judicial, como procedimientos, sentencias y otros temas administrativos, los cuales representaron el 90,7% del total. El resto de las publicaciones se distribuyó entre valoraciones externas, gestión interna, reclamos y procesos de nombramientos de altos cargos, entre otros.

Junto con el aumento en la cantidad de noticias, se ha registrado un crecimiento sostenido en la proporción de reportes en la sección de sucesos. A lo largo del período analizado, el 81,8% de las noticias se publicaron en esta sección, lo cual refleja el enfoque sensacionalista y de entretenimiento característico de muchas de las noticias sobre temas judiciales. Las notas de opinión, por su parte, representaron menos del 3% de las publicaciones. Sin embargo, en el 2017 y

el 2020 se registraron 279 y 102 artículos de opinión, respectivamente; esto representa el 46,5% del total. Este crecimiento se debió principalmente a eventos coyunturales que involucraron a altos mandos del Poder Judicial, como la destitución de personas magistradas y escándalos de corrupción. Esto subraya la relevancia de la gestión comunicativa del Poder Judicial, dado que los temas relacionados con “eventos críticos” tienen un alto impacto mediático y afectan la percepción pública del sistema judicial.

Aunque la cobertura sobre el Poder Judicial abarca diversas áreas (gráfico 3.10), la mayoría de las publicaciones se centraron en asuntos penales, con un 82,8% de la cobertura. Este fenómeno refleja la persistente fascinación de los medios por los casos judiciales de alta carga emocional, por ejemplo, los femicidios y los casos de corrupción, así como otros temas relacionados con la inseguridad y la violencia. Este fenómeno ha sido ampliamente discutido en la literatura especializada, la cual sugiere que los delitos tienen un atractivo sensacionalista, y esto explica la frecuencia con que los medios los cubren (Varona, 2011).

La mayoría de las noticias publicadas entre el 2014 y el 2018 mantuvieron un enfoque neutral, lo cual refleja que medios como Diario Extra, La Nación y Semanario Universidad se limitaron a informar sobre los hechos sin adoptar una postura clara (gráfico 3.11). Las noticias con enfoque negativo ocuparon el segundo lugar, aunque fueron mucho menos frecuentes que las neutrales. Esto sugiere que, cuando los medios optan por un enfoque no neutral, recurren a fuentes que perciben al Poder Judicial de manera negativa, ya sea por su deficiencia o por el impacto directo en las personas afectadas, con el fin de hacer las noticias más atractivas.

Dentro de las noticias con enfoque negativo, las relacionadas con el OIJ y el Ministerio Público fueron las más comunes, lo cual refleja críticas a su eficiencia o falta de ella. En cambio, las noticias con enfoque positivo destacaron principalmente la labor de la Sala Constitucional. Esto evidencia que este tribunal está mejor posicionado en comparación con otras ramas del Poder Judicial.

En cuanto a la valoración de las magistraturas y las fiscalías, se observó que estas entidades recibieron las críticas más negativas. En cuanto a las personas fiscales, las críticas se centraron en el volumen de trabajo y la efectividad del Ministerio Público. Cuando esta institución no cumplía adecuadamente con sus funciones, las personas funcionarias eran responsabilizadas. Por el contrario, cuando realizaban bien su trabajo, se les reconocía, aunque en menor medida. En lo concerniente a las magistraturas, estas son vistas como la represen-

► Gráfico 3.10

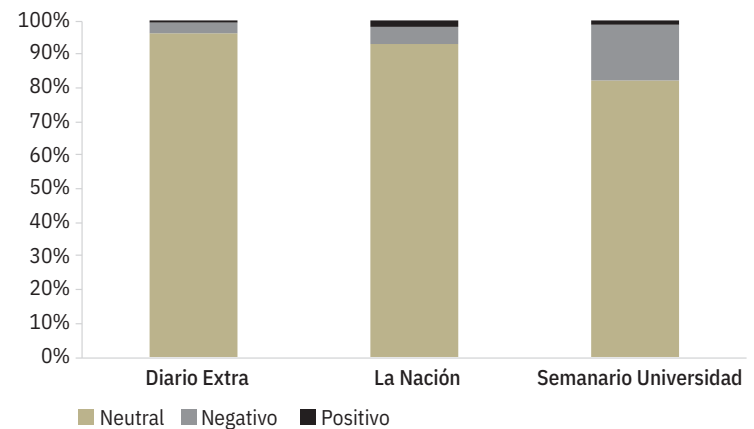
Distribución de noticias sobre el Poder Judicial por tema. 2014-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de cobertura mediática del PEN.

► Gráfico 3.11

Distribución de noticias sobre el Poder Judicial, por periódico, según tipo de direccionalidad. 2014-2023

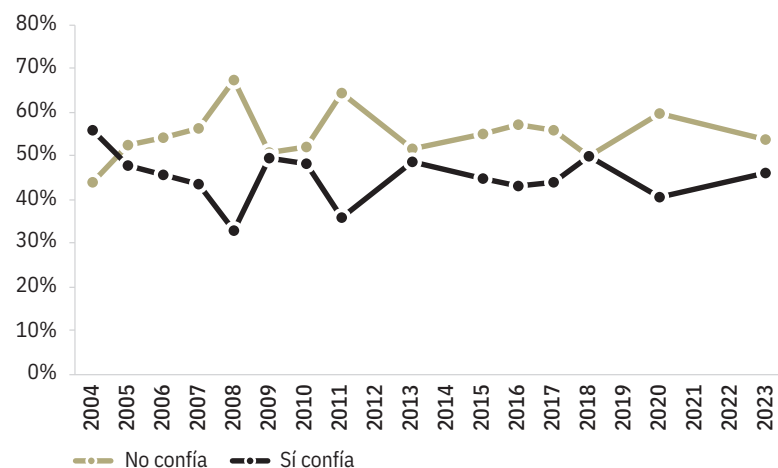


Fuente: Elaboración propia con datos de la base cobertura mediática del PEN.

tación de la Corte Suprema, por lo que sus decisiones impactan directamente en la percepción pública de la institución. En general, las magistraturas de mayor prestigio recibieron una valoración positiva, pues la ciudadanía percibe que la Corte realiza un buen trabajo.

► Gráfico 3.12

Tendencia en el nivel de confianza ciudadana en el Poder Judicial en Costa Rica



Fuente: Sáenz y Ovares, 2025; con datos de la Corporación Latinobarómetro, 2023.

En resumen, el análisis de la cobertura mediática que presenta al Poder Judicial es relevante porque los medios de comunicación tienen el poder de moldear la opinión pública al resaltar ciertos temas, enfoques y actores dentro del sistema judicial. La predominancia de temas penales y sucesos sensacionales contribuye a una percepción del Poder Judicial como un sistema con problemas de eficacia. Además, las críticas a ciertos órganos, como el OIJ y el Ministerio Público, también influyen negativamente en la confianza pública.

Problemas de desempeño afectan confianza ciudadana en el Poder Judicial

La legitimidad del sistema judicial frente a la ciudadanía es clave, por lo que la confianza en el sistema judicial adquiere relevancia. Los poderes judiciales no solo deben ser imparciales y eficientes, sino también ser percibidos como tales por la ciudadanía. La percepción pública positiva favorece que las decisiones judiciales se acaten y respeten, y el Estado de Derecho en general, y los poderes judiciales en particular, se sostengan como contrapesos del poder frente a amenazas (Sáenz y Ovares, 2025).

De acuerdo con esta perspectiva, y según Botero (2020), estudiar la confianza pública en las

instituciones judiciales es importante para entender cuándo y cómo los tribunales pueden desempeñar un papel activo como parte del sistema de pesos y contrapesos del sistema político. Lo anterior, porque al ejercer un poder de veto sobre decisiones gubernamentales o del Poder Legislativo, las cortes pueden tomar decisiones judiciales impopulares, que incluso contradicen la opinión pública de las mayorías. En este contexto, gozar de niveles altos de legitimidad -confianza pública- “bajo ciertas condiciones, [puede] facilitar la aceptación de fallos que, al menos en un comienzo, entran en controversia con parte del público y pueden también brindar a la corte peso vis a vis las ramas del poder público elegidas popularmente” (Botero, 2020). En otras palabras, la confianza pública puede convertirse en un recurso clave para que los poderes judiciales puedan ejercer sus funciones en democracia (Ibid.).

Las dos secciones siguientes presentan la evolución de la cobertura mediática del Poder Judicial, como tema relevante ya que constituye una de las principales fuentes que alimentan las percepciones ciudadanas de la institución, las cuales se detallarán en la segunda sección.

Poder Judicial arrastra un problema de confianza ciudadana¹

Después de una caída de 10 puntos porcentuales en la confianza ciudadana en el Poder Judicial entre el 2018 y el 2020 (PEN, 2022), las mediciones más recientes muestran una recuperación modesta de este indicador. Entre el 2020 y el 2023, la confianza en el Poder Judicial aumentó 5,7 puntos porcentuales. En el año 2020 tan solo un 40,4% de la ciudadanía expresó confianza, lo que corresponde al segundo peor registro de la década. Sin embargo, para el año 2023 este dato aumentó a 46,1% y la desconfianza se redujo a 53,9% (estaba en 59,6% en el 2020). Si bien esta variación no revierte la tendencia predominante, sugiere una relativa mejoría (gráfico 3.12).

En todo el mundo, los poderes judiciales enfrentan un contexto actual de desconfianza hacia las instituciones públicas (Corporación Latinobarómetro, 2023 y 2024) y de declive y erosión de las democracias (Levitsky y Ziblatt, 2018). En este escenario, los tribunales han pasado a ocupar un lugar central en los debates sobre cómo pueden contribuir a sostener las democracias o, por el contrario, socavarlas (Botero et al., 2022; Ríos, 2022; Aguiar, 2023 y 2024; Gamboa et al., 2024).

¹ Se elaboró a partir de extractos de una ponencia más detallada de Sáenz y Ovares, 2025.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CONFIANZA CIUDADANA** véase Saénz y Ovares, 2025, en www.estadonacion.or.cr

En las últimas décadas, los poderes judiciales de América Latina, y especialmente las cortes supremas y constitucionales, “dejaron atrás décadas de subordinación e irrelevancia para convertirse en actores políticos cruciales en toda la región” (Botero et al., 2022). Al ejercer su función jurisdiccional, han actuado como árbitros entre los poderes del Estado, han frenado el abuso de poder en el Gobierno, resuelto disputas sobre políticas públicas y han hecho valer y ampliar los derechos civiles, políticos y socioeconómicos de la población (Botero et al., 2022). A medida que los tribunales se convirtieron en actores políticos influyentes, también han sido objeto de cuestionamientos y presiones indebidas (Ríos, 2022; Botero et al., 2022; Aguiar, 2023 y 2024).

Con base en datos de la Corporación Latinobarómetro (2023), el promedio latinoamericano de la confianza en el Poder Judicial es bajo, pues tan solo un 30,1% de la población expresa tener “mucho” o “algo” de confianza. Estos datos evidencian un contexto generalizado de poca credibilidad en el Poder Judicial en América Latina, aunque con variaciones significativas entre países (gráfico 3.13).

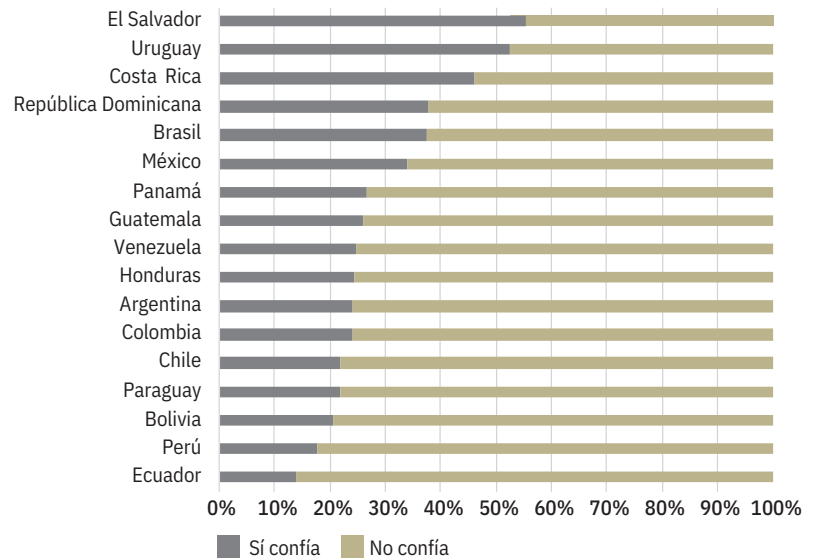
Los países con mayores niveles de confianza son El Salvador, donde más de la mitad de la población expresa confianza (55,3%) y Uruguay, con un 52,5%. Por el contrario, en Perú y Ecuador los niveles son muy bajos: solo un 17,7% y 13,9% de la población, respectivamente.

En el contexto latinoamericano cabe destacar que Costa Rica presenta uno de los niveles más altos de confianza pública en el Poder Judicial. En ese año, un 11% de la población costarricense indicó tener “mucho confianza” y un 35% “algo de confianza”, esto representa un total de 46,1% de confianza. Este dato ubica al país por encima del promedio regional y está entre los tres países con mayor nivel de confianza en la región.

Sin embargo, cinco de cada diez personas encuestadas indicaron una valoración negativa (53,9%), es decir, más de la mitad de la población desconfía del Poder Judicial. Este dato sugiere que, aunque el país goza de uno de los mayores niveles de confianza ciudadana en términos comparativos con otros países de la región, la credibilidad en el Poder Judicial no encuentra respaldo en una parte significativa de la ciudadanía

► Gráfico 3.13

Distribución del nivel de confianza ciudadana en el Poder Judicial, según país. 2023



Fuente: Saénz y Ovares, 2025; con datos de la Corporación Latinobarómetro, 2023.

costarricense. Este dato es de relevancia en un contexto nacional marcado por la inseguridad, la cual se ha consolidado como una de las principales preocupaciones de la ciudadanía (CIEP-UCR, 2025).

El análisis de la serie histórica, en el período 2004-2023, muestra que los niveles de confianza ciudadana en el Poder Judicial en Costa Rica han sido fluctuantes. Durante ese período de casi dos décadas, la cantidad de personas que afirman confiar en la institución, expresada en porcentajes, oscilan entre el 32,8% en el año 2008 y un máximo del 55,9%, en el año 2004.

A lo largo de un período considerable -en dieciocho de los veinte años analizados-, la desconfianza ciudadana superó a la confianza, con solo una excepción: el año 2004, cuando se obtuvo el valor más alto de confianza y nunca se recuperó. Los años 2008 y 2011 registraron los mayores picos de desconfianza, con un 67,2% y un 64,3%, respectivamente.

No se presenta una tendencia sostenida de incremento o deterioro a lo largo del tiempo estudiado, lo cual significa que la legitimidad de la institución posiblemente está sujeta a vaivenes contextuales y coyunturales. En otras palabras, no se ha logrado un respaldo sostenido en la opinión pública en términos de confianza hacia el Poder Judicial. En esta línea, tal y como lo ha señalado el *Informe Estado de la Justicia* en ediciones previas, uno de los elementos contextuales

más relevantes que ha atravesado al Poder Judicial en los últimos años es la intensificación del proceso de judicialización de la política. Esto hace referencia a un protagonismo en el campo político del Poder Judicial y esta dinámica se ha visto intensificada por diversos escándalos de alto perfil político, en los que están involucradas personas de los supremos poderes de la República, representantes electos por la ciudadanía y personas funcionarias públicas de carrera.

La legitimidad de los poderes judiciales en las democracias es un elemento crucial para su funcionamiento efectivo, particularmente en el caso de los tribunales de mayor jerarquía o “altas cortes”, como la Sala Constitucional de Costa Rica. Estas cortes desempeñan un papel activo en el sistema de pesos y contrapesos del sistema político, al ejercer control en las decisiones tanto del Ejecutivo como del Legislativo, e incluso de otros actores poderosos, y tutelar los derechos fundamentales (Helmke y Ríos, 2010; Botero 2020).

En este sentido, es importante recordar que la Sala Constitucional, como han señalado diversos *Informes del Estado de la Justicia*, tiene la misión de “garantizar la dignidad, las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”. Además, la Sala Constitucional actúa como un actor de veto en decisiones ejecutivas y legislativas, y con frecuencia debe resolver controversias que pueden ir en contra de la opinión pública mayoritaria y de gobiernos populares. Estas decisiones, como bien se indicó en párrafos previos, al ser potencialmente impopulares, requieren de un respaldo social significativo para ser respetadas y acatadas, justamente en este respecto la percepción positiva de la ciudadanía tiene el potencial de ser un pilar de apoyo para la corte: la legitimidad con la que cuenta frente a la ciudadanía es clave (Botero 2020; Ríos, 2022).

Sin embargo, los datos recientes de la encuesta del CIEP (CIEP-UCR, 2024) de septiembre de ese año indican que la confianza de la ciudadanía hacia la Sala Constitucional no es sólida, dado que solo el 38,2% de la población costarricense se muestra “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con la confianza en esta alta corte, mientras que el 49,9% expresa “desacuerdo”. Esta percepción crítica plantea desafíos significativos para mantener y fortalecer la legitimidad de la Sala Constitucional, lo cual evidencia una falta de reserva de apoyo que podría afectar su capacidad para cumplir su función como árbitro imparcial, como contrapeso de los otros poderes y garante de derechos en el marco de un Estado de Derecho.

Mayoría respalda independencia del Poder Judicial con fuertes críticas a su desempeño

Los datos de la encuesta del CIEP (CIEP-UCR, 2024) evidencian percepciones ciudadanas sobre el sistema judicial costarricense, que permiten explorar cómo la ciudadanía costarricense percibe y valora la administración de la justicia en distintos aspectos clave para su legitimidad y funcionamiento en una democracia.

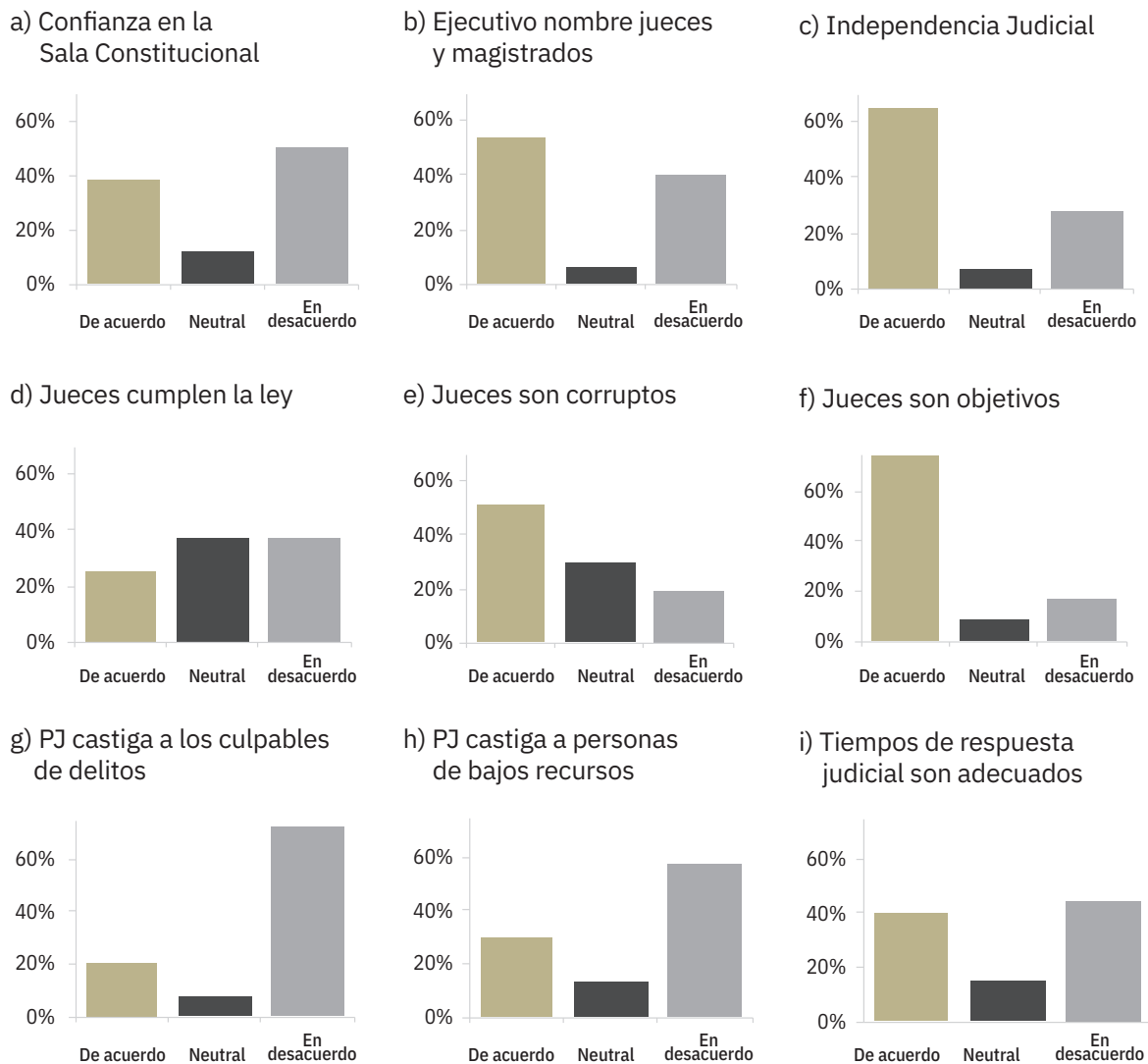
Uno de los aspectos centrales es la independencia judicial, la cual es un tema central en la disolución sobre la legitimidad y la valoración del desempeño de los poderes judiciales. La literatura especializada la define como la capacidad de los jueces y las juezas, así como la cualidad del proceso de toma de decisiones en las judicaturas, para actuar sin interferencias indebidas por parte de actores externos, tales como el Poder Ejecutivo, el Legislativo y otros actores con capacidad de influencia (Pozas y Ríos, 2022). La independencia judicial implica que las judicaturas deben resolver los casos y tomar las decisiones judiciales con base en criterios jurídicamente relevantes —como los hechos del caso y la ley aplicable—, sin que ninguna autoridad externa, interna o poder político influya de manera indebida en su decisión.

En este respecto, la percepción ciudadana sobre la independencia judicial es crucial para mantener la legitimidad y credibilidad del sistema de justicia, pues refuerza la imparcialidad de sus decisiones y su papel como garante del Estado de Derecho. En este sentido, un 64,4% de las personas encuestadas está de acuerdo con la afirmación de que “las decisiones de las y los jueces deben ser independientes del Poder Ejecutivo y del Legislativo”. Este dato refleja una expectativa de autonomía judicial, la cual parece estar instalada en la percepción ciudadana.

Sin embargo, esta expectativa del principio de independencia judicial convive con una tensión importante: la percepción de que el Poder Ejecutivo debería tener la facultad de nombrar a las personas juezas y magistradas. Un 54,0% de las personas encuestadas está de acuerdo con que el Ejecutivo pueda ejercer esta potestad, mientras que un 39,9% muestra algún grado de desacuerdo. Este dato sugiere una comprensión limitada de la importancia de la independencia judicial y sus implicaciones. La intervención política —particularmente directa de un Gobierno— en el proceso de nombramiento de las judicaturas puede llevar a la percepción, o incluso a la realidad, de que las decisiones judiciales están indebidamente influenciadas por intereses políticos, comprometiendo así la imparcialidad y credibilidad del Poder Judicial.

► Gráfico 3.14

Distribución porcentual de la percepción ciudadana sobre el sistema de justicia. 2024



Fuente: Sáenz y Ovares, 2025; con datos del CIEP-UCR, 2024.

Es importante vincular la percepción de que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de nombrar a las personas juezas y magistradas con otra preocupación ciudadana: la corrupción judicial. Un 51,3% afirmó estar “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con la afirmación de que “los jueces son corruptos” (gráfico 3.14). Esto indica que cinco de cada diez personas perciben corrupción en el sistema judicial, lo cual puede constituir un obstáculo para una confianza pública e incluso percepción positiva sobre su desempeño y para sostener una legitimidad social frente a la población.

Esta percepción intensifica las preocupaciones sobre la independencia judicial, ya que la posibilidad de influencias indebidas en el nombramiento de jueces o juezas puede resultar en un Poder Judicial que no actúa con integridad. Esto, a su vez, se traduce en una percepción negativa por parte de la ciudadanía.

En cuanto a la valoración del servicio judicial, los resultados reflejan una confianza limitada en la actuación de los jueces y las juezas: solo un 27,6% de las personas encuestadas confía en que cumplen la ley, mientras que un 34,3% expresa su desacuerdo.

Cabe destacar que un 34,9% respondió “no sabe/no responde”, lo cual sugiere falta de profundización respecto al funcionamiento y cumplimiento de las normas legales del sistema judicial.

Esta percepción intensifica la inquietud sobre la independencia judicial, pues la posibilidad de influencias indebidas en el nombramiento de jueces o juezas puede resultar en un Poder Judicial que no actúa con integridad. Esto, a su vez, se traduce en un desempeño deficiente y en una percepción negativa por parte de la ciudadanía.

► Recuadro 3.5

Encuestas de la percepción de la calidad del servicio: Contraloría de Servicios del Poder Judicial

Desde el año 2020, la Contraloría de Servicios presenta el informe de percepción de los servicios y satisfacción del Poder Judicial, con base en una encuesta a 793 personas usuarias de los diferentes servicios del Poder Judicial.

Un 45% de las personas usuarias indicó que la percepción de la labor del Poder Judicial es buena, un 35% la considera regular. En los extremos de las valoraciones, un 11% la calificó de muy buena y un 8% mala. Casi dos tercios considera que si la persona o alguien de la familia es víctima de algún delito, el mandato de justicia “pronta y cumplida” no se cumpliría en Costa Rica. Las personas usuarias creen que los principales aspectos negativos o problemas que afectan la labor del Poder Judicial se refieren a la alta demanda de servicios (484 menciones), personas que “no hacen su trabajo” (336 menciones) y rotación de personal (258 menciones).

En cuanto al rezago judicial, el 66% de las personas encuestas señala que el trámite realizado fue lento o muy lento. Al cuestionarles por qué creen que sea lento, las cinco principales razones brindadas fueron debido a:

- Alta demanda de servicios de justicia: 466 menciones.
- Falta de personal judicial: 352 menciones.
- Trámites excesivos: 347 menciones.
- El desempeño de las personas servidoras judiciales: 293 menciones.
- Rotación de personal del Poder Judicial (que periódicamente cambian a la persona jueza, defensora, fiscal o encargada de llevar el caso): 197 menciones.

Finalmente, el 73% opina que el tiempo aceptable para que el Poder Judicial resuelva un caso es menos de un año.

Fuente: BSS, 2023.

La percepción de igualdad en el sistema de justicia es alta: un 74,3% de la ciudadanía está de acuerdo con que “las decisiones de los jueces y las juezas se basan en los criterios establecidos por la ley de manera objetiva”; mientras que un 17,2% considera que trata a las personas de manera desigual. Esto indica una confianza importante en el cumplimiento de las normas que lleva a cabo el sistema judicial. Finalmente, en lo concerniente a la celeridad del Poder Judicial, el 40,0% de las personas encuestadas está de acuerdo con que el sistema es rápido, frente a un 44,6% que lo percibe como lento. Esto refleja una opinión dividida sobre la eficiencia del sistema judicial. Las duraciones son sin lugar a duda la principal causa de las denuncias e inconformidades en las contralorías de servicios del Poder Judicial (recuadro 3.5).

Críticos radicales del Poder Judicial son una minoría pero abarcan un tercio de la población

A partir de estos datos, se establecieron grupos de personas según su nivel de apoyo al Poder Judicial (cuadro 3.2). Estos resultados sugieren una valoración desfavorable del Poder Judicial que supone un riesgo para su confianza y, por ende, para su legitimidad. Esto hace posible que la adopción de cambios normativos, que puedan debilitar las garantías de independencia del sistema de justicia, pueda tener una mayor cabida en diferentes sectores de la sociedad.

El grupo de las personas **institucionalistas** posee una percepción positiva sobre el desempeño del Poder Judicial, ya que, tienen una mayor confianza en la Sala Constitucional, creen que jueces y juezas cumplen la ley y que el sistema de justicia castiga a las personas que cometen delitos, independientemente de quienes sean. Además, consideran que las decisiones de jueces y juezas se toman con base en criterios objetivos establecidos en la ley y apoyan que las decisiones del Poder Judicial deben ser independientes del Ejecutivo y el Legislativo. Asimismo, estas personas están de acuerdo con incentivar la educación como parte de las soluciones para atender la crisis de inseguridad, por lo que poseen una perspectiva más institucionalista y orientada a abordar con profundidad las causas estructurales de los problemas que enfrenta el país en esta coyuntura.

Sin embargo, este grupo tiene una valoración más desfavorable sobre la gestión gubernamental, por lo tanto, hay una división entre su posición sobre el desempeño de los poderes, en un contexto donde los enfrentamientos y tensiones entre estos ha sido constante. Además, estas personas rechazan más las medidas de corte más punitivo, como la aplicación de la prisión preventiva para todos los delitos, la construcción de

► Cuadro 3.2

Perfiles de valoración ciudadana sobre el sistema de justicia, la democracia y la seguridad ciudadana, Costa Rica. 2024

Variable	Institucionalistas	Críticos pragmáticos	Críticos radicales
Aprueba la gestión del gobierno actual	Tienden a estar en desacuerdo	Opinión ambigua	Tienden a estar de acuerdo
Confianza en la Sala Constitucional	Tienden a estar de acuerdo	Tienden a estar en desacuerdo	Tienden a estar en desacuerdo
Decisiones judiciales se basan en criterios objetivos de la ley	Tienden a estar de acuerdo	Tienden a estar en desacuerdo	Tienden a estar en desacuerdo
Los jueces y juezas cumplen la ley	Tienden a estar de acuerdo	Tienden a estar en desacuerdo	Tienden a estar en desacuerdo
Jueces y juezas son corruptos	Tienden a estar en desacuerdo	Opinión ambigua	Tienden a estar de acuerdo
PJ actúa con mayor dureza contra personas de bajos recursos	Tienden a estar en desacuerdo	Tienden a estar de acuerdo	Opinión ambigua
PJ castiga a los culpables sin importar quiénes sean	Opinión ambigua	Tienden a estar en desacuerdo	Opinión ambigua
Decisiones judiciales deben ser independientes del Ejecutivo y Legislativo	Tienden a estar de acuerdo	Tienden a estar en desacuerdo	Tienden a estar en desacuerdo
Poder Ejecutivo debería nombrar a jueces y magistrados	Tienden a estar en desacuerdo	Tienden a estar de acuerdo	Opinión ambigua
Se necesita más presencia policial en las calles	Tienden a estar en desacuerdo	Opinión ambigua	Tienden a estar de acuerdo
Políticas de mano dura son la mejor solución a la inseguridad	Tienden a estar en desacuerdo	Opinión ambigua	Tienden a estar de acuerdo
Mejores niveles de educación pueden mejorar la inseguridad	Tienden a estar de acuerdo	Opinión ambigua	Tienden a estar en desacuerdo
Prisión preventiva debería aplicarse a todos los delitos	Tienden a estar en desacuerdo	Tienden a estar de acuerdo	Tienden a estar de acuerdo
Construir más cárceles es la mejor solución a la inseguridad	Tienden a estar en desacuerdo	Tienden a estar de acuerdo	Opinión ambigua

Fuente: Sáenz y Ovares, 2025 con datos del CIEP-UCR, 2024.

más cárceles como la solución a la inseguridad o la intervención del Poder Ejecutivo en el nombramiento de las personas magistradas y juezas. Además, están en desacuerdo con aumentar la presencia policial en las calles y rechazan la necesidad de políticas de mano dura como estrategia de seguridad.

Los del grupo de los **autoritarios pragmáticos** tienen una visión crítica del desempeño del sistema de justicia, pero posturas más pragmáticas en temas de seguridad ciudadana. Las personas de este conjunto consideran que el Poder Judicial actúa con mayor dureza contra las personas de más bajos recursos, que no es eficiente en sus tiempos de respuesta en los procesos judiciales y que los jueces y las juezas no son objetivos y no cumplen la ley. Además, tienen una alta desconfianza en las decisiones de la Sala Constitucional.

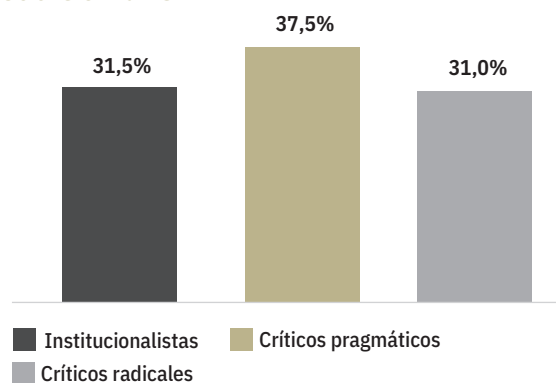
A pesar de esta crítica al desempeño del Poder Judicial y al sistema de justicia, se observa una postura

más pragmática o moderada en temas relacionados con el ejercicio punitivo. Por ejemplo, se apoya el uso generalizado de la prisión preventiva en todos los delitos, la construcción de más cárceles como solución al problema de la inseguridad y que el Ejecutivo nombre a las personas magistradas y juezas. Sin embargo, quienes forman parte de este grupo tienen posiciones más ambiguas sobre la necesidad de que haya una más presencia policial en las calles y la aplicación de más políticas de “mano dura”, lo cual indica la existencia de una tensión entre una valoración crítica sobre la institucionalidad judicial y el apoyo a acciones más autoritarias.

Por último, los sectores **críticos radicales** tienen una visión más crítica del sistema de justicia y un alto respaldo a las políticas de corte punitivo. Las personas de este conjunto manifiestan una valoración negativa al desempeño del Poder Judicial y consideran que las judicaturas son corruptas. Además, no confían en las

► Gráfico 3.15

Distribución de perfiles sobre la percepción ciudadana del Poder Judicial^{a/}. 2024



a/ Los institucionalistas confían en su buen funcionamiento y en la imparcialidad de la ley; los críticos pragmáticos tienen una visión crítica, pero adoptan posturas autoritarias en seguridad; y los críticos radicales desconfían del sistema y apoyan políticas punitivas.

Fuente: Sáenz y Ovares, 2025; con datos del CIEP-UCR, 2024.

decisiones de la Sala Constitucional, no creen que los jueces y las juezas tomen decisiones de manera objetiva y piensan que el sistema no castiga a las personas responsables de cometer delitos independientemente de quienes sean. Además, tienen más reservas sobre la importancia de que el Poder Judicial tenga independencia con respecto al Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Las personas que están en este perfil tienen una mayor aprobación a la gestión del Gobierno actual, lo cual podría indicar que presentan una mayor afinidad con los discursos del Poder Ejecutivo en sus constantes enfrentamientos con el Poder Judicial. Por otra parte, es posible observar que se inclinan a medidas más autoritarias y represivas para abordar la crisis de inseguridad: más presencia policial, la aplicación de la prisión preventiva para todos los delitos y una mayor cantidad de políticas de mano dura. Sin embargo, su postura sobre el nombramiento de los jueces y las juezas por parte del Poder Ejecutivo o la construcción de cárceles como solución a la inseguridad es más ambigua; esto podría deberse a una desconfianza generalizada en la institucionalidad.

Se determinó mediante esta clasificación de la población en estos perfiles, que el 37,5% de la población se ubica en los críticos pragmáticos, un 31,5% en los institucionalistas y un 31,0% en los críticos radicales (gráfico 3.15). Lo anterior indica una alta división en las posturas referentes al funcionamiento del sistema judicial, aunque, prevalecen las posturas desfavorables

DICTAMEN

Desafíos del ámbito político

El Poder Judicial ha adquirido un rol cada vez más significativo en el sistema político costarricense, pero con amplias repercusiones. En esta línea, el proceso de nombramiento de las magistraturas sigue siendo un reto para la independencia judicial. La Asamblea Legislativa no avanza significativamente en garantizar la idoneidad de las personas magistradas, incluso hubo retrocesos en la metodología de la Comisión de Nombramientos. La ONU ha solicitado tres veces explicaciones a Costa Rica sobre presuntas interferencias del Poder Legislativo y el Ejecutivo en la independencia judicial.

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Judicial se ha caracterizado por una creciente tensión y confrontación con el Ejecutivo, el cual utiliza el “poder del megáfono” para lanzar críticas sistemáticas al Poder Judicial. Esta dinámica representa una anomalía en la historia política reciente de Costa Rica y podría tener implicaciones negativas para la independencia y la estabilidad institucional.

El control de constitucionalidad, tanto *a priori* como *a posteriori*, sigue siendo un pilar fundamental del sistema democrático. Si bien se ha observado una menor actividad en las consultas previas de constitucionalidad y una disminución en la detección de vicios, el tiempo de resolución de estas consultas ha aumentado.

A su vez, el control *a posteriori* ha impactado significativamente los eventos políticos recientes, como los ajustes electorales del 2024. Sin embargo, el aumento de votos divididos en las resoluciones de inconstitucionalidad y la extensión de los plazos de resolución plantean desafíos para este mecanismo.

La presencia del Poder Judicial en los medios de comunicación ha experimentado un crecimiento exponencial, especialmente en temas penales y de sucesos debido a la alta criminalidad experimentada en país. La forma en que los medios presentan la información influye de manera significativa en la percepción pública del sistema judicial. A pesar de una ligera mejoría reciente, la confianza ciudadana en el Poder Judicial sigue siendo fluctuante y, en general, la desconfianza supera a la confianza. Las percepciones ciudadanas revelan críticas importantes sobre la independencia judicial, la corrupción, la igualdad en el trato y la celeridad del sistema. Más de dos tercios de la población presentan visiones críticas del sistema de justicia, lo cual representa un riesgo para su legitimidad.

sobre su desempeño, solo que con configuraciones y aproximaciones distintas entre estas críticas. Dicha distribución se relaciona con los datos de confianza analizados en secciones previas, pues más de la mitad de la población manifiesta desconfianza en la institución judicial.

En síntesis, la relación con las percepciones sobre el desempeño del Poder Judicial revela una visión crítica y dividida. En esta línea, más de dos tercios de la población manifiesta ideas críticas del sistema de justicia y, aunque varían, no constituyen un grupo homogéneo. La crítica se presenta de forma diversa y por ello hay perfiles diferenciados que combinan críticas estructurales al desempeño del sistema judicial, con ciertas posturas diferenciadas y preventivas en temas de seguridad ciudadana.

Finalmente, es importante destacar que los resultados muestran que las posiciones críticas al sistema de justicia son mayoritarias. Lo anterior evidencia que la legitimidad del Poder Judicial, con base en los niveles de confianza, se venía recuperando desde el año 2020, pero podría deteriorarse de nuevo ante cualquier mala noticia.

Desafíos jurisdiccionales

La función jurisdiccional es responsabilidad de las tres salas de casación, la Sala Constitucional, los tribunales y los juzgados encargados de resolver los casos presentados por las personas usuarias. Estos asuntos se clasifican en materias, a saber: civil, cobros, trabajo, familia, pensiones alimentarias, violencia doméstica, penal, contravenciones, tránsito, contencioso-administrativo, penal juvenil, agrario y constitucional. Además, la función jurisdiccional se apoya en órganos auxiliares de justicia que incluyen al Ministerio Público, la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial.

Las cuatro ediciones del *Informe Estado de la Justicia* han dado cuenta de los diversos desafíos que enfrenta el Poder Judicial para atender las demandas de la población en las distintas materias. Desde la perspectiva del seguimiento, en esta sección se describen la demanda de la población (casos entrados) y la respuesta general de la institución (casos resueltos y duración). Estos indicadores son generales y solo permiten una aproximación a los servicios judiciales. Para más detalle al respecto, las investigaciones a profundidad de este *Informe* lo desarrollan. Además, se han elaborado estudios sobre el funcionamiento de los órganos auxiliares como la Defensa Pública, el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial (OIJ). Para la mayoría de los capítulos especiales, resulta difícil la

actualización de los datos porque provienen de muestreos de expedientes y procesamientos inéditos.

En esta edición se han identificado cinco desafíos jurisdiccionales relacionados con la eficiencia y celeridad en la respuesta de los juzgados y tribunales. Cabe señalar que los temas relativos a la materia penal se han concentrado en el capítulo 5 de este *Informe*, por lo que aquí solo se menciona brevemente.

En las ediciones anteriores del *Informe Estado de la Justicia*, se identificaron nueve indicadores jurisdiccionales cuyo punto en común es valorar cómo el Poder Judicial atiende las demandas de las personas usuarias en las distintas áreas. Para ello, se ha estudiado la producción judicial a través del comportamiento de los indicadores generales del desempeño judicial como el número de casos ingresados y resueltos, carga de trabajo por juez y costos por caso, utilizando información institucional verificada en calidad y consistencia.

Dado que el sistema judicial es diverso, los resultados difieren según el área analizada, lo cual permite observar distintos niveles de desempeño. Por ello, se recomienda examinar la variabilidad por tema y región cuando sea posible, actualizando la información de los informes previos y agregando nuevos indicadores.

El objetivo de este capítulo no es realizar una auditoría al Poder Judicial en su totalidad, sino actualizar indicadores que ayuden a entender las tendencias en el desempeño judicial, como base para estudios más completos que identifiquen factores determinantes en cada tema. En esta área, se ha señalado como desafío permanente la reducción en los tiempos de respuesta. De igual forma, las duraciones han sido uno de los riesgos en común identificados para las distintas materias exploradas a profundidad. Por este motivo, la presente edición del *Informe Estado de la Justicia* prioriza el desafío de mejorar la calidad de los servicios jurisdiccionales, en particular la disminución de los tiempos de respuesta (recuadro 3.6).

Se usaron estadísticas sobre casos ingresados, resueltos, duraciones promedio y carga laboral que, aunque son generales y no reflejan todo el espectro de funciones de la judicatura, permiten una comparación estandarizada a lo largo del tiempo. Este capítulo tiene un enfoque descriptivo y no investiga las causas de las tendencias observadas, pues necesitaría más datos y diferentes métodos para evaluar su impacto.

Continúa crecimiento de demanda por servicios judiciales

La demanda de servicios al Poder Judicial se mantuvo alta sin variaciones importantes en el período 2021-2023 si se mide por la tasa de litigiosidad global; es decir, la cantidad de casos que ingresaron cada año, por

▮ Recuadro 3.6

¿Qué se dijo en la consulta sobre la mora judicial?

En la consulta, las personas participantes tuvieron la oportunidad de seleccionar los ámbitos jurisdiccionales del Poder Judicial que, según su criterio, debían ser objeto de un análisis más profundo en este Informe.

La mora judicial fue el tema más mencionado por los tres grupos de interés (18,1%).

Entre las principales razones para elegir la mora judicial, se destacó la necesidad de identificar sus causas para implementar medidas correctivas. Algunas de estas causas incluyen la saturación del sistema judicial, el análisis de los tiempos de cumplimiento y ejecución de sentencias, las notificaciones judiciales, entre otros aspectos. Además, se subrayó la importancia de comparar el rendimiento de las distintas jurisdicciones con estándares internacionales, así como la capacidad para medir la calidad del acceso a la justicia a través de datos estadísticos, como el perfil sociodemográfico y los tiempos de resolución de casos según el tipo de delito. Finalmente, se resaltó la relevancia de la digitalización de los procesos, la modernización y reingeniería del sistema judicial, y el uso de inteligencia artificial para automatizar los procesos de baja complejidad.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Calderón y Vargas, 2023.

cada 100.000 habitantes. En total, el número de casos ingresados en el 2023 fue de 614.735, que si bien es un volumen alto no registra los valores récord de los años prepandemia (2018-2019), los cuales oscilaban entre 704-707 mil casos² (Poder Judicial, 2024b).

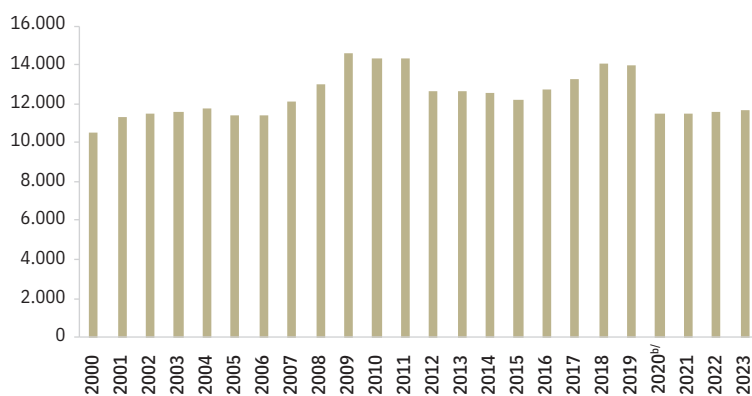
Entre el 2021 y el 2023, la litigiosidad promedio aumentó de 11.516 a 11.682 casos por cada 100.000 habitantes, lo que equivale a un incremento del 1,4% (gráfico 3.16). No obstante, al desagregar los nuevos casos ingresados por materia se nota que algunas sí reflejan una mayor presión en la demanda sobre el sistema judicial.

Penal y penal juvenil aumentan volumen de trabajo

La distribución de los casos según las diferentes materias ofrece una visión clara de cuáles son las áreas con mayor carga judicial. En concordancia con el aumento de la criminalidad en el país, la materia penal registró la tasa de litigiosidad más alta del año 2023, al alcanzar 3.613 casos por cada 100.000 habitantes (gráfico 3.17), en números absolutos esto significó 190.124 casos. Le siguió la materia cobratoria con 2.382 casos, producto del creciente endeudamiento en la sociedad, lo que incrementa las disputas legales relacionadas con el cobro de préstamos y diversos compromisos financieros. El área de tránsito, con una tasa de 1.240 casos por cada 100.000 habitantes anuales ocupa el tercer lugar en cuanto a volumen. Aunque es menos significativo que en años anteriores, sigue siendo un área relevante debido al volumen de incidentes de tránsito y la gestión judicial de estos.

▮ Gráfico 3.16

Tasa de litigiosidad en primera instancia^{a/} (por 100.000 habitantes)



a/La tasa de litigiosidad se calcula con base en el total de casos netos ingresados dividido entre la población total. Estos casos corresponden a la cantidad de denuncias o demandas presentadas en un año ante las oficinas judiciales de primera instancia, incluyendo materias no penales, constitucionales, del Ministerio Público y delitos de acción privada. Para evitar la duplicación de casos registrados en varias oficinas, se excluyen las incompetencias.

b/En el año 2020, los efectos pandémicos por covid-19 influyeron en la tendencia de los datos, a partir de las disposiciones de la Corte Plena en atención a la declaratoria de emergencia nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2024b.

2 Es el número de denuncias o demandas presentadas en el país, durante un año calendario, ante las oficinas jurisdiccionales de primera instancia. Incluye casos de materia no penal, constitucional, aquellos tramitados por el Ministerio Público y denuncias por delitos de acción privada. Su valor se obtiene al restarle al total de casos entrados en cada materia, la cantidad de incompetencias dictadas. Esta operación permite eliminar la duplicación de casos que se producen como consecuencia de que un mismo expediente puede ser registrado en dos o más oficinas o materias.

Al analizar el comportamiento de la materia penal, se observa que la mayor tasa de litigiosidad corresponde a los delitos contra la propiedad, con 2.116,8 casos por cada 100.000 habitantes en el 2022. Esta alta incidencia de delitos contra la propiedad refleja una tendencia preocupante hacia la inseguridad y la delincuencia. Dentro de esta categoría, destacan los hurtos (24.145 casos), el robo agravado (22.851), el robo simple (17.351), las estafas (14.690) y las denuncias por estafa informática (10.542). En segundo lugar, los delitos vinculados con la Ley de Penalización de Violencia contra la Mujer presentaron una tasa de 865,8 casos por cada 100.000 habitantes anualmente. Durante el 2022, los tres delitos más denunciados en esta categoría fueron el maltrato (8.652 casos), el incumplimiento de una medida de protección (5.799) y las ofensas a la dignidad (4.683). Estos datos revelan una persistente violencia de género en la sociedad, a pesar de los esfuerzos legislativos por proteger a las víctimas.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**MATERIA PENAL Y VIOLENCIA
CONTRA LAS MUJERES**

Véase los capítulos 4 y 5 de este informe y Sanabria y Ramírez, 2025 en www.estadonacion.or.cr

Otra área que muestra un notable crecimiento es la materia penal juvenil. Entre el 2021 y el 2024, la demanda de servicios judiciales experimentó un notable aumento. En el 2023, se registró un promedio de 1.684 asuntos diarios, el equivalente a 51.228 asuntos mensuales y 614.735 anuales (Poder Judicial, 2025b). Mientras que en la mayoría de las jurisdicciones los cambios fueron moderados, los casos en penal juvenil ascienden en casi un 150%, convirtiéndose en la materia que más crece en el Poder Judicial (cuadro 3.3).

El aumento en los casos de penal juvenil esboza una preocupación creciente por las condiciones de la juventud, en particular de las más vulnerables, lo cual apunta a la necesidad de reformar políticas públicas de prevención y rehabilitación, así como a una mayor inversión en programas educativos y de reintegración social.

Aunque el área penal juvenil destaca por su crecimiento, otras nueve jurisdicciones muestran un aumento en la cantidad de casos ingresados entre el 2021 y el 2024. Por ejemplo, los casos entrados en constitucional se incrementaron en un 37%. El 2024 fue el año

► Gráfico 3.17

Tasa de litigiosidad en primera instancia, por materia jurisdiccional^{a/}
(por 100.000 habitantes)

Materia jurisdiccional	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Agrario	55	65	58	71	75	70
Civil	331	240	236	251	234	244
Cobros	4.724	3.980	3.347	2.832	2.744	2.382
Contencioso Administrativo	257	190	154	209	185	226
Contravencional	677	761	666	728	700	670
Familia	546	594	502	593	572	614
Notarial	24	29	18	23	22	22
Penal	3.492	3.917	3.290	3.368	3.551	3.613
Penal Juvenil	165	172	113	101	181	219
Pensión Alimentaria	646	721	525	565	501	554
Trabajo	617	595	494	554	472	549
Tránsito	1.405	1.489	944	1.060	1.160	1.240
Violencia Doméstica	723	759	693	658	628	679



a/La tasa de litigiosidad se calcula con base en el total de casos netos ingresados dividido entre la población total. Estos casos corresponden a la cantidad de denuncias o demandas presentadas en un año ante las oficinas judiciales de primera instancia, incluyendo materias no penales, constitucionales, del Ministerio Público y delitos de acción privada. Para evitar la duplicación de casos registrados en varias oficinas, se excluyen las incompetencias.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2022b y 2025b.

de mayor ingreso en la historia de la Sala Constitucional, “los recursos de amparo representaron el 94,74% del ingreso total de asuntos, de los cuales el 42,94% fueron casos relacionados con materia de salud” (Poder Judicial, 2025a). Este comportamiento señala una vulnerabilidad en el acceso a servicios básicos, deficiencias o falta de cobertura en el sistema de salud pública, lo cual obliga a las personas a recurrir al sistema judicial para defender sus derechos.

Contrariamente, entre el 2021 y el 2024, la cantidad de casos nuevos de pensiones alimentarias disminuyó un 10,3%. Además, los casos en cobros, contravencional y notarial se redujeron un 10,1%, 8,2% y 6,6%, respectivamente.

► Cuadro 3.3

Casos entrados en primera instancia, por materia jurisdiccional^{a/}

Materia jurisdiccional	2021	2022	2023	2024	Diferencia porcentual 2021-2024
Penal juvenil	5.059	7.610	11.150	12.591	148,9
Constitucional	26.040	28.582	31.579	35.686	37,0
Tránsito	58.657	64.999	70.440	72.036	22,8
Contencioso-administrativo	11.490	9.575	12.454	12.828	11,6
Penal	138.051	145.868	151.560	152.923	10,8
Violencia doméstica	49.883	45.789	48.493	53.717	7,7
Trabajo	28.723	25.267	29.380	29.437	2,5
Agrario	3.950	4.025	3.823	4.013	1,6
Familia	32.503	30.888	34.673	32.875	1,1
Civil	15.842	15.107	15.510	15.916	0,5
Notarial	1.188	1.199	1.202	1.109	-6,6
Contravencional	40.047	38.720	37.684	36.782	-8,2
Cobros	155.427	150.074	132.070	139.761	-10,1
Pensión alimentaria	34.209	34.872	34.384	30.683	-10,3
Total	601.069	602.575	614.402	630.357	4,9

a/Los casos entrados se refiere a los expedientes que llegan por primera vez a conocimiento del sistema judicial. Las oficinas judiciales de primera instancia son el primer nivel donde se tramita y resuelve un caso judicial. Aquí se analizan las pruebas, se escucha a las partes y se dicta una resolución. Si alguna de las partes no está de acuerdo, generalmente puede apelar la decisión ante una instancia superior. Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2022a, 2023, 2024a y 2025a.

Más personal permite mantener estabilidad en la carga laboral de la judicatura

Este modesto crecimiento de la demanda total hacia el Poder Judicial provocó que se mantuviera estable la carga laboral de cada persona juzgadora. En el 2019, había llegado a un promedio anual de 1.788 casos asignados a cada juez en primera y única instancia³, mientras que desde el 2021 se ha mantenido en aproximadamente 1.700 casos (gráfico 3.18).

Al considerar la cantidad de jueces, se considera a todo el personal judicial del país, pues en muchos casos los jueces de primera instancia atienden varias materias en los juzgados mixtos, por lo que no es posible discriminar cuánto personal juzgador hay para cada materia. Sin embargo, debe señalarse que la carga de trabajo por juez y jueza varía considerablemente entre circuitos y materias (gráfico 3.19a). En el año 2023 se registraron 1.240 plazas de jueces de primera y única instancia, distribuidas en plazas ordinarias y extraordinarias, una

cifra similar a la reportada en el 2021 (1.237 jueces). De ese total, 888 son especializados (gráfico 3.19b).

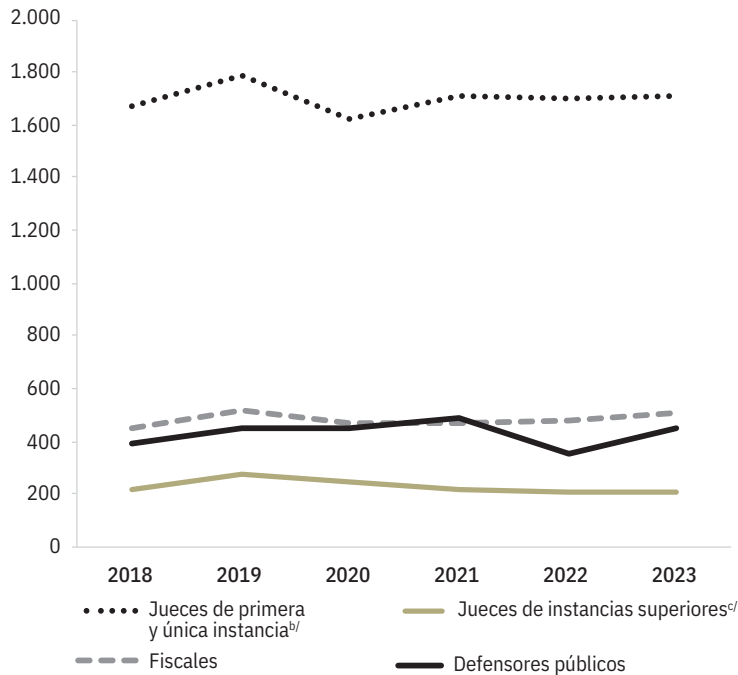
Además, no todos los jueces se encargan de resolver los casos de fondo, ya que el sistema judicial clasifica a las personas juzgadoras según su rol en el trámite o el juicio. Un ejemplo claro de esta clasificación se observa en los tribunales penales, los cuales pasaron de tener una estructura unipersonal a una configuración que incluye al menos dos jueces. Este cambio permitió mejorar el acceso a la justicia, equilibrar la carga de trabajo y ofrecer un mejor servicio público. Además, facilitó que un juez se encargue de la etapa preparatoria y otro de la etapa intermedia, lo que no aumentó necesariamente el número de casos resueltos, pero corrigió un problema específico de los juzgados unipersonales en todo el país (Poder Judicial, 2022).

Este panorama es diferente para los y las fiscales, y en especial para los cargos de defensa pública que sí aumentaron su carga de trabajo en el 2023 con respecto

3 Corresponde a las personas juezas en plazas ordinarias y extraordinarias que laboran en oficinas judiciales de primera instancia. Este es el primer nivel donde se tramita y resuelve un caso judicial. Aquí se analizan las pruebas, se escucha a las partes y se dicta una resolución. Si alguna de las partes no está de acuerdo, generalmente puede apelar la decisión ante una instancia superior. Los jueces de única instancia son los siete que integran la Sala Constitucional.

Gráfico 3.18

Promedio anual de la carga de trabajo^{a/} por tipo de puesto



a/ La carga de trabajo es sinónimo de casos registrados. Se refiere a los asuntos ingresados por primera vez, más los casos reentrados, más la apertura de testimonio de piezas, más los casos pendientes al inicio del período o año bajo estudio.

b/ Corresponde a las personas juezas en plazas ordinarias y extraordinarias que laboran en oficinas judiciales de primera instancia. Este es el primer nivel donde se tramita y resuelve un caso judicial. Aquí se analizan las pruebas, se escucha a las partes y se dicta una resolución. Si alguna de las partes no está de acuerdo, generalmente puede apelar la decisión ante una instancia superior. Los jueces de única instancia son los siete que integran la Sala Constitucional.

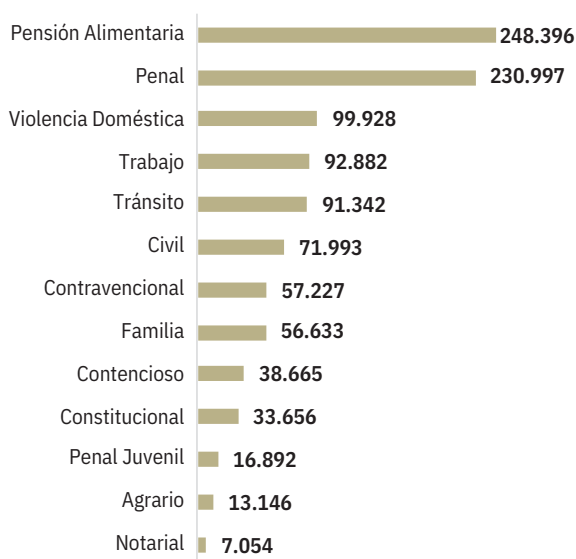
c/ Corresponde a las personas juezas en plazas ordinarias y extraordinarias que laboran en oficinas judiciales de instancias superiores, órganos que conocen las apelaciones realizadas por alguna de las partes según la resolución dictada por un juzgado. También se refieren como “segunda instancia” o “Cortes de Apelación”.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2022b y 2025b.

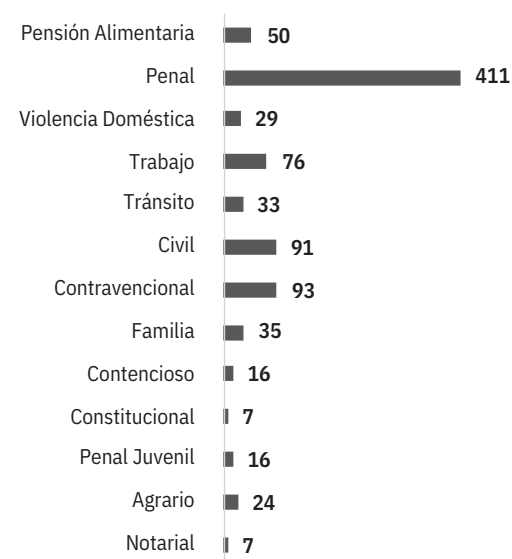
Gráfico 3.19

Total de carga de trabajo y de jueces y juezas con especialidad, por materia jurisdiccional. 2023

a) Carga de trabajo^{a/}



b) Jueces con especialidad^{b/}



a/La carga de trabajo es sinónimo de casos registrados. Se refiere a los asuntos ingresados por primera vez, más los casos reentrados, más la apertura de testimonio de piezas, más los casos pendientes al inicio del período o año bajo estudio. Dado que en materia cobratoria los registros exceden el millón de casos, se omite la visualización de la carga de trabajo para prevenir distorsiones gráficas.

b/Los jueces especializados atienden de manera exclusiva alguna de las materias jurisdiccionales.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2024b y 2025b.

al año anterior, aunque el dato absoluto es mucho menor que el gestionado por la judicatura. En informes anteriores se había reportado que cada defensor público atendía en promedio de 280 a 307 casos al año, con una gran variabilidad por lugar, por ejemplo en Upala el único defensor tenía a cargo, en promedio, 600 casos entre el 2011 y el 2025 (PEN, 2020). Con base en la actualización presentada, el promedio anual registrado entre el 2021 y el 2023 asciende a 431 casos.

Mejora en indicadores no logra reducir las duraciones

Esta sección analiza hasta qué punto la labor jurisdiccional satisface el principio de justicia pronta, cumplida e igualitaria para todas las personas, según lo estipulado en el artículo 41 de la Constitución Política, considerando cuatro aspectos fundamentales: la cantidad de casos resueltos, los expedientes en trámite, la duración de los procesos y el costo del servicio. En concreto se da seguimiento a los indicadores de eficiencia institucional, definida como la capacidad de cumplir con sus mandatos legales utilizando el menor tiempo y recursos posibles.

Más resoluciones disminuyen circulante en primera instancia y salas de casación

La productividad del Poder Judicial ha experimentado un crecimiento constante desde el 2022. En el 2024, se registró un aumento del 7,3% en la productividad judicial (cuadro 3.4). Este incremento se debe a una alza en la cantidad de casos resueltos en ocho de las catorce jurisdicciones entre el 2021 y el 2024. Destaca especialmente la jurisdicción penal juvenil, que presentó un aumento del 109,8% en la producción, en consonancia con el enorme crecimiento de casos nuevos reportados. Asimismo, los casos resueltos en contencioso-administrativo, constitucional y tránsito aumentaron un 42,9%, 31,6% y 23,3%, respectivamente. En el extremo contrario, la cantidad de casos terminados en contravencional, trabajo y notarial decreció un 17,1%, 16,6% y 7,5%, respectivamente. Otras leves reducciones se registraron en las materias de civil, violencia doméstica y familia.

El aumento de la productividad judicial en el período 2021-2024 es un signo positivo de que el sistema judicial maneja una carga creciente de casos de manera más eficaz. Sin embargo, las disparidades entre

► Cuadro 3.4

Casos terminados en primera instancia, por materia jurisdiccional^{a/}

Materia jurisdiccional	2021	2022	2023	2024	Diferencia porcentual 2021-2024
Penal juvenil	6.078	8.458	11.950	12.751	109,8
Contencioso-administrativo	12.325	13.075	16.398	17.616	42,9
Constitucional	26.927	28.725	31.117	35.440	31,6
Tránsito	58.327	66.297	67.530	71.937	23,3
Agrario	3.692	3.952	4.021	4.339	17,5
Pensión alimentaria	23.319	24.069	26.201	26.151	12,1
Penal	149.752	159.402	167.349	167.707	12,0
Cobro	98.395	102.523	97.141	102.711	4,4
Familia	32.836	32.716	34.375	32.163	-2,0
Violencia doméstica	64.536	58.606	57.882	62.058	-3,8
Civil	14.937	14.351	13.488	14.144	-5,3
Notarial	939	757	885	869	-7,5
Trabajo	36.007	31.787	33.914	30.030	-16,6
Contravencional	46.886	44.972	41.857	38.847	-17,1
Total	574.956	589.690	604.108	616.763	7,3

a/Las oficinas judiciales de primera instancia son el primer nivel donde se tramita y resuelve un caso judicial. Aquí se analizan las pruebas, se escucha a las partes y se dicta una resolución. Si alguna no está de acuerdo, generalmente puede apelar la decisión ante una instancia superior.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2022a, 2023, 2024a y 2025a.

jurisdicciones, con aumentos en algunas áreas y disminuciones en otras, señalan que hay desafíos y oportunidades para una mayor optimización. La brecha entre procesos terminados e ingresados es considerable en la jurisdicción de cobros (gráfico 3.20).

Un resultado positivo en el examen de eficiencia es la disminución del circulante al final del período. La cantidad de casos activos decreció un 17,0%, pese a la mayor carga laboral experimentada entre el 2021 y el 2024 (cuadro 3.5). Esta disminución sugiere que los juzgados y tribunales están resolviendo un mayor número de casos de los que ingresan. En efecto, las materias contravencional, violencia doméstica, pensiones alimentarias y cobros experimentaron reducciones superiores al 20% en los casos pendientes. En particular, se destaca la reducción de la congestión en materia cobratoria producto de la coordinación entre la Comisión de la Jurisdicción Civil, la Dirección de Planificación y el Centro de Apoyo, Coordinación y Mejoramiento de la Función Jurisdiccional (CACM-FJ) para poner en marcha los planes de trabajo de apoyo, el uso de herramientas tecnológicas obligatorias por los despachos y el nuevo sistema de inteligencia

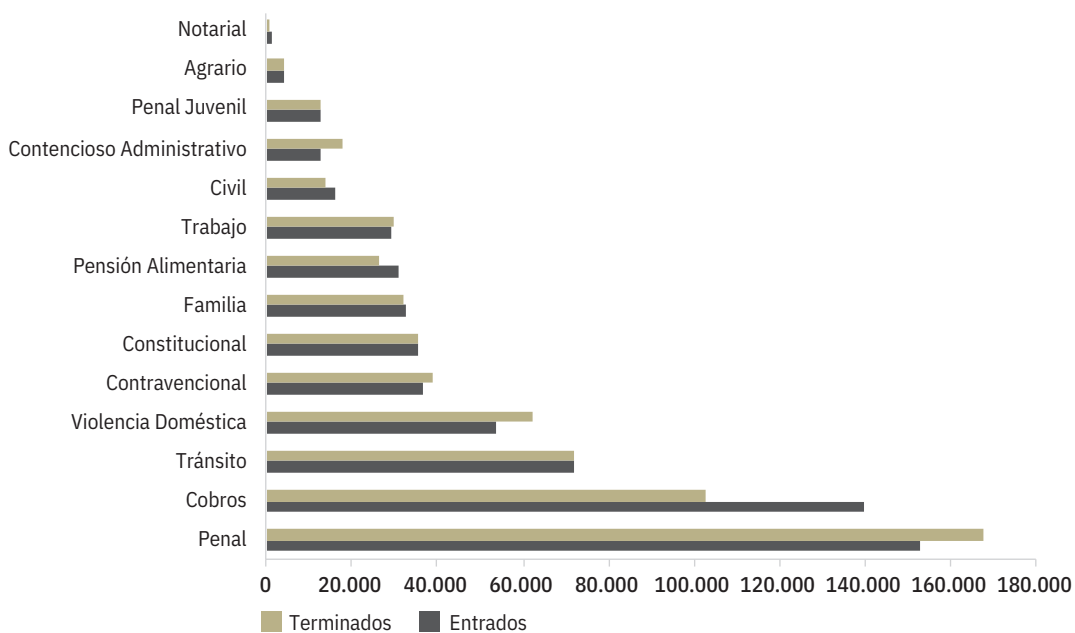
artificial denominado “Tipificador de Escritos” (Poder Judicial, 2024a).

A pesar de los resultados positivos en algunas áreas, ciertos sectores han experimentado un aumento considerable en los casos pendientes. Entre el 2021 y el 2024, la cantidad de casos activos en contencioso-administrativo y constitucional aumentó más del 30%, lo que esboza una congestión creciente en estos ámbitos del derecho. Los casos en el área de tránsito también aumentaron un 28,5%.

Este análisis presenta una imagen mixta del sistema judicial entre el 2021 y el 2024. Mientras que se han logrado avances significativos en la reducción de casos pendientes en materias como la contravencional y violencia doméstica, existen áreas problemáticas, como la contencioso-administrativo y constitucional, donde los casos pendientes han aumentado significativamente. La implementación de tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial, y la colaboración interinstitucional parecen haber tenido un impacto positivo en la reducción del circulante en algunas áreas, pero todavía existen desafíos importantes en otras. Para lograr una mejora sostenida en el sistema judicial, sería crucial

► Gráfico 3.20

Total de casos^{a/} entrados y terminados en primera instancia, por materia jurisdiccional. 2024



a/Los casos ingresados se refiere a los expedientes que llegan por primera vez a conocimiento del sistema judicial. Las oficinas judiciales de primera instancia son el primer nivel donde se tramita y resuelve un caso judicial. Aquí se analizan las pruebas, se escucha a las partes y se dicta una resolución. Si alguna de las partes no está de acuerdo, generalmente puede apelar la decisión ante una instancia superior. Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2025a

► Cuadro 3.5

Circulante en trámite^{a/} en primera instancia^{b/} al finalizar el año, por materia jurisdiccional

Materia jurisdiccional	2021	2022	2023	2024	Diferencia porcentual 2021-2024
Contencioso-administrativo	12.802	12.452	15.556	17.111	33,7
Constitucional	1.885	1.761	2.229	2.485	31,8
Tránsito	19.896	19.552	23.747	25.574	28,5
Penal	48.513	46.372	43.945	48.954	0,9
Notarial	5.366	4.920	5.210	5.375	0,2
Penal juvenil	2.699	2.415	2.405	2.700	0,0
Agrario	7.359	7.510	7.306	7.286	-1,0
Trabajo	46.463	43.864	45.359	44.396	-4,4
Familia	20.158	17.782	20.228	18.864	-6,4
Civil	26.457	25.076	25.330	24.710	-6,6
Cobros	578.184	530.412	483.151	446.782	-22,7
Pensión alimentaria	14.504	13.022	11.922	10.784	-25,6
Violencia doméstica	23.783	19.643	16.499	17.327	-27,1
Contravencional	18.007	16.562	15.370	12.991	-27,9
Total	826.076	761.343	718.257	685.339	-17,0

a/Corresponde al “circulante final” menos los casos que se encuentran en ejecución, seguimiento y resoluciones provisionales.

b/Las oficinas judiciales de primera instancia son el primer nivel donde se tramita y resuelve un caso judicial. Aquí se analizan las pruebas, se escucha a las partes y se dicta una resolución. Si alguna de las partes no está de acuerdo, generalmente puede apelar la decisión ante una instancia superior.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2022a, 2023, 2024a y 2025a.

enfocar esfuerzos en las áreas con mayor congestión, al evaluar posibles causas estructurales y buscando soluciones más eficaces en la distribución de cargas de trabajo, recursos y tecnología. La mejora continua y el monitoreo de estas áreas serán esenciales para mantener el impulso positivo logrado en otras jurisdicciones.

Mientras tanto los órganos de segunda instancia revisan las apelaciones presentadas por las partes, en relación con las resoluciones emitidas por los juzgados. La cantidad de casos ingresados evidencia una recuperación progresiva tras la disminución registrada en el 2020 (16.328 casos), atribuida a la pandemia (gráfico 3.21a). En el 2023, se alcanzó el mayor volumen del período, con 18.766 casos, superando los niveles previos a la crisis sanitaria (18.696 en el 2019).

En contraste, se advierte una leve tendencia a la baja en el número de casos finalizados. Aunque en el 2023 se resolvieron 19.467 asuntos, esta cifra permanece por debajo del máximo de 21.183 en el 2019. No obstante, los casos terminados superan a los ingresados durante el 2023.

A diferencia de ello, el volumen de casos en trámite ha aumentado de manera continua, al pasar de 4.397 en el 2020 a 7.237 en el 2023. Este crecimiento podría

indicar una acumulación progresiva de causas pendientes, a pesar del esfuerzo por resolverlas. Tal incremento puede explicarse por el aumento sostenido en los ingresos y la creciente complejidad de los casos. En síntesis, la capacidad resolutoria no es suficiente para compensar el aumento en la demanda y el circulante, lo cual sugiere un riesgo potencial de rezago, especialmente si la tendencia en los ingresos se mantiene.

En lo concerniente a las salas de casación, los ingresos se redujeron significativamente, pues pasaron de 12.449 casos en el 2019 a 5.466 en el 2023, con la caída más pronunciada en el 2020 (-49% respecto al año anterior) (gráfico 3.21b). Aunque la cantidad de casos resueltos no ha seguido una tendencia completamente lineal, en el 2023 se resolvieron 6.615 asuntos, cifra superior a la de ingresos de ese año. Asimismo, se observa una disminución progresiva en el volumen de casos en trámite, que descendió de 9.734 en el 2019 a 6.554 en el 2023, lo cual representa una reducción del 33%.

De manera opuesta a lo observado en la segunda instancia, las salas de casación presentan una clara reducción tanto del rezago como de la carga de trabajo entrante, con una capacidad resolutoria que supera los ingresos anuales.

En resumen, los órganos de segunda instancia evidencian signos de una presión creciente, en particular por el aumento en el volumen de casos pendientes. Será fundamental monitorear el impacto de este incremento en el circulante y reforzar las capacidades de gestión. En cambio, las salas de casación presentan un panorama más estable, con menor carga de entrada y mayor efectividad resolutoria, lo que se traduce en una disminución sostenida del rezago.

Más resoluciones pero menos sentencias

En cada etapa de los procesos judiciales, las oficinas responsables hacen un cierre estadístico de los casos, que para efectos de este informe se contabiliza como caso terminado estadísticamente en esa oficina e instancia. Por ejemplo, para la Fiscalía el cierre del caso se contabiliza cuando se hace el traslado al juzgado con la solicitud correspondiente (desestimación, auto de apertura a juicio, etc.), mientras que para los jueces de primera y única instancia se contabiliza el cierre cuando tenga una primera resolución.

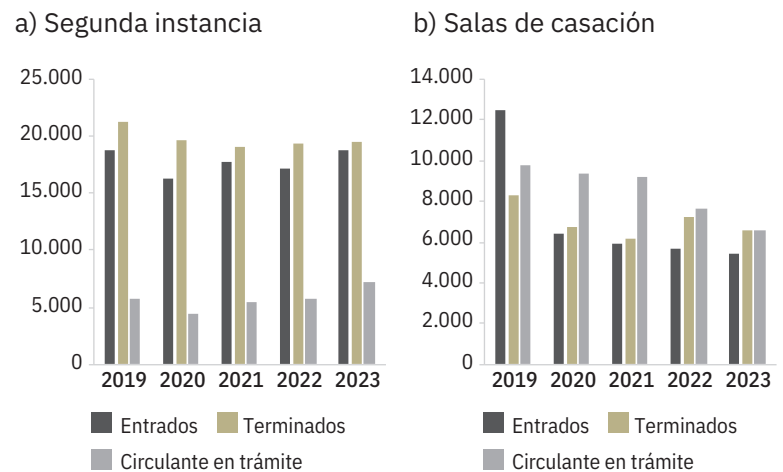
Las resoluciones de la primera instancia son variadas, también dependen de las particularidades de cada materia pues tienen diferentes formas de resolver y procedimientos para lograr una sentencia de fondo. Otras maneras de resolución incluyen desestimaciones, archivos, etc. A manera de aproximación general, de 604.108 casos finalizados en primera instancia, 27% (160.889) fueron resueltos por sentencia y 14,7% (41.818) con medidas alternativas.

El número de sentencias emitidas por cada juez o jueza de primera y única instancia ha mostrado una tendencia a la baja entre el 2021 y el 2023, disminuyendo de 184,3 sentencias por persona juzgadora, con un total de 1.237 jueces y juezas, a 158,3 sentencias por persona en el 2023, con 1.240 jueces y juezas en todo el país (gráfico 3.22). Este descenso, aunque no drástico, refleja un declive en la productividad de estos cargos en términos de sentencias.

Dentro de las medidas alternativas en el 2023, 37.593 expedientes (el 90%) fueron resueltos por conciliación, y 4.045 casos (el 10%) mediante suspensión del proceso a prueba. Al considerar todas las medidas alternativas dictadas en las oficinas judiciales (en todas las materias), se estima que, entre el 2018 y el 2022, la tasa de conciliación varía entre 4,5 y 6,8, lo cual indica que se lograron conciliar entre 4 y 7 casos de cada 100 expedientes resueltos en el país. Esta tasa refleja el éxito limitado, pero creciente, de la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos. Los datos evidencian cada vez mayor preferencia por la resolución extrajudicial de los casos.

Gráfico 3.21

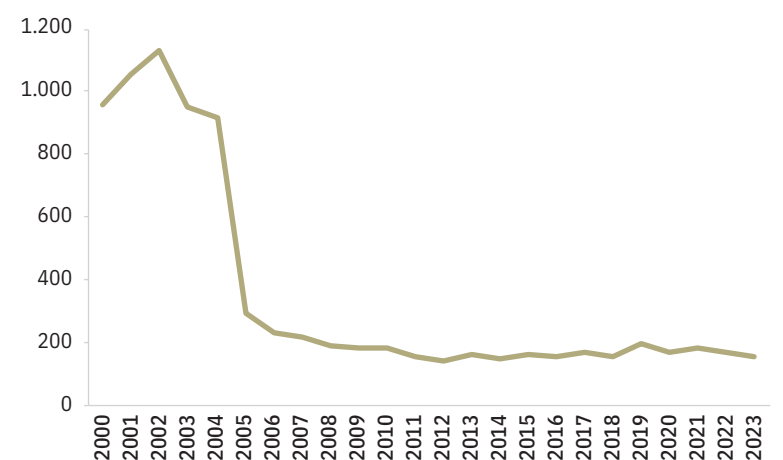
Total de casos entrados^{a/}, terminados y circulante en trámite por tipo de instancia



a/Un caso entrado en segunda instancia implica que una de las partes ha apelado la decisión de un tribunal de primera instancia, por lo que el caso es revisado por un tribunal superior. Esto permite reexaminar la sentencia original y, eventualmente, confirmarla, modificarla o revocarla. Por otro lado, cuando un caso llega a la sala de casación, significa que se ha presentado un recurso contra la decisión de un tribunal de apelación, solicitando su revisión por la instancia judicial más alta. La sala de casación no reevalúa los hechos del caso, sino que se enfoca en verificar si hubo errores graves en la interpretación o aplicación del derecho, con el fin de garantizar que la ley se aplique correctamente. Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2025b.

Gráfico 3.22

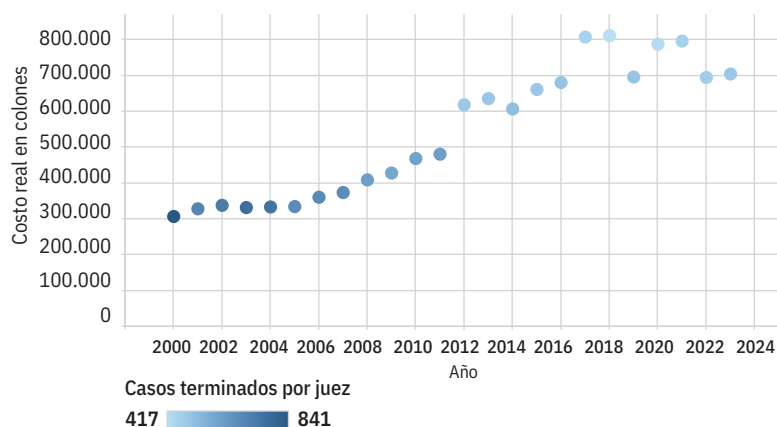
Cantidad de sentencias por juez o jueza de primera y única instancia^{a/}



a/Es la cantidad de casos terminados a través de sentencias entre la cantidad total de jueces o juezas de primera y única instancia. Se contemplan plazas ordinarias y extraordinarias. Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2024b.

Gráfico 3.23

Costo real^{a/} promedio por caso, según cantidad de casos netos terminados por juez o jueza^{b/}. 2000-2023



a/Costo de la justicia en colones corrientes deflactados con el IPC.

b/Es el número de expedientes concluidos en las oficinas jurisdiccionales de primera o única instancia durante un año calendario. Aunque un expediente pueda registrarse como terminado en primera instancia, es posible que continúe activo en tribunales de segunda instancia o en salas de casación. En la mayoría de las materias, su valor se obtiene restando a la cifra total de casos concluidos aquellos que fueron declarados incompetentes. El color de los círculos refleja la cantidad de casos terminados netos por jueces de primera instancia. A menor degradación de color, menor es la cantidad de casos terminados.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2024b

Disminución de costo por caso terminado cambia tendencia de largo plazo

Para evaluar la eficiencia del sistema de justicia, se examina la relación entre la cantidad de casos resueltos por las personas administradoras de justicia, los recursos económicos y el tiempo de respuesta que el Poder Judicial destina a la atención de cada expediente.

En la actualidad, el Poder Judicial resuelve un 7,1% más de casos por juez o jueza en comparación con el año 2021, mientras que el costo de atender dichos casos ha disminuido en un 11,5% (gráfico 3.23). Esto cambia la tendencia de crecimiento exhibida hasta el 2021. Esta combinación refleja una mejora tanto en la productividad individual como en la eficiencia económica del sistema judicial. Se trata de un comportamiento poco habitual, ya que, por lo general, un aumento en la productividad suele requerir mayores recursos. En este caso, ocurre lo contrario: se resuelven más casos con menos gasto por asunto. Sin embargo, estos resultados también invitan a analizar con mayor profundidad los factores que los explican, así como los posibles riesgos en términos de sostenibilidad y el impacto que podrían tener sobre la calidad de la justicia.

Aumentan duraciones en mayoría de materias

Por otra parte, el Poder Judicial enfrenta desafíos complejos a la hora de abordar el fenómeno del rezago o mora judicial. Si bien la demanda de la población creció modestamente, y aumentó el indicador de casos resueltos por juez, esas condiciones no han tenido los efectos en cuanto a la rapidez de los procesos judiciales. Entre el 2019 y el 2023, el tiempo promedio de resolución aumentó en ocho materias (cuadro 3.6). Para evaluar si los jueces resuelven menos casos y si estos tardan más en procesarse, se utiliza como referencia el tiempo promedio que transcurre desde la creación del expediente hasta el cierre estadístico en primera instancia.

En las jurisdicciones notarial y contencioso-administrativa, la duración promedio de los casos aumentó en 18,9 y 17,7 meses, respectivamente, durante este período. En particular, la jurisdicción contencioso-administrativa fue analizada en profundidad en el *Informe* anterior, con el objetivo de determinar si los cambios en los indicadores generales representan riesgos para la tutela efectiva de los derechos.

En cambio, la duración promedio total de los procesos en primera instancia disminuyó ligeramente en seis jurisdicciones. Entre ellas, destacan la materia agraria y penal juvenil, con una reducción de 3,7 y 2,8 meses, respectivamente. Estas disminuciones en el tiempo de resolución son positivas y señalan que, en ciertos ámbitos, hay una gestión efectiva para agilizar los procesos judiciales. En varias materias se han desarrollado procesos de revisión y reforma; por ejemplo, se ha continuado con el desarrollo del modelo penal (capítulo 5), y en la materia agraria se actualizó el Código Procesal Agrario (Poder Judicial, 2025a).

Ahora bien, las materias que presentan mejoras en la duración se deben a reducciones de tiempo muy pequeñas, las cuales no son una tendencia sostenida en el quinquenio, sino que fluctúan de un año a otro. Es esencial determinar si estas reducciones se mantienen a largo plazo o si son simplemente una fluctuación temporal ocasionadas por cambios en la carga de trabajo o en las condiciones procesales.

La tendencia general en cuanto a los tiempos de resolución es negativa, con aumentos significativos en la duración de los casos en la gran mayoría de jurisdicciones, especialmente en la contencioso-administrativa. La distribución de los tiempos a lo interno de las materias presenta una enorme variabilidad, por ejemplo, en los delitos de violaciones sexuales los plazos se incrementan mucho con respecto al promedio de la materia penal (capítulo 4). Estas diferencias no se pueden detallar porque la información disponible de duraciones se encuentra por materia, no por tipo de caso ni por lugar.

▮ Cuadro 3.6

Duración promedio de los procesos en primera instancia^{a/}, por materia jurisdiccional (meses)

Materia jurisdiccional	2019	2020	2021	2022	2023	Diferencia 2019-2023 ^{b/}
Notarial	26,2	30,3	28,3	34,1	45,1	18,9
Contencioso-administrativo	24	34	46,5	32,2	41,7	17,7
Cobros	26,3	33,1	38,2	41,2	No indica	14,9
Pensión alimentaria ^{c/}	50,1	58,3	56,2	60	62,8	12,7
Contravencional	8	7,3	8	17	10,5	2,5
Trabajo	16,2	17	19	19,2	18,3	2,1
Civil	32,3	30,2	30	31,3	34,2	1,9
Penal	20	20,2	21,1	21,3	21	1,0
Constitucional	1,1	0,3	2,1	0,3	1	-0,1
Tránsito	4,1	4,3	5,3	3,3	3,8	-0,3
Violencia doméstica	9	9,2	9,1	9	8,6	-0,4
Familia	10	10,2	9,2	8,3	8,5	-1,5
Penal juvenil	13	14	14,2	10,2	No indica	-2,8
Agraria	33	31	33,2	27,1	29,3	-3,7

a/Las oficinas judiciales de primera instancia son el primer nivel donde se tramita y resuelve un caso judicial. Aquí se analizan las pruebas, se escucha a las partes y se dicta una resolución. Si alguna de las partes no está de acuerdo, generalmente puede apelar la decisión ante una instancia superior.

b/En cobros y penal juvenil, la diferencia corresponde a los años 2019 y 2022.

c/Durante el quinquenio, la materia de pensiones alimentarias sobrepasa una duración promedio de 50 meses; sin embargo, su cálculo incluye la fase de ejecución hasta que se satisfaga la pretensión (de oficio cuando los hijos cumplen los 25 años, salvo que sean personas con discapacidad y cuando se declara la exoneración, por lo que la duración calculada implica los años que permanezca la ejecución de la sentencia.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2022b y 2025b.

DICTAMEN

Desafíos de la función jurisdiccional

A pesar de un aumento en la demanda judicial en algunas áreas, como penal juvenil y constitucional, en términos generales el incremento de casos entrados en primera instancia fue modesto entre el 2021 y el 2024. La tasa de litigiosidad se mantiene similar en este período y no ha recuperado los récord de los años prepandemia.

Este comportamiento permite que la carga de trabajo promedio por juez disminuya, sin embargo, ello no se ha traducido en mejoras sustantivas de las duraciones o la cantidad de resoluciones.

En términos de eficiencia, se observa un declive en la cantidad de casos resueltos por juez o jueza y en la resolución de casos por sentencia de fondo. La mora y las

duraciones siguen siendo una preocupación central. El costo por caso desciende con respecto a la tendencia de crecimiento de casi una década.

En la segunda instancia, el ingreso de casos nuevos ha aumentado, así como el circulante. Mientras que en casación, las salas muestran mejores indicadores de desempeño, pero ante una disminución de los casos entrados.

El escenario es distinto en los órganos auxiliares de justicia que sí han tenido un aumento de la carga de trabajo.

Como se ha señalado reiteradamente en el capítulo, los indicadores globales son indicativos del trabajo del Poder Judicial como conglomerado, pero varían de manera considerable entre materias, circuitos e instancias.

Metodología

El presente análisis del desempeño judicial y su relación con el sistema político en Costa Rica se fundamenta en una metodología mixta que integra el análisis cuantitativo de datos estadísticos con la revisión cualitativa de información contextual y estudios previos. El objetivo principal es ofrecer un seguimiento actualizado de las tendencias clave en el ámbito judicial, las dinámicas de poder interinstitucional y la percepción ciudadana sobre la justicia.

Para el análisis del desempeño jurisdiccional, se utilizaron diversas fuentes de datos primarios y secundarios:

- Plataformas estadísticas del Poder Judicial: se recurrió a las estadísticas oficiales del Poder Judicial para recopilar datos sobre casos ingresados, resueltos, en trámite, duración promedio de los procesos y carga laboral por juez en las diferentes jurisdicciones. Esta información permitió evaluar la productividad, la eficiencia y el fenómeno del rezago judicial.
 - Solicitudes de información: se realizaron solicitudes específicas de información al Poder Judicial para complementar los datos disponibles en las plataformas estadísticas.
 - Bases de datos propias: el informe se apoya en bases de datos internas para el seguimiento de los indicadores a lo largo del tiempo y la realización de valoraciones a largo plazo en algunos casos. Se emplearon datos históricos para analizar la evolución de la tasa de litigiosidad, el promedio de casos por tipo de puesto, la cantidad de sentencias por juez y el costo promedio por caso.
- En cuanto al análisis de la relación del Poder Judicial con el sistema político y la ciudadanía, la metodología incluyó:
- Seguimiento de las interacciones con otros poderes del Estado: se examinaron las dinámicas y tensiones con los poderes Ejecutivo y Legislativo, centrándose en el control de constitucionalidad que ejerce la Sala Constitucional.
 - Análisis de la judicialización de la política y la politización de la justicia: se abordó el fenómeno de la intervención judicial en asuntos políticos y los intentos de influencia política en el sistema judicial, incluyendo el proceso de nombramiento de las personas magistradas por la Asamblea Legislativa.
 - Actualización de estudios previos: se retomaron análisis realizados en informes anteriores del Estado de la Justicia sobre las relaciones entre el Poder Judicial y otros poderes, la sociedad y los medios de comunicación.
 - Recopilación y análisis de indicadores específicos: se utilizaron indicadores para los cuales se logró recopilar información actualizada sobre aspectos como el control previo de constitucionalidad, el proceso de nombramiento de las personas magistradas y la cobertura mediática del Poder Judicial.
 - Análisis de consultas y acciones de inconstitucionalidad: se utilizaron las bases de datos para analizar la cantidad, tipo, duración y resultados de las consultas previas de constitucionalidad y las acciones de inconstitucionalidad.
 - Seguimiento del uso del “poder del megáfono” por el Poder Ejecutivo: se analizó la información de las conferencias de prensa semanales del Consejo de Gobierno y otras intervenciones del Ejecutivo para identificar patrones de comunicación y menciones a otras instituciones, incluyendo al Poder Judicial.
 - Análisis de la opinión pública: se utilizaron datos de encuestas como el Latinobarómetro, de Lapop para evaluar la confianza ciudadana en el Poder Judicial y las encuestas del CIEP-UCR para explorar las percepciones ciudadanas sobre diversos aspectos del sistema judicial, incluyendo la independencia judicial, la corrupción, la igualdad y la celeridad. Se realizó un análisis de perfiles para identificar grupos con diferentes valoraciones del sistema de justicia.

El presente capítulo se enfoca principalmente en describir las tendencias observadas sin profundizar en las causas. Para ello, se requerirían datos adicionales y metodologías de análisis más complejas. No obstante, la información actualizada y los indicadores clave presentados buscan proporcionar una base sólida para entender el desempeño judicial y su intrincada relación con el sistema político y la ciudadanía en Costa Rica.

Créditos

Investigadora principal

Karlissa Calderón Zúñiga.

Edición técnica:

Evelyn Villarreal Fernández.

Insumos:

Percepciones ciudadanas sobre justicia y seguridad,
de Jesús Sáenz y Carolina Ovares.

Revisión y corrección de cifras:

Javier Bogantes Retana.

Actualización y procesamiento de datos:

Karlissa Calderón Zúñiga.

Visualización de datos y gráficos:

Karlissa Calderón Zúñiga.

Edición de texto y corrección de estilo:

Gabriela Fonseca Argüello.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar Fallas/ Insignia | ng.

Un agradecimiento especial a Alondra Fonseca Agüero, Amanda Arce Picado, Ana Ericka Rodríguez Araya, Ariela María Jiménez Espinoza, Daniel Mendoza Valverde, Diego Armando Cardona Fuentes, Erick Antonio Mora Leiva, Ernesto Alonso Valladares Solís, Fiorella Rachel Ramírez González, Gabriela María Azofeifa Fonseca, Jeeffry Gutiérrez Chaves, Jolyana Nicole Corrales Marengo, Jorge Andrés Valverde Matamoros, Josué Daniel Cabalceta Cruz, Keytty Alvarado Quesada, Kevin Josué Mora Murillo, Luis Daniel Castro Rojas, Luis Enrique Parajeles Blanco, Marinés Álvarez Fallas, Maritza Urbina Lobo, Marlen Vargas Benavides, Nicole Vanselow Jiménez, Priscilla Retana Cordero, Ramón Gerardo Montero Segura, Ruzhley Gerardo Sánchez León y Víctor Julio Vargas Alvarado por sus comentarios y contribuciones para la elaboración de este capítulo.

