



# Estado de la Justicia

2025



# Quinto Informe Estado de la Justicia

PROGRAMA ESTADO DE LA NACION

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

321.8  
C755q

Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica). Programa Estado de la Nación.  
Quinto Informe Estado de la Justicia 2025 / Consejo Nacional de Rectores.  
Programa Estado de la Nación. -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2025.

1 recurso en línea (272 páginas): archivos de texto PDF, 15 MB (Informe Estado de la  
Justicia ; no. 5-2025)

ISBN 978-9930-636-90-9 digital  
ISBN 978-9930-636-89-3 impreso

1. ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA. 2. PODER JUDICIAL. 3. TUTELA DE DERECHOS.  
4. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES. 5. SALA CONSTITUCIONAL. 6. JUSTICIA.  
7. JUSTICIA PREDICTIVA. 8. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. 9. REFUGIADOS. 10. CORTE  
SUPREMA DE JUSTICIA. 11. MINISTERIO PÚBLICO. 12. COSTA RICA. I. Título.

*LRD*

Esta obra se comparte bajo la licencia  
**Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual**  
(CC-BY-NC-SA)

Permite usar una obra para crear otra obra o contenido,  
modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la  
obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y no  
tenga fines comerciales



En la elaboración de sus publicaciones, el PEN sigue una política de lenguaje inclusivo centrada en evitar usos idiomáticos que refuerzan y tienden a perpetuar las diversas formas de discriminación contra las mujeres. Habida cuenta de la complejidad de sus textos, intenta conseguir ese objetivo sin caer en la práctica extrema de hacer explícita la alusión a hombres y mujeres en todos los contextos, pues ello genera dificultades sintácticas y de concordancia que complican enormemente la lectura. Por ese motivo, en el presente Informe se hace un uso “razonable” de enunciados en los que se marca la distinción entre sexos, a fin de no incurrir en repeticiones excesivas, ni en exclusiones sistemáticas a lo largo del documento.

Primera edición: Junio, 2025.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia | ng.  
Litografía e imprenta: Maquilado y Servicios Gráficos AC

## ESTADO DE LA JUSTICIA

# Equipo responsable

**Consejo Académico Asesor**

Marcia Aguiluz, Nicolás Boeglin, Giselle Boza, Marvin Carvajal, Alfredo Chirino, Armando González, Daniel González, Miguel Gutiérrez, Julio Jurado, María Lourdes Echandi, Tatiana Mora, Sonia Navarro, Elizabeth Odio, Hernando París.

**Consejo Directivo**

María Estrada Sánchez, Angie Cruickshank Lambert y Gastón Baudrit Ruiz.

**Director**

Jorge Vargas Cullell.

**Coordinadora general de investigación**

Evelyn Villarreal.

**Consejo Editorial**

Evelyn Villarreal, Jorge Vargas Cullell y Karlissa Calderón Zúñiga

**Equipo técnico**

José Mario Achoy, Ronald Alfaro, Katherine Araya, Aaron Barquero, Karlissa Calderón, Karen Chacón, Alejandro Chavarría, Esteban Durán, Steffan Gómez, Vladimir González, Mario Herrera, Marco Hidalgo, Jennyfer Leon, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Javier Retana, Susan Rodríguez, Isabel Roman, Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

**Mesa de Ciencia de datos y visualización**

Steffan Gómez.

**Área de Estadística**

Natalia Morales y Rafael Segura.

**Área de Difusión**

Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos, Arlene Méndez y Gabriela Monge.

**Área Administrativa**

Susan Rodríguez, Karol Arroyo, Ileana Jiménez, Suyen Miranda, José Jorge Montero y Giselle Rojas.

**Editor**

Programa Estado de la Nación.

**Edición de textos y corrección**

Gabriela Fonseca Argüello.

**Diseño y diagramación**

Erick Valdelomar / Insignia | ng.



## ESTADO DE LA JUSTICIA

# Índice general

<b>EQUIPO RESPONSABLE</b>	<b>5</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>19</b>
<b>PRÓLOGO</b>	<b>21</b>
<b>SINOPSIS</b>	<b>25</b>
Valoración general 2025	25
El Poder Judicial enfrenta un peligroso ataque político que erosiona calidad de la democracia	27
Una era de continuos ataques por parte de múltiples actores políticos	28
Ataques provocan caída en mediciones internacionales sobre democracia y estado de derecho	32
Generalizada crítica ciudadana al desempeño judicial crea difícil entorno al Poder Judicial	34
Rezagos en justicia pronta y cumplida reducen capacidad del judicial para atender nuevas obligaciones y presiones por mayor conflictividad social	36
Aumento en volumen y complejidad de conflictividad impacta la demanda por servicios judiciales	38
Mayor demanda por servicios judiciales genera asignación de nuevas responsabilidades al Poder Judicial	
Poder judicial sigue arrastrando fuertes rezagos en justicia pronta y cumplida	43
Comprometida capacidad del judicial para responder a mayores demandas	46
Implementación de iniciativas novedosas de acceso a la justicia para poblaciones vulnerables se dificulta por falta de reformas a la gobernanza judicial	48
Poder Judicial procura activamente la ampliación del acceso a la justicia	49
Políticas judiciales no logran mejores respuestas jurisdiccionales para las poblaciones vulnerables:	
caso de mujeres y migrantes	51
Remover obstáculos al acceso a la justicia requiere trabajo interinstitucional y con la sociedad civil	53
Gestión de la gobernanza judicial no genera condiciones para ampliación efectiva del acceso a una justicia pronta cumplida	54
<i>Un gobierno judicial cada vez más enfocado en asuntos administrativos tiene poca capacidad para supervisar cumplimiento de políticas</i>	55
<i>Rechazo de la cúpula judicial a desconcentrar el gobierno judicial reduce su capacidad para dar seguimiento a políticas pese a avance en programa de reformas urgentes</i>	56
<i>Encarecimiento tendencial de servicios judiciales estruja ampliación del acceso a la justicia</i>	58
<i>Problemas de idoneidad del recurso humano limitan la calidad de la respuesta judicial</i>	58
<b>Cierre</b>	<b>60</b>
<b>Anexo 1. Indicadores de largo plazo</b>	<b>62</b>
<b>Anexo 2. Resultados del programa PR1-PC-17</b>	<b>63</b>

<b>SECCIÓN I</b>	
<b>SEGUIMIENTO</b>	
<b>Introducción</b>	<b>65</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>SEGUIMIENTO DEL GOBIERNO JUDICIAL Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA</b>	<b>67</b>
<b>Introducción</b>	<b>68</b>
<b>Antecedentes</b>	<b>68</b>
<b>Conceptos básicos</b>	<b>68</b>
<b>Desafíos del gobierno del conglomerado judicial</b>	<b>70</b>
Aumenta tramitación de asuntos administrativos en la Corte Suprema	70
Consulta de proyectos legislativos consume gestión de la Corte	72
Crece la sobrecarga laboral en el Consejo Superior	72
Nueva cosecha de políticas judiciales, pero con limitado seguimiento	75
<b>Desafíos de la gestión administrativa</b>	<b>76</b>
Marco legal impide aplicar nuevos recursos presupuestarios a fortalecimiento institucional	
<i>Poder Judicial experimentó recuperación presupuestaria</i>	76
<i>Nuevos recursos solo pudieron destinarse a contratación de personal</i>	77
Se agravan dificultades para contratar y mantener idoneidad del personal	79
<i>Mayores problemas de idoneidad en nuevas contrataciones</i>	79
<i>Se amplían esfuerzos de capacitación al personal judicial</i>	80
<i>Disminución de denuncias contra personal judicial</i>	82
<i>Se mantiene bajo nivel de sanción en la acción disciplinaria</i>	84
<b>Metodología</b>	<b>86</b>
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>SEGUIMIENTO DEL DESEMPEÑO JURISDICCIONAL Y ASUNTOS POLÍTICOS</b>	<b>87</b>
<b>Introducción</b>	<b>87</b>
<b>Desafíos políticos</b>	<b>88</b>
Conflicto entre poderes profundiza riesgos para la independencia judicial	88
<i>Poder Judicial bajo creciente ataque del Poder Ejecutivo</i>	89
<i>Retrocesos en el proceso legislativo de nombramiento de magistraturas</i>	91
Un control constitucional más dividido y menos consultado por la Asamblea Legislativa	93
<i>Menos consultas previas de constitucionalidad, más demoras en la Sala Constitucional</i>	94
<i>Aumento de los votos divididos en el control constitucional a posteriori</i>	96
<i>Aumenta la exposición mediática del Poder Judicial</i>	98
Problemas de desempeño afectan confianza ciudadana en el Poder Judicial	100
<i>Poder Judicial arrastra un problema de confianza ciudadana</i>	100
<i>Mayoría respalda independencia del Poder Judicial con fuertes críticas a su desempeño</i>	102
<i>Críticos radicales del Poder Judicial son una minoría pero abarcan un tercio de la población</i>	104
<b>Desafíos jurisdiccionales</b>	<b>107</b>
Continúa crecimiento de demanda por servicios judiciales	107
<i>Penal y penal juvenil aumentan volumen de trabajo</i>	108
<i>Más personal permite mantener estabilidad en la carga laboral de la judicatura</i>	110
Mejora en indicadores no logra reducir las duraciones	112
<i>Más resoluciones disminuyen circulante en primera instancia y salas de casación</i>	112
<i>Más resoluciones pero menos sentencias</i>	
<i>Disminución de costo por caso terminado cambia tendencia de largo plazo</i>	115
<i>Aumentan duraciones en mayoría de materias</i>	116
<b>Metodología</b>	<b>118</b>

<b>Sección II</b>	
<b>INVESTIGACIONES EN PROFUNDIDAD</b>	<b>121</b>
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>TUTELA EFECTIVA DE DERECHOS EN CASOS JUDICIALES DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES</b>	<b>123</b>
<b>Introducción</b>	<b>123</b>
<b>Conceptos básicos</b>	<b>124</b>
Áreas de riesgo de la tutela efectiva de derechos	125
<b>Amplio desarrollo de normativa asociada a las violencias contra las mujeres</b>	<b>126</b>
<b>Resultados de investigación</b>	<b>126</b>
<b>Capacidades institucionales del Poder Judicial en materia de violencia contra las mujeres no son proporcionales a su dinamismo normativo</b>	126
Múltiples instancias judiciales especializadas	130
Espacios para la atención de las víctimas presentan desafíos de cobertura	130
<b>Estadísticas judiciales evidencian que las mujeres víctimas acuden masivamente al Poder Judicial</b>	<b>131</b>
Principales delitos relacionados con violencia contra la mujer acumulan casi el 20% de los casos en materia penal	132
El 13% de las denuncias asociadas a violencia contra las mujeres terminan en juicio	133
13% de expedientes terminados con solicitud de sobreseimiento por violencia sexual prescribieron	134
Cerca de la mitad de los casos en etapa de juicio cierran en una absolutoria	135
Delitos relacionados con violación son los que más tardan en atenderse	135
<i>Duración de expedientes de delitos sexuales es mayor en la fase de juzgados</i>	137
<i>Incumplimiento de medidas de protección es lo que más tarda en ser atendido</i>	137
<i>Rangos de duración de casos varía hasta en un año según circuito judicial</i>	138
Víctimas no obtienen compensación económica	139
<b>Tutela efectiva de derechos en casos de violencia contra las mujeres: muestreo de expediente judiciales</b>	<b>140</b>
Riesgo de acceso a la información	140
<i>Ausencia de constancia sobre el acceso material a derechos sexuales y reproductivos por parte de las mujeres víctimas de violación</i>	141
<i>85% de los imputados cuentan con salario o bienes a su nombre, pero solo en el 8% de expedientes analizados se presentó una acción civil resarcitoria</i>	142
Riesgo por falta de pruebas	140
<i>La prueba pericial impacta el desenlace de los casos de violencia contra las mujeres</i>	141
<i>Testimonio de la víctima como única prueba</i>	143
<i>Casos que no cuentan con prueba pericial tienen mayores probabilidades de fracasar</i>	145
Riesgo de duraciones extensas	147
<i>Entre más pronto se denuncie mayores posibilidades de recabar pruebas</i>	148
<i>Denuncia temprana tiene efectos positivos en las etapas iniciales</i>	150
<i>Duraciones extendidas en las etapas iniciales se incrementan por cambios de audiencias</i>	150
<i>Prescribieron siete casos relacionados con violencia contra las mujeres</i>	151
Riesgo de revictimización en la labor judicial	151
Riesgo por factores externos	152
<i>Edad, estado civil, nacionalidad y nivel educativo inciden en el acceso a la justicia de las mujeres</i>	152
<b>Conclusiones</b>	<b>154</b>
<b>Recomendaciones</b>	156
Investigación judicial con perspectiva de género	156
Fortalecimiento de la Fiscalía Adjunta de Género	156
Centralidad de las víctimas	157
Acompañamiento a las víctimas	157
Presupuesto con enfoque de género	158
Información estadística homogénea y compartida	158
Difusión y comunicación de lineamientos o iniciativas en canales más ágiles	158
<b>Agenda de investigación futura</b>	<b>158</b>
<b>Metodología</b>	<b>158</b>

Inventario de medidas judiciales en materia de violencia de género contra las mujeres	158
Fuentes de información estadística para el análisis cuantitativo	160
Muestreo de expedientes judiciales de violencia de género	160
Selección de tipos de delitos	162
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>LAS RESPUESTAS DEL SISTEMA PENAL EN ESCENARIOS DE ALTA DEMANDA: EL MINISTERIO PÚBLICO</b>	<b>167</b>
<b>Introducción</b>	<b>167</b>
<b>Conceptos clave</b>	168
El Ministerio Público en el engranaje penal	170
<b>Contexto</b>	<b>170</b>
Denuncias ingresadas en materia penal se estabilizaron luego de un pico de crecimiento	170
<i>Crecimiento de la demanda fue localizado en pocas localidades</i>	173
<i>Variación en el perfil de las personas víctimas de la materia penal</i>	174
Capacidades del sistema penal se amplían	174
<i>Se adicionan competencias legales y reformas internas a la materia penal</i>	174
<i>El modelo de mejora integral en penal sin contenido presupuestario</i>	178
<i>Crecimiento presupuestario dirigido a iniciativas específicas</i>	179
<i>Recurso humano aumenta poco en contexto de alta rotación</i>	180
<i>Mayor gasto por caso en circuitos con alta concentración delictiva</i>	181
Respuesta del sistema penal	182
<i>Mayoría de expedientes se desestiman en la fase preliminar</i>	183
<i>Los tribunales penales recuperan la capacidad de resolución prepandemia</i>	184
<i>Tribunales de apelación tienen menos resoluciones y casación aumenta inadmisibilidad</i>	186
<b>Hallazgos de investigación</b>	<b>186</b>
Duraciones desagregadas muestran escenarios de mayores desafíos para el sistema penal	188
<i>La duración para cada fase varía con mejoras puntuales</i>	189
Tiempo estimado en el Ministerio Público	190
<i>Duración por tipo de resolución: acusaciones y justicia restaurativa presentan mayores duraciones</i>	190
<i>Duración según delito: Ley Forestal y delitos de deberes contra la función pública con mayor duración</i>	191
<i>Duración según tipo de caso y razón de finalización</i>	193
<i>Duración máxima según tipo de caso y razón de término</i>	194
<i>Duración del 5% por casos que toman más tiempo en cerrarse</i>	194
Variables relevantes que inciden en los tiempos de los procesos judiciales	195
<i>Falta de presupuesto</i>	196
<i>Carrera judicial-Salarios atractivos</i>	196
<i>Calidad y necesidad de capacitación del personal judicial</i>	197
<i>Legislación punitiva</i>	197
<i>Condición social del país</i>	197
<b>Modelo prospectivo sobre la demanda y oferta del sistema penal</b>	<b>198</b>
Escenarios sobre la demanda al Ministerio Público	200
Escenarios predictivos de casos ingresados en el Ministerio Público	202
Comportamiento cíclico del ingreso de casos al Ministerio Público	206
<b>Recomendaciones</b>	<b>206</b>

Reducir la demanda del sistema penal implica coordinación y trabajo preventivo	206
En relación con la mejora en las capacidades institucionales del sistema penal	207
Por el lado de las respuestas más oportunas y cumplidas	209
<b>Metodología</b>	<b>209</b>
<b>CAPÍTULO 6.</b>	
<b>¿JUSTICIA SIN FRONTERAS? PROGRESOS Y DESAFÍOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LA POBLACIÓN MIGRANTE Y REFUGIADA EN COSTA RICA</b>	
<b>Introducción</b>	<b>213</b>
<b>Conceptos básicos</b>	<b>214</b>
<b>Contexto normativo</b>	<b>216</b>
<b>Resultados de la investigación</b>	<b>218</b>
Se crean capacidades, entidades especializadas y espacios de coordinación en acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas	219
Amplia cosecha de iniciativas judiciales en la materia, aunque con limitaciones de cumplimiento	221
<i>Predominan las medidas de información, sensibilización y capacitación</i>	222
<i>Casi la mitad de las medidas tienen un alto efecto sobre las personas y la provisión de servicios públicos</i>	225
<i>Pese al carácter multidimensional del tema de migración, solo 27% de las medidas es interinstitucional</i>	227
Importantes retos para la implementación de las medidas que facilitan el acceso a la justicia de la población migrante y refugiada	228
<i>Factores externos que dificultan el acceso a la justicia</i>	229
<i>Factores internos que dificultan el acceso a la justicia</i>	233
<i>Percepción mixta sobre cumplimiento de los estándares internacionales</i>	240
El acceso a la justicia constitucional es amplio, pero su respuesta mayoritaria tiende al rechazo de los casos	240
<i>Aumenta el uso de la jurisprudencia constitucional en temas de acceso a la justicia de las personas migrantes y refugiadas</i>	241
<i>Tutela constitucional por mora administrativa se debilita y evidencia lentitud en resolución de solicitudes de refugio</i>	243
<i>El control constitucional permitió garantizar derechos básicos como el acceso a los servicios judiciales y la movilidad de la población migrante y refugiada</i>	245
<b>Conclusiones</b>	<b>248</b>
<b>Recomendaciones generales</b>	<b>249</b>
Recomendaciones específicas para las principales medidas de acceso a la justicia de población migrante y refugiada	250
<b>Metodología</b>	<b>254</b>

## ESTADO DE LA JUSTICIA

# Índice de cuadros

1.1	Resumen de los resultados del “Programa PR1-PC-17 para la Definición e Implementación de Medidas Urgentes y Necesarias de Reforma en el Poder Judicial de Costa Rica. 2025	57
1.2	Comparación de indicadores de gestión del Poder Judicial. 1990-2020, por quinquenios.	62
1.3	Detalle de los resultados del “Programa PR1-PC-17 para la Definición e Implementación de Medidas Urgentes y Necesarias de Reforma en el Poder Judicial de Costa Rica. 2025	63
2.1	Cantidad de indicadores relacionados con la gestión y la gobernanza judiciales, por ámbito y desafío	69
3.1	Magistraturas que deberán ser reelegidas o sustituidas por el nuevo Congreso	94
3.2	Perfiles de valoración ciudadana sobre el sistema de justicia, la democracia y la seguridad ciudadana, Costa Rica. 2024	105
3.3	Casos entrados en primera instancia, por materia jurisdiccional	110
3.4	Casos terminados en primera instancia, por materia jurisdiccional	112
3.5	Circulante en trámite en primera instancia al finalizar el año, por materia jurisdiccional	114
3.6	Duración promedio de los procesos en primera instancia, por materia jurisdiccional	117
4.1	Riesgos, definición y método de estudio de la tutela efectiva de derechos	127
4.2	Total de expedientes relacionados a delitos de violencia contra las mujeres del total de expedientes en la materia penal	133
4.3	Total de expedientes muestreados en materia de violencia contra las mujeres, según circuito judicial por agrupación de delitos realizada para el estudio. 2019 y 2022	140
4.4	Total de expedientes muestreados en materia de violencia contra las mujeres atendidos en los juzgados penales, según resultado del proceso por existencia de prueba pericial. 2019 y 2022	143
4.5	Total de expedientes muestreados en materia de violencia contra las mujeres atendidos en los tribunales penales, según resultado del proceso por existencia de la prueba pericial. 2019 y 2022	144
4.6	Factores de riesgo de violencia contra la mujer, según tipo de nivel por el modelo ecológico para evaluar la violencia	153
4.7	Diccionario de variables del inventario de medidas judiciales en materia de violencia de género contra las mujeres. 2017-2022	159
4.8	Disposiciones normativas incluidas en la base de datos de casos terminados, según familia de delitos. 2019 y 2022	160
4.9	Cálculo de la sobremuestra para sustitución de expedientes que no corresponden. 2019 y 2022	162
4.10	Oficinas que formaron parte de la muestra en la Gran Área Metropolitana, por cantidad de expedientes muestreados	163
4.11	Criterios de inclusión y de exclusión de expedientes en la muestra de tipos de delitos	164
4.12	Detalle de los tipos de delitos penales relacionados con el concepto de violencia contra las mujeres que se consideraron para el muestreo de expedientes. 2019 y 2022	164

5.1	Costo judicial real por caso entrado, por circuito judicial	182
5.2	Duración promedio de los expedientes terminados y percentil 95, según el motivo de cierre	191
5.3	Resultados de escenarios prospectivos de casos ingresados al Ministerio Público	202
5.4	Efectos marginales de la cantidad total de delitos por circuito judicial	205
5.5	Resumen de principales resultados de escenarios prospectivos	206
6.1	Categorías y subcategorías migratorias establecidas en la legislación costarricense	215
6.2	Marco normativo para personas migrantes y refugiadas en Costa Rica, según origen y año de los instrumentos legales	216
6.3	Valoraciones del personal judicial consultado sobre acceso a la justicia de las personas migrantes y refugiadas	241
6.4	Cantidad de documentos revisados del Poder Judicial en materia de acceso a la justicia de la población migrante y refugiada, según tipo de documento	255
6.5	Tipo de efecto y ejemplos de las medidas judiciales en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas	256

## ESTADO DE LA JUSTICIA

# Índice de recuadros

2.1	¿Qué se dijo en la consulta sobre la Corte Suprema de Justicia?	70
2.2	Criterios para definir una afectación al Poder Judicial	73
2.3	¿Qué se dijo en la consulta sobre la gestión del recurso humano?	76
2.4	Evaluaciones de resultados de los programas de capacitación de la Escuela Judicial.	83
2.5	Reformas propuestas al régimen disciplinario en el proyecto de ley.	83
3.1	¿Qué se dijo en la consulta sobre la independencia judicial?	89
3.2	¿Qué es el poder del megáfono?	90
3.3	La ONU exige explicaciones a Costa Rica por amenazas a la independencia judicial	92
3.4	Impacto de la Sala Constitucional en los ajustes electorales de 2024: paridad y reelección definieron el escenario municipal	96
3.5	Encuestas de la percepción de la calidad del servicio: Contraloría de Servicios del Poder Judicial	104
3.6	¿Qué se dijo en la consulta sobre la mora judicial?	108
4.1	Violencia de género y femicidios en Costa Rica. La intervención del hombre: una estrategia pendiente para erradicar la violencia contra la mujer	136
4.2	Resoluciones judiciales que desaplican la legislación especializada	142
5.1	Propuesta de cambios al proceso penal y a la estructura de los tribunales penales de juicio presentada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en el 2025	177
5.2	Hacinamiento carcelario muestra alza en el 2023	185
5.3	Metodología para estimar los escenarios prospectivos	201
6.1	Página <i>web</i> de la Comisión de acceso a la justicia: avances y recomendaciones	223
6.2	Esfuerzos institucionales en el tema de tráfico ilícito de personas	228
6.3	Barreras de acceso para mujeres migrantes y refugiadas sobrevivientes de violencia de género en Costa Rica	231
6.4	Sobre el inventario de medidas del Poder Judicial relacionada con la población migrante y refugiada	255

## ESTADO DE LA JUSTICIA

# Índice de gráficos

1.1	Total de menciones a instituciones públicas en las conferencias de prensa del Consejo de Gobierno. 2022-2024	29
1.2	Índices internacionales sobre el Estado de Derecho	33
1.3	Tendencia en el nivel de confianza ciudadana en el Poder Judicial en Costa Rica. 2004-2023	34
1.4	Evolución de los principales perfiles de apoyo o rechazo a la democracia liberal	35
1.5	Perfiles y variables asociadas a la confianza ciudadana en el Poder Judicial	37
1.6	Perfiles de la ciudadanía sobre la percepción que tienen del Poder Judicial. 2024	37
1.7	Distribución de homicidios por distritos, según rangos de número de víctimas. 2023	39
1.8	Entrada neta de casos por delitos sexuales y LPvCM en el Ministerio Público. 2007-2022a	40
1.9	Cantidad de casos entrados en el Ministerio Público en la materia penal juvenil, por principales familias de delito, según tipo de delito	40
1.10	Distribución de leyes aprobadas relacionadas con el sistema de justicia penal. 2019-2024	41
1.11	Evolución de indicadores agregados de desempeño del Poder Judicial	44
1.12	Evolución de indicadores presupuestarios del Poder Judicial	44
1.13	Tasa de crecimiento entre 2021 y 2023 de casos entrados, terminados y circulante en trámite, por instancia	45
1.14	Casos terminados del Poder Judicial, por órgano según motivo	46
1.15	Promedio de duración de cierre de los expedientes, según tipo de caso y tipo de finalización. Período 2022-2024	47
1.16	Ministerio Público: Duración promedio de expedientes y cantidad de casos terminados, según categorías de delitos	48
1.17	Cambio porcentual en la cantidad de casos entrados al Ministerio Público por circuito y escenario prospectivo, datos semanales	48
1.18	Cantidad de medidas adoptadas por el Poder Judicial por tipo de población	50
1.19	Casos terminados por la Fiscalía Adjunta de Género y Ministerio Público en materia penal, según motivo de terminación. 2022	51
1.20	Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres: duración promedio y máxima de los expedientes erminados en materia de violencia contra las mujeres, según circuito judicial por despacho. 2019 y 2022 (días)	52
1.21	Cantidad de asuntos de garantía resueltos por la Sala Constitucional en la categoría de migración según año y forma de terminación	53
1.22	Decisiones administrativas de los órganos superiores. 2020 y 2023	55
1.23	Costo judicial según materia del Programa Jurisdiccional, por año. 2019 y 2023	58
1.24	Evolución de los principales perfiles de apoyo o rechazo a la democracia liberal	59
1.25	Cantidad de personal por tipo de puesto, según período	59
1.26	Indicadores del proceso de reclutamiento y selección de personal, por tipo de puesto. 2016-2024	60
2.1	Cantidad de acuerdos en la Corte Suprema de Justicia, por tipo de asunto.	71
2.2	Cantidad de dictámenes de proyectos de ley votados por año.	72
2.3	Votaciones de la Corte Suprema de Justicia, por tipo de tema, según tipo de voto. 2016-2024.	
2.4	Cantidad de acuerdos en el Consejo Superior, por tipo de asunto.	74
2.5	Evolución del presupuesto reala/ del Poder Judicial.	77
2.6	Crecimiento interanual del presupuesto judicial asignado, por programa. 2023-2024.	77
2.7	Costo promedio por persona funcionaria del Poder Judicial.	78
2.8	Cantidad de personal por tipo de puesto, según período.	78
2.9	Indicadores del proceso de reclutamiento y selección de personal, por tipo de puesto. 2016-2024.	80

2.10	Cantidad de actividades de capacitación en competencias detectadas como débiles o vacías en los puestos de juez 1, defensor y fiscal auxiliar, por instancia.	81
2.11	Cantidad de personas capacitadas por la Escuela Judicial, por programa.	81
2.12	Cantidad de personal denunciado, por categoría del puesto.	84
2.13	Porcentaje de casos terminados declarados con lugar en la Inspección Judicial.	84
2.14	Evolución en la cantidad de sanciones según indicación de la norma sobre cuya base se impone la sanción, por tipo.	84
3.1	Total de menciones a instituciones públicas en las conferencias de prensa del Consejo de Gobierno 2022-2023	91
3.2	Total de nombramientos de magistraturas propietarias por tipo de evento	93
3.3	Duración del proceso de nombramiento de magistraturas por sala, según tipo de evento. 1989-2024	93
3.4	Total de consultas previas de constitucionalidad por tipo, según legislatura de ingreso	94
3.5	Total de consultas evacuadas por la Sala Constitucional, por tipo de consulta y de resultado, según legislatura de ingreso	96
3.6	Total de acciones de inconstitucionalidad por año de votación	97
3.7	Tendencia en las acciones de inconstitucionalidad que registran votos divididos	97
3.8	Duración en la resolución de las acciones de inconstitucionalidad aceptadas para revisar por el fondo	98
3.9	Total de noticias sobre el Poder Judicial por año	98
3.10	Distribución de noticias sobre el Poder Judicial por tema. 2014-2023	99
3.11	Distribución de noticias sobre el Poder Judicial, por periódico, según tipo de direccionalidad. 2014-2023	99
3.12	Tendencia en el nivel de confianza ciudadana en el Poder Judicial en Costa Rica	100
3.13	Distribución del nivel de confianza ciudadana en el Poder Judicial, según país. 2023	101
3.14	Distribución porcentual de la percepción ciudadana sobre el sistema de justicia. 2024	103
3.15	Distribución de perfiles sobre la percepción ciudadana del Poder Judicial. 2024	106
3.16	Perfiles de la ciudadanía sobre la percepción que tienen del Poder Judicial. 2024	108
3.17	Tasa de litigiosidad en primera instancia, por materia jurisdiccional	109
3.18	Promedio anual de la carga de trabajo por tipo de puesto	111
3.19	Total de carga de trabajo y de jueces y juezas con especialidad, por materia jurisdiccional. 2023	111
3.20	Total de casos entrados y terminados en primera instancia, por materia jurisdiccional. 2024	113
3.21	Total de casos entrados, terminados y circulante en trámite por tipo de instancia	115
3.22	Cantidad de sentencias por juez o jueza de primera y única instancia	115
3.23	Costo real promedio por caso, según cantidad de casos netos terminados por juez o jueza. 2000-2023	116
4.1	Medidas judiciales realizadas por las instancias del Poder Judicial en materia de violencia contra las mujeres, según el efecto de la medida y sus posibles riesgos de tutela. 2017-2022	129
4.2	Juzgado Penal: expedientes terminados para delitos seleccionados de violencia contra las mujeres, según tipo de terminación. 2019 y 2022	133
4.3	Requisitorias fiscales concluidas, según terminación por tipo de Fiscalía. 2022	134
4.4	Fiscalía: expedientes terminados en materia de violencia contra las mujeres por sobreseimiento, según tipo de terminación y familia de delitos. 2022	135
4.5	Tribunal penal: expedientes terminados para delitos seleccionados en materia de violencia contra las mujeres, según resultado de juicio por tipo de terminación. 2019 y 2022	135
4.6	Delitos sexuales: duración promedio de los expedientes terminados en materia de violencia contra las mujeres, según delito por tipo de despacho. 2019 y 2022	147
4.7	LPVcM: duración promedio y máxima de los expedientes terminados en materia de violencia contra las mujeres, según circuito judicial por despacho. 2019 y 2022	148
4.8	Expedientes muestreados en materia de violencia contra las mujeres, según circuito judicial por aportación o no una prueba. 2019 y 2022	146
4.9	Porcentaje de expedientes muestreados en materia de violencia contra las mujeres, según duración. 2019 y 2022	147
4.10	Duración promedio de los expedientes muestreados en materia de violencia contra las mujeres, según delito por instancia. 2019 y 2022	147
4.11	Duración de los expedientes prescritos en el muestreo en materia de violencia contra las mujeres, según delito por etapa. 2019 y 2022	151
4.12	Expedientes muestreados en materia de violencia contra las mujeres, según nacionalidad de la víctima registrada, por cantidad de señalamientos a audiencia preliminar. 2019 y 2022	154

5.1	Cantidad de casos entrados en el Ministerio Público, por principales familias de delito, según tipo de delito	172
5.2	Cantidad de casos entrados por tribunal en materia penal	173
5.3	Tasa de crecimiento de la entrada de casos al Ministerio Público, según circuito judicial. 2019-2023	173
5.4	Distribución de leyes aprobadas relacionadas con el sistema de justicia penal	175
5.5	Distribución del presupuesto del Poder Judicial y variación porcentual, según programa	180
5.6	Costo judicial del Programa Jurisdiccional, por materia, según año	180
5.7	Cantidad de plazas en la judicatura, fiscalía, defensa pública e investigación judicial, por año, según tipo de puesto	181
5.8	Costo judicial real por caso entrado para materia penal del programa jurisdiccional	181
5.9	Distribución de la cantidad de casos terminados en el OIJ, por motivo según año	183
5.10	Diferencia de expedientes terminados por los juzgados penales en el 2023 con respecto al 2015, por circuito judicial	184
5.11	Evolución del hacinamiento total en el sistema cerrado carcelario, por mes y año	186
5.12	Casos terminados del Poder Judicial, por órgano según motivo	187
5.13	Diferencia de expedientes terminados por los juzgados penales en el 2023 con respecto al 2015, por circuito judicial	189
5.14	Variación absoluta en el tiempo de trámite según grupos de delitos del 2019 con respecto al 2023	189
5.15	Duración promedio de casos terminados, por principal motivo de término, según instancia	190
5.16	Duración promedio de los tribunales penales para obtener una absolutoria, condena o desestimación	190
5.17	Duración promedio de expedientes y cantidad de casos terminados en el Ministerio Público, según categorías de delitos	192
5.18	Duración promedio de cierre de los expedientes, por tipo de finalización, según tipo de caso. 2022-2024	193
5.19	Promedio del tiempo máximo del cierre de los expedientes, por tipo de delito, según el motivo de finalización. 2022-2024	195
5.20	Promedio del tiempo mínimo para el 5% de casos de mayor duración de cierre, por tipo de delito, según el motivo de finalización. 2022-2024	196
5.21	Total de casos entrados al Ministerio Público por circuito judicial. Enero del 2022-setiembre del 2024	199
5.22	Total de casos entrados por mes al Ministerio Público. Enero del 2022-setiembre del 2024	200
5.23	Histórico y predicción de la cantidad de casos entrados al Ministerio Público. 2022-2025	200
5.24	Predicciones de casos entrados al Ministerio Público, por circuito, datos semanales de enero del 2022 a setiembre del 2024	203
5.25	Escenarios prospectivos en circuitos según la cantidad de casos entrados al Ministerio Público. 2024-2025	204
6.1	Cantidad de solicitantes de asilo en Costa Rica, por país de origen. 2023 y 2024	218
6.2	Cantidad de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas, según año en que entraron en vigencia	222
6.3	Cantidad de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas, según el subtipo de la medida. 2010-2024	224
6.4	Cantidad de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas, según el tipo de población destinataria. 2010-2024	225
6.5	Distribución de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas, por tipo de efecto y medida. 2010-2024	225
6.6	Distribución de inconformidades interpuestas ante la Contraloría de Servicios del Poder Judicial por personas migrantes, según materia judicial. 2023-2024	234
6.7	Cantidad de asuntos de garantía resueltos por la Sala Constitucional en la categoría de migración según año y forma de terminación. 2020-2024	242

## ESTADO DE LA JUSTICIA

# Índice de diagramas

1.1	Cronología de hitos de ataques relevantes contra el Poder Judicial. 2020-2025	31
1.2	Evolución de la normativa relacionada con la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada	42
1.3	Normativa sobre prevención, atención, sanción y reparación de las violencias contra las mujeres aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, según año de vigencia. 1990-2025.	43
1.4	Temario de políticas judiciales vigentes según acceso y apertura	49
1.5	Obstáculos externos e internos para el acceso a la justicia de población migrante y refugiada, de acuerdo con las entrevistas.	50
4.1	Normativa sobre prevención, atención, sanción y reparación de las violencias contra las mujeres aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, según año de vigencia. 1990-2025	128
5.1	Flujo general de un caso en el proceso penal, según etapas de la metodología. 2024w. 2025	169
5.2	Organigrama del Ministerio Público. 2024	171
5.3	Evolución de la normativa relacionada con la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada	176
5.4	Cuotas de productividad mensuales establecidas en el modelo de rediseño de la materia penal. 2018	179
6.1	Cumplimiento de la Política de Acceso a la Justicia para la Población Migrantes y Refugiada, según el modelo de seguimiento de políticas judiciales de la Dirección de Planificación	226
6.2	Factores externos que dificultan el acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas	229
6.3	Factores internos que dificultan el acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas	234
6.4	Resumen de la metodología	254

# Índice de mapas

6.1	Despachos judiciales consultados sobre la aplicación de las principales medidas para la población migrante y refugiada	256
-----	--	-----

## ESTADO DE LA JUSTICIA

# Presentación

Por quinta ocasión desde el 2015 el *Informe Estado de la Justicia 2025* da seguimiento al desempeño del Poder Judicial desde una perspectiva de desarrollo humano sostenible, es decir, poniendo a las personas en el centro de la evaluación de una política pública como los servicios judiciales y tratando de evaluar en qué medida la administración de justicia contribuye (o no) a la promoción, tutela y protección de sus derechos y libertades. Este informe es elaborado cada dos años por el Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores (PEN-CONARE).

Las cuatro ediciones anteriores se realizaron al amparo del Convenio entre el Poder Judicial y el CONARE, firmado en 2012, a iniciativas de la Corte Suprema de Justicia. Este marco de cooperación fue el que dio origen al Estado de la Justicia y permitió el apoyo financiero del Poder Judicial, su colaboración plena en el acceso a la información y participación en el Consejo Asesor del Informe. Sin embargo, en 2022 el convenio no fue renovado por la Corte, por lo que esta edición se presenta exclusivamente por parte del PEN-CONARE.

En la actualidad el CONARE se encuentra en negociaciones con el Poder Judicial para encontrar una vía que permita restaurar un marco de cooperación que ha sido de gran importancia e impacto para la evaluación ciudadana del quehacer de este Poder del Estado. Confiamos que la próxima edición, en 2027, se efectúe al amparo del convenio. En todo caso, el CONARE reafirma su compromiso con el Estado de la Justicia, por su enorme interés público en la actual coyuntura que Costa Rica atraviesa.

El PEN-CONARE contó con el acompañamiento de dos aliados para la elaboración de estudios so-

bre los cuales descansa este informe y cuyo apoyo fue tan oportuno como fundamental: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y su iniciativa regional INFOSEGURA; y la oficina regional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). El CONARE agradece profundamente ese apoyo.

El Informe Estado de la Justicia 2025 constituye una herramienta clave para comprender la situación actual, las perspectivas y los desafíos del sistema de administración de justicia en Costa Rica. Asimismo, busca respaldar los procesos de toma de decisiones a nivel institucional y político, y fortalecer el derecho de las personas de acceso a la justicia. Los procesos de investigación y consulta asociados a la preparación de esta edición han sido posible gracias a la colaboración de diversos departamentos del Poder Judicial y sus autoridades.

Con más de tres décadas de experiencia en el análisis del desarrollo humano en Costa Rica y Centroamérica, esta es la única mesa de trabajo del PEN-CONARE enfocada exclusivamente en el funcionamiento del sistema judicial con el fin de evaluar en qué medida

ello está contribuyendo a garantizar un acceso a la justicia independiente, oportuno, efectivo e igualitario para toda la ciudadanía.

Pese a los retos que implica abordar un objeto de estudio tan complejo, la metodología participativa del PEN ha logrado integrar voces diversas y generar evidencia inédita sobre los avances y debilidades del Poder Judicial, desde un enfoque multidisciplinario e independiente.

Para la elaboración del presente informe se recolectó, analizó y sistematizó información para dar seguimiento a los desafíos identificados desde el Tercer Informe de la Justicia 2020 y los hallazgos del Cuarto Informe 2022. Este proceso busca identificar avances y retrocesos y ofrecer a distintos sectores una herramienta útil para apoyar la toma de decisiones y la deliberación pública fundamentada en evidencia. Ello también ha permitido señalar la persistencia de retos en distintas áreas y formular observaciones críticas y respetuosas orientadas a potenciar las capacidades institucionales del Poder Judicial para cumplir con sus funciones.

Esta quinta edición amplía la plataforma de investigación mediante la incorporación de cuatro capítulos que trabajan temas poco explorados en informes anteriores: la tutela de derechos en casos de violencia contra las mujeres, un modelo prospectivo sobre la demanda y oferta del sistema penal y el acceso a la justicia para la población migrante y refugiada. Además, incluye dos capítulos de seguimiento que actualizan indicadores administrativos, jurisdiccionales y políticos, con

el fin de consolidar un observatorio permanente del Poder Judicial, enriquecido con nuevos datos y fuentes de información.

Más allá de los datos y enfoques novedosos, esta edición incorpora una sección de recomendaciones elaborada a partir de los resultados de sesiones de trabajo con personas expertas y funcionarias judiciales. Junto con la publicación impresa, se ha desarrollado una amplia plataforma digital de datos y análisis, de acceso libre para toda la ciudadanía, disponible en: <https://estadonacion.or.cr>

Quienes suscribimos este texto dejamos constancia de nuestro profundo agradecimiento a todas las personas que hicieron posible este trabajo. Como es tradición en los informes del PEN-CONARE, se trata de un esfuerzo colectivo, producto de procesos rigurosos de investigación y participación social que involucraron a múltiples actores. Agradecemos especialmente al Consejo Asesor del Informe, cuya valiosa y voluntaria colaboración permitió orientar y enriquecer el desarrollo del estudio.

El avance de esta iniciativa adquiere especial relevancia en el contexto actual, marcado por desafíos complejos tanto dentro del Poder Judicial como en el ámbito político, económico y social del país. Los resultados de este esfuerzo reafirman el compromiso de las universidades públicas con el análisis de temas de interés nacional, y subrayan la necesidad urgente de enfrentar los desafíos pendientes. Para ello, es fundamental contar con información confiable y accesible que fortalezca el ejercicio democrático en Costa Rica.



**María Estrada Sánchez**  
RECTORA  
Instituto Tecnológico de Costa Rica  
PRESIDENTA DEL CONARE



**Carlos Araya Leandro**  
RECTOR  
Universidad de Costa Rica



**Francisco González Alvarado**  
RECTOR  
Universidad Nacional



**Rodrigo Arias Camacho**  
RECTOR  
Universidad Estatal a Distancia



**William Rojas Meléndez**  
RECTOR  
Universidad Técnica Nacional



**Gastón Baudrit Ruiz**  
DIRECTOR A.I.  
Oficina de Planificación  
de la Educación Superior (OPES)

## ESTADO DE LA JUSTICIA

# Prólogo

Las investigaciones contenidas en el *Informe Estado de la Justicia 2025* se centran en el análisis de la gobernanza y el desempeño del Poder Judicial, con énfasis en el trienio 2021-2024, período que abarca desde la publicación del *Cuarto Informe 2022* hasta el año con la disponibilidad de datos más recientes. Además del diagnóstico, se presentan propuestas concretas de mejora para los temas abordados mediante investigaciones a profundidad.

Este *Informe* se destaca como una práctica democrática poco común desde la perspectiva de la política comparada. Inicialmente fue solicitado por el Poder Judicial, lo cual lo convierte en un ejercicio inédito de transparencia y justicia abierta en América Latina. En el 2012 se firmó el Convenio entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores que dio origen al *Estado de la Justicia*. Este marco permitió el apoyo financiero del Poder Judicial, su colaboración plena en el acceso a los datos y la participación en el Consejo Asesor del *Informe*. Por otra parte, es la única línea de investigación del Programa Estado de la Nación (PEN-CONARE) enfocada exclusivamente en una sola institución: el Poder Judicial.

Sin embargo, partir del año 2022 la Corte Suprema de Justicia no renovó el convenio. Por lo tanto, esta edición la presenta exclusivamente el PEN-CONARE, con el acompañamiento de dos aliados para la elaboración de los estudios: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y su iniciativa regional INFOSEGURA, y la Oficina regional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

El Poder Judicial no está obligado a aceptar las conclusiones ni a implementar las recomendaciones de estos *Informes*. No obstante, las metodologías y los

hallazgos de las investigaciones realizadas han sido discutidos por las autoridades y las personas funcionarias judiciales. La experiencia acumulada durante más de una década demuestra que, en general, el Poder Judicial ha recibido con seriedad y compromiso las observaciones planteadas. Diversas dependencias han implementado cambios sugeridos por los estudios, orientados a reducir los riesgos en la protección de derechos, mejorar los procesos de reclutamiento, formación y administración del personal, entre otros aspectos clave. La información generada en cada edición ha sido útil para abordar temas específicos e impulsar propuestas de reforma, así como la toma de decisiones y gestión interna.

## Más allá de un informe, una plataforma de información

El *Estado de la Justicia* es una plataforma de información y análisis cuyo propósito es generar nuevo conocimiento, dar seguimiento al desempeño judicial y servir como herramienta para apoyar la toma de decisiones que fortalezcan la administración de la justicia en Costa Rica, pilar fundamental de la democracia.

La edición 2025 incorpora diversas innovaciones, fruto de un proceso de consulta previo a la definición de sus contenidos. Una de las principales novedades es la decisión de no limitar la publicación de los productos de investigación a la presentación del *Informe*. Varias investigaciones fueron presentadas y difundidas con antelación, lo cual favoreció posicionar sus hallazgos en el debate público y ofrecer insumos oportunos para la toma de decisiones.

El producto principal de la plataforma sigue siendo el *Informe Estado de la Justicia*. Esta quinta entrega

prioriza la producción de conocimiento innovador por encima del seguimiento del funcionamiento judicial con base en indicadores convencionales. Tres de los seis capítulos abordan temas no explorados y sobre los cuales había poca (y dispersa) información. Están reunidos en la sección de “Investigaciones a profundidad”. Dos capítulos están dedicados al seguimiento. Esta edición también incluye temas antes no informados como los dictámenes de la Corte Suprema de Justicia sobre los proyectos de ley y la sistematización de los ataques del Poder Ejecutivo al Judicial.

Los capítulos de la sección “Investigaciones a profundidad” cuentan, además, con una subsección de recomendaciones. Estas surgieron de la sistematización de sesiones de trabajo realizadas con especialistas, personas funcionarias del Poder Judicial y del Consejo Asesor. El ejercicio estuvo enfocado en plantear acciones concretas para mejorar la situación actual y enfrentar los desafíos identificados. Además, se abrió un espacio para compartir inquietudes o problemáticas relevantes, muchas de las cuales serán objeto de seguimiento en investigaciones futuras del *Estado de la Justicia*.

### Principios orientadores

Como en todas las publicaciones del Programa Estado de la Nación, la elaboración del *Quinto Informe Estado de la Justicia 2025* se fundamenta en cuatro principios rectores que garantizan su calidad, legitimidad e impacto:

- **Investigación rigurosa e innovadora**, sustentada en el respaldo de personas expertas y entidades especializadas, una cuidadosa verificación de datos y afirmaciones, así como una evaluación crítica de las fuentes utilizadas.
- **Legitimidad social del proceso**, promovida a través de la identificación participativa de los temas, la implementación de mecanismos de consulta y la conformación de un Consejo Asesor plural, integrado por personas de diversos sectores sociales y corrientes ideológicas que tienen amplios conocimientos y trayectoria en los temas de la administración de la justicia. Además, los hallazgos son presentados y discutidos en talleres de investigación donde participan diversos actores, incluidas personas funcionarias judiciales, lo cual constituye un ejercicio de diálogo técnico-plural.
- **Amplia difusión de los resultados**, mediante acciones concretas orientadas a maximizar el alcance del *Informe*. Esto incluye la adaptación de los contenidos mediante el uso de las nuevas herramientas tecnológicas y de comunicación, con el fin de facilitar la comprensión de los hallazgos a diversos públicos, tanto a personas funcionarias del Poder Judicial como a la ciudadanía en general.
- **Independencia editorial plena**, garantiza que el contenido del *Informe* sea responsabilidad exclusiva del PEN-CONARE.

### Delimitación de temas

El mandato de investigación del *Informe Estado de la Justicia 2025* para esta edición lo definió el Consejo Asesor en agosto del 2023, con base en los resultados de un amplio proceso de consulta<sup>1</sup> en el que participaron diversos actores institucionales y sociales; este se llevó a cabo entre abril y mayo del 2023. En ese proceso participaron 467 personas, entre ellas: 14 miembros del Consejo, 57 personas funcionarias judiciales, 224 especialistas y 229 personas usuarias del sistema. Durante el proceso de investigación, el contenido y alcance de algunos estudios fueron ajustados para responder a las limitaciones de tiempo y disponibilidad de datos.

A pesar de su título, el *Informe* se concentra exclusivamente en el Poder Judicial; es decir, en el conjunto de instituciones bajo la autoridad de la Corte Suprema de Justicia. No aborda el sistema de administración de la justicia en su totalidad, el cual incluye también entidades policiales, penitenciarias, administrativas y jurisdiccionales -públicas y privadas- dedicadas a prevenir, atender y resolver conflictos sociales. Existen temas cruciales del sistema de justicia que quedan fuera del alcance de este *Informe* y forman parte de la agenda de investigación a futuro del PEN.

El *Informe* no es un retrato panorámico del Poder Judicial, sino una exploración a profundidad de un conjunto limitado de temas críticos. Constituye un paso más en la construcción de una plataforma de investigación que en el futuro dará seguimiento a los hallazgos e incorporará nuevos temas para poder reducir la frontera de información y conocimiento sobre la administración de la justicia en Costa Rica. En este sentido, el alcance de la presente edición no obedece a limitaciones asociadas a criterios conceptuales o intereses políticos, sino a la necesidad de establecer prioridades frente a las restricciones materiales de los recursos disponibles.

<sup>1</sup> La consulta utilizó tres instrumentos metodológicos -una entrevista en profundidad y dos cuestionarios- aplicados de manera virtual.

## Proceso de elaboración

El *Informe Estado de la Justicia* responde al diseño y aplicación de una estrategia de investigación participativa característica del PEN-CONARE. Este proceso tomó cerca de dos años desde que el Consejo Asesor definió el mandato investigativo. Se encargaron estudios especializados realizados a más de una veintena de personas investigadoras y asistentes, quienes realizaron trabajo de campo entre mediados del 2023 y principios del 2025.

La estrategia de investigación seguida comprendió la organización de talleres con personas expertas provenientes de diversas corrientes del pensamiento e instituciones para presentar y discutir las versiones preliminares de los estudios. Estas actividades también contaron con la participación de personas integrantes del Consejo Asesor del *Informe*. Esta estrategia le permitió al Poder Judicial conocer, de primera mano, y con antelación los temas y contenidos de las investigaciones, facilitar el acceso a información clave y participar de forma activa en la discusión de los hallazgos, pese a la no renovación del Convenio de Cooperación. Por su parte, el PEN logró evaluar la calidad de las fuentes, considerar explicaciones alternativas y hacer precisiones y ajustes en el análisis de los diversos temas.

Durante la elaboración del *Informe* se llevaron a cabo decenas de reuniones bilaterales con personas funcionarias del Poder Judicial y se gestionaron numerosas solicitudes de información. La respuesta institucional fue, en general, de colaboración, aunque no en todos los casos, como se deja consignado en las secciones metodológicas de cada investigación.

Las investigaciones elaboradas para el *Informe* emplearon herramientas y métodos propios de las ciencias sociales, económicas y de la estadística<sup>2</sup>. Entre ellos se encuentran técnicas como el muestreo de expedientes, la revisión y la sistematización de documentos institucionales, entrevistas, análisis automatizado de texto, uso de ciencia de datos y modelos metodológicos con enfoque prospectivo. Esta estrategia representa una innovación en el contexto costarricense, aunque es una práctica común en países donde se desarrollan estudios sobre política judicial (*judicial politics*).

Una vez recibidas las versiones finales de los estudios, el equipo técnico del PEN procedió a redactar los capítulos del *Informe*. Esto implicó la síntesis de los múltiples estudios, así como la incorporación de

nuevos insumos<sup>3</sup>. Los borradores fueron sometidos de nuevo a una revisión de especialistas nacionales e internacionales, incluido el Consejo Asesor. Posteriormente, se llevó a cabo una cuidadosa verificación de datos y fuentes antes de elaborar las versiones definitivas. El primer capítulo, titulado “Sinopsis”, fue desarrollado en estrecha colaboración con el Consejo Asesor, que discutió su versión final en una sesión extraordinaria.

## Difusión

La estrategia de difusión del *Quinto Informe Estado de la Justicia* tiene como propósito posicionar este documento como una fuente clave para la deliberación ciudadana y la toma de decisiones institucionales y políticas.

La estrategia incluye actividades dirigidas al público en general para la divulgación de los principales hallazgos del *Informe* a un amplio número de personas. Entre estas actividades destacan el evento de lanzamiento, la interacción con medios de comunicación, las campañas en redes sociales, el envío de boletines electrónicos y la habilitación de un micrositio web con acceso a los contenidos.

Por su parte, se realizarán actividades sobre temas específicos del *Informe* dirigidas a personas y sectores especializados. Ello comprende eventos y reuniones, tanto presenciales como virtuales, con actores clave involucrados en la formulación de políticas públicas y en la toma de decisiones relacionadas directamente con los contenidos del *Informe*. Estas actividades fomentan un diálogo técnico que amplía su alcance e impacto.

## Principales limitaciones

El alcance del análisis presentado en el *Informe* estuvo condicionado por diversas limitaciones que conviene explicitar con claridad, particularmente las relacionadas con las fuentes de información utilizadas y las condiciones generales en que se ejecutó el proceso de investigación.

Uno de los principales desafíos persistentes, ya identificado en *Informes* anteriores, es la escasa producción de investigación científica sistemática sobre el desempeño de la administración de la justicia en Costa Rica. Esta debilidad afecta la disponibilidad de

2 La metodología de cada investigación se detalla en la última sección del capítulo correspondiente.

3 Aunque el *Informe* provee una síntesis editada de las investigaciones que le sirvieron de base, se invita a las personas lectoras interesadas a consultar esos estudios en el sitio: <https://estadonacion.or.cr/>; allí encontrarán una gran cantidad de información adicional y valiosa sobre temas específicos. Es importante indicar que esos trabajos son obras de autor. Por ello, es posible que ciertas apreciaciones o cifras difieran de las aquí consignadas. El PEN asume plena responsabilidad por estas últimas. Cabe agregar, finalmente, que este *Informe* contiene nuevos datos, obtenidos de reprocesamientos estadísticos especiales, que no se encuentran en ninguno de los textos de base.

insumos analíticos confiables y la posibilidad de establecer comparaciones a largo plazo o realizar evaluaciones más profundas del impacto de las reformas o las decisiones judiciales. En muchos casos, los vacíos en el conocimiento obligan a iniciar desde cero los procesos de recopilación y sistematización de datos.

A esto se suman limitaciones en la calidad y disponibilidad de las estadísticas judiciales. En muchas ocasiones las bases de datos oficiales presentan inconsistencias, errores de registro o faltantes de información, lo cual limita su aprovechamiento y el alcance de las investigaciones. En muchos casos, los datos proporcionados por las oficinas judiciales no permiten desagregar variables clave o disponer de series actualizadas y comparables a lo largo del tiempo.

Otro obstáculo importante fue la disposición y capacidad -variables- de completar los indicadores de seguimiento en las diversas oficinas judiciales. En no pocas ocasiones, la entrega de datos fue parcial, tardía o estuvo acompañada de advertencias sobre su confiabilidad. Esto forzó al equipo de investigación a realizar verificaciones cruzadas, estimaciones o reinterpretaciones metodológicas para poder avanzar en el análisis.

Cada capítulo del *Informe* enfrenta desafíos metodológicos específicos, los cuales son abordados y explicados con mayor detalle en sus respectivas secciones metodológicas. Estas especificaciones le permiten a la persona lectora comprender las condiciones en que se desarrolló cada proceso investigativo, las decisiones técnicas adoptadas para superar obstáculos y el alcance real de los hallazgos presentados.

## Errores y omisiones

Los contenidos del *Quinto Informe Estado de la Justicia* están abiertos al debate y al cuestionamiento. La crítica fundamentada es siempre bienvenida. El PEN-CONARE valida datos y planteamientos mientras no hayan sido refutados por información más precisa y actualizada. En caso de que surjan correcciones necesarias, la práctica habitual ha sido reconocer públicamente el error y realizar los ajustes pertinentes con la mayor prontitud. Si se detectan omisiones relevantes que puedan afectar las conclusiones del análisis, estas serán señaladas en la próxima edición del *Informe*.

## Palabras finales

Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento a todas las personas e instituciones que hicieron posible la elaboración del *Quinto Informe Estado de la Justicia 2025*. El Programa Estado de la Nación espera que la sociedad encuentre en este *Informe* una herramienta valiosa para comprender los logros y desafíos del Poder Judicial en Costa Rica. Confiamos en que sus contenidos contribuyan a enriquecer el debate político y le ofrezcan a la ciudadanía insumos concretos para involucrarse activamente en la gestión y mejora del sistema judicial.

Como todo proceso de generación de conocimiento, este *Informe* es susceptible de mejora y actualización continua. Por ello, el *Estado de la Justicia* se proyecta como un esfuerzo sostenido en el tiempo, con el objetivo de documentar nuevos hallazgos, analizar tendencias emergentes y dar seguimiento continuo a la evolución del quehacer judicial.



**Jorge Vargas Cullell**  
DIRECTOR  
Programa Estado de la Nación



**Evelyn Villarreal**  
COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN  
Informe Estado de la Justicia

## CAPÍTULO UNO

## 1

## Sinopsis

### Valoración general 2025

El *Informe Estado de la Justicia 2025* se presenta en un momento extraordinario de la vida democrática en Costa Rica. El Poder Judicial está sometido a fuertes ataques políticos, un hecho sin precedente en la historia republicana del país. Esta edición documenta constantes arremetidas por parte de miembros de otros poderes de la República a su legitimidad e independencia. Pero, además, ello converge con inéditas agresiones a oficinas y personal judicial, en este caso, por actores criminales, en el marco de un fuerte aumento de la inseguridad ciudadana.

Estas situaciones configuran, en su conjunto, un síndrome de deterioro de la calidad de la democracia costarricense y una fuente de riesgo político, pues se ataca al principal garante de los derechos y libertades de la ciudadanía y el único poder del Estado que puede vigilar y obligar al poder político a someterse al imperio de la ley. Socavar al judicial reduciría garantías a personas, empresas, organizaciones y centros académicos, pues las agresiones podrían quedar impunes, debido a que la justicia estaría sometida a los arbitrios de quienes estén al mando del gobierno del país.

Los intentos de debilitar al Poder Judicial deben diferenciarse, sin embargo, de la crítica ciudadana a los múltiples problemas que arrastra para brindar una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas. La crítica es parte de la vida democrática y un poderoso mecanismo para mejorar los servicios judiciales. Este *Informe* ha sido particularmente insistente en la necesidad de modernizar un gobierno judicial lento y poco estratégico. En cambio, los ataques actuales procuran otra cosa: des-

calificar la legitimidad del Judicial para así someterlo a fines partidarios. Con ese fin se manipulan presupuestos, se presiona para remover o nombrar autoridades, influir o evadir procesos judiciales; se proponen leyes que debilitan la independencia institucional o se ataca personalmente a operadores y operadoras judiciales.

Este *Informe* reporta una mejoría entre 2021 y 2024 en ciertos indicadores globales de desempeño judicial. Hubo una disminución de casos pendientes (circulante), un aumento de las resoluciones y esfuerzos por contener costos, de manera que el gasto judicial per cápita fue el mismo que en 2016. Sin embargo, estas mejoras se expresan de manera muy desigual por oficina y por materia jurisdiccional y, comparadas con una década atrás, no implicaron mejoras sustanciales a la situación imperante en aquel momento.

La persistencia de estas debilidades genera una mayor vulnerabilidad del Poder Judicial frente a los ataques, que los usa como manto justificador. Se trata de un daño autoinfligido con altos costos institucionales y políticos. Es cierto que hay un fuerte dinamismo de la Corte Suprema de Justicia para mejorar la apertura institucional y el acceso a la justicia para poblaciones vulnerables, que, paradójicamente, genera a su vez expectativas incumplidas y reclamos, debido a su limitada implementación y resultados.

En la actualidad, la confianza ciudadana en el Poder Judicial se ha debilitado. La crítica radical es todavía minoritaria, pero atrae a un numeroso grupo de personas y, además, es alimentada por autoridades de otros poderes.

## Valoración general

La mayoría tiende a desconfiar del Poder Judicial, pero aún cree en la independencia judicial como principio y en la capacidad de la institución para mejorar. Por ello, defender con hechos la legitimidad e independencia del órgano judicial, mediante un perfeccionamiento de los servicios judiciales, es de cardinal importancia.

Este período extraordinario se da en una época de alta demanda por los servicios del Poder Judicial, que es, además, compleja. El deterioro de la seguridad ciudadana, el aumento de la violencia social, el auge del crimen organizado y del cibercrimen impulsan incrementos preocupantes en asuntos judiciales, en especial los relacionados con la violencia contra las mujeres, el penal juvenil y los delitos sofisticados. También se suman los reclamos vinculados con los servicios públicos como la salud, que saturan la Sala Constitucional.

A lo anterior se agrega la asignación de nuevas competencias al Judicial por parte de la Asamblea Legislativa: creación de nuevos delitos, reformas procesales y leyes especializadas, tales como la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada, Acceso a la Justicia para Pueblos Indígenas, Acoso Callejero, Violencia Vicaria contra las mujeres, por citar algunas. En muchos casos fueron aprobadas sin la asignación de recursos para su implementación.

Este *Informe* demuestra que esta mayor conflictividad creará nuevas presiones de trabajo sobre los servicios judiciales, lo cual, de seguir la institución con una trayectoria inercial, puede redundar en mayores duraciones de los procesos. Dadas las políticas de contención fiscal imperantes, la única vía para atender estas nuevas presiones es aumentando la eficacia y eficiencia. Las mejoras a la gobernanza y a los procedimientos judiciales son necesarias frente a las nuevas demandas y presiones.

Este *Informe* es un aporte a la deliberación democrática sobre los cambios que necesita el Poder Judicial. No cualquier cambio es, sin embargo, válido, sino solo aquellos que conduzcan hacia el fortalecimiento y legitimidad de este pilar de la justicia, en el marco de la democracia liberal que funciona en Costa Rica. Debilitarlo significaría que la resolución de conflictos sociales y la protección de derechos quedarían en manos de personas subordinadas a un grupo político partidario, una situación que acabaría con la independencia judicial y condenaría a la ciudadanía a la indefensión.

Con base en estas consideraciones, este *Informe* presenta tres mensajes o ideas claves:

- El Poder Judicial enfrenta un peligroso ataque político que erosiona la calidad de la democracia.
- Rezagos en justicia cumplida y pronta hacen más vulnerable al Judicial frente a presiones generadas por nuevas competencias judiciales y más conflictividad social.
- Implementación de iniciativas novedosas de acceso a la justicia para poblaciones vulnerables se dificulta por falta de reformas a la gobernanza judicial.

Este capítulo 1, “Sinopsis”, desarrolla estos mensajes y ofrece una visión de conjunto sobre la situación y perspectivas del Poder Judicial. Su propósito es ofrecer una lectura integrada, sintética, de los estudios realizados de conformidad con el abordaje de investigación aprobado por el Consejo Asesor. El resto del *Informe* desarrolla los contenidos con amplitud y quienes tengan interés en el detalle pueden consultar los capítulos correspondientes.

## CAPÍTULO UNO

## 1

## Sinopsis

## Índice

Valoración general 2025	25
El Poder Judicial enfrenta un peligroso ataque político que erosiona calidad de la democracia	27
Rezagos en justicia pronta y cumplida reducen capacidad del judicial para atender nuevas obligaciones y presiones por mayor conflictividad social	38
Implementación de novedosas iniciativas de acceso a la justicia para poblaciones vulnerables se dificulta por falta de reformas a la gobernanza judicial	48
Cierre	60

### El Poder Judicial enfrenta un peligroso ataque político que erosiona calidad de la democracia

El primer mensaje de esta Sinopsis caracteriza la situación política que enfrenta actualmente el Poder Judicial costarricense y los efectos de esta en la calidad de la vida democrática. Se destaca la atención sobre los ataques que han soportado los órganos y las personas funcionarias de este poder a lo largo de los últimos tres años. Estos embates han intentado debilitar el sistema constitucional de controles legales sobre la gestión pública y erosionar la legitimidad de la independencia judicial ante la ciudadanía. La persistencia, intensidad y variedad de estos ataques no tienen precedentes desde el establecimiento de la democracia liberal en la segunda mitad del siglo XX.

Las arremetidas contra la labor de uno de los poderes de la República han sido tanto discursivas como materiales y, en cualquiera de estas modalidades, han traspasado los límites de la crítica ciudadana constructiva. El principal, aunque no único, emisor de los ataques discursivos ha sido el Poder Ejecutivo de la administración Chaves Robles. Asimismo, representantes del oficialismo -en el Ejecutivo, en el Legislativo y actores afines al gobierno- han liderado movilizaciones ciudadanas en contra del Poder Judicial.

Una segunda modalidad de agresión política agrava la situación actual. Esta edición documenta los atentados perpetrados por actores vinculados con el crimen organizado contra las instalaciones y el personal judicial, en algunos casos con consecuencias trágicas. Estos ataques se suman a los intentos de infiltración de este Poder mediante la cooptación de operadores judiciales.

La agresión política y los intentos de cooptación no son hechos extraordinarios ni locales, cuando se analizan desde una perspectiva comparada. La literatura internacional provee una amplia evidencia de que forman parte de procesos de erosión democrática (Levitsky y Ziblatt, 2018; Stokes, 2024; Ríos, 2022; Sobreira, 2024; Botero et al., 2022; Weyland, 2022). En decenas de países, gobernantes democráticamente electos buscan, con diverso éxito, subordinar al Poder Judicial, eliminando su independencia como una condición indispensable para concentrar el poder político y dismantlar el sistema de pesos y contrapesos de la democracia liberal. La aparición de algunos de estos síntomas en Costa Rica crea un entorno hostil para el Poder Judicial y representa un riesgo democrático para la sociedad en su conjunto.

La adecuada caracterización de este ambiente político es el inevitable punto de partida para esta edición del *Informe* que valora la capacidad del Poder Judicial para dispensar una justicia independiente, pronta y cumplida. Para abordar este tema, esta sección se divide en tres acápite. El primero traza la secuencia temporal y modalidad de estos ataques, con base en las fuentes abiertas disponibles. La segunda evidencia los efectos negativos que tienen sobre la vida política nacional, de acuerdo con las evaluaciones internacionales disponibles sobre la democracia y el Estado de derecho. Finalmente, el tercer acápite agrega una preocupante pieza de información: el surgimiento de un amplio segmento de la ciudadanía con una crítica radical al sistema de justicia, que se agrega a otro segmento con actitudes críticas, pero más moderadas.

### Una era de constantes ataques de diversos actores políticos

La crítica al desempeño o a las resoluciones del Poder Judicial es parte de la vida democrática. Este poder de la República está sometido al escrutinio público y las personas tienen libertad para expresar sus opiniones sobre el actuar de cualquier institución estatal. Sin embargo, la crítica ciudadana y la que actores políticos puedan formular tiene, en un Estado democrático de derecho, límites definidos: la aceptación de la legitimidad del Poder Judicial para -de manera independiente a cualquier interferencia de influencias políticas y económicas- tutelar los derechos y las libertades, someter a los gobernantes al cumplimiento de la ley y resolver

legalmente los conflictos sociales. Los cuestionamientos son considerados ataques cuando se cuestiona esta legitimidad e independencia de sus funciones.

Una de las estrategias para deslegitimar de manera sistemática la autoridad del Poder Judicial es el “*trash-talking*” (descrédito, desprestigio o basureo, en lenguaje informal). En los últimos años, los líderes populistas, democráticamente electos, han empleado esta táctica contra el Poder Judicial, pues consideran la independencia judicial un obstáculo para concentrar el poder político en manos del Ejecutivo, en contraposición a las disposiciones constitucionales y legales. Stokes (2025) analiza la aplicación de esta estrategia en Estados Unidos, México y Suráfrica, y concluye que forma parte del proceso de erosión de un sistema democrático:

*“A diferencia de los líderes militares que destruyen abruptamente las democracias mediante golpes de Estado, los líderes electos que las erosionan gradualmente deben mantener cierto nivel de apoyo popular. Para lograrlo, fomentan la polarización entre los ciudadanos y desacreditan sus propias democracias: afirman que las instituciones que atacan son corruptas e incompetentes. Les dicen a los votantes que esas instituciones deben ser dismanteladas y reemplazadas por otras bajo el control del poder ejecutivo”.*

En Costa Rica hay claros síntomas del “*trash-talking*”. En el 2023 y el 2024, el Poder Ejecutivo empleó su “poder del megáfono” para atacar continuamente al Poder Judicial, un hecho sin precedentes desde la instauración de la llamada Segunda República. El megáfono es un poder informal<sup>1</sup> que denota la capacidad de los actores políticos que ocupan altos puestos en el Gobierno para comunicar narrativas sobre el estado del país, caracterizar a sus adversarios y definir la situación de la gestión gubernamental (PEN, 2024).

Después de la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial es el segundo actor más mencionado en las conferencias de prensa presidenciales y los eventos públicos organizados por el Ejecutivo. La revisión de estas menciones revela que no se trató de referencias neutras al Judicial, sino de críticas a su funcionamiento, a sus resoluciones y, en algunos casos, a la actuación de operadores individuales. En tercer lugar, se encuentra la Contraloría General (gráfico 1.1). Las menciones

<sup>1</sup> Mientras los poderes formales son aquellos definidos claramente en el ordenamiento jurídico, los poderes informales son más difusos y difíciles de reconocer, pues dependen de factores circunstanciales e idiosincráticos. Se trata de instrumentos políticos, que surgen en la política real y su uso lo definen y moldean quienes los ejercen, bajo sus criterios de qué es lo correcto y qué no. En un régimen democráticos estas herramientas están sujetas al marco de la legalidad y el escrutinio político (PEN, 2024).

presidenciales incluyen también a la prensa, las universidades, la Defensoría de los Habitantes y otras entidades que tengan autonomía y no suscriban sus políticas (Proledi, 2025).

El problema va más allá de la frecuencia de las menciones contra el Poder Judicial, que es objeto de interés de este *Informe*, sino también a su contenido o mensajes. El principal argumento de las intervenciones presidenciales contra el Poder Judicial ha sido responsabilizarlo por la crisis de violencia homicida. Se atribuye esta crisis a las decisiones erróneas de jueces o juezas que liberan a las personas delincuentes y a la extensa duración de los procesos<sup>2</sup>. La alternativa sugerida es un enfoque de “mano dura” que considera el encarcelamiento como la solución al problema de la inseguridad (Arrieta, 2023).

Las críticas también se han dirigido a personas específicas del Poder Judicial, las personas magistradas de la Sala Constitucional, el fiscal general, el director del OIJ o el presidente de la Corte Suprema y, en particular, de la Sala Penal. El presidente del Ejecutivo incluso ha mencionado los nombres completos de jueces y juezas que resuelven casos de alto perfil de manera contraria a sus expectativas (Chacón 2024a)<sup>3</sup>.

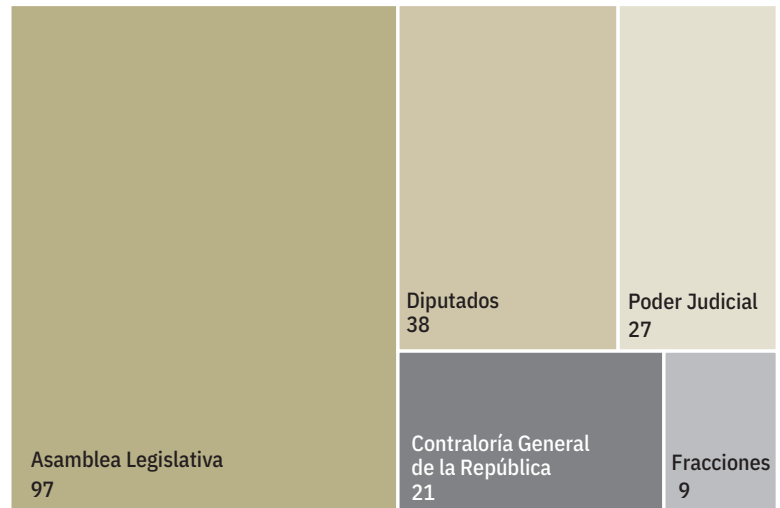
La agresividad del Poder Ejecutivo ha aumentado cuando el Judicial interviene en asuntos relacionados con el presidente de la República o sus iniciativas. En los tres años del actual período constitucional, la Fiscalía abrió 104 procesos penales contra el mandatario, de los cuales 70 siguen en investigación (Murillo, 2025). Además, la Sala Constitucional ha encontrado conflictos constitucionales en políticas emblemáticas de su administración, tal como el proyecto de ley “jaguar”, y se ha pronunciado enfáticamente contra el amedrentamiento de la prensa por parte del Ejecutivo (resoluciones n° 2023-12085, n° 2024-21375, n° 2024-28774).

El Ejecutivo ha señalado que esta cantidad de procesos judiciales constituye una verdadera persecución política contra el presidente y su gabinete, un intento de derrotar los esfuerzos gubernamentales para erradicar privilegios de las personas funcionarias públicas y reformar una institución ineficiente responsable del incremento de la violencia criminal en Costa Rica.

El presidente de la Corte Suprema, gremios judiciales y otros actores políticos han respondido al “trash-talking” con declaraciones públicas en las cuales le exigen al Ejecutivo el respeto a la división de poderes y la independencia judicial<sup>4</sup>. Esta continua dinámica

► Gráfico 1.1

Total de menciones a instituciones públicas en las conferencias de prensa del Consejo de Gobierno. 2022-2024



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

—un “fuego cruzado según lo caracterizó el *Informe Estado de la Nación 2024* (PEN, 2024)— ha paralizado la colaboración entre los poderes de la República. Esto dificulta especialmente la búsqueda de soluciones conjuntas para la seguridad ciudadana: el problema principal del país. A partir de agosto del 2024, el Poder Ejecutivo dejó de asistir a las reuniones periódicas de los poderes relacionadas con la agenda de prioridades en seguridad ciudadana.

Los ataques discursivos han sido complementados por la convocatoria a manifestaciones públicas contra el Poder Judicial, eventos políticos sin precedentes en las últimas décadas en el país. En febrero del 2023, se organizó una protesta ante la Sala Constitucional después de que esta anulara la “medida cautelar” del Consejo de Gobierno mediante la cual destituyó a quienes conformaban la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social. A esta protesta le han sucedido otras con ocasión a los votos de la Sala que declararon inconstitucional la ley “jaguar”, presentada como una de las principales propuestas del Ejecutivo. En marzo del 2025, el presidente de la República y

2 Para más información véase Arrieta (2023), Chacón (2023) y Bermúdez (2023).

3 Para más información véase Chacón (2024a), Madrigal (2024) y Murillo (2024a).

4 Para más información véase Chinchilla (2022), Sequeira (2022), Murillo (2024), May (2024), Angulo (2024) y Chacón (2025b).

otras personas ministras, diputadas oficialistas lideraron una marcha para exigir la renuncia del Fiscal General (Murillo, 2025).

Los ataques discursivos y movilizaciones ciudadanas contra el Poder Judicial han motivado la intervención de organismos internacionales. El 4 de diciembre del 2024, la Relatora Especial de la Organización de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, Margaret Satterthwaite, emitió una comunicación (Other letter)<sup>5</sup> dirigida al Estado de Costa Rica respecto a la situación de la independencia judicial en el país. La Relatoría solicitó al Gobierno información sobre sus medidas para cumplir con normas internacionales y garantizar la independencia de los jueces y juezas en el país (Satterthwaite, 2025).

La Relatoría de Naciones Unidas para la independencia de las personas magistradas y abogadas, que usualmente se activa para casos de países en riesgo, se ha pronunciado tres veces sobre el caso de Costa Rica en años recientes. En febrero del 2025, la relatora envió una nota al Gobierno en la cual menciona la tensión y persecución hacia el Poder Judicial desde mayo del 2022 (Satterthwaite, 2025)<sup>6</sup>. El Gobierno contestó esta nota explicando las reformas legales citadas; sin embargo, la respuesta omitió referirse a los enfrentamientos durante las conferencias de prensa (Chacón, 2025a).

Costa Rica ha recibido advertencias similares anteriormente, aunque por motivos distintos. En el 2020 y el 2022, la Relatoría de Naciones Unidas envió notas que aludían a problemas de diseño institucional que interfieren la independencia judicial: el proceso de nombramientos de magistraturas y la aprobación de reformas que modificaron las condiciones laborales del personal judicial (García-Sayán, 2022)<sup>7</sup>. Esta fue la primera vez que al país se le cuestiona debido a razones relacionadas con los conflictos entre el Ejecutivo y el Judicial.

Un tercer tipo de ataque termina por configurar la adversa coyuntura política que enfrenta el Poder Judicial. Al “*trash-talking*” desde el Ejecutivo y las movilizaciones ciudadanas organizadas desde el Gobierno se suman a los ataques criminales contra las instalaciones físicas y a los atentados contra el personal judicial. Las oficinas de Batán y Pococí recibieron disparos con armas de alto calibre y, además, en Limón un testigo que entraba fue asesinado frente al edificio de los tribunales. En el 2024, al menos tres personas que laboran en la institución fueron víctimas de atentados: los vehículos de un fiscal en Jacó y de una jueza en Aserri, además un oficial del OIJ murió en Guápiles víctima de sicariato<sup>8</sup>.

Los ataques y atentados contra el Judicial son un hecho político reciente que ha llevado a la institución a reforzar sus medidas de seguridad ante la posibilidad de más atentados del crimen organizado. Entre otras medidas, se les ha solicitado a las oficinas revisar y redirigir fondos no utilizados para mejora la seguridad en infraestructura, tecnología y capacitación del recurso humano. Además, se aprobaron el protocolo “Persona atacante activa” y la Guía de autoprotección para personas funcionarias del Poder Judicial, herramientas que forman parte del Proyecto Fortalecimiento de la Seguridad Institucional (Poder Judicial, 2025c).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió a la representación de la judicatura de Costa Rica en audiencia temática en noviembre del 2024. En dicha audiencia se denunció que “la violencia generada por el narcotráfico y la criminalidad organizada ha puesto en riesgo la seguridad pública y las instituciones democráticas de Costa Rica” (Acojud, 2024)<sup>9</sup>.

Una síntesis de los principales hitos en el ataque continuado que experimenta el Poder Judicial refleja la gravedad de la situación (diagrama 1.1). En el ámbito discursivo, se seleccionaron, entre las numerosas referencias negativas a este poder de la República en el uso

5 Una «other letter» (cartas adicionales) emitida por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de personas magistradas y abogadas son comunicaciones formales dirigidas a los Estados miembros y a otras partes relevantes, con el propósito de complementar o actualizar la información previamente presentada. Sirven para dar seguimiento a situaciones críticas, como violaciones a la independencia judicial, y abogar por medidas correctivas o preventivas.

6 “Desde mayo del 2022, el presidente de la República, Rodrigo Chaves, habría generado una creciente tensión y persecución hacia el Poder Judicial y socavado la independencia judicial mediante ataques verbales a la judicatura y cuestionamientos infundados sobre la imparcialidad del sistema judicial, acompañados de etiquetado e insinuaciones, especialmente en ocasiones en que no está de acuerdo con las decisiones o sentencias emitidas” y solicita al Gobierno tomar medidas para “garantizar que los jueces puedan llevar a cabo su trabajo legítimo en un entorno seguro y propicio sin temor a amenazas o actos de intimidación y acoso” (Satterthwaite, 2025).

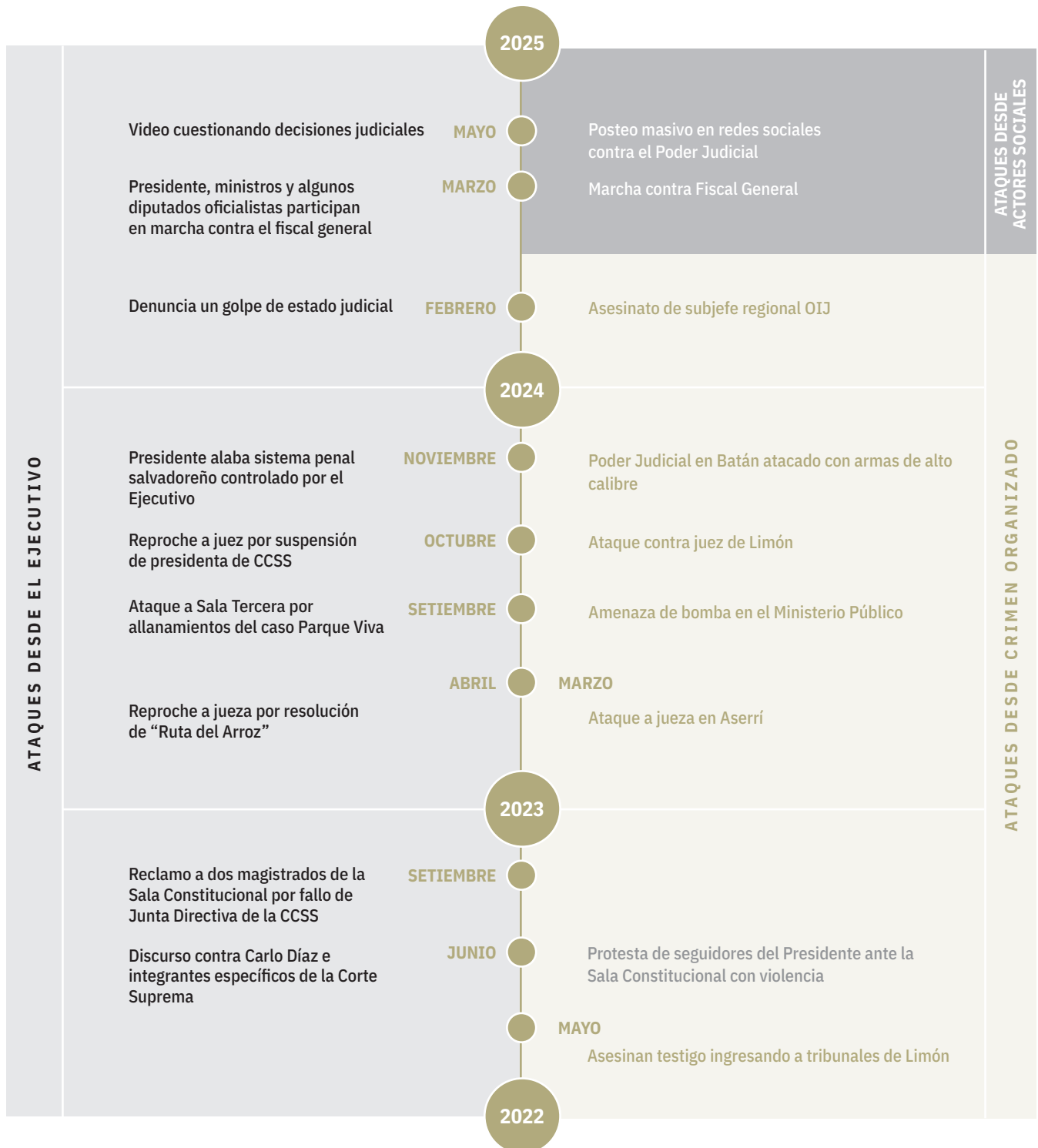
7 En ese mismo sentido, en noviembre del 2024 ocurrió el Examen Universal Periódico (EPU) ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En este marco, el Informe Alternativo presentado por organizaciones de sociedad civil presentó un apartado relacionado con la falta de garantías del Estado costarricense en la protección de la independencia judicial, particularmente se centró en la falta de idoneidad en el proceso de nombramientos de las magistraturas (Cejil y Foro de Justicia, 2024).

8 Para más información véase Hidalgo (2024), Jiménez (2024) y Arrieta (2025).

9 La gravedad de la situación actual es descrita de la siguiente manera: “Este contexto demanda un fortalecimiento urgente del sistema de justicia. En lugar de avanzar, se han aprobado leyes que deterioran las condiciones de la judicatura y del Ministerio Público. Estas medidas incluyen modificaciones regresivas en los sistemas de retiro y pensiones, disminuciones salariales, restricciones presupuestarias y otras que limitan la operatividad y autonomía de jueces y fiscales. Estas reformas han provocado una alta tasa de renunciaciones en el Poder Judicial, reduciendo su capacidad operativa y dificultando el llenado de plazas con personal calificado. Además, se ha introducido la objeción de conciencia para que jueces y juezas se nieguen a recibir capacitación en derechos humanos, y se han implementado acuerdos de Corte Plena que vulneran la inamovilidad y estabilidad judicial, contraviniendo la ley de carrera judicial”.

► Diagrama 1.1

**Cronología de ataques relevantes contra el Poder Judicial. 2020-2025**



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de cobertura mediática del PEN y Acojud, s.f.

del poder del megáfono del Ejecutivo, aquellas en las que se identificó a un operador judicial específico. Esta modalidad es internacionalmente reconocida como un intento agresivo de amedrentamiento y una violación de la independencia judicial (Friedman, 2019; Freedman, 1997).

La alta exposición mediática de los ataques simbólicos, las manifestaciones ciudadanas y los atentados del crimen organizado contra el Poder Judicial no han provocado, por el momento, cambios en el nivel y contenidos de la cobertura de los medios de comunicación colectiva. La base de datos de noticias sobre el Poder Judicial del PEN-Conare no registra un aumento de noticias en el 2022 y el 2024, ni de la cobertura negativa. Parece sugerir que los medios de comunicación están reportando sin hacer eco de los ataques o tomar partido<sup>10</sup>.

### Ataques provocan caída en mediciones internacionales sobre democracia y Estado de derecho

Las principales mediciones internacionales sobre la democracia, las libertades y el Estado de derecho han registrado los constantes ataques contra el Poder Judicial, la Fiscalía, la prensa y otras instituciones independientes. El resultado principal es que todas muestran caídas sistemáticas en el puntaje que Costa Rica ha obtenido históricamente. Un país considerado un referente regional en institucionalidad y respeto a la legalidad recibe serias advertencias de organismos internacionales sobre el riesgo de una regresión democrática. En este contexto, el país se suma a otros más que actualmente registran involuciones políticas de diversa magnitud. En América Latina, Uruguay destaca entre los pocos países cuya evaluación positiva continúa aún mejor.

La literatura más reciente sobre el declive de las democracias expone que el proceso es paulatino, a veces muy difuso o difícil de reconocer debido a que se trata de acciones cotidianas realizadas por líderes políticos electos democráticamente, que van traspasando límites -discretamente o no- de lo que es posible según el ordenamiento jurídico (Levitsky y Ziblatt, 2018).

Los índices internacionales que monitorean la democracia a nivel global son una herramienta valiosa para identificar estos riesgos. Costa Rica mantiene niveles altos en comparación con la región. Sin embargo, en los últimos años ha perdido posiciones y en el 2024, año de las últimas evaluaciones disponibles, mostró su peor desempeño en lo que va del siglo XXI. Su erosión sigue siendo relativamente leve si se compara con los países vecinos.

El indicador más especializado en materia de poderes judiciales es el índice de Estado de derecho del *World Justice Project*, en el cual Costa Rica aparece en la segunda posición en América Latina, únicamente superado por Uruguay (0,72). El indicador va de 0 a 1, entre más cercano a 1 se destaca un mejor desempeño. El país muestra una tendencia a la disminución desde el 2015, cuando inició su publicación. Tuvo una mejoría entre el 2017 y el 2021, pero retrocedió en el 2024 hasta llegar a la posición más baja que ha tenido en dicha medición (0,68). Es parte de una tendencia global, el 77% de los países considerados en este índice empeoraron sus condiciones en ese año (WJP, 2024)<sup>11</sup>.

Los índices que miden en general el estado de la democracia incluyen componentes sobre el Estado de derecho en sus cálculos y tienen información disponible para los años recientes. El índice de democracia liberal (LDI por sus siglas en inglés), calculado por el instituto Varieties of Democracy (V-DEM)<sup>12</sup>, incluye el componente electoral y la vigencia del Estado de derecho. En el 2023, el LDI tuvo una caída de cinco puntos en el caso costarricense. En el 2024 no logró recuperar la situación previa al 2022 (gráfico 1.2). Este nivel es la misma calificación que se obtuvo en 1988, casi cuarenta años atrás. La caída en el índice LDI es, por cierto, mayor que la experimentada en el que solo examina la democracia electoral

Uno de los indicadores del LDI que más se deterioró fue el encargado de medir la existencia de “ataques del Ejecutivo al Judicial”. Este indicador responde a la pregunta: ¿con qué frecuencia el Gobierno atacó la integridad del Poder Judicial en público?<sup>13</sup> El índice va de 0 a 4, si la calificación se acerca a 0 significa que los ataques se realizaron a diario o semanalmente, mientras

10 Para este Informe no se realizaron estudios de redes sociales, en los que se sabe existe una alta polarización y eco de los ataques presidenciales contra el Judicial.

11 Durante la pandemia, cuando casi todos los Gobiernos en el mundo decretaron restricciones a la movilidad de las personas y permitieron una intrusión institucional en la vida de las personas para salvaguardar la salud pública; los índices especializados como el índice de Independencia Judicial de IDEA, o el de Estado de derecho del Banco Mundial empeoraron. Lamentablemente, no se tienen actualizaciones para el período 2022-2024 que permitan captar la situación bajo análisis en esta sección.

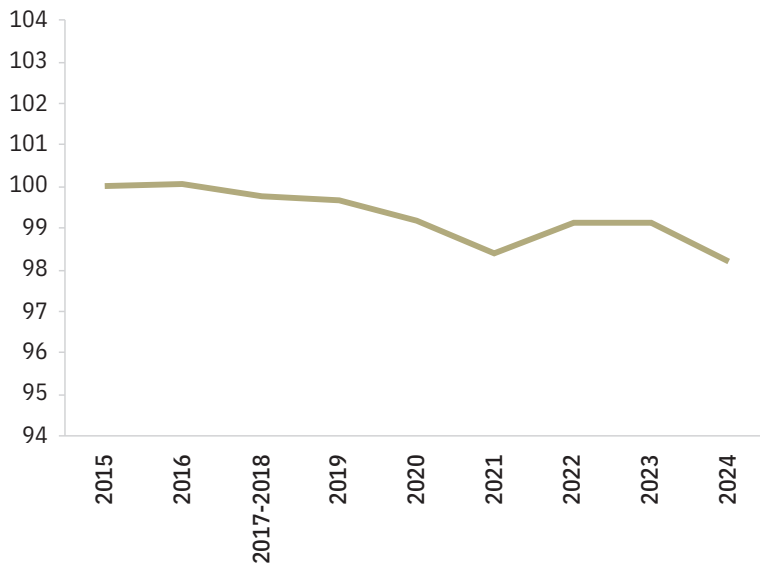
12 El Instituto Varieties of Democracy (V-DEM) está asentado en la Universidad de Lund en Suecia y es una iniciativa conjunta con la Universidad de Notre Dame de Estados Unidos. Es la fuente más empleada en la actualidad por la literatura comparada en ciencias políticas.

13 Para V-Dem, los ataques a la integridad del Poder Judicial pueden incluir afirmaciones de que es corrupto, incompetente o que sus decisiones evidencian motivaciones políticas. Estos ataques pueden manifestarse de diversas formas, incluyendo, pero no limitándose a, comunicados oficiales difundidos por los medios, conferencias de prensa, entrevistas y discursos políticos.

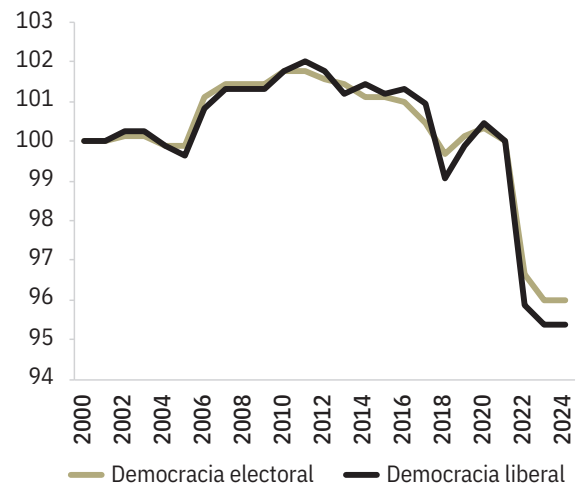
► Gráfico 1.2

**Indices<sup>a/</sup> internacionales sobre el Estado de Derecho (índices)**

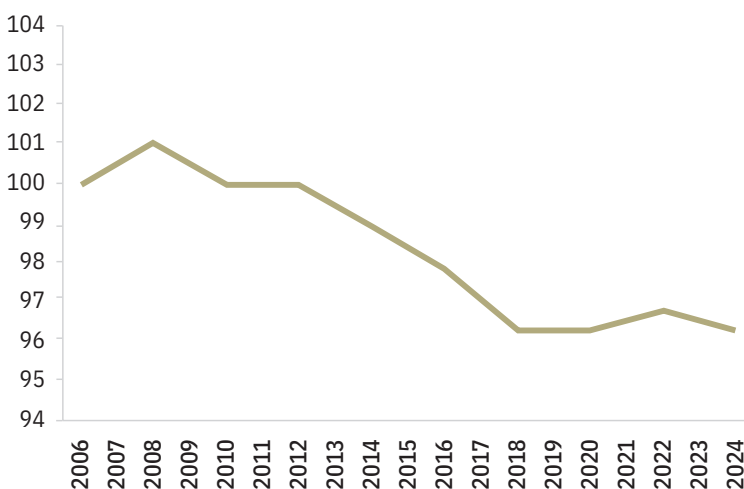
**a) Índice de Estado de Derecho<sup>b/</sup> (2015=100)**



**c) Índice de VDEM sobre Democracia Electoral (EDI) y de democracia liberal (LDI)<sup>c/</sup>. 2000-2024 (2000=100)**



**b) Índice de democracia Berstelmann 2000-2024 (2006=100)**



a/ Se toma el dato más antiguo como año base y, para los índices de V-DEM, el año 2000. Esto quiere decir que el valor del primer año es 100 y los valores de los demás periodos muestran cómo varía cada indicador con respecto al año base.  
 b/ Calculado por World Justice Project. Para el año 2017 y 2018 el índice del Estado de Derecho de cubre ambos años.  
 c/ EDI evalúa la calidad de la democracia electoral. LDI incluye, además de la democracia electoral, la evaluación del Estado de derecho.

Fuentes: Bogantes, 2025, con base World Justice Project, 2024; V-DEM 2024; Bertelsmann Foundation, 2024.

que si se acerca a 4 quiere decir que no hubo ataques a la integridad del Poder Judicial. El país pasó de 1,91 en el 2022 a una calificación de 0,68 en el 2024, lo cual refleja una situación de ataques persistentes al Judicial (V-Dem, 2025).

El índice de democracia de la fundación alemana Bertelsmann le ha otorgado a Costa Rica la calificación

más baja desde el 2006. En su informe de país, señaló que “el presidente Chaves emplea tácticas populistas que representan una amenaza para la separación de poderes y la libertad de prensa” (Bertelsmann, 2025).

Un tema de “preocupación” es el deterioro en la libertad de prensa, pues es un componente crucial de la democracia liberal. Según el índice de Reporteros sin

Fronteras, el país descendió de la categoría de “buena” a “satisfactoria” entre el 2022 y el 2024, debido a las fricciones entre el Ejecutivo y algunos medios de comunicación, aunque las puntuaciones del país se mantienen por encima de los resultados para el resto de la región centroamericana (PEN, 2025a; Proledi, 2024).

La disminución de las calificaciones de Costa Rica en las evaluaciones internacionales sobre el Estado de derecho y la democracia refleja los ataques contra el Poder Judicial, y el conflicto de poderes resultante, lo cual ha sido claramente registrado por la comunidad internacional. El país se suma así a decenas de otros en los que, por medio de estos ataques, el Ejecutivo ha buscado ampliar sus competencias, mientras que el Congreso y el Poder Judicial han resistido estos intentos. Una de las consecuencias de esta situación es la creciente dificultad para construir acuerdos clave en materia social, económica, ambiental y de seguridad que los países necesitan para impulsar su desarrollo humano (PEN, 2025a).

### Generalizada crítica ciudadana al desempeño judicial crea difícil entorno al Poder Judicial

Las actitudes ciudadanas hacia el Poder Judicial pueden ayudar a defender la existencia de un Estado democrático de derecho o, por el contrario, pueden

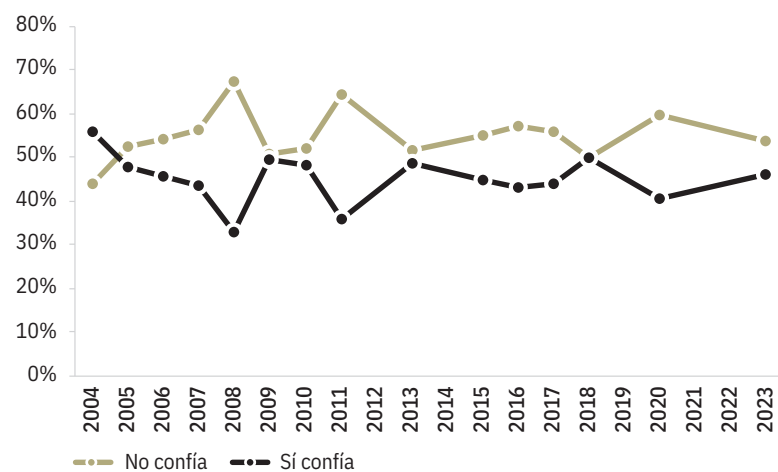
crear un entorno que facilite su erosión. Cuando las mayorías aceptan la legitimidad del Poder Judicial para tutelar sus derechos, sujetar a los gobernantes al imperio de la ley y dictar resoluciones, las instituciones del Estado de derecho encuentra en la cultura política un fuerte arraigo para su independencia frente a los embates de otros actores políticos, institucionales y sociales. Sin embargo, cuando, por el contrario, esas mayorías cuestionan su legitimidad o, al menos, abrigan actitudes contradictorias, esas instituciones pierden una de sus defensas más importantes frente a los intentos por anular su independencia y convertirlo en herramienta al servicio de ciertos actores políticos, en vez de un juez imparcial y confiable de los conflictos sociales y políticos. En resumen, si la ciudadanía “deja solo” al Judicial, su vulnerabilidad frente a los intentos de subordinarlo a intereses políticos específicos crece manifestamente.

En Costa Rica, ha habido una crítica ciudadana sostenida respecto al funcionamiento del Poder Judicial. En el 2001, la Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia ya reportaba que más personas desconfiaban de que el Judicial dispensara una justicia pronta y cumplida que lo contrario, aunque las proporciones se invertían entre quienes habían hecho uso de sus servicios (PEN, 2001)<sup>14</sup>. Solo en dos de los veinte años desde el 2004 hasta el 2023, las personas que confían en el Poder Judicial han sido un grupo de igual o mayor tamaño que las que desconfían de él (Sáenz y Ovares, 2025). Las proporciones exactas entre ambos conjuntos de personas oscilan a lo largo del tiempo, pero la tendencia a largo plazo es clara. Además, no hay diferencias significativas entre la situación a mediados de la primera década del siglo y la más reciente (gráfico 1.3).

Actualmente, el problema es que este relativo nivel de (des)confianza ciudadana en el Poder Judicial en el largo plazo converge con un importante deterioro del apoyo de la ciudadanía a la democracia, una pérdida relativa de la legitimidad del sistema político. La crítica específica al Judicial está enmarcada por un ambiente de mayor cuestionamiento al sistema político en su conjunto. En años recientes, según el Latinobarómetro, Costa Rica ha “entrado en la lista de democracias en problemas”. En comparación con el 2020, la encuesta del 2023 reveló una disminución significativa en el apoyo ciudadano a la democracia, acompañada de un marcado aumento en la indiferencia hacia el tipo de régimen y una aprobación explícita del autoritarismo (Corporación Latinobarómetro, 2023).

#### Gráfico 1.3

### 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.

<sup>14</sup> Los estudios de satisfacción de las personas usuarias efectuados en distintos años por el Poder Judicial reflejan, en efecto, que las valoraciones positivas hacia los servicios que dispensa son claramente superiores que las del promedio de la ciudadanía.

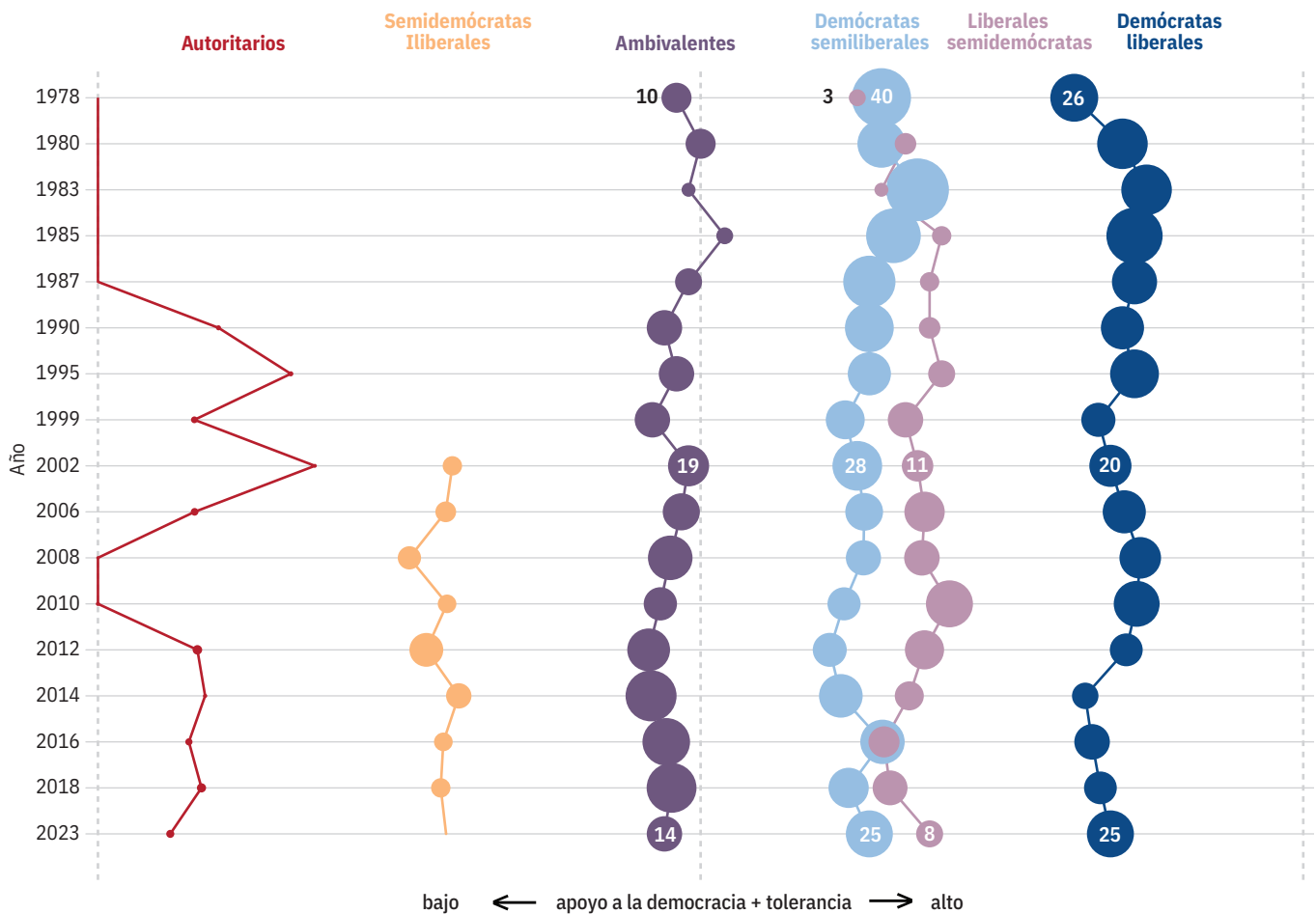
En otros de sus informes, el PEN-Conare ha analizado a detalle la evolución y complejidad del apoyo ciudadano a la democracia. Ha conseguido identificar perfiles claramente diferenciados de apoyo o rechazo a la democracia liberal desde finales del siglo pasado. Un escenario ideal para la democracia sería aquel en el cual los demócratas superan a los no-demócratas o a las personas ambivalentes, y el apoyo al sistema sea lo suficientemente amplio como para soportar los choques o embates extremos. En contraste, las variaciones radicales en la composición de los perfiles de apoyo ciudadano y en las intensidades de apoyo-rechazo tienen el potencial de desestabilizar la convivencia democrática (PEN, 2020).

El perfil de apoyo a la democracia liberal era el más extendido hace veinticinco años, con pocos ambivalentes y aún menos personas abiertamente autoritarias. Las personas ambivalentes combinan, en proporciones similares, actitudes democráticas con otras de corte más autoritario. Ante un choque en el sistema, pueden desequilibrar la balanza hacia cualquier lado (Alfaro et al., 2023). El problema es que a lo largo del tiempo fue aumentando de manera tendencial el peso de estos ambivalentes (gráfico 1.4).

La implicación para el Poder Judicial es que la crítica ciudadana a su desempeño se enmarca en un clima político con menor apoyo a la democracia. Hay varios indicadores de este nuevo entorno político que puede

► Gráfico 1.4

**Evolución de los principales perfiles de apoyo o rechazo a la democracia liberal<sup>a/</sup>**  
(porcentajes)



a/ Los tipos de demócratas se construyen a partir de dos indicadores: el nivel de apoyo a la democracia y el grado de tolerancia política. El extremo alto-alto se denomina “demócratas liberales” y el extremo bajo-bajo es el “autoritario”. El resto de las categorías fluctúan según los niveles alto, medio o bajo en el apoyo a la democracia y la tolerancia política.

Fuente: Cortés, 2025 a partir de PEN, 2019 con datos del Barómetro de las Américas, de Lapop.

resignificar esta crítica ciudadana. Uno es el aumento de apoyo ciudadano a un líder fuerte. Actualmente, ese apoyo está en casi una de cada cinco personas (18%) (Corporación Latinobarómetro, 2021); aunque sigue siendo de los menores en Centroamérica, es mayor que hace dos décadas. Otro indicador es el apoyo para que un presidente tome acciones que restrinjan a los partidos de oposición. En Costa Rica, casi la mitad de la población piensa así (47%), un aumento abrupto de 13 puntos porcentuales en la última medición, lo cual coincide con la fuerte retórica antinstitucional del presidente Chaves (PEN, 2025c).

Para el presente *Informe* se efectuó un estudio a profundidad sobre las actitudes de las personas con respecto al Poder Judicial, para esto se empleó una fuente distinta: las encuestas del CIEP-UCR. La aplicación de análisis multivariados permitió distinguir tres perfiles de actitudes en relación con el Judicial: “críticos radicales”, “críticos pragmáticos” e “institucionalistas”. Específicamente,

- **Críticos radicales:** tienen una visión muy desfavorable del Poder Judicial. Poseen un alto respaldo a las políticas de corte punitivo y consideran que las judicaturas son corruptas. Además, no confían en las decisiones de la Sala Constitucional, ni en que el sistema castigue a las personas responsables de cometer delitos.
- **Críticos pragmáticos:** es ambivalente, pueden estar a favor del Poder Judicial en ciertos temas y en contra de él en otros. En términos generales, 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 sí es celeré y castiga a los culpables.
- **Institucionalistas:** poseen una percepción positiva del desempeño del Poder Judicial, externan una mayor confianza en la Sala Constitucional, creen que jueces y juezas cumplen la ley y que el sistema de justicia castiga a quienes cometen delitos, independientemente de quienes sean. Además, su característica más marcada es que creen en la independencia judicial (gráfico 1.5).

En términos generales, los críticos pragmáticos comparten con los institucionalistas su confianza en la Sala Constitucional y en el cumplimiento de la ley por parte de jueces y juezas. En cambio, se acercan a las posiciones radicales al apoyar la gestión del actual

gobierno, la construcción de más cárceles y en aspectos como la potestad del Ejecutivo de nombrar jueces o la aplicación de prisión preventiva en todos los casos. Este grupo, que muestra actitudes contradictorias, tiene el potencial de acercarse a uno u otro “bando”, dependiendo de las circunstancias.

La única característica en común entre los tres grupos es el apoyo a la independencia judicial. Esto sugiere que la expectativa de autonomía judicial está presente en la percepción ciudadana y es un estándar básico para la democracia. 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”. De ahí la relevancia del “*trash-talking*” como estrategia política para erosionar un pilar de la cultura costarricense. En el caso mexicano, Cella et al., examinaron la incidencia de las conferencias de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador en las personas que las seguían cada mañana, quienes manifestaron tener una menor confianza en el Poder Judicial (Cella et al., 2025). Para cuando se presentaron las reformas judiciales que atentaron contra la independencia judicial, sus niveles de confianza estaban deteriorados y no hubo una oposición ciudadana fuerte, más allá del personal judicial y académicos y algunas organizaciones civiles relacionadas con la temática.

La situación ideal sería que el grupo denominado “institucionalista” incluyera a la mayoría de las personas o, en su defecto, que fuera el grupo más grande. Asimismo, se esperaría que los críticos radicales constituyeran un pequeño grupo. En estas condiciones, el institucionalismo tendría una capacidad de atracción sobre los críticos pragmáticos (ambivalentes) superior a la del grupo de los radicales.

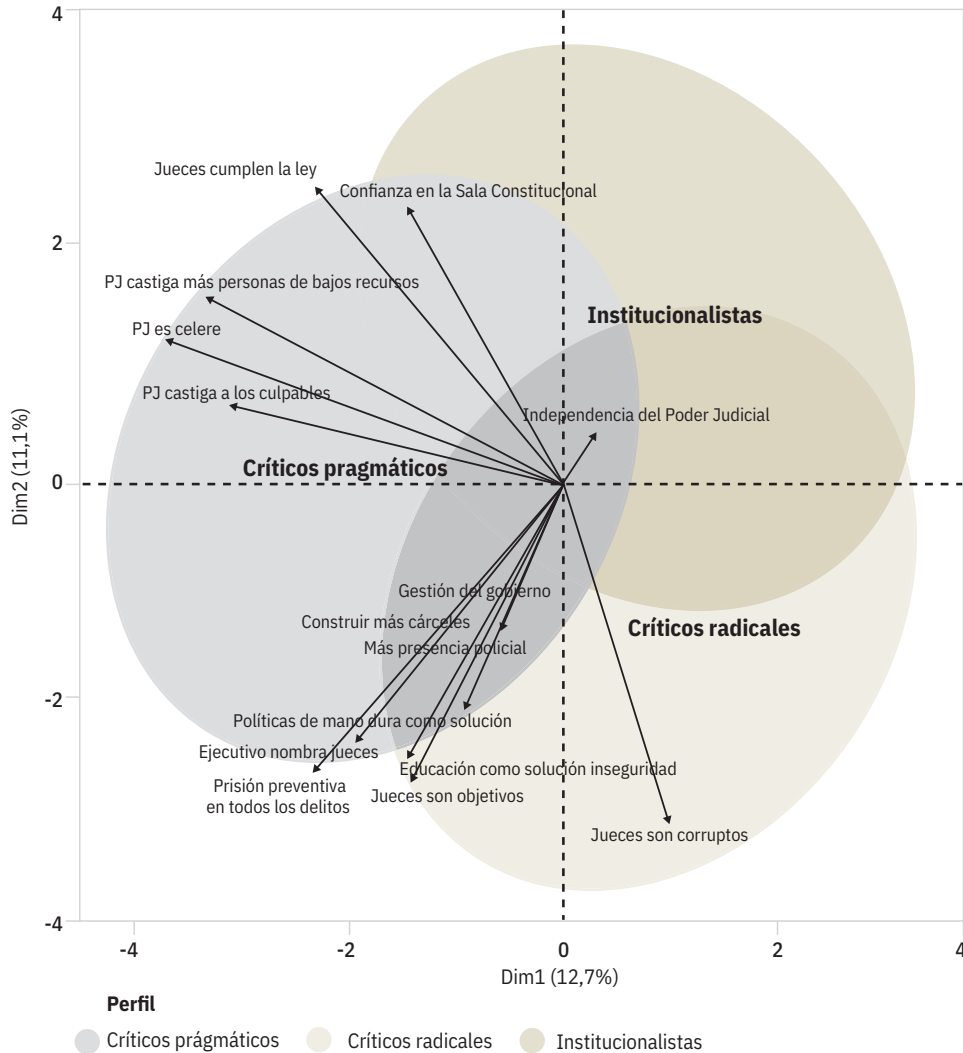
Desafortunadamente, esta situación no es la imperante en la actualidad. “institucionalistas” y “radicales” tienen un porcentaje casi igual. El grupo más extendido es el de los “críticos pragmáticos”, o ambivalentes, que es precisamente el que puede inclinar la balanza decisivamente a favor o en contra del Judicial. En el 2024, las proporciones fueron 37,5% las personas “críticas pragmáticas”, el 31,5% “institucionalistas” y el 31,0% “críticos radicales” (gráfico 1.6).

### **Rezagos en justicia pronta y cumplida reducen la capacidad del Judicial para atender nuevas obligaciones y presiones por mayor conflictividad social**

El segundo mensaje de esta Sinopsis se enfoca en la capacidad del Poder Judicial para atender la demanda por sus servicios, la cual es muy alta actualmente en

Gráfico 1.5

Perfiles y variables asociadas a la confianza ciudadana en el Poder Judicial



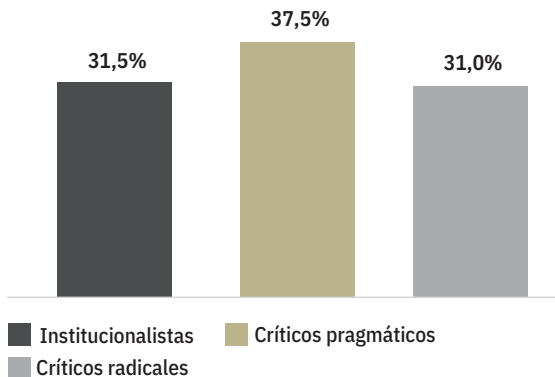
a/ El perfil de los institucionalistas corresponde a aquellos que tienen una valoración positiva del desempeño del Poder Judicial, pero son más críticos sobre la gestión del gobierno y rechazan medidas de corte más punitivo. El perfil de críticos pragmáticos corresponde a aquellos que son críticos del desempeño del Poder Judicial, pero son más moderados con respecto a temas del ejercicio punitivo. Por último, los críticos radicales tienen una valoración negativa del Poder Judicial y un alto respaldo a políticas de corte punitivo.

b/ Este gráfico es un gráfico biplot de análisis de componentes principales (PCA). Las flechas representan las variables, flechas con ángulos más cerrados indican una correlación positiva, flechas con ángulos de 90 grados indican una correlación nula, mientras flechas de 180 grados indican una correlación negativa. El lugar de los cuadrantes en los que se encuentran ubicadas las flechas indica su relación con alguno de los grupos o varios de ellos. Por ejemplo, se observa que todos los grupos convergen en la variable denominada independencia judicial.

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

Gráfico 1.6

Perfiles<sup>a/</sup> de la ciudadanía sobre la percepción que tienen del Poder Judicial. 2024



a/ El perfil de los institucionalistas corresponde a aquellos que tienen una valoración positiva del desempeño del Poder Judicial, pero son más críticos sobre la gestión del gobierno y rechazan medidas de corte más punitivo. El perfil de críticos pragmáticos corresponde a aquellos que son críticos del desempeño del Poder Judicial, pero son más moderados con respecto a temas del ejercicio punitivo. Por último, los críticos radicales tienen una valoración negativa del Poder Judicial y un alto respaldo a políticas de corte punitivo.

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

Costa Rica. Sin embargo, diversas ediciones del *Informe Estado de la Justicia* han documentado las dificultades del Poder Judicial para satisfacer el principio de justicia pronta, cumplida e igualitaria para todas las personas. En particular, han evidenciado el poco avance en los indicadores de eficiencia institucional a lo largo del presente siglo y las fuertes asimetrías entre los diferentes circuitos e instancias con respecto a la oportunidad de la respuesta judicial. La capacidad de respuesta institucional ha evolucionado más lento que la demanda, acumulando rezagos antiguos que se agravan con el ingreso de nuevos asuntos. Esta situación ha dado cabida a una crítica ciudadana generalizada al desempeño judicial, la cual se analizó en la sección anterior.

Esta parte del capítulo sintetiza los rezagos históricos en la justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas. Se sostiene que la persistencia de estos rezagos debilita la posición del Poder Judicial frente a los ataques políticos a su independencia. Sin embargo, el problema va más allá: no solo la inercia institucional puede tener consecuencias políticas más graves que hace una década; sino que el Judicial enfrenta presiones que aumentarán a corto plazo la demanda de sus servicios. Sin cambios significativos en los procesos y niveles de eficiencia, los déficits actuales previsiblemente se ampliarán y, con ello, la incapacidad del Judicial para atender las demandas de la población y su vulnerabilidad política.

Dos factores externos, ajenos al control del gobierno judicial, presionan al alza la demanda por los servicios judiciales. El primero es la aprobación de la Asamblea Legislativa de nueva legislación que asigna cada vez más funciones al Judicial, mediante la creación de nuevos delitos, reformas a códigos procesales, convenciones internacionales y nuevas jurisdicciones. En términos generales, el Legislativo agrega nuevas competencias sobre asuntos que antes no se judicializaban y ahora pasan a ser competencia del Judicial. La mayoría se aprueba sin contenido presupuestario específico (PEN, 2024).

El segundo factor que influye la demanda de los servicios judiciales es la creciente conflictividad social que se experimenta en Costa Rica. Esta aumenta de distintas maneras: desde la criminalidad en el ámbito penal hasta las disputas y víctimas por accidentes de tránsito, pensiones alimentarias, violencia doméstica y cobros judiciales. Este recrudecimiento repercute -y lo seguirá haciendo- en el volumen de casos ingresados al Poder Judicial. Además, eventos previsibles como una crisis económica generan una mayor demanda en materia laboral. Asimismo, la escasa utilización de mecanismos de resolución alternativa de conflictos y justicia restaurativa contribuye a la baja cantidad de acuerdos previos al inicio de un proceso judicial (capítulo 4 y 5).

La sección se organiza en cuatro acápite. El primero analiza el aumento en volumen y la complejidad de la conflictividad social y cómo impacta la demanda por servicios judiciales. El segundo acápite se enfoca en la respuesta que el sistema político ha dado a esta conflictividad, fundamentalmente por medio de la asignación de nuevas competencias legales al Poder Judicial. El tercer acápite se centra en la capacidad de respuesta del Poder Judicial a estas presiones sobre la demanda a sus servicios. Con base en los indicadores institucionales, se evidencia el persistente arrastre de fuertes rezagos en materia de justicia pronta y cumplida. El cuarto y último acápite presenta un novedoso ejercicio de modelística para determinar probables escenarios de demanda futura de servicios en la materia penal, según diversos niveles de incremento de la conflictividad criminal. Se concluye que los rezagos actuales en la eficiencia reducen la capacidad futura del Judicial para responder a esas presiones.

### Aumento en volumen y complejidad de conflictividad impacta la demanda por servicios judiciales

La amplia variedad de materias susceptibles de ser denunciadas ante una jurisdicción del Poder Judicial y la voluntad de la población de utilizar resultan en una alta litigiosidad. En el 2023, un total de 718.257 casos en trámite en el Poder Judicial, aunque el pico de circulante en los servicios judiciales se presentó en el 2021, con más de 826.000 casos pendientes en primera instancia. Si esto se compara con una población del país, significa que en el 2023 se presentó un nuevo caso ante los estrados judiciales cada 7,1 personas y, dos años atrás, esta razón fue de 6,1.

Las estadísticas del Poder Judicial (hasta el 2023) permiten desagregar la demanda por servicios judiciales según materia o jurisdicción. En el 2023, la materia penal registró la tasa de litigiosidad más alta del período 2018-2023, al alcanzar 3.613 casos por cada 100.000 habitantes, lo cual representó un total de 190.124 casos. Le siguió la materia cobratoria con 2.382 casos, debido al 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 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 (capítulo 3).

En la justicia penal es clave clasificar la información por categorías de delitos. No en todas las categorías muestran crecimiento: en aquellas relacionadas

con las actividades del crimen organizado se observa un aumento significativo, mientras que en otros tipos penales hay una reducción. Los delitos contra la propiedad siguen siendo los más frecuentes, aunque muestran una ligera disminución en el 2023. De nuevo, las desagregaciones son relevantes porque el robo de automóviles sí presenta un crecimiento, mientras el hurto simple o a viviendas ha disminuido. Las razones específicas para estos comportamientos varían en cada caso, por lo que no es posible generalizar una explicación para el conjunto de la materia penal<sup>15</sup>.

El aumento de homicidios por crimen organizado es, sin duda, uno de los principales desafíos del Poder Judicial. A lo largo de la presente década, el país “saltó” a un nuevo umbral de violencia homicida, por encima del nivel que la Organización Mundial de la Salud emplea para definir la violencia como una epidemia y, por tanto, un problema de salud pública (10 homicidios por cada 100.000 habitantes). Durante los últimos años (2022 y 2024), la tasa de homicidios pasó de 12,66 a 16,6 por 100.000 habitantes (PEN, 2024). Solo en el 2023 ingresaron 16.817 denuncias a la Fiscalía por delitos contra la vida, lo cual representa un promedio de 46 denuncias diarias, en su mayoría relacionadas con lesiones culposas, agresión con arma y tentativa de homicidio simple. Esto refleja una cre-

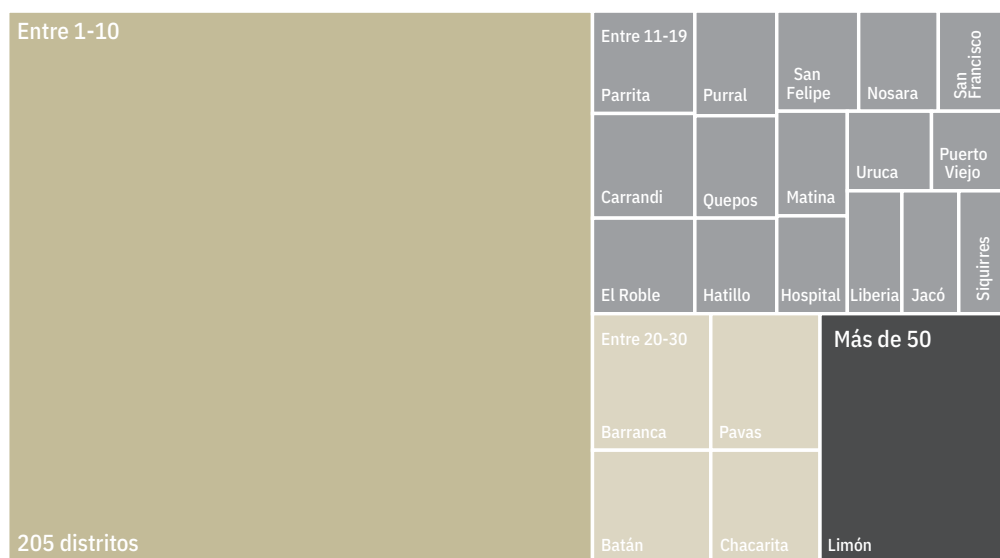
ciente presión sobre el sistema penal ante el aumento en el volumen, pero sobre todo por la complejidad de la demanda.

Esta presión no es uniforme y se concentra en áreas específicas del país, lo cual afecta a ciertos circuitos judiciales más que a otros. El aumento de la violencia homicida se ha concentrado en las zonas costeras y la capital. Los cantones con mayor prevalencia fueron: Limón, San José, Puntarenas, Matina y Alajuela. Varios de sus distritos se posicionan en el top diez de víctimas de homicidio. Desde el 2020, la provincia de Limón (28%) casi iguala la proporción de homicidios dolosos ocurridos en San José (29%) (Infosegura, 2024). En contraste, zonas como Hojancha o San Vito se mantienen con baja criminalidad y una tasa de homicidios prácticamente nula (gráfico 1.7).

También se experimenta un aumento en los casos de violencia contra las mujeres que recibe el Poder Judicial, un problema que afecta potencialmente a la mitad de la población durante todo su ciclo de vida. La incidencia de estos delitos es alta y ha crecido desde el 2006 (gráfico 1.8). En el 2022, la cifra alcanzó 34.637 denuncias por delitos sexuales y Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres en el Ministerio Público. Si a esta estadística se suma la jurisdicción de violencia doméstica, el volumen de casos de violencia

▮ Gráfico 1.7

**Distribución de homicidios por distritos, según rangos de número de víctimas<sup>a/</sup>. 2023**

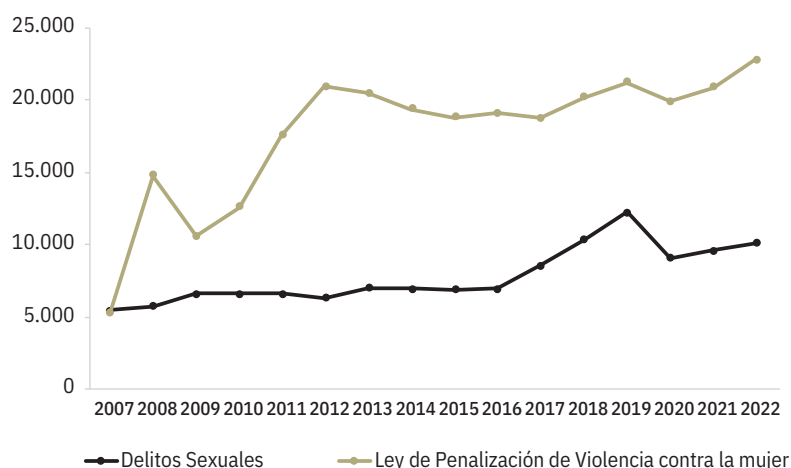


a/ No se incluyen 266 distritos que no reportaron ningún homicidio en 2023. Fuente: Villareal, 2024, con datos del Poder Judicial, 2024e.

■ Entre 1-10 ■ Más de 50 ■ Entre 11-19 ■ Entre 20-30

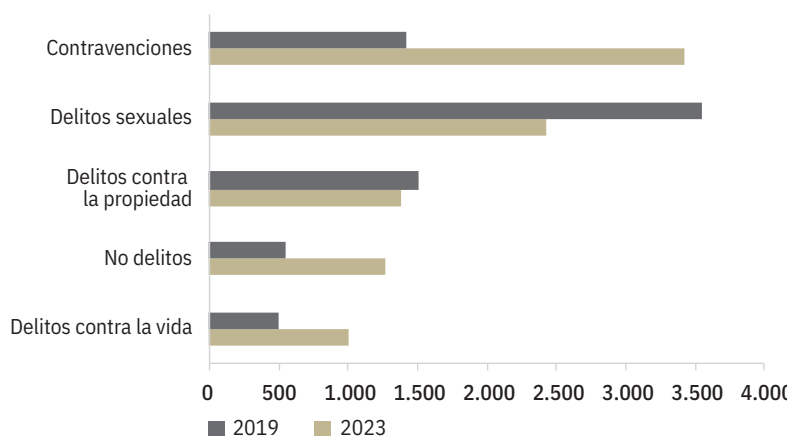
15 Las fuentes de información utilizadas en los capítulos 3 y 5 son distintas, por tal razón, pueden presentarse diferencias entre los datos. Para más información, véase la metodología y las referencias bibliográficas de cada capítulo.

**Gráfico 1.8**  
**Entrada neta de casos por delitos sexuales y LPVcM en el Ministerio Público. 2007-2022<sup>a/</sup>**



a/ Datos de LPVcM están disponibles desde el 2007 y llegan hasta el 2022. Elaboración propia a partir de datos del Poder Judicial, 2025a.

**Gráfico 1.9**  
**Cantidad de casos entrados en el Ministerio Público en la materia penal juvenil, por principales<sup>a/</sup> familias de delito<sup>b/c/</sup>, según tipo de delito**



a/ Se incluyen las cinco familias de delitos que superan el 5% de los casos entrados en cada instancia para al menos un año. En conjunto, las otras 28 familias de delitos representan un 13,9% y 17,8% de los casos entrados en las Fiscalías Penales Juveniles.

b/ La categoría de no delitos corresponde a los hechos denunciados que se refieren a averiguar desaparición, averiguar muerte, suicidio, tentativa de suicidio, hecho atípico, consumo de droga, hallazgo de droga, lesiones accidentales, muerte accidental o que son ignorados.

c/ Para las Fiscalías Penales, se compara 2019 y 2022 por la disponibilidad de los datos. Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2025a y 2025g.

contra las mujeres registra más de 80.000 anuales. El capítulo 4 de este Informe evidencia que podría existir un importante nivel de subregistro correspondiente a las víctimas que no denuncian.

Un incremento significativamente problemático en el número de nuevos casos se ha observado en la Fiscalía Penal Juvenil. Esta unidad experimentó el aumento entre el 2021 y el 2023, con un incremento del 132 %, principalmente en los delitos contra la vida (gráfico 1.9). En particular, los delitos contra la vida aumentaron un poco más del doble en comparación con el 2019, al pasar de 496 casos en ese año a 1.004 en el 2023. Este dato refleja la crisis homicida y el creciente involucramiento de la población joven en estos actos de violencia, lo cual constituye una seria alerta para la convivencia social (capítulo 3).

En total, nueve materias jurisdiccionales incrementaron la cantidad de casos ingresados entre el 2021 y el 2024, pero no todas en la misma magnitud. La Sala Constitucional tuvo un 37% más de casos en el 2024, año de mayor ingreso en la historia de la Sala Constitucional. Los recursos de amparo representaron el 94,7% del ingreso total de asuntos, de los cuales el 42,9% estuvieron relacionados con la salud (Poder Judicial, 2025b). 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 (capítulo 3).

En un tema específico estudiado en este Informe, la Sala Constitucional resolvió entre el 2023 y el 2024 tres veces más expedientes relacionados con la población migrante que en años anteriores. Este crecimiento está asociado a nuevos flujos de población migrante y refugiada (o solicitante de refugio) en el país debido al recrudecimiento de las condiciones políticas en países expulsores de población como han sido Nicaragua y Venezuela en estos años. Entre agosto del 2021 y marzo del 2022, el número de personas refugiadas y solicitantes de asilo nicaragüenses en Costa Rica se duplicó “totalizando más de 150.000 desplazados, una cifra que representa el 3% de la población total de Costa Rica” (ONU, 2022) (capítulo 6).

Las coyunturas descritas en las investigaciones del Estado de la Justicia provocan una mayor demanda de los servicios judiciales, no solo en la cantidad sino en la complejidad. La agudización de los conflictos sociales o, incluso, evoluciones políticas en terceros países pueden detonar una avalancha de casos en determinadas materias o lugares que terminan presionando la demanda de los servicios judiciales.

En síntesis, la alta demanda en el Poder Judicial no ha aumentado globalmente en los últimos años. Sin

embargo, hay nuevas presiones; la mayoría en asuntos relacionados con poblaciones vulnerables: la demanda de las mujeres y de las personas migrantes o refugiadas, lo cual exige una mayor especialización y priorización.

La realidad es que los delitos con más crecimiento (por ejemplo, aquellos que atentan contra la vida) no son tan masivos como los delitos contra la propiedad, pero sí resultan más complejos en su tramitación. Otro tipo de delitos, como los de carácter informático, implican redes profesionales con alta disponibilidad de recursos e internacionalización, frente a las limitaciones financieras y tecnológicas del conglomerado judicial.

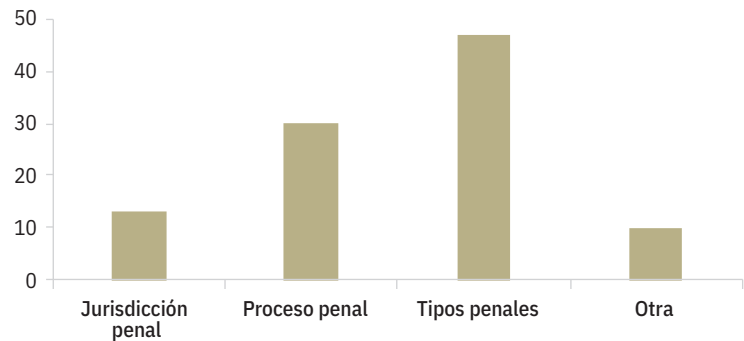
### Mayor demanda por servicios judiciales genera asignación de nuevas responsabilidades al Poder Judicial

La administración de la justicia es un mecanismo que la población costarricense utiliza de forma masiva para resolver todo tipo de controversias. El nivel de litigiosidad del país se encuentra entre los más altos de América Latina; por ejemplo, Brasil es reconocido por tener un enorme volumen de casos judiciales, más de ochenta millones al año, lo cual significa, en promedio, que de cada 1.000 brasileños, 143 emprendieron acciones legales en el 2023 (CNJ, 2024); España tuvo una tasa de 35,6 y documenta una de las tasas más altas de la Unión Europea (Poder Judicial de España, 2024); por su parte, Costa Rica presentó una tasa de litigiosidad de 117 casos por cada 1.000 habitantes en el 2022.

Una de las respuestas del sistema político a la alta litigiosidad y a la emergencia de nuevas demandas sobre los servicios judiciales ha sido la ampliación de las competencias legalmente asignadas al Poder Judicial. *El Informe Estado de la Justicia 2020* daba cuenta de 114 leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa en el período 1990-2018 que modificaron las competencias del Poder Judicial. De estas, casi un tercio tuvo un alto impacto en el quehacer de la institución (PEN, 2020). Recientemente, entre el 2016 y el 2024, la Corte Suprema dictaminó 408 proyectos de ley que la Asamblea Legislativa<sup>16</sup> envió a consulta, de los cuales 104 se remitieron a este órgano solo entre el 2023 y el 2024; lo anterior refleja un creciente interés por asignar nuevas responsabilidades a este poder de la República. Del total de proyectos votados, la Corte resolvió que el 58,6% incide en el Poder Judicial. Esto implica un papel más activo de las magistraturas en el desarrollo o deliberación de las propuestas normativas y en el

### Gráfico 1.10

#### Distribución de leyes aprobadas relacionadas con el sistema de justicia penal. 2019-2024 (porcentajes)



Fuente: Araya, 2025 con datos de la base de leyes aprobadas en materia de seguridad (2019-2024) del PEN.

seguimiento de la actividad política legislativa, con el objetivo de evitar la aprobación de iniciativas que modifiquen el funcionamiento del Poder Judicial. Es importante recordar que, si la Corte encuentra que un proyecto incide en la institución, debe ser aprobado por mayoría calificada en la Asamblea Legislativa (capítulo 2).

El Poder Judicial no ha sido un actor puramente reactivo en la modificación de competencias y procesos. La reforma total o parcial a los distintos códigos procesales que rigen en cada materia se ha convertido en una constante durante este siglo y todos fueron promovidos desde la Corte Suprema; por ejemplo, el Código de Familia (2022), el Código Procesal Agrario (2025), el Código Procesal Civil (2022) y la Jurisdicción de Delincuencia Organizada (JEDO) (2024). Además, en esta dinámica se han agregado al ordenamiento jurídico temas como el acceso a la justicia de la población indígena, el maltrato animal, el acoso callejero, entre muchos otros (próxima sección y capítulos 5 y 6 en este *Informe*).

Un área muy sensible para el Poder Judicial es la seguridad ciudadana. De acuerdo con la base de datos de la Asamblea Legislativa de leyes aprobadas en materia de seguridad, entre mayo del 2019 y abril del 2024, se aprobaron 46 leyes en materia de seguridad. De estas, 30 se relacionan con el sistema de justicia penal y modifican las competencias de la jurisdicción penal, los procesos o los tipos penales (gráfico 1.10).

16 En Costa Rica, el artículo 167 de la Constitución Política establece que, para la discusión y aprobación de proyectos de ley relacionados con la organización o el funcionamiento del Poder Judicial, la Asamblea Legislativa tiene la obligación de consultarle a la Corte Suprema de Justicia. Esta última debe emitir un informe conforme al numeral 59.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), el cual señala: "Informar a los otros Poderes del Estado sobre los asuntos en los que la Constitución o las leyes dispongan que se consulte, y emitir su opinión cuando sea requerida, sobre los proyectos de reforma a la legislación codificada o aquellos que afecten la organización o el funcionamiento del Poder Judicial".

► Diagrama 1.2

**Evolución de la normativa relacionada con la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada**



Fuente: Araya, 2025 a partir de la base datos de leyes aprobadas en materia de seguridad (2019-2024) del PEN.

Mucha de esta producción legislativa se relaciona con la Jurisdicción Especial de Delincuencia Organizada (JEDO), que ha requerido de cuatro leyes para poder aplicarse (diagrama 1.2). La JEDO ha sido la principal respuesta de política judicial del sistema político costarricense frente a la creciente actividad y violencia de los actores del crimen organizado (PEN, 2024). Este corresponde a un ejemplo prototípico de ampliación de las responsabilidades, organización material, procesos y tipos penales que el Poder Judicial debe atender.

El análisis de la legislación aprobada en años recientes en el tema de seguridad, la cual modifica la justicia penal (30 de las 46 leyes), identifica importantes desafíos para que el Poder Judicial pueda aplicarla. En términos generales, se reitera una problemática recurrente en la política criminal costarricense: la creación y modificación de normas sin el correspondiente contenido presupuestario:

- 6 tienen asignados recursos financieros específicos; el 26,7% documenta como propósito la creación de nuevas normas, mientras que el 73,3%, la modificación de normas anteriores.

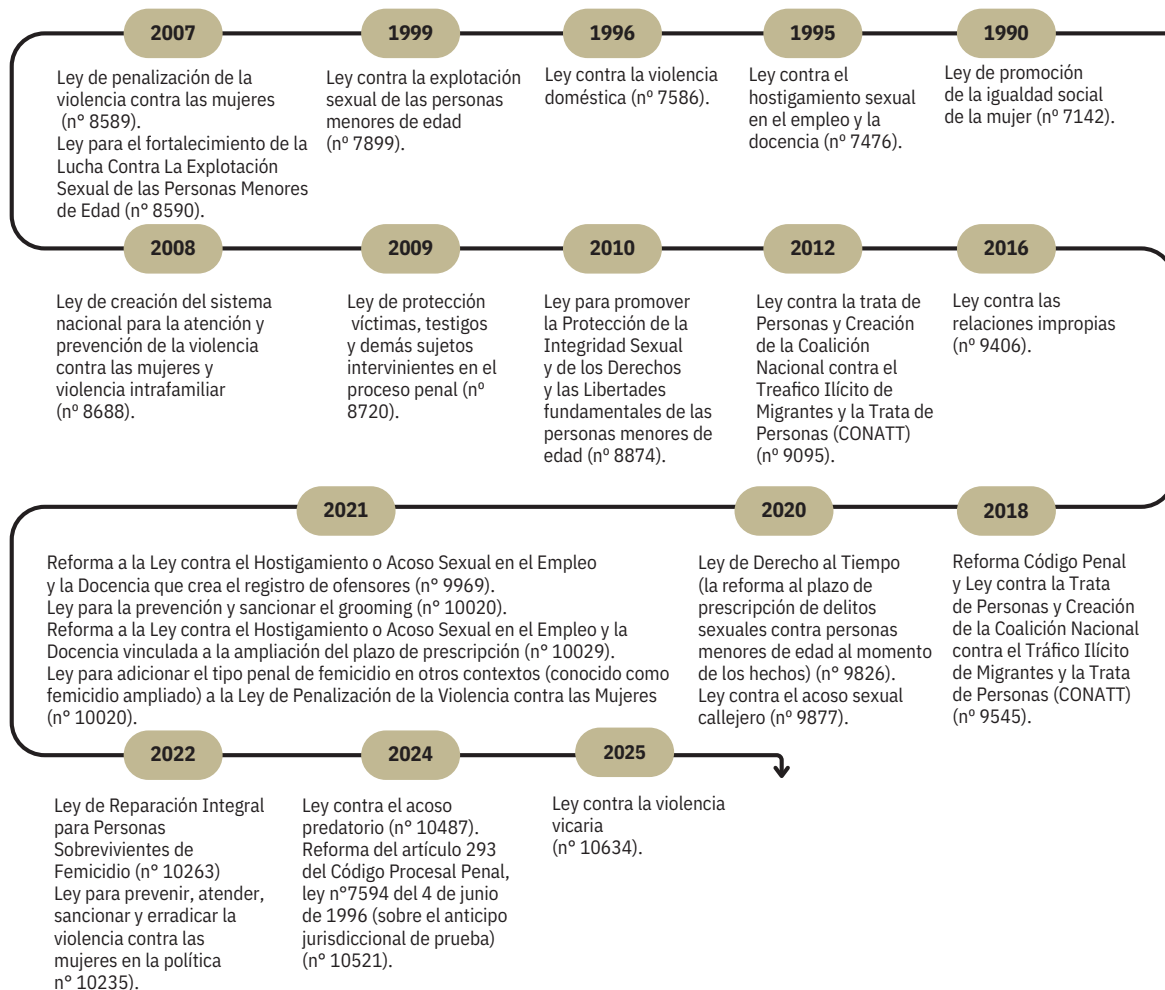
- 24 han sido fundamentadas objetivamente.
- 7 cumplen con el control de convencionalidad.
- 90% designa un ente responsable de su ejecución (CL-2 Consultores, 2024).

Otra fuente de nuevas competencias es la aprobación de instrumentos internacionales de derechos humanos que, en el caso costarricense, se convierten en normativa vinculante una vez aprobados por la Asamblea Legislativa. El país ha adquirido una serie de compromisos internacionales en materia de derechos para las mujeres y para la población migrante y refugiada, así como ha producido abundante normativa que, de manera directa, implica la gestión y la garantía de cumplimiento del Poder Judicial (ver sección más adelante). En materia de género se han aprobado 15 leyes desde 1990, además de la Convención Belén Do Pará y las Reglas de Brasilia (diagrama 1.3).

Cabe destacar que, mientras aumenta la judicialización de la vida social, un área que no se ha desarrollado lo suficiente es la justicia restaurativa y la resolución alterna de conflictos, especialmente la orientada a una efectiva desjudicialización de hechos que pueden ser

► Diagrama 1.3

**Normativa sobre prevención, atención, sanción y reparación de las violencias contra las mujeres aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, según año de vigencia. 1990-2025**



Fuente: Segura, 2025; con información del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) y Achoy, 2025.

solucionados por medios extrajudiciales. En las investigaciones de la materia penal desarrolladas para este Informe se evidencia que la justicia restaurativa se aplica en un porcentaje muy pequeño de casos.

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 en el período 2018-2022 la tasa de conciliación varió 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 (capítulo 3).

**Poder Judicial sigue arrastrando fuertes rezagos en justicia pronta y cumplida**

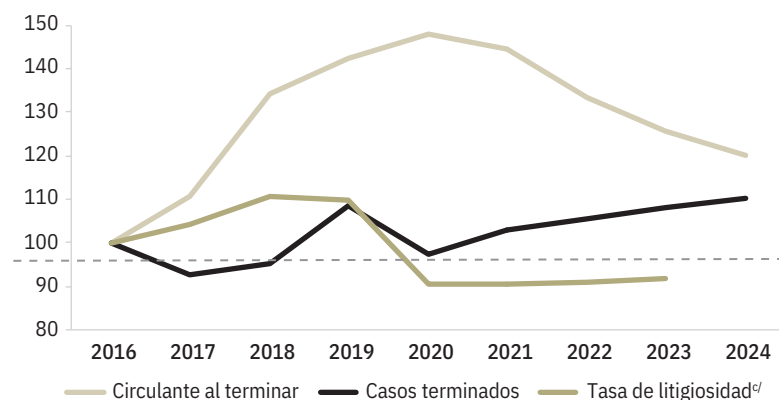
Las presiones sobre los servicios judiciales, debido a la mayor conflictividad social y la continua asignación de nuevas funciones, no ha tenido como correlato una mejora significativa en la eficiencia de este poder de la República. Las estadísticas judiciales que publica la institución muestran mejoras en áreas específicas, pero los indicadores agregados, aunque oscilan en el corto plazo, no presentan mejoras en el mediano plazo.

La eficiencia institucional agregada puede entenderse como la capacidad promedio de cumplir con los mandatos legales utilizando el menor tiempo y

### Gráfico 1.11

#### Evolución de indicadores agregados de desempeño del Poder Judicial<sup>a/b/</sup>

(índice, 2016=100)



a/ Se toma 2016 como año base para indexar los datos y tener una métrica común.

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

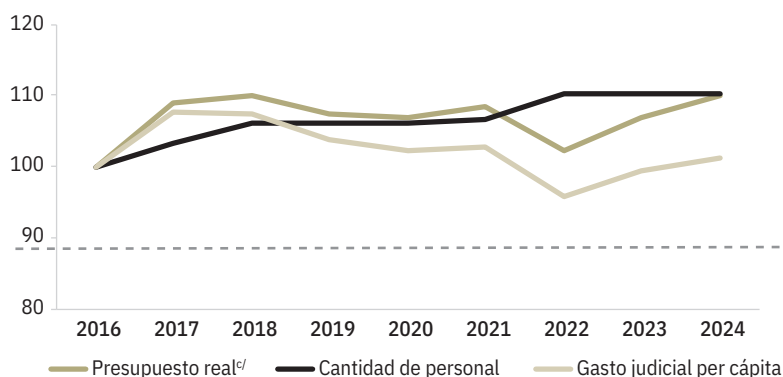
c/ La tasa de litigiosidad se calcula con el total de casos netos entrados dividido por la población total. Los casos entrados corresponden a la cantidad de denuncias o demandas presentadas en un año ante oficinas judiciales de primera instancia, incluyendo materias no penales, constitucionales, del Ministerio Público y delitos de acción privada. Se calcula restando las incompetencias para evitar la duplicación de casos registrados en varias oficinas.

Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2024d e INEC, s.f..

### Gráfico 1.12

#### Evolución de indicadores presupuestarios del Poder Judicial<sup>a/b/</sup>

(índice, 2016=100)



a/ Se toma 2016 como año base para indexar los datos y tener una métrica común.

b/ Corresponde al presupuesto total aprobado del Poder Judicial, deflactado con el índice de precios al consumidor (IPC).

Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2024d y el INEC s.f.

recursos posibles. Al comparar la situación del 2024 con la de ocho años atrás (2016), la tasa de litigiosidad es aproximadamente del 90% del nivel de entonces, lo cual se correlaciona con un leve aumento en los casos terminados, cerca de 10% más. Sin embargo, el circulante es superior en más de un 20% con respecto al nivel del 2016. Han experimentado una mejoría en los casos terminados (productividad) y en la disminución del circulante (pendencia). En resumen, no hay mejora de mediano plazo. Sin embargo, se observa una recuperación de corto plazo entre el 2021 y el 2024 en relación con el período 2018-2020. En estos años se combinó un aumento en la tasa de litigiosidad con el impacto de la pandemia, que afectó sensiblemente la mora judicial (gráfico 1.11).

La recuperación de corto plazo en los indicadores agregados de eficiencia o productividad institucional ha coincidido con una época de cierto resarcimiento de los recursos financieros y humanos del Poder Judicial (gráfico 1.12). Entre el 2018 y el 2021 se presentó un estancamiento en el presupuesto real y en el personal judicial en un nivel levemente superior al año base (2016). El 2022 fue un año crítico debido a la caída presupuestaria, pero rápidamente se volvió a nivel previo. En general, el gasto judicial per cápita en el 2024 es casi el mismo que en el 2016. En un contexto de crecientes presiones al alza por los servicios judiciales, reales o potenciales, la escasa mejora en los recursos presupuestarios y humanos crea una apremiante situación que el Poder Judicial deberá atender con mejoras significativas en su accionar.

Los indicadores de desempeño global ofrecen una visión general al conglomerado judicial y permiten comparaciones temporales. No obstante, es necesario complementarlos con otros datos más desagregados debido a la variabilidad en los niveles de desempeño entre jurisdicciones, áreas e instancias.

El aumento de la productividad institucional en el período 2021-2024 es un signo positivo de que el sistema judicial maneja, en promedio, una carga creciente de casos de manera más eficaz. Incluso, las disparidades en los indicadores en otras oficinas señalan que sí es posible una mayor optimización. Entre el 2021 y el 2024, la cantidad de casos activos en el contencioso-administrativo y el constitucional aumentó más del 30%, un claro indicador de una congestión creciente pese a que en términos globales este dato mejoró (capítulo 3).

La crítica más frecuente al Poder Judicial es la duración de los procesos. Cuando se compara el 2019 (el año anterior a la pandemia) con el 2023, último año con información detallada disponible al cierre de esta edición, ocho de las materias jurisdiccionales aumenta-

ron la duración promedio de sus procesos. Las únicas que no lo hicieron tuvieron disminuciones muy leves (capítulo 2).

El análisis penal de este *Informe* muestra un desempeño mixto entre el 2019 y el 2023 (capítulo 5). Los juzgados penales (primera instancia) redujeron el volumen de casos, aunque recibieron más. En cambio, la segunda instancia aumentó el circulante cerca de un 30% en esos años (gráfico 1.13). Aunque las estadísticas disponibles no son trazables por caso (no es trazable todo el proceso), sí se observa que al aumentar la productividad en la primera instancia se produce un efecto en la siguiente, que si no está preparada termina con más circulante.

Ahora bien, un caso puede terminar en un despacho de diversas maneras: en los juzgados puede ser desestimados (ocurre con la mayoría) o elevados a juicios. Este es un dato muy importante al considerar la productividad, pues se pueden resolver más expedientes, pero con aumentar las desestimaciones (gráfico 1.14).

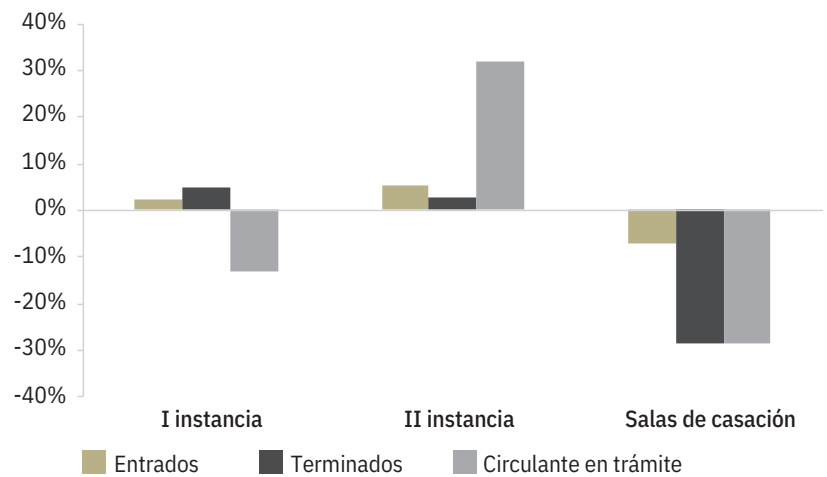
El tipo de terminación en cada despacho afecta significativamente en las duraciones totales del proceso; por esa razón, el promedio resulta ser un dato poco relevante, ya que combina tipos de casos finalizados que son muy diferentes entre sí. Para declarar un archivo fiscal, por ejemplo, la Fiscalía puede necesitar solo unos pocos días para corroborar que no existe un imputado identificado, mientras que para solicitar una apertura a juicio debe haber conducido una investigación, recabado pruebas, construido el caso, notificado a las partes, con lo cual demora mucho más este tipo de terminación.

Antes de ser visto por un tribunal penal, la denuncia ingresa primero al Ministerio Público. Este mecanismo de ingreso a la justicia y el de salida de una sentencia de fondo (tribunales penales) presentan los mayores problemas de duración y casos pendientes (circulante). Tanto en estas instancias como en los juzgados penales y en la Defensa Pública, los indicadores del 2023 evidencian una tendencia negativa. Un indicador de una mayor complejidad puede ser el desempeño cada vez más tardado de los tribunales penales y la disminución de los casos terminados en esa instancia. En cambio, hay una mejoría en los tiempos de duración de las instancias relacionadas con la apelación o casación. En ningún caso, sin embargo, la situación del 2023 es claramente distinta a la prevaleciente antes de la pandemia, lo cual sugiere un comportamiento inercial de las instancias de la justicia penal (gráfico 1.14).

En este *Informe* se adoptó la convención de 365 días (un año natural) como umbral para identificar las situaciones en las cuales la falta de terminación de una etapa empieza a ser preocupante. En seis de los once ti-

► Gráfico 1.13

Tasa de crecimiento entre 2021 y 2023 de casos entrados<sup>a/</sup>, terminados y circulante en trámite<sup>b/</sup>, por instancia<sup>c/</sup>



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.

b/ Corresponde a los expedientes que se encuentran pendientes de resolver por el Poder Judicial.

c/ 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.

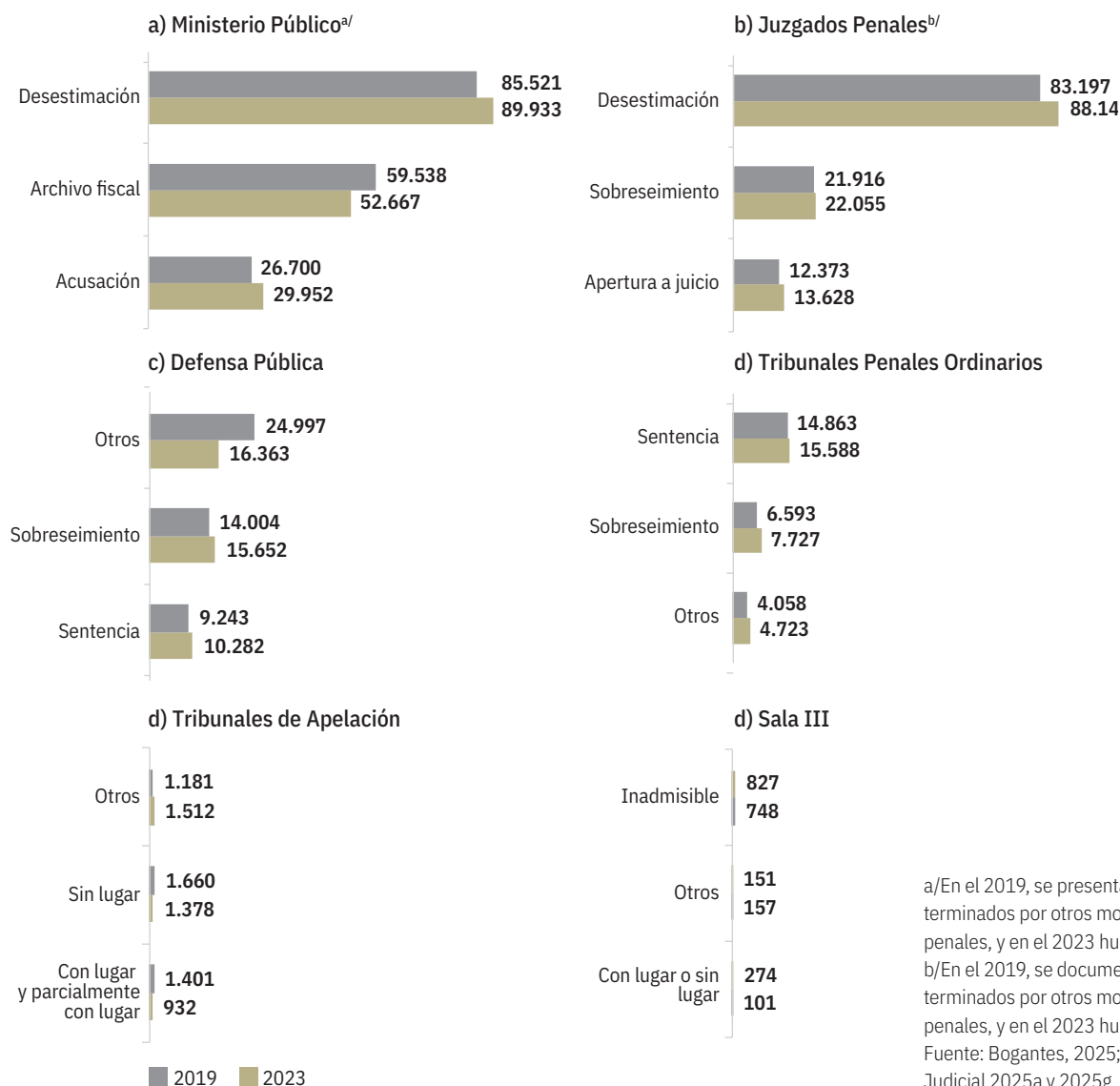
Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2025a.

pos de delitos examinados, el promedio para presentar una acusación en los tres años que van entre el 2022 y el 2024 excedió este umbral. Destacan, en particular, los delitos informáticos, aquellos contra la función pública, con un promedio superior a los dos años, y, en tercer lugar, los delitos contra la vida (gráfico 1.15). Los archivos fiscales y desestimaciones generalmente se caracterizan, en casi todos los tipos analizados, por una rápida terminación. En cambio, los sobreseimientos tienden a ser más prolongados: en ocho de los once tipos en análisis, la duración promedio fue igual o superior a un año.

El presente *Informe* efectuó un análisis a profundidad de la justicia penal relacionada con los derechos de las mujeres. La situación en este tema es especialmente preocupante, pues la duración de los procesos judiciales en casos de delitos sexuales es, en promedio,

Gráfico 1.14

Casos terminados en materia penal del Poder Judicial, por órgano según motivo<sup>a/b/</sup>



a/En el 2019, se presentaron 45.831 casos terminados por otros motivos en las fiscalías penales, y en el 2023 hubo 59.879 casos.  
 b/En el 2019, se documentan 12.603 casos terminados por otros motivos en los juzgados penales, y en el 2023 hubo 88.145 casos.  
 Fuente: Bogantes, 2025; con datos del Poder Judicial 2025a y 2025g.

superior a los 4.000 días. El delito de tentativa de violación es el que más tarda en ser atendido por los juzgados y los tribunales penales, con un promedio de 4,383 días entre ambas instancias. En otras palabras, desde el momento en que se presenta la acusación ante el juzgado y hasta el acto de resolución final del caso por un tribunal penal, transcurren aproximadamente 12 años (capítulo 4).

El Ministerio Público exhibe áreas de atención para la justicia pronta. Varias categorías de delito combinan pocos casos terminados con elevadas duraciones promedio. Esta es la situación, entre otros, de los delitos contra la ley forestal y contra la familia (gráfico 1.16).

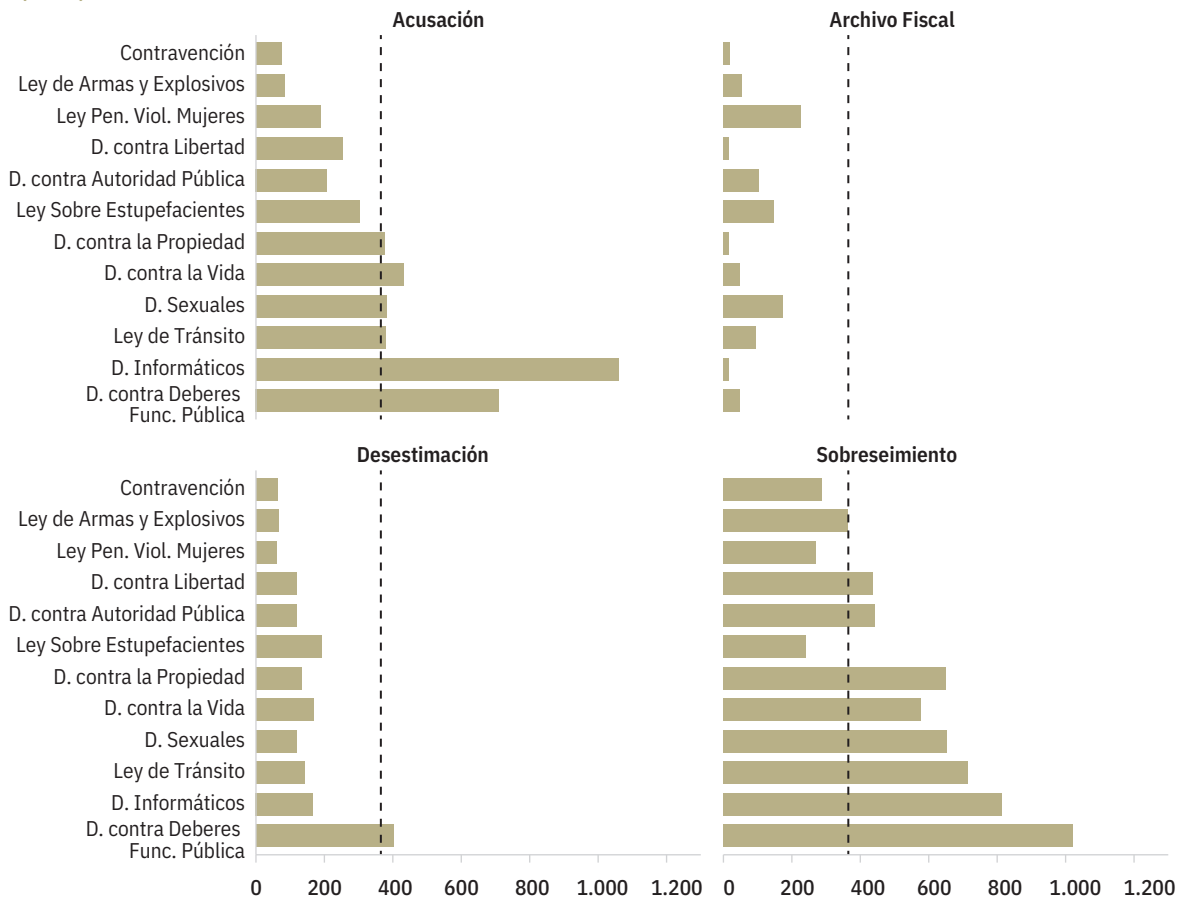
En una situación contrastante se encuentran los delitos contra la propiedad y la violencia contra la mujer, que combinan un alto volumen de casos terminados y las duraciones más rápidas.

Comprometida capacidad del Judicial para responder a mayores demandas

El presente Informe realizó un ejercicio de prospectiva, inédito en Costa Rica, para dimensionar las presiones adicionales que la justicia penal recibirá debido al aumento de los conflictos sociales (capítulo 5). Este ejercicio desarrolló un modelo estadístico para estimar los cambios en el volumen de trabajo en los

► Gráfico 1.15

**Promedio de duración de cierre de los expedientes, según tipo de caso y tipo de finalización. Período 2022-2024<sup>a/b/</sup> (días)**



a/La fecha de corte de los datos utilizados es septiembre de 2024.

b/La línea vertical discontinua marca un año natural (365 días).

Fuente: Araya, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023a, 2023c, 2024a, 2024b y 2024c..

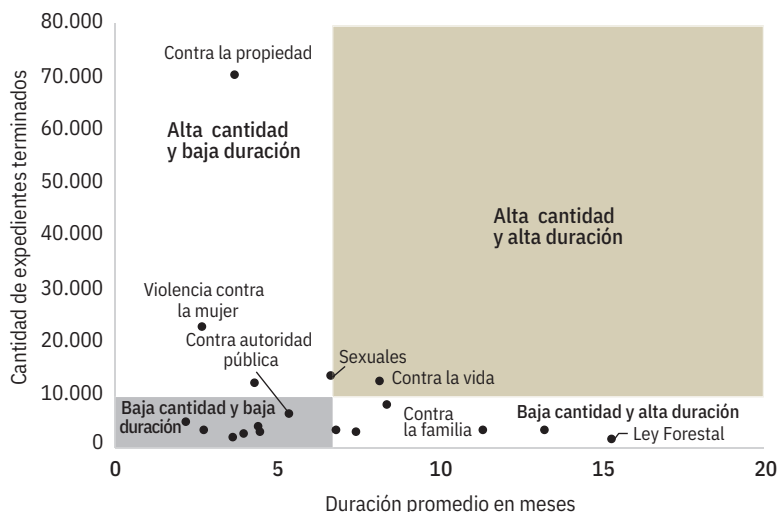
circuitos de esta jurisdicción, según los distintos niveles de delincuencia, de acuerdo con la espacialidad de los delitos. Se definió un escenario base, o de crecimiento natural de la delincuencia y, a partir de este, escenarios de mayor y menor aumento de esta delincuencia.

Los principales resultados arrojan una previsión de nuevas y amplias presiones de demanda de los servicios penales (gráfico 1.17). En el escenario base o de crecimiento natural todos los circuitos, excepto el II de Guanacaste, II de la Zona Atlántica y I de Alajuela. En el resto, el aumento oscila entre el 5% y el 20% del nivel actual. Cuando se modelan incrementos superiores de la delincuencia, el impacto sobre la demanda es muy fuerte. En un escenario de crecimiento de la delincuencia

en el orden del 4% (de octubre del 2024 a junio del 2025), en once de los quince circuitos la demanda se incrementa alrededor del 50% o más. No existe un claro patrón territorial en estos hallazgos.

La sensibilidad de la demanda por los servicios penales será también alta si la delincuencia disminuye en los próximos años. En escenarios de 3% o 4% de reducción, varios circuitos experimentarían una fuerte caída en su volumen de trabajo. Este hallazgo resalta la urgencia de que el Estado costarricense desarrolle políticas públicas de prevención del delito para evitar que las capacidades técnicas y operativas del sistema penal se vean desbordadas.

**Gráfico 1.16**  
**Ministerio Público: Duración promedio de expedientes y cantidad de casos terminados, según categorías de delitos**



a/ Corresponde al promedio de cantidad de expedientes terminados y de duración promedio en 2022 y en 2024.

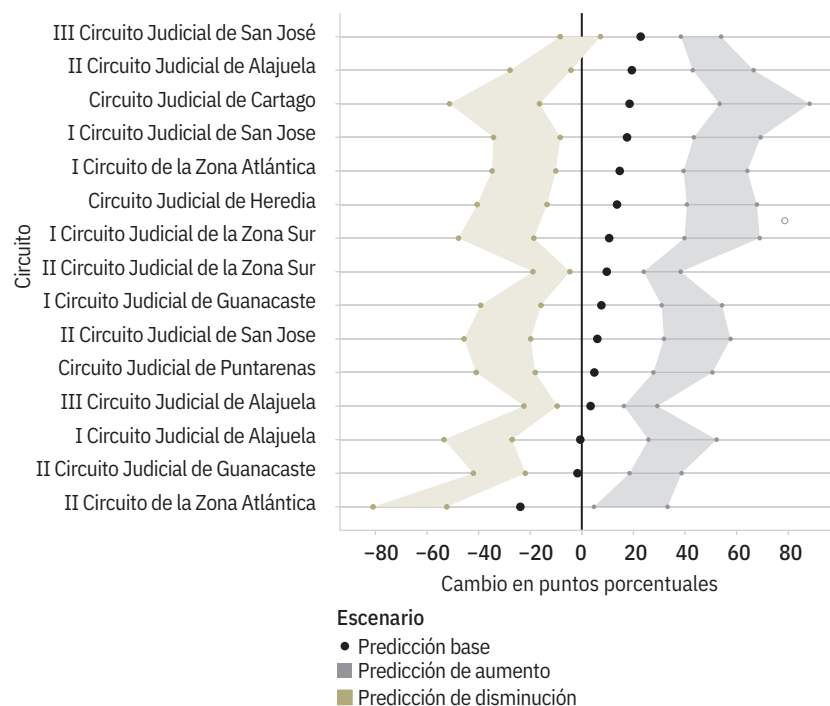
Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023a, 2023c, 2024a, 2024b y 2024c.

**Implementación de iniciativas novedosas de acceso a la justicia para poblaciones vulnerables se dificulta por falta de reformas a la gobernanza judicial**

El tercer mensaje se enfoca en las razones por las cuales no se logran mejoras significativas en cuanto a justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas. En esta sección se documenta que esta falta de mejoras no se debe a un desinterés del Poder Judicial por impulsar iniciativas que amplíen el acceso a la justicia de la población y mejoren los servicios, en particular para las poblaciones más vulnerables. Contrario a una percepción pública generalizada, en los últimos años el Poder Judicial ha mantenido procesos de innovación constante en sus políticas y servicios. Este hallazgo confirma la apreciación efectuada por el *Primer Informe Estado de la Justicia 2015*, en el sentido de que, de todos los poderes de la República, el Judicial es el que más ha procurado reformas a su marco normativo y funcionamiento (PEN, 2015).

La limitada capacidad del Poder Judicial para que sus iniciativas de innovación en sus servicios reduzcan los rezagos históricos se debe a que una parte importante de la mejoría no depende exclusivamente de las

**Gráfico 1.17**  
**Cambio porcentual en la cantidad de casos entrados al Ministerio Público por circuito y escenario prospectivo, datos semanales<sup>a/b/c/</sup>**



a/ La sombra a la derecha indica el rango de variación de aumento en el volumen de trabajo entre un escenario mínimo de 2% de crecimiento de los delitos y un escenario máximo de 4% de crecimiento. La sombra a la izquierda indica el rango de variación en la disminución en el volumen de trabajo entre un escenario mínimo de -2% de reducción en los delitos y un escenario máximo de -4% de reducción.

b/ Cálculos con datos semanales de enero de 2022 a septiembre de 2024.

c/ Escenarios van de octubre de 2024 a junio de 2025. Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023a, 2023c, 2024a, 2024b y 2024c.

disposiciones del gobierno judicial. Requiere de la intervención y articulación de trabajo con un amplio conjunto de otras instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

El presente *Informe* identifica a la gobernanza del Poder Judicial como el principal factor que limita la capacidad de su intensa innovación institucional para “mover la aguja” en materia de la justicia pronta y cumplida. Por gobernanza se entiende, de acuerdo con la CEPAL, a las relaciones entre los diversos actores involucrados en decidir, ejecutar y evaluar asuntos de interés público (Naser, 2021; Whittingham, 2010). En el caso del Poder Judicial, esta gobernanza incluye no solo a la Corte Suprema de Justicia -una poderosa instancia que reúne las máximas competencias gubernamentales, jurisdiccionales y de gestión-, sino a otras instancias que intervienen en el diseño, adopción e implementación de las decisiones atinentes a la gestión del conglomerado institucional.

Esta sección se divide en tres acápite. El primero presenta un recuento de las iniciativas para ampliar el acceso a la justicia a poblaciones vulnerables. Describe los alcances de las políticas, instrumentos legales, compromisos internacionales y acciones operativas que el Poder Judicial ha asumido para resolver rezagos históricos en la prestación de sus servicios. El segundo acápite la limitada influencia de la innovación institucional sobre los indicadores de justicia pronta y cumplida, al señalar que las mejores deseadas no dependen completamente del gobierno judicial. El tercer acápite, el más extenso de los tres, documenta cómo la falta de reformas en temas claves de la gobernanza judicial dificulta que las mejores deseadas por la innovación en las políticas se materialicen de manera eficaz.

La principal conclusión es que la innovación de políticas es una condición necesaria pero insuficiente para resolver los rezagos históricos en justicia pronta y cumplida, especialmente en un escenario que combina el estancamiento presupuestario a mediano plazo y un contexto político hostil.

### Poder Judicial procura activamente la ampliación del acceso a la justicia

Las políticas judiciales temáticas son el mecanismo que la Corte Suprema de Justicia utiliza para impulsar temas de carácter prioritario en el conglomerado judicial. Con la aprobación de una política sobre un tema particular se pueden establecer metas anuales y específicas dentro de la planificación institucional, así como el traslado de recursos para su aplicación.

En términos generales, el Poder Judicial se caracteriza por una amplia producción de políticas, instrumentos legales y compromisos destinados a garantizar

el acceso a las poblaciones vulnerables, tales como mujeres y personas migrantes o refugiadas. Esta categoría de políticas incluye desde la política pionera de Igualdad de Género aprobada en el 2005, que abarca distintas poblaciones vulnerables, hasta la más reciente orientada a la juventud en justicia restaurativa (2024) (diagrama 1.4).

Otro conjunto de políticas judiciales comprende las iniciativas para mejorar la apertura de la gobernanza judicial, la rendición de cuentas y la transparencia del quehacer de este poder de la República. La aprobación pionera de este tipo de instrumentos y temáticas colocan al Poder Judicial en una vitrina internacional. Para mencionar un ejemplo: el costarricense es el único Poder Judicial en el mundo en contar con una política de justicia abierta. En total, tenía vigentes 14 políticas temáticas en el 2024.

Recientemente, la institución no contaba con una metodología para aprobar políticas temáticas. El *Informe Estado de la Justicia 2022* documentó que, si bien

#### Diagrama 1.4

### Temario de políticas judiciales vigentes según acceso y apertura

Políticas de acceso a la justicia de poblaciones vulnerables	
2005	Igualdad de Género
2008	Igualdad para las personas con discapacidad
	Acceso a la Justicia de la población Adulta Mayor
2010	Acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada
	Acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes
2011	Acceso a la justicia para personas menores en condiciones de vulnerabilidad sometidos al proceso penal juvenil
2015	Acceso de la justicia de personas afrodescendientes
2024	Justicia Juvenil Restaurativa
Políticas de apertura institucional	
2015	Participación Ciudadana
	Simplificación y Celeridad de Trámites Judiciales
2018	Justicia Abierta
2024	Anticorrupción del Poder Judicial
Otros temas	
2015	Contra el hostigamiento sexual
2011	Axiológica

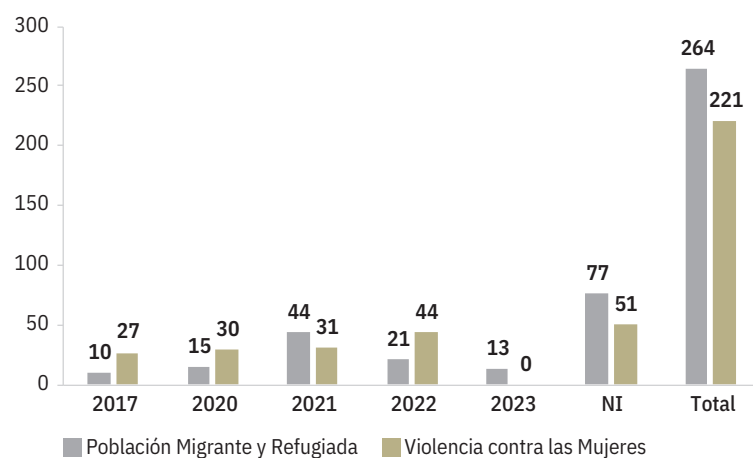
Fuente: Elaboración propia con base Poder Judicial, 2025h.

la Corte aprueba las políticas temáticas, su inclusión dentro de la agenda de esta instancia y su posterior ejecución, una vez aprobadas, dependía del liderazgo de las personas magistradas que las impulsen. El *Informe* señaló que este modo de operar respondía al modelo “cortecéntrico” de gobernanza judicial (PEN, 2022). En el 2020, sin embargo, la Dirección de Planificación elaboró una propuesta de “Modelo de Gestión de Políticas Institucionales”, aprobado en la Corte, cuyo objetivo fue estandarizar el diseño y ejecución de estas políticas y asegurar una mayor integración de sus objetivos y planes de acción con la planificación estratégica.

Las políticas institucionales se materializan en iniciativas y acciones concretas. Sin embargo, la información sobre su operación y resultados no está sistematizada. Debido a esto, en los estudios realizados para el presente *Informe* (capítulos 4 y 6) fue necesario recabar información dispersa en múltiples fuentes de registros administrativos y generar un repositorio sobre esos esfuerzos realizados, tanto en materia de violencia contra las mujeres como población migrante y refugiada. Esto implicó la revisión de cientos de documentos oficiales de la Corte Plena, el Consejo Superior y la Comisión de Acceso a la Justicia, Conamaj y la Secretaría de Género, lo cual permitió un registro exhaustivo de acciones enfocadas en estos grupos (gráfico 1.18).

### ► Gráfico 1.18

#### Cantidad de medidas adoptadas por el Poder Judicial por tipo de población<sup>a/b/</sup>



a/ NI: es para las medidas que no indican la fecha exacta documentada.

b/ Los datos recolectados para las medidas de violencia contra las Mujeres llegan hasta 2022.

Fuente: Elaboración propia con base en los inventarios de medidas de cada tema elaborados por el PEN.

Las medidas adoptadas al amparo de las políticas institucionales en lo concerniente al acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas comprenden 264 acuerdos o decisiones entre el 2010 y el 2023. Se encontró que, en promedio, el Poder Judicial aprueba 16,5 medidas por año, lo cual evidencia un esfuerzo institucional para ejecutar las políticas aprobadas. La gran mayoría se relacionan con los esfuerzos de capacitación, sensibilización y campañas. El espacio que ha liderado estos esfuerzos es la Subcomisión de Acceso a la Justicia de la Población Migrante y Refugiada, que tiene como secretaria técnica a la Conamaj. Por su parte, las acciones para el tema de violencia contra las mujeres sumaron en total 221 entre el 2017 y el 2022. Las capacitaciones (35,3%), la atención a las personas usuarias (21,3%) y las campañas y materiales informativos (13,1%) son las medidas predominantes para crear mayores capacidades de atención en los casos de violencia contra las mujeres.

Diversos órganos auxiliares y despachos son los principales responsables de ejecutar las políticas. No obstante, se han creado también espacios institucionales especializados. Las principales son: la Comisión de Género, la Subcomisión de seguimiento a la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer, la Secretaría Técnica de Género y Acceso a la Justicia (la cual alberga al Observatorio de Violencia de Género contra las mujeres y Acceso a la Justicia), la Sección Especializada en violencia de género, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes del Organismo de Investigación Judicial y la Fiscalía Adjunta de Género y Delitos Sexuales.

Dentro de estos espacios para la atención y respuesta institucional a las víctimas de la violencia contra las mujeres destaca la Plataforma Integrada de Servicios de Atención a la Víctima (Pisav), presente en seis lugares; la Oficina de Defensa Civil de la Víctima (ODCV) y la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito (OAPVD), así como la participación en los comités locales para la atención inmediata y el seguimiento de casos de alto riesgo por violencia contra las mujeres (CLAIS) que funcionan en algunos cantones.

En síntesis, el Poder Judicial de Costa Rica ha aprobado un amplio portafolio de mecanismos legales y convencionales y continúa exhibiendo un fuerte dinamismo en la creación de políticas públicas e iniciativas favorables para garantizar el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad. Este hallazgo es en principio contradictorio por la poca mejora en los indicadores de justicia pronta y cumplida examinados en la sección anterior, el problema que, precisamente, las políticas judiciales procuraban resolver. Los dos acápites siguientes analizan los obstáculos estructurales que dificultan la aplicación efectiva de las políticas y medidas adoptadas.

### Políticas judiciales no logran mejores respuestas jurisdiccionales para las poblaciones vulnerables: caso de mujeres y migrantes

El propósito explícito de las políticas judiciales dirigidas a las poblaciones vulnerables es mejorar su acceso a una justicia pronta y cumplida. Estas deben incidir en la manera en que, en la práctica, los despachos judiciales atienden y regulan sus reclamos. Esta modificación trasciende experiencias anecdóticas y específicas de buen y eficiente trato de las problemáticas en ciertos despachos judiciales. Esto debería reflejarse en resultados positivos generales, como las duraciones de los casos en los que las personas de estas poblaciones estén involucradas y en que el tipo de resolución refleje una mejor tasa de éxito.

La concreta respuesta que se brinda solamente podría conocerse si las estadísticas de tipos de terminación y duraciones estuvieran desagregadas por grupos de población, de acuerdo con las poblaciones vulnerables que el Poder Judicial ha establecido en sus políticas. Sin embargo, esto no es posible dado el desarrollo actual de las plataformas estadísticas puestas a disposición del público. Para el capítulo referido a personas migrantes y refugiadas no fue posible contar con estadísticas sobre el tipo de procesos que más solicitan porque no se registra la condición migratoria. Esto pese a que la PIMR establece una directriz exactamente en este sentido.

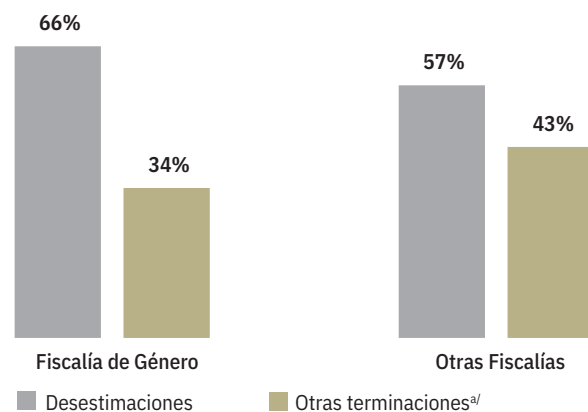
El muestreo realizado en casos de violencia contra las mujeres permitió constatar que, el reconocimiento hacia el Poder Judicial por sus numerosas medidas y oficinas especializadas en materia de género no se refleja en las estadísticas de respuesta a las mujeres.

Frente a una demanda masiva de esta población, la respuesta que se da a estos casos es mayoritariamente la desestimación de sus reclamos. Para el 2019 y el 2022, en los delitos seleccionados como prioritarios para este estudio, las fiscalías concluyeron 23.587 expedientes. De estos, los juzgados solo registraron el 13% con apertura a juicio. La mayoría de los casos no supera la etapa preliminar, en un 80% se concluyó en desestimaciones y sobreseimiento definitivo. Esta respuesta no mejora en la Fiscalía Adjunta de Género, la cual solicitó más desestimaciones que otras fiscalías no especializadas (gráfico 1.19). Este hallazgo tiene diversos motivos que lo justifican, por ejemplo, la Fiscalía especializada tiende a llevar casos más complejos que los territoriales. En cualquiera, lo cierto es que se presentan dificultades en la persecución penal de la violencia contra las mujeres (capítulo 4).

Los casos de violencia contra las mujeres que llegan a juicio presentan una respuesta tardía. El delito de

► Gráfico 1.19

### Casos terminados por la Fiscalía Adjunta de Género y Ministerio Público en materia penal, según motivo de terminación. 2022



a/Otras terminaciones incluye: remitido a otro despacho, remitido a Justicia Restaurativa, archivo fiscal, acusación, acumulado y otros no especificados.

Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2025a.

tentativa de violación es el que más tarda en ser atendido por los juzgados y los tribunales penales, pues su duración suma un promedio de 4.383 días entre ambas instancias, siendo uno de los tipos penales que más tarda.

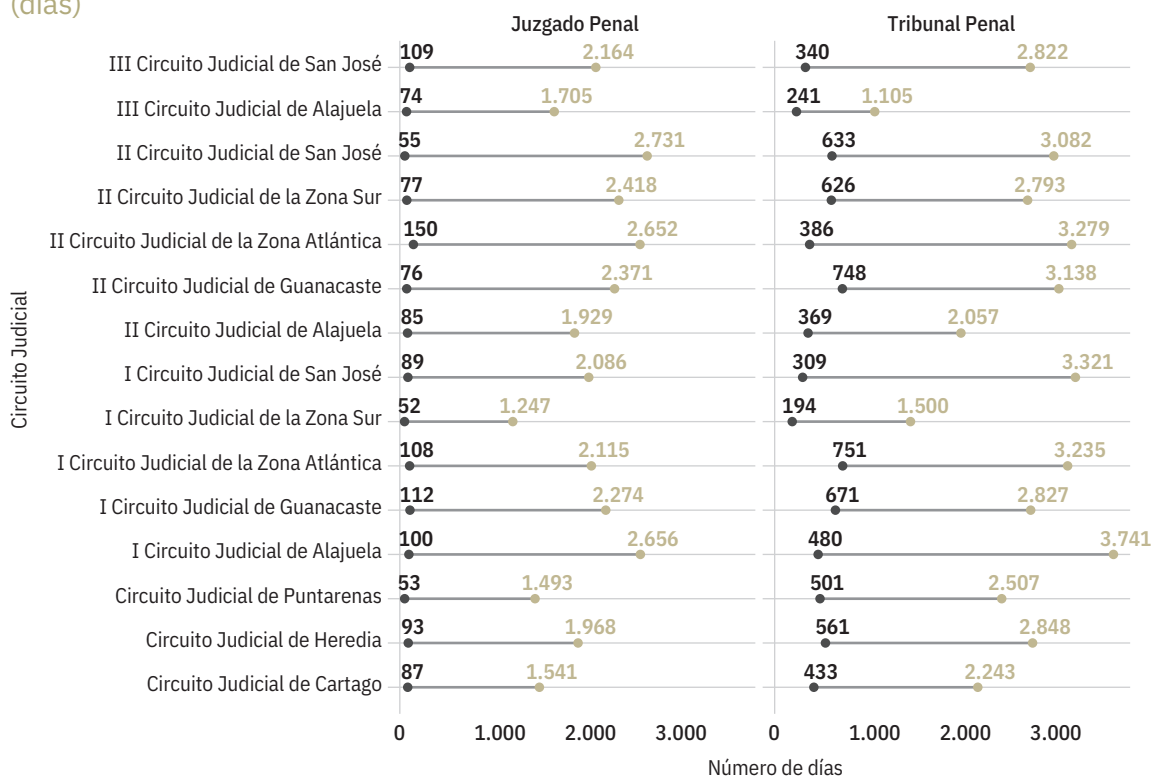
Existen diferenciaciones entre los circuitos judiciales que podrían ocasionar una respuesta distinta según la ubicación del expediente. Si un caso de violencia contra las mujeres se canaliza mediante el I Circuito Judicial de la Zona Sur, entre las fases de juzgado y tribunal penal, podría sumar un total de 246 días; mientras que, si un expediente es tramitado en el I Circuito Judicial de la Zona Atlántica, el plazo promedio se eleva a 859 días. Más allá de los promedios, se indagó también el tiempo de duración máxima que han registrado este tipo de casos. Los plazos máximos en la etapa de juicio ascienden, aproximadamente, a 11 años en la mayoría de los circuitos, con excepción del I Circuito de la Zona Sur y los tres circuitos de Alajuela. Así como en el caso de las duraciones de los delitos sexuales, este aspecto refleja la existencia de respuestas diferenciadas de la justicia penal según el territorio (gráfico 1.20) (capítulo 4).

Todo lo cual conlleva a un círculo de riesgos de tutela efectiva de derechos como la revictimización y la prescripción de las causas. En los casos analizados del 2019 y el 2022, no hubo cambios significativos en estos patrones estadísticos durante ese período.

El incremento de la población migrante y refugiada ha coincidido con un notable aumento de casos y

### Gráfico 1.20

**Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres: duración promedio y máxima<sup>a/</sup> de los expedientes terminados<sup>b/c/</sup> en materia de violencia contra las mujeres, según circuito judicial por despacho. 2019 y 2022 (días)**



a/Los datos en negro corresponden a la duración promedio, mientras que las cifras de la derecha refieren a los valores máximos.

b/Los datos excluyen expedientes del Tribunal Penal de Flagrancia y los expedientes con duraciones negativas.

c/El total de expedientes que corresponden a la familia de LPVcM incluidos en la visualización es de 28.920. El total de expedientes incluidos en la base de datos suma 56.421 e incluye las 12 disposiciones normativas especificadas en la metodología.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de estadísticas judiciales en materia de violencia contra las mujeres del PEN.

respuestas que, en su mayoría, rechazan sus demandas. Para abordar la respuesta hacia la población migrante, se tomó como indicador aproximado los casos interpuestos en materia migratoria ante la Sala Constitucional, pues en otras áreas no se dispone de datos sobre la condición migratoria de las partes involucradas.

Entre el 2023 y el 2024, se resolvieron tres veces más expedientes en la Sala Constitucional que en años anteriores. Este crecimiento está asociado a picos de flujos de población migrante y refugiada (o solicitante de refugio) en el país, entre agosto del 2021 y marzo del 2022, se duplicó “totalizando más de 150.000 desplazados, una cifra que representa el 3% de la población total de Costa Rica” (ONU, 2022).

Los criterios jurisprudenciales indican que la vía constitucional no resuelve a favor en temas migratorios. A partir del 2020, año con registros detallados, las

resoluciones *con lugar* o *con lugar parcial*, fluctúan entre el 3% en el 2020 y un máximo del 28% en el 2021. En el último quinquenio, el promedio de resoluciones a favor de la persona demandante es del 11% (gráfico 1.21). Esto no necesariamente permite concluir la violación de derechos de esta población. Recuérdese que, en la población en general, los recursos de amparo declarados con lugar o con lugar parcial tampoco son la mayoría.

Entre las principales demandas históricas de la población migrante y refugiada a la jurisdicción constitucional, se encuentra el reclamo por la espera prolongada de gestiones administrativas en la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME). Según casos identificados en la jurisprudencia constitucional, las personas han presentado recursos de amparo y de hábeas corpus porque esperaban más de cinco años la

resolución de solicitud de refugio. Anteriormente, los casos de retrasos se resolvían a través del acceso a la justicia constitucional. En la actualidad, la Sala los remite a la jurisdicción ordinaria, salvo en casos de personas con alguna circunstancia de vulnerabilidad, por tratarse de asuntos de legalidad. Esto implica que las personas migrantes y refugiadas deben acudir ante el Tribunal Contencioso Administrativo, donde se exponen a procesos considerablemente prolongados (capítulo 6).

### Remover obstáculos al acceso a la justicia requiere trabajo interinstitucional y con la sociedad civil

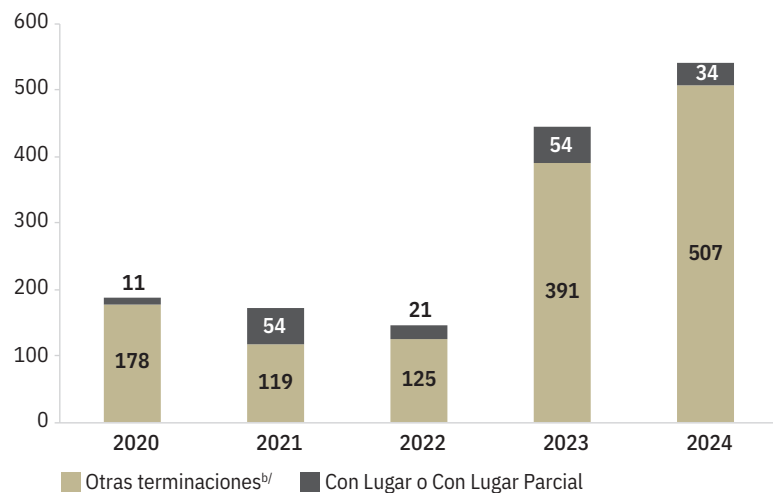
Los obstáculos para la efectiva implementación de las políticas judiciales temáticas pueden agruparse en dos categorías. Hay obstáculos que están fuera del ámbito de las competencias del Poder Judicial y su eliminación depende de la intervención de otras instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Otros, sin embargo, son responsabilidad del Poder Judicial. Este acápite se enfoca en aquellos que no están bajo el control del Judicial, especialmente en los casos de las políticas que fueron estudiadas en profundidad por este *Informe*, relacionadas al esfuerzo para ampliar el acceso a la justicia por parte de grupos vulnerables como las mujeres, las personas migrantes y refugiadas (capítulos 4 y 6).

Las investigaciones en los despachos a cargo de la aplicación de estas políticas enfatizaron que los obstáculos para las personas inician antes de llegar a la oficina judicial. Estas dificultades incluyen prácticas discriminatorias, largas distancias, factores económicos, falta de información, asesoría jurídica gratuita, entre otras (diagrama 1.5). En consecuencia, resultó de gran interés examinar si, en la atención de estas poblaciones, el aparato judicial está acompañado por otras instituciones sociales con competencias en el tema y que permitirían un abordaje más integral no solo legal.

De las medidas inventariadas dirigidas a la población migrante y refugiada, solo 72 (27,3%) tiene un carácter interinstitucional; es decir, fueron aprobadas en coordinación con otras instancias, instituciones u oficinas estatales, internacionales y privadas (capítulo 6). En contraste, el inventario relacionado con la violencia contra las mujeres destaca el hecho de que el 75% de las medidas identificadas son de carácter interinstitucional. Esto significa que el Poder Judicial las ha aprobado en conjunto con otras instituciones vinculadas a este tema. La aprobación conjunta resuelve un problema de coordinación general, pero no necesariamente los problemas prácticos de su aplicación. Quizás porque parte de la gestión de estas intervenciones depende de la voluntad y el compromiso de otros entes gubernamentales para su avance y continuidad (capítulo 4).

### Gráfico 1.21

#### Cantidad de asuntos de garantía<sup>a/</sup> resueltos por la Sala Constitucional en la categoría de migración según año y forma de terminación<sup>b/</sup>. 2020-2024



a/ Recursos de amparo y hábeas corpus.

b/Otras terminaciones incluyen rechazado por el fondo y declarado sin lugar.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2025.

Las políticas judiciales especializadas en las dos poblaciones bajo análisis señalan la necesidad de articular acciones con entidades externas al Poder Judicial. Sin embargo, la visita a despachos judiciales permitió identificar que, en la práctica, mucha de esa articulación ocurre por necesidades específicas, en determinados territorios y no en otros; lo cual obedece a la aplicación sistemática de los lineamientos de las políticas judiciales y que en algunas oficinas la coordinación con otras instituciones estaba ausente del todo. No solo se carece de articulación en lo local porque los juzgados omiten activar la coordinación con otros actores externos, sino también porque esas oficinas judiciales no conocen las políticas judiciales (capítulo 6).

En cambio, el Poder Judicial se relaciona con un conjunto de actores nacionales e internacionales en el caso de la atención de la población migrante y refugiada. Además, participa en diversas instancias interinstitucionales como el Foro de la Población Migrante de la Defensoría de los Habitantes de la República. La Subcomisión de Acceso a la Justicia para esta población es una de las pocas comisiones institucionales con una amplia y activa participación de personas externas al Poder Judicial, tales como la Defensoría de los Habitantes, la Dirección de Migración y Extranjería y organizaciones sociales. Sin embargo, el principal problema es que estas no tienen competencias para obligar

o fiscalizar el cumplimiento de las políticas por parte de las personas funcionarias judiciales (capítulo 6).

Fortalecer el trabajo articulado con otras instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil es una de las tareas recomendadas por este *Informe*. El Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Nacional de la Mujer, la Caja Costarricense del Seguro Social y la Dirección General de Migración y Extranjería son algunas de las entidades vinculadas directamente, pero el gobierno local y los centros educativos también pueden ser parte de estas acciones de protección para las poblaciones migrantes.

### Gestión de la gobernanza judicial no genera condiciones para la ampliación efectiva del acceso a una justicia pronta y cumplida

Este acápite analiza los obstáculos a la aplicación de las políticas judiciales temáticas que están dentro del ámbito del sistema judicial y que dificultan obtener las mejoras estructurales esperadas en justicia pronta y cumplida. Comprende una amplia gama de factores de diversa escala e importancia, desde las actitudes y formas de pensar de los entes operadores judiciales, los estilos de organización y funcionamiento de los despachos, hasta las condiciones de orden general como la matriz corte-céntrica del gobierno judicial (PEN, 2022), la planificación operativa y los recursos presupuestarios de la institución.

El presente *Informe* se centra en los obstáculos de aplicar las políticas judiciales que derivan de la gobernanza judicial, por ser factores de carácter estructural sobre los que el Judicial puede y debiera actuar para remover los bloqueos. Cada una de las partes en que se divide esta sección analiza un obstáculo específico. En la primera, se documenta que los órganos de la cúpula judicial están cada vez más enfocados en la gestión de asuntos puramente administrativos, lo cual les resta capacidad para dar seguimiento y pedir cuentas sobre los avances en la ejecución. La segunda muestra que, en este contexto, la Corte Suprema de Justicia se opuso a desconcentrar las funciones del gobierno judicial, pese a aprobar la mayoría del programa de reformas urgentes comprometidas luego del escándalo del “cemento” en el 2017. Esto crea un desventaja estructural para que el gobierno judicial pueda enfocarse en llevar el pulso a las políticas que aprueba. En la tercera parte se evidencia que la recuperación presupuestaria del Judicial en el trienio anterior fue absorbida por el crecimiento del costo real debido a la necesidad de invertir en una nueva jurisdicción. En la cuarta y último parte se constatan persistentes problemas en la idoneidad del personal judicial, un factor que obstaculiza la implementación de políticas judiciales innovadoras que ha aprobado la Corte Suprema de Justicia en el presente siglo.

#### ► Diagrama 1.5

### Obstáculos externos e internos para el acceso a la justicia de población migrante y refugiada, de acuerdo con las entrevistas



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas del personal judicial de despachos con alta población migrante.

Un gobierno judicial cada vez más enfocado en asuntos administrativos tiene poca capacidad para supervisar cumplimiento de políticas

Las instancias superiores del gobierno judicial tienen la responsabilidad de supervisar y pedir cuentas por la efectiva aplicación de las políticas judiciales. Para cumplir con estas funciones, una condición básica indispensable es contar con el tiempo necesario. Sin embargo, tiempo para supervisar es limitado en el gobierno judicial. El *Informe Estado de la Justicia* ha documentado, en reiteradas ocasiones, que los dos órganos superiores del gobierno judicial están desbordados por funciones estrictamente administrativas (PEN 2015, 2017, 2020, 2022). Son órganos colegiados de gobernanza que han asumido tareas propias, en el caso de la empresa privada corporativa, de vicepresidencias en línea, y, en el caso de ministerios del gabinete, labores similares a las jerarquías ministeriales o viceministeriales.

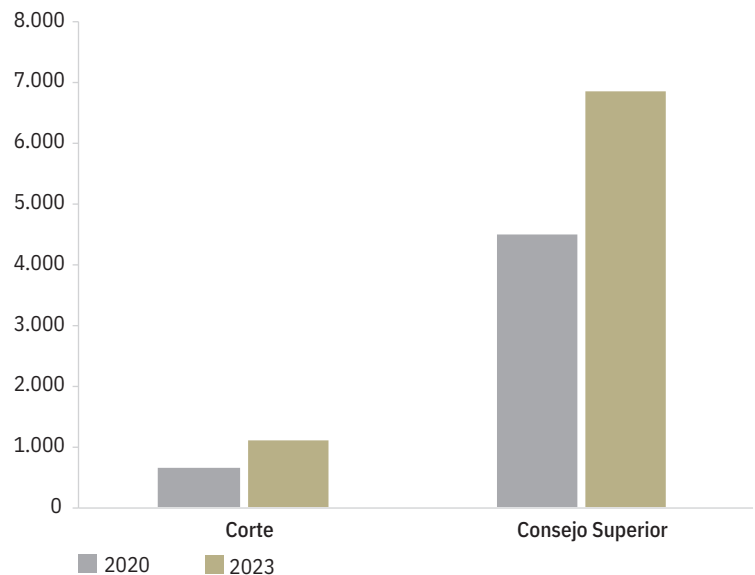
En el período 2021-2023 esta situación empeoró. Las tareas administrativas de los órganos superiores aumentaron considerablemente. En el caso de la Corte, se pasó de conocer o resolver 665 asuntos en el 2020 a 1.112 en el 2023, casi el doble en un corto lapso (gráfico 1.22). Por su parte, el Consejo Superior pasó de 4.493 asuntos administrativos tramitados en el 2020 a 6.855 en el 2023, un incremento cercano al 50% (capítulo 2).

Una labor importante de la Corte Suprema de Justicia es emitir opiniones sobre consultas del Legislativo en relación con proyectos de ley relacionados con el sistema de justicia. Durante el período analizado, se revisaron 204 proyectos de ley. Muchos de ellos se refieren al ámbito penal, como parte de la respuesta del sistema político a la crisis de violencia homicida que enfrenta el país, algunos que promueve el Poder Judicial, ya sea de manera individual o como parte de la reunión de presidentes de los Supremos Poderes hasta el 2024. Dado que las sesiones de la Corte se realizan únicamente los lunes, el volumen de proyectos de ley revisados en el 2023 fue en promedio de 4,5 por sesión. Además, la Corte llevó a cabo 129 evaluaciones de desempeño y 96 contrataciones (capítulo 2).

Otro indicador del crecimiento del trabajo administrativo de la Corte es la constante aprobación de nuevas comisiones de trabajo presididas y conformadas por personas magistradas, junto con personal jurisdiccional y administrativo y, en algunas ocasiones, con representantes de la ciudadanía. Entre el 2020 y el 2023, el número de comisiones aumentó de 97 a 107, respectivamente.

▮ Gráfico 1.22

### Decisiones administrativas de los órganos superiores. 2020 y 2023



Fuente: Bogantes, 2025 con datos de Poder Judicial, 2024f.

En el 2017, como parte de las reformas urgentes, se sugirió la eliminación, fusión o adaptación de algunas comisiones, una distribución más equitativa entre las personas magistradas y que el Archivo de la Corte mantenga una lista actualizada de las comisiones activas, entre otras recomendaciones. No obstante, la mayoría de estas sugerencias no se han aplicado, pues requiere de decisiones políticas y de la renuncia de las magistraturas a estar al frente de ciertos temas.

En estas condiciones de atascamiento de los órganos superiores del gobierno judicial no es de extrañar que sus capacidades para dar seguimiento a las políticas judiciales que aprueba sean limitadas. Un indicio claro de esta situación es que el mecanismo de seguimiento de políticas no da cuenta de resultados si no de indicadores de proceso seleccionados sin que pueda encontrarse una justificación metodológica clara sobre su pertinencia. Con base en indicadores, el modelo de evaluación del Departamento de Planificación encuentra que la mayoría de las políticas cumplen en su totalidad o más del 90% las metas anuales (Poder Judicial, 2025h).

El *Primer Informe Estado de la Justicia* (publicado en 2015) señaló que la concentración de las funciones administrativas en la Corte representa un obstáculo para la gestión eficiente del Poder Judicial. Esta situación propicia una fusión inapropiada de funciones en

un órgano colegiado que, por naturaleza, no está configurado para asumir funciones ejecutivas. Por un lado, opera como una instancia jurisdiccional y, por otro, asume roles gerenciales y de gobierno, encargándose de la dirección de los asuntos administrativos ordinarios del Poder Judicial, así como de la aprobación y la evaluación de políticas que la rigen.

La concentración de funciones administrativas en la Corte Plena resulta problemática, pues distrae de su función primordial: dictar resoluciones jurisdiccionales en cada una de sus salas, las cuales siguen experimentando importantes volúmenes de circulantes y duraciones. Varias magistraturas se quejan de que los trabajos en comisiones, consejos y la Corte representan una carga excesiva<sup>17</sup>.

En el próximo quinquenio se suma una condición potencialmente desfavorable para la gestión judicial. A casi dos tercios de las personas magistradas se les vence el plazo de su nombramiento<sup>18</sup>. Por lo tanto, la Corte está expuesta a una importante reconfiguración en su composición, sea debido al retiro de magistrados actuales tanto por jubilación como por falta de interés de continuar en el cargo, o por su no reelección en la Asamblea Legislativa. La profundidad de esta reconfiguración será determinante.

### Rechazo de la cúpula judicial a desconcentrar el gobierno judicial reduce su capacidad para dar seguimiento a políticas pese a avance en programa de reformas urgentes

Durante la crisis política enfrentada por el Judicial en el 2017 (caso “Cementazo”), la Corte Plena nombró diez comisiones urgentes para diseñar cambios urgentes a la gobernanza judicial. La tercera y cuarta edición del *Estado de la Justicia* dieron seguimiento a este impulso reformista. A inicios del 2025, la mayoría de los objetivos propuestos en estas comisiones habían sido presentados y aprobados en la Corte (cuadro 1.1).

Es importante efectuar dos aclaraciones en relación con los manuales, estrategias, reglamentos y otras medidas aprobadas en la Corte al amparo de su

compromiso público de efectuar reformas urgentes a la gobernanza judicial. Primero, la calidad y pertinencia de estas reformas no se está evaluando en el presente *Informe*. Se sabe que hubo diferencias significativas entre los productos presentados y lo que finalmente aprobó la cúpula judicial; con el pendiente de un análisis comparativo. Por su parte, habría que considerar si lo presentado a la Corte por los grupos de trabajo concuerda con las necesidades de la institución y las personas usuarias. En este acápite solo se registra el cumplimiento cuantitativo, no cualitativo del compromiso. Este nivel general de descripción, sin embargo, arroja una importante constatación que se comenta abajo. En segundo lugar, es difícil dar seguimiento a la aplicación en la práctica de estas medidas aprobadas en el marco de las reformas urgentes. Por ello, el cumplimiento indicado en el cuadro 1.1 refiere a si las medidas propuestas cuentan o no con la aprobación de la Corte. En ningún caso indica el nivel su implementación.<sup>19</sup>

En el período 2021-2024, se concretaron dos objetivos de los pocos que quedaban pendientes luego de la pandemia: la aprobación del Reglamento del Sistema de Carrera de la Defensa Pública (circular 199-2023) y la presentación del proyecto de ley para la reforma al régimen disciplinario del Poder Judicial, en diciembre del 2024 (cuadro 1.3 del anexo).

Al cierre de este *Informe*, se mantienen cinco objetivos sin aprobación o con un rechazo de Corte. En uno de ellos, la Corte rechazó la propuesta y los demás no se han logrado votar, aunque los documentos ya estén finalizados, a saber:

- Grupo 1: Metodología para el nombramiento de magistraturas. De la propuesta del grupo relacionada con una metodología o protocolo de nombramiento para la Asamblea Legislativa, solo se votó por enviar tres sugerencias a la Asamblea Legislativa, no como anteproyecto de ley sino como propuestas de mejora (detalle en capítulo 3).
- Grupo de Régimen Disciplinario: Reforma artículo 199 LOPJ no fue aprobada en Corte.

17 Véase la discusión suscitada en la sesión de Corte Plena n.º 42 del 23 de setiembre del 2024 cuando un magistrado renunció a 11 comisiones que integraba, con la justificación de que necesitaba concentrarse en su labor jurisdiccional, aunque reconoció que se mantendría en otras donde era coordinador. En su intervención se quejó del atraso en la aprobación del nuevo reglamento (de comisiones) y la falta de decisión en la Corte para ordenar esta multiplicidad de comisiones y la excesiva carga de trabajo que representa para cada magistratura. Esta queja tuvo eco en otras magistraturas que se pronunciaron en la misma línea.

18 En orden cronológico: Jorge Araya García, 31 de octubre del 2026; Julia Varela Araya, 16 de septiembre del 2026; Patricia Solano Castro, 6 de noviembre del 2026; Jorge Enrique Olayo Álvarez, 14 de noviembre del 2026; Roxana Chacón Artavia, 20 de noviembre del 2026; Paul Rueda Leal, 26 de junio del 2027; Gerardo Rubén Alfaro Vargas, 10 de diciembre del 2027; Damaris Vargas Vázquez, 15 de enero del 2028; Sandra Zúñiga Morales, 15 de enero del 2028; Anamari Garro Vargas, 12 de febrero del 2028; Fernando Cruz Castro, 18 de octubre del 2028; Orlando Aguirre Gómez, 12 de enero del 2029; Luis Fernando Salazar Alvarado, 3 de diciembre del 2029.

19 Los pendientes refieren a alguno de los objetivos del grupo; es decir, a una parte. Sin embargo, casi todas las comisiones lograron aprobar alguna de las propuestas presentadas a Corte. Formalmente, estas diez comisiones se encuentran activas según los registros de la Secretaría de la Corte Suprema.

### ► Cuadro 1.1

#### Resumen de los resultados<sup>a/</sup> del “Programa PR1-PC-17 para la Definición e Implementación de Medidas Urgentes y Necesarias de Reforma en el Poder Judicial de Costa Rica”. 2025

Grupo	Productos esperados <sup>b/</sup>	Productos aprobados en Corte	Estado actual
Grupo 1. Selección de magistrados y magistradas con garantía de independencia e idoneidad técnica y ética	2	1 <sup>b/</sup>	Oficio enviado a la Asamblea Legislativa con 3 recomendaciones
Grupo 2. Régimen disciplinario	7	6	Normas internas vigentes. Reforma artículo 199 LOPJ no aprobado en Corte. Cambios legislativos enviados a Asamblea Legislativa. Producto nuevo aprobado por Corte: Ley de Régimen Sancionador de Personas Servidoras e Integrantes de listas de suplentes, elegibles y meritorias del Poder Judicial (Proyecto de Ley 24860).
Grupo 3. Protocolos de conducta para el personal judicial	2	2	Normas vigentes.
Grupo 4. Inicio y procedimiento para un diálogo permanente con la sociedad civil	2	2	Estrategias vigentes.
Grupo 5. Establecimiento de la carrera fiscal y requerimientos en la presentación del informe anual del (de la) Fiscal (a) General	2	1 <sup>b/</sup>	Anteproyecto de ley enviado a Asamblea Legislativa.
Grupo 6. Carrera judicial	3	1 <sup>b/</sup>	Vigentes reformas al Reglamento de Carrera Judicial. Cambios legales enviados a Asamblea Legislativa.
Grupo 7. Evaluación del desempeño	3	1 <sup>b/</sup>	Reglamento vigente. Cambio al art. 28 de LOPJ no fue aprobado en Corte."
Grupo 8. Plan para concentrar a la Corte Plena en aspectos macro de gobierno y definición de políticas generales	1	0	Archivado documento de propuesta sin aprobación. Grupo fue retomado por la Magistrada Damaris Vargas, productos se encuentran en elaboración.
Grupo 9. Plan de Reforma Integral y Estructural al Proceso Penal y Lucha contra la Corrupción	4	3	Una ley aprobada. Cambios tipos penales de corrupción no se ha aprobado en Corte. Otros cambios enviados a Asamblea Legislativa.
Grupo 10. Reglamento de la Defensa Pública	1	0	Documento borrador en consulta. Reglamento se encuentra en revisión por parte de los Magistrados Olaso y Sánchez.

a/ Los nombres originales de los productos se resumieron en este cuadro. Se tomaron con base en las Actas Constitutivas de cada Mesa de Trabajo.

b/ Se unificaron los productos originales en un único documento final.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, s.f.

- Grupo 8: Modelo corporativo. La propuesta elaborada no se ha votado en la Corte Plena.
- Grupo 9: Penal, nuevos tipos penales y revisión de existentes en materia de corrupción. La discusión se trasladó a una comisión integrada por los poderes de la República, de la cual iba a surgir una propuesta integral para la materia penal.
- Grupo 10 Defensa Pública: el reglamento sigue en revisión por parte de las magistraturas.

La única comisión de trabajo que, ocho años después, no logró una aprobación de la Corte es la dedicada al gobierno judicial. La propuesta de un Modelo Corporativo para el Poder Judicial no ha sido votada. En el *Tercer Informe Estado de la Justicia* se analizó la existencia de los “dominios reservados” asociados a la gobernanza judicial. Estos son asuntos en los que las demandas por reformas más democráticas se enfrentan a resistencias que impiden cualquier cambio. La aplicación práctica de estas resistencias a modificar el gobierno corporativo afecta la fiscalización de las

políticas judiciales, ya que una Corte sobrecargada carece de posibilidades para supervisar adecuadamente el avance en su aplicación y realizar las adaptaciones necesarias para optimizar su ejecución.

El presente *Informe* no registra ninguna mejora en el mecanismo de nombramiento de las personas magistradas en la Asamblea Legislativa, ni en la concentración de poder administrativo en la Corte Plena. Estos dos aspectos presentan resistencias al cambio que obstaculizan las reformas necesarias; en el primero caso, para fortalecer la independencia y credibilidad del Poder Judicial; y en el segundo, para mejorar la gestión administrativa del conglomerado institucional, tan necesaria en vista de la saturación de funciones de la Corte, tal como se documenta en el apartado anterior.

### Encarecimiento tendencial de servicios judiciales estruja ampliación del acceso a la justicia

En el año 2023, el Poder Judicial experimentó una recuperación presupuestaria luego de una caída el año anterior. Esta fue modesta, pues permitió alcanzar niveles similares a los antes de la pandemia. Pese a su modestia, se trata, en principio, de una condición favora-

ble para la aplicación de políticas judiciales orientadas a la ampliación del acceso a una justicia pronta y cumplida, que requieren de la inversión de nuevos recursos financieros y humanos para ser ejecutados

La mejoría presupuestaria, sin embargo, fue absorbida, al menos en parte, por el crecimiento del costo para cubrir la operación ordinaria del Judicial y, como se verá más adelante, la puesta en marcha de una nueva jurisdicción. Este crecimiento se experimentó en diez de las catorce materias cuando se compara el año 2019 con el 2023 (gráfico 1.23), y fue especialmente significativo en las dos materias que más volumen de trabajo tienen: la justicia penal y la civil.

El costo de penal es por mucho el más elevado en el Poder Judicial y, como fue señalado, sigue aumentando. Lo anterior impone presiones para las otras materias, algunas directamente que trabajan con poblaciones vulnerables como la violencia doméstica y la pena juvenil, pues tienen costos más bajos. El costo por caso entrado registra importantes variaciones por distrito judicial. En el I Circuito de San José se reportó un costo promedio para el 2023 de 689.410 (casi doscientos mil colones más que el promedio), en el III Circuito de San José ese dato fue de 226.663 (capítulo 2).

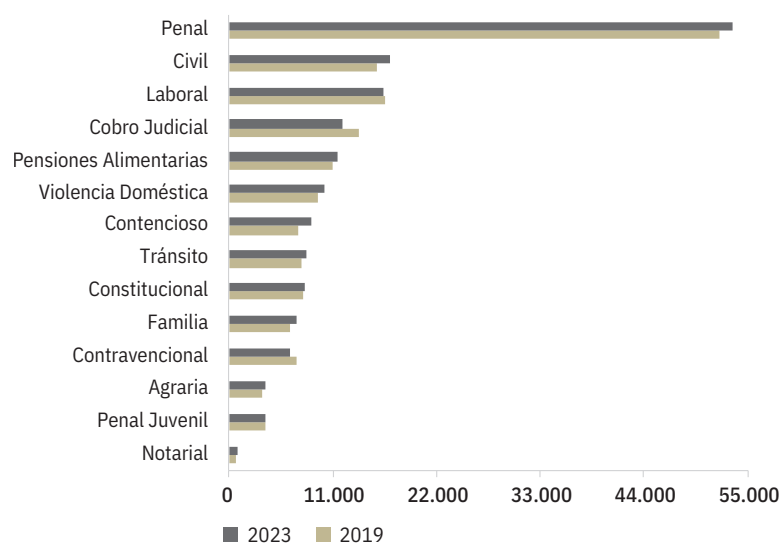
El costo promedio por persona funcionaria también aumentó entre el 2022 y el 2023, junto con la recuperación presupuestaria mencionada: pasó de 34,5 millones a 35,5 millones de colones en estos dos años, convirtiéndose en el segundo valor más alto del período 2000-2023, solo superado por los 35,7 millones registrados en el 2017 (gráfico 1.24). De acuerdo con el Poder Judicial (2024g), en el 2023 el 81,2% del presupuesto total se destinó a cubrir gastos de personal.

A largo plazo, este promedio es superior al observado a inicios de siglo. Después de la reforma fiscal del 2018, el Poder Judicial controló el rápido crecimiento que había experimentado entre el 2000 y el 2017, de manera que el costo promedio por persona funcionaria en el 2023 es muy similar al del 2018.

El aumento del costo por persona funcionaria se debió, principalmente, a la creación de 402 plazas ordinarias para la Jurisdicción Especializada de Delincuencia Organizada (JEDO)<sup>20</sup>. La inversión presupuestaria en esta instancia es un compromiso ineludible del Poder Judicial, ante el mandato del Poder Legislativo, y una respuesta de política pública improrrogable frente a la amenaza de los actores del crimen organizado a la sociedad y la democracia costarricense (PEN, 2024). No obstante, esta asignación presupuestaria reduce el

#### Gráfico 1.23

### Costo judicial del Programa Jurisdiccional, por materia, según año (millones de colones)



Fuente: Bogantes, 2025, con datos de Poder Judicial, 2020a y 2024g.

20 Si bien este es el nombre oficial de la ley, dogmáticamente la jurisdicción es solo una (la estatal para resolver conflictos) y esta se subdivide en competencias. La competencia penal, a su vez, se puede subdividir en subcompetencias materiales. Aludir a "jurisdicción" en este contexto no contribuye en la educación jurídica y la precisión técnica y potencia el error. En segundo lugar, en derecho comparado "jurisdicción especial" se asocia a tribunales especiales, es decir, fuera del marco del Estado de Derecho (Alvarado, 2001).

espacio para otras políticas judiciales enfocadas en la ampliación del acceso a la justicia pronta y cumplida, especialmente en poblaciones vulnerables. Debe recordarse que los obstáculos más frecuentes para estos grupos son la falta de información y el acompañamiento legal, aspectos que requieren una importante inversión de recursos por caso.

El mayor incremento presupuestario, así, se registró en la planilla sobre todo en la cantidad de jueces y juezas (gráfico 1.25). En el 2023, representaban el 53,8% del total de plazas, lo cual equivale a una asignación de 27,2 jueces por cada 100.000 habitantes. Por su parte, las personas en puestos de la fiscalías y defensores públicos representaron el 23,2% y el 23% del total del personal, respectivamente; lo que equivale a 11,7 fiscales y a 11,6 defensores públicos por cada 100.000 habitantes.

En este sentido, las tendencias del período más reciente no se diferencian significativamente de una perspectiva más amplia del este siglo, la cual muestra indicadores de crecimiento de capacidades en el mediano plazo. Sin embargo, sí mantiene un cambio significativo pues los nuevos recursos tienen destinos específicos.

### Problemas de idoneidad del recurso humano limitan la calidad de la respuesta judicial

La implementación de políticas judiciales orientadas a ampliar el acceso a la justicia requiere contar con personal capacitado y motivado para enfrentar los desafíos de proporcionar servicios judiciales a poblaciones con pocos recursos económicos y culturales, y que se encuentran bajo amenazas, ya sean reales o percibidas, a su integridad. Esto es indispensable para convertir los mandatos de las políticas en la atención y resoluciones adecuadas de los casos.

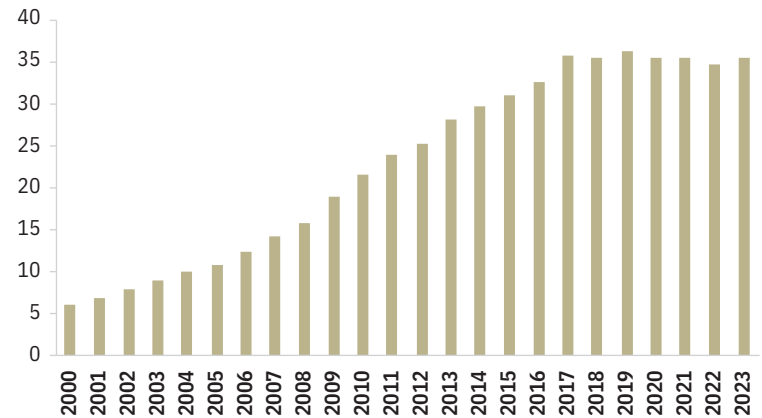
Capacitar y motivar al personal requiere, a su vez, invertir en nuevos recursos financieros para realizar la transferencia de conocimientos y desarrollar la sensibilidad a situaciones complejas. Ya se ha examinado la difícil situación presupuestaria por la que atraviesa el Poder Judicial.

Hay un segundo factor que conspira contra la efectiva aplicación de las políticas judiciales: la existencia de un personal idóneo, cuyo entrenamiento y disposición le permita dispensar justicia en condiciones más complejas. Varias condiciones actuales del personal judicial atentan contra esta aspiración.

La movilidad interna de puestos ha sido señalada como un gran desafío al momento de especializar y capacitar a las personas para ciertas funciones de particular complejidad, pues su permanencia en el cargo

Gráfico 1.24

### Costo promedio por persona funcionaria del Poder Judicial<sup>a/</sup> (millones de colones)

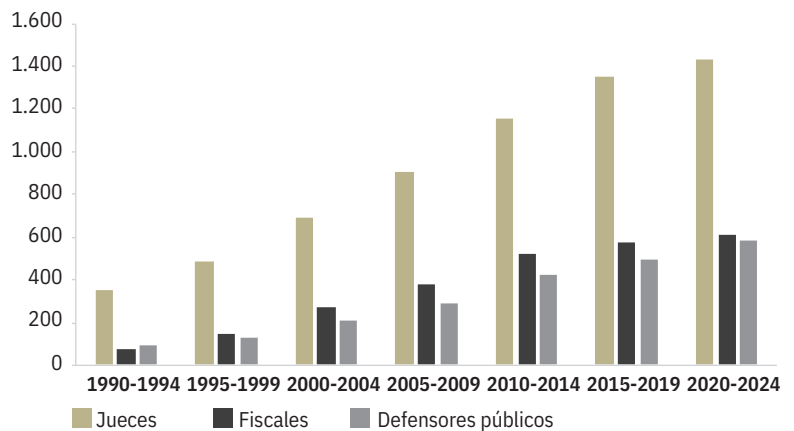


a/El valor de este indicador se calcula dividiendo el gasto devengado en justicia entre el total de personal del Poder Judicial, considerando tanto las plazas ordinarias como las extraordinarias.

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

Gráfico 1.25

### Cantidad de personal por tipo de puesto<sup>a/</sup>, según período



a/El período 1990-2002 se refiere solo a plazas ordinarias y del 2003 en adelante se incluyen también a las extraordinarias.

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

puede ser efímera y el reproceso con la nueva persona representa trabajo y recursos adicionales. Según un estudio de la Dirección de Gestión Humana que se dio a conocer a principios del 2024, 700 personas habían renunciado al Poder Judicial (Sebiani, 2024). El *Informe Estado de la Justicia*, del año 2020, logró procesar una base de datos de movimientos de personal que daba cuenta de miles de movimientos al año (PEN,

2020), los cuales presentaban además ciertos patrones en puestos y áreas geográficas definidas.

Aunque este estudio es difícil de replicar, los indicadores básicos de la gestión del recurso humano sugieren que podría estar incrementado la rotación debido a la desmotivación y al empeoramiento de las condiciones laborales. Esta situación ha sido objeto de múltiples denuncias por parte de los gremios internos (Chacón, 2024b).

El *Estado de la Justicia* ha dado seguimiento en todas las ediciones a una serie de indicadores acerca de la gestión que el Poder Judicial efectúa sobre su recurso humano. Estos indicadores abarcan distintas fases de su vida laboral, desde su reclutamiento hasta una posible sanción de despido, en casos de faltas graves a su deber.

Dos indicadores alertan sobre problemas en la idoneidad del personal reclutado para cumplir con sus funciones. En el 2023 solo el 13,9% en judicatura y el 33,7% de “otros puestos”, de personas candidatas a algún puesto en el Poder Judicial estaban preparadas para asumir el puesto; es decir, cumplen con todos los requisitos (gráfico 1.26 panel a). Esta falta de idoneidad se vio más acentuada en el 2021 y el 2022. Sin embargo, en el período 2016-2024, prácticamente todas las personas sortearon con éxito su período de prueba (gráfico 1.26 panel b).

Finalmente, la gestión del recurso humano en el Poder Judicial parece tener mecanismos poco efectivos para corregir eventuales trasgresiones de su personal. Los *Informes* anteriores habían identificado debilidades y una baja capacidad de sanción. Este *Informe* revela que la capacidad de sanción sigue disminuyendo (el

7% de los casos reportados) y aún no terminan de aplicarse las reformas que se han estado aprobando en la Corte, muchas de estas requieren cambios legislativos.

En un contexto de alta criminalidad organizada e intentos documentado de cooptar al personal judicial, un régimen disciplinario es crucial para protegerse de la corrupción y el crimen organizado. La falta de mecanismos sancionatorios también afecta la aplicación de políticas de acceso para las poblaciones vulnerables, pues el incumplimiento de estos estándares no trae consecuencias, y ello impacta en el servicio hacia estos grupos prioritarios, debido a su vulnerabilidad y urgencia de respuestas.

### Cierre

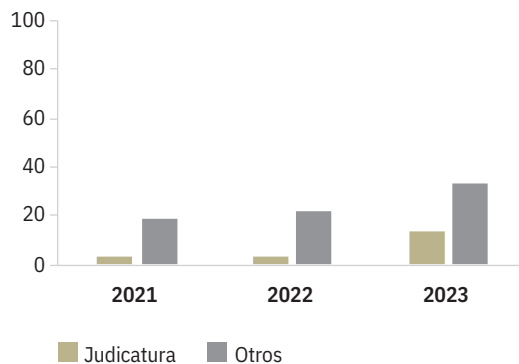
Las principales conclusiones de las investigaciones del *Informe Estado de la Justicia*, del año 2025, resumidas en los tres mensajes anteriores, retratan una época notable en la historia judicial costarricense: un Poder Judicial acosado por ataques políticos que procuran deslegitimarlo, principalmente desde el Ejecutivo, un ambiente ciudadano crítico de su gestión, una sociedad con niveles crecientes de violencia y ataques provenientes del crimen organizado.

Esta dinámica política no es exclusiva de Costa Rica. En la realidad latinoamericana, abundan las narrativas de descrédito al Poder Judicial (*trash-talking*) como parte de procesos que afectan negativamente a la democracia. La deslegitimación orientada a socavar la independencia judicial resulta en una falta de garantías de sus derechos y libertades, pues

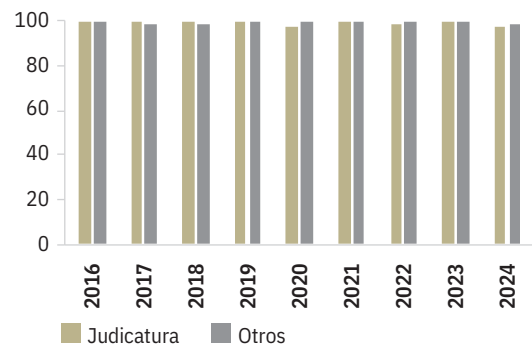
▮ Gráfico 1.26

### Indicadores del proceso de reclutamiento y selección de personal, por tipo de puesto, 2016-2024

a) Preparación de las personas candidatas (porcentaje)



b) Aprobación del período de prueba (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2025e.

cualquier ataque contra personas, empresas, organizaciones y centros académicos es posible y puede quedar impune.

La reiterada incapacidad del Poder Judicial para lograr mejoras generalizadas en la oportunidad y calidad de sus servicios tiene, en este contexto, consecuencias políticas distintas. Los rezagos son de carácter estructural: la información histórica disponible apunta a que se arrastran desde, al menos, inicios de este siglo, como ha sido constatado por Informes anteriores. Lo novedoso es que la falta de mejoras hace, hoy, más vulnerable al Judicial a los ataques a su legitimidad e independencia.

Es probable que la judicialización<sup>21</sup> de los conflictos sociales, manifestada en un alto volumen de casos, creciente complejidad y diversidad de asuntos, continúe en los próximos años. Esta judicialización, además, ha llevado a la Asamblea Legislativa a asignar nuevas competencias al Poder Judicial. Lamentablemente, este *Informe* constató que, al menos en la justicia penal, la capacidad para enfrentar el aumento de demanda por los servicios judiciales se encuentra muy comprometida. Sin cambios significativos en la organización y gestión, los rezagos en justicia pronta y cumplida se acumularán.

Las mejoras requeridas no se originarán mediante un aumento en la inversión judicial, aunque esto podría ser beneficioso. En el 2022 y el 2023 el Poder Judicial logró recuperar capacidades institucionales presupuestarias, de recursos humanos y organizativas. Sin embargo, la institución atraviesa una fase de estancamiento presupuestario que no variará mientras se mantengan las políticas fiscales de contención del gasto público.

Este *Informe* constató un importante esfuerzo de innovación en las políticas judiciales para ampliar el acceso de las poblaciones a una justicia pronta y cumplida. Tiene el potencial para impulsar mejoras en la oportunidad y calidad de los servicios conviene que el Poder Judicial la continúe profundizando. Sin embargo, sus efectos reales han sido claramente menores a los esperados. En parte, debido a factores fuera del control del Judicial. Sin embargo, en lo medular, responde a los obstáculos interpuestos por una estructura de gobierno judicial centralista y una gestión administrativa desbordada, que impiden el escalamiento de las buenas prácticas al conjunto de los servicios judiciales.

Nuevamente, el *Informe* llama a reformar la estructura “cortecéntrica” del gobierno judicial<sup>22</sup>. Es importante que la Corte Suprema de Justicia retome la propuesta para una mayor descentralización del gobierno corporativo, que languidece en esta instancia. Esta reforma es el paso más importante, junto a una gestión administrativa que extienda el cambio institucional hacia todas las áreas y se apoye fuertemente en nuevas tecnologías. El fortalecimiento de la conducción y la gerencia no requiere de enormes esfuerzos de creatividad, sino que pasa por aplicar políticas estratégicas, ya existentes, de apertura y de acceso a la justicia de poblaciones vulnerables.

Promover una efectiva rendición de cuentas y canales de comunicación de doble vía tendrá efectos palpables en la gestión judicial. El ser crítico con la institución y fortalecerla deben “ir de la mano”. Lo anterior permite que los problemas sean analizados, discutidos, medidos y, principalmente, corregidos. Un gobierno abierto y estratégico debe anticipar los cambios externos que pueden no alinearse con la independencia judicial.

Es necesario retomar las innovaciones tecnológicas que dieron buenos resultados durante la pandemia. Hoy en día, han evolucionado debido a la fuerte incursión de la inteligencia artificial como apoyo a la administración de la justicia. El enfoque de privilegiar a la persona usuaria como fin último debe incorporar todos los medios posibles para acerca a la justicia a las necesidades ciudadanas.

La próxima Asamblea Legislativa tiene la oportunidad de ser catalizadora del cambio, pues debe tramitar los nombramientos o reelecciones de al menos trece magistraturas. Estos procesos de nombramiento deben mejorarse de manera sustantiva para alcanzar los estándares internacionales que garanticen la idoneidad en las personas electas. Además, representan una oportunidad para una petición de cuentas rigurosa y el impulso a reformas democráticas al gobierno judicial tan largamente postergadas.

Esperamos que el *Informe Estado de la Justicia 2025* fomente, en un ambiente de deliberación democrática, debates más informados que permitan el fortalecimiento del Estado democrático de derecho: la misión última de nuestros esfuerzos de investigación aplicada.

21 La literatura especializada denomina esta expansión del Poder Judicial como “judicialización”, entendida como un fenómeno social que trasciende por mucho el órgano judicial, pues refiere a procesos de ampliación de derechos ciudadanos, distribución del poder en el sistema político e, incluso, influencias del entorno internacional que propagan ciertas reformas de justicia a nivel global (Sieder et al., 2005; Sieder, 2020; Sotero et al., 2024; Wilson y Rodríguez, 2007).

22 La principal característica de este diseño es un gobierno judicial concentrado en las 22 magistraturas que conforman la Corte Suprema de Justicia. Esta instancia centraliza las funciones de máximo órgano político, jurisdiccional, administrativo y fiscalizador del Poder Judicial. Como lo señaló el Informe Estado de la Justicia, del 2020: la Junta Directiva, el Tribunal de última instancia, gerente colectivo e, incluso, ente fiscalizador de la operación institucional.

## Anexo 1. Indicadores de largo plazo

### ► Cuadro 1.2

#### Comparación de indicadores de gestión del Poder Judicial, por trienios. 2002-2023

Indicador	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2020	2023	Promedio período
<b>Indicadores financieros</b>									
Presupuesto per cápita (dólares)	39,8	45,6	65,5	114,7	137,3	164,4	158,4	172,1	112,2
Costo real por caso terminado (miles de colones) <sup>a/</sup>	338.3	334.8	409.2	481	607.1	807.9	788	704.7	558.9
<b>Indicadores de recursos humanos</b>									
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	167	181	216	230	238	247	246	249	221.8
Jueces por 100.000 habitantes	17	19	22	25	26	27	28	27	23,8
Fiscales por 100.000 habitantes	7	8	9	11	12	12	11	12	10,3
Defensores por 100.000 habitantes	5	6	7	8	10	10	10	12	8,5
<b>Indicadores de demanda</b>									
Casos entrados netos por juez de primera y única instancia	788	677	692	659	545	554	468	496	609,9
Litigiosidad	115	114	130	143	125	133	115	117	124
<b>Indicadores de resultados</b>									
Casos terminados netos por juez de primera y única instancia	724	663	613	608	514	452	427	485	560,8
Casos activos por juez de primera y única instancia	786	622	629	738	847	921	1.116	1.060	839,9
Casos en trámite por juez de primera y única instancia	640	467	471	570	561	584	725	632	581,3
Número de sentencias por juez de primera y única instancia	1.132	298	192	159	153	174	172	158	304,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2024d.

## Anexo 2. Resultados del Programa PR1-PC-17

### ► Cuadro 1.3

#### Detalle de los resultados<sup>a/</sup> del “Programa PR1-PC-17 para la Definición e Implementación de Medidas Urgentes y Necesarias de Reforma en el Poder Judicial de Costa Rica”. 2022

Productos esperados <sup>b/</sup>	Productos presentados	Productos aprobados
<b>Grupo 1. Selección de magistrados y magistradas con garantía de independencia e idoneidad técnica y ética</b>	✓	
1.1. Protocolo de nombramiento de magistraturas		✚
1.2. Propuesta de reformas constitucionales y legales de la Comisión de Procedimientos y Requisitos para Selección de Magistraturas	Se unificó en un solo documento	
<b>Grupo 2. Régimen disciplinario</b>		
2.1. Integración de la Comisión de Relaciones Laborales	✓	✓
2.2. Guía general para la unificación del procedimiento disciplinario administrativo	✓	✓
2.3. Propuesta de “Reglas Prácticas del Tribunal de Inspección Judicial”	✓	✓
2.4. Propuesta de “Reglas prácticas para el ejercicio de la potestad disciplinaria, por parte de la Corte Suprema de Justicia”	✓	✓
2.5. Propuesta de reformas al Capítulo de Régimen Disciplinario y normas conexas a la Ley Orgánica del Poder Judicial	✓	✓
2.6. Código de Ética	✓	✓
2.7. Protocolo para audiencias orales virtuales en materia disciplinaria <sup>c/</sup>	✓	✓
<b>Grupo 3. Protocolos de conducta para el personal judicial</b>		
3.1. Reglamento sobre la “Regulación para la prevención, identificación y la gestión adecuada de los conflictos de interés en el Poder Judicial”	✓	✓
3.2. Principios de Bangalore sobre la conducta judicial	✓	✓
<b>Grupo 4. Inicio y procedimiento para un diálogo permanente con la sociedad civil</b>		
4.1. Estrategia para formalizar el diálogo permanente con la sociedad civil	✓	✓
4.2. Estrategia para formalizar el diálogo permanente con los gremios	✓	✓
<b>Grupo 5. Establecimiento de la carrera fiscal y requerimientos en la presentación del informe anual del (de la) Fiscal (a) General</b>		
5.1. Anteproyecto de ley para la Carrera Fiscal del Ministerio Público <sup>d/</sup>	✓	✓
5.2. Requerimientos del informe anual de la Fiscalía General.	Se unificó en un solo documento	
<b>Grupo 6. Carrera judicial</b>		
6.1. Propuesta de reformas urgentes a la carrera judicial	✓	✓
6.2. Propuesta para el fortalecimiento del Programa de Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura (FIAJ)	Se unificó en un solo documento	
6.3. Propuesta de lineamientos urgentes al Sistema de Carrera Judicial	Se unificó en un solo documento	
<b>Grupo 7. Evaluación del desempeño</b>		
7.1. Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño	✓	✓
7.2. Propuesta de reforma al artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Estatuto del Servicio Judicial	✓	✘
7.3. Anteproyecto de ley con reformas parciales a la Ley Orgánica del Ministerio Público	Se unificó en un solo documento 7.1	
<b>Grupo 8. Plan para concentrar a la Corte Plena en aspectos macro de gobierno y definición de políticas generales</b>		
8.1. Plan de Modelo de Gobierno Corporativo	✓	✘
<b>Grupo 9. Plan de Reforma Integral y Estructural al Proceso Penal y Lucha contra la Corrupción</b>		
9.1. Proyecto de ley de Responsabilidad Penal de la Persona Jurídica	✓	✓
9.2. Proyecto para mejorar el juzgamiento de los miembros de los Supremos Poderes <sup>e/</sup>	✓	✓
9.3. Proyecto de reforma a diferentes tipos penales en materia de corrupción y crimen organizado <sup>f/</sup>	✓	✘
9.4. Análisis y sistematización de la ciberdelincuencia aplicada a los delitos de corrupción	✓	✓
<b>Grupo 10. Reglamento de la Defensa Pública</b>		
10.1. Reglamento del Sistema de Carrera en la Defensa Pública	✓	✘

a/ Los nombres originales de los productos se resumieron en este cuadro. Se tomaron con base en las Actas Constitutivas de cada Mesa de Trabajo.

b/ La nomenclatura usada para evaluar los productos es la siguiente:

✘ significa que no ha sido cumplido

✚ significa que fue discutido, votado pero rechazado

“...” significa que fue presentada y retirada para posterior revisión

✓ significa que la propuesta elaborada por la comisión ha sido presentada a la consideración de la instancia que debe tomar la decisión formal de aprobarla o rechazarla

✓✓ en ambas columnas significa que la propuesta fue aprobada formalmente por la instancia con la competencia correspondiente y, por consiguiente, forma parte del marco normativo que regula el funcionamiento del Poder Judicial. Cabe señalar que esta clasificación no valora el grado de implementación de una política, sino la situación del proceso de aprobación o rechazo de una propuesta

c/ Poder Judicial, 2020b.

d/Asamblea Legislativa, 2018.

e/Asamblea Legislativa, 2020.

f/ Poder Judicial, 2021.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, s.f. y Sibaja, 2022.

---

## Créditos

### **Borrador y edición técnica del capítulo**

Evelyn Villarreal Fernández y Jorge Vargas Cullell.

### **Revisión y corrección de cifras**

Katherine Araya y Karlissa Calderón.

### **Gráficos, diagramas y cuadros**

Javier Bogantes, Katherine Araya, Jesús Saéñz, Evelyn Villarreal, Karlissa Calderón.

### **Lectores críticos**

Leonardo Merino, Alberto Mora, Steffan Gómez.

### **Edición de textos**

Gabriela Fonseca Argüello.

### **Diseño y diagramación**

Erick Valdelomar / Insignia | ng.

## SECCIÓN

## 1

## Seguimiento

**Introducción**

La sección de Seguimiento del *Quinto Informe Estado de la Justicia* tiene como propósito actualizar la información y el análisis de algunos de los principales temas tratados en ediciones anteriores, con el fin de valorar si se han presentado cambios en relación con lo observado años atrás.

**E**n esta edición, los temas de seguimiento se agrupan en dos capítulos, cada uno dividido en desafíos relacionados con el gobierno judicial, la gestión administrativa, el desempeño jurisdiccional o los asuntos políticos:

**1) Gobierno judicial y gestión administrativa:** el *Informe Estado de la Justicia* ha definido el gobierno judicial como la organización que permite definir políticas públicas y lineamientos, así como el manejo de los recursos del Poder Judicial. La máxima autoridad de este gobierno es la Corte Suprema de Justicia, la cual es apoyada por los consejos, las comisiones de trabajo y una serie de órganos técnicos como la Auditoría Interna, las direcciones, la Contraloría de Servicios, el Tribunal de la Inspección Judicial, entre otras instancias.

En ese marco, el *Informe* ha investigado diferentes elementos del gobierno judicial y la aplicación de sus decisiones por medio de la estructura de gestión administrativa. Esta edición se

concentra en el seguimiento de la labor de las instancias máximas de gobierno (Corte y Consejo Superior), la capacitación del recurso humano y la función disciplinaria.

**2) Desempeño jurisdiccional y asuntos políticos:** en este capítulo se desarrolla la labor de las distintas jurisdicciones desde la perspectiva del acceso a una justicia pronta y cumplida. Para ello, se hace un repaso de las estadísticas más comunes y los cambios ocurridos en estos volúmenes de casos. En la medida de la disponibilidad de información, se busca resaltar la variabilidad por temas y circuitos, que permiten superar las generalizaciones sobre el desempeño del Poder Judicial. Además, se incluyen algunos temas clave de las relaciones del Poder Judicial con el sistema político y la ciudadanía, concretamente las tensiones con otros poderes del Estado y las percepciones ciudadanas hacia la institución.

Dado que el objetivo es solamente dar seguimiento a temas importantes, en estos capítulos se desarrollará una lectura sintética y un balance de las áreas mencionadas, desde un enfoque prioritario en los indicadores clave de seguimiento, que cuenten con información disponible actualizada. No se espera desarrollar investigaciones a profundidad, salvo en casos muy específicos en los cuales se encuentre un cambio significativo en el desempeño Judicial.

El seguimiento al desempeño judicial se elabora con base en las distintas plataformas estadísticas disponibles en el web del Poder Judicial, con múltiples solicitudes de información a cada oficina responsable y, además, con bases de datos propias que se actualizan anualmente en el PEN-Conare, gracias al invaluable trabajo de las personas pasantes. Cada capítulo contiene una sección metodológica con más detalle sobre las fuentes de información.

## CAPÍTULO DOS

## 2

# Seguimiento del gobierno judicial y gestión administrativa

## Índice

<b>Introducción</b>	67
<b>Antecedentes</b>	68
<b>Conceptos básicos</b>	68
<b>Desafíos del gobierno del conglomerado judicial</b>	70
Aumenta tramitación de asuntos administrativos en la Corte Suprema	70
Consulta de proyectos legislativos consume gestión de la Corte	72
Crece la sobrecarga laboral en el Consejo Superior	74
Nueva cosecha de políticas judiciales pero con limitado seguimiento	75
<b>Desafíos de la gestión administrativa</b>	76
Marco legal impide aplicar nuevos recursos presupuestarios a fortalecimiento institucional	76
Poder judicial experimentó recuperación presupuestaria	76
Nuevos recursos solo pudieron destinarse a contratación de personal	77
Se agravan dificultades para contratar y mantener idoneidad del personal	79
Mayores problemas de idoneidad en nuevas contrataciones	79
Se amplían esfuerzos de capacitación al personal judicial	80
Disminución de denuncias contra personal judicial	82
Se mantiene bajo nivel de sanción en la acción disciplinaria	84
<b>Metodología</b>	86

## Introducción

Los *Informes Estado de la Justicia* constituyen un sistema de seguimiento del desempeño del Poder Judicial, que abarca dos componentes. El primero se refiere a las investigaciones que generan nuevo conocimiento sobre el sistema de justicia en Costa Rica mediante estudios inéditos y la recopilación de nuevas fuentes de información. En las distintas ediciones del *Informe*, las investigaciones a profundidad se presentan en capítulos temáticos. El segundo es el monitoreo de indicadores judiciales que recopilan registros administrativos del Poder Judicial e información de varios tipos, para reconstruir tendencias históricas del comportamiento del conglomerado judicial, detectando avances o retrocesos en la atención de los desafíos identificados en anteriores ediciones del *Informe*. Para ello, el Programa Estado de la Nación y el Poder Judicial acordaron una matriz de indicadores de seguimiento que pretende generar datos básicos para efectuar dicha valoración.

Este capítulo forma parte del sistema de seguimiento y desarrolla los desafíos relacionados con la gestión y gobernanza judicial identificados en ediciones anteriores. Por tanto, su finalidad es realizar una valoración de los cambios ocurridos en los desafíos señalados en *Informes* anteriores en relación con esos temas. Abarca un repaso por los datos del gobierno judicial y la gestión administrativa y gerencial. Incluye desde las instancias de la cúpula judicial, hasta las oficinas técnicas encargadas de la gestión del recurso humano o de la disciplina del conglomerado judicial.

El capítulo muestra los cambios en las áreas seleccionadas de seguimiento, pero no desarrolla una investigación con fuentes primarias para explicar por qué o cómo ocurrieron esos cambios; como lo hacen los siguientes capítulos de este *Informe*. Este seguimiento

no constituye un informe o memoria de las actividades del Poder Judicial en los asuntos de interés, para eso la entidad cuenta con sus propias herramientas de información.

El texto considera un conjunto definido de desafíos identificados desde el año 2015 por el *Estado de la Justicia*. Los temas incluidos en cada sección corresponden a aquellos retos en donde los *Informes* previos han incurrido con estudios específicos. En cada área, se priorizó uno o dos temas porque cuentan con información estadística para hacer valoraciones de tres o más años; además, son relevantes, actuales y presentan oportunidades de mejora.

En esta ocasión, la actualización de los indicadores se llevó a cabo gracias a la colaboración del Consejo de Personal, Consejo de la Judicatura, Defensa Pública, Dirección de Gestión Humana, Dirección de Planificación, Escuela Judicial, Inspección Judicial, Ministerio Público, Organismo de Investigación Judicial y Secretaría General de la Corte. Otras estadísticas fueron generadas con las bases de datos del *Estado de la Justicia*.

El capítulo reúne una amplia gama de fuentes de información provenientes de distintos ámbitos del quehacer judicial, incluyendo aspectos presupuestarios, de talento humano, gestión disciplinaria y desempeño institucional. El análisis integrado de estos insumos permite identificar tendencias preocupantes que reflejan un estancamiento en el gobierno judicial, el cual obstaculiza la capacidad de implementar de forma eficaz las políticas necesarias para fortalecer el sistema. Asimismo, se constata que el marco legal actual restringe la posibilidad de asignar los incrementos presupuestarios a las verdaderas prioridades institucionales, limitando el margen de maniobra para una gestión más estratégica. A esto se suma el agravamiento de las dificultades para mantener y atraer personal calificado, lo cual representa un riesgo para la sostenibilidad y calidad del servicio de justicia. En conjunto, estos hallazgos evidencian la necesidad de una reforma integral que permita avanzar hacia un modelo de gobernanza más eficiente, transparente y orientado a resultados.

## Antecedentes

Los indicadores de seguimiento son acordados por el *Estado de la Justicia* y el Poder Judicial después de cada edición del *Informe*. La lista se selecciona con base en un pequeño grupo de datos de cada investigación, los cuales son susceptibles de actualizar sin dificultad y relevantes para determinar la evolución en el tiempo de dicho desafío. No se actualiza el estudio con todo su alcance original, solo algunas estadísticas escogidas

según su relevancia y disponibilidad, pues ya existen en los registros y sistemas de las distintas dependencias del Poder Judicial. Después de cada publicación del *Informe*, se revisa la lista de indicadores de seguimiento para excluir aquellos que perdieron vigencia, dejaron de recolectarse o modificaron su cálculo en las oficinas correspondientes.

El acuerdo de la Corte Plena del 8 de octubre del 2018 aprobó los indicadores relacionados con el seguimiento al *Segundo Informe Estado de la Justicia* e instruyó a la Dirección de Planificación del Poder Judicial para crear el objetivo “Compromisos *Informe Estado de la Justicia*” en el Sistema de Planificación Anual Operativa (PAO) e informar semestralmente a la Corte Plena sobre el cumplimiento o avance de cada instancia. Este acuerdo estableció un significativo avance para dar seguimiento a los principales hallazgos del *Informe* relacionados con la planificación y evaluación del Poder Judicial. Además, incidió formalmente en el quehacer institucional, al impulsar a las dependencias institucionales a generar información actualizada para el monitoreo de tendencias en asuntos clave.

La incorporación de los indicadores de seguimiento se concretó en el PAO 2020. Sin embargo, fueron eliminados del sistema PAO a partir del 2021. Por ello, para esta edición del *Informe* se solicitó información a diez dependencias del Poder Judicial y se diseñó una herramienta propia para recoger datos de manera continua.

El estudio abarca el período 2010-2024, con énfasis en los cambios ocurridos en el último quinquenio disponible. En aquellos casos en los que existe información, se realizan comparaciones con años anteriores. Dentro de los límites impuesto por la disponibilidad de datos, el objetivo es identificar avances, retrocesos o estancamientos en cada indicador y tema según lo reportado en el *Cuarto Informe* publicado en el 2022. Sin embargo, debido al volumen de indicadores contenidos en la matriz actual, el capítulo de seguimiento selecciona solo algunas temáticas para elaborar la síntesis de la gestión judicial (cuadro 2.1). Dicha escogencia se basa en las preocupaciones identificadas en la consulta pública del temario y en la disponibilidad de información.

## Conceptos básicos

El gobierno judicial se define como la organización que permite la definición de políticas, lineamientos y manejo de recursos humanos y presupuestarios del Poder Judicial. La aplicación del régimen disciplinario es una de las principales funciones de control que se incluyen en este concepto, además de definir las políticas judiciales, el desempeño, la rendición de cuentas, la

### ► Cuadro 2.1

#### Cantidad de indicadores relacionados con la gestión y la gobernanza judiciales, por ámbito y desafío

Ámbito y desafío	Cantidad de indicadores
<b>Administrativo</b>	
Desconcentración de asuntos administrativos de la Corte Suprema de Justicia	3
Fortalecimiento de las funciones estratégicas y capacidad de conducción del Consejo Superior	3
Fortalecimiento de la aplicación del régimen disciplinario y su gestión de la información	4
Mejora en la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos judiciales	4
Mejora en los nombramientos de personal y rotación	8
Ampliación de la oferta, cobertura y calidad de las actividades de capacitación y formación continua	5
<b>Jurisdiccional</b>	
Mejora en la calidad de los servicios jurisdiccionales	9
Ampliación de capacidad y calidad de la Defensa Pública	5
Ampliación de capacidades y respuesta del OIJ	3
Disminución del hacinamiento carcelario	3
Mejora en la persecución, investigación y sanción de la corrupción	4
Preparación interna para combatir la corrupción	4
<b>Político</b>	
Control constitucional a priori efectivo, independiente y oportuno	4
Control constitucional a posteriori efectivo, independiente y oportuno	4
Selección de magistraturas transparente, participativa, idónea, responsable e independiente	5
Gestión efectiva de la comunicación y de la cobertura mediática	6
<b>Total</b>	<b>74</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la matriz de indicadores de seguimiento según desafíos del Poder Judicial.

garantía de independencia, entre otros factores (PEN, 2017).

La gestión judicial (o *management*) se entiende como un asunto más específico relacionado con la labor de las oficinas del conglomerado judicial; es decir, cómo se administran los recursos materiales y humanos al interior de cada órgano, tanto auxiliares como jurisdiccionales y de apoyo administrativo. Implica la planificación, organización y control de las actividades cotidianas (Ríos, 2024). En los sistemas judiciales, el ejercicio del gobierno judicial y de la gestión está a cargo de entidades que, de acuerdo con el modelo de cada país, puede concentrarse en la Corte o bien descentralizarse en varias oficinas como consejos de la judicatura o ministerios de justicia.

En Costa Rica, la gestión judicial tiene una estructura vertical cuyo vértice es la Corte Suprema de Justicia, la cual está compuesta por 22 magistraturas, que tienen a su cargo el gobierno judicial en sus funciones jurisdiccionales, políticas y administrativas.

En el ámbito administrativo, la Corte se acompaña de dependencias técnicas que brindan apoyo, entre ellas el Consejo Superior, el Consejo de la Judicatura, las secretarías especializadas, las direcciones (Ejecutiva, Legal, Planificación, Gestión Humana, Tecnología, Prensa, etc.) y las cerca de cien comisiones de trabajo permanentes o especiales.

Desde la primera edición del *Informe Estado de la Justicia* se ha abordado el tema del gobierno judicial desde la perspectiva de la concentración de funciones administrativas en los altos jueces y juezas de la Corte Suprema. Para ello, se investigó a profundidad sobre asuntos tales como la micro administración, la elaboración de reformas procesales, los casos disciplinarios y la integración de comisiones, como parte de algunas de las funciones desarrolladas por la Corte. Así mismo, se ha estudiado la gestión judicial en temas como la distribución de recursos en el territorio y por materias, evolución y uso del presupuesto judicial, capacitación y reclutamiento del personal, entre otros.

Este abordaje del gobierno y de la gestión judicial es relevante debido a sus efectos en la impartición de una justicia pronta, cumplida e independiente. Por un lado, una combinación inapropiada de funciones de administración e impartición de justicia puede generar limitaciones a la independencia judicial. Existe la posibilidad de que se presente un riesgo para la independencia “interna” si la evaluación del desempeño y la imposición de sanciones o distinciones de las personas juzgadoras recae en otras juzgadoras ubicadas en tribunales superiores que, además, revisarán sus decisiones jurisdiccionales en apelaciones. Por otro lado, una buena gestión judicial es clave para garantizar la eficacia, eficiencia, transparencia, accesibilidad y capacidad de los órganos jurisdiccionales para cumplir con los principios fundamentales de acceso a la justicia (Ríos, 2024).

### Desafíos del gobierno del conglomerado judicial

En este apartado, se priorizaron los desafíos del gobierno judicial relacionados con la desconcentración de funciones administrativas de la Corte Suprema, y la sobrecarga del Consejo Superior. En ambos casos, se aumentan sus tareas de gestión y no se avanzó en reformas al gobierno judicial. El desbalance de funciones rutinarias de administración va en detrimento de sus funciones estratégicas como la cúspide del conglomerado judicial. Se ofrece un panorama general sobre la evolución a partir de indicadores clave disponibles (recuadro 2.1).

### Aumenta tramitación de asuntos administrativos en la Corte Suprema

La Corte Suprema es la entidad encargada de definir políticas, manejar recursos y organizar el Poder Judicial. Sin embargo, la gobernanza no es responsabilidad exclusiva de la Corte, pues requiere de cambios legales aprobados por el Congreso. Además, la Asamblea Legislativa mantiene su potestad en un tema clave de la gobernanza judicial: el nombramiento de las personas integrantes de la Corte Suprema.

El *Primer Informe Estado de la Justicia* señaló que la concentración de las funciones administrativas en la Corte representa un obstáculo para la eficiente gestión del Poder Judicial. Esta situación propicia una fusión inapropiada de funciones. Por un lado, opera como una instancia jurisdiccional y, por otro lado, asume roles gerenciales y de gobierno, encargándose de la dirección de los asuntos administrativos ordinarios del Poder Judicial, así como de la aprobación y la evaluación de políticas que la rigen.

### Recuadro 2.1

#### ¿Qué se dijo en la consulta sobre la Corte Suprema de Justicia?

En la consulta, se les solicitó a las personas participantes elegir uno de los órganos auxiliares o entidades del Poder Judicial que debía ser estudiado a profundidad en la presente edición del *Informe*. La Corte Suprema de Justicia obtuvo la mayor cantidad de menciones (31,7%) al ser seleccionada como prioritaria por las personas especialistas y usuarias del Poder Judicial.

Entre las principales justificaciones para elegirla destacaron el exceso de poder, la concentración de funciones administrativas y la duración de los procesos debido a la saturación de agendas y las dificultades para llegar a acuerdos.

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

En la presente edición del *Informe*, se profundiza en la centralización de la toma de decisiones de la Corte. La disrupción causada por la pandemia del Covid-19 en el funcionamiento institucional ocasionó una importante saturación de la Corte debido al volumen de asuntos administrativos que atendió. Durante el período de análisis postpandemia, la Corte experimentó un aumento de 665 a 1.112 asuntos administrativos entre el 2020 y el 2023, se destacan 204 proyectos de ley, 129 evaluaciones del desempeño y 96 contrataciones (gráfico 2.1).

Se destaca el aumento de las opiniones de la Corte sobre proyectos de ley. Debido a la crisis de violencia homicida que enfrenta el país, se han presentado numerosos proyectos de ley en el ámbito penal; algunos incluso han sido promovidos por el Poder Judicial, ya sea de manera individual o como parte de la reunión de presidentes de los Supremos Poderes. Dado que las sesiones de la Corte se realizan únicamente los lunes, el volumen de proyectos de ley revisados en el 2023 fue en promedio de 4,5 por sesión.

Como parte de un paquete de reformas urgentes que impulsó la Corte en el año 2017, se crearon comisiones para proponer reformas significativas a la gobernanza judicial, incluyendo la desconcentración de funciones administrativas, el funcionamiento de comisiones, el nombramiento de magistraturas, entre otras. En el año 2020, la comisión encargada de

elaborar un plan en torno a la desconcentración de las funciones de la Corte presentó una propuesta titulada “Modelo de Gobierno Corporativo”. En esta, se sugiere eliminar una serie de competencias y fortalecer la toma de decisiones de los entes técnicos. Sin embargo, esta propuesta continúa sin aprobarse.

Estas propuestas de reformas urgentes también abarcaron otras funciones de la Corte. En cuanto al régimen disciplinario se buscó una modificación del Tribunal de Inspección Judicial para convertirlo en dos despachos especializados, uno de primera instancia y otro de apelación; de esta forma se eliminarían los temas disciplinarios en la Corte Plena y el Consejo Superior. En diciembre del 2024, este cambio se materializó en un proyecto de ley elaborado y aprobado por las magistraturas para su envío al Congreso.

Para comprender la concentración de las funciones administrativas de la Corte, existen otros dos componentes: el avocamiento y las comisiones de trabajo. El primero corresponde a un mecanismo que requiere de cinco personas magistradas solicitantes para que un asunto pase del Consejo Superior hacia la Corte para su decisión final. Este mecanismo restringe la descentralización de la toma de decisiones administrativas porque en la práctica la Corte puede decidir sobre cualquier asunto. No obstante, durante al año 2023, solo se registró un avocamiento sobre el procedimiento de nombramiento para el cargo de director o directora de Planificación (sesión n° 55-2023 del 20 de noviembre del 2023).

Las comisiones de trabajo están presididas y conformadas por personas magistradas, junto con personal jurisdiccional y administrativo, y en pocas ocasiones representantes de la ciudadanía. Su constitución responde a un acuerdo de la Corte basado en las necesidades institucionales. Entre el 2020 y el 2023, el número de comisiones aumentó de 97 a 107, respectivamente. En el 2017, como parte de las reformas urgentes, se había sugerido la eliminación, fusión o adaptación de algunas comisiones, una distribución entre personas magistradas más equitativa y que el Archivo de la Corte mantenga una lista actualizada de las comisiones activas, entre otras recomendaciones. Sin embargo, la mayoría de estas sugerencias no se han aplicado, pues requiere de decisiones políticas y de la renuncia de las magistraturas a ciertos feudos.

En octubre del 2020 (sesión n° 59-2020), se presentó en la Corte Plena la propuesta de Reforma Integral al Reglamento General de Comisiones del Poder Judicial, la cual generó un importante debate alrededor de los temas del cierre o fusión, la conformación y el derecho de voz y voto. Se comisionó a un magistrado, con el apoyo técnico de la Dirección Jurídica, la

► Gráfico 2.1

Cantidad de acuerdos en la Corte Suprema de Justicia, por tipo de asunto

Tipo de asunto	2020	2021	2022	2023
Amonestaciones escritas	9	0	6	9
Capacitaciones	42	26	5	1
Contrataciones	0	2	75	96
Demandas	39	0	4	3
Evaluación de desempeño	26	71	149	129
Integración de comisiones y subcomisiones institucionales	9	67	9	2
Jubilaciones	26	17	2	7
Licencias y permisos especiales para cuidar un familiar enfermo	0	0	0	0
Permisos para impartir lecciones	22	4	5	13
Proyectos de ley	88	22	149	204
Reconocimiento de tiempo servido	6	4	3	2
Recurso de amparo	15	11	12	13
Revocatoria de nombramiento	7	10	10	8
Sanciones disciplinarias	3	147	8	10
Traslados de servidores judiciales	3	10	3	3
Valoraciones médicas	2	5	1	3



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

Dirección de Planificación y la Dirección de Gestión Humana, para revisar las respuestas recibidas por las comisiones existentes del Poder Judicial y elaborar una nueva propuesta de reglamento, que fue presentada y recibió muchas observaciones, a partir de las cuales la Dirección de Planificación produjo un nuevo informe. Cuatro años después del primer mandato, aún está pendiente de aprobación en la Corte.

De hecho, el tema de las comisiones fue influyente en el 2024 durante el proceso de reelección de una magistratura. La persona magistrada reelegida recibió una serie de críticas, entre ellas se encontraban estadísticas de la mora judicial de su despacho. Una vez reelecta, respondió con la renuncia a 11 comisiones que integraba, con la justificación de que necesitaba concentrarse en su labor jurisdiccional, aunque reconoció que se mantendría en otras donde era coordinador. En su intervención se quejó del atraso en la aprobación del nuevo reglamento y la falta de decisión en la Corte para ordenar esta multiplicidad de comisiones y la excesiva carga de trabajo que representa para cada magistratura. Esta queja tuvo eco en otras magistraturas que se pronunciaron en la misma línea y señalaron que muchos de los nombramientos de las comisiones tenían los plazos vencidos y habían sido prorrogados indefinidamente en espera del nuevo reglamento (sesión n° 42 del 23 de setiembre del 2024).

A la dedicación de tiempo en las comisiones debe sumársele el tiempo que ocupan las magistraturas a

representaciones políticas en instituciones dentro y fuera del país, reuniones en otras instituciones públicas, comparecencias en la Asamblea Legislativa y la gestión administrativa de sus despachos. Estas funciones administrativas son suficientes para ocupar el tiempo completo de las magistraturas, sin considerar su función jurisdiccional en las salas de casación y constitucional.

### Consulta de proyectos legislativos consume gestión de la Corte

En Costa Rica, el artículo 167 de la Constitución Política establece que, para la discusión y aprobación de proyectos de ley relacionados con la organización o el funcionamiento del Poder Judicial, la Asamblea Legislativa tiene la obligación de consultarle a la Corte Suprema de Justicia. Esta última debe emitir un informe conforme al numeral 59.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), el cual señala: “Informar a los otros Poderes del Estado sobre los asuntos en los que la Constitución o las leyes dispongan que se consulte, y emitir su opinión cuando sea requerida, sobre los proyectos de reforma a la legislación codificada o aquellos que afecten la organización o el funcionamiento del Poder Judicial”.

La Corte delega en una de sus magistraturas la tarea de emitir el informe, el cual luego se somete a discusión y votación. Según el artículo 58 de la LOPJ, para que este informe sea aprobado, se requiere del voto favorable de las dos terceras partes del total de las magistraturas de la Corte Plena.

En los últimos años, han surgido tensiones y debates entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, derivados de diferencias tanto políticas como regulatorias. Un ejemplo es la resolución n° 01729-2024 de la Sala Constitucional, que declaró inconstitucional el artículo 7, inciso 12, de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario para el 2021 (ley n° 9926). Esta norma afectaba al Poder Judicial al limitar la creación y el uso de plazas vacantes dentro de este, lo cual repercutió en su funcionamiento administrativo y jurisdiccional. Al no haberse realizado la consulta correspondiente a la Corte, la Asamblea Legislativa violó el artículo 167 de la Constitución, y esto significó una intervención indebida en la autonomía del Poder Judicial (Poder Judicial, 2024i).

Este tipo de situaciones, junto con los frecuentes roces mediáticos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, amenaza con socavar la independencia de este último, un pilar fundamental para el sostenimiento de un régimen democrático. Para analizar este fenómeno, se recopiló un conjunto de datos con alrededor de 408 proyectos de ley consultados a la Corte entre enero del 2016 y junio del 2024.

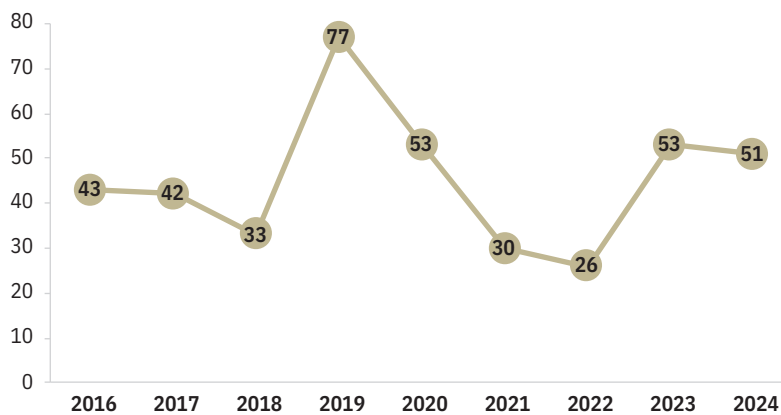
El gráfico 2.2 muestra una variabilidad en el comportamiento de las consultas dirigidas al Poder Judicial, estrechamente vinculadas a la productividad legislativa y, especialmente, a momentos coyunturales. Entre el 2016 y el 2018, las consultas disminuyeron, con un pico atípico de 77 proyectos en el 2019. Durante la pandemia, se registró una nueva disminución en las consultas, debido a la desaceleración legislativa provocada por las restricciones sanitarias. A partir del 2023, se observó un aumento sostenido en las consultas, lo cual refleja un creciente interés por proyectos relacionados con el sistema judicial.

Del total de proyectos votados, el 58,6% incide en el Poder Judicial, según el criterio de la persona magistrada asignada para dar el informe respectivo. De estos, el 97,3% es acogido por la Corte. Esto implica un papel más activo de las magistraturas en el desarrollo de las propuestas normativas y en la actividad política legislativa, dado que los proyectos deben ser aprobados por mayoría calificada. Los argumentos para confirmar un impacto son debatidos muchas veces en el pleno de la Corte y pueden cambiar con el tiempo y con la conformación de este cuerpo colegiado (recuadro 2.2).

En cuanto a la incidencia en los distintos ámbitos del Poder Judicial, se observa que el 35,1% de los proyectos tiene un impacto en más de un área o en la totalidad del Poder Judicial. Además, el 34,3% afecta directamente las labores de jueces y magistrados, mientras que el 16,3% y el 12,6% incide sobre los órganos administrativos y auxiliares respectivamente.

#### Gráfico 2.2

### Cantidad de dictámenes de proyectos de ley votados por año<sup>a/</sup>



a/ Se registraron proyectos votados desde el 11 de enero del 2015 hasta el 17 de junio del 2024.

Fuente: Araya, 2025, con datos de la base de proyectos de ley sometidos a consulta al Poder Judicial 2016-2024 del PEN.

## ▮ Recuadro 2.2

### Criterios para definir una afectación al Poder Judicial

La manera en como se establece si existe una afectación al funcionamiento y organización del Poder Judicial es motivo de discusión en las sesiones de la Corte. La Dirección Jurídica del Poder Judicial realizó una recopilación de jurisprudencia constitucional y de opiniones de la Procuraduría General de la República, con base en la cual definió que para afirmar la presencia de una afectación deben tomarse en cuenta:

1. La existencia de una afectación con motivo de la creación, la variación sustancial o la supresión de órganos estrictamente jurisdiccionales o de naturaleza administrativa adscritos al Poder Judicial o bien por la creación modificación sustancial o eliminación de funciones materialmente jurisdiccionales o administrativas.
2. La eventual afectación a la independencia judicial como razón de ser de la consulta legislativa (DJ-3487-2018).

No obstante, según esta recopilación, la legislación relacionada con aspectos administrativos, por ejemplo, el régimen de pensión de los empleados judiciales, no estarían incluidos dentro de las obligaciones de consulta (DJ-3487-2018).

En la práctica, en la Corte se analiza cada caso con criterios diferentes. Esta variabilidad está en función del nivel de aprobación interna que tengan algunas de las iniciativas. Si es un proyecto de alto interés para la Corte se evita declarar una afectación, ello agiliza la aprobación legislativa pues no requeriría mayoría calificada. A continuación se presenta un resumen de los principales motivos de la Corte para establecer que sí existe una afectación al funcionamiento del Poder Judicial:

- Implicaciones presupuestarias sin asignación de recursos: se señala que ciertas iniciativas obligarían a otorgar reconocimientos económicos sin asignar recursos adicionales, o implicarían disponer de personal y recursos para atender nuevas figuras delictivas o procesos sin la correspondiente previsión presupuestaria. Por ejemplo, la posible migración de servidores judiciales con salario compuesto menor al salario global
- Se impactan la actividad ordinaria del trámite de procesos, por ejemplo la imposición de plazos cortos y en días naturales para resolver peticiones.
- Creación de nuevas competencias y controles adicionales: algunos proyectos establecen nuevas competencias y controles que inciden en el quehacer de las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia y de otros cargos judiciales.
- Aumento de la carga de trabajo: la incorporación de nuevos tipos

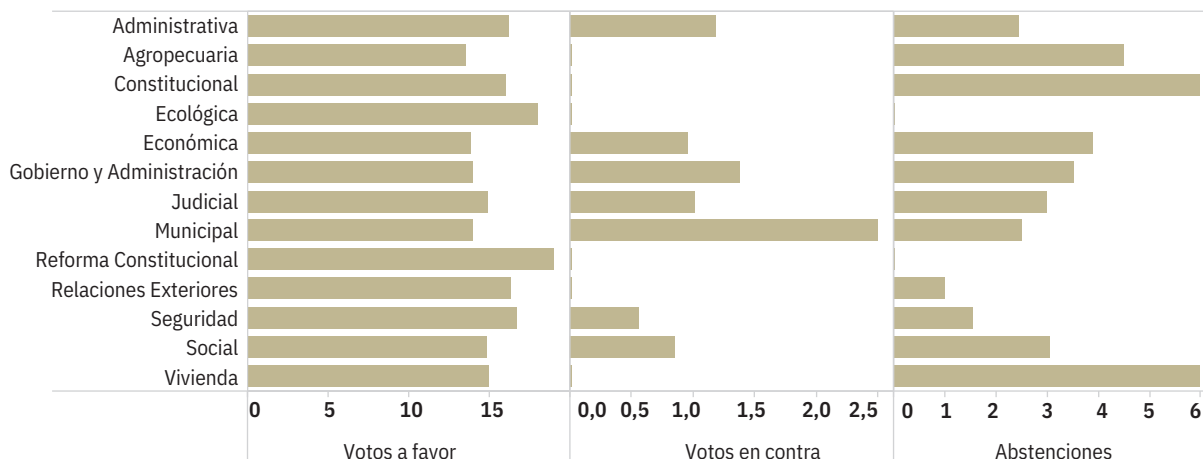
penales y la obligatoriedad de ciertas actuaciones procesales (como el anticipo jurisdiccional de prueba en delitos sexuales) aumentarían la duración de los procesos y la carga de trabajo de jueces, juezas, auxiliares judiciales, defensores y fiscales.

- Creación de nuevos órganos o registros sin recursos: la creación de nuevos órganos (como la Comisión Tripartita) o registros judiciales (como el de personas sentenciadas por delitos sexuales) sin la asignación de nuevos ingresos presupuestarios afecta el funcionamiento del Poder Judicial.
- Vulneración del acceso a la justicia: algunas reformas podrían dificultar el acceso a la justicia para las personas.
- Riesgo para la independencia del Poder Judicial: se advierte que ciertos proyectos podrían permitir que otro Poder del Estado (Ejecutivo) emita regulaciones internas o al sujetarlo a la dirección de los órganos externos.
- Modificación de leyes propias del Poder Judicial.
- Problemas de constitucionalidad y convencionalidad: se expresan preocupaciones sobre la constitucionalidad de ciertas propuestas, como la introducción de la prisión preventiva automática o la falta de consulta a la Corte Suprema de Justicia en temas relacionados con su funcionamiento. También se menciona que algunas reformas no son compatibles con el orden convencional.
- Dudas sobre la necesidad y el sustento técnico de ciertas reformas: en algunos casos, se cuestiona la necesidad de ciertas medidas (como el aumento de magistraturas suplentes sin estudio técnico) o la falta de fundamento técnico para propuestas que afectan el régimen de pensiones.
- Traslado de competencias jurisdiccionales: algunos proyectos implican el traslado de competencias materialmente jurisdiccionales del Poder Judicial a otros órganos.
- Inconveniencia de controles adicionales *ex ante*: se considera que la creación de controles adicionales *ex ante* podría entorpecer el proceso de toma de decisiones en materia de políticas y gestión gubernamental.
- Afectación del régimen de jubilaciones y pensiones: diversas iniciativas son criticadas por afectar negativamente el régimen de jubilaciones y pensiones de los servidores judiciales.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de proyectos de ley sometidos a consulta al Poder Judicial 2016-2024 del PEN.

Gráfico 2.3

Votaciones de la Corte Suprema de Justicia, por tipo de tema, según tipo de voto. 2016-2024<sup>a/</sup>



a/Se registraron proyectos votados desde el 11 de enero del 2015 hasta el 17 de junio del 2024.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de proyectos de ley sometidos a consulta al Poder Judicial 2016-2024 del PEN.

Este análisis indica que las consultas tienden a centrarse en las áreas centrales del Poder Judicial, relegando a un segundo plano los temas que podrían afectar el ámbito administrativo y auxiliar. Finalmente, solo el 1,7% de los casos no indicaba explícitamente el área afectada.

Los proyectos de ley consultados en el período en análisis abordan, principalmente, temas judiciales (28,7%), de gobierno y administración (18,6%) y de seguridad (17,2%). Esto sugiere que un porcentaje significativo de las consultas se enfoca en temas relacionados con el marco normativo, la justicia penal y la seguridad pública.

Un aspecto interesante es que la Corte tiende a seguir el criterio de la persona magistrada asignada para elaborar el informe del proyecto de ley. De los 408 proyectos consultados, 397 han sido aprobados por la Corte, mientras que solo 11 han sido rechazados. El análisis del comportamiento de los votos muestra una clara tendencia hacia el consenso, con un promedio de 15 votos a favor del criterio de la magistratura asignada, frente a solo 1 voto en contra. Además, el promedio de abstenciones es de 3 (gráfico 2.3).

No obstante, de los 239 proyectos de ley que inciden en el Poder Judicial y fueron acogidos por la Corte, solo siete se aprobaron de forma unánime, a saber: Ley para la Protección del Patrimonio de toda la índole de la Persona Adulta Mayor (n° 21226); Reforma integral a la Ley de Protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales (n° 22388); Reforma de leyes en materia de anticorrupción, para atender

recomendaciones del grupo de trabajo sobre el soborno en las transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (n° 22428); Ley para proteger a las personas menores de edad de ofensores sexuales (n° 22677); Ley de Protección Contra el Cobro Usurero, adición de un nuevo inciso 7) al artículo 13.1, adición del artículo 110 y modificación de artículo 111.4 del Código Procesal Civil (n° 22962); Reforma de los artículos 89, 105, 136, 138, 140, 143, 145, 177, 205, 273, 274, 278, 281, 283, 284, 288, 301 y 310 del Código de Trabajo, ley n° 2 del 27 de agosto de 1943, ley para la reducción de la jornada ordinaria (n° 23905); y Ley de Crimen Organizado Juvenil (n° 24006).

Este patrón plantea una pregunta interesante sobre el debate interno en la Corte Suprema de Justicia durante el período analizado: ¿ha prevalecido una deliberación crítica de los criterios, o el proceso ha sido más bien un ejercicio de ratificación consensuada? Sin embargo, este es un tema que requiere de un análisis más profundo de la dinámica interna de decisión de la institución.

Crece la sobrecarga laboral en el Consejo Superior

El Consejo Superior es un órgano subordinado a la Corte Suprema, cuya función es ejecutar la política administrativa del Poder Judicial. Los *Informes Estado de la Justicia* han señalado la necesidad de reforzar su capacidad de conducción y estrategia para disminuir la carga administrativa de la Corte Suprema y cumplir el

objetivo de la reforma judicial de finales del siglo XX sobre descentralizar funciones de gestión asumidas por la Corte.

El fortalecimiento estratégico del Consejo Superior se ha visto complicado por el aumento de asuntos administrativos, pasando de 4.493 a 6.855 entre el 2020 y el 2023, lo cual ha generado una continua sobrecarga laboral y saturación de temas micro administrativos, dificultando el funcionamiento ágil y oportuno. Al analizar la cantidad de acuerdos en el Consejo Superior, se identificaron 2.496 casos en el año 2023, entre los que se destacan 796 contrataciones, 448 evaluaciones de desempeño y 188 reconocimientos de tiempo servido (gráfico 2.4).

Las contrataciones son la principal función del Consejo. Estas incluyen transacciones millonarias por servicios de sistemas de cómputo, edificaciones o bienes inmuebles, así como pequeños contratos de servicios de pintura, de mantenimiento preventivo y correctivo de plantas eléctricas y sistemas de pararrayos, entre otros. El segundo lugar en cantidad de acuerdos lo ocupan las evaluaciones de desempeño. La Corte Suprema y el Consejo Superior incorporaron esta función a sus sesiones el 2019, tras la aprobación de la ley n° 9635 de Fortalecimiento de Finanzas Públicas y el Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación de Desempeño del Poder Judicial (SIED), que explica el aumento de asuntos administrativos en el último quinquenio. Además de estas tareas cuantificadas en los informes de labores, los miembros del Consejo Superior participan en reuniones e integran comisiones de trabajo del conglomerado judicial.

Dada la cantidad de sesiones y acuerdos al año, se ven limitadas otras funciones como la evaluación de indicadores de gestión por territorio y materia; por ejemplo, a través de las visitas a oficinas o los consejos ampliados. En el 2023, en el marco de la campaña Somos Su Consejo, se visitaron las oficinas de tres lugares (Tres Ríos, Cañas y San Vito), sobre todo alejadas de San José. En el 2024, se hicieron cuatro visitas (Jicaral, Desamparados, Bribri y Turrialba). Los consejos ampliados con participación de la comunidad se realizaron esporádicamente en el período 2023-2024. Si se contabiliza por año, en 2023 se llevaron a cabo dos consejos ampliados, en Golfito y Limón, mientras que en 2024 se realizaron tres, en Pérez Zeledón, Guápiles y Alajuela (Poder Judicial, 2024a y 2025a).

### Nueva cosecha de políticas judiciales pero con limitado seguimiento

Una función de conducción y estrategia del gobierno judicial es la aprobación y el seguimiento de las políticas institucionales, pues estas constituyen el

### Gráfico 2.4

#### Cantidad de acuerdos en el Consejo Superior, por tipo de asunto

Tipo de asunto	2020	2021	2022	2023
Amonestaciones escritas	88	0	54	78
Capacitaciones	249	9	49	54
Contrataciones	40	184	754	796
Demandas	294	3	62	66
Evaluación de desempeño	279	123	416	448
Integración de comisiones y subcomisiones institucionales	67	9	17	22
Jubilaciones	279	100	2	2
Licencias y permisos especiales para cuidar un familiar enfermo	186	59	70	47
Permisos para impartir lecciones	10	28	17	12
Proyectos de ley	23	2	185	178
Reconocimiento de tiempo servido	130	101	152	188
Recurso de amparo	70	79	100	80
Revocatoria de nombramiento	83	54	84	115
Sanciones disciplinarias	399	188	106	134
Traslados de servidores judiciales	289	155	154	164
Valoraciones médicas	64	23	87	112

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

mecanismo para la aplicación de determinadas temáticas en todo el conglomerado judicial y el otorgamiento de recursos. En el año 2020, inició el proceso de implementación del Modelo de Gestión de Políticas Institucionales en el Poder Judicial. En este marco, se realizó una revisión, análisis y depuración de las políticas institucionales vigentes con el propósito de identificar si cumplen con el criterio de política de índole institucional o social. De esta forma, en el informe 1995-PLA-PE-2019 se identificaron doce políticas institucionales que cumplen con el criterio aprobado (Poder Judicial, 2024e).

En los años 2022 y 2023, se aprobó la Política de Integridad y Anticorrupción del Poder Judicial de Costa Rica y la Política para la Simplificación y Celeridad de Trámites Judiciales. Así, para el 2024, se identificó un total de catorce políticas institucionales con el criterio aprobado.

El modelo de gestión creó una metodología de seguimiento de las políticas, a partir de la cual se presenta un informe anual al Consejo Superior. Las oficinas responsables de cada política establecen metas anuales, en la medida de sus posibilidades. No hay una correspondencia total entre el número de metas estratégicas y los ejes de las políticas; por ejemplo, en un año una meta de una política puede estar únicamente dedicada a la difusión y para ello se propone crear una campaña informativa. Con base en ese objetivo auto impuesto se realiza la evaluación anual, aun cuando la política sea mucho más amplia. De acuerdo con los porcentajes de avance de las metas estratégicas, las políticas axiológica y de justicia abierta se destacan por ser las dos que registran el menor porcentaje de cumplimiento: 92%

y 97%, respectivamente. Del resto de las políticas establecidas, en diez casos el nivel de cumplimiento fue del 100% en el 2024, con resultados similares para los cuatro años en que se ha realizado esta valoración. Aunque este resultado podría generar cuestionamientos al modelo de evaluación de las políticas, la presentación de este informe anual no suscita una revisión rigurosa del Consejo Superior. Este valora técnica y estratégicamente si los objetivos están siendo definidos adecuadamente por cada responsable, con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las políticas judiciales.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### **POLÍTICA DE ACCESO A LA JUSTICIA PARA LA POBLACIÓN MIGRANTE Y REFUGIADA**

véase el capítulo 6 de este *Informe* en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## **Desafíos de la gestión administrativa**

En esta sección, se priorizaron los desafíos relacionados con la gestión del recurso humano (recuadro 2.3), ello incluye los procesos de reclutamiento y nombramiento, las actividades de capacitación y la aplicación del régimen disciplinario, con sus respectivos indicadores de la matriz, a saber: i) la mejora en la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos judiciales; ii) la mejora en el perfil de los nombramientos de personal y la reducción de los costos del proceso; iii) la ampliación de la oferta, la cobertura y la calidad de las actividades de capacitación y formación continua; y iv) el fortalecimiento de la aplicación del régimen

### **▮ Recuadro 2.3**

#### **¿Qué se dijo en la consulta sobre la gestión del recurso humano?**

Las personas tuvieron la posibilidad de elegir temas relativos al ámbito administrativo del Poder Judicial que debían ser estudiados a profundidad en la presente edición del *Informe*. La gestión del recurso humano obtuvo la mayor cantidad de menciones (17,5%) al ser seleccionada como prioritaria por las personas especialistas e integrantes del Consejo Asesor.

Entre las principales justificaciones para elegir la gestión del recurso humano destacaron la eficacia y eficiencia de las personas funcionarias. Asimismo, se resalta la evaluación de la calidad del desempeño, pues se percibe una disminución de la calidad en la gestión de los servicios. También, sobresale la transparencia y rendición de cuentas ante la corrupción y el tráfico de influencias. Finalmente, el proceso de selección y de nombramientos ante afinidades de la persona nombrada con la jefatura.

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

disciplinario y su gestión de la información. Se ofrece un panorama general sobre la evolución y el efecto de la gestión administrativa para asegurar una justicia independiente y de calidad a partir de indicadores clave.

### **Marco legal impide aplicar nuevos recursos presupuestarios a fortalecimiento institucional**

Esta sección ofrece una visión general sobre el reto de hacer un uso más eficaz y eficiente de los recursos del sistema judicial. Se presentan algunos indicadores generales que ayudan a entender cómo se gestionan el presupuesto y el personal. En términos generales, los datos muestran que las leyes actuales dificultan que las mejoras en el presupuesto se destinen a las prioridades institucionales de largo alcance.

### **Poder Judicial experimentó recuperación presupuestaria**

La capacidad del Poder Judicial para tutelar los derechos de la población e impartir justicia pronta, cumplida e igualitaria para todas las personas está vinculada con los recursos financieros y humanos disponibles para la prestación de sus servicios. Por esta razón, resulta esencial estudiar el comportamiento del presupuesto judicial y del recurso humano en coyunturas marcadas por los cambios en la demanda de los servicios y las restricciones presupuestarias para el sector público, en general.

El *Cuarto Informe Estado de la Justicia* destacó la difícil situación presupuestaria que enfrentaba el Poder Judicial, en contraste con el período de crecimiento registrado entre el 2010 y el 2018. A partir del 2019, se observa una tendencia a la baja debido a los efectos de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (ley n° 9635), especialmente por la aplicación de la Regla Fiscal y el Impuesto al Valor Agregado en el presupuesto institucional (Poder Judicial, 2024d). No obstante, al analizar los recursos financieros reales reportados en el 2024, se evidencia una recuperación hasta alcanzar el nivel del 2018 (gráfico 2.5).

Durante el año 2024, el presupuesto real del Poder Judicial creció 12.468 millones de colones con relación con el 2023 (gráfico 2.6). Eso significa una asignación per cápita de 86.572 colones (USD 181 aproximadamente) de inversión en la administración de la justicia. Según el *Informe Estado de la Región*, los países de Centroamérica y la República Dominicana tienen un gasto judicial que no supera los 95 dólares al año (PEN, 2024).

En el 2024, el Poder Judicial alcanzó una ejecución presupuestaria del 96,4% a pesar de las diversas restricciones externas a la institución. Entre los

principales factores que influyeron en esta situación se encuentran:

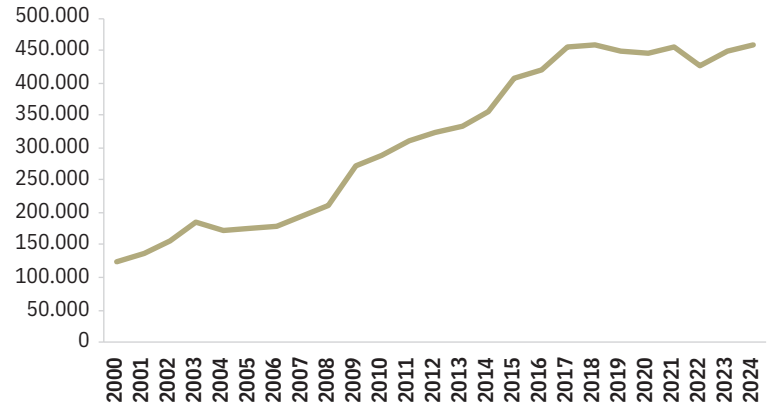
- Limitaciones normativas: las normas de ejecución presupuestaria restringieron la posibilidad de realizar movimientos mediante decretos en los programas 926 y 927.
- Retraso en la aprobación de los recursos: la asignación de 5.980 millones de colones mediante la moción n° 39 en el presupuesto de la ley n° 10.427, destinados a la creación de plazas ordinarias, no fue aprobada oportunamente. Estos fondos se liberaron hasta mayo y comenzaron a ejecutarse en junio del 2024.
- Demoras en la aprobación de presupuestos extraordinarios: tanto el Ministerio de Hacienda como la Asamblea Legislativa tardaron en autorizar estos recursos, lo cual afectó su ejecución.
- Retrasos en la asignación de fondos al OIJ: aunque este organismo recibió 2.530 millones de colones, la ley que lo autorizaba se publicó el 21 de noviembre, lo cual impidió su ejecución dentro de los plazos establecidos.
- Dificultades en la recepción de recursos del ICD: los 2.300 millones de colones provenientes del Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) fueron solicitados en marzo, pero se entregaron hasta el 30 de mayo. Esto limitó su ejecución debido a los extensos plazos de los procesos de contratación administrativa.
- Reducción presupuestaria en noviembre: se aplicó un recorte de 2.955,5 millones de colones en distintas subpartidas de la institución para reasignarlos al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). Esta medida respondió a una solicitud del Ministerio de Hacienda para contribuir al pago de la deuda estatal, según lo ordenado por la Sala Constitucional (Poder Judicial, 2025a).

### Nuevos recursos solo pudieron destinarse a contratación de personal

El costo por persona funcionaria, calculado a partir del presupuesto ejecutado en relación con la cantidad de puestos en la institución durante un año determinado, registró un incremento en el 2023. Este aumento se debió, principalmente, a la creación de 402 plazas ordinarias para la Jurisdicción Especializada de Delincuencia Organizada (JEDO). Entre el 2022 y el 2023,

### Gráfico 2.5

**Evolución del presupuesto real<sup>a/</sup> del Poder Judicial (millones de colones)**

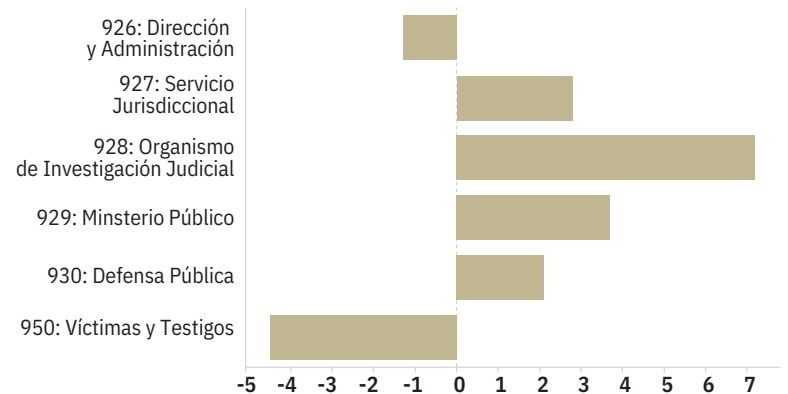


a/ Corresponde al presupuesto total aprobado del Poder Judicial, deflactado con el índice de precios al consumidor (IPC).

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2024f y el INEC, 2023.

### Gráfico 2.6

**Crecimiento interanual del presupuesto judicial asignado, por programa. 2023-2024 (porcentajes)**



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

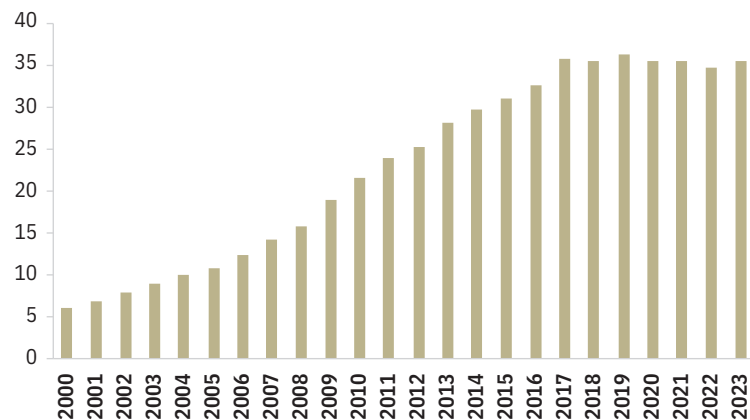
el costo por funcionario pasó de 34,5 millones a 35,5 millones de colones, convirtiéndose en el segundo valor más alto del período 2000-2023, solo superado por los 35,7 millones registrados en el 2017 (gráfico 2.7). Según el Poder Judicial (2024d), en el 2023, el 81,2% del presupuesto total se destinó a cubrir gastos de personal.

El informe presupuestario del 2023 elaborado por el Poder Judicial mencionó la Ley Marco de Empleo Público (LMEP) como una de las mayores afectaciones

### Gráfico 2.7

#### Costo promedio por persona funcionaria del Poder Judicial<sup>a/</sup>

(millones de colones)

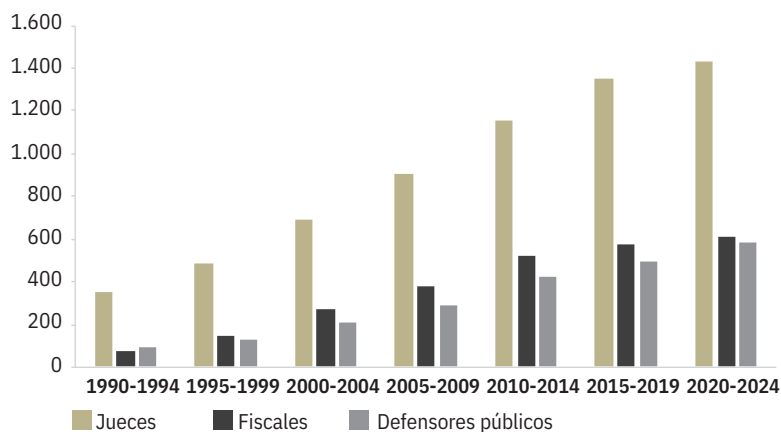


a/El valor de este indicador se calcula dividiendo el gasto devengado en justicia entre el total de personal del Poder Judicial, considerando tanto las plazas ordinarias como las extraordinarias.

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

### Gráfico 2.8

#### Cantidad de personal por tipo de puesto<sup>a/</sup>, según período



a/El período 1990-2002 se refiere solo a plazas ordinarias y del 2003 en adelante se incluyen también a las extraordinarias.

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

para la ejecución del presupuesto. No obstante, la Contraloría General de la República (CGR), en la liquidación del presupuesto del Poder Judicial del ejercicio económico del 2023, concluyó que hubo un retraso en la aplicación de la escala salarial global y se omitió cuantificar el efecto generado por las diferencias salariales, lo cual incide en la calidad de la información financiera, la rendición de cuentas y la toma

de decisiones por parte de las personas usuarias, requisitos básicos para la transparencia de la gestión pública (CGR, 2024). Por esta razón, emitió una “Opinión con salvedad” debido a situaciones identificadas que afectan de forma significativa la integridad y confianza de la liquidación del presupuesto a cargo del Poder Judicial, pero no comprometen de manera agregada la totalidad de los gastos examinados (CGR, 2024).

Uno de los factores que permitió una leve recuperación del presupuesto judicial fue el peso de la planilla en el 2023. La creación de nuevas plazas está asociada a la atención de nuevas legislaciones y la ampliación de servicios en los siguientes temas (Poder Judicial, 2024d):

- Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres.
- Código Procesal Contencioso Administrativo.
- Ley de Protección a Víctimas y Testigos.
- Ley de Cobro Judicial.
- Plataforma de Información Judicial.
- Implementación del Modelo Oral Electrónico en Pensiones Alimentarias.
- Ley de Creación del Recurso de Apelación de Sentencia Penal.
- Fortalecimiento del Programa de Delitos en Flagrancia.
- Creación del Servicio de Turno Extraordinario en Materia Penal.
- Plataforma Integral de Servicios de Atención a la Víctima (PISAV).
- Programa de Justicia Restaurativa.
- Especialización en Materia Penal Juvenil.
- Atención, Conducción y Traslado de Personas Detenidas.
- Sistema de Seguimiento de Casos.
- Reforma Procesal Laboral.
- Nuevo Código Procesal Civil.

El mayor incremento se registró en la cantidad de jueces y juezas (gráfico 2.8). En el 2023, representaban el 53,8% del total de plazas, lo cual equivale a una asignación de 27,2 jueces por cada 100.000 habitantes. De los 1.432 jueces en el sistema judicial, 1.240 ejercían en primera instancia, 177 en segunda instancia y 15 en instancia superior. Dentro de la primera instancia, 888 se especializaron en distintas materias: el 46,3% en el ámbito penal, el 10,5% en contravencional y el 10,2% en civil. Por su parte, las personas en puestos de fiscales y defensores públicos representaron el 23,2% y el 23% del total del personal, respectivamente; lo que equivale a 11,7 fiscales y a 11,6 defensores públicos por cada 100.000 habitantes.

El aumento de personal se vio acompañado por un incremento presupuestario de la planilla en estas áreas. El mayor monto ordinario y extraordinario se asigna a la judicatura (74.706 millones de colones). Por su parte, la Defensa Pública cuentan con la menor asignación (28.855 millones de colones), monto similar a la Fiscalía (31.989 millones de colones).

La gestión financiera en el Poder Judicial en los años recientes ha estado orientada a un modelo presupuestario orientado a los resultados. Es parte de un esfuerzo institucional más amplio desde la aprobación en el 2020 del Modelo de Gestión Estratégica del Poder Judicial que busca una mayor profesionalización, encadenamiento y estandarización de los procesos administrativos (Ríos, 2024). Un informe de fiscalización de la CGR valoró como positivo este enfoque hacia los resultados, aunque afirmó que se requiere su consolidación a través de evaluaciones de los efectos e impactos. La primera evaluación del Modelo estaba prevista para finales del 2024 (CGR, 2023).

### Se agravan dificultades para contratar y mantener idoneidad del personal

Este apartado ofrece una visión general de los principales desafíos en materia de gestión del talento humano, como mejorar el perfil de los nombramientos, reducir los costos del proceso de selección, ampliar la oferta, cobertura y calidad de las actividades de capacitación, y fortalecer la aplicación del régimen disciplinario. Se presentan indicadores generales que permiten dar seguimiento a estos aspectos en el tiempo. En términos generales, los datos evidencian mayores dificultades para contratar y retener personal idóneo.

### Mayores problemas de idoneidad en nuevas contrataciones

La selección del personal judicial es clave para valorar la solidez de las instituciones porque la confianza ciudadana tiende a aumentar cuando se cuenta con un aparato judicial formado por quienes reúnen los mejores perfiles para aplicar el derecho y dirimir las disputas surgidas en la sociedad. En otras palabras, los requisitos de idoneidad también definen la calidad de la justicia (PEN, 2022). Aunque el sistema de justicia posea un componente discrecional en la decisión final, los atestados y las cualificaciones profesionales de quienes imparten justicia juegan un rol decisivo, pues la calidad del servicio público prestado y las decisiones tomadas dependen de ello.

Los *Informes Estado de la Justicia* han desarrollado estudios sobre la gestión del talento humano en el Poder Judicial, tema de especial importancia para la capacidad de impartir una justicia pronta, cumplida e igualitaria. Desde esta perspectiva, los *Informes* de los años 2017, 2020 y 2022 trabajaron con fuentes inéditas del Poder Judicial para registrar temas relevantes de la gestión del talento humano que pudieran afectar esta capacidad.

En Costa Rica, los nombramientos en el Poder Judicial se llevan a cabo dentro de una estructura compleja de vínculos internos y externos, bajo la dirección de la Corte Suprema. De acuerdo con la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial, en los años 2023 y 2024 se realizaron 906 y 458 nuevos nombramientos, respectivamente. Lo anterior indica que se cumplió al 100% la planificación del recurso humano en ambos años, al ocupar cada una de las plazas disponibles.

Entre el 2018 y el 2024 el promedio de ejecución presupuestaria fue del 92,3 en judicatura y del 82,6 en otros puestos, mientras que para el 2024 llegó al 98% y 99%, respectivamente (gráfico 2.9a). En este tipo de actividades, hubo un presupuesto planeado de 91,3 millones de colones y un presupuesto ejecutado de 90,5 millones de colones. Una mayor eficiencia en las actividades de reclutamiento y selección provocó que, entre el 2022 y el 2023, el costo por candidato en otros puestos disminuyera de 239.735,70 a 134.552,3 colones. En cambio, en la judicatura se observó un efecto contrario, con un incremento en el costo que pasó de 165.882,7 a 482.124,3 colones<sup>1</sup> (gráfico 2.9b).

En el año 2023 se observó una disminución en la preparación de las personas que participaron en los procesos de reclutamiento y selección. Solo el 13,9% en judicatura y el 33,7% en otros puestos cumplía con los requisitos, cifra muy inferior al 93% registrado en el año 2020 (gráfico 2.9c).

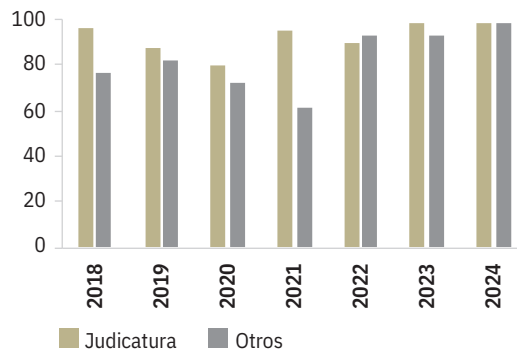
Desde el 2016, los indicadores de reclutamiento y selección se basaban en el cumplimiento de requisitos mínimos (primera fase) para representar los datos, lo cual se consideraba adecuado tanto para la carrera judicial como para el subproceso de reclutamiento y selección. Sin embargo, en el 2021 se modificó el indicador, según lo acordado con la Dirección de Planificación y la Dirección de Gestión Humana, lo que provocó una diferencia en los porcentajes reportados. Anteriormente, el cálculo se hacía dividiendo la cantidad de personas candidatas en la lista de elegibles entre el total de postulantes que cumplían con los requisitos

<sup>1</sup> En cuanto al costo del proceso de reclutamiento y selección por persona candidata durante el año 2022, la reducción se debe a que, de los diez concursos publicados para conformar la lista de elegibles para puestos en la judicatura, únicamente en cuatro fue necesario gestionar permisos con goce de salario y realizar la sustitución del tribunal examinador encargado de aplicar la prueba de conocimientos a las personas participantes (Poder Judicial, 2025c).

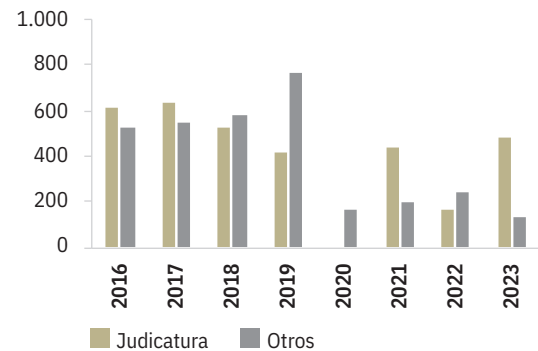
### Gráfico 2.9

#### Indicadores del proceso de reclutamiento y selección de personal, por tipo de puesto. 2016-2024

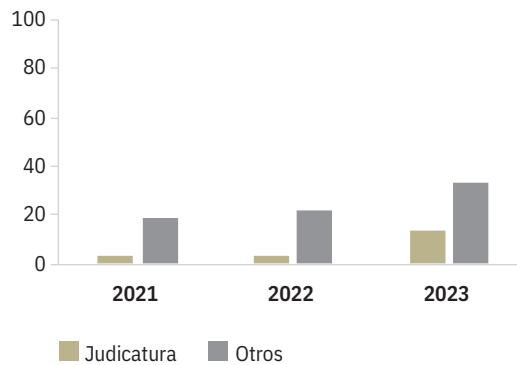
a) Ejecución presupuestaria (porcentaje)



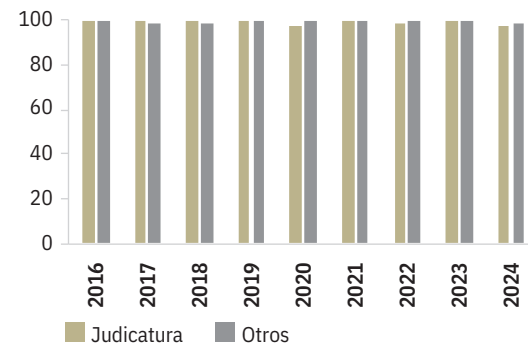
b) Costo por postulante (miles de colones)



c) Preparación de las personas candidatas (porcentaje)



d) Aprobación del período de prueba (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2025c.

mínimos, lo que siempre daba un porcentaje alto. Por ejemplo, en carrera judicial el requisito para ser elegible era tener la incorporación al Colegio de Abogados y Abogadas. A partir del 2022, el cálculo se ajustó dividiendo la cantidad de personas inscritas en los concursos entre el total de personas candidatas elegibles. Es decir, se decidió incluir todas las fases selectivas, con el fin de reflejar de manera más precisa la preparación de quienes presentaron su postulación. Esto permitió obtener datos de todas las personas desestimadas, al ofrecer una información más objetiva para la toma de decisiones sobre quienes conforman la nómina final, de acuerdo con la idoneidad y el cumplimiento de los requisitos del perfil (Poder Judicial, 2025c).

Una vez completado el proceso de selección y en el ejercicio del cargo, el porcentaje de personas que

aprueban el período de prueba es elevado, de al menos el 97% en judicatura y el 98% en otros puestos desde el inicio de los registros en el 2016 (gráfico 2.9d).

#### Se amplían esfuerzos de capacitación al personal judicial

Una vez superada la fase de reclutamiento y selección de personal, las personas contratadas inician el proceso de inducción. Los *Informes* de los años 2017 y 2020 trabajaron con fuentes inéditas del Poder Judicial para registrar temas relevantes de la formación continua y desarrollo profesional, la cual es de suma importancia porque introduce al personal en la nueva cultura organizacional y les provee los primeros conocimientos sobre las especificidades técnicas del puesto que desempeñarán una vez finalizada la etapa de prueba.

La cobertura de dicha capacitación mostró un aumento entre el 2022 y el 2024; por ejemplo, del total de personas elegidas para plazas nuevas en el 2024, el 39,4% completó su inducción de manera exitosa, porcentaje que contrasta con el 16% registrado en el 2022. Además, del total de personas que se encuentran en período de prueba para un nombramiento en propiedad por primera vez, un 5,1% logró completar el proceso de inducción técnica en ese año, pero la cifra aumentó a un 8,7% en el 2024.

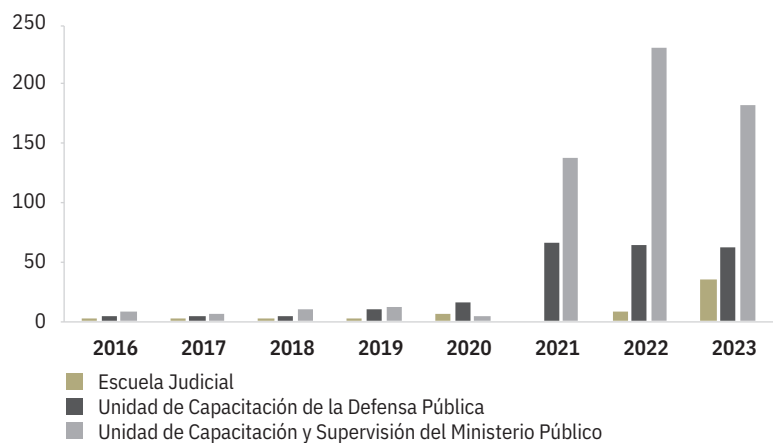
Los procesos de capacitación y formación continua se realizan en colaboración con la Escuela Judicial, la Sección de Gestión de la Capacitación de la Dirección de Gestión Humana, la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública y la Unidad de Capacitación y Seguimiento del Ministerio Público. Debido a la brecha entre la formación académica en la carrera de Derecho que ofrecen las universidades y los requisitos de los cargos de juez, fiscal y defensor público, las entidades del Poder Judicial encargadas de la capacitación enfrentan el desafío de fortalecer la preparación del personal. Entre el 2021 y el 2023, estas actividades experimentaron un notable incremento (gráfico 2.10).

La Escuela Judicial gestiona las actividades de capacitación para el área jurisdiccional. Cuenta con siete programas, de los cuales cuatro —formación general básica, formación inicial para aspirantes a la judicatura, actualización y especialización— están destinados al personal de la judicatura y proporcionan una capacitación complementaria a la que se encuentra en las universidades. El gráfico 2.11 muestra la cantidad de personas cubiertas por las actividades de capacitación de la Escuela Judicial entre el 2016 y el 2023, según el programa específico. Tal y como se observa en el gráfico, la mayor cantidad de personas se concentra en la oferta de actualización y especialización.

El programa de actualización brinda conocimientos, habilidades y destrezas con un enfoque basado en competencias, tanto en el ámbito jurídico como en otras áreas. Su contenido abarca una amplia gama de temas, entre ellos comunicación escrita, justicia restaurativa, métodos alternativos de resolución de conflictos, oralidad y monitorio arrendaticio. A través de esta iniciativa, la Escuela demuestra su capacidad para atender las necesidades de formación en temas específicos, incluso cuando se requiere capacitación urgente de las autoridades judiciales, como ocurrió con la entrada en vigor de los nuevos códigos procesales. Durante el año 2023, se llevaron a cabo 152 actividades, y participaron 3.307 personas. Por su parte, el programa

Gráfico 2.10

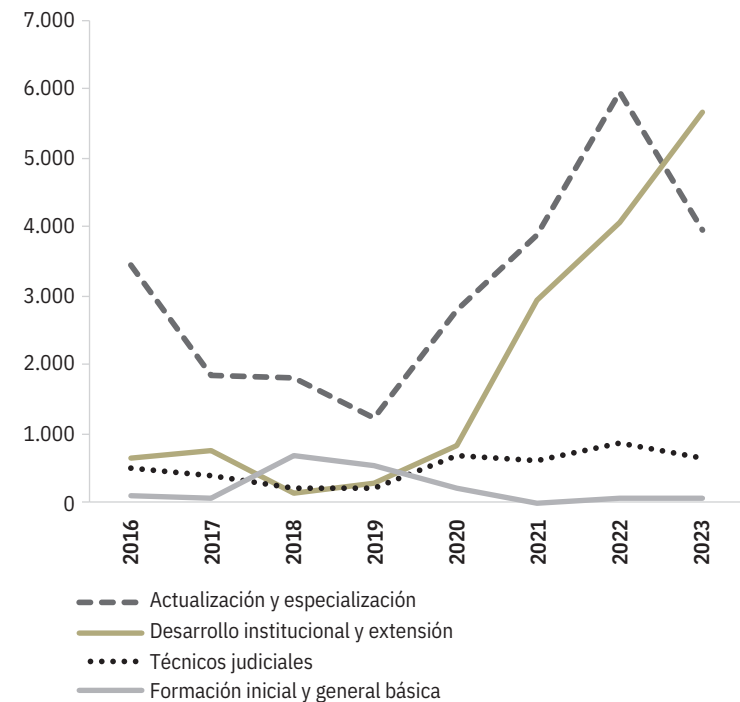
Cantidad de actividades de capacitación en competencias detectadas como débiles o vacías en los puestos de juez 1, defensor y fiscal auxiliar, por órgano



Fuente: Elaboración propia con base en datos de E<sup>2</sup>: Arroyo, 2024 y del Poder Judicial, 2024b y 2025b.

Gráfico 2.11

Cantidad de personas capacitadas por la Escuela Judicial, por programa



Fuente: Elaboración propia con base en datos de E<sup>2</sup>: Arroyo, 2024.

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

de especialización tiene como propósito fortalecer la formación en diversas áreas jurisdiccionales, tales como derecho penal, de familia, laboral, civil, agrario, contencioso-administrativo, penal-juvenil, entre otras. En el 2023, se realizaron 48 actividades y se capacitó a un total de 661 personas.

El programa de extensión tiene como objetivo colaborar con diversas instituciones, organizaciones y gobiernos interesados en desarrollar actividades conjuntas, algunas de alcance regional, con el propósito de capacitar a las personas vinculadas a la administración de la justicia. Durante el año 2023, se llevaron a cabo 85 actividades, en las cuales se formó a un total de 5.477 personas. Por otro lado, el programa de desarrollo institucional busca dotar a las personas funcionarias judiciales de las competencias necesarias para ejercer la docencia, lo que fortalece la capacitación interna del Poder Judicial. Entre los temas abordados se incluyen la formación basada en competencias, la mediación pedagógica, el lenguaje inclusivo, el trabajo en equipo, entre otros. Además, este programa tiene como finalidad capacitar a las personas funcionarias en áreas clave para el desempeño de sus funciones, independientemente de su especialidad, cubriendo aspectos como conflictos de interés e inteligencia emocional. En el año 2023, se realizaron 19 actividades, beneficiando a un total de 170 personas.

El programa de formación para personal técnico judicial está dirigido a capacitar a quienes desempeñan funciones de apoyo en los despachos. Durante el año 2023, se llevaron a cabo 48 actividades, capacitando a un total de 634 personas.

El programa de formación inicial para aspirantes a la judicatura (FIAJ) está dirigido a quienes desean ocupar un cargo jurisdiccional. Consiste en un proceso de capacitación de un año de duración, dirigido a personas que han superado una fase de preselección que incluye pruebas de conocimientos y la evaluación de ocho competencias profesionales esenciales para el ejercicio judicial. En el 2023, un total de 26 personas recibieron capacitación. Por otro lado, el programa de formación general básica brindó formación en aspectos clave para el desempeño judicial, en temas como la dirección de audiencias, valoración de pruebas, soluciones alternas, razonamiento y argumentación jurídica. Durante el año, se llevaron a cabo 20 actividades, beneficiando a 53 personas (Poder Judicial, 2023b).

Por otra parte, la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública realizaron 62 actividades, mientras que la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público tuvo 182 actividades en el año 2023. Estas acciones formativas obedecen a diagnósticos institucionales generales o específicos sobre diversos

temas y para diferentes grupos poblacionales. En el caso de la población fiscal auxiliar, se cuenta con los siguientes programas: i) temas generales, ii) habilidades blandas, iii) habilidades duras o conocimiento del sistema penal, iv) formación básica sobre temas como la formulación de actos conclusivos, v) especialización sobre temas como el crimen organizado, y vi) actualización sobre fenómenos actuales como el femicidio. Los insumos para determinar las necesidades de capacitación provienen de requerimientos por cambios en la legislación, de peticiones de la propia institución, de la población fiscal como persona usuaria, así como de los múltiples proyectos que atiende la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público: reclutamiento, supervisión, rezago, entre otros. Lo anterior con el fin de dar un mejor sustento a los términos “débiles o vacíos” a partir de una visión integral; razón por la que se consigna la mayoría de los cupos de capacitación: 3.209 personas en el 2023 (Poder Judicial, 2025b).

Los datos sobre la cantidad de personas capacitadas resultan insuficientes para determinar la efectividad de estas actividades, más allá de la cobertura del personal. Este indicador es limitado porque no se puede individualizar y evitar el doble o triple conteo de una misma persona que ha participado en varios cursos o actividades. Desde hace unos años, la Escuela Judicial incursionó en la evaluación de los cursos, para lo cual creó una unidad específica (recuadro 2.4).

### Disminución de denuncias contra personal judicial

Los *Informes Estado de la Justicia* han indicado la necesidad de robustecer la aplicación efectiva del régimen disciplinario del Poder Judicial y mejorar la gestión de los datos sobre su funcionamiento, tanto por evaluación de desempeño como transparencia institucional (recuadro 2.5). Se detectaron carencias en el diseño institucional para aplicar el régimen disciplinario, producto de la dispersión de funciones y la gestión de la lucha contra la corrupción dentro del Poder Judicial.

Igualmente, la información disponible no permite registrar avances significativos en la resolución de estos temas. Sin embargo, este dictamen no es decisivo porque el Informe accedió a una cantidad limitada de indicadores de seguimiento. Sobre la mejora en la gestión de la información, para el anuario judicial del año 2023 se unifican los datos en materia disciplinaria, lo cual permite mostrar las estadísticas de las dependencias involucradas en este campo. No obstante, la reciente incorporación de todas las oficinas disciplinarias en el uso de los sistemas electrónicos ocasiona

#### ► Recuadro 2.4

### Evaluaciones de resultados de los programas de capacitación de la Escuela Judicial

Las evaluaciones de resultados de los programas de capacitación de la Escuela Judicial procuran fortalecer la formación y capacitación de cada persona activa del Poder Judicial y sus aspirantes a la judicatura, mediante la recopilación de datos sobre el desempeño laboral de las personas egresadas. En síntesis, sus objetivos son medir el impacto de cada evaluación en el desempeño de la judicatura, comparar el rendimiento de las personas egresadas y el grupo control, así como proporcionar recomendaciones para mejorar los programas.

Las evaluaciones presentan un detallado estudio de los resultados obtenidos, incluyendo instrumentos de evaluación y documentos relevantes que respaldan el proceso. Los hallazgos indican un impacto positivo de las capacitaciones y actualizaciones en el desempeño de las personas egresadas, señalando que superan al grupo control en las pruebas de rendimiento. Además, se presentan áreas de mejora, como la sistematización de datos, la mediación pedagógica y la promoción de la formación continua, y se discuten las implicaciones para la judicatura en Costa Rica. También, se subraya la importancia de abordar el retraso judicial y replicar métodos exitosos de enseñanza.

Después de una década de evaluaciones, la Escuela Judicial tiene suficientes datos para mejorar su desempeño, diseñar nuevas matrices de capacitación, incluir temas relevantes y vigentes, y fomentar nuevas discusiones sobre las necesidades jurídicas actuales.

Fuente: Retana, 2025.

asimetrías en la disponibilidad de datos antes del año 2022 (Poder Judicial, 2023a).

Cuando las faltas superan los 15 días de sanción, los asuntos disciplinarios son llevados al Tribunal de la Inspección Judicial, “el cual cuenta con una estructura más robusta que permite aumentar la complejidad de la tramitación considerando la posibilidad de sanciones más altas” (Poder Judicial, 2023a). Para el año 2023, se denunciaron 1.260 personas funcionarias, esta cifra es significativamente inferior a la reportada para el 2020: 3.146 denuncias.

#### ► Recuadro 2.5

### Reformas propuestas al régimen disciplinario en el proyecto de ley

El proyecto de ley para reformar el régimen disciplinario del Poder Judicial tiene como objetivo regular aspectos clave como la independencia de los jueces y las juezas, la legalidad y la presunción de inocencia. Esta iniciativa:

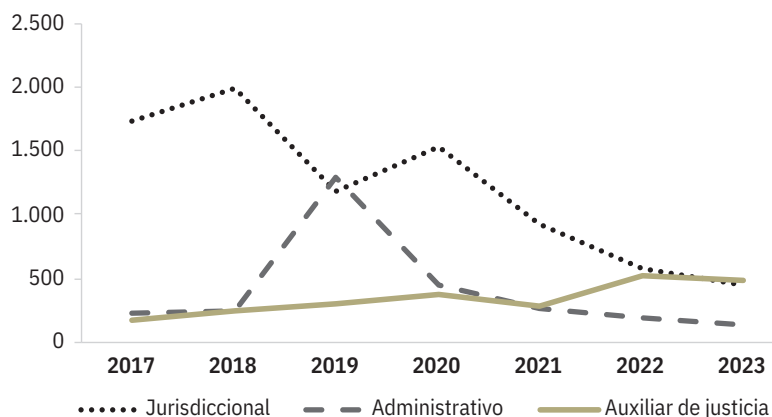
- Aborda la especificidad de las cuestiones indígenas e incorpora mecanismos innovadores y relevantes en la lucha contra la corrupción, como la posibilidad de trasladar pruebas obtenidas legalmente en el proceso penal, o acceder a información privada mediante un proceso sumario de garantías ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
- Elimina la potestad disciplinaria de las jefaturas de despacho, reservándoles únicamente la capacidad de emitir advertencias.
- Establece dos tipos de faltas: leves y graves, y centraliza en una única normativa 38 conductas actualmente dispersas en diversas leyes del país, de las cuales 17 se consideran faltas leves y el resto graves. Estas últimas se sancionarán con una suspensión de hasta seis meses o incluso el despido sin responsabilidad patronal, mientras que las faltas leves implicarán una suspensión de hasta tres meses.
- Establece legalmente el estatus de la Secretaría de Género en el ámbito disciplinario.
- Incluye reformas tanto en los procedimientos como en el fondo, con el propósito de fortalecer el proceso de investigación disciplinaria mediante nuevos institutos destinados a recabar pruebas y robustecer las investigaciones administrativas.
- Introduce el concepto de despido sin responsabilidad patronal, derogando la figura de la revocatoria de nombramiento, y plantea una prohibición de reingreso por un período de hasta diez años.
- Otorga al Ministerio Público, al OIJ y a la Defensa Pública la facultad de imponer sanciones de hasta un mes de suspensión, con la posibilidad de apelar ante el Tribunal Administrativo Disciplinario de Apelación.
- Refuerza el respeto al debido proceso en las investigaciones administrativas, brindando la opción de llegar a una solución anticipada del conflicto e incorporar la justicia restaurativa en el ámbito disciplinario, con plazos que pueden extenderse hasta tres años.
- Regula la independencia judicial de los jueces en el contexto disciplinario, los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad y gratuidad.

Este proyecto fue elaborado gracias a la cooperación internacional entre el National Center for States Courts, la Oficina de Asuntos Antinarcóticos y Cumplimiento de la Embajada de Estados Unidos, y las autoridades judiciales nacionales. La Corte Plena recibió formalmente la propuesta el 30 de septiembre del 2024, y comenzó su análisis para su posible aprobación y posterior envío a la Asamblea Legislativa, con el objetivo de que se convierta en ley de la República.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Chacón, 2024 y del Poder Judicial, 2024h.

► Gráfico 2.12

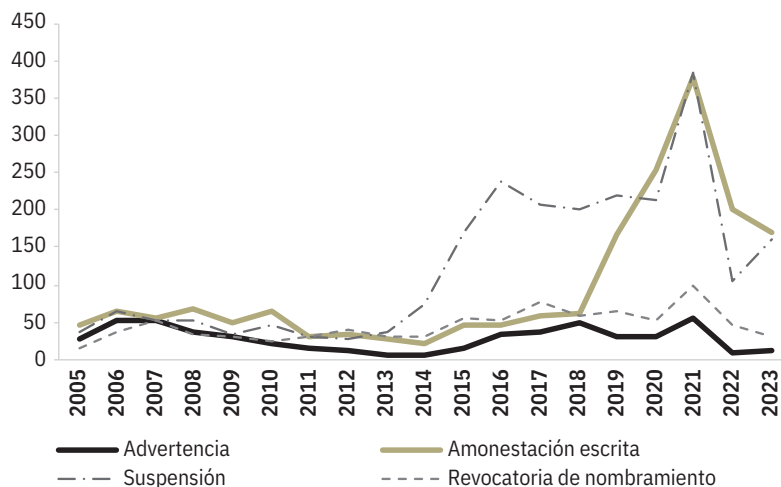
**Cantidad de personal denunciado, por categoría del puesto**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2023a.

► Gráfico 2.14

**Evolución en la cantidad de sanciones según indicación de la norma sobre cuya base se impone la sanción, por tipo**

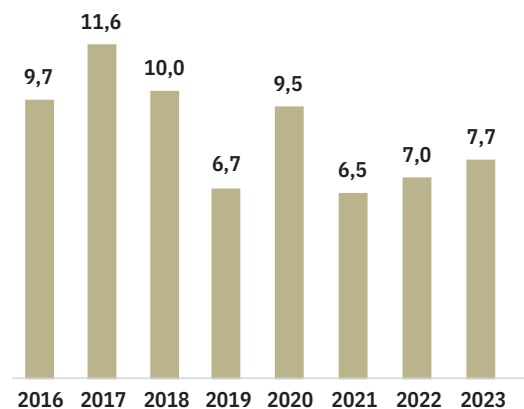


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2023a.

La mayoría de las denuncias en el año 2023 corresponden a personal auxiliar de justicia (487) y jurisdiccional (455). Sin embargo, llama la atención la disminución del personal en puestos judiciales y administrativos a partir del 2021 (gráfico 2.12).

► Gráfico 2.13

**Porcentaje de casos terminados declarados con lugar en la Inspección Judicial**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Poder Judicial, 2023a.

**Se mantiene bajo nivel de sanción en la acción disciplinaria**

Las resoluciones del Tribunal de la Inspección Judicial siguen mostrando un aumento entre el 2020 y el 2023 en la cantidad de “otras resoluciones”. En el año 2023, se registran 3.467 resultados en esta categoría, de los cuales el 65,4% fueron desestimaciones. Siguen los resultados de “sin lugar” y “con lugar” con 465 y 333 casos respectivamente (10,7% y 7,7%). Finalmente, se registran las apelaciones con 79 asuntos (gráfico 2.13). El porcentaje de casos con lugar sigue disminuyendo con respecto a los registros del período 2016-2018 y evidencia la baja capacidad sancionatoria del sistema.

De acuerdo con los datos disponibles hasta el 2023, las sanciones se siguen concentrando en amonestaciones y suspensiones. En ese año, se presentaron 171 amonestaciones escritas, 159 suspensiones, 29 revocatorias de nombramiento y doce advertencias (gráfico 2.14). Desde el año 2014, existe una tendencia creciente en la cantidad de amonestaciones escritas, en el año 2021 se llegó al punto más alto con 378 y desde entonces la tendencia ha sido a la baja. La presente edición del Informe contó con la actualización del indicador sobre faltas contra la ética pública (CEP), el cual experimentó una disminución de 371 a 305 asuntos entre el 2022 y el 2023.

Otro aspecto para comprender el funcionamiento efectivo y oportuno del régimen disciplinario es la cantidad de visitas realizadas a las oficinas y despachos judiciales por parte de la Inspección Judicial. La información recopilada indica que se realizaron un total de

85 visitas a nivel nacional durante el 2023. Dado que la institución cuenta con 893 oficinas en todo el país, este número puede ser considerado bajo. Al respecto,

el Área de Control de Despachos de la Inspección Judicial indica que la afectación en esta área se debe a la disminución de plazas (Poder Judicial, 2024c).

## DICTAMEN

### Desafíos del ámbito administrativo

El presente capítulo de seguimiento del Quinto Informe Estado de la Justicia ha tenido como propósito actualizar la información y el análisis de temas clave relacionados con la gestión y gobernanza judicial en Costa Rica, valorando los cambios ocurridos en comparación con ediciones anteriores. El análisis se ha estructurado en dos grandes capítulos: gobierno judicial y gestión administrativa, por un lado, y desempeño jurisdiccional y asuntos políticos, por el otro.

El seguimiento realizado revela avances en ciertas áreas, como la recuperación presupuestaria y la ampliación de la oferta de capacitación, pero también persistentes desafíos relacionados con la concentración de funciones administrativas, la sobrecarga laboral de los órganos de gobierno, la calidad del personal que ingresa al Poder Judicial y la efectividad del régimen disciplinario. Estos hallazgos reafirman la relevancia de continuar monitoreando estos indicadores clave para comprender la evolución del sistema de justicia costarricense y proponer mejoras que garanticen una justicia pronta, cumplida e independiente.

En cuanto al gobierno judicial y la gestión administrativa, se observa una continua concentración de asuntos administrativos en la Corte Suprema de Justicia, lo cual va en detrimento de sus funciones estratégicas como máxima autoridad del Poder Judicial. Pese a las propuestas de desconcentración de funciones administrativas planteadas desde el 2017, la racionalización de comisiones, la eliminación del régimen administrativo e incluso la creación de un “Modelo de Gobierno Corporativo” en el 2020, estas reformas aún no se han materializado.

La sobrecarga laboral también es elevada en el Consejo Superior, lo cual afecta su capacidad para conducir y desarrollar estrategias al atender un volumen creciente de asuntos micro administrativos. Si bien se ha avanzado en la aprobación de políticas judiciales, su seguimiento y evaluación rigurosa por parte del Consejo Superior parecen limitados, lo que podría afectar la efectividad de estas políticas.

En el ámbito de la gestión administrativa, a pesar de una recuperación del presupuesto del Poder Judicial en el 2024, la ejecución presupuestaria se vio afectada por diversas restricciones normativas y retrasos en la aprobación y asignación de recursos. El aumento del personal judicial en áreas específicas ha contribuido a la recuperación presupuestaria. Sin embargo, un hallazgo preocupante es el desplome en el porcentaje de candidatos que cumplen con todos los requisitos en los procesos de reclutamiento y selección. En contraste, se observa una ampliación de las capacitaciones al personal judicial en competencias consideradas débiles o vacías, con un incremento en la cobertura de los programas de inducción y formación continua. No obstante, la efectividad de estas capacitaciones requiere de una evaluación más profunda.

Finalmente, en lo referente al régimen disciplinario, se registra un aumento en las denuncias contra el personal auxiliar de justicia, aunque más del 60% son desestimadas, lo que evidencia una baja capacidad sancionatoria del sistema. Si bien se han presentado propuestas de reforma al régimen disciplinario con el objetivo de fortalecer su aplicación y mejorar la gestión de la información, los datos disponibles hasta el 2023 no muestran avances significativos en la resolución de las carencias identificadas.

## Metodología

La elaboración del presente capítulo se fundamentó en una amplia variedad de fuentes de información de distintos orígenes y temáticas judiciales. La Sección de Seguimiento tiene como propósito actualizar datos y análisis de temas previamente tratados, al utilizar tanto plataformas estadísticas disponibles en la web del Poder Judicial como solicitudes de información a cada oficina responsable. Además, se recurrió a bases de datos propias que se actualizan anualmente en el PEN gracias al trabajo de pasantes.

Para la actualización de los indicadores de gestión y gobernanza judicial, se contó con la colaboración de diversas dependencias del Poder Judicial, incluyendo el Consejo de Personal, Consejo de la Judicatura, Defensa Pública, Dirección de Gestión Humana, Dirección de Planificación, Escuela Judicial, Inspección Judicial, Ministerio Público, Organismo de Investigación Judicial y Secretaría General de la Corte. Adicionalmente, se utilizaron estadísticas generadas con las bases de datos del *Estado de la Justicia*. En específico, para el análisis de los proyectos de ley consultados a la Corte, se construyó un set de datos que recopila alrededor de 408 proyectos ingresados entre el 2015 y el 2024, y votados en el período 2016-2024.

En cuanto al seguimiento del régimen disciplinario, para el anuario judicial del 2023 se realizó una unificación de los datos en materia disciplinaria, lo cual permite consolidar en un mismo informe las estadísticas de las dependencias involucradas. No obstante, la reciente incorporación de todas las oficinas disciplinarias en el uso de sistemas electrónicos ocasiona asimetrías en la disponibilidad de datos antes del año 2022. La misma situación ocurre con la modificación en el cálculo del porcentaje de preparación de las personas candidatas en el proceso de reclutamiento y selección, lo cual afecta su comparabilidad con los datos previos al 2021.

A pesar de las numerosas fuentes, se identificaron algunas barreras en la recopilación y análisis de los datos. Por ejemplo, el seguimiento al desempeño judicial depende de la disponibilidad de información, y destaca la variabilidad temática. Sin embargo, el *Informe* accedió a una cantidad limitada de indicadores de seguimiento. Por su parte, el objetivo del capítulo es realizar una lectura sintética y un balance, con un enfoque prioritario en los indicadores clave que cuenten con información disponible actualizada, sin pretender desarrollar investigaciones a profundidad.

---

## Créditos

### Investigadora principal:

Karlissa Calderón Zúñiga.

### Edición técnica:

Evelyn Villarreal Fernández.

### Revisión y corrección de cifras:

Katherine Araya Ballesteró.

### Actualización y procesamiento de datos:

Karlissa Calderón Zúñiga.

### Visualización de datos y gráficos:

Karlissa Calderón Zúñiga.

### Corrección de estilo:

Gabriela Fonseca Argüello.

### Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar Fallas/ Insignia | ng.

### Un agradecimiento especial a

Ana Ericka Rodríguez Araya, Ana Karen Arias Matarrita, Bernardita Castillo Rivera, Cheryl Bolaños Madrigal, Diego Vargas Ureña, Dylan Dodgson McCarthy, Erick Antonio Mora Leiva, Flor Arroyo Morera, Flory Campos Sandoval, Indira Jiménez González, Jazmín Orozco Arias, Jean Franco Montiel Carrillo, Jeannette Durán Alemán, Juan Carlos Pérez Murillo, Juan Gabriel Mena Araya, Karen Valverde Chaves, Krissia Rojas Quirós, Laura Marcela Gutiérrez Escobar, Lucrecia Chaves Torres, Marcela Zúñiga Jiménez, Marlen Vargas Benavides, Melanie Zamora Arce, Olga Guerrero Córdoba, Priscilla Retana Cordero, Rebeca Guardia Morales, Rodolfo Castañeda Vargas, Roxana Arieta Meléndez, Ruth Bermúdez Molina y Silvia Navarro Romanini por sus comentarios y contribuciones para la elaboración de este capítulo.

## CAPÍTULO TRES

## 3

# Seguimiento del desempeño jurisdiccional y asuntos políticos

## Índice

<b>Introducción</b>	<b>87</b>
<b>Desafíos políticos</b>	<b>88</b>
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
<b>Desafíos jurisdiccionales</b>	<b>107</b>
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
<b>Metodología</b>	<b>118</b>

## 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.

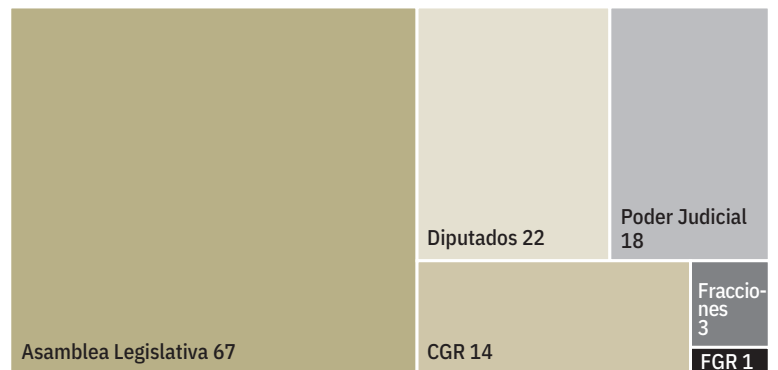
La CPEN actúa como el primer filtro en el proceso de selección, al establecer las normas para las postulaciones y la elaboración de las ternas que se presentan al plenario para su votación. Durante la legislatura 2018-2019, la CPEN puso en marcha una metodología que incluyó un cuestionario para evaluar 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:

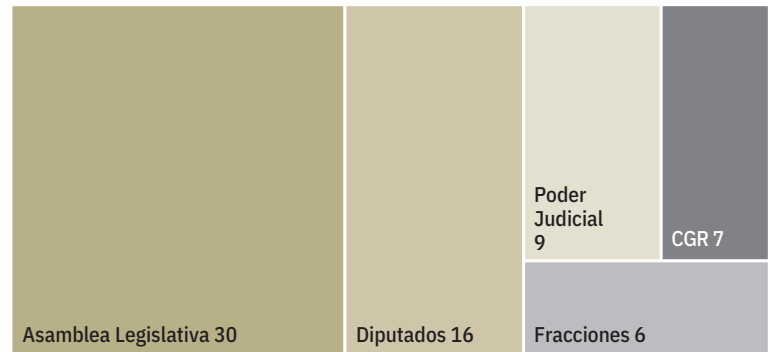
### Gráfico 3.1

#### 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).

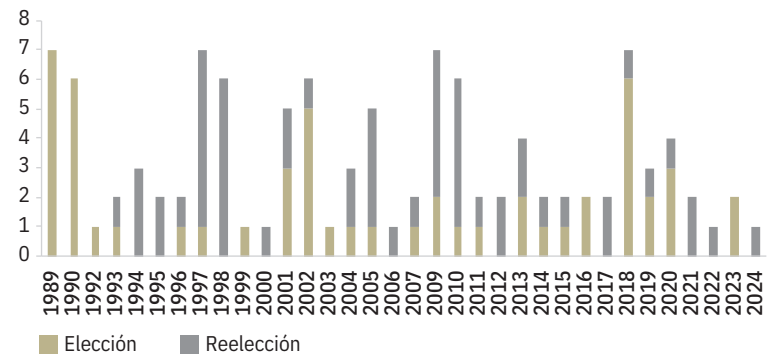
De la idoneidad de estos nombramientos depende el mantener una cúpula judicial independiente que funcione como contrapeso efectivo a los demás poderes cuando intenten sobrepasar el marco de la legalidad y que gestione el conglomerado judicial con mejores resultados de eficiencia y calidad de la justicia.

### 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

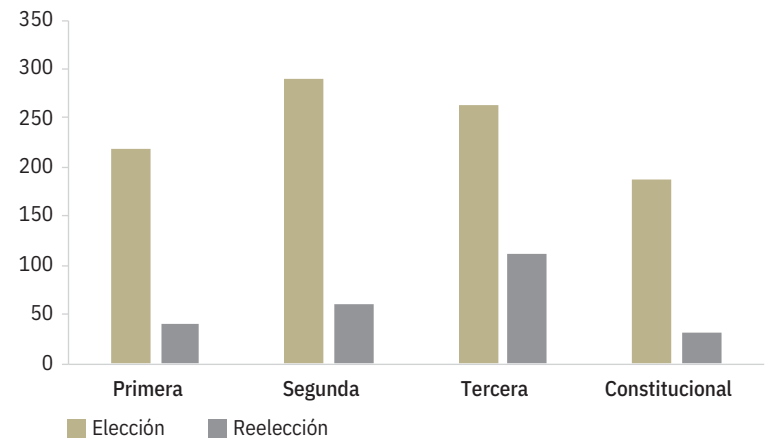
### Total de nombramientos de magistraturas propietarias por tipo de evento



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

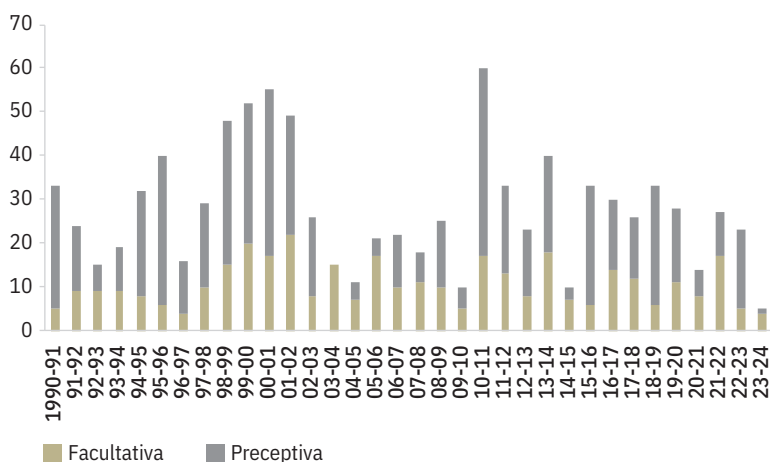
**Magistraturas que deberán ser reelegidas o sustituidas por el nuevo Congreso**

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).

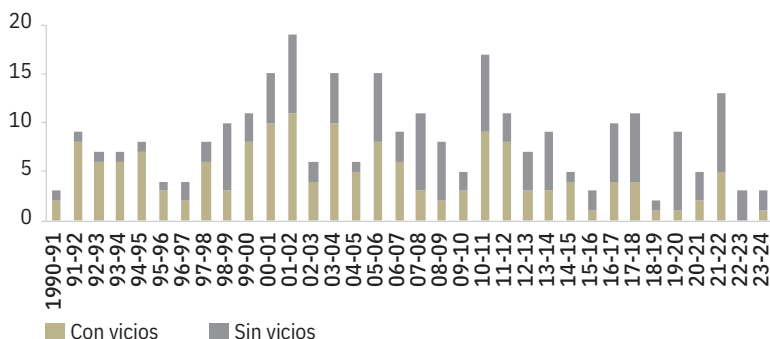
Al analizar el período 1990-2024, se observa que la Sala Constitucional dictamina cada vez menos vicios en los proyectos de ley consultados. En total, de las 857 consultas evacuadas, el 26,7% presentaron vicios, y este porcentaje ha disminuido a su nivel más bajo en las dos últimas legislaturas, en las 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

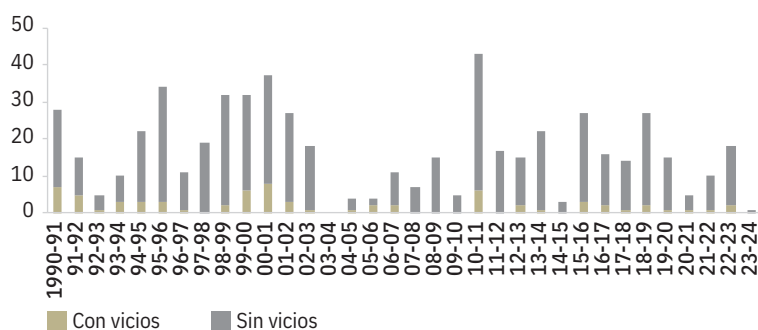
Gráfico 3.5

**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.

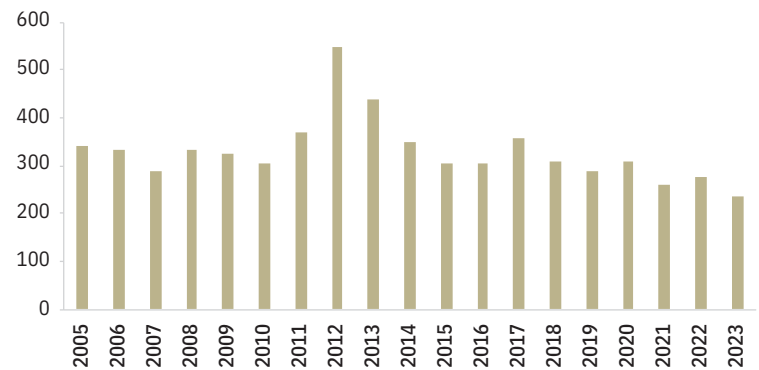
La proporción de acciones de inconstitucionalidad que han sido declaradas con lugar o parcialmente con lugar por la Sala Constitucional ha sido históricamente baja, con un promedio anual de alrededor del 8,2%. Sin embargo, en el 2023 esta cifra disminuyó al 4,3%. En términos generales, esto significa 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

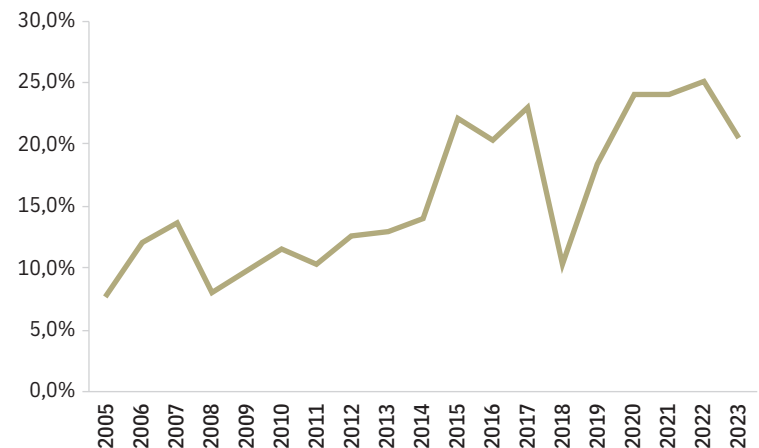
**Total de acciones de inconstitucionalidad por año de votación**



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<sup>a/</sup>**

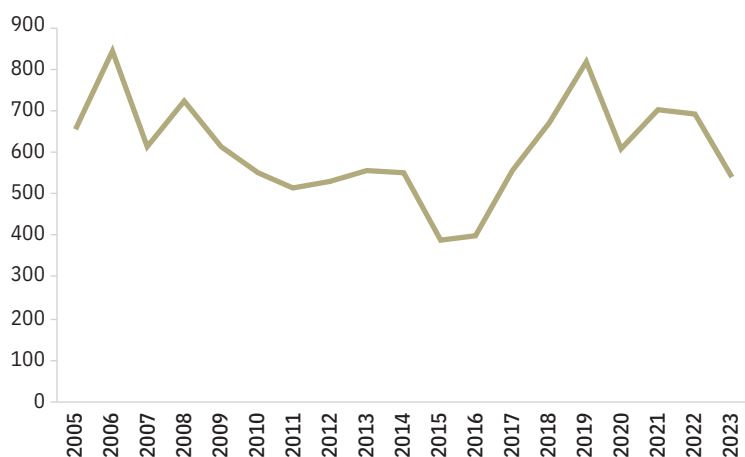


a/Corresponde al porcentaje de acciones de inconstitucionalidad en las que se registró una votación diferenciada a partir de las normas impugnadas; es decir, aquellas en las que las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el accionante fueron resueltas de dos o más formas distintas.

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

### Gráfico 3.8

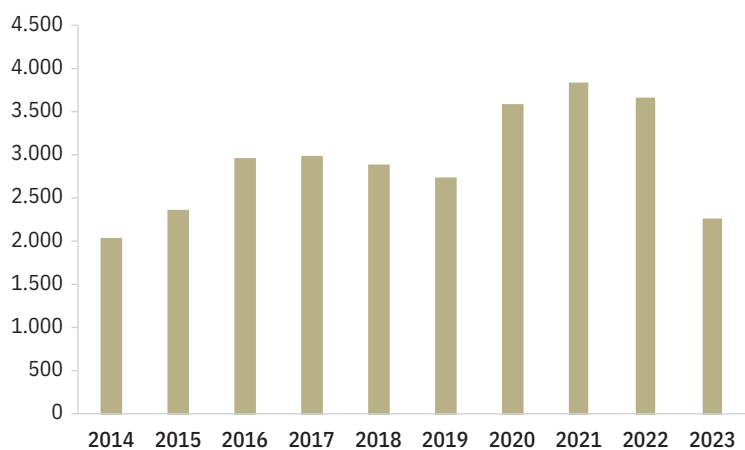
#### Duración en la resolución de las acciones de inconstitucionalidad aceptadas para revisar por el fondo (promedio en días)



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

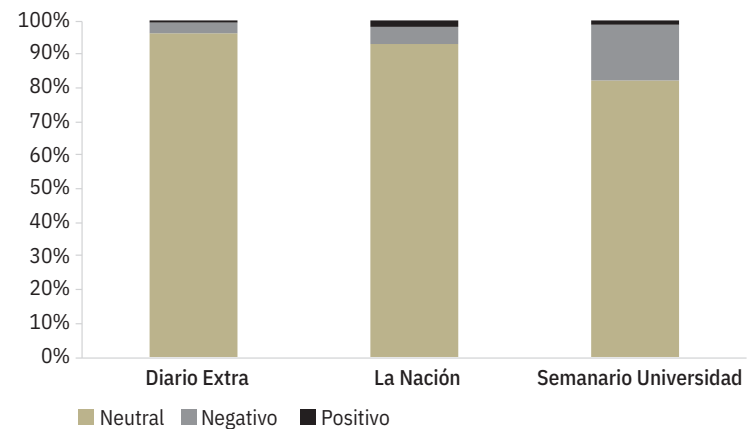
**Distribución de noticias sobre el Poder Judicial por tema. 2014-2023**



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**

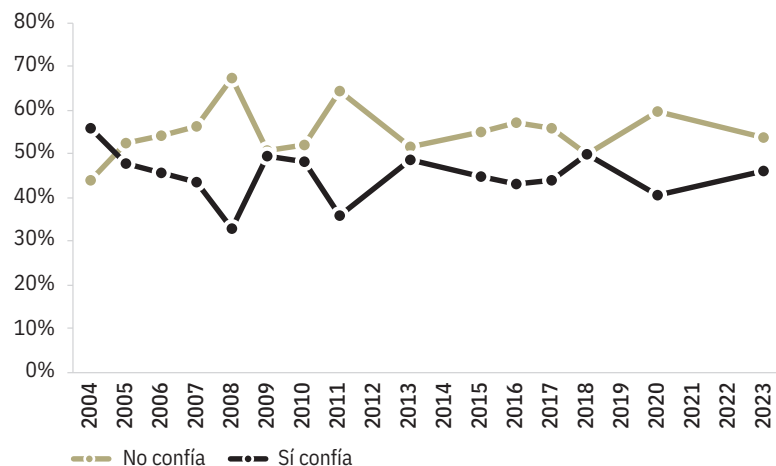


Fuente: Elaboración propia con datos de la base cobertura mediática del PEN.

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 ciudadana<sup>1</sup>

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).

<sup>1</sup> 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  
en [www.estadonacion.or.cr](http://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).

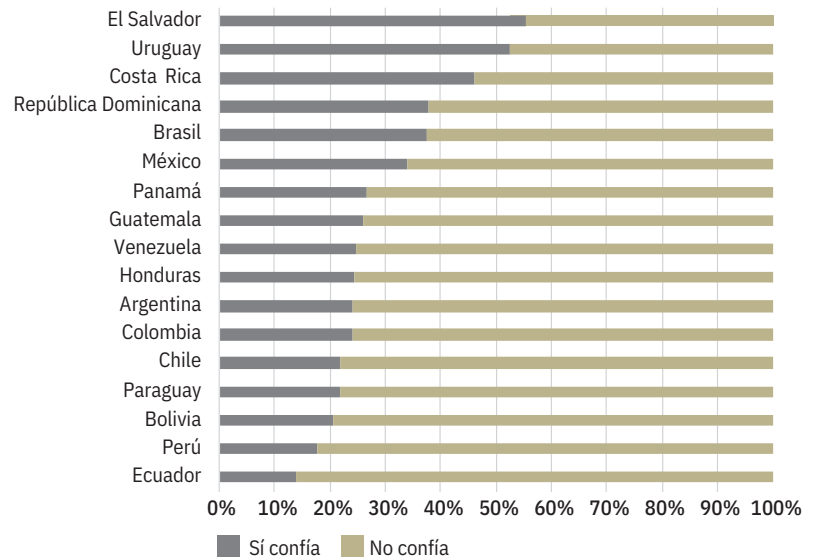
Los países con mayores niveles de confianza son El Salvador, donde más de la mitad de la población expresa confianza (55,3%) y Uruguay, con un 52,5%. Por el contrario, en Perú y Ecuador los niveles son muy bajos: solo un 17,7% y 13,9% de la población, respectivamente.

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.

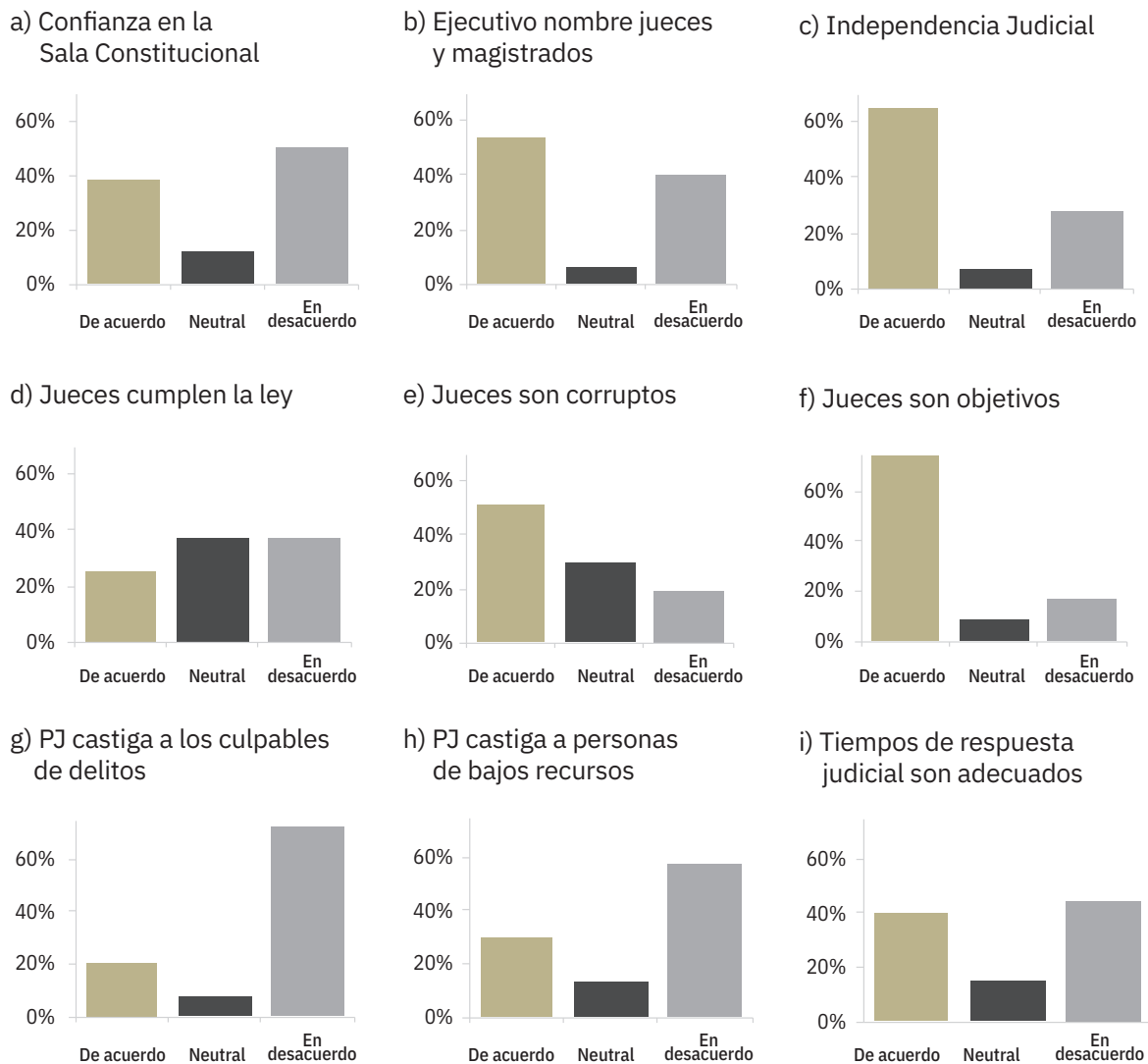
Uno de los aspectos centrales es la independencia judicial, la cual es un tema central en la disolución sobre la legitimidad y la valoración del desempeño de los poderes judiciales. La literatura especializada la define como la capacidad de los jueces y las juezas, así como la cualidad del proceso de 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.

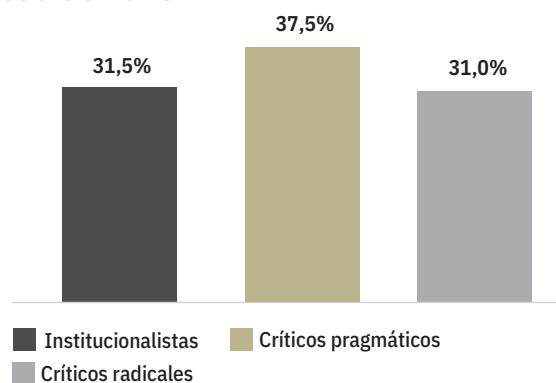
A pesar de esta crítica al desempeño del Poder Judicial y al sistema de justicia, se observa una postura

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<sup>a/</sup>. 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 el 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 casos<sup>2</sup> (Poder Judicial, 2024b).

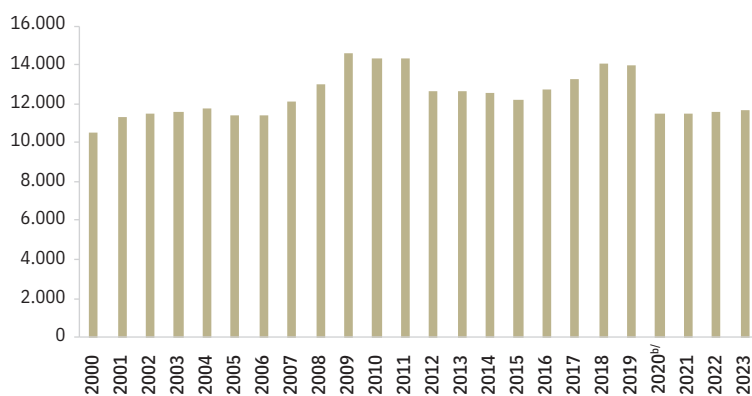
Entre el 2021 y el 2023, la litigiosidad promedio aumentó de 11.516 a 11.682 casos por cada 100.000 habitantes, lo que equivale a un incremento del 1,4% (gráfico 3.16). No obstante, al desagregar los nuevos casos ingresados por materia se nota que algunas sí reflejan una mayor presión en la demanda sobre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

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
<b>Total</b>	<b>601.069</b>	<b>602.575</b>	<b>614.402</b>	<b>630.357</b>	<b>4,9</b>

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 instancia<sup>3</sup>, 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).

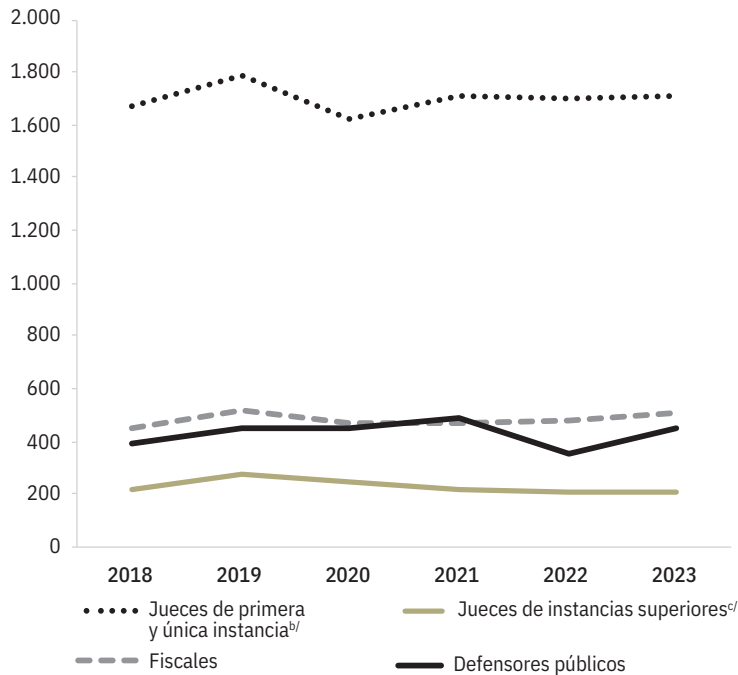
Además, no todos los jueces se encargan de resolver los casos de fondo, ya que el sistema judicial clasifica a las personas juzgadoras según su rol en el trámite o el juicio. Un ejemplo claro de esta clasificación se observa en los tribunales penales, los cuales pasaron de tener una estructura unipersonal 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<sup>a/</sup> 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.

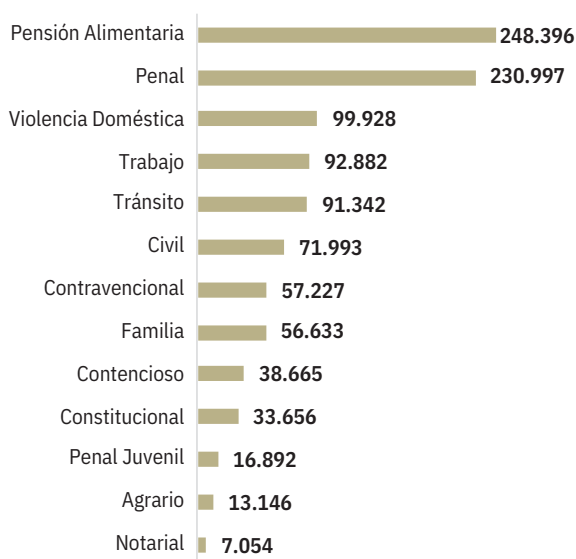
c/ Corresponde a las personas juezas en plazas ordinarias y extraordinarias que laboran en oficinas judiciales de instancias superiores, órganos que conocen las apelaciones realizadas por alguna de las partes según la resolución dictada por un juzgado. También se refieren como “segunda instancia” o “Cortes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

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

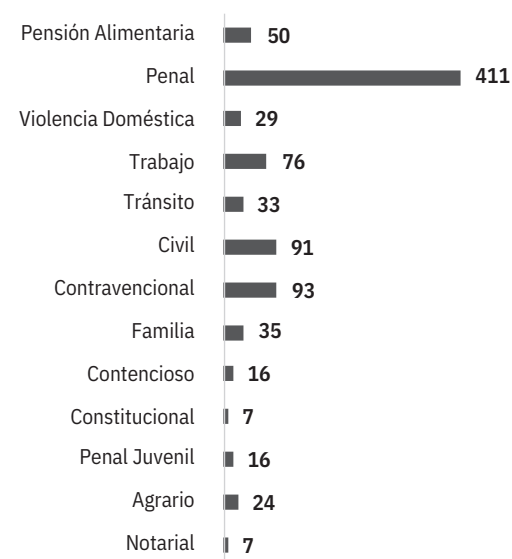
Gráfico 3.19

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

a) Carga de trabajo<sup>a/</sup>



b) Jueces con especialidad<sup>b/</sup>



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<sup>a/</sup>

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
<b>Total</b>	<b>574.956</b>	<b>589.690</b>	<b>604.108</b>	<b>616.763</b>	<b>7,3</b>

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

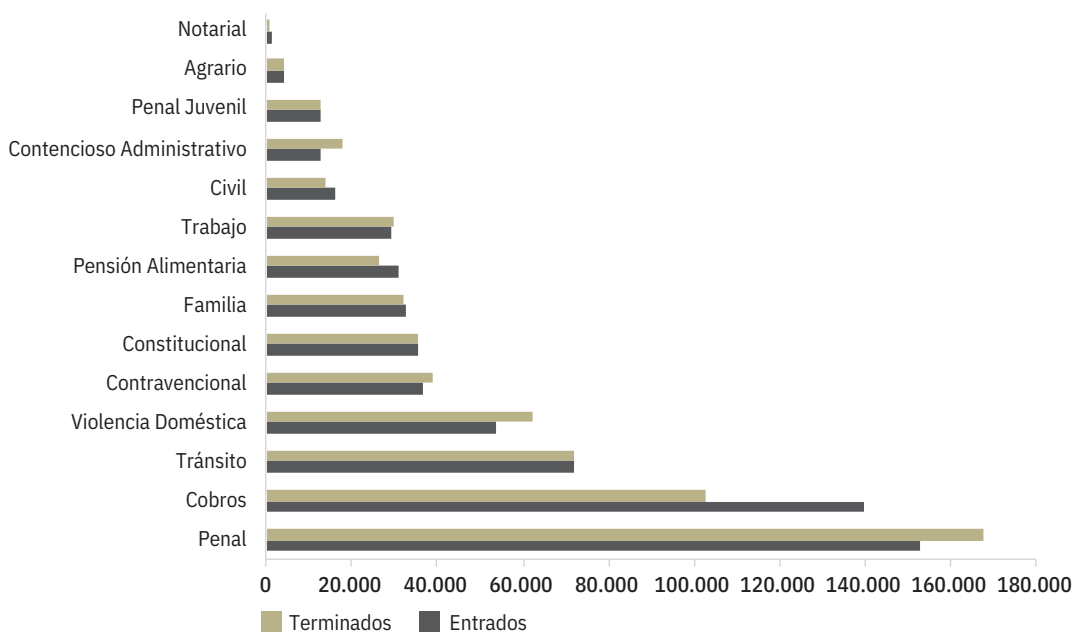
artificial denominado “Tipificador de Escritos” (Poder Judicial, 2024a).

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<sup>a/</sup> 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<sup>a/</sup> en primera instancia<sup>b/</sup> 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
<b>Total</b>	<b>826.076</b>	<b>761.343</b>	<b>718.257</b>	<b>685.339</b>	<b>-17,0</b>

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.

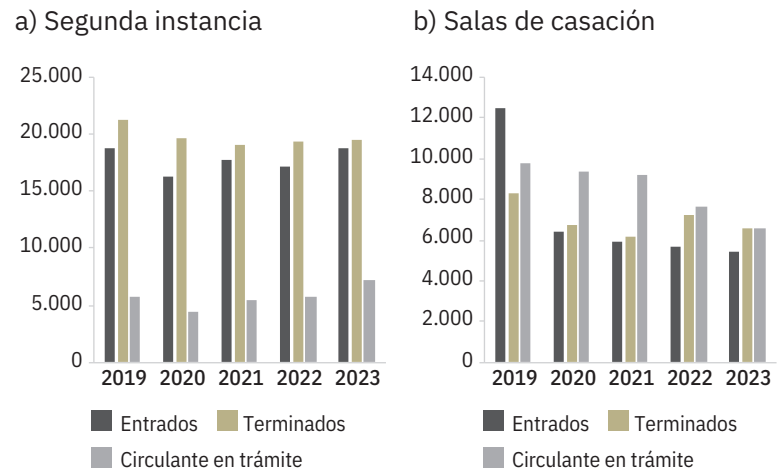
Las resoluciones de la primera instancia son variadas, también dependen de las particularidades de cada materia pues tienen diferentes formas de resolver y procedimientos para lograr una sentencia de fondo. Otras maneras de resolución incluyen desestimaciones, archivos, etc. A manera de aproximación 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

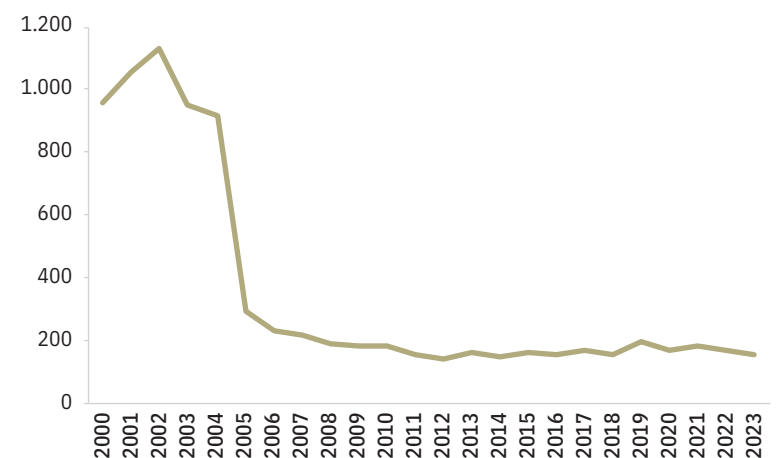
Total de casos entrados<sup>a/</sup>, terminados y circulante en trámite por tipo de instancia



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

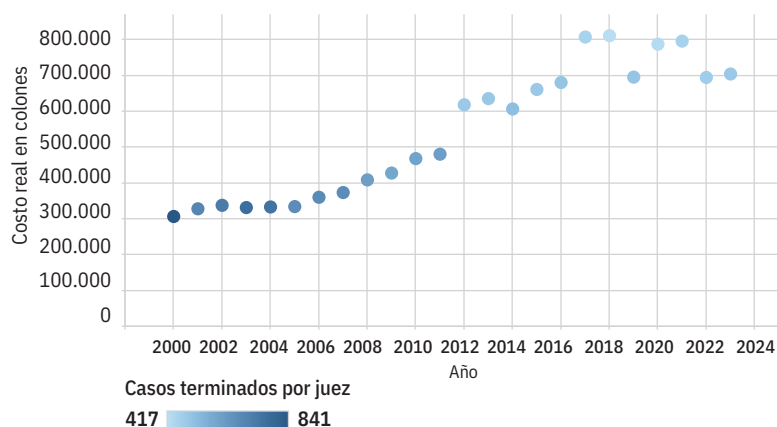
Cantidad de sentencias por juez o jueza de primera y única instancia<sup>a/</sup>



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<sup>a/</sup> promedio por caso, según cantidad de casos netos terminados por juez o jueza<sup>b/</sup>. 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<sup>a/</sup>, por materia jurisdiccional (meses)

Materia jurisdiccional	2019	2020	2021	2022	2023	Diferencia 2019-2023 <sup>b/</sup>
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 <sup>c/</sup>	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 récords 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.

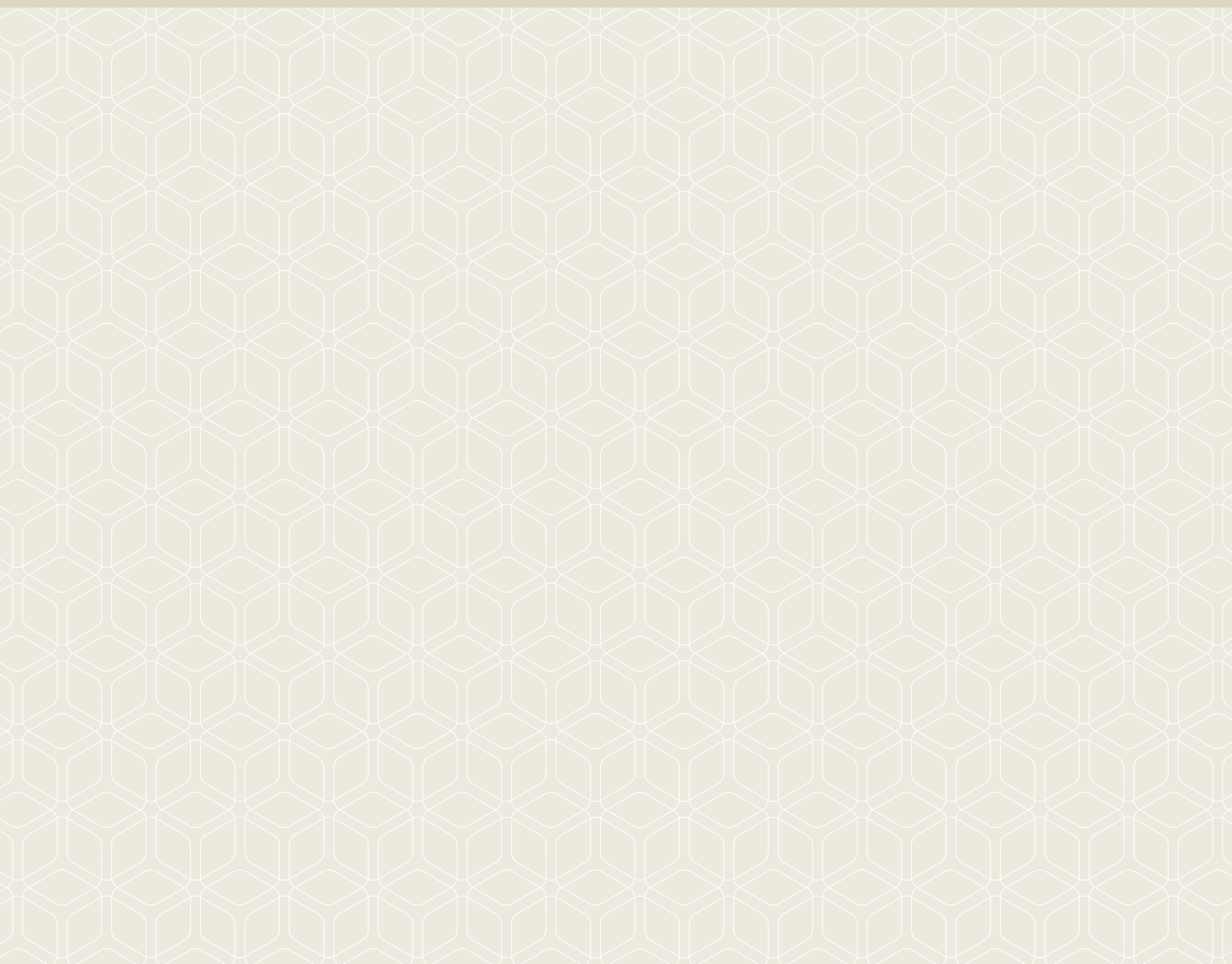
Un agradecimiento especial a Alondra Fonseca Agüero, Amanda Arce Picado, Ana Ericka Rodríguez Araya, Ariela María Jiménez Espinoza, Daniel Mendoza Valverde, Diego Armando Cardona Fuentes, Erick Antonio Mora Leiva, Ernesto Alonso Valladares Solís, Fiorella Rachel Ramírez González, Gabriela María Azofeifa 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.



SECCIÓN

# 2

## Investigaciones en profundidad





## CAPÍTULO CUATRO

## 4

# Tutela efectiva de derechos en casos judiciales de violencia contra las mujeres

## Índice

<b>Introducción</b>	<b>123</b>
<b>Conceptos básicos</b>	<b>124</b>
<b>Avances normativos en violencia contra las mujeres</b>	<b>125</b>
<b>Poder Judicial recibe muchas denuncias vinculadas a violencia contra la mujer, pero solo un bajo porcentaje llega a juicio</b>	<b>126</b>
<b>Tutela efectiva sigue siendo una deuda</b>	<b>140</b>
Riesgo de acceso limitado a la información	140
Riesgo por falta de pruebas	143
Riesgo por duraciones extensas del proceso	147
Riesgo de revictimización en el proceso judicial	151
Riesgo por factores externos	152
<b>Conclusiones</b>	<b>154</b>
<b>Recomendaciones</b>	<b>156</b>
<b>Agenda futura de investigación</b>	<b>158</b>
<b>Metodología</b>	<b>158</b>

## Introducción

La creciente tasa de femicidios en Costa Rica plantea interrogantes sobre la efectividad y los resultados de los avances normativos que, sin duda, ha tenido el país. Después de tres décadas de innovación y actualización de leyes e instancias destinadas a combatir la violencia contra las mujeres, esta problemática ha alcanzado niveles preocupantes. Este aumento se refleja en el creciente número de denuncias judiciales relacionadas con maltrato, violencia sexual, acoso, femicidios y violencia doméstica.

En un Estado de derecho, el objetivo es sancionar las conductas violentas mediante mecanismos de justicia pronta, cumplida, independiente y equitativa. Aunque las denuncias se visibilizan, contabilizan y monitorean cada vez más, en pocas ocasiones las fuentes de información existentes muestran cómo se judicializan estos casos, cómo se procesan y cómo se garantiza la protección efectiva de derechos de las mujeres durante la tramitación de las denuncias penales por violencia en la sede judicial.

Un estudio de la Dirección de Planificación del Poder Judicial en el 2022 encontró que en los delitos relacionados con la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (LPVcM; n° 8589), para el 2020, el 84% fue desestimado o sobreseído, solo el 9,5% tuvo una apertura de juicio. En estos casos, los tribunales penales dictaron condenatoria en el 25,7%. Mientras que, en los delitos sexuales, el 73% fue desestimado o terminado con un sobreseimiento, y se llevaron a juicio un 17,4% del total de los casos entrados a juzgados. En delitos sexuales, el porcentaje de condenatorias en tribunales penales fue del 48% de los ingresados en el 2020 (Poder Judicial, 2022b).

Si bien la información cuantitativa indica un problema, actualmente no existen estudios que documenten las causas de los altos porcentajes de desestimación, más allá de apreciaciones casuísticas o de hipótesis que señalan especialistas en la materia. En otras palabras, hasta ahora no se dispone de información rigurosa para responder a la pregunta: ¿por qué los casos de violencia contra las mujeres terminan de esta manera?

El vacío de información en la sede judicial motivó esta investigación, en la cual se efectúa un análisis de la preparación del Poder Judicial para resolver este tipo de casos, incluyendo como metodología un muestreo de expedientes para conocer su secuencia, características y resultados. En Costa Rica, existen algunos antecedentes de estudios sobre la efectividad de la materia penal relacionados con hechos de violencia contra las mujeres<sup>1</sup>. Sin embargo, dichos estudios y datos carecen de información específica sobre la judicialización de la violencia contra las mujeres.

El país es signatario de las principales herramientas internacionales para combatir la violencia contra las mujeres, como la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, también llamada “Cedaw” y la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, mejor conocida como “Belém Do Pará”. A su vez, ha avanzado normativamente en su legislación interna con la finalidad de prevenir, atender y sancionar este tipo de violencia. Desde principios de siglo XXI, se observa un reforzamiento de las iniciativas internas del Poder Judicial en materia de atención a la violencia contra las mujeres. Estos esfuerzos, acompañados por las luchas de organizaciones, colectivos y alianzas de mujeres, se han plasmado en la creación de instancias, normativas, políticas y acciones variadas.

Frente a estos avances, diversos datos del Poder Judicial, la Subcomisión Interinstitucional de Prevención de Femicidios, el PNUD-Infosegura, el Programa Estado de la Nación y otros informes especializados registran un aumento en las estadísticas de homicidios contra las mujeres, femicidios, casos de violencia intrafamiliar, acoso y hostigamiento sexual. En el 2016, la ONU Mujeres calculó que el 98% de los femicidios en América Latina quedaron impunes (ONU-Mujeres, 2016).

Esta investigación se enmarca en una alianza entre el Programa Estado de la Nación-Conare y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del proyecto Infosegura. De acuerdo con esta alianza, el *Informe Estado de la Justicia 2025*

caracterizó, con base en evidencia, la situación y capacidades actuales del sistema de justicia para tutelar, de manera oportuna y efectiva, los derechos humanos y fundamentales en casos de delitos relacionados con la violencia contra las mujeres, así como plantear oportunidades y medios de mejora para el cumplimiento de este propósito.

El presente capítulo es una síntesis de una investigación más amplia que puede ser consultada en el repositorio virtual del PEN (Villarreal et al., 2024). Para efectos de esta síntesis, el capítulo se organiza en cinco apartados. El primero introduce los conceptos básicos, el contexto y los antecedentes bibliográficos que sustentan la justificación para el estudio de la judicialización de la violencia contra las mujeres. En el segundo se presenta un panorama general de la preparación que tiene el Poder Judicial para tramitar estos casos. El objetivo es compilar y sistematizar los esfuerzos institucionales, pues la información al respecto se encuentra dispersa y fragmentada. En la tercera sección se hace una sistematización de las estadísticas oficiales judiciales que evidencian los volúmenes de casos que ingresan al Poder Judicial y cómo este responde. En el cuarto acápite se brinda, mediante el muestreo de expedientes específicos, un análisis sobre la ruta de los casos, desde su inicio hasta su cierre en cada instancia del proceso. Esta es la parte medular del trabajo, pues aporta la mayor cantidad de información y trazabilidad en cada instancia con el fin de identificar los riesgos de tutela efectiva de derechos. Finalmente, la última es una sección propositiva y de agenda futura de investigación. A manera de anexo se incluye la metodología detallada que se utilizó en cada tema y los créditos.

## Conceptos básicos

La violencia contra las mujeres refiere a cualquier conducta violenta contra mujeres o niñas por su género, sea la víctima cis o transgénero. La conducta puede tener o no efectos dañinos y provocar o no sufrimiento a la persona, pero sí debe tener potencial de causarlos (Peralta y Segura, 2023; Fry et al., 2021).

La violencia contra las mujeres y las niñas representan una violación a los derechos humanos y fundamentales, parte de una desigualdad de poder estructural por sus roles de género, relaciones asimétricas de poder, y puede estar permeada también por elementos particulares de la relación entre la víctima y el agente (WHO, 2021; OPS, 2013). En otras palabras, no parte de la disyuntiva naturaleza/sexo, sino cultura/género.

<sup>1</sup> Algunos antecedentes descritos en el informe completo de investigación son IIDH, 2006; Carcedo y Sagot, 2002; Inamu, 2009; Sumegiv, 2009, 2014 y 2018 y Argüello, 2023.

Dicha violencia puede manifestarse en el ámbito público o privado. Asimismo, sin que implique una lista taxativa, puede ser física, sexual, psicológica, patrimonial, política, religiosa o gineco-obstétrica (Naciones Unidas, 1979; WHO, 2021; Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1994, CIDH, 2021b).

Por su parte, la violencia sexual alude a todo acto corporal o no con connotación sexual que realice el agente contra una o varias personas (u obligue a las personas a realizar, ver o soportar) sin que, por cualquier motivo, medie consentimiento. Sin que implique una lista taxativa, la ausencia de consentimiento puede deberse, entre otros motivos, al uso de fuerza física o violencia moral contra la víctima, también por el aprovechamiento vinculado a su edad, condición de salud, consumo voluntario o involuntario de sustancias o la relación de poder del agresor frente la víctima. La finalidad libidinosa del agente o la satisfacción de sus “deseos” no representa un criterio único para definir qué es violencia sexual (Peralta y Segura, 2023; Álvarez et al., 2021; Echeburua y Guerricaechevarría, 2021).

Para los fines de esta investigación, es necesario que los conceptos se refieran a delitos específicos, susceptibles de ser procesados judicialmente, pues se estudió la tutela efectiva de los derechos en casos de violencias contra las mujeres en el ámbito de la justicia penal. Basados en los conceptos teóricos definidos anteriormente, se escogieron ciertas figuras penales relacionadas de forma directa con el fenómeno de violencia contra las mujeres. Con este propósito, se identificó preliminarmente un total de 49 delitos, a los cuales se les aplicó tres filtros con base en los criterios de inclusión: la fusión de tipos de delitos y la priorización de criterios de víctima, incidencia y pena (para más detalles véase la metodología). Tras la aplicación de los filtros, se seleccionaron tres grupos de delitos, a saber: i) maltrato, ii) violación (violación, violación calificada y violación contra una mujer) y tentativa de violación, y iii) femicidio (femicidio y femicidio en otros contextos) y tentativa de femicidio.

La agrupación de femicidio comprende dos tipos penales. El primero corresponde al tipo penal de femicidio establecido en el artículo 21 de la LPVcM (n° 8589), vigente desde el 2007 y reformado en mayo del

2021. Esta figura sanciona a quien siendo o habiendo sido pareja sentimental de una mujer, le da muerte.

El segundo tipo penal de la agrupación es el femicidio ampliado, el cual está contemplado en el artículo 21 bis de la LPVcM. La introducción de este tipo penal, en el ordenamiento jurídico nacional en el año 2021, refleja que la violencia contra las mujeres no se da únicamente en el contexto de pareja, sino que reconoce el femicidio como figura más allá de lo jurídico; en otras palabras, implica matar a una mujer por el simple hecho de ser mujer.

El tipo penal de femicidio ampliado significa un paso significativo para plasmar en la legislación nacional que la violencia contra las mujeres va más allá de la violencia sufrida en el marco de las relaciones de pareja. Contempla aquellos casos en los cuales el femicida se haya aprovechado de una relación o vínculo de confianza, amistad, parentesco, autoridad o relación de poder que tuviera con la mujer víctima; o bien, cuando el hecho ocurre dentro de las relaciones familiares de consanguinidad o afinidad hasta tercer grado<sup>2</sup>. Además, este tipo penal tiene mayor adherencia a lo establecido en la *Convención de Belém do Pará*, instrumento jurídico internacional que obliga a los Estados firmantes, como Costa Rica, a sancionar de forma penal a las diferentes manifestaciones de violencia contra las mujeres.

### Áreas de riesgo de la tutela efectiva de derechos

El estudio se enfoca en el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, el cual se define como la facultad que tienen las personas de poseer mecanismos legales para garantizar el reconocimiento y protección de sus derechos, mediante una resolución adecuada y oportuna (Poder Judicial, 2021). En este marco interesa identificar áreas de riesgo de tutela efectiva de derechos en el acceso a la justicia. La tutela efectiva se define como “el libre acceso de todas las personas al sistema de administración de justicia, para obtener una resolución de fondo ajustada al marco legal vigente, que garantice el cumplimiento de los derechos ciudadanos o la defensa de un interés legítimo” (PEN, 2015). Asimismo, está vinculada al deber de debida diligencia reforzada<sup>3</sup> para casos de violencia contra las mujeres y delitos sexuales, según

<sup>2</sup> El procedimiento para la clasificación estadística de muertes violentas de mujeres como femicidios se realiza en la Subcomisión Interinstitucional para la Prevención del Femicidio; donde se analizan los casos y en conjunto determinan de manera definitiva la clasificación estadística. Esta Subcomisión está conformada por el Poder Judicial, el Subproceso de Estadística, la Fiscalía Adjunta de Género, el Organismo de Investigación Judicial, la Secretaría Técnica de Género y el Observatorio de Violencia de Género y Acceso a la Justicia; por el Poder Ejecutivo, el Instituto Nacional de las Mujeres, los Ministerios de Seguridad Pública, Salud, Educación y Justicia y Paz, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, el Patronato Nacional de la Infancia y la Organización No Gubernamental Cefemina

<sup>3</sup> Según la Corte IDH “los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1”; Cejil, 2010).

la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH 1987, 2006, 2009a, 2009b, 2010a, 2010b, 2012a, 2012b, 2014, 2018, 2021a, 2021b, 2022)<sup>4</sup>.

El riesgo de tutela efectiva de derechos refiere a una “situación en la que puede documentarse la existencia de una vulnerabilidad procesal que contraviene los principios de tutela estipulados en el marco normativo vigente. El riesgo debe entenderse como un potencial perjuicio o daño para las personas usuarias” (PEN, 2015). Para efectos de esta investigación, se identifican seis riesgos de tutela efectiva de derechos (cuadro 4.1).

La identificación de riesgos se realiza mediante una revisión exhaustiva de un conjunto de expedientes de violencia contra las mujeres. Se utilizó la técnica de muestreo de expedientes para lograr un nivel de datos desagregados (microdatos) y su cruce y procesamiento, que por ahora es imposible de alcanzar con las estadísticas judiciales oficiales.

En este capítulo, el *Informe Estado de la Justicia* presenta la síntesis de una investigación que caracterizó, con base en evidencia, la situación y capacidades actuales del sistema de justicia para tutelar de manera oportuna y efectiva los derechos en casos de delitos relacionados con violencia contra las mujeres, así como plantear oportunidades y medios de mejora para el cumplimiento de este propósito y la minimización de los riesgos de tutela efectiva. La investigación aplicada brindará insumos para mejorar la capacidad del sistema judicial de procesar efectivamente estos casos y contribuirá a un mejor entendimiento sobre el abordaje de estos desafíos.

### Amplio desarrollo de normativa asociada a las violencias contra las mujeres

Desde la década de 1990, Costa Rica desarrolló una normativa interna vinculada a la violencia contra las mujeres y las niñas en distintos ámbitos de la vida pública y privada. Desde el año 2007, el país cuenta con la LPVcM (n° 8589), la cual tipificó expresamente el femicidio. Su aprobación fue el resultado de largos procesos de lucha de organizaciones de mujeres por contar con una legislación especial en esta materia, atendiendo a su vez los mandatos de la Convención Belém Do Pará. Desde 1990 hasta la fecha, la Asamblea Legislativa ha aprobado diversas iniciativas que crean legislación o modifican la existente (figura 4.1).

La mayor visibilización de la violencia contra las mujeres se ha originado en una creciente cobertura mediática de noticias, especialmente de femicidios. No a todos los femicidios se les da cobertura mediática, ni mucho menos con un seguimiento sostenido de la prensa. En el período 2014-2023, se registraron 370 noticias sobre femicidios que refieren a 68 mujeres distintas. Sin embargo, en las estadísticas judiciales para este período se registran en total 238 femicidios (Calderón et al., 2024). Al presentar datos, los medios de comunicación pueden contribuir a reforzar o, por el contrario, evitar los estereotipos que fomentan este fenómeno. Ante esto, la manera de cubrir esta violencia debe ser incorporada como parte de las acciones de prevención de dicho tipo de delitos (Urcuyo, 2024a y 2024b; ONU Mujeres 2023; Cepaz, 2020).

---

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**COBERTURA MEDIÁTICA DE FEMICIDIOS**  
véase Calderón et al., 2024  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

El presente estudio se efectúa, pues, en una época en la cual, a diferencia de décadas atrás, el país ha posicionado el tema en la agenda pública y ha aprobado una legislación especializada, desde la cual se ha fortalecido la previsión normativa de la justicia penal para atender asuntos asociados a la violencia contra las mujeres. No obstante, más allá de la aprobación legislativa, resulta necesario estudiar la eficacia y efectividad de la aplicación de las normas. Para ello, este estudio se aproxima por medio de dos investigaciones empíricas destinadas a conocer, por un lado, el estado de las capacidades institucionales del Poder Judicial para la protección de las mujeres en situaciones de violencia; y, por otro, las estadísticas judiciales generadas como producto de estas leyes.

### Resultados de investigación

#### Capacidades institucionales del Poder Judicial en materia de violencia contra las mujeres no son proporcionales a su dinamismo normativo

El país desarrolló una normativa en materia penal especializada en sancionar las conductas relacionadas

---

<sup>4</sup> Sentencias de la Corte IDH en los casos Velásquez Rodríguez versus Honduras (1987); Penal Miguel Castro Castro versus Perú (2006); Ríos y otros versus Venezuela (2009); Fornerón e hija versus Argentina (2012); González y otras (“Campo Algodonero”) versus México (2009); Rosendo Cantú y otra versus México (2010); Atalia Ríffo y Niñas versus Chile (2012); Gelman versus Uruguay; Cabrera García y Montiel Flores versus México (2010); Veliz Franco y otros versus Guatemala (2014); Velásquez Paiz y otros versus Guatemala (2015); Favela Nova Brasília versus Brasil (2017); V. R. P., V. P. C. y otros versus Nicaragua (2018); Manuela y otros versus El Salvador (2021); Vicky Hernández y otras versus Honduras (2021); y Angulo Losada versus Bolivia (2022).

### ► Cuadro 4.1

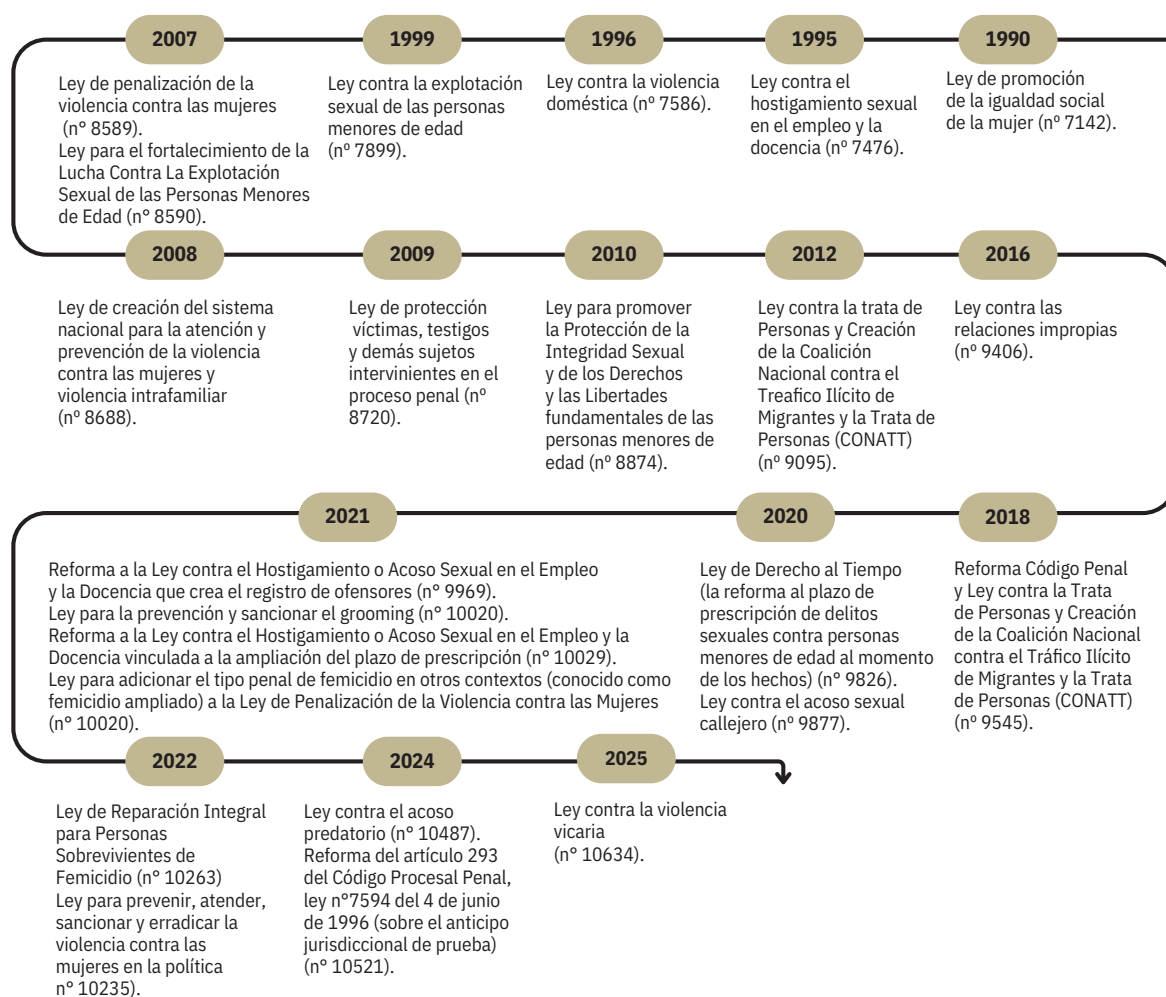
#### Riesgos, definición y método de estudio de la tutela efectiva de derechos

Riesgo identificado	Definición	Método de estudio
<b>Capacidades institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Respuesta diferenciada cuando interviene personal especializado.</li> <li>Cambio en el servicio judicial ante el esfuerzo de capacitar a su personal.</li> <li>Tecnicidad de las acusaciones y acciones civiles resarcitorias.</li> <li>Panorama completo de la debida diligencia reforzada.</li> </ul>	<b>Examen de:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las acusaciones y acciones civiles con determinación de tiempo, modo y lugar.</li> <li>La participación de fiscalías especializadas.</li> </ul>
<b>Acceso a la información</b>	<b>Información certera y oportuna:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Que las víctimas tengan acceso material a la información.</li> <li>Devolverles a las víctimas el poder de decisión sobre su proceso y proyecto de vida.</li> </ul>	<b>Indagación acerca de:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>La existencia o no de manifestación en la que la víctima asegura haber entendido y no tener dudas.</li> <li>Los tiempos de toma de denuncias.</li> <li>La notificación de actos oportunamente y a la persona correcta por el medio indicado.</li> <li>La gestión de apoyo legal privado.</li> <li>La información sobre ejercicio de derechos sexuales y reproductivos.</li> <li>El ejercicio o no de la querrela y la acción civil resarcitoria.</li> </ul>
<b>Labor probatoria</b>	<b>Abordaje oportuno de las investigaciones judiciales:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>La búsqueda exhaustiva.</li> <li>El agotamiento de líneas de investigación.</li> <li>La gestión de la totalidad de la prueba solicitada por las partes.</li> <li>La remisión de los expedientes al Juzgado Penal hasta que se finalice la etapa de investigación en su totalidad.</li> <li>La visualización del panorama general de la violencia en cada caso.</li> </ul>	<b>Registro de:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>La adecuación de los tipos de pruebas solicitadas.</li> <li>La participación o no de la víctima.</li> <li>La obtención de toda la prueba solicitada por las partes.</li> <li>El uso o no de anticipo jurisdiccional de prueba y de cámaras de Gesell.</li> </ul>
<b>Duración</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procesos judiciales con tiempos de respuesta extensos en detrimento de derechos de las víctimas y las personas imputadas.</li> <li>Pérdida de prueba o detrimento en su calidad.</li> <li>Tiempos que necesitan para denunciar.</li> </ul>	<b>Análisis de:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>La duración entre hechos y denuncias.</li> <li>El lapso de la etapa de investigación.</li> <li>Los tiempos para realizar la audiencia preliminar o el requerimiento fiscal.</li> <li>La duración de etapa de impugnación, contando el plazo que toman los despachos para remitir los expedientes al competente.</li> </ul>
<b>Revictimización en la labor judicial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliaciones o aclaraciones de denuncia.</li> <li>Pruebas psicológicas, psiquiátricas o de trabajo social sin objetivo determinado en el proceso o rutinarias.</li> <li>Necesidad de las víctimas de acudir a diversas instancias antes de llegar al despacho correspondiente y volver a practicar pruebas periciales.</li> <li>Uso de estereotipos de género en el litigio.</li> <li>Cambio constante de personal.</li> <li>Gestiones para que la víctima participe activamente del proceso sin temor de ver de nuevo al imputado.</li> <li>Materialización de acceso a derechos sexuales y reproductivos.</li> </ul>	<b>Determinación de:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>La existencia o no de ampliaciones de denuncias.</li> <li>La clase de preguntas en las pericias y quién las gestiona.</li> <li>Las declaraciones de incompetencia.</li> <li>La participación de las víctimas en el proceso.</li> <li>El cambio o no de persona fiscal a cargo del expediente y cuántas veces sucede por expediente.</li> </ul>
<b>Factores extrajudiciales</b>	Interseccionalidad y estigmatización.	<b>Indagación sobre:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>La relación entre víctima y agresor.</li> <li>Las características sociales y económicas de las víctimas.</li> <li>Las diferencias de edad.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Penal y la LPVCM.

### ► Diagrama 4.1

## Normativa sobre prevención, atención, sanción y reparación de las violencias contra las mujeres aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, según año de vigencia. 1990-2025



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ).

con la violencia contra las mujeres y los delitos sexuales. La aplicación de esos tipos penales recae en las instituciones encargadas de su aplicación, dentro de las cuales resalta el Poder Judicial por su papel fundamental.

Esta sección estudia las capacidades institucionales<sup>5</sup> de las diversas dependencias judiciales responsables del diseño, la aplicación, la ejecución y el cumplimiento de las medidas emitidas para proteger a las víctimas de violencia y delitos sexuales contra las mujeres.

La investigación se limitó al Poder Judicial, aunque la institucionalidad pública encargada del tema va más allá e involucra a todos los poderes del Estado. La documentación fue facilitada a partir de los documentos recopilados del Observatorio de Violencia de Género contra las mujeres. Esta plataforma contiene un inventario del accionar judicial e integra indicadores estadísticos de cada tipo de violencia. Sin embargo, en el proceso de investigación se logró comprobar que, en

<sup>5</sup> La literatura ha desarrollado diversas concepciones sobre la capacidad institucional, ejes para su análisis e indicadores para su evaluación (Rosas, 2019). Este concepto se define como “la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos” (Fukuda-Parr et al., 2002).

algunas ocasiones, la actualización y publicación de los datos difiere de las estadísticas que emiten otras instancias como el Ministerio Público. Este desafío no es exclusivo de la Secretaría Técnica, sino que se trata de un reto institucional del Poder Judicial en materia de integridad y de información estadística. No obstante, cuando se analiza la situación real de poblaciones vulnerables, como es el caso de la violencia contra las mujeres, dicha circunstancia complejiza más la atención y respuesta institucional oportuna y eficaz.

El estudio se concentró en identificar y compilar las medidas que las oficinas judiciales en materia de violencia contra las mujeres aplicaron entre el 2017 y el 2022. Para ello, se recopilieron todas las acciones realizadas por esas oficinas en esta materia y publicadas en los documentos oficiales de la Corte Plena, el Consejo Superior, la Comisión de la Jurisdicción Penal, la Comisión de Género, la Secretaría Técnica de Género, el Ministerio Público y la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito. Tras revisar 1.141 documentos, se contabilizaron 221 medidas en materia de violencia contra las mujeres durante el período mencionado.

El 75% de las medidas identificadas son de carácter interinstitucional. Esto significa que dichas medidas las ha aprobado el Poder Judicial en conjunto con otras instituciones, por lo que la gestión de estas intervenciones no reside exclusivamente en el órgano judicial y depende de la voluntad y el compromiso de otros entes gubernamentales para su avance y continuidad.

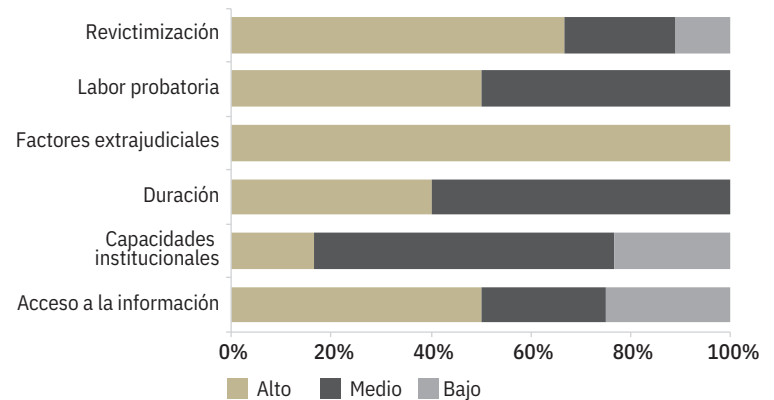
El análisis evidenció que las capacitaciones (35,3%), la atención a las personas usuarias (21,3%) y las campañas y materiales informativos (13,1%) son los tipos de medidas predominantes que pone en marcha el Poder Judicial para crear mayores capacidades de atención en los casos de violencia contra las mujeres. Estas medidas se llevan a cabo mediante sus distintos órganos auxiliares y despachos.

En esta investigación se efectuó un esfuerzo para asociar las medidas institucionales arriba comentadas con un tema sustantivo: ¿cómo se vinculan las medidas a los riesgos de tutela que enfrentan las víctimas? (definidos en la sección anterior de este documento). La mayoría de las medidas (198) se identifican con la categoría de “capacidades institucionales”, de las cuales 33 son de efecto alto; es decir, tienen un impacto directo y sostenido en el tiempo para la población usuaria (gráfico 4.1). Ahora bien, los otros cinco riesgos de tutela tienen en promedio 2,6 medidas asociadas con un alto efecto entre el 2017 y el 2022 (para más detalles véase la metodología sobre categorías y efecto de las medidas).

En un taller de consulta convocado para la revisión

► Gráfico 4.1

**Medidas judiciales<sup>a/</sup> realizadas por las instancias del Poder Judicial en materia de violencia contra las mujeres, según el efecto<sup>b/</sup> de la medida y sus posibles riesgos de tutela. 2017-2022 (porcentajes)**



a/ El total de medidas judiciales en materia de violencia contra las mujeres registrado es de 221.

b/ Alto: medidas con efectos directos sobre los derechos fundamentales de las personas y la provisión de servicios públicos. Por ejemplo: atención a personas usuarias y virtualización de trámites y servicios. Medio: medidas administrativas y operativas con efectos sobre las entidades y las personas funcionarias públicas. Por ejemplo: capacitaciones, gestión del personal y mesas de diálogo. Bajo: medidas administrativas con efectos no identificados. Por ejemplo: campañas, materiales informativos, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de medidas en materia de violencia contra las mujeres del PEN.

de esas medidas, las personas asociaron el éxito de su aplicación a determinadas funcionarias, lo cual coincide con las manifestaciones sobre el componente personalista del que dependen la asignación de recursos institucionales. Se mencionó que “*algunas medidas están desfasadas y obsoletas, pero no porque no hayan servido en su momento, sino porque hay personas que ya no son parte del Poder Judicial o ya no son del todo aplicables*”. En otras palabras, quienes participaron de esta sesión resaltaron que, en alguna medida, las capacidades institucionales se asocian a las personas que laboran en puestos clave y a su rol al emitir y aplicar las políticas en mención. No obstante, cuando estas personas dejan su cargo, la capacidad institucional se limita porque la medida o política no es posteriormente asumida ni cuenta con mecanismos administrativos de seguimiento y ejecución.

El hecho de que las autoridades, generalmente mujeres, sean responsables de ejecutar las disposiciones para proteger a las víctimas presenta un riesgo institucional que erosiona las capacidades institucionales para responder a este fenómeno.

Las capacidades institucionales son amplias cuando se trata de emitir medidas para la atención y respuesta de la violencia contra las mujeres; pero, si se profundiza en la capacidad de ejecutar y evaluar esas medidas, los datos reflejan una facultad más reducida en ese ámbito del Poder Judicial. Esto podría relacionarse con la ausencia de recursos humanos y financieros suficientes para poner en marcha las medidas desde un sentido estructural e integral más amplio. Sin embargo, no se cuenta con información presupuestaria con ese nivel de desagregación por políticas y proyectos.

### Múltiples instancias judiciales especializadas

El estudio identificó una estructura y organización institucional del Poder Judicial relacionada con la respuesta a la violencia contra las mujeres, incluyendo a varias instancias y dependencias en sus jerarquías. Las principales son: la Comisión de Género, la Subcomisión de seguimiento a la LPVcM, la Secretaría Técnica de Género y Acceso a la Justicia (la cual alberga al Observatorio de Violencia de Género contra las mujeres y Acceso a la Justicia), la Sección Especializada en violencia de género, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes del Organismo de Investigación Judicial, las Plataformas Integradas de Servicios de Atención a la Víctima (Pisav) y la Fiscalía Adjunta de Género y Delitos Sexuales; así como la participación en los comités locales para la atención inmediata y el seguimiento de casos de alto riesgo por violencia contra las mujeres (Clais).

En términos estructurales, el Poder Judicial cuenta con dos instancias de alto rango para la emisión de políticas específicas asociadas a la perspectiva de género, así como a la prevención y respuesta a la violencia contra las mujeres. La Comisión de Género, creada en el 2001, tiene a su cargo la emisión de los lineamientos necesarios para incorporar la perspectiva de género en las labores de la institución. Se apoya en la Secretaría Técnica de Género y Acceso a la Justicia para los procesos de seguimiento y verificación de cumplimiento. En la estructura organizacional, esta comisión es la instancia que puede alcanzar el mayor ámbito de espacios del Poder Judicial, considerando que sus medidas impactan a una buena parte del entramado institucional y reúne a representantes de diversos ámbitos que compone a la institución.

Por su parte, la creación de la Secretaría Técnica de Género y Acceso a la Justicia se produjo en el marco del segundo préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el proceso de modernización del Poder Judicial, que logró su consolidación permanente para ejecutar y brindar seguimiento a los acuerdos de la Corte Plena y la Comisión de Género

en esta materia. A pesar de que se trata de una dependencia con tres ejes de trabajo (área de género, área legal y observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia) y que la cantidad de medidas se ha incrementado con el paso del tiempo, esa dependencia se desempeña con una cantidad limitada de diez funcionarias para brindar apoyo a todas las instancias que conforman el Poder Judicial en los tres ejes de trabajo antes indicados.

En el funcionamiento de estas instancias, el Poder Judicial invierte recursos humanos, de infraestructura y financieros que se calculan en 76.941 millones de colones para el 2023, con tendencia creciente en los últimos años (Poder Judicial, 2024). Sin embargo, los datos disponibles resultan insuficientes para estudiar a profundidad las capacidades de cada una de estas iniciativas institucionales o interinstitucionales de las que forma parte del Poder Judicial.

---

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN EL PODER JUDICIAL

véase Segura, et al., 2025,  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

La falta de personal o de recursos económicos hace que sea materialmente imposible para cualquier instancia estatal cumplir su cometido, a pesar de cualquier esfuerzo de personas específicas. Es importante recordar que el planteamiento, creación, recaudación de recursos y ejecución de presupuestos públicos están íntimamente vinculados a cumplir con la materialización de los derechos fundamentales y humanos de la población, que el Estado no es un fin en sí mismo. Esta teoría se conoce como la Hacienda Pública en sentido dinámico (Catania, 2005).

Dentro de las obligaciones estatales, principalmente recogidas en la *Convención Belém do Pará* y que incluso tienen asidero constitucional nacional, se puede citar el hecho de que las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia, así como a la prevención, atención, sanción y reparación ante la violencia ejercida en su contra. Al tutelar la actividad financiera estatal, como bien jurídico intermedio, también se titula la materialización de los derechos fundamentales y humanos de la población (Segura, 2021).

### Espacios para la atención de las víctimas presentan desafíos de cobertura

El Poder Judicial cuenta con tres espacios principales para la atención y respuesta institucional de la

violencia contra las mujeres: la Plataforma Integrada de Servicios de Atención a la Víctima (Pisav), la Oficina de Defensa Civil de la Víctima (ODCV) y la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito (OAPVD).

Estas dependencias enfrentan desafíos para mejorar sus capacidades institucionales y así poder impactar en las circunstancias que enfrentan las víctimas. Uno de los principales retos es la descentralización territorial de los servicios, ya que las oficinas de estas dependencias son limitadas y no abarcan todo el territorio nacional.

Además, se requiere valorar la respuesta y el alcance de los servicios. Por ejemplo, en cuanto a la reparación patrimonial que asume la Oficina de Defensa Civil de la Víctima, los datos muestran que, de las 1.026 acciones civiles resarcitorias presentadas por la ODCV entre el 2015 y el 2022, solo 238 fueron declaradas con lugar. En otras palabras, solo se alcanzó un 23% de respuesta satisfactoria para las víctimas mujeres que así lo solicitaron en este período.

Finalmente, en los talleres realizados para este estudio, las personas participantes coincidieron en la necesidad de que el Poder Judicial cuente con una instancia especializada para la representación legal gratuita de las víctimas. Esta medida se considera necesaria y beneficiaría particularmente a las víctimas con escasos recursos económicos, dado que la persona imputada cuenta con la Defensa Pública pero la víctima no tiene representación legal gratuita. La Dirección de Planificación estimó la necesidad de agregar 20 plazas a la Defensa Pública para abordar este tema, lo cual tendría un costo aproximado de 1.053 millones de colones en el 2022 (Poder Judicial, 2022b).

Desde el año 2008, se cuenta con una instancia especializada como la Fiscalía Adjunta de Género. Un 29,7% de las oficinas del Ministerio Público tienen una persona nombrada exclusivamente para conocer sobre violencia contra las mujeres y la mitad de las fiscalías territoriales cuenta con una persona fiscal auxiliar nombrada para este tipo de casos. Dado que los asuntos de violencia sexual y penalización de la violencia contra las mujeres pueden ser conocidos tanto en la Fiscalía Adjunta de Género como en cualquier fiscalía territorial, de flagrancia y del Pisav, no es posible tener un dato fidedigno de la cantidad de expedientes ingresados o terminados por persona fiscal entre el 2019 y el 2022 en estas materias.

En el taller de consulta, diferentes sectores coincidieron en el hecho de que las medidas institucionales en muchas ocasiones distan de las necesidades reales que enfrentan las víctimas. Esta multiplicidad de factores parece estar distanciando a las víctimas respecto

de la efectividad de las medidas diseñadas para atender sus necesidades.

La información de carácter cualitativo recopilada en las manifestaciones del taller concluye en la importancia de considerar un enfoque interseccional de las diferentes poblaciones de mujeres y las garantías dadas para el acceso a la justicia. Este aspecto lo encuentran en su mayoría a través de organizaciones sociales y espacios de la sociedad civil que brindan acompañamiento a las víctimas, pero no necesariamente en las medidas que presta el Poder Judicial a estas poblaciones.

Algunos de esos aspectos incluyen la forma en la que las víctimas acceden, gracias a organizaciones sociales y entidades externas, a una comprensión del lenguaje aplicable en los procesos. Por ejemplo, algunas víctimas desconocen lo que representa e implica una querrela (una acusación privada); como resultado, en el Ministerio Público se consigna un “no” en el espacio correspondiente a la indicación sobre si la víctima procederá con la querrela. No obstante, esa falencia del sistema llega a ser atendida cuando la víctima se acerca a otros tipos de espacios en donde le brindan una mejor comprensión del término legal y del proceso penal en general.

Frente a las garantías, los derechos y los compromisos a los que se encuentra obligado el Estado desde el plano constitucional y convencional, se destacó la necesidad de prever acceso a una representación legal gratuita para las víctimas, que tenga la posibilidad de querrelar los casos, más allá del rol del Ministerio Público.

A pesar de que algunas de las medidas institucionales fueron reafirmadas como necesarias y efectivas, muchas de ellas presentan obsolescencia, falencias en su implementación, seguimiento y supervisión. Las personas participantes en las diversas fases de este estudio coincidieron en la necesidad de que las medidas institucionales tomen como punto de partida las realidades y experiencias que enfrentan las víctimas cuando se acercan a buscar respuestas de la institucionalidad judicial.

En resumen, las instancias y dependencias responsables en materia de violencia contra las mujeres reflejan la evolución del Poder Judicial. Como cualquier política pública, requiere una actualización y la valoración de sus resultados. En particular, se ha señalado como un vacío el abordaje, atención y posicionamiento prioritario de las víctimas, para que sus procesos puedan superar los obstáculos que actualmente existen en materia de acceso y calidad a los servicios integrales.

### Estadísticas judiciales evidencian que las mujeres víctimas acuden masivamente al Poder Judicial

Según lo demuestran las estadísticas, la vía judicial

es un acceso relevante para las mujeres víctimas que acuden a interponer denuncias cada año. Dentro del ordenamiento nacional, los tribunales son la única forma de garantizar los derechos violentados de estas víctimas, cuando otras instituciones y herramientas de prevención han fallado, como la denuncia administrativa en el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) u otros mecanismos similares. Sin embargo, el acceso a presentar una denuncia judicial es el primer paso de un complejo proceso judicial, del que se esperan las máximas garantías de tutela efectiva de derechos, entendida como el libre acceso a la justicia, para obtener una resolución de fondo ajustada al marco legal vigente, que garantice la aplicabilidad de los derechos de la ciudadanía o la defensa de un interés legítimo (PEN, 2022).

Las estadísticas de violencia contra las mujeres ayudan a entender y abordar esta problemática. A partir de los datos de las denuncias se identifica el alcance, los lugares de alto riesgo, el tipo de violencia, los factores de riesgo asociados, patrones y evolución del problema. El Poder Judicial registra los delitos relacionados con la violencia contra las mujeres en varias de sus plataformas estadísticas, principalmente en el Observatorio de Violencia contra las Mujeres. En esta sección se presenta un panorama de las estadísticas judiciales de un conjunto de los delitos relacionados con violencia de género, de tal forma que se pueda documentar el volumen y comportamiento de estos casos en el tiempo y territorio.

La principal fuente de información utilizada en este capítulo se generó a partir de la información de la base de datos<sup>6</sup> de delitos de violencia contra las mujeres, tiene un total de 56.421 registros de expedientes cerrados<sup>7</sup> en los años 2019 y 2022, distribuidos en 44.117 registros para juzgados penales, 9.828 para tribunales penales, 1.786 para tribunales de apelación y 690 para los procesos tramitados ante la Sala de Casación Penal. Se incorporan los delitos sexuales previstos en el Código Penal y los delitos de la LPVcM, para un total de 12 tipos penales más frecuentes y de mayor impacto mediático: violación, femicidio, violación agravada y calificada, femicidio en otros contextos, abusos sexuales contra personas menores de edad e incapaces, violación contra una mujer, abusos sexuales contra personas mayores de edad, maltrato, tentativa de abusos sexuales contra personas mayores de edad e incumplimiento

de una medida de protección; relaciones sexuales con persona menor de edad, trata de personas con fines de embarazo forzado, aborto forzado y la ejecución de cualquier forma de explotación sexual.

La información presentada en los próximos apartados se ha separado según el tipo de delito, tipo de resolución y lugar, con el fin de profundizar en las estadísticas más allá de los promedios nacionales que invisibilizan estos matices.

### Principales delitos relacionados con violencia contra la mujer acumulan casi el 20% de los casos en materia penal

La magnitud del problema de violencia contra las mujeres es considerable porque afecta potencialmente a la mitad de la población durante todo su ciclo de vida, y además por sus altos volúmenes estadísticos. La incidencia de estos delitos es alta y ha aumentado constantemente cada año desde el 2009. Otro aspecto relevante es que su trámite judicial se canaliza mediante diversas vías según la conducta ocasionada en perjuicio de la víctima. Por ejemplo, la estructura institucional para atender a la violencia doméstica es distinta de la que atiende casos de delitos como violación y femicidio. Aunque en la práctica el comportamiento de la violencia contra las mujeres se interrelaciona entre esos ámbitos jurisdiccionales, en este proceso de investigación se destacó que hay poca articulación institucional para enfrentar al problema en su totalidad.

Solamente en el 2022, ingresaron 34.637 denuncias por delitos sexuales y LPcVM al Ministerio Público. Si a esta estadística se suma la jurisdicción de violencia doméstica, estos casos alcanzan más de 80.000 por año. Los datos reflejan que en el país existe un volumen considerable de asuntos relacionados con este tipo de conductas en perjuicio de las mujeres. Además, tal como se expuso en la introducción del capítulo, podría existir un nivel de subregistro correspondiente a las víctimas que no denuncian.

La materia penal ocupa el segundo lugar de mayor tamaño en el Poder Judicial, solamente superada por la jurisdicción de cobros. En el 2022, los nuevos casos que ingresaron en materia penal (entrada neta) representaron el 23% del total recibidos por las catorce materias que este Poder atiende. La asignación de recursos a la materia penal asciende a un 60% del presu-

<sup>6</sup> Se construyó a partir de una solicitud de información del PEN, respondida en el oficio 680-PLA-ES-2023, que corresponde al listado de expedientes de violencia contra las mujeres que se encuentren terminados o cerrados en los años 2019 y 2022 en todos los despachos jurisdiccionales de la materia penal en el país, en doce delitos seleccionados. Esta solicitud fue necesaria dado que las estadísticas disponibles en línea no permiten hacer cruces por ejemplo de lugar, tipo de resolución y tipo de delito, ni tienen trazabilidad de los casos.

<sup>7</sup> Un caso terminado no significa que concluyó el proceso judicial, si no que la oficina encargada del caso "lo cerró" en el trámite que a ellos compete y lo traslada a la siguiente etapa, es un cierre estadístico para contabilizarlo en sus indicadores de gestión de cada oficina. Por ejemplo, un caso cerrado en una fiscalía es un expediente al cual se le trasladó al juzgado penal (sección de metodología).

► Cuadro 4.2

**Total de expedientes relacionados a delitos de violencia contra las mujeres del total de expedientes en la materia penal<sup>a/</sup>**

Tipos de expedientes	2019	2022
Expedientes terminados correspondientes a delitos sexuales y LPVcM (grupo de 14 delitos seleccionados)	27.566	26.379
Expedientes terminados en materia penal correspondientes a otros delitos	126.200	133.888
<b>Total</b>	<b>153.766</b>	<b>160.267</b>

a/ Incluye despachos del Juzgado Penal (ordinario, flagrancia y turno extraordinario) y del Tribunal Penal (ordinario y flagrancia).

No incluye expedientes del Juzgado de Ejecución de la Pena.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2023d.

puesto total del Poder Judicial, tomando en cuenta el funcionamiento de los órganos auxiliares (cuadro 4.2).

En el estudio se seleccionaron los años 2019 y 2022 como períodos de referencia para conocer si existieron diferencias institucionales antes y después de la pandemia en esta materia. Según la base de datos de casos terminados del PEN, en el 2019 los delitos asociados a LPVcM y delitos sexuales resueltos en juzgados y tribunales penales representaron casi una quinta parte de todos los expedientes terminados en materia penal (18%). Para el 2022 esta cifra se redujo a un 16%.

Al centrarse en la forma de resolución de los 14 tipos penales más frecuentes de violencia contra las mujeres, para los años 2019 y 2022, se observa que no todos los expedientes que ingresan a la Fiscalía tienen una resolución de los tribunales penales. Los datos de este conjunto de delitos muestran que, en la instancia de Juzgado Penal, solo sobrepasa esta condición un 13,6% de los expedientes terminados para el subproceso de estadística en fiscalía en el 2019 y con una pequeña reducción en el 2022.

**13% de las denuncias asociadas a violencia contra las mujeres terminan en juicio**

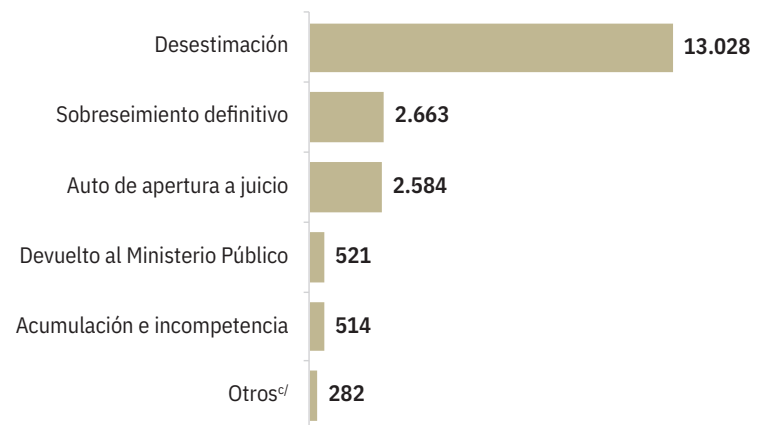
Para el 2019 y el 2022, en los delitos seleccionados como prioritarios para este estudio, las fiscalías terminaron 23.587 expedientes. De estos, los juzgados solo registran 13% con apertura a juicio. La mayoría de los casos no superan la etapa preliminar, en un 80% se concluyó en desestimaciones y sobreseimiento definitivo (gráfico 4.2).

El Ministerio Público está dividido en 74 oficinas: 42 fiscalías territoriales, 14 fiscalías especializadas, 14 fiscalías de flagrancia y 4 fiscalías de la Plataforma Integrada de Servicios de Atención a la Víctima (PISAV). El Ministerio Público cuenta con una oficina especializada en casos de violencia de género, denominada Fiscalía Adjunta de Género.

Estadísticamente, estas fiscalías reportan un caso

► Gráfico 4.2

**Juzgado Penal: expedientes terminados para delitos seleccionados<sup>a/b/</sup> de violencia contra las mujeres, según tipo de terminación. 2019 y 2022**



a/ Incluye los delitos de femicidio, maltrato, tentativa de femicidio, tentativa de violación, violación, violación agravada, violación calificada y violación contra una mujer.

b/ El total de expedientes relacionados con los delitos seleccionados que tuvieron una terminación en el Juzgado Penal es de 19.592. El total de expedientes en la base de datos es de 56.421 e incluye las 12 disposiciones normativas especificadas en la metodología.

c/ Incluye las terminaciones por sobreseimientos orales, procedimiento especial abreviado, criterio de oportunidad, sobreseimiento provisional, rebeldía, remisión a justicia restaurativa y conciliación, y otros.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2020a y 2023d.

como terminado cuando se presenta al juzgado penal con las solicitudes de cierre previo a juicio, que pueden ser:

- Auto de apertura a juicio: continúa el proceso hacia la etapa de juicio en los tribunales penales.

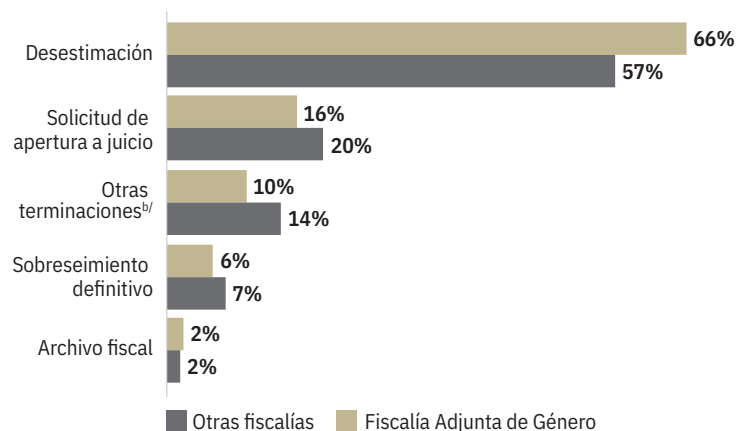
- Archivo fiscal: no se logra identificar a un imputado.
- Desestimación: la denuncia no constituye un delito tipificado, no hay suficiente prueba, la fiscalía no puede proceder por algún impedimento legal.
- Sobreseimiento definitivo o provisional: no hay certeza de que hubo delito, de que lo cometió el sospechoso, de que la conducta encaje con el tipo penal solicitado o, bien, se venció el plazo legal para procesar la causa. Es definitivo cuando se cierra el caso, y provisional cuando no concluye el proceso y puede ser reabierto ante nuevos desarrollos o evidencias.

Según el modelo penal del país, la etapa preliminar actúa como un primer filtro para los casos de violencia contra las mujeres, al cual no sobreviven la mayoría; es decir, no logran pasar a la siguiente etapa procesal. Además, la Fiscalía Adjunta de Género no presenta mejores resultados debido a su especialización, más bien se acusan menos casos que en las fiscalías no especializadas.

En general, las fiscalías territoriales logran que los juzgados penales de la localidad eleven más procesos a juicio que aquellos tramitados por la Fiscalía Adjunta de Género en San José. Para el año 2022, el 20% fueron elevados a la siguiente etapa con una solicitud de apertura a juicio. En contraste, el dato desciende a 16% si se analiza el mismo aspecto para la Fiscalía Adjunta de Género.

### ► Gráfico 4.3

#### Requisitorias fiscales concluidas<sup>a/</sup>, según terminación por tipo de Fiscalía. 2022



a/ El total de requisitorias fiscales terminadas en el 2022 es de 38.598.

b/ Incluye las terminaciones de remisión a otro despacho, remisión a justicia restaurativa, acumulación y otros.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2023a.

Esto quiere decir que, para la materia específica de la violencia contra las mujeres, existen retos y desafíos para obtener resultados más efectivos desde las oficinas especializadas en materia de género como es el caso de la Fiscalía Adjunta. Según se observa en los datos disponibles, para el año 2022, la Fiscalía de Género solicitó más desestimaciones y gestionó más archivos que las otras fiscalías (gráfico 4.3).

Este hallazgo muestra que, para la etapa preparatoria de la persecución penal y la investigación del proceso, la especialización de una dependencia en el Ministerio Público como lo es la Fiscalía Adjunta de Género presentó dificultades para mejorar las tasas de apertura a juicio en su circulante durante el período en estudio.

#### 13% de expedientes terminados con solicitud de sobreseimiento por violencia sexual prescribieron

Para efectos de este estudio, se analizaron con particular atención los sobreseimientos que solicitó la Fiscalía. Estos pueden ser provisionales o definitivos. En Costa Rica, se pueden requerir por diversos motivos que justifican una terminación del proceso distinta a la de elevación del caso a juicio, como ocurre con la prescripción, suspensión del proceso por período de prueba, muerte del imputado, entre otros.

Con los datos del Ministerio Público, se profundizó en los motivos por los cuales las fiscalías solicitaron los sobreseimientos de procesos asociados a la LPVcM y delitos sexuales del Código Penal. Lo anterior fue suministrado solo para los casos cerrados del año 2022.

La mayoría de las veces la solicitud del fiscal de sobreseer un caso se fundamenta en la ausencia o falta de prueba. De un total de 2.720 casos vinculados a la LPVcM y delitos sexuales en el año bajo análisis, la Fiscalía fundamentó la requisitoria de sobreseimiento por falta de pruebas en 2.172 expedientes, más de siete de cada diez (gráfico 4.4). Este aspecto no representa necesariamente que el imputado sea inocente, sino que las capacidades institucionales y las particularidades específicas del proceso de investigación no permitieron contar con suficientes elementos de prueba para dar continuidad a la solicitud de apertura a juicio.

Una alerta relevante es la de sobreseimientos debido a la prescripción en caso de delitos sexuales. Según los datos disponibles, 123 expedientes se cerraron por sobreseimiento definitivo conforme a las disposiciones de prescripción. Esto significa que el expediente no fue atendido dentro del plazo legal necesario para solicitar la apertura a juicio; y, por el contrario, debió solicitarse la prescripción al superarse el tiempo para continuar con el proceso.

A pesar de que esta prescripción representa un

número reducido con respecto al total, este tipo de terminación implica un riesgo de tutela efectiva de derechos para las víctimas, pues por la dilación del sistema no obtuvieron acceso a la justicia. Aunado a lo anterior, los datos muestran un incremento en las solicitudes de sobreseimiento por extinción de la acción penal.

En resumen, los datos evidencian que la mayoría de los casos de violencia contra las mujeres canalizados a través del Ministerio Público no concluyen la etapa preparatoria con una acusación.

### Cerca de la mitad de los casos en etapa de juicio cierran en una absolutoria

Del total de casos de violencia contra las mujeres, el Juzgado Penal dicta un auto de apertura a juicio en el 13%. Del total de casos que la Fiscalía envió a juzgados, el 39,1% recibe una sentencia absolutoria al llegar al Tribunal Penal, el 26,5% es condenado y el 4,5% llega a un procedimiento especial abreviado (gráfico 4.5). Además, resulta interesante que un 16% de los casos se registran con sobreseimientos definitivos, lo cual puede implicar un riesgo de tutela por prescripción de causas.

Cabe señalar que la LPcVM establece la pena de cumplimiento de instrucciones como alternativa sancionadora en los casos de imputados primarios o cuando la víctima no esté en riesgo. En el 2022, se otorgaron únicamente 93 penas alternativas y se desconoce a cuáles hace referencia y si corresponden a los programas dispuestos en dicha ley (recuadro 4.1; Salazar, 2024).

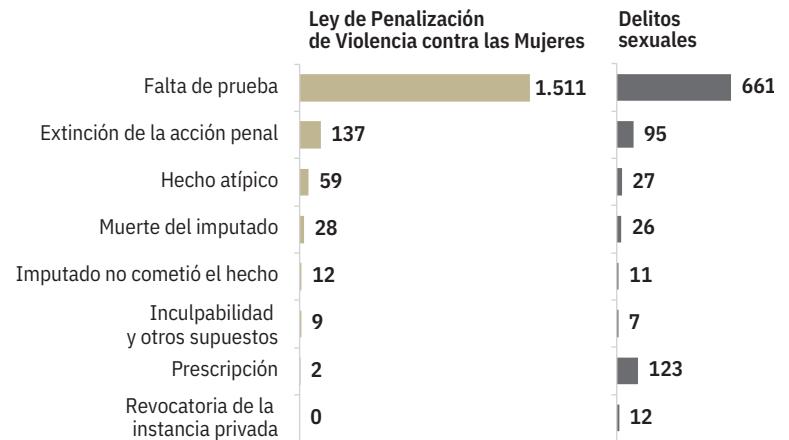
Por otra parte, los datos permiten identificar cuál conducta delictiva consume mayor trabajo de los tribunales penales. Al hacer un análisis a profundidad de los expedientes terminados se logró identificar que la principal causa corresponde a situaciones en las que se accionó el sistema penal por incumplimiento de una medida de protección. Los abusos sexuales y los casos de maltrato ocupan una importante cantidad de trabajo de este tipo de despachos judiciales.

### Delitos relacionados con violación son los que más tardan en atenderse

La duración de los procesos judiciales en casos de delitos sexuales es, en promedio, superior a 4.000 días. El delito de tentativa de violación es el que más tarda en ser atendido por los juzgados y los tribunales penales, pues su duración suma un promedio de 4.383 días entre ambas instancias. Esto significa que, desde el momento en que se presenta la acusación ante el Juzgado y hasta el acto de resolución final del caso por un Tribunal Penal, transcurren aproximadamente 12 años. Los datos muestran que hay más similitudes que diferencias con respecto a la duración promedio

Gráfico 4.4

### Fiscalía: expedientes terminados<sup>a/ b/</sup> en materia de violencia contra las mujeres por sobreseimiento, según tipo de terminación y familia de delitos. 2022



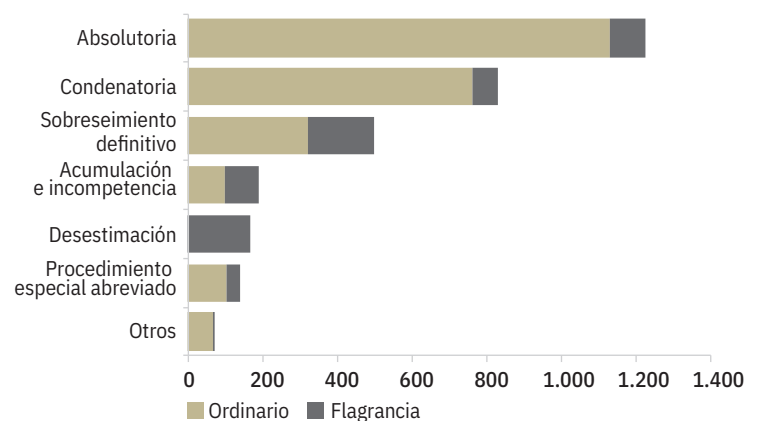
a/ Incluye todos los casos terminados de las familias de delitos sexuales y Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres.

b/ El total de expedientes relacionados con la violencia contra las mujeres que terminaron en el Ministerio Público por sobreseimiento es de 2.720. El total de expedientes incluidos en la base de datos es de 37.101.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de estadísticas judiciales en materia de violencia contra las mujeres del PEN.

Gráfico 4.5

### Tribunal penal: expedientes terminados para delitos seleccionados<sup>a/ b/</sup> en materia de violencia contra las mujeres, según resultado de juicio por tipo de terminación. 2019 y 2022



a/ Incluye los delitos de femicidio, maltrato, tentativa de femicidio, tentativa de violación, violación, violación agravada, violación calificada y violación contra una mujer.

b/ El total de expedientes relacionados con los delitos seleccionados que tuvieron una terminación en el Tribunal Penal es de 3.129. El total de expedientes en la base de datos es de 56.421 e incluye las 12 disposiciones normativas especificadas en la metodología.

c/ Incluye las terminaciones por devolución del expediente sin resolución, fundamentación de pena resuelta, remisión a justicia restaurativa o conciliación, y otros.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de estadísticas judiciales en materia de violencia contra las mujeres del PEN.

### ▮ Recuadro 4.1

## Violencia de género y femicidios en Costa Rica. La intervención del hombre: una estrategia pendiente para erradicar la violencia contra la mujer

Costa Rica tiene la imperiosa necesidad de desarrollar programas terapéuticos especializados para ofensores por violencia contra la mujer. Además, se requiere formular y operacionalizar un sistema para ejecutar las penas alternativas dispuestas en la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer (LPcVM), como una estrategia fundamental para prevenir y eliminar la violencia.

El origen de la violencia contra las mujeres está asociado a la identidad de género de la sociedad patriarcal, lo cual quiere decir que se desarrolla debido a procesos de socialización que pueden ser modificados, a patrones cognitivos y emocionales que pueden reeducarse. Por ello, los programas o procesos terapéuticos especializados para ofensores son indispensables para dar a los hombres herramientas de comportamiento que los alejen de la violencia, y se considera la alternativa más beneficiosa para detener la violencia contra la mujer, al incidir en las creencias, valores, roles, estereotipos y costumbres que promueven y legitiman la violencia contra la mujer, así como desmontar el machismo y la masculinidad hegemónica propiciada por el sistema patriarcal.

La LPcVM tuvo la novedad, acorde con los sistemas penales modernos, de establecer sanciones alternativas a la pena de prisión. Este tipo de pena es la principal sanción por delitos tipificados en la LPcVM; no obstante, el juez podrá sustituirla por la condena de cumplimiento de instrucciones (necesariamente), junto a otra pena alternativa, sea la detención de fin de semana o el servicio de utilidad pública. La sustitución puede darse en dos momentos procesales, cuando el hombre sentenciado sea primario en delitos de violencia contra la mujer y se determine, de forma razonable, que, con ello, no está en riesgo la vida o la integridad de la víctima o que esta no sea perjudicada en el ejercicio de otros derechos. Dentro de las órdenes previstas por la Ley para imponer al hombre sentenciado, al sustituir la pena de prisión por las penas alternativas reguladas en la LPcVM, está la pena de cumplimiento de instrucciones, la cual consiste en someter al agresor sentenciado a un programa especializado para ofensores, orientado a controlar las conductas violentas y a tratamientos completos, psicológicos y psiquiátricos, sin embargo, su uso ha sido exiguo.

A partir de la información estadísticas disponible, se comprobó que las personas juzgadas ante la condena por penas iguales o menores de tres años por delitos de la LPcVM, en personas primarias, otorgaban el beneficio de ejecución condicional, y no penas alternativas. En el 2022, de 1.028 personas condenadas por la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, se otorgaron 553 beneficios de ejecución condicional de la pena y 93 penas alternativas. Aunado a que se desconoce, por la falta de variables en la clasificación de la información, a cuáles sanciones alternativas se hace referencia en las estadísticas o si corresponden a las dispuestas por la LPcVM.

El artículo 16 de la LPcVM establece que, para los efectos de la pena de seguimiento de instrucciones, específicamente el sometimiento del condenado a un programa especializado para ofensores, orientado al control de conductas violentas y tratamientos completos, psicológicos y psiquiátricos, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) y el Ministerio de Justicia deben enviar a la Corte Suprema de Justicia, cada año, la lista de instituciones acreditadas, públicas y privadas, a las cuales la autoridad judicial competente podrá remitir para el cumplimiento de esta pena. Los gastos por esos tratamientos corren según la disposición legal a cargo del Estado, salvo si la persona condenada cuenta con recursos suficientes para sufragarlos.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 20 de la LPcVM, el Ministerio de Seguridad Pública, el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia y Paz son las instituciones responsables de formular y operar el sistema de ejecución de las penas alternativas contempladas en la Ley y convendrán en destinar recursos humanos y presupuesto suficiente para cumplir con esta función. Después de 17 años de vigencia de la Ley, no existen programas acreditados para ofrecer tratamientos especializados para ofensores, conforme a los parámetros del Sistema de Acreditación para la Atención de Ofensores (SAPAO), creado por el Inamu. Dos organizaciones fueron acreditadas en diciembre del 2015, pero no existió una institución pública responsable del pago de los programas, por lo que, una vez vencido el período, no continuaron con el proceso de reacreditación, debido a la falta de presupuesto para el pago de los programas y la casi nula remisión de ofensores sentenciados con penas alternativas. El uso de las penas alternativas ha sido mínimo desde la vigencia de la LPcVM y se ha asumido ligeramente la responsabilidad de las instituciones del Estado llamadas a cumplir con estos objetivos, pese a su relación directa con las circunstancias que legitiman y exacerbaban la violencia contra la mujer; como lo es la necesidad de desmontar patrones culturales y reeducar a la población, así como el tratamiento de adicciones que es otra instrucción prevista por el artículo 16 de la LPcVM.

Desde el año 2013, en el *Informe Final de la Investigación sobre nudos críticos para el acceso efectivo y oportuno de las mujeres a la justicia penal en el marco de la aplicación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres*, se identificó –como nudo crítico en la fase de juicio–, la poca o casi inexistente aplicación de las penas alternativas de la LPcVM. En esta materia, 17 años después, la aplicación y cumplimiento de dicha ley siguen siendo penas alternativas, así como los beneficios que, de acuerdo con la teoría de género y los fines de la pena, en especial el de resocialización, podrían obtenerse al aplicar la pena de cumplimiento de instrucciones, en conjunto con las demás penas sustitutivas reguladas en esta Ley.

Fuente: Salazar, 2024.

en días de estos expedientes para el proceso de la fase intermedia y la de juicio (gráfico 4.6).

Por su parte, los expedientes que se tramitan en menor tiempo son los de trata de personas para explotación sexual, con un promedio de 138 días entre ambas fases del proceso penal (Juzgado y Tribunal). Por su parte, algunos delitos presentan diferencias importantes entre ambas fases; por ejemplo, este es el caso de la tentativa de relación sexual con menor de edad o incapaz, tiene una duración promedio de 180 días en la instancia del Juzgado Penal, pero asciende a 2.729 días su tramitación en la instancia de Tribunal Penal.

Tomando como referencia el caso del delito de violación, este tipo penal tiene una duración promedio de 154 días en los juzgados penales, 936 días a nivel de tribunales penales y, en la fase recursiva, 87 días en el Tribunal de Apelación de Sentencia Penal y de 121 días en la Sala de Casación Penal. Esto representa un total de 3,6 años para que el expediente vinculado a esta conducta penal sea resuelto en las fases preliminar, de juicio y recursiva.

Como se observa, para los delitos sexuales existe un promedio de días de tramitación más bajo en la fase recursiva, con respecto a la de juicio y a la preliminar. El plazo más amplio en la apelación corresponde a la violación agravada, con una duración de 2.589 días; en el caso de la casación, el plazo más extenso le corresponde a la conducta de relaciones sexuales con menores de edad, con un promedio de 154 días.

### Duración de expedientes de delitos sexuales es mayor en la fase de juzgados

El segundo análisis efectuado al caso de los delitos sexuales establecidos en el Código Penal corresponde a la duración promedio en cantidad de días, según el tipo de despacho y el circuito judicial para la fase preliminar y la de juicio.

En el caso de los delitos sexuales, el rango de duración a nivel de Juzgado Penal varía entre los 49 y los 213 días en todos los circuitos judiciales. Por su parte, el rango para la fase de juicio se encuentra entre 339 y 1.441 días entre todos los circuitos. Existen diferencias entre los circuitos judiciales que podrían ocasionar una respuesta distinta según la ubicación del expediente. Si un caso se canaliza mediante el Circuito Judicial de la Zona Sur, entre ambas fases, podría sumar un total de 1.177 días; mientras que, si un expediente es tramitado en el I Circuito Judicial de la Zona Atlántica, el plazo promedio es de casi 1.200 días. Esto es importante porque refleja que existen respuestas diferenciadas debido al territorio por parte de la justicia penal en el caso de los delitos sexuales.

### Gráfico 4.6

**Delitos sexuales: duración promedio de los expedientes terminados<sup>a/ b/</sup> en materia de violencia contra las mujeres, según delito por tipo de despacho. 2019 y 2022<sup>c/</sup> (días)**

Delito	Ente			
	Juzgado penal	Sala Tercera	Tribunal de Apelación	Tribunal Penal
Tentativa de violación	1.380			3.003
Tentativa de relación sexual con menor de edad	180			2.729
Violación calificada	708		11	1.924
Violación agravada	47		2.589	
Tentativa de abuso sexual contra menor de edad	308		189	1.566
Tentativa de abuso sexual contra mayor de edad	195			1.485
Violación	154	121	87	936
Abusos sexuales contra menores de edad	129	126	136	905
Abusos sexuales contra persona mayor de edad	152	136	124	742
Tentativa de relaciones sexuales remuneradas	59	154	132	694
Trata de explotación sexual	413			
	78	24	11	60

Cantidad	
11	3.003

a/ Los datos excluyen expedientes del Tribunal Penal de Flagrancia y aquellos con duraciones negativas.

b/ El total de expedientes correspondientes a la familia de delitos sexuales incluidos en la visualización es de 23.991. El total de expedientes acuñados en la base de datos es de 56.421 e incluye las 12 disposiciones normativas especificadas en la metodología.

c/ Se calcula la duración promedio de los expedientes terminados y acumulados en el 2019 y el 2022.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de estadísticas judiciales en materia de violencia contra las mujeres del PEN.

### Incumplimiento de medidas de protección es lo que más tarda en ser atendido

En este caso, el análisis de la información se circunscribe a aquellos tipos penales de la LPVcM para los cuales había datos y registros disponibles en el insumo estadístico facilitado por la Dirección de Planificación (680-PLA-ES-2023).

La información se categorizó entre las fases del proceso penal para estos delitos específicos; de tal modo que es posible visualizar las comparaciones entre la preliminar y la de juicio, con respecto a la recursiva ante el Tribunal de Apelación de Sentencia Penal y la Sala de Casación Penal.

El incumplimiento de medidas de protección es la conducta que más tarda en ser atendida por los juzgados y los tribunales penales, acumula un promedio de 648 días entre ambas instancias. Esto implica que, en promedio, desde el momento en que se presenta la acusación ante el Juzgado hasta que el acto es finalmente

resuelto por un Tribunal Penal, transcurre poco menos de dos años. El delito de más celeridad de tramitación es el de maltrato, pues suma un total de 507 días en promedio, entre ambas etapas del proceso penal.

Algunos delitos presentan diferenciaciones importantes entre ambas fases; este es el caso del tipo penal de violación contra una mujer, con una duración aproximada de 86 días en el Juzgado, aunque su duración se aumenta a nivel de Tribunal Penal con un promedio de 516 días.

Si se toma como referencia el caso del delito de femicidio, este tipo penal presenta una duración promedio de 142 días en los juzgados penales, 509 en tribunales penales; y, en la fase recursiva, presenta una duración promedio de 43 días en el Tribunal de Apelación de Sentencia Penal y de 128 días en la Sala de Casación Penal. Esto representa un promedio de 823

días, es decir, más de dos años, para que el expediente vinculado a esta conducta penal sea resuelto en la etapa intermedia, de juicio y recursiva.

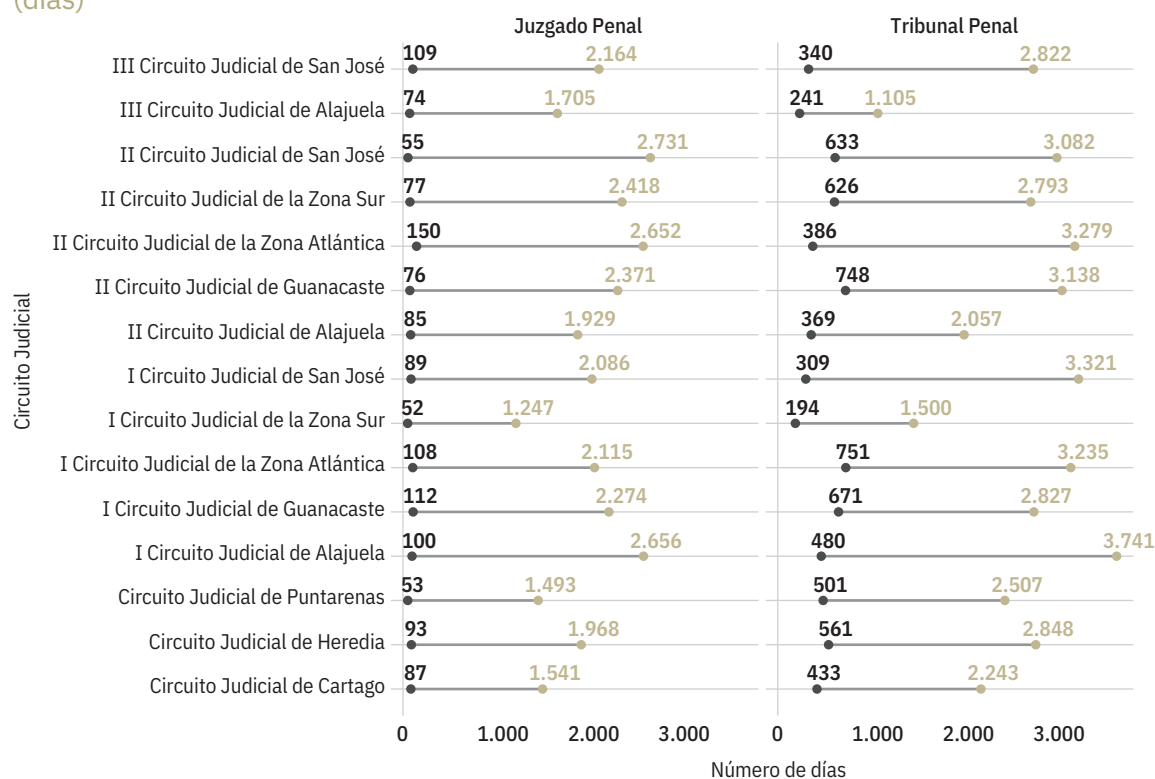
### Rangos de duración de casos varía hasta en un año según circuito judicial

El segundo análisis efectuado al caso de los delitos de la LPVcM corresponde a la duración promedio en cantidad de días, según el tipo de despacho y el circuito judicial para la etapa intermedia y la de juicio.

Según se observa, en el caso de estas conductas penales existe un rango entre todos los circuitos judiciales entre los 52 y los 150 días en el Juzgado Penal; por su parte, el rango para la etapa de juicio está entre 194 y 751 días entre todos los circuitos (gráfico 4.7). En este caso, los rangos tienen tiempos mínimos más bajos que la duración antes señalada para los delitos sexuales;

#### Gráfico 4.7

### LPVcM: duración promedio y máxima<sup>a/</sup> de los expedientes terminados<sup>b/c/</sup> en materia de violencia contra las mujeres, según circuito judicial por despacho. 2019 y 2022 (días)



a/Los datos en negro corresponden a la duración promedio, mientras que las cifras de la derecha refieren a los valores máximos.

b/Los datos excluyen expedientes del Tribunal Penal de Flagrancia y los expedientes con duraciones negativas.

c/El total de expedientes que corresponden a la familia de LPVcM incluidos en la visualización es de 28.920. El total de expedientes incluidos en la base de datos suma 56.421 e incluye las 12 disposiciones normativas especificadas en la metodología.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de estadísticas judiciales en materia de violencia contra las mujeres del PEN.

pero también presentan medidas máximas significativamente superiores con respecto a la duración para esos tipos penales.

De igual modo, existen diferenciaciones entre los circuitos judiciales que podrían ocasionar una respuesta distinta según la ubicación del expediente. Si un caso se canaliza mediante el I Circuito Judicial de la Zona Sur, entre ambas fases, podría sumar un total de 246 días; mientras que, si un expediente es tramitado en el I Circuito Judicial de la Zona Atlántica, el plazo promedio se eleva a 859 días. Así como en el caso de los delitos sexuales, este aspecto refleja la existencia de respuestas diferenciadas de la justicia penal según el territorio.

En todos los circuitos, las sentencias absolutorias tomaron más tiempo que las condenatorias. Los cálculos son promedios de todos los casos concluidos y se debe considerar que el número varía entre despachos. Además del promedio, se calcularon las duraciones máximas; es decir, cuántos días tardó en resolverse el caso más largo en cada circuito. Los plazos máximos en la etapa de juicio ascienden a más de 4.000 días, aproximadamente 11 años en la mayoría de los circuitos, con excepción del I Circuito de la Zona Sur y los tres circuitos de Alajuela. Las víctimas debieron esperar en promedio de 165 días para obtener una resolución condenatoria en el I Circuito Judicial de la Zona Sur. En cambio, en un Tribunal Penal del I Circuito Judicial de Guanacaste, ese promedio ascendió a 1.019 días.

### Víctimas no obtienen compensación económica

Costa Rica, como país signatario de la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém Do Pará)*, por el artículo 7 de dicha normativa, se obligó a:

Artículo 7: Los Estados Parte condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

(...)

g) establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces (...).

La ODCV del Ministerio Público es la encargada de representar a las víctimas de delitos, de manera tal que puedan presentar una acción civil resarcitoria (ACR); es decir, a solicitud de la víctima se hace un reclamo económico a la persona imputada por los daños y perjuicios causados con su conducta delictiva, de conformidad al artículo 70 del Código Procesal Penal. Al momento de la denuncia, las fiscalías deben informarle a la víctima de este derecho, para que delegue en el Ministerio Público la acción civil.

Los niveles de reclamo económico son muy bajos, y aún más los que resultan con lugar. Entre el 2015 y el 2022, las acciones civiles resarcitorias totales presentadas en casos de delitos sexuales y los vinculados a la LPVcM, fueron 1.026. Este es un número de reclamos muy bajo. A manera general, para tener un parámetro de contraste, solo en el 2022 el Ministerio Público terminó 12.837 casos de delitos sexuales y 24.264 de infracciones a la LPVcM. Aun cuando no todos los casos terminados tienen una acción civil, o incluso la persona delegó, pero decide no continuar con el proceso, la diferencia se torna grande entre el número de víctimas y las ACR.

El número de reclamos económicos no solo es bajo, sino que además las declaradas con lugar fueron 238; en otras palabras, solo el 23,2% del total de este período. Las acciones civiles resarcitorias con lugar han venido disminuyendo desde el 2018, y se presentó el número más bajo en el 2022 con solo siete. En cuanto a la distribución territorial de las ACR presentadas entre el 2015 y el 2022, la oficina de Pérez Zeledón interpuso más ACR que la de San José. Estas dos oficinas, junto con la Heredia, agrupan el 45% de todas las ACR en ese período (E<sup>8</sup>: Quirós, 2023).

Los datos brindados muestran que los reclamos económicos no son frecuentes en los delitos de violencia contra las mujeres. Según dicha oficina, antes de iniciar el reclamo se valora la denuncia de acuerdo con el dato personal sobre su salario, profesión e ingreso mensual, así como la titularidad sobre bienes muebles e inmuebles, participación en sociedades, registros en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y cualquier otro dato adicional que se vislumbre dentro del expediente. Sin embargo, las razones para no presentarlas no se dejan constando en el expediente, como se verá en la siguiente sección. Además de la valoración sobre la capacidad económica de los imputados, otra de las principales explicaciones posibles apunta al desconocimiento de las víctimas de esta medida.

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

### Tutela efectiva de derechos en casos de violencia contra las mujeres: muestreo de expediente judiciales

El proceso penal, independientemente de la resolución final, debe garantizar la tutela efectiva de los derechos para las mujeres víctimas de violencia. Este concepto implica el libre acceso a la justicia, para obtener una resolución acorde con el marco legal vigente, que garantice el cumplimiento de los derechos ciudadanos o el interés legítimo.

Este concepto comprende varias dimensiones, desde temas de equipos e infraestructura hasta la calidad de las resoluciones, y es susceptible de ser evaluado durante todo el proceso judicial. Un incumplimiento de alguna de estas dimensiones estaría configurando un riesgo de tutela efectiva.

El proceso de muestreo resultó en el procesamiento de 286 expedientes con las siguientes características: 108 relacionados a delitos sexuales y 178 asociados a la Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres, terminados en los circuitos de la Gran Área Metropolitana. Esta delimitación territorial es exclusivamente por temas presupuestarios y de logística (cuadro 4.3).

A diferencia del balance general de estadísticas judiciales en materia de violencia contra las mujeres, este muestreo sí permite analizar la trazabilidad de los expedientes y su trámite en las diversas instancias procesales. De este modo, es posible conocer el camino avanzado por cada uno de estos casos y su tratamiento en las diversas etapas del proceso penal.

Una vez caracterizados de manera general los expedientes, se presentan los principales hallazgos del análisis. Las revisiones se orientan a identificar

factores, etapas o elementos judiciales y extra judiciales que ponen en riesgo la tutela judicial efectiva para las víctimas; y en la medida de lo posible, también están organizadas por el orden secuencial del proceso penal.

### Riesgo de acceso a la información

El acceso a la información durante el proceso penal se refiere a proporcionar información certera y oportuna a la víctima, para así asegurar que las agraviadas tengan acceso a la información, y devolverle el poder de decisión a las ofendidas sobre su proceso y proyecto de vida.

Este riesgo se puede manifestar en diferentes momentos, tales como: cuando la víctima asegura haber entendido y no tener dudas, los tiempos de toma de denuncias, la notificación de actos oportunamente y a la persona correcta por el medio indicado, la gestión de apoyo legal privado, la información sobre el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, el ejercicio o no de la querrela y la acción civil resarcitoria, entre otros.

El cuestionario incluyó todas las condiciones mencionadas; sin embargo, no fue posible contar con información suficiente en todos los temas para llevar a cabo el análisis. Por ejemplo, la representación legal privada se empleó en seis ocasiones. Este número bajo no permitía establecer los cálculos y generalizaciones como en el resto de las variables, pero destaca uno de los principales problemas que enfrentan las mujeres víctimas de estos delitos, a saber: la falta de apoyo legal.

En los expedientes revisados se incluyen los formularios usuales de denuncia con diversos artículos transcritos del Código Procesal Penal sobre los derechos y deberes de las víctimas, con el mismo formato

## ► Cuadro 4.3

### Total de expedientes muestreados<sup>a/</sup> en materia de violencia contra las mujeres, según circuito judicial por agrupación de delitos realizada para el estudio. 2019 y 2022

Circuito judicial	Violación	Femicidio	Maltrato	Maltrato y femicidio	Maltrato y violación	Violación y femicidio	Total
III Circuito Judicial de San José	16	7	35				58
I Circuito Judicial de Heredia	12	21	4	6	3	1	47
II Circuito Judicial de San José	11	11	12	1		1	36
III Circuito Judicial de Alajuela	16	10	6	2			34
I Circuito Judicial de Alajuela	15	10	7	2			34
I Circuito Judicial de San José	13	3	11	2	1		30
I Circuito Judicial de Cartago	3	1	11				15
II Circuito Judicial de Alajuela	1						1

a/El total de expedientes en la muestra es de 305, pero se excluyeron 19 casos como se explica en la metodología.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de muestreo de expedientes de violencia contra las mujeres del PEN.

en cada expediente, por lo que no se puede asegurar si la información fue leída, explicada y comprendida. Aún bajo el supuesto de que a las víctimas sí se les explicará en un lenguaje sencillo la información brindada, se debe considerar que por lo general al tratar de una persona que está angustiada por presentar la denuncia, tendrá dificultades para entender todos sus derechos en una sola explicación inicial.

Durante el muestreo se intentó recabar información cuantitativa que pudiera arrojar algunos indicios sobre la atención que recibe la víctima; por ejemplo, registrar la hora de inicio y de finalización de la toma de la denuncia, en la mayoría de los casos, el dato no se consignaba o no coincidía con la otra hora o fecha.

Solamente en uno de los expedientes de un delito de violación se encontró una suspensión de la audiencia preliminar en el juzgado porque no se le había informado de sus derechos a la víctima; motivo por el cual el caso se devolvió al Ministerio Público para subsanar el error. La audiencia fue reprogramada en tres ocasiones. La resolución final fue una sentencia absolutoria en el Tribunal, que se produjo 2.370 días (aproximadamente seis y medio años) después de la interposición de la denuncia.

Después de revisar exhaustivamente este grupo de expedientes, se puede afirmar que no se registraron quejas o inconformidades de las víctimas. Esto no puede interpretarse como un nivel de satisfacción perfecto, sino más bien como una ausencia de registro o de información por parte del personal sobre la posibilidad de recurrir a la Contraloría de Servicio o la Inspección Judicial.

### Ausencia de constancia sobre el acceso material a derechos sexuales y reproductivos por parte de las mujeres víctimas de violación

Del total de expedientes muestreados (305), 114 estaban vinculados a hechos de violación, mientras que solo en 51 causas penales la denuncia se realizó dentro de las 72 horas después de la agresión sexual.

Para analizar el acceso a la información que recibieron las víctimas, el muestreo se concentró en los casos atendidos en las primeras 72 horas, dado que existen estudios científicos que demuestran que el tratamiento profiláctico para VIH/SIDA (antirretroviral) es más efectivo si se inicia antes de que pasen 72 horas desde la exposición.

El Protocolo de las 72 horas establece tratamiento profiláctico por VIH/SIDA, pero también busca brindar a las víctimas de violación la opción de obtener primeros auxilios psicosociales, profilaxis, en general, contra enfermedades de transmisión sexual y anticoncepción de emergencia.

Resulta importante mencionar que es posible activar el protocolo tanto en centros de salud como en las instancias judiciales. En la actualidad, se dispone de 18 equipos de respuesta rápida<sup>9</sup>, que se coordinan en tiempo real a través del uso de la plataforma de *WhatsApp*, 14 unidades medicolegales y se aplican medicamentos antirretrovirales en 29 centros médicos de todo el país (CGR, 2023).

En la actualidad no existen datos sobre el cumplimiento del protocolo. Otro aspecto del que no se tiene información es sobre la dispensación o no de anticoncepción oral de emergencia por violaciones dentro de las 72 horas después del hecho, pues Medicina Legal no indica en sus dictámenes médico-legales ni constan en otra parte de los expedientes penales las referencias o no a la CCSS de las usuarias. También se consultó con la CCSS, pero no lleva datos desagregados sobre entrega de medicamentos en el marco de este protocolo.

En vista de este nivel de ausencia de información para la toma de decisiones, dentro del muestreo de expedientes se buscó levantar información con la finalidad de generar datos sobre la incidencia o no de la aplicación del Protocolo de las 72 horas en los casos de violencia sexual, específicamente los de violación. De tal manera resulta relevante prestar atención al acceso a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas, lo que además permite identificar si existen riesgos de tutela vinculados a la revictimización y acceso a la información.

Conforme al Protocolo de las 72 horas en su tercera edición del 2022, únicamente las personas médicas clínicas, no así el personal médico forense, están autorizadas a determinar si una víctima necesita o no tratamiento profiláctico contra enfermedades de transmisión sexual, anticoncepción de emergencia o antirretrovirales. Desde la Fiscalía solo deben remitir a las víctimas a un centro médico de la CCSS para dichos efectos (Poder Judicial, 2022c).

Sin embargo, en el estudio llevado a cabo con los 51 expedientes en los que se podría aplicar el Protocolo de las 72 horas, no fue posible obtener información

<sup>9</sup> Equipos de respuesta rápida actuales: San José, Heredia, Alajuela, Pérez Zeledón, Corredores, San Carlos, Cartago, Turrialba, Pococi, Siquirres, Liberia-Cañas, Santa Cruz, Nicoya, Puntarenas (Garabito), Quepos-Parríta, Limón (Bribri-Batán), Grecia, San Ramón.

sobre si se había realizado la remisión correspondiente. Solo se obtuvieron los siguientes datos: en 5 expedientes se consignó que se le dio a la víctima la posibilidad de utilizar un tratamiento antirretroviral y en 3 ocasiones se confirmó que se realizó.

Ahora bien, la anticoncepción oral de emergencia fue autorizada en abril del 2019, con lo cual se permitió dispensar anticonceptivos para emergencias o mejor conocidos como la “píldora del día después”. El Protocolo de las 72 horas indica que el personal médico de la CCSS debe: “evaluar los riesgos del embarazo y dar a conocer las opciones de AE, incluyendo los servicios de salud reproductiva”. Sin embargo, no fue posible obtener información en los expedientes, ni estadísticas de la CCSS sobre su aplicación.

De manera tal, existe un riesgo de tutela en cuanto al acceso a la información para las personas víctimas de violación, pues no hay una forma de determinar si recibieron información completa, entendible, sin sesgos y de calidad. Del mismo modo, las consecuencias físicas de una violación, así como sus eventuales efectos en la materialización o no del acceso a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres implican un riesgo de revictimización.

De conformidad con el Protocolo de las 72 horas, la CCSS es la entidad encargada de recolectar muestras para determinar un posible embarazo, así como aquellas que determinen si existió el contagio de una infección de transmisión sexual a la víctima; solo bajo excepción el Poder Judicial puede realizar el procedimiento (Poder Judicial, 2008).

Tampoco fue posible obtener datos sobre las pruebas de detección de infecciones de transmisión sexual ni de embarazos vinculados a violencia sexual, ya que no existe una base de datos interinstitucional o por entidad para dichos efectos.

Según la información arrojada en el muestreo de expedientes del PEN, de 51 expedientes vinculados a violaciones denunciadas dentro de las 72 horas posteriores a la agresión sexual, se utilizó como prueba pericial la detección de infecciones de transmisión sexual en 34 ocasiones. Ahora bien, con respecto a las pruebas de embarazo, solo consta en seis expedientes judiciales que se realizó y en ninguno se hicieron pruebas de paternidad, por lo que aparentemente no existieron embarazos vinculados a las agresiones sexuales investigadas.

Se considera que existe un riesgo de tutela de revictimización cuando las mujeres deban desplazarse de una oficina estatal a otra para que se le realicen los di-

versos exámenes médicos o de laboratorios necesarios. Además, se identifica un riesgo relacionado con el acceso a la información, ya que las mujeres tienen derecho a saber su condición de salud posterior a una violación y a verificar que efectivamente se les ha garantizado el acceso a sus derechos sexuales y reproductivos.

Con la intención de disminuir los inconvenientes prácticos comentados, el 8 de marzo del 2023, la Comisión de Género del Poder Judicial presentó públicamente el proyecto de ley titulado “Ley para la institucionalización legal del Protocolo de las 72 horas y los equipos de respuesta rápida para la atención de personas víctimas de violación”<sup>10</sup> (expediente n° 23.633).

Este proyecto de ley pretende establecer una protección legal efectiva a las víctimas de violación sexual mediante la sostenibilidad, permanencia y obligatoriedad de las instituciones de aplicar el “Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas Víctimas de Violación Sexual” y brindar los servicios requeridos, según sus competencias legales, mediante los Equipos de Respuesta Rápida para Víctimas de Violación (en adelante se citará por sus siglas ERR-VV). Entre sus objetivos se encuentra la recolección de datos a través de una plataforma interinstitucional para generar estadísticas necesarias para la toma de decisiones.

**85% de los imputados cuentan con salario o bienes a su nombre, pero solo en el 8% de expedientes analizados se presentó una acción civil resarcitoria**

Al valorar la información brindada a las mujeres víctimas de delitos de violencia, resulta de particular interés conocer si ellas y sus personas allegadas (también víctimas de conformidad al artículo 70 del Código Procesal Penal) tienen acceso real y efectivo a la compensación económica vinculada a los delitos de violencia contra las mujeres.

Como se mencionó anteriormente, la ODCV del Ministerio Público es la encargada de representar a las víctimas de delitos para que puedan presentar una acción civil resarcitoria; es decir, hacer un reclamo monetario a la persona imputada por los daños y perjuicios causados con su conducta delictiva. Los registros administrativos apuntaban a un uso muy limitado de este derecho, el cual se justificaba porque los imputados no tenían capacidad de pago. Ante este antecedente, en el muestreo se exploraron las condiciones económicas de los imputados.

<sup>10</sup> La iniciativa fue presentada formalmente en la Asamblea Legislativa el 16 de marzo del 2023 con la firma de seis diputaciones de tres fracciones legislativas distintas y para agosto del 2024, se encuentra en trámite en la Comisión de la Mujer con un texto sustitutivo del 28 de febrero del 2024.

En primer lugar, apenas en 24 de 305 casos analizados en el muestreo se presentó una acción civil resarcitoria (7,8% de los expedientes analizados). Por los delitos de maltrato y violación simple se presentaron más acciones civiles, todas estas bajo representación de la ODCV.

De la información recopilada en el muestreo, se determinó que 33 imputados contaban con ingresos y bienes a su nombre. Este número es mayor que las 24 acciones civiles resarcitorias presentadas, incluso si hubiera sido viable algún resarcimiento económico para las víctimas. De estos imputados, 14 fueron juzgados por violación y 19 por delitos de la Ley de Penalización.

Los tipos penales estudiados, lamentablemente, suman miles cada año, lo cual resalta la baja participación de la ODCV como un riesgo de tutela para las víctimas en el acceso efectivo a la justicia. Se ha identificado como uno de los riesgos relacionado con el acceso a la información por cuanto no consta en el expediente que las víctimas hayan entendido sus derechos sobre la posibilidad de interponer una acción civil resarcitoria. Además, no se documentan las razones para no presentar dichas acciones o si la víctima explícitamente decide no hacerlo.

### Riesgo por falta de pruebas

El riesgo por labor probatoria está principalmente asociado a los factores que, en una etapa de investigación, se relaciona con las posibilidades de las víctimas de contar con una justicia de calidad. En este tipo de procesos, la prueba es un elemento muy importante porque acredita o no el hecho delictivo, pero también es el medio que respalda a la autoridad judicial para declarar la responsabilidad penal e incluso civil de una persona.

Cuando se trata de violencia contra las mujeres, la denuncia y la declaración de la víctima son los principales elementos para apoyar la pieza acusatoria. Sin embargo, también es necesaria la acción de la Fiscalía para ejecutar un proceso de investigación que contribuya en ese aspecto.

En el sistema penal costarricense no existe la prueba tasada, es decir, que con una única prueba necesariamente deba tener un resultado concreto y, en este sentido, las pruebas periciales no llevan solo a una única interpretación u obligan a un tribunal a fallar de determinada manera, pues no son un elemento con una valoración unívoca. Sin embargo, en casos de violencia contra las mujeres y violencia sexual, al ser hechos que suelen cometerse en la intimidad o sin presencia de terceras personas, una valoración psicológica o psiquiátrica forense, una prueba toxicológica, un estudio de marcadores genéticos, entre otros, podrían brindar apoyo

### ► Cuadro 4.4

#### Total de expedientes muestreados<sup>a/</sup> en materia de violencia contra las mujeres atendidos en los juzgados penales, según resultado del proceso por existencia de prueba pericial. 2019 y 2022

Resultado del proceso en instancia de juzgado penal	Expedientes con prueba pericial	Expedientes sin prueba pericial
Auto apertura a juicio	163	52
Sobreseimiento definitivo	16	16
Desestimación	8	28

a/El total de expedientes en la muestra es de 305, pero se excluyeron 19 casos como se explica en la metodología.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de muestreo de expedientes de violencia contra las mujeres del PEN.

probatorio al dicho de la víctima. Además, ayudaría a disminuir un riesgo extrajurídico o externo, debido al miedo de las víctimas de no tener pruebas suficientes, ir solas y que no le crean.

Aunque las pruebas periciales las puede pedir cualquier parte del proceso, también podrían ser solicitadas por la Defensa Pública o privada. En el muestreo de expedientes se identificó que la instancia que principalmente la solicita es la Fiscalía. Por ese motivo, tal como se explicará más adelante, se debe prestar atención a las capacidades institucionales para gestionar un proceso de investigación capaz de garantizar la existencia de pruebas periciales y su oportuno diligenciamiento.

### Prueba pericial impacta el desenlace de los casos de violencia contra las mujeres

El análisis efectuado a los expedientes del muestreo permitió identificar que los casos con prueba pericial en el expediente tuvieron más posibilidades de continuar a la etapa de juicio. De los 283 expedientes tramitados por el Juzgado Penal, poco más del 60% tenía prueba pericial incorporada (cuadro 4.4).

En el estudio se identificó que el trámite desde la etapa intermedia hacia la instancia de Tribunal estuvo caracterizado por una presencia de este tipo de pruebas; y, a la inversa, la ausencia de ellas se incrementó en aquellos casos que fueron desestimados en el Juzgado Penal.

La literatura destaca que este tipo de elementos probatorios no solo son de trascendencia a nivel procesal, sino que también sirven de apoyo para las víctimas de conductas delictivas porque desempeñan una función esencial en su defensa (Asensi, 2008). En el caso de los expedientes muestreados, el acceso a la

#### ► Cuadro 4.5

### Total de expedientes muestreados<sup>a/</sup> en materia de violencia contra las mujeres atendidos en los tribunales penales, según resultado del proceso por existencia de la prueba pericial. 2019 y 2022

Resultado del proceso en instancia de juzgado penal	Expedientes con prueba pericial	Expedientes sin prueba pericial
Condenatoria (sin procedimiento especial abreviado)	81	19
Absolutoria	60	25
Homologación de procedimiento especial abreviado	8	3

a/El total de expedientes en la muestra es de 305, pero se excluyeron 19 casos, como se explica en la metodología.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de muestreo de expedientes de violencia contra las mujeres del PEN.

justicia de las víctimas requiere ser comprendido más allá de las posibilidades de denuncia. En otras palabras, es necesario garantizarles a las ofendidas una capacidad institucional que cubra sus requerimientos judiciales, como es el caso de las pruebas específicas y de los peritajes judiciales, como complemento de un abordaje apropiado de la entrevista inicial para determinar las pruebas existentes o que podrían gestionarse para respaldar a la víctima.

Ahora bien, cuando el caso superó la etapa intermedia, las terminaciones del Tribunal Penal también muestran un resultado distinto si en el expediente se aportó prueba pericial (cuadro 4.5). Se trata de la diferencia que este tipo de elementos de prueba pueden generar en la conclusión del proceso. Sin embargo, en aquellos casos en los que existió prueba pericial también concluyeron, en mayor medida, con una condenatoria; aunque debe precisarse que en esta etapa la significancia es menor con respecto al impacto de la prueba en la fase del Juzgado Penal.

La prueba pericial en materia de violencia contra las mujeres ha sido objeto de pronunciamiento de la jurisprudencia interamericana. En particular porque, frente a la posición estructural de desigualdad con la que las víctimas deben enfrentar estos procesos, el Estado tiene la obligación de facilitar las pruebas necesarias con el rigor técnico adecuado para una debida atención del caso (Chamorro y Gómez, 2023) y protección de las ofendidas.

Si se toma en cuenta que la existencia de este tipo de pruebas en el expediente aumenta la posibilidad de una tutela judicial efectiva, existe un riesgo sobre aquellos casos en los cuales tal elemento probatorio estuvo ausente.

La LPVcM prevé que si la víctima tiene una afectación de su salud mental puede implicar un aumento de hasta un tercio del *quantum* de la pena. Por ello, la aplicación de esta norma requiere articular las acciones y las diligencias necesarias para que la víctima acceda de manera efectiva a sus posibilidades y derechos en materia de prueba pericial. En un sentido similar, el numeral 157 inciso 5) del Código Penal establece que una afectación grave a la salud de la víctima (incluyendo la mental) califica como violación. Esto permite aumentar la pena en hasta dos años respecto al artículo 156 del mismo Código.

El rol procesal de las pruebas periciales es relevante para la finalización del proceso, pues en los casos del muestreo se pudo identificar una mayor tasa de éxito en la continuación del expediente. Además, estos tipos de pruebas son necesarias para aspectos como la ponderación de la pena que será eventualmente asignada al imputado.

Las valoraciones psicológicas y psiquiátricas forenses son las más utilizadas como prueba pericial en los expedientes donde se investigaron los tipos penales de femicidio y maltrato. De los expedientes analizados en el muestreo del PEN, hace ver que estos dos tipos de pericias están vinculados directamente con la forma en que terminan las causas, pues cuando existe una valoración psicológica forense, en la instancia de juzgado, a 26 de 28 expedientes se les dictó un auto de apertura a juicio y en la instancia de tribunales, derivó en la condenatoria (sin procedimiento especial abreviado) en 17 de 28 casos.

A pesar de lo anterior, el uso de dichas pericias es muy bajo, a decir, la valoración psicológica únicamente se realizó en 28 de los 191 expedientes de la familia de la ley de penalización; es decir, en tan solo un 14,7%.

Con respecto a otros medios de prueba, como es el caso de los testimonios, en los expedientes muestreados se identificó que en 186 casos se incorporó este tipo de insumos probatorios. Al respecto, se pudo identificar también quienes son las personas que apoyan en esta labor probatoria. Las familias, primordialmente, brindaron mayor soporte testimonial a las víctimas en este tipo de casos, según se identificó en 67 de esos expedientes. En otros 21 expedientes intervino de manera conjunta la Fuerza Pública o el OIJ y la familia; y, en 23 solo rindieron testimonios agentes policiales.

En casos donde no hay personas testigos directas, solo la víctima y el agresor conocen lo sucedido, y

además si no se logra recabar prueba documental como epicrisis, fotografías, mensajes de texto u otros, se torna de alta importancia contar con un mayor acervo probatorio para sostener el dicho de la víctima. Como se mencionaba líneas atrás, disponer de prueba más allá del propio testimonio podría disminuir la angustia a la víctima por sentir que “va sola” a juicio. Independientemente del nivel de empoderamiento que presenten las víctimas de violencia, algunos peritajes podrían darle seguridad, por ejemplo: una valoración psicológica forense donde se determine que la víctima tras una agresión física o sexual tiene dificultades para dormir, se siente constantemente angustiada y alerta o presenta cualquier otra sintomatología de crisis. Esto reforzaría el testimonio de la víctima, además de aportar un carácter de imparcialidad y científicidad que beneficiaría a la agraviada.

De acuerdo con diversos estudios científicos consultados en el marco de esta investigación, alrededor del 60% de las víctimas de violencia intrafamiliar sufren el trastorno de estrés postraumático. De manera tal que, ante ese nivel de incidencia, así como los datos tendencia que arroja el muestreo de expedientes, se considera que la ausencia de alguna valoración de salud mental a la víctima deviene en un riesgo de tutela por labor probatoria. Estos datos tendencia indican que existe una relación directa entre el uso de dichas pruebas y un mayor porcentaje de éxito en los casos.

El rol procesal de las pruebas periciales demostró que estos elementos podrían tener relación con el avance de los expedientes a través de las fases procesales. Por ese motivo, se debería prestar atención a los expedientes que, por la multiplicidad de factores señalados, presentaron menos inclusión de estas pericias en los casos judiciales.

### Testimonio de la víctima como única prueba

El procesamiento estadístico señala un aumento en el riesgo de no poder continuar con el caso en las siguientes etapas del proceso penal cuando no existen estas evidencias. Sin embargo, ello no implica que las víctimas logren una condena en un proceso penal con su testimonio como única prueba, y en la muestra se constatan condenatorias sin estos elementos.

Un temor frecuente entre las víctimas de violencia contra las mujeres es sentir que no les van a creer, porque “van solas”; es decir, consideran que no tienen elementos probatorios más que su palabra. Con una buena entrevista a cada víctima, en la mayoría de los casos es viable conseguir más prueba, sobre todo documental, por ejemplo: constancia de matrimonio, contrato de alquiler, publicaciones o mensajes en redes

sociales, mensajes de texto por *WhatsApp* u otra plataforma de uso común, fotografías de lesiones, epicrisis, constancias de atención o expedientes clínicos. También, dependiendo del caso, podría pedirse un estudio de radio bases para localizar a la persona imputada en el lugar y momento de los hechos, entre otros.

Sin embargo, si por diversos motivos no se dio esta posibilidad, aún si se cuenta únicamente con el dicho de la víctima, de los casos que ingresan al Tribunal Penal, solo en el 50% se registran condenatorias, en circunstancias en donde no se contaba con otros testimonios ni prueba pericial.

Es posible lograr una condenatoria sin pruebas adicionales al dicho de la víctima, pero sin duda aumenta las dificultades de superar la etapa preparatoria. Por eso, es de una alta relevancia que la debida diligencia reforzada y el análisis con enfoque de género de las pruebas sea parte crucial de los primeros momentos de la denuncia. Los testimonios adicionales, por ejemplo, desde la familia, vecinos, colegas e incluso personal de la Fuerza Pública, el OIJ, el Inamu y los centros educativos que pueden intervenir para reforzar el caso.

### Casos que no cuentan con prueba pericial tienen mayores probabilidades de fracasar

El riesgo de tutela vinculado a la labor probatoria presenta un factor asociado de capacidades institucionales. El análisis de supervivencia del expediente en el trámite indicó que la existencia de una prueba pericial (cualquiera) aumenta la posibilidad de sobrevivencia (duración) del caso en el ciclo judicial, en comparación con los casos que no la poseen. Esto podría indicar que la prueba está asociada con la llegada del caso a los tribunales y que tenga una sentencia e incluso a instancias de apelación o casación, mientras que los demás, en su mayoría, sin prueba no pasan de la etapa preliminar. La supervivencia del expediente implica cuánto tiempo se mantuvo abierto en el proceso, por lo que no puede ser visto siempre como un indicador positivo.

Durante los talleres de consulta para esta investigación, se detectó que el pedir ciertas pruebas periciales puede atrasar un expediente varios meses, incluso un año o más, en particular con los informes psicológicos forenses, ante la saturación en el servicio y la ausencia de suficiente personal capacitado para realizar dichas pericias.

Ciertamente, este es un elemento transversal, pues no solo involucra las capacidades institucionales asociadas con la inclusión de una prueba pericial, sino que se relaciona con la capacidad de que los casos puedan ser asumidos en la etapa preparatoria por la menor cantidad de personal posible, pues la rotación del personal ocasiona un seguimiento interrumpido del proceso; y,

en ocasiones, esa movilidad de personas físicas implica una posibilidad más reducida de que la persona responsable pueda tener suficiente tiempo para profundizar en las diligencias procesales correspondientes.

Existen diferencias territoriales con respecto a la inclusión de prueba que proveen las víctimas. Esa realidad visibiliza asimetrías existentes en cuanto a las posibilidades de la víctima de aportar elementos probatorios en los procesos. En el taller de consulta se mencionó la necesidad de que las mujeres puedan contar con mayor apoyo para generar una representación legal gratuita en sus causas judiciales. Entre los elementos de mayor importancia para estos casos judiciales figuran justamente la incorporación de la prueba.

El estudio identificó que las capacidades de las víctimas para incorporar una prueba -más allá de su testimonio- varían según el lugar donde se tramitan los procesos. Existen circuitos judiciales en donde se tuvo cantidad similar de expedientes con prueba y sin prueba aportada por las víctimas, como ocurrió en el I y el II Circuito Judicial de San José. No obstante, en otras circunscripciones se presentan brechas más marcadas (gráfico 4.8).

En Heredia, los procesos involucraron más pruebas incorporadas por la víctima, en comparación con otros circuitos judiciales. La necesidad de que las mujeres se vean en una posición de gestión probatoria representa una debilidad institucional, pues el sistema debería contar con las capacidades de brindarles todos los mecanismos al alcance para incluir esos elemen-

tos de prueba al proceso y asegurar una tutela judicial efectiva.

La posibilidad de las víctimas de aportar prueba debería ser complementaria a las capacidades institucionales de recabarla. Sin embargo, según se observa en el gráfico anterior, existen circunscripciones judiciales en las que las víctimas recurren con mayor frecuencia.

No resulta meramente simbólico el utilizar más las valoraciones psicológicas y psiquiátricas forenses, evidencias documentales, testimonios, pues no solo podrían variar la denominación o nombre del tipo penal, sino que tiene consecuencias directas en la posible pena a imponer. De esta forma, se estaría ante un riesgo de tutela por labor probatoria, pues existe la posibilidad de que la búsqueda de material probatorio no sea tan exhaustiva como debería.

El artículo 8 inciso a) de la LPVCM establece que la afectación de la salud mental de la víctima puede implicar un aumento de hasta un tercio del *quantum* de la pena. Por otro lado, con respecto a las violaciones, el numeral 157 inciso 5) del Código Penal establece que la afectación grave a la salud de la víctima (incluyendo la mental) torna en calificada la violación, de forma tal que el extremo menor y mayor de la posible pena a imponer sube en dos años.

Con respecto a las pruebas periciales, existen algunos atributos de los procesos penales que también pueden generar brechas que inciden en la efectiva presentación de este tipo de elementos. Tal como se indicó anteriormente, un expediente con prueba pericial tiene mejores probabilidades de sentencia condenatoria. La ausencia de este tipo de pruebas, por su parte, incrementa las posibilidades de una terminación absoluta. Sin embargo, la fase en la que más incide es en la posibilidad de que el proceso continúe o no desde la etapa intermedia hacia la del juicio.

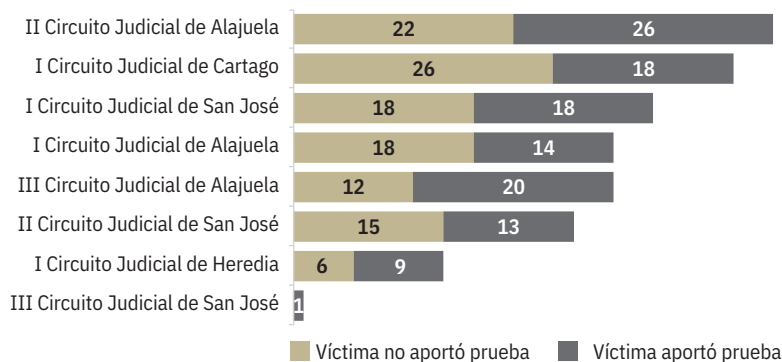
En resumen, el riesgo de tutela por labor probatoria se concentró en estos expedientes sobre las implicaciones procesales y de resultados que tiene un caso con prueba pericial, con respecto a otros procesos en los cuales ese elemento está ausente. Un expediente con prueba pericial al que se le complementa una prueba aportada por la víctima podría representar mejores oportunidades de una tutela judicial efectiva.

Sin embargo, según se identificó en los datos, algunas debilidades institucionales favorecen la omisión de pruebas periciales en los expedientes; y, en complemento, también se presentan factores territoriales según los cuales hay divergencias entre los casos en los que las víctimas pudieron aportar sus propias pruebas.

Existe suficiente respaldo normativo para diligenciar en la fase de investigación las pruebas necesarias que permitan robustecer el expediente. Un ejemplo

#### ► Gráfico 4.8

### Expedientes muestreados<sup>a/</sup> en materia de violencia contra las mujeres, según circuito judicial por aportación o no una prueba. 2019 y 2022



a/ El total de expedientes en la muestra es de 305, pero se excluyeron 19 casos; como se explica en la metodología.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de muestreo de expedientes de violencia contra las mujeres del PEN.

de ello es el *Protocolo Interinstitucional de Intervención y Valoración de Riesgo en Situaciones de Violencia Contra las Mujeres*. Esa disposición prevé cuáles son los escenarios de riesgo en violencia contra las mujeres, así como los respectivos indicadores y señales que deberían tomar en cuenta las instituciones para actuar frente a este tipo de delitos.

Esos parámetros deberían estar asociados en la práctica con la diligencia de investigación penal necesaria para recabar la prueba pericial según corresponda en cada caso. Conforme se omiten las prácticas institucionales asociadas con la labor probatoria, también se incrementa el riesgo de una tutela judicial efectiva en perjuicio de las víctimas. Así como se incumple un deber estatal de carácter internacional como lo es el de debida diligencia reforzada que implica dirigir los mayores esfuerzos para obtener información y recabar pruebas, esta labor debe realizarse hasta agotar cualquier posibilidad.

### Riesgo de duraciones extensas

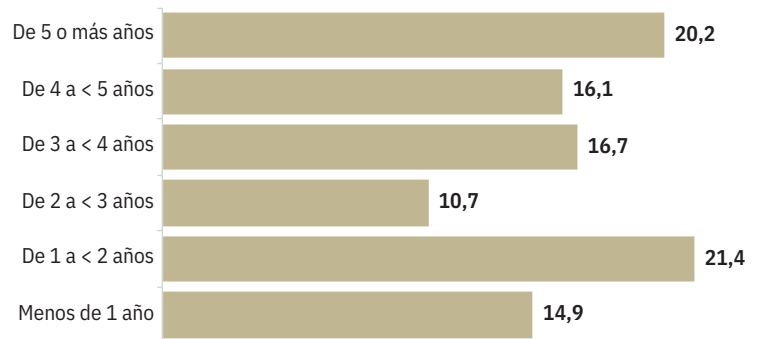
Las prolongadas duraciones de los procesos judiciales afectan negativamente los derechos de las víctimas y de los imputados. En los casos de violencia contra las mujeres, este período de espera repercute en la integridad física y mental de la víctima, por cuanto está expuesta a la reiteración de la violencia mientras se procesa y sanciona al agresor. En las etapas iniciales, la demora en la denuncia e investigación puede dificultar y provocar fallas que obstaculicen continuar con el proceso. Todo ello aumenta la impunidad en estos casos.

Los muestreos de expedientes permiten sobrepasar los datos estadísticos de duración promedio para medir la duración más detallada por tipos de delitos y formas de resolución, en cada una de las etapas de la vida del expediente judicial. En la muestra analizada, el 53% de los casos presentó duraciones de más de tres años solamente en la primera instancia (gráfico 4.9)

Sin embargo, el dato de los días que tardan los casos de violencia contra las mujeres varía por familias de delito y según la forma en que se terminaron. Como es de esperar, si los casos son cerrados definitivamente en las primeras fases del proceso tienen una duración menor. Así, en promedio la respuesta más rápida en el juzgado penal es el sobreseimiento definitivo tarda 384 días, una desestimación 551 días y un auto de apertura de juicio 694 días. Mientras que quienes logran llegar a un juicio con una sentencia condenatoria o absolutoria, o un sobreseimiento tienen duraciones mucho más altas. Por otra parte, al considerar los diferentes delitos, se observa una mayor duración en los tiempos asociados a los delitos de violación (gráfico 4.10).

► Gráfico 4.9

### Porcentaje de expedientes muestreados<sup>a/</sup> en materia de violencia contra las mujeres, según duración. 2019 y 2022

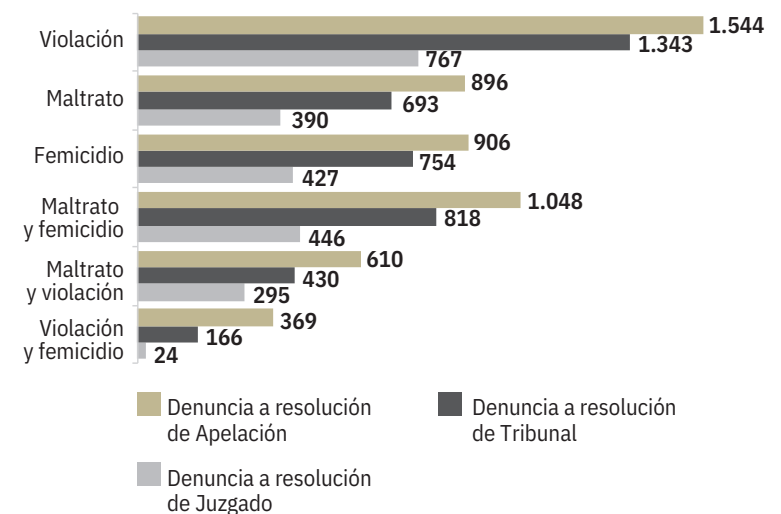


a/ El total de expedientes en la muestra es de 305, pero se excluyeron 19 casos; como se explica en la metodología.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de muestreo de expedientes de violencia contra las mujeres del PEN.

► Gráfico 4.10

### Duración promedio de los expedientes muestreados<sup>a/ b/</sup> en materia de violencia contra las mujeres<sup>c/</sup>, según delito por instancia. 2019 y 2022 (días)



a/ El total de expedientes en la muestra es de 305, pero se excluyeron 19 casos como se explica en la metodología.

b/ Se excluye los expedientes con duraciones negativas.

c/ Duración promedio entre el inicio del caso y la resolución final.

Fuente: Bogantes, 2025, con datos de la base de muestreo de expedientes de violencia contra las mujeres del PEN.

### Entre más pronto se denuncie mayores posibilidades de recabar pruebas

La tutela efectiva de los derechos para las mujeres no inicia solamente con la interposición de la denuncia. Para llegar ahí, la víctima ha debido enfrentar diversos obstáculos fuera del ente judicial.

Durante el taller de consulta de esta investigación, se señalaron como obstáculos para el acceso a la justicia la presión de la familia y de la comunidad para no denunciar, la lejanía de las oficinas en algunas comunidades que presentan mayor vulnerabilidad, y además la falta de un acompañamiento legal gratuito que guíe a la persona por el complejo entramado judicial del sistema penal.

Otra posible explicación de la baja cantidad de denuncias es la desconfianza de las mujeres hacia el Poder Judicial. Esta es una institución concebida globalmente como una estructura machista, liderada por hombres y con sentencias discriminatorias. Se prefieren utilizar otros instrumentos, incluso la policía para detener la agresión en el momento, pero sin acudir a un proceso penal posterior (Blay, 2014).

En Costa Rica no se ha aplicado una encuesta especializada para evaluar la violencia contra las mujeres, que permita conocer la incidencia y aproximar la cifra oculta de denuncias con respecto a la cantidad de víctimas. Los registros administrativos de denuncias se encuentran dispersos en múltiples entidades desde comisiones municipales de género, la Defensoría de los Habitantes, el Inamu, la policía, las instancias judiciales, entre otras.

A manera de indicador aproximado, en el presente análisis de expedientes judiciales se recopila la duración en la ocurrencia de un hecho de violencia y cuando se produce la denuncia judicial. Esta etapa es muy importante porque es una ventana de tiempo donde se puede recabar más pruebas y de mayor calidad. El tiempo de convencimiento requerido por la persona para acudir a las oficinas judiciales afecta el resultado de su proceso.

Desde el momento en que se produce el hecho de violencia hasta cuando las mujeres interponen por primera vez un caso judicial, hay un promedio de 100 días de espera, en los extremos más altos de este muestreo se contabilizaron 15 casos con más de 365 días y uno en que la denuncia se interpuso 3.711 días después. Hay diferencias entre tipos de delito, por ejemplo, entre un maltrato y una violación, pues el primero tiende a tardar más en judicializarse (174 días en promedio versus 32, respectivamente). En estos patrones de espera parece estar influyendo la gravedad del hecho, a mayor gravedad más rapidez en interponer la denuncia, aunque se requerirían más exploraciones específicas con víctimas para confirmarlo.

Aunque el femicidio puede ser reportado de manera inmediata, en las tentativas de femicidio se suele depender de la voluntad de la víctima para denunciarlas. En este caso, es importante recordar que la tipificación de un hecho como tentativa de homicidio depende de la Fiscalía. Se ha señalado que existe una distinción -en muchas ocasiones flexible- entre lo que se considera un maltrato y en qué circunstancias de gravedad pasa a ser una tentativa de femicidio (recuadro 4.2). Por ejemplo, en el muestreo de expedientes se documentó que un intento de estrangulamiento puede considerarse en ambas clases de delitos, según las circunstancias; para las fiscalías, esta conducta encaja como tentativa de femicidio solo si la víctima se estaba quedando sin aire al punto de casi desmayarse y al contarle así de explícito, de lo contrario, si la mujer no lo narra o no se lo preguntan específicamente, podría considerarse erróneamente que es una conducta típica de maltrato. El informe de autopsias sociales de femicidios Ila-fem, citado anteriormente, encontró que en el 32% de los femicidios del 2020 intervino alguna forma de estrangulamiento (PNUD, 2024). Este dato podría generar una alarma especial en el momento de la denuncia, para que se trate de obtener la mayor cantidad de información posible donde se presenta esta modalidad.

El estudio realizado permitió constatar de varias formas cómo la denuncia en los primeros momentos del hecho de violencia sí tiene un efecto importante en el tipo de resolución. Esto indica que los obstáculos de acceso a la justicia inician mucho antes de la judicialización en una sede del Poder Judicial. En ese tiempo, se puede perder evidencia física, testimonial y disminuye el sentido de urgencia. Para los expedientes que tenían las fechas de ocurrencia del hecho y del día en que se judicializaron, la denuncia temprana (antes de 15 días) resultó en una resolución de auto de apertura a juicio en todos los casos (100 expedientes). Ello implica que el caso fue trasladado al tribunal penal para una resolución. Mientras que en las demás denuncias que fueron interpuestas después de los 15 días (201 expedientes) hay una mezcla de resoluciones de desestimación, sobreseimiento y 81 de apertura a juicio.

Ahora bien, es importante aclarar que, en casos de violación o femicidio, la legislación permite denunciar hasta 10 años después del suceso sin que el caso sea archivado o no se pueda abrir por el paso del tiempo (prescripción). Sin embargo, en relación con el maltrato, las víctimas disponen de solo tres años para iniciar el proceso penal, plazo que no deja de correr incluso si permanece en pareja con el agresor y no ha podido salir de esa relación violenta. Esto representa un riesgo de tutela y favorece la impunidad de estas conductas.

## ▮ Recuadro 4.2

### Resoluciones judiciales que desaplican la legislación especializada

En el 2007, la Ley de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (n° 8589) tipificó expresamente el femicidio. Hoy, luego de algunas reformas, los artículos 21 y 21 bis regulan una diversidad de escenarios donde las mujeres pueden ser víctimas de la más grave manifestación de violencia en su contra: ser asesinadas por razones de género.

Un estudio jurisprudencial develó que esta ley no contó con una aceptación inmediata en cuanto a su aplicación, pues en términos prácticos se ha cuestionado su validez. Como ejemplos, la resolución n° 1035 del 2021 del Tribunal de Apelación de Sentencia Penal de San José ordenó un juicio de reenvío en un delito del juzgado como femicidio, con el argumento de no cumplirse los requisitos de la unión de hecho y no ser posible una interpretación a la luz del derecho convencional. Esa resolución citó el voto n° 463 del 2020 de la Sala Tercera, que también ordenó la desaplicación de la ley especial en un delito de violación. Este voto fue citado en otras resoluciones de la Sala Tercera (n° 1247 del 2021, y un voto salvado de la n° 1189 del 2022). La sentencia n° 346-2022 del Tribunal de Apelación de Sentencia Penal de Guanacaste cuestionó la calificación de tentativa de femicidio, al argumentar que la relación de pareja duró solo cuatro meses y para el momento de los hechos el imputado y la víctima tenían tres días de estar separados. Se trata de claras interpretaciones restrictivas a efectos de desaplicar la ley especial.

Es necesario colocar la atención en el ámbito de las tentativas de femicidio, pues el estudio jurisprudencial develó una tendencia a recalificar estos delitos con el objetivo de imponer sanciones menores cuando media el “arrepentimiento” del agresor. Esto es así por la aplicación de las figuras penales de *desistimiento voluntario* y *arrepentimiento activo*, las cuales no están reguladas expresamente en la legislación, pero son aplicadas vía doctrina y jurisprudencia<sup>11</sup>. Se aplican cuando, por voluntad del actor el hecho no se consuma, y parten de la premisa teórica de que, quien se arrepiente o desiste de la acción retorna al camino de la legalidad y no requiere sanción.

Se han identificado casos en los que los hechos incluyen escaladas de violencia con previas agresiones y amenazas de muerte, y una vez calificados como tentativas de femicidio, se recalifican en otra instancia como delitos menores, disminuyendo el reproche y la sanción para el agresor.

En la resolución n° 243-2020, la Sala Tercera analizó que el imputado incurrió en un arrepentimiento activo, pues al concluir su plan de autor, avisó al hermano de la víctima para que la auxiliara, razón por la cual

se recalificó la tentativa de femicidio a un delito de lesiones. En la resolución n° 1280-2020 de la Sala Tercera, aunque el tribunal de juicio y el de apelación calificaron una tentativa de femicidio, la Sala recalificó a un delito de maltrato al alegar la presencia de un desistimiento, con lo cual la pena de doce años de prisión pasó a una que podía ser de tres meses a un año. Este criterio ha sido retomado por otros órganos con el fin de sustentar recalificaciones de hechos inicialmente acusados como tentativas de femicidio. Así, se dio en la resolución n° 232-2023 del Tribunal de Apelación de Sentencia Penal de San José, que confirmó un delito de maltrato en el lugar de una tentativa de femicidio. En todos los casos citados mediaron elementos comunes como ciclos de violencia, previa imposición de medidas de protección para la mujer, previas amenazas de muerte, acciones idóneas para dar muerte, considerables daños físicos a la mujer posterior al hecho, y una disminución de la sanción del agresor debido a la recalificación.

En materia de violencia contra las mujeres, a partir de los aportes de la psicología y la sociología, se comprende que el “arrepentimiento” es una de las fases del ciclo de violencia<sup>12</sup> y que, al ser momentáneo, la próxima manifestación sería mucho mayor al poder consumarse el femicidio. Esto desvirtúa científicamente la premisa teórica penal del “retorno a la legalidad” contenida en las figuras de *desistimiento* y *arrepentimiento*. De esta forma, la libre aplicación de estas conlleva un análisis riguroso a la luz de la dogmática penal y sin un enfoque de género, así como promueve escenarios de reproducción y tolerancia de la violencia.

La investigación resumida en este recuadro concluye que el análisis de los contextos y condiciones donde operan los ciclos de violencia y la reiteración de agresiones previas al femicidio son esenciales en el abordaje judicial de todas las muertes de mujeres, donde ha operado una razón de género, desde la etapa de investigación judicial hasta el dictado de la resolución. Asimismo, se requiere enfocar la atención en las tentativas de femicidio, pues actualmente opera un tratamiento que propicia escenarios de mayor vulnerabilidad para las mujeres, al enfatizar en el “arrepentimiento” del agresor para disminuir su sanción y reproche. Este ámbito representa un margen de acción u omisión institucional con gran incidencia en el desenlace de los casos de violencia contra las mujeres.

Fuente: Guillén, 2025.

<sup>11</sup> En la doctrina existe una amplia discusión sobre cómo y dónde aplicarlas en la Teoría del Delito. En Costa Rica se asumió como tesis jurisprudencial de la Sala Tercera que el desistimiento afecta el ámbito de la punibilidad, y sin analizar otras posibilidades, se continuó aplicando dicho razonamiento por costumbre. Chinchilla (2012). “El desistimiento voluntario: causa de atipicidad en Costa Rica”. Revista Ius Puniendi n° 3.

<sup>12</sup> Compuesto por la fase de acumulación de tensión, la de agresión aguda, y la de arrepentimiento, que lleva a la reconciliación y a una aparente calma Walker (1997).

### Denuncia temprana tiene efectos positivos en las etapas iniciales

Uno de los objetivos del muestreo de expedientes fue comprobar la aplicación en la práctica de una serie de medidas que ha tomado el Poder Judicial para mejorar el tratamiento de los casos de violencia contra la mujer. En concreto, se indagó con mucho detalle el uso del Protocolo de las 72 horas, el cual permite atender de manera prioritaria a las víctimas de delitos sexuales con el propósito de disminuir la probabilidad de infección por VIH e ITS y la revictimización, así como obtener las evidencias legales para el proceso judicial. En el momento de redacción de este informe, estaba en la agenda legislativa una iniciativa para convertirlo en ley, de tal forma que se asegure su acatamiento obligatorio, pues hasta ahora es una relación de colaboración voluntaria entre múltiples entidades públicas.

En el 2023, la Contraloría General de la República en el *Informe de Auditoría sobre la eficacia de las acciones estatales para la prevención, atención y reparación de la violencia contra la mujer*, planteó la necesidad de diseñar indicadores de monitoreo, evaluación e impacto en la aplicación del protocolo y la creación de una comisión para monitorear su logro. Ello porque las instituciones involucradas (CCSS, Inamu, etc.) no sistematizan la información sobre el Protocolo de las 72 horas, y ello dificulta conocer sus resultados (CGR, 2023).

En los expedientes muestreados, cuando la denuncia se judicializa en estos primeros tres días después, las etapas de investigación y preparatoria se acortan casi a la mitad, con respecto a los casos sin protocolo, los cuales siguen siendo mayoría.

Los resultados del muestreo de expedientes arrojaron que la aplicación del Protocolo de las 72 horas en los casos de violencia sexual reduce notoriamente los tiempos entre cada evento del proceso, en comparación con los casos en los cuales no se aplica dicho protocolo. El tiempo total del proceso tarda hasta tres años menos. En consecuencia, el protocolo tiene un éxito en el acortamiento de los tiempos, tanto entre etapas como en la duración total del proceso.

Si se comparan los motivos de cierre en la instancia de tribunal en casos de violación entre casos denunciados dentro de las 72 horas del evento y todos en conjunto, se tiene que, con el filtro de 72 horas, se condena el 66,7% de las veces, frente a un 54,2% cuando se elimina dicho filtro. Se denota que la rapidez con que se denuncia representa un elemento importante en las posibilidades de obtener una sentencia condenatoria.

### Duraciones extendidas en las etapas iniciales se incrementan por cambios de audiencias

La etapa preparatoria se extiende desde que ingresa la denuncia y se convierte en un expediente judicial hasta cuando el Ministerio Público hace el traslado hacia el juzgado penal respectivo. Ello incluye la investigación de la policía judicial dirigida y ordenada por este ente, la presentación de informes y la preparación dentro de dicho ministerio. Mientras que la etapa intermedia inicia cuando el expediente ingresa al juzgado penal para que este realice una audiencia preliminar y dicte una resolución sobre la continuidad del caso hacia la etapa de juicio (resolución de auto de apertura a juicio) o su finalización en ese momento (desestimación, sobreseimiento u otras).

En esta sección se analizarán los plazos para alcanzar la primera resolución judicial en casos de violencia contra las mujeres descritos en este capítulo. La duración en estas fases depende en primera instancia del Ministerio Público, el OIJ, los juzgados penales y, por supuesto, de las intervenciones de las partes involucradas, las cuales pueden introducir solicitudes y cambios que alteren el proceso.

En primer lugar, las tareas de investigación son el sostén del caso y, por lo tanto, tienen una relevancia crucial. El informe sobre el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia de género (OEA-CIDH, 2007) subrayan que las deficiencias en las investigaciones –como la no realización de pruebas clave para lograr identificar a los responsables o la gestión de las investigaciones por parte de las autoridades que no son competentes imparciales– obstaculizan los procesos de juzgamiento. La CIDH identificó la ausencia de pruebas físicas, científicas y psicológicas para establecer los hechos, lo cual ha significado el estancamiento por falta de pruebas.

Como se verá más adelante, las pericias y exámenes se localizaron en un porcentaje minoritario en los expedientes revisados, con lo cual es posible aislarlos y darles seguimiento. En cuanto a la duración, la existencia de informes y los peritajes, estos no tienen un efecto directo en la duración de los procesos. Sí es cierto que puede aumentar la etapa preparatoria levemente en ese porcentaje, pero se compensa con una etapa preliminar y de juicio que no difiere del promedio general.

Si solo se analiza desde la denuncia hasta la primera resolución del juzgado penal, las duraciones oscilan en más de 700 días para delitos de violación, y en el otro extremo menor para maltratos. En esta fase aún no

se ha dictado ninguna resolución de responsabilidad penal, solamente es la preparación para argumentar y documentar que un caso tiene mérito para ser ventilado en un tribunal penal.

En esta etapa intermedia, un factor que incrementa las duraciones son las múltiples convocatorias a audiencias. En el 66% de los casos, se convocó a audiencia solo una vez, en promedio tardaron 503 días entre el ingreso de la denuncia y esta cita. Mientras que, en el tercio restante, se suspendió la primera audiencia y se pospuso. Cuando hay dos o tres convocatorias a audiencias la duración aumenta 149 días.

La sustitución de fechas de audiencias es una problemática que se ha señalado también en otros *Informes Estado de la Justicia* (2015, 2022). En los casos de violencia contra las mujeres esta postergación resulta un agravante debido al riesgo de revictimización y al peligro que conlleva las extensas duraciones o prescripción.

### Prescribieron siete casos relacionados con violencia contra las mujeres

En ediciones anteriores del *Informe Estado de la Justicia*, se ha señalado que la prescripción constituye un riesgo de tutela de derechos ya materializado, es decir, la denegación de justicia. Esto ocurre porque las personas involucradas no obtuvieron una resolución por una tardanza del propio sistema judicial, y no por los méritos del caso en cuestión.

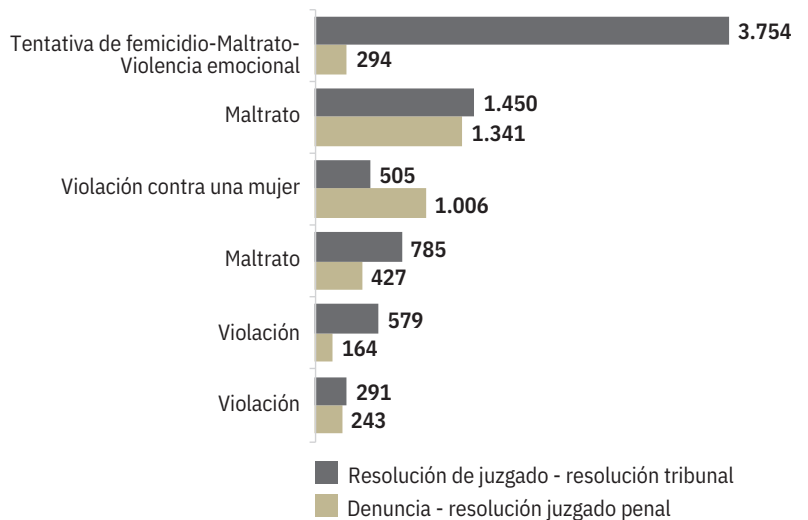
Tres denuncias de maltrato, tres de violaciones y una de tentativa de femicidio prescribieron durante el proceso judicial, cuatro a nivel de juzgado penal y tres en los tribunales. El único delito que no presenta prescripciones es el femicidio. Los casos prescritos presentan duraciones de hasta 21 o 10 años y otros 910 días, contabilizadas desde la denuncia hasta la resolución de cierre del caso (gráfico 4.11).

Los casos prescritos tienen varias características en común, sin embargo, sobresale el hecho de que en seis de los siete el imputado es un hombre de nacionalidad nicaragüense, mientras que dos de las víctimas también son de esta nacionalidad. Las medidas cautelares sí estuvieron presentes ante un riesgo de fuga hacia su país de origen, en dos casos hubo dictado de prisión preventiva y otros dos la solicitud de firma periódica en el juzgado e impedimento de contactar a la víctima.

En tres casos no se pudo realizar la audiencia porque los imputados no se presentaron, paradójicamente, dos de ellos estuvieron en prisión preventiva por un tiempo, pero la realización del juicio tardó varios años y debieron ser puestos en libertad. Mientras que los tres juicios en un tribunal penal no se llevaron a cabo por la no asistencia del imputado, los testigos y por suspensión a raíz de la pandemia por covid-19.

### Gráfico 4.11

**Duración de los expedientes prescritos en el muestreo<sup>a/ b/</sup> en materia de violencia contra las mujeres, según delito por etapa. 2019 y 2022 (días)**



a/ El total de expedientes en la muestra es de 305, pero se excluyeron 19 casos como se explica en la metodología.

b/ Se excluye un caso prescrito correspondiente al delito de maltrato porque no se encuentran disponibles los datos de su duración.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de muestreo de expedientes de violencia contra las mujeres del PEN.

### Riesgo de revictimización en la labor judicial

La revictimización se refiere a una situación en la cual se expone a las personas víctimas de delitos o a testigos y testigas a revivir el sufrimiento causado por el acto de agresión; por ejemplo, cuando deben rendir sus declaraciones oralmente. La persona, tras haber sufrido el hecho delictivo y en la búsqueda de justicia, debe presentar y recordar los hechos de nuevo. El personal judicial debe procurar que el acceso a la justicia no implique repeticiones innecesarias que vulneren a la víctima en muchas ocasiones durante el proceso.

La revictimización puede ser analizada en el muestreo de expedientes en los casos donde se constatan reprocesos adicionales como ampliaciones o aclaraciones de la denuncia, repetición de pruebas periciales por errores, cambios de personal (defensa pública o fiscalía) que requieren actualizar a otra persona, suspensiones de audiencias o juicio, declaraciones de incompetencia, entre otras.

Las suspensiones de audiencias y juicios son frecuentes en este marco del riesgo de victimización. De los casos analizados, el 63% fueron reprogramados

por las instancias judiciales, en su mayoría debido a un choque de audiencias; es decir, alguna de las personas operadoras judiciales tenían otra convocatoria previamente programada, o por ausencia de personal por diversos motivos (incapacidad, vacaciones, salida del país, huelga). La Defensa Pública es la que presenta mayores dificultades -tanto jurídicas como administrativas- para hacer sustituciones en un proceso en curso. En estas causas se denota una saturación de agendas y falta de personal en el contexto de recursos humanos y financieros limitados en materia de violencia contra las mujeres. Además, en el período de estudio 2019-2022, se encontraron cancelaciones de audiencias debido a la pandemia por covid-19 o existencia de órdenes sanitarias en los centros penitenciarios (12% de los casos suspendidos).

Por su parte, el 25% de suspensiones de audiencias fueron de índole externa al Poder Judicial, y se deben a la ausencia de las partes, mayoritariamente el imputado. El riesgo de fuga o de ocultarse está presente en 15 casos, lo cual amerita una aplicación más rigurosa de medidas cautelares para garantizar la localización de los sospechosos durante el plazo de la etapa preparatoria. Además, es preciso acortar los tiempos de espera en esta etapa para que dichas medidas cautelares no se diluyan por los retardos; por ejemplo, cuando la investigación tarda más de lo requerido para mantener las medidas cautelares más fuertes como las prisiones preventivas.

Nótese que solamente se encontraron dos casos de la muestra en los que la víctima no se presentó. Este hallazgo es muy importante para demostrar que no es el desinterés de las mujeres el obstáculo para la realización de esta primera audiencia. Eso contradice un argumento generalizado de que este tipo de casos no prosperan porque las víctimas los abandonan. Al menos en la primera instancia no se evidenció esta justificación en el muestreo.

El riesgo de tutela de derechos en esta fase del proceso se concentra en la revictimización de las mujeres, debido a las anulaciones de audiencias por motivos de actividad procesal defectuosa, falta de pruebas periciales, poca información sobre sus derechos a la víctima, falta de notificaciones, cambios de defensa, entre otros, lo cual genera reprocesos y exposiciones una y otra vez de las mujeres con sus agresores.

### Riesgo por factores externos

Las principales causas de la violencia contra las mujeres son la inequidad de género y la discriminación, ambas influenciadas por los “desequilibrios históricos y estructurales de poder entre hombres y mujeres” (ONU Mujeres, 2010a), que trascienden las esferas

públicas y privadas, así como los derechos culturales, económicos, políticos y sociales. Las inequidades entre hombres y mujeres se manifiestan en “limitaciones de libertades, opciones y oportunidades de las mujeres” (ONU Mujeres, 2010a).

Sin embargo, la violencia contra las mujeres no solo es una consecuencia de la inequidad de género y la discriminación. Existe una serie de características o situaciones que aumentan la probabilidad de que ocurra un hecho de violencia contra una mujer. De acuerdo con el enfoque ecológico (cuadro 4.6), los factores de riesgo varían según las condiciones biológicas, culturales, económicas, normativas y sociales existentes a nivel individual, familiar, comunitario y social/institucional (ONU Mujeres, 2010b).

Una de las realidades que enfrentan las víctimas de este tipo de violencia es la desigualdad social, presente en sus contextos. En el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano* del 2021 a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se menciona cómo la violencia en perjuicio de las mujeres puede agravarse si se presentan múltiples realidades de desigualdad y brechas sociales (PNUD, 2021).

### Edad, estado civil, nacionalidad y nivel educativo inciden en el acceso a la justicia de las mujeres

Para el caso del estudio de los expedientes, se investigó la existencia de elementos que trascienden la institucionalidad judicial y que podrían perjudicar el acceso y la calidad de la justicia para las víctimas. La identificación de los riesgos por factores extrajudiciales reconoce el enfoque de interseccionalidad y la presencia de estigmatización social e institucional cuando se presenta este tipo de violencia. La desigualdad asociada a estos riesgos se debe principalmente a las relaciones jerárquicas y asimétricas entre la víctima y su agresor, así como a las características sociales y económicas de las víctimas, las diferencias de edad, entre otros.

La edad de las ofendidas se identificó como un factor que se comporta de modo distinto según el tipo penal del expediente. Por ejemplo, cuando se trató de casos en los que mediaba el delito de violación, el valor se incrementa significativamente en víctimas menores de 25 años. Ese aspecto es diferenciador en relación con las otras formas delictivas.

El delito de maltrato perjudica principalmente a mujeres de entre los 25 y 35 años. Las diferencias etarias en este contexto constituyen un factor extrajudicial significativo, de modo que el riesgo de comisión delictiva se diferencia según la edad de la víctima. Las previsiones institucionales relacionadas con la protección de las mujeres deben considerar este tipo de patrones,

### ► Cuadro 4.6

#### Factores de riesgo de violencia contra la mujer, según tipo de nivel por el modelo ecológico para evaluar la violencia

Tipo de nivel	Ejemplos de factores de riesgo
<b>Individual</b>	Atestiguar o experimentar abuso desde la infancia.
	Tener un padre ausente o que manifiesta rechazo.
	Abuso de sustancias.
	Pertenencia a grupos marginados o excluidos.
<b>Familiar</b>	Conflicto y tensión dentro de una relación íntima.
	Control masculino en la toma de decisiones y respecto a los bienes.
	Presencia de disparidades económicas, educativas, etarias y laborales entre hombres y mujeres al interior de una relación íntima.
	Actitudes y prácticas que refuerzan la subordinación femenina y toleran la violencia masculina como dote, pagos por la novia y matrimonio precoz.
<b>Comunitario</b>	Limitadas oportunidades económicas.
	Acceso inseguro al control de derechos de propiedad y de tierras.
	Influencia negativa de pares sociales.
	Aislamiento de las mujeres respecto a sus familias y pares sociales.
	Falta de espacios físicos o virtuales que permitan la libre expresión y comunicación de mujeres y niñas.
	Falta de encuentros para desarrollar redes de apoyo que permitan vincular asesores y buscar consejos en un entorno de apoyo.
<b>Social/institucional</b>	Limitado marco legislativo y de políticas para prevenir y enfrentar la violencia.
	Uso generalizado de la violencia para enfrentar conflictos.
	Falta de sanción (impunidad) para perpetradores de la violencia.
	Bajos niveles de concientización por parte de los proveedores de servicio, actores judiciales y encargados de hacer cumplir la ley.

Fuente: Elaboración propia con datos de ONU Mujeres, 2010a y 2010b.

de modo que se pueda brindar una respuesta procesal que también reconozca tales realidades; incluso para efectos de prevención.

Otro factor que visibiliza un comportamiento diferenciado entre los delitos es la situación conyugal de las víctimas. El delito de violación se incrementa en aquellos expedientes en los cuales se registró que la víctima era soltera o no tenía un vínculo conyugal.

Cuando se trata del delito de maltrato, la brecha de expedientes entre la existencia de un vínculo conyugal o no disminuye. Sin embargo, cuando se trata del delito de femicidio, incrementa levemente la cantidad de casos con respecto a las víctimas sobre las cuales sí existe algún tipo de ligamen conyugal activo.

Existen otros factores que no están necesariamente asociados con el fenómeno delictivo, sino con el tratamiento institucional brindado a las víctimas a partir de atributos, rasgos o características sociodemográficas. Un ejemplo de esto es que las mujeres nicaragüenses tuvieron menos posibilidades de que sus procesos tu-

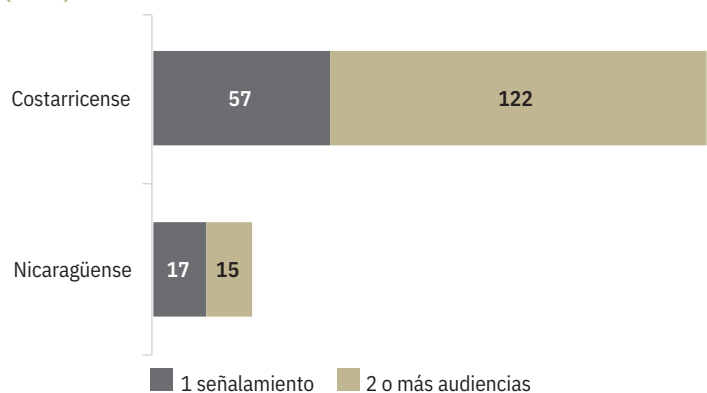
vieran audiencia preliminar en el primer señalamiento (gráfico 4.12).

Como se anotó en el riesgo de duraciones, prolongar un expediente en el tiempo representa una afectación porque brinda una respuesta tardía del sistema judicial. No obstante, al considerar los plazos promedios de duración, aquellos expedientes con rangos temporales en el ciclo judicial inferior a esos promedios podrían haber sido objeto de un riesgo por terminación anticipada del proceso. Esta conclusión del caso estaría eventualmente asociada, por ejemplo, a una desestimación. Por ello, al abordar el tratamiento de las víctimas en estos casos, es necesario resaltar la importancia de un enfoque interseccional.

La garantía de una diligencia procesal a las víctimas sin distinción de su nacionalidad es un riesgo. Aunque se trata de factores externos al sistema penal, los datos muestran que existen relaciones entre esas características de las víctimas que, al canalizarse en el proceso penal, podrían ocasionarles un perjuicio.

### ► Gráfico 4.12

**Expedientes muestreados<sup>a/</sup> en materia de violencia contra las mujeres, según nacionalidad de la víctima registrada<sup>b/</sup>, por cantidad de señalamientos a audiencia preliminar. 2019 y 2022 (días)**



a/ El total de expedientes en la muestra es de 305, pero se excluyeron 19 casos como se explica en la metodología.

b/ Se excluye un caso prescrito correspondiente al delito de maltrato porque no se encuentran disponibles los datos de su duración.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de muestreo de expedientes de violencia contra las mujeres del PEN.

Otro aspecto significativo que pone de manifiesto las brechas desiguales entre los expedientes judiciales es el nivel educativo de las víctimas. El análisis de los expedientes muestra que una gran proporción de los casos analizados corresponde a procesos penales en los cuales las víctimas tienen primaria completa o incompleta. Este hallazgo resulta particularmente relevante cuando se examina la relación entre el nivel educativo y si cuentan con prueba pericial. El análisis revela que en todos los expedientes de violación existió una prueba pericial cuando las víctimas tenían un nivel educativo universitario. Esto contrasta con los casos donde las víctimas poseían un nivel educativo equivalente a secundaria, en los cuales la prueba pericial estuvo presente en menor medida. La situación es aún más pronunciada cuando las víctimas tienen un perfil educativo de primaria, pues la inclusión de pruebas periciales en estos casos es menor. Esta variación sugiere que el nivel educativo de las víctimas se relaciona con la posibilidad de que exista una prueba pericial en el expediente. En el caso del delito de maltrato, en menos de la mitad de los expedientes se contó con este elemento probatorio cuando se trataba de mujeres con el nivel de primaria.

El nivel educativo de las víctimas no solo está relacionado con el tipo de delito del que son víctimas, sino

que también afecta la disponibilidad y la aplicación de pruebas periciales en los procesos judiciales. Este patrón destaca la importancia de considerar factores educativos al analizar las desigualdades que puedan darse en el tratamiento de las víctimas de estos delitos.

La violencia contra las mujeres es un problema social, cuyas implicaciones son estigmatizadas también en el plano de la institucionalidad judicial. Los riesgos identificados hasta ahora con respecto a factores extra-judiciales demuestran que el proceso penal no es ciego ante las brechas de desigualdad que enfrentan las víctimas. Sin embargo, lejos de tomar en cuenta esos factores para generar medidas afirmativas, en realidad persisten relaciones que amplifican tales desigualdades en menoscabo de una tutela judicial efectiva para las mujeres.

### Conclusiones

La investigación recopiló información detallada sobre el tratamiento de los casos relacionados con la violencia contra las mujeres en el ámbito judicial. El estudio se centró en analizar esta compleja problemática desde la perspectiva de lo que ocurre cuando las mujeres víctimas de agresión acuden al ámbito judicial. El objetivo no solo es valorar el acceso a la justicia y la tutela de los derechos, sino también generar una serie de desafíos y propuestas que puedan ser útiles para diseñar las mejoras necesarias.

A manera de valoración general, este estudio muestra un esfuerzo continuo desde hace más de una década por incorporar el enfoque de género en el marco institucional del Poder Judicial. Paralelamente, el país acumula más de una docena de leyes relevantes en materia de equidad de género y, específicamente, en el tratamiento de la violencia contra las mujeres. Estos avances no se traducen, sin embargo, en una mejora sustantiva de los procesos y la respuesta que se les da a las víctimas de delitos relacionados con violencia de género. De 100 denuncias presentadas en delitos de violación, femicidio o maltrato, solo 16 presentan una apertura a juicio y con ello una sentencia de un tribunal penal. Las resoluciones como la desestimación y el sobreseimiento son la mayoría, y aunque no son del todo anómalas, el muestreo de expedientes permitió evidenciar que este volumen responde a una serie de dificultades prácticas y legales para dar respuesta desde la jurisdicción penal a este tipo de violencia.

El Poder Judicial ha sido pionero al incorporar temas de la perspectiva de género. Con años de más y otros de menos dinamismo, ha agregado a su normativa y estructura interna órganos nuevos, procedimientos e iniciativas en cumplimiento de las convenciones internacionales, compromisos con agen-

das de derechos de las mujeres y legislación interna. Esta base institucional y normativa es importante porque es el contexto que condiciona cómo se desarrolla este ámbito temático en el órgano judicial, y cómo se gestionan -en lo concreto- cada una de las denuncias de violencia contra las mujeres.

En este tema, como en otros estudiados en el *Tercer Informe Estado de la Justicia* (2020), se observa el impacto que tiene el liderazgo de algunas magistraturas cuando asumen un tema como causa personal, lo cual favorece la producción e implementación de esfuerzos en esa línea, siguiendo el modelo denominado por el *Informe* como “corte-céntrico”. Así mismo, se señala la falta de evaluaciones de resultados de las iniciativas y políticas judiciales, pues esto dificulta alimentar la actualización y toma de decisiones para mejorar la respuesta a la población usuaria del Poder Judicial, especialmente en un área tan sensible.

Los resultados de una búsqueda exhaustiva de medidas tomadas por el Poder Judicial en materia de género fueron compilados en un inventario de 221 iniciativas, que abarca desde el 2017 hasta el 2022. En muchas de estas iniciativas, sin embargo, no se ha logrado implementarlo para todo el Poder Judicial debido a las limitaciones presupuestarias, de infraestructura, de recursos humanos calificados, sostenibilidad, voluntad y convencimiento de la Corte Suprema y debilidades en la gestión. Casos concretos de estas limitaciones se presentaron a lo largo del documento, como el Protocolo de las 72 horas, los CLAIS, la Oficina de Atención a Víctimas y Testigos, que, pese a mostrar indicios de resultados positivos para la tutela efectiva de derechos, se documentó que no existe un apoyo presupuestario ni político fuerte y sostenido.

Un órgano que merece especial atención es la Fiscalía Adjunta de Género y Delitos Sexuales por su crucial papel en la preparación de los casos. La creciente demanda en este tipo de casos alcanza el segundo lugar entre los tipos de delitos con mayor incidencia, después de los delitos contra la propiedad. Esa presión hace necesario fortalecer esta Fiscalía como puerta de entrada para las mujeres víctimas al sistema de justicia. Las estadísticas de su labor no muestran una mejora en la persecución y sanción de los delitos que atiende. Durante la investigación fue difícil el acceso a datos desagregados, algunos vacíos como el dato de casos atendidos por el fiscal en este despacho o las distintas discrepancias entre sus registros y los de los compendios estadísticos oficiales, no pudieron solventarse. Un hallazgo preocupante fue que, a pesar de su especialización, esta Fiscalía solo solicita apertura de juicio en el 16% de los casos que le ingresan.

Más del 80% de las denuncias presentadas por

mujeres en los delitos analizados tuvo una resolución distinta a la sentencia del Tribunal Penal, ni siquiera llegaron a la etapa de juicio, sino que se terminaron en la etapa intermedia. Si bien es cierto, estos tipos de resolución son alternativas válidas en el proceso penal, la muestra de expedientes analizada ilustra que buena parte de estos casos se debe a debilidades en el uso de las pericias, el acceso a la información, los constantes riesgos de revictimización y las extendidas duraciones atribuibles a la gestión del sistema administrativo de justicia, en lo que se podrían agrupar una serie de riesgos de tutela para las mujeres víctimas de violencia.

De los principales riesgos identificados en el análisis destaca la baja probabilidad de que los casos tengan prueba pericial, con lo cual se dificulta la labor probatoria del caso al recaer únicamente en el testimonio de la víctima o testigos. Cuando tienen pericias, la más frecuente es la valoración psicológica (28 casos de un total de 305 expedientes revisados) y resulta en un impacto en la forma de resolución, pues la mayoría tiene un auto de apertura a juicio.

Además, se destaca el riesgo de las duraciones prolongadas del proceso judicial, lo cual es una constante en diversas materias jurisdiccionales. Sin embargo, en el caso de violencia contra las mujeres perjudica de varias formas la continuidad del proceso por la revictimización y la falta de apoyo que tienen durante el largo proceso judicial. No obstante, resulta imperioso mencionar que de todos los expedientes muestreados solamente se localizaron tres en los cuales la víctima abandonó el proceso, lo cual impidió proseguir. Este dato contrasta con la percepción y justificación frecuente de que los casos de violencia contra las mujeres se terminan prematuramente por la falta de interés de la víctima.

El riesgo de excesivas duraciones y revictimización es aún mayor cuando el caso ha tenido reprogramaciones de audiencias preliminares en el juzgado, o procesos de apelación y casación que implican el reenvío del caso a instancias anteriores, es decir, el reproceso una o más veces.

El perfil de las partes involucradas en los casos de violencia contra las mujeres detectó resultados aún más desfavorables cuando la nacionalidad del imputado o la víctima es nicaragüense. La edad y el nivel educativo también tienen un efecto, aunque se deben tomar como hallazgos preliminares para futuras exploraciones, pues la cantidad de datos disponibles es muy reducida debido a que muchos de los expedientes están incompletos en las secciones de información socioeconómica de las partes.

En estos análisis se debe distinguir variaciones por tipo de delito, instancia y distribución territorial, pues

presentan resultados muy diferenciados, pese a que todos trabajan con el mismo marco legal, operativo y de recursos. Las generalizaciones de este Informe se realizan para facilitar la comprensión y redacción final del texto que no sea excesivo, pero para obtener resultados más finos deben combinarse con estos criterios.

El análisis de las características de este subgrupo de delitos asociados a la violencia contra las mujeres permite concluir que la evolución institucional, normativa e inclusión de tipos penales y penas más altas, no han estado acompañados de un fortalecimiento en la capacidad de sanción de los tribunales. Esto se debe a una mezcla perjudicial de elementos débiles en la gestión, infraestructura, especialización del personal, y, en menor medida, en la legislación. La tendencia es similar a los resultados de otros muestreos realizados en el *Estado de la Justicia*: en el 2015 para la materia penal, en general, se señaló que el 15% de casos obtenían una sentencia, y en el 2020 para los delitos relacionados con corrupción este porcentaje fue de 7% (PEN, 2015 y 2020).

## Recomendaciones

El Poder Judicial es un actor fundamental para lograr un cambio cultural en la sociedad costarricense hacia la disminución de la violencia contra las mujeres. A la luz de estos hallazgos, el presente *Informe* pretende contribuir a subsanar algunos de los pendientes o reforzar las iniciativas que están funcionando bien en esta área de la materia penal. A continuación, se presentan reformas que pueden tener un impacto concreto en las estadísticas de persecución y sanción, y, por ende, en el tipo de respuesta dada a las víctimas.

Estas recomendaciones se elaboraron con base en los aportes de las personas participantes en los talleres de consulta efectuados para este estudio, de manera particular en el último de estos que se enfocó en la generación de propuestas.

### Investigación judicial con perspectiva de género

Las investigaciones en delitos de violencia contra las mujeres tienen **protocolos especiales** y debe ser efectuada con perspectiva de género, de tal forma que se recuperen evidencias que serían ignoradas sin esta especialización. Por esto, varias agencias internacionales han propuesto lineamientos al respecto:

- Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio). (ONU-Mujeres, 2014).

- Guía práctica para la investigación del feminicidio. (ONU-Mujeres, 2022).
- Metodología de Análisis de Investigaciones de Femicidios y Muertes Violentas de Mujeres y Niñas, Iniciativas *Spotlight*.

Si bien se han generado normativa interna en el Poder Judicial en este sentido, está dispersa en varios documentos y circulares. Además, es necesario aplicar controles más estrictos para su cumplimiento de parte de las jefaturas del OIJ especializadas en la materia. La actuación de la policía (Fuerza Pública y Poder Judicial) desde la denuncia es la base del caso, por ello deben aplicarse los protocolos de intervención para delitos sexuales y femicidios, los peritajes específicos, las reglas para la inspección de la escena y la valoración de riesgos establecida en los informes policiales para estos casos.

Estudios previos sobre las autopsias sociales de los femicidios (PNUD, 2024) determinaron una serie de detonantes que pueden ser incorporados en las indagaciones judiciales como factores de alto riesgo. Además, se señaló la necesidad de mayor recurso humano y tecnológico para aumentar la efectividad en las investigaciones de violencia contra las mujeres, desde insumos para los laboratorios y medicina forense hasta capacitación sobre el trato empático a la persona usuaria para eliminar los estereotipos machistas, especialmente en el personal que tiene contacto directo con las víctimas.

### Fortalecimiento de la Fiscalía Adjunta de Género

Durante la investigación y los talleres de consulta, se hizo evidente la necesidad de una mayor disponibilidad de **recursos financieros y humanos** para poder mejorar el servicio y cubrir adecuadamente todo el territorio. Esto posibilitaría una respuesta más ágil, hacer supervisiones y acompañamiento a las fiscalías territoriales, entre otros procedimientos. Por ejemplo, por las limitaciones de personal, el fiscal que instruye es diferente al de juicio. No tienen capacidad de ir al juicio las personas fiscales especializadas porque no les da tiempo de asumir ambas funciones, con la consecuente afectación para los procesos.

Propuestas como implementar las Cámaras de Gesell en más oficinas, mejorar los sistemas informáticos, brindarle protección a víctimas y testigos, disponibilidad de autos y gasolina para giras y visitas, son acciones que requieren inversión financiera del Poder Judicial.

Algunas propuestas se refieren a una **mejor gestión del personal y los recursos existentes**. En ese

sentido, se aboga por una mayor especialización de la Fiscalía de Género, tanto de las personas fiscales como del personal de atención al público. Debe llevarse una métrica con indicadores específicos de éxito para esta Fiscalía, que dé cuenta del impacto que genera la especialización en los casos tramitados, más allá de los números que se contabilizan en la estadística oficial.

Es fundamental promover capacitaciones, tanto continuas como de inducción o nivelación. Motivar al personal de la Fiscalía adjunta a capacitarse más y de manera permanente, tanto a los nuevos ingresos como a quienes tienen un nombramiento, aunque esto implique brindarles tiempo dentro del espacio laboral y aprobar el nombramiento de personas sustitutas si los cursos son extensos. Se debe establecer un **programa recurrente de capacitaciones** debido a la alta rotación del personal de la Fiscalía.

La **supervisión a las fiscalías territoriales** (especializadas o no) contribuye al acercamiento entre las dependencias y la difusión de las directrices o manuales existentes, así como posibilita detectar falencias del personal. Se pueden aplicar dos mecanismos de revisión desde las fiscalías territoriales especializadas: a) den el visto bueno a las acusaciones de otras fiscalías no especializadas vinculadas a la violencia contra las mujeres o delitos sexuales; y b) realicen valoraciones aleatorias de resoluciones de desestimación o sobreseimientos, que permitan tomar acciones en áreas débiles. Se mencionó, como ejemplo, que estas valoraciones puedan tomar resoluciones del mismo delito y con la misma evidencia que hayan tenido desenlaces distintos, para comparar los procedimientos utilizados. En ese mismo sentido, en el taller de consulta se mencionó que, a raíz del caso “Keibril”, se habían revisado desestimaciones similares y se reabrieron más de 200 casos.

### Centralidad de las víctimas

Una importante cantidad de sugerencias recopiladas se concentran en la reivindicación e incorporación de las víctimas como parte central de todo el proceso. Para ello, deben crearse canales de comunicación y realimentación expeditos con la víctima, que permitan escucharlas, para poder estar cercanos a su conocimiento de los hechos y a sus necesidades judiciales.

El papel de las víctimas es central durante la **etapa de investigación**. El objetivo es crear una **ruta de denuncia amigable** para las usuarias, la cual contenga sus derechos dentro del proceso penal. Es el momento en el cual la víctima requiere acompañamiento para brindar su testimonio, articularlo y mantenerlo con un buen resultado a lo largo de todo el proceso judicial. El Ministerio Público debe brindarles las herramientas y el empoderamiento de las víctimas, recordarles que su

voz es la más importante para llegar hasta las últimas instancias y así castigar a los culpables.

Se sugirió generar, como una buena práctica, un **documento en un lenguaje amigable** que contenga la descripción de los artículos del Código Procesal Penal que se leen en el momento de denunciar. Idealmente, las personas que atienden estas denuncias deben contar con los conocimientos técnicos necesarios, de forma tal que no se queden en la lectura de los artículos, sino que puedan explicarles ampliamente a las víctimas sus derechos, y brindarles un documento básico, que les otorgue mayores herramientas a la población usuaria para su empoderamiento. Puede ser a través de un documento electrónico visual e intuitivo que se pueda compartir por redes sociales y así brindarles a la víctima el tiempo de revisarlo, sin la limitación de una visita, indagatoria o toma de denuncia.

En esta etapa la atención integral es crucial, por ello se debe **extender la cobertura de programas** como los Pisav o los equipos de respuesta rápida, cuyo objetivo principal es acercar el abanico de servicios del Poder Judicial a las víctimas, sin moverse de una misma oficina.

Un asunto específico de mejora a los Pisav, que se mencionó en las consultas, es que se diseñe su **propio sistema de desempeño** integrando a todas las oficinas, de tal forma que se tengan indicadores cuantitativos y cualitativos de sus resultados.

### Acompañamiento a las víctimas

La representación letrada gratuita como un recurso para las mujeres víctimas marca la diferencia en las posibilidades de culminar un proceso judicial. Se ha establecido la necesidad de que las víctimas de violencia de género tengan abogado o abogada. Se estima que se requieren al menos 230 plazas para dar este acompañamiento legal, en caso de agregársele la función a la Defensa Pública. Alternativamente, se propuso revisar y reactivar la iniciativa de defensa de las víctimas en el Inamu y recuperar las plazas antiguas.

Además de esta asistencia legal, se enfatizaba en la necesidad de dar apoyo psicológico, aunque puede ser una función compartida con otras entidades públicas como la CCSS, el Inamu y a lo interno la OATV y el Departamento de Psicología y de Trabajo Social. Estas oficinas atienden todos los tipos de delitos, no cuentan con un enfoque solamente de género; por ejemplo, los profesionales en psicología deben realizar los peritajes de todas las materias.

En los casos que involucren a niñas y adolescentes, este acompañamiento además se encuentra establecido en el Código de la Niñez y Adolescencia.

### Presupuesto con enfoque de género

La propuesta indica darle una perspectiva de género al presupuesto del Poder Judicial, de forma tal que se le brinde la importancia y urgencia debida a la atención y sanción de las conductas de violencia contra las mujeres. Con ello, se visibilizará con qué recursos se cuenta para atender a las víctimas y hacer las diligencias judiciales. En particular, asignar suficiente presupuesto para desarrollar las herramientas que ha aprobado el Poder Judicial, en especial para la Secretaría Técnica de Género y el Observatorio de Género, con el fin de que puedan tener una verdadera oportunidad material de transversalizar la perspectiva de género en todo el Poder Judicial.

### Información estadística homogénea y compartida

A lo largo de todo este documento se hacen varias referencias a que los datos oficiales son parciales, no conciliables entre sí o claramente incompletos. Los datos del Observatorio Judicial, la Dirección de Planificación, el Observatorio de Género, los anuarios estadísticos y los obtenidos por solicitudes oficiales de información no concuerdan entre sí. Esto dificulta no solo la posibilidad de investigar sobre la violencia contra las mujeres, sino también la toma de decisiones para mejorar la gestión judicial.

Una propuesta específica fue realizar un informe desde la Dirección de Planificación sobre los motivos por los cuales los indicadores de gestión difieren entre los circuitos judiciales; por ejemplo, en algunos despachos los tiempos son mucho menores o mayores que en otros, en casos de similar naturaleza. De esta forma, se busca replicar las buenas prácticas de despachos específicos en el país.

### Difusión y comunicación de lineamientos o iniciativas en canales más ágiles

La sensibilización de las directrices que influyen en esta materia requiere un canal especializado o focalizado, primero de forma permanente que centralice todo el material, convenciones, normas, herramientas, foros, cursos, literatura existente, etc. en un solo sitio *web* (el Observatorio de Violencia de Género tendría ese rol). Y, en segundo lugar, un canal esporádico que haga amplia difusión de novedades recientes; por ejemplo, un boletín trimestral, una semana dedicada al tema cada año, por mencionar dos opciones. La cantidad de correos institucionales e iniciativas del conglomerado judicial saturan las cuentas del personal, y no son un mecanismo efectivo.

### Agenda de investigación futura

La violencia contra las mujeres es una problemática con dimensiones sociales y estructurales muy complejas. Dado que va más allá del derecho penal, en un futuro estudio se podría incluir los juzgados de familia y la violencia doméstica. Por ejemplo, el incumplimiento de medidas de protección es uno de los delitos a investigar con más incidencia.

En función de la dinámica de violencia, se recomienda incorporar aquellos delitos, como amenazas y ofensas, que son predictores; es decir, pueden evitar otros delitos más graves y, por ende, dar luces acerca de la forma en cómo se puede prevenir la violencia contra las mujeres. Específicamente investigar si tales delitos tienen una respuesta ágil y efectiva, podrían ocasionar un efecto disuasivo en otros.

También, se sugiere realizar experimentos antropológicos, grupos focales y talleres con víctimas para obtener información no registrada en el expediente y evidenciar el impacto del acompañamiento y asesoramiento. Por ejemplo: ¿cómo fueron atendidas?, ¿cómo les dicen el derecho de abstención?, ¿cuál es el impacto psicológico en el momento de la entrevista?

Una sugerencia de las personas especialistas participantes en los talleres fue la de construir un indicador de impunidad, que sirva como punto de partida y monitoreo para valorar la atención de las instancias judiciales en los distintos lugares e instancias.

### Metodología

El estudio tiene un diseño metodológico compuesto por tres grandes fuentes de información, las cuales se resumirán a continuación.

### Inventario de medidas judiciales en materia de violencia de género contra las mujeres

En esta primera parte del estudio, se elaboró un inventario de acciones realizadas por las oficinas judiciales relacionadas con la atención de la violencia de género, a partir de documentos oficiales, informes de diagnóstico o evaluaciones realizados del 2017 al 2022. En el cuadro 4.7 se detallan las variables y las categorías de análisis del inventario.

Luego de revisar los 1.141 documentos y la puesta en práctica de la metodología indicada, se identificaron 221 medidas en materia de violencia contra las mujeres entre el 2017 y el 2022.

### ► Cuadro 4.7

## Diccionario de variables del inventario de medidas judiciales en materia de violencia de género contra las mujeres. 2017-2022

Variable	Descripción
Consecutivo de la medida (ID_medida)	Se indica un número consecutivo a cada medida.
Identificador del documento (ID_documento)	Se indica un número consecutivo a cada documento.
Tipo de documento (documento)	Se especifica el medio por el que se emite la medida. Por ejemplo: acuerdo, acta, circular, comunicado, convenio, directriz, informe, lineamiento, oficio, resolución, otro.
Título del documento (titulo_documento)	Debe registrarse el título completo del documento.
Texto de la medida (texto_medida)	Debe registrarse literalmente el texto del documento que contiene la medida. No debe mezclarse el texto de dos o más medidas. Una misma norma puede contener muchas medidas.
Tipo de medida (tipo_medida)	Esta variable realiza una clasificación temática del tipo de medida según los efectos que se buscan: Atención a las personas usuarias y virtualización de trámites y servicios. Campañas y materiales informativos. Gestión del personal. Mesas de diálogo. Capacitaciones. Otros.
Instancia del Poder Judicial (instancia)	Debe registrarse el nombre de la instancia del Poder Judicial responsable de emitir la medida.
Interinstitucionalidad de la medida (Interinstitucionalidad)	Sí: la medida señala explícitamente el trabajo conjunto entre dos instituciones. No: la medida solo menciona el accionar de dependencias del Poder Judicial.
Fecha de aprobación del documento (fecha)	Fecha exacta en la que el documento fue aprobado por la institución, con el formato Día/Mes/Año. Por ejemplo: 18/3/2020.
Efecto de la medida (efecto)	Alto: medidas con efectos directos sobre los derechos fundamentales de las personas y la provisión de servicios públicos, con sostenibilidad en el tiempo. Por ejemplo: atención a personas usuarias y virtualización de trámites y servicios. Medio: medidas administrativas y operativas con efectos sobre las entidades y sus funcionarios públicos, que permanecen por algún período, aunque no son permanentes. Por ejemplo: capacitaciones, gestión del personal y mesas de diálogo. Bajo: medidas administrativas con efectos no identificados y puntuales en el tiempo, no sostenidas. Por ejemplo: campañas y materiales informativos y otros.
Alcance geográfico (alcance)	Nacional: la medida afecta a todo el territorio nacional. Provincial: la medida afecta a una provincia del territorio nacional. NI: la medida no indica el alcance geográfico.
Circuito judicial (circuito_judicial)	Esta variable señala el circuito judicial al que aplica la medida. En caso de que la medida afecte todo el territorio nacional deberán registrarse “todos los circuitos judiciales”.
Tipo de población afectada directamente (tipo_poblacion)	Personas funcionarias. Personas usuarias.
Mecanismo de control en el texto de la medida (control)	Sí: si el texto de la medida indica explícitamente el mecanismo de control. NO: si no se menciona un control y “NA” en caso de no aplicar.
Detalle del mecanismo de control en el texto de la medida (detalle_control)	Aquí se registra el mecanismo de control indicado explícitamente en el texto. Si el texto de la medida no indica el mecanismo de control se deberá señalar “NI”.
Cuantificación de la medida (cuantificable)	Sí: la medida posee indicadores. No: la medida no posee indicadores. NI: en caso de no indicar.
Fecha de vigencia de la medida (fecha_vigencia)	Corresponde a la fecha de vigencia de la medida, es decir, cuando la medida comienza a regir. Para efectos de la base de datos, la fecha siempre se debe registrar con el formato Día/Mes/Año de la siguiente forma: 18/3/2020. En caso de que el documento no indique explícitamente la fecha de vigencia, se deberá registrarse “NI”.

### Fuentes de información estadística para el análisis cuantitativo

En el apartado de información cuantitativa se utilizaron las siguientes fuentes de información para el análisis general de las estadísticas oficiales disponibles:

- i. Base de datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial: es tomada a partir del balance general interactivo para especialistas (*Power BI*) de la Dirección de Planificación del Poder Judicial (2023a). Este balance se publica en la página *web* de la Dirección y, según se indica en la plataforma, los datos son extraídos de las fuentes que consultan el Sistema SIGMA y el Observatorio Judicial.
- ii. Base de datos del Ministerio Público y Fiscalía Adjunta de Género: contiene la sistematización de los datos del OIJ y del Ministerio Público que se extrajo desde los anuarios estadísticos aprobados por el Consejo Superior del Poder Judicial, así como las estadísticas policiales aprobadas por ese órgano. En el caso del OIJ, la información fue extraída desde su sitio *web* oficial; específicamente, en el apartado de estadísticas policiales que se encuentran accesibles para consulta y descarga. El
- iii. Base de datos de casos terminados en violencia contra las mujeres del PEN: se creó una base de datos sobre estadísticas judiciales en materia de violencia contra las mujeres, a partir de la información facilitada mediante el oficio 680-PLA-ES-2023, que corresponde al listado de expedientes de violencia contra las mujeres terminados o cerrados en los años 2019 y 2022, en todos los despachos jurisdiccionales de la materia penal en el país. En las fuentes de este capítulo se denominará Base de datos PEN de casos terminados. Se incorporan los delitos sexuales previstos en el Código Penal y los delitos de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, para un total de 12 tipos penales más frecuentes (cuadro 4.8).

La base de datos tiene un total de 56.421 registros de expedientes cerrados en los años 2019 y 2022, distribuidos en 44.117 registros para juzgados penales, 9.828 para tribunales penales, 1.786 para tribunales de apelación y 690 para el caso de los procesos tramitados ante la Sala de Casación Penal.

El cierre estadístico de estos expedientes se produce por haber concluido en al menos una de las instancias. La terminación del expediente en una instancia representa la eventual posibilidad de que el expediente se contabilice como terminado en otra instancia (superior o inferior).

### Muestreo de expedientes judiciales de violencia de género

Se utilizó la técnica de muestreo de expedientes para lograr un nivel de datos desagregados (microdatos) y su cruce y procesamiento, que es imposible de lograr con las estadísticas judiciales oficiales. Esta revisión exhaustiva identificó áreas de riesgo de tutela efectiva de derecho, identificadas así por especialistas en esta área.

El muestreo de expedientes utilizó la técnica de estudio de cohortes, la cual permite el seguimiento de un grupo a lo largo del tiempo, rastrear su historia de principio a fin; es decir, desde la apertura del expediente con el número único hasta su terminación en el proceso judicial. Este enfoque busca determinar tipos de salida, tipos de casos, duraciones, perfiles de personas usuarias, riesgos de tutela de derechos en el proceso, entre otros.

## ► Cuadro 4.8

### Disposiciones normativas incluidas en la base de datos de casos terminados, según familia de delitos. 2019 y 2022

Delitos sexuales previstos en el Código Penal	Delitos de la Ley de penalización de la violencia contra las mujeres
Violación (tipo base)	Femicidio
Violación agravada y calificada	Femicidio en otros contextos
Abusos sexuales contra personas menores de edad e incapaces	Violación contra una mujer
Abusos sexuales contra personas mayores de edad	Maltrato
Tentativa de abusos sexuales contra personas mayores de edad	Incumplimiento de una medida de protección
Relaciones sexuales con una persona menor de edad	
Trata de personas con fines de embarazo forzado, aborto forzado y la ejecución de cualquier forma de explotación sexual	

Un profesional de estadística especializada en muestreos se encargó de seleccionar el número y el grupo de expedientes a muestrear, distribuidos en dos años. Este período permitirá hacer comparaciones de la evolución de los indicadores en el tiempo, además facilitará la visibilidad de los datos prepandemia (2019) y post-pandemia (2022).

Se elaboró un cuestionario que incluye el perfil de las personas usuarias, la verificación del cumplimiento de los principios de tutela efectiva y la cuantificación de la duración por etapas. Con una primera versión del cuestionario, se aplicó una prueba piloto y se derivaron correcciones al cuestionario.

Una vez obtenida la información de cada expediente, se creó una base de datos para la aplicación de técnicas estadísticas para determinar patrones, según los criterios o estándares definidos. En los muestreos de expedientes anteriores se han utilizado análisis bivariado, regresiones logísticas, tipologías o conglomerados, distribuciones de duraciones, entre otros. Durante la fase de preparación, desarrollo y tratamiento posterior de los datos, se enfrentaron dificultades con respecto a los expedientes de la muestra.

En los listados totales originales, que envía la Dirección de Planificación del Poder Judicial, se tenía 12.682 expedientes de casos terminados (en esa instancia), distribuidos según instancia y delito. El planteamiento inicial era hacer una muestra de igual tamaño por instancia y delito; es decir, un muestreo estratificado y desproporcionado dentro de cada celda.

Desde el inicio, se tenían riesgos identificados en los listados, como sigue: duplicados, expedientes que no se pueden ubicar físicamente, la muestra requerida es superior al universo en la casilla, los casos de violación podrían ser de personas menores de edad, que no serían consideradas como parte del proyecto.

Había posibilidad de cumplir con la muestra en las instancias de juzgado y tribunal, pero en el caso de Apelación y Sala de Casación, el número total de casos era superado por la muestra afijada, por esta razón fue necesario asignar más casos a otros delitos o instancias.

En un primer momento, los expedientes seleccionados para la muestra requirieron ser ubicados físicamente; en particular para el caso de los despachos que no han implementado la digitalización de su circulante. Para la fase previa del muestreo, si bien cada registro estaba consignado como terminado en un despacho judicial específico, lo cierto es que la información oficial de los registros del Subproceso de Estadística podía variar por estos motivos:

- El expediente había sido solicitado por otro despacho judicial, de modo que no se encontraba físicamente en la oficina de origen.
- El expediente podía aparecer como terminado en el juzgado, pero eso no excluía la posibilidad de que estuviera aún en trámite en el tribunal o en las instancias recursivas. De hecho, fue posible identificar casos de expedientes que estadísticamente estaban registrados como terminados, pero en la ubicación real y física presentaban una reapertura por algún motivo procesal.
- El expediente había sido destruido.
- El expediente se encontraba en proceso de traslado desde el despacho de origen hacia un despacho de fase recursiva (apelación o casación) o hacia el Archivo Judicial.
- El expediente se consignó como terminado a nivel estadístico en despacho de Apelación o de Casación, pero se encontraba físicamente en el tribunal de juicio de origen y esa trazabilidad no había sido consignada.
- El expediente había sido ingresado recientemente en el Archivo Judicial, pero no había sido procesado por esa dependencia, de modo que la remesa tomaba más tiempo para ser accedida y consultada.
- La existencia de duplicidad en el número único de expediente consignado para un expediente terminado, porque al interponerse la gestión de casación en la Sala Tercera se genera un número de consecutivo distinto.
- Incluir el tema de la sala (solo ellos tienen el registro) y que el oficio lo extiende a testimonio de piezas.

En el momento del muestreo y en la fase posterior también se identificaron situaciones que hicieron más complejo el estudio de los expedientes. Entre estas circunstancias es posible mencionar la ausencia de datos sobre aspectos que institucionalmente se asumen como generalizados para todos los legajos. Por ejemplo, con frecuencia en los expedientes se omite información de importancia como el nivel educativo de las víctimas o la edad al momento de la denuncia; lo mismo ocurre con el caso de la información correspondiente a los imputados.

En los expedientes enviados al Archivo Judicial no se respeta necesariamente que cada legajo inicie y concluya en una misma remesa. Por ello, fue posible identificar expedientes incompletos o que requirieron de una búsqueda más exhaustiva para ser muestreados en su totalidad.

Este último detalle es de importancia desde la perspectiva de acceso a la información en materia de justicia. La limitación de un expediente incompleto, porque la remesa supera el tamaño institucionalmente previsto, es una realidad a la que se enfrentan las personas usuarias que acuden al Archivo Judicial para consultar sus expedientes.

Aunque este estudio se limitaba a expedientes judiciales de mujeres mayores de edad, estadísticamente no existía un filtro para separar los expedientes cuanto la víctima era menor de edad. Como resultado de eso, casi un 40% de los expedientes seleccionados para la muestra inicial debió ser descartado y ese detalle solo fue identificable hasta el momento de abrir cada uno individualmente.

Lo mismo ocurrió con la clasificación por delito. En la fase posterior de limpieza de los datos, se descartaron 19 expedientes de los 305 del muestreo porque los delitos registrados estadísticamente (maltrato, violación o femicidio) por el Poder Judicial, no se correspondían con la realidad documental del proceso. Es decir, se trataba de casos judiciales asociados a delitos distintos a esos tipos penales.

La justificación metodológica para el uso de los datos recolectados radica en la rigurosa selección y revisión de expedientes, así como en la adaptabilidad del proceso frente a los desafíos encontrados. A pesar de las dificultades iniciales para acceder a permisos completos y la presencia de expedientes incompletos o destruidos, se implementaron estrategias efectivas para asegurar la integridad y la representatividad de la muestra. El diseño de la muestra, que incluyó una sobremuestra para compensar posibles pérdidas, y la exhaustiva verificación manual de los expedientes garantizan que los datos obtenidos sean robustos y fiables (cuadros 4.9 y 4.10). Estos son esenciales para analizar los delitos de femicidio, maltrato y violación contra la mujer, proporcionando una base empírica sólida que puede informar políticas públicas y mejorar la administración de justicia en estas áreas críticas.

### Selección de tipos de delitos

Para efectos de la investigación, es necesario que estos conceptos se refieran a tipos de delitos específicos y susceptibles de judicializarse. Es decir, con base en el concepto teórico se escogen ciertas figuras penales relacionadas directamente con el fenómeno de violencia contra las mujeres.

Para delimitar el concepto de violencia contra las mujeres en este estudio, se identificaron preliminarmente un total de 49 tipos de delitos, a los cuales se les aplicó tres filtros: i) criterios de inclusión y de exclusión, ii) fusión de delitos y sus tentativas y iii) priorización de criterios de víctima, incidencia y pena (cuadro 4.5).

Luego de la aplicación de los filtros se seleccionaron cuatro tipos de delitos para la muestra de expedientes: 1) femicidio (femicidio y femicidio en otros contextos), 2) maltrato, 3) relaciones impropias (relaciones sexuales con una persona menor de edad) y 4) violación (violación, violación calificada y violación contra una mujer; cuadro 4.6). Es necesario recordar que para hacer viable operativamente la investigación se excluyeron los casos de violencia doméstica que ingresan a los juzgados de familia.

#### ► Cuadro 4.9

### Cálculo de la sobremuestra para sustitución de expedientes que no corresponden. 2019 y 2022 (margen de error del 90%)

Delito	Juzgado	Tribunal	Tribunal de Apelación	Sala de Casación
Femicidio o tentativa	46	46	36	24
Maltrato	46	46	46	10
Violación o tentativa	56	56	56	94
<b>Total</b>	<b>148</b>	<b>148</b>	<b>138</b>	<b>128</b>

Fuente: García, 2023 con datos del Poder Judicial, 2023d.

### ► Cuadro 4.10

#### Oficinas que formaron parte de la muestra en la Gran Área Metropolitana, por cantidad de expedientes muestreados

Juzgados	Cantidad de expedientes	Tribunales	Cantidad de expedientes
Juzgado Penal Cartago	11	Tribunal de Cartago (materia Penal)	18
Juzgado Penal Grecia	6	Tribunal de Heredia (materia Penal)	23
Juzgado Penal Hatillo	4	Tribunal del I Circuito Judicial de Alajuela (materia penal)	24
Juzgado Penal Heredia	18	Tribunal del II Circuito Judicial de Alajuela (materia penal)	15
Juzgado Penal I Circuito Judicial de Alajuela	20	Tribunal del III Circuito Judicial de Alajuela (San Ramón; materia penal)	2
Juzgado Penal I Circuito Judicial San José	15	Tribunal Penal del I Circuito Judicial de San José	18
Juzgado Penal II Circuito Judicial Alajuela	8	Tribunal Penal del II Circuito Judicial de San José (Goicochea)	11
Juzgado Penal II Circuito Judicial San José	21	Tribunal Penal del III Circuito Judicial de San José Sede Suroeste (Pavas)	19
Juzgado Penal I Circuito Judicial Alajuela (Atenas)	1	Tribunal de Flagrancia de San José (Goicochea)	5
Juzgado Penal III Circuito Judicial Alajuela (San Ramón)	7	Tribunal de Flagrancia I Circuito Judicial de San José	1
Juzgado Penal III Circuito Judicial San José (Desamparados)	16	Tribunal del II Circuito Judicial de Alajuela (flagrancia)	1
Juzgado Penal Puriscal	1	Tribunal del III Circuito Judicial de Alajuela (San Ramón; flagrancia)	5
Juzgado Penal San Joaquín de Flores	6	Tribunal Penal (flagrancia) del Circuito Judicial de Heredia	1
Juzgado Penal Turrialba	4	Tribunal Penal del III Circuito Judicial de San José (Desamparados)	8
Juzgado Penal La Unión	5	Tribunal de Cartago, Sede Turrialba	1
Juzgado Penal Pavas	5	Tribunal del III Circuito Judicial de Alajuela, Sede Grecia (materia penal)	8
<b>Total</b>	<b>148</b>	<b>Total</b>	<b>160</b>

Fuente: García, 2023 con datos del Poder Judicial, 2023d.

### ► Cuadro 4.11

#### Criterios de inclusión y de exclusión de expedientes en la muestra de tipos de delitos

Tipo de criterio	Subtipo de criterio	Pregunta crítica
Inclusión	Incidencia	¿El delito está entre los cinco más frecuentes según la estadística del Poder Judicial, sea para delitos sexuales o vinculados a la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres?
	Cuantía de la pena	¿Dentro del rango de pena prevista por el tipo penal se encuentran cinco años de prisión o más?
	Impacto	¿Representa una delincuencia con impacto mediático o el estudio de este delito podría tener un impacto práctico más allá del Derecho previsiblemente mayor frente al estudio de otros?
	Archivo de causas	¿Los expedientes penales tienen un porcentaje mayor al 60% en que terminan por archivo fiscal, desestimación o sobreseimiento definitivo?
	Problemática técnico-jurídica	¿La aplicación del tipo penal tiene dificultades o problemas técnico-jurídicos de relevancia e impacto práctico?
	Víctimas (mujeres o niñas)	¿Las víctimas son mujeres o niñas por serlo?
Exclusión	Estadísticas desagregadas	¿Hay datos estadísticos que permitan diferenciar por género o sexo a las personas víctimas?
	Problemática administrativa	¿La investigación de esta clase de expedientes llevaría a tener que estudiar expedientes conexos de otras materias, como violencia doméstica?

Fuente: Segura et al., 2024.

### ► Cuadro 4.12

#### Detalle de los tipos de delitos penales relacionados con el concepto de violencia contra las mujeres que se consideraron para el muestreo de expedientes. 2019 y 2022

Delito	Normativa	Penal mínima	Penal máxima
Violación	Código Penal	10 años	16 años
Violación calificada	Código Penal	12 años	18 años
Violación contra una mujer	Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres	12 años	18 años
Relaciones sexuales con PME (relación impropia)	Código Penal	3 años	10 años
Femicidio	Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres	20 años	35 años
Femicidio en otros contextos	Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres	20 años	35 años
Maltrato	Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres	3 meses	2 años

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Penal y la LPVCM.

## Créditos

**Investigadores principales:** Amanda Segura Salazar, Evelyn Villarreal Fernández, José Mario Achoy Sánchez y Karlissa Calderón Zúñiga.

**Insumos:** *Capacidades institucionales en el Poder Judicial en materia de violencia contra las mujeres*, de Amanda Segura Salazar, Fátima Monterrosa Detrinidad, Karlissa Calderón Zúñiga y Milagro Núñez Solís; *Un acercamiento a las estadísticas judiciales vinculadas a casos de violencia contra las mujeres*, de Amanda Segura Salazar y José Mario Achoy Sánchez; *Riesgos de tutela efectiva de derechos en el proceso judicial en los casos de violencia contra las mujeres en Costa Rica*, de Amanda Segura Salazar, Carmen Bogantes Camacho, Cathalina García Santamaría y Evelyn Villarreal Fernández; *Informe preliminar de riesgos de tutela efectiva de derechos en casos judiciales de violencia contra las mujeres*, de Amanda Segura Salazar; *Los femicidios en Costa Rica y su cobertura mediática*, de Karlissa Calderón Zúñiga, Amanda Arce Picado, Daniel Mendoza Valverde, Jolyana Corrales Marengo y Josué Cabalceta Cruz.

**Contribuciones especiales:** *Insumo para sección sobre Femicidios y Medios de Comunicación en Costa Rica 2020-2023*, de Carolina Urcuyo Lara; recuadro 4.2 *Resoluciones judiciales que desaplican la legislación especializada*, de Stephanie Guillén Rivera; *Procesamientos realizados para este capítulo*, por Catalina García Santamaría.

**Edición técnica:** Nancy Marín Espinoza y Evelyn Villarreal Fernández.

**Bases de datos:** Base de datos de expedientes terminados sobre violencia contra las mujeres (Oficio 680-PLA-ES-2023) del Subproceso de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial; Inventario de medidas y políticas judiciales en materia de violencia contra las mujeres 2017-2022, de Ernesto Valladares Solís, Fátima Monterrosa Detrinidad, Karlissa Calderón Zúñiga y Milagro Núñez Solís; Matriz de indicadores judiciales del Ministerio Público, de María Lourdes Navarro Granados; Muestreo de expedientes de los casos de delitos relacionados con violencia contra las mujeres terminados en el período 2019 y 2022 en la GAM, de Carmen Bogantes Camacho.

**Actualización y procesamiento de datos:** Amanda Segura Salazar, José Mario Achoy Sánchez, Luis Carlos Benavides Mora, Javier Bogantes Retana, Katherine Araya Ballesterero y Rafael Segura Carmona.

**Visualización de cuadros y gráficos:** José Mario Achoy Sánchez, Karlissa Calderón Zúñiga, Amanda Segura Salazar y Javier Bogantes Retana.

**Revisión de cuadros y gráficos para diagramación:** Rafael Segura Carmona.

**Lectores críticos:** Carlos Núñez, Jorge Vargas Cullell, José Manuel Arroyo Gutiérrez, Karen Chacón Araya, María Esther Brenes Villalobos, Rafael Segura Carmona, Randall Brenes Suárez, Stephanie Guillén y Xinia Fernández Vargas.

**Revisión y corrección de cifras:** Javier Bogantes Retana.

**Bibliografía y formato:** Susan Rodríguez, Giselle Rojas Arias, Suyen Miranda López y Katherine Araya.

**Corrección de estilo:** Gabriela Fonseca Arguello.

**Diseño y diagramación:** Erick Valdelomar/Insignia Ng.

**Un agradecimiento especial** a Ana Daisy Quirós Barrantes, Debby Garay Boza, Gabriela Ugalde Pereira, Jeannette Arias Meza, José Ángel Peñaranda Chaverri, Juan Carlos Pérez Murillo, Juan Gabriel Mena Araya, Laura Villarreal Loáiciga, Mauricio Solano Castro, Patricia Solano Castro, Raquel Ramírez Bonilla, Roxana Chacón Artavia y Xinia Fernández Vargas del Poder Judicial por los insumos brindados para elaborar esta investigación, la atención de consultas y el apoyo técnico.

Los talleres de consulta se realizaron los días 25 de octubre de 2023, 25 de septiembre de 2024 y 14 de octubre de 2024 con la participación de Alfredo Chirino Sánchez, Amanda Segura Salazar, Ana Carcedo Cabañas, Ana Daisy Quirós Barrantes, Ana Hidalgo Solís, Aurora Camacho, Daniel Mendoza Valverde, Debby Garay Boza, Elizabeth Odio Benito, Erika Rojas Calderón, Evelyn Villarreal Fernández, Fátima Monterrosa Detrinidad, Fernanda Medina Navarro, Fiorella Ramírez González, Gabriela Ugalde Pereira, Gerald Mora Muñoz, Giselle Boza Solano, Jean Franco Montiel Carrillo, Jeannette Arias Meza, Jolyana Corrales Marengo, Jorge Vargas Cullell, José Ángel Peñaranda Chaverri, José Mario Achoy Sánchez, Josué Cabalceta Cruz, Juan Carlos Pérez Murillo, Karlissa Calderón Zúñiga, Lilliana Castro López, Marcela Arroyave Sandino, María Lourdes Echandi Gurdíán, María Lourdes Navarro Granados, Marianela Vargas Acuña, Miguel Gutiérrez Saxe, Nancy Marín Espinoza, Natalia Morales Aguilar, Óscar Morera Herrera, Rafael Segura Carmona, Randall Brenes Suárez, Raquel Ramírez Bonilla, Ronald Alfaro Redondo, Roxana Chacón Artavia, Sonia Navarro Solano, Tatiana Ballesterero Zúñiga, Valery Zúñiga Navarro, Xinia Fernández Vargas y Yendry Rodríguez Pizarro.



## CAPÍTULO CINCO

## 5

# Las respuestas del sistema penal en escenarios de alta demanda:

## EL MINISTERIO PÚBLICO

### Índice

<b>Introducción</b>	<b>167</b>
<b>Conceptos clave</b>	<b>168</b>
<b>Contexto</b>	<b>170</b>
Denuncias ingresadas en materia penal se estabilizaron luego de un pico de crecimiento	170
Capacidades del sistema penal se amplían	174
Respuesta del sistema penal	174
<b>Hallazgos de investigación</b>	<b>186</b>
Duraciones desagregadas muestran escenarios de mayores desafíos para el sistema penal	188
Tiempo estimado en el Ministerio Público	190
Variables relevantes que inciden en los tiempos de los procesos judiciales	195
<b>Modelo prospectivo sobre la demanda y oferta del sistema penal</b>	<b>198</b>
Escenarios sobre la demanda al Ministerio Público	199
Escenarios predictivos de casos ingresados en el Ministerio Público	200
Comportamiento cíclico del ingreso de casos al Ministerio Público	202
<b>Recomendaciones</b>	<b>206</b>
Reducir la demanda del sistema penal implica coordinación y trabajo preventivo	206
En relación con la mejora en las capacidades institucionales del sistema penal	207
Por el lado de las respuestas más oportunas y cumplidas	209
<b>Metodología</b>	<b>209</b>

### Introducción

En las cuatro ediciones del *Informe Estado de la Justicia* se ha estudiado algún aspecto relevante de la materia penal, dado que es la más grande en términos de volumen y con mayor concentración de recursos del conglomerado nacional. Además, sigue siendo una prioridad en cada consulta pública que se realiza para definir el temario de los *Informes*.

El primer *Estado de la Justicia* realizó un muestreo de expedientes para conocer los detalles de la ruta de un expediente penal e identificar las debilidades o los riesgos de tutela efectiva de derechos. En el segundo *Informe* se examinaron los efectos esperados y obtenidos de la reforma penal, a veinte años de su implementación. En el año 2020 se logró enfocar el estudio en un conjunto de delitos relacionados con corrupción y hacer sugerencias para mejorar en esta materia especializada. Finalmente, en el cuarto *Informe* se dio cuenta de la respuesta de la materia penal durante la pandemia, en particular los indicadores de duración de procesos y justicia electrónica.

Este conjunto de estudios sistemáticamente ha señalado que la etapa de investigación constituye un momento clave para el resto del proceso. El Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial son los principales actores de esta fase. Estas investigaciones han arrojado desafíos sobre la capacidad institucional para tramitar las crecientes denuncias.

En el período de análisis del presente *Informe*, el país ha vivido una crisis de inseguridad debido al aumento de la criminalidad organizada, principalmente alrededor del tráfico de drogas. Los homicidios son el delito que más ha crecido en esta ola de violencia, hasta llegar a tasas récord de 17 por 100.000 habitantes en el 2024 (PEN, 2024). La incidencia delictiva

repercute de forma directa en la institución judicial, pues aumentaría la presión de trabajo por el incremento y la complejidad de los casos.

En este contexto, este capítulo presenta un panorama global para actualizar los indicadores globales básicos de la materia penal, y enfoca la atención en el quehacer del Ministerio Público. Este énfasis se ha seleccionado al considerar que es la puerta de entrada al sistema penal y lo que ocurra en este momento del proceso afecta el resto del caso. Los antecedentes de *Informes Estado de la Justicia* han reiterado que, dentro de la ruta de un caso penal, la fase de investigación es una de las más retrasadas y perjudicadas por los riesgos de tutela de derechos (PEN, 2015; 2017). Esta mirada en profundidad al Ministerio Público permite comprender su capacidad actual, pero además presenta, a manera de innovación, un modelo de predicción a futuro sobre la presión que podría tener este órgano en escenarios de criminalidad distintos a los actuales.

Debe señalarse que este capítulo se complementa con el estudio a profundidad sobre tutela efectiva de derechos en casos de violencia contra las mujeres (capítulo 4), que analizó los tipos penales particulares con una metodología de muestreo de expedientes para dar un mayor detalle.

### Conceptos clave

El sistema penal es el conjunto de instituciones, normas, procedimientos y actores encargados de prevenir, investigar, juzgar y sancionar las conductas tipificadas como delitos por la ley. Su finalidad principal es garantizar el orden social, la tutela de los bienes jurídicos de mayor rango, la protección de los derechos fundamentales y la justicia, mediante la aplicación del Derecho Penal. Este sistema está compuesto, principalmente, por la policía (administrativa y judicial), el Ministerio Público (fiscalía), los tribunales de justicia y los centros penitenciarios, los cuales actúan de manera coordinada dentro de un marco legal establecido por el Estado de Derecho (Zaffaroni et al., 2002).

La noción de sistema penal abarca un conjunto de actores de los tres poderes de la República:

- **Legislativo:** mediante la promulgación de leyes destinadas a la prevención o descripción de las conductas prohibidas y sus correspondientes medidas o sanciones.
- **Judicial:** a través de la aplicación efectiva de las sanciones previstas en los textos legales y la individualización de la pena.

- **Ejecutivo:** recurriendo sobre todo a la acción policial administrativa, de carácter preventivo (patrullas, registros, controles, etc.). Además, está a cargo del sistema penitenciario.

Para este capítulo, el énfasis se centra en la justicia penal gestionada por el Poder Judicial y que incluye la investigación, juzgamiento e imposición de las medidas y sanciones por los delitos previstos en el marco legal. En otros contextos -aunque no en el caso costarricense- el órgano judicial no sería el único actor de justicia penal, pues pueden existir órganos externos que apliquen justicia restaurativa o resolución alterna de conflictos, justicia consuetudinaria, etc. Se espera que la rama judicial también tenga una función preventiva al evitar la reincidencia de la persona infractora por medio de la imposición de las penas (Rico, 2007).

Un sistema democrático de justicia penal es aquel que resuelve los conflictos derivados de conductas consideradas como delitos, de conformidad con una serie de condiciones: accesibilidad, independencia, justicia, eficiencia, transparencia y moderación. Esto garantiza que los conflictos se resuelven guardando respeto a los derechos de las personas (Rico, 1997).

De acuerdo con la tradición liberal democrática, el Derecho Penal constituye un instrumento democrático en la medida en que contribuye a minimizar la potestad punitiva estatal; es decir, a asegurar los derechos fundamentales de la ciudadanía contra la arbitrariedad y los abusos por parte del Estado (Rico, 2007).

La justicia penal es compleja en diferentes niveles. En primero lugar, reúne a una multiplicidad de agencias o actores que, a diferencia de otros países, en Costa Rica se agrupan en el Poder Judicial. En el caso de la materia penal, este conglomerado se encarga de la investigación, acusación, defensa y juzgamiento (PEN, 2015). La materia penal la integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados penales, los órganos auxiliares: la Fiscalía General de la República, la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial. La Sala Constitucional también presenta una amplia jurisprudencia en esta materia.

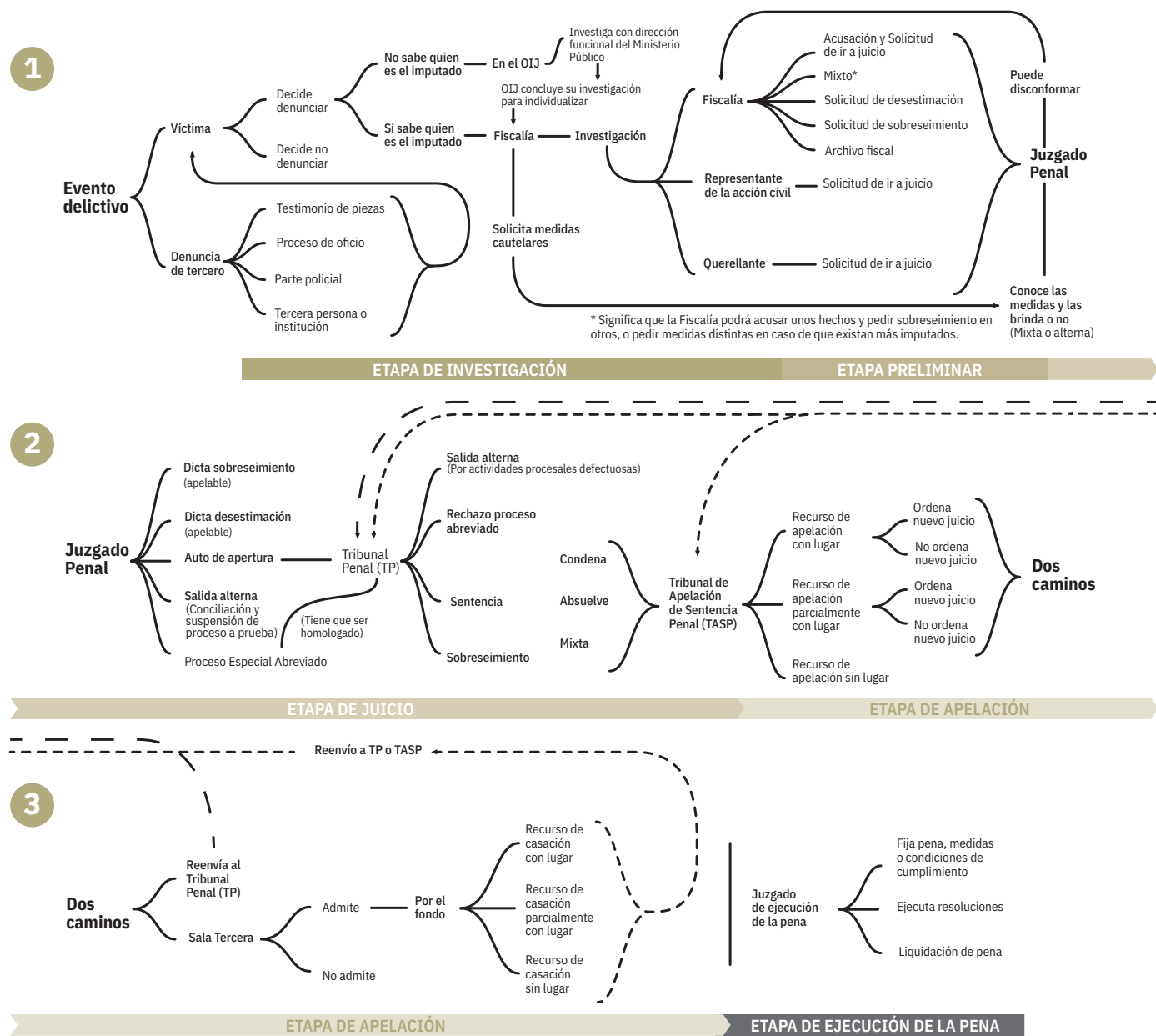
En segundo lugar, involucra una enorme cantidad de legislación, más allá del Código Penal y el Código Procesal Penal. Este último fue aprobado en 1996, aunque entró en vigor en 1998, sustituyendo al de 1973. Esta reforma procesal fue analizada en el *Tercer Informe Estado de la Justicia* con motivo de los veinte años de su promulgación (Feoli, 2020). Aunado a esto, se ha aprobado una legislación especial (por ejemplo, para delitos relacionados con corrupción, violencia contra las mujeres, etc.) y recientemente una “jurisdicción” de delincuencia organizada (JEDO).

En tercer lugar, el proceso tiene distintas fases desde la interposición de la denuncia de un delito hasta la resolución final; a saber: la etapa de investigación, la etapa intermedia, la de juicio, la de recursos (apelación, casación y revisión) y la de ejecución de sentencia. Cada nivel cuenta con sus actores y procedimientos específicos. Un caso puede devolverse a fases anteriores por distintos motivos, hasta reiniciar del todo en algunos.

A manera de síntesis, se presenta un diagrama del flujo de un caso en la materia penal que sin pretender ser exhaustivo, trata de mostrar la complejidad de esta materia (diagrama 5.1). El capítulo expondrá a continuación datos para las cinco etapas y los diferentes actores, con énfasis en el Ministerio Público o la Fiscalía General.

► Diagrama 5.1

Flujo general de un caso en el proceso penal, según etapas de la metodología. 2025



Fuente: Alfaro, 2025 con base en Segura, 2025.

## El Ministerio Público en el engranaje penal<sup>1</sup>

El Ministerio Público es un órgano -no un ente como a veces se le denomina de forma errónea-, pues no posee personería jurídica. Se le ha encargado por ley la función del ejercicio de la denominada acción penal pública. Esto se entiende como la realización de la investigación, acusación y persecución de la mayor parte de los hechos que nuestra legislación ha considerado expresamente como delitos.

Esto se refiere a una institución con funciones específicas que forma parte del Poder Judicial, el cual es uno de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Su creación y funcionamiento se encuentran establecidos a nivel legal (Ley Orgánica 7724 de 1994 y Código Procesal Penal), y no con rango constitucional, como sucede en otros países.

Al formar parte del Poder Judicial<sup>2</sup>, necesariamente se encuentra inmerso en el engranaje institucional de dicho Poder del Estado, pero bajo la figura de la desconcentración máxima, que es un concepto que proviene del Derecho Administrativo, pero que se aplica aquí por tratarse de un poder público estatal, el cual se encuentra sujeto, en el aspecto estrictamente de orden administrativo, al contenido de la Ley General de la Administración Pública<sup>3</sup>.

Aunque goza de autonomía funcional para tomar decisiones dentro de sus competencias y atribuciones, como parte del Poder Judicial, no puede evadir a sus mandatos y disposiciones en el orden administrativo. Precisamente, al formar parte de ese engranaje, aunque adherido a los principios de máxima desconcentración, tiene la capacidad de adoptar medidas de carácter específico para cumplir con su función, la cual consiste en actuar como titular de la acción penal pública, convirtiéndose en el actor penal por excelencia.

En esa misma línea, la Corte Plena elige a la persona que figura como jerarca de la Fiscalía, en vista de que dicho órgano colegiado funge como cabeza de la totalidad del Poder Judicial. Sin embargo, esta persona, en la condición de jerarca del Ministerio Público, se encuentra en la posibilidad de emitir directrices particulares y organizar el trabajo de las personas que figuran como colaboradoras.

El Ministerio Público se encuentra dividido en distintas fiscalías especializadas y en fiscalías territoriales (diagrama 5.2). Igualmente, se brindan servicios, algunos dispuestos por ley como lo relativo a la Defensa

Civil de la Víctima, Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito (OAPVD), la Oficina de la Justicia Restaurativa y la Oficina de Monitoreo y Gestión de Fiscalías.

Tanto los informes oficiales del Ministerio Público, como los previos estudios en otros Informes Estado de la Justicia, dan cuenta de un crecimiento en la presión de trabajo. Por esta razón, el capítulo se dedica a analizar la dinámica laboral, con especial atención al retraso en la finalización de los casos.

## Contexto

El capítulo se centrará en estudiar la labor del Ministerio Público, con los datos generales de la materia penal como contexto para la fase de investigación comparada con las otras fases del proceso penal. El objetivo no es presentar la memoria quinquenal de toda la materia, sino comprender las tendencias generales dentro del marco de una crisis de seguridad en el país que presiona a estos servicios, para luego enfocarse en un análisis prospectivo para la Fiscalía.

El contexto brindará datos sobre la demanda, las capacidades y las respuestas del sistema penal, utilizando algunas desagregaciones por lugar (circuito), tipo de terminación y delitos. Son indicadores que presentan un nivel de generalización capaz de capturar muchas especificidades, y permiten una visión panorámica y comparada en el tiempo de esta materia, lo cual es difícil encontrar en otras fuentes.

En la sección metodológica se hace referencia a las fuentes de información utilizadas y sus limitaciones. Para esto, se realizó una ardua labor de sistematización en las bases de datos a partir de una multiplicidad de tablas, informes y plataformas disponibles en el sitio web del Poder Judicial de manera dispersa, que no siempre coinciden y que cambian con regularidad. Por ejemplo, para este capítulo se construyó una base de datos que agrupa los casos ingresados en el período 2019-2023 la cual contiene más de cinco millones de datos, desagregados por familias de delitos, circuito y órgano.

## Denuncias ingresadas en materia penal se estabilizaron luego de un pico de crecimiento

La demanda hacia el sistema penal se aproxima en este apartado utilizando como indicador principal el

1 Esta sección se basa en Rojas, 2022.

2 En 1973 (a través del artículo 39 del Código de Procedimientos Penales, ley n.º 5377) se crea el Ministerio Público. Este absorbe las funciones de acusador (salvo en la materia extradicional) que tenía a su cargo la Procuraduría General de la República, adscrita al Poder Ejecutivo, vía por la que se politizaba la función de acusar e investigar. No obstante, en 1996 (gracias al Código Procesal Penal) el ente fiscal tiene una importante transformación y crecimiento (Chinchilla, 2022).

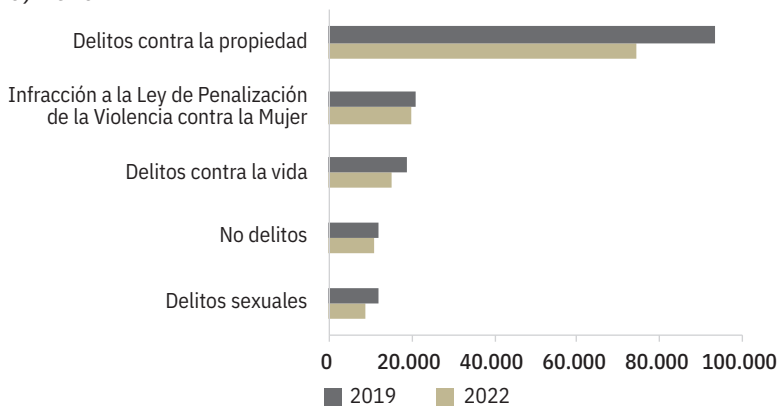
3 Para una mejor comprensión del concepto de desconcentración máxima, que enmarca las actuaciones del Ministerio Público, véase Procuraduría General de la República (2007) y Jinesta, (2006).



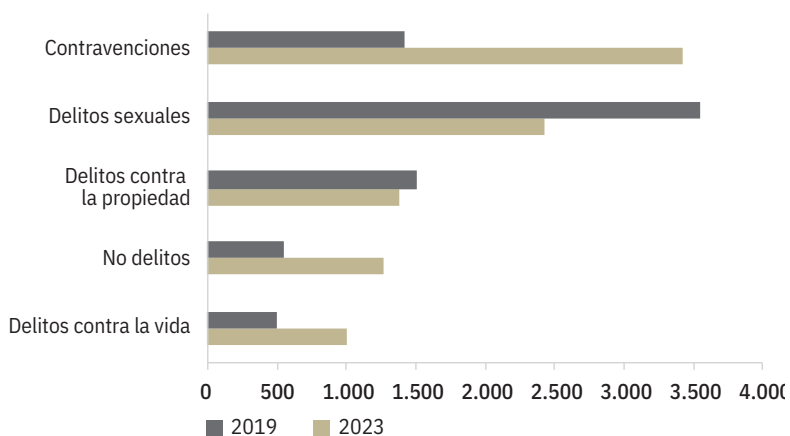
### ► Gráfico 5.1

#### Cantidad de casos entrados en el Ministerio Público, por principales familias de delito<sup>a/b/</sup>, según tipo de delito

##### a) Penal<sup>c/</sup>



##### b) Penal Juvenil



a/Se incluyen las cinco familias de delitos que superan el 5% de los casos ingresados en cada instancia para al menos un año. En conjunto, las otras 28 familias de delitos representan un 20,9% y 21,2% de los casos entrados en las fiscalías penales en el 2019 y el 2023, respectivamente, y un 13,9% y 17,8% en las fiscalías penales juveniles.

b/La categoría de no delitos corresponde a los hechos denunciados que se refieren a averiguar desaparición, indagar sobre una muerte, suicidio, tentativa de suicidio, hecho atípico, consumo de droga, hallazgo de droga, lesiones accidentales, muerte accidental o que son ignorados.

c/Para las fiscalías penales, se compara el 2019 y el 2022 por la disponibilidad de los datos.

Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2025a y 2025c.

número de casos ingresados a los distintos órganos auxiliares, juzgados y tribunales que integran la materia penal. Se desagrega los datos por tipos de oficina, delitos y circuitos para brindar un panorama nacional. La fuente principal son los anuarios estadísticos elaborados por la Dirección de Planificación y aprobados por el Consejo Superior, de los cuales se extrajeron una serie de datos para consolidarlos y procesarlos de manera comparada.

Es preciso mencionar que los datos presentados no constituyen la totalidad de la incidencia delictiva, porque los casos que llegan a ser reportados ante el OIJ o el Ministerio Público son una fracción de los delitos cometidos. En el país no existen encuestas de incidencia delictiva o instrumentos que permitan calcular cuál es la cifra oculta que no llega a denunciarse. La literatura especializada señala que las razones para no denunciar están relacionadas directamente con el desempeño y la percepción de las instituciones de justicia, pues las personas lo consideran una pérdida de tiempo, desconfían de las autoridades o tienen temor a represalias, entre otros factores (México Evalúa, 2024).

En el último período 2015-2023, la demanda global para el sistema penal costarricense tuvo un crecimiento muy fuerte específicamente en el 2021 que luego se estabilizó en esa cima. Aunque se mantuvo alta no creció más en los dos últimos años. Sin embargo, al analizarlo cualitativamente los tipos de delito que sí aumentaron son mucho más complejos: homicidios, violencia contra las mujeres y delitos informáticos, por ejemplo.

Si se observa la demanda por órgano auxiliar, en el 2021 los casos ingresados tuvieron un fuerte incremento: el OIJ recibió 85.871 casos nuevos y la Defensa Pública, 45.412. Para el 2023 no aumentó, pues el OIJ registró 107 casos más que los ingresados en el 2022, lo que representa un 0,1%. Por su parte, la Defensa Pública contabilizó 41.683 casos, 570 más que el año anterior, con un incremento del 1,4%. Si se analizan los datos sobre las principales familias de delitos de los casos ingresados al OIJ entre el 2019 y el 2023, los delitos contra la propiedad continúan siendo los más frecuentes, aunque presentan una disminución en el último año. Les siguen en volumen los delitos contra la vida y la integridad corporal, que sí muestran un aumento.

En cambio, desde el 2021, el Ministerio Público ha mostrado un crecimiento sostenido en todas sus unidades, con distintos niveles según la clase de delito y la fiscalía. Otras oficinas del Ministerio Público como la OAPVD y la ODCV también aumentaron sus casos nuevos, con un 6,9% y un 7,3% anual, respectivamente. La Fiscalía Penal Juvenil fue la unidad con el mayor aumento entre el 2021 y el 2023, con un 132%, concentrado en los delitos sexuales y contra la vida (gráfico 5.1). En particular, los delitos contra la vida se incrementaron un poco más del doble en comparación con el 2019, al pasar de 496 casos entrados en ese año a 1.004 en el 2023. Este dato es especialmente relevante, desde una perspectiva cualitativa, debido a la importancia del bien jurídico que se protege: la vida.

► Gráfico 5.2

**Cantidad de casos entrados por tribunal<sup>a/b/</sup> en materia penal**  
(escala variable para cada etapa)



Además, denota el mayor involucramiento de la población joven en estos hechos de violencia. También se registran crecimientos en casos de delitos informáticos y conexos, así como delitos contra el honor.

En la fase de juzgados se registraron incrementos del 6% desde el 2021 hasta el 2023. En contraste, los tribunales penales ordinarios, los juzgados de ejecución penal, la Sala Tercera y los tribunales de flagrancia recibieron menos casos (gráfico 5.2).

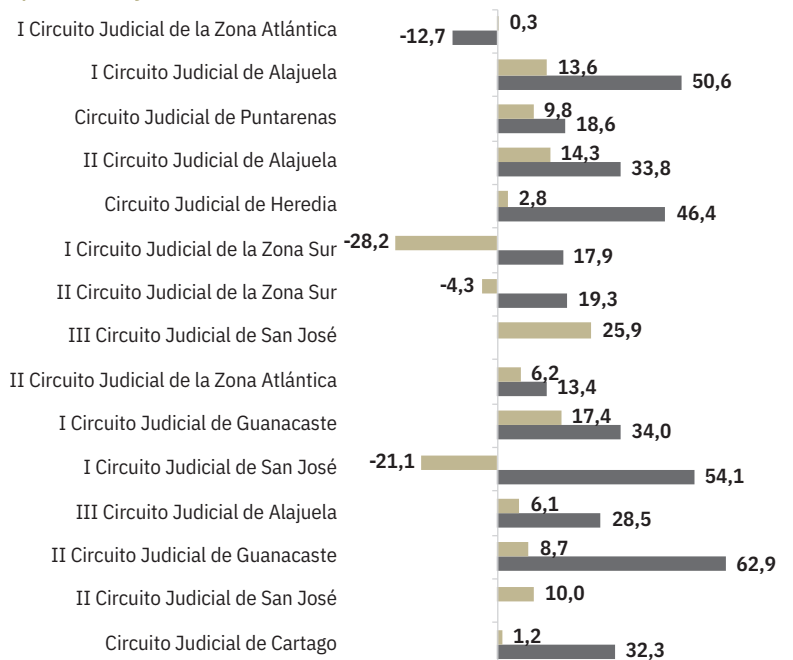
**Crecimiento de la demanda fue localizado en pocas localidades**

Entre los años 2019 y 2023, la tasa de crecimiento en el ingreso de casos penales en el Ministerio Público muestra importantes diferencias regionales. En los circuitos penales de personas adultas, como el III Circuito Judicial de San José, se registra un incremento del 26%, otros como el I Circuito Judicial de la Zona Sur muestran una disminución cercana al -28%. Algo similar sucede con los casos de Penal Juvenil, pero en diferentes circuitos, en el I Circuito Judicial de San José hubo un incremento del 54% y el único que evidencia una disminución es el I Circuito Judicial de la Zona Atlántica con un -13% (gráfico 5.3). Esto sugiere que la dinámica delictiva o la capacidad de gestión del Ministerio Público puede estar variando significativamente entre regiones.

Por otro lado, la tasa de crecimiento de los casos de flagrancia ingresados en el Poder Judicial varió

► Gráfico 5.3

**Tasa de crecimiento<sup>a/</sup> de la entrada de casos al Ministerio Público, según circuito judicial<sup>b/</sup>. 2019-2023**  
(porcentajes)



a/Se calcula la diferencia entre los casos ingresados en el 2023 y el 2019, y esta se divide por el valor del 2023.

b/El tamaño del círculo corresponde al volumen de casos ingresados en el 2023.

Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2025a y 2025c

significativamente según el circuito judicial con respecto al año 2019. Destacan el I Circuito Judicial de la Zona Atlántica y el I Circuito de Alajuela, con aumentos de hasta un 455%, 312% y 53%, respectivamente. En contraste, circuitos como el II Circuito Judicial de Guanacaste y el I Circuito Judicial de San José presentan disminuciones notables, lo cual sugiere una menor captación de estos casos, o transformaciones en la dinámica delictiva regional.

### Variación en el perfil de las personas víctimas de la materia penal

Según los datos del OIJ, la mayoría de las víctimas en el 2019 y el 2023 serían mayores de edad, hombres y costarricenses. Además, se reportarían disminuciones en todas las categorías, excepto en la categoría desconocido. Se debe recordar que estos datos corresponden a las denuncias presentadas ante el OIJ, por lo que no pueden considerarse representativas de toda la materia penal, ya que pueden existir variaciones en el perfil de las víctimas atendidas por otros órganos.

En la Oficina de Atención a la Víctima del Delito del Ministerio Público, la mayoría de las personas usuarias de los programas de atención y protección fueron mujeres, con 15.131 casos en el 2019 y 14.707 en el 2023, frente a 5.084 hombres en el 2019 y 5.014 en el 2023.

Aunque la mayoría de las víctimas eran mayores de edad, particularmente entre los 18 y 34 años, destaca el incremento en todos los grupos etarios de menores de edad, especialmente en el rango de 12 a 14 años, que pasó de 266 casos en el 2019 a 417 en el 2023. También se registra un aumento en la población adulta mayor de edad atendida, con una variación de 660 casos en el 2019 a 939 en el 2023.

Con respecto a los casos ingresados a la Oficina de Atención a la Víctima del Delito del Ministerio Público los principales delitos para el 2019 y el 2023 son: maltrato, incumplimiento de medidas de protección, homicidio, ofensas a la dignidad, abuso sexual contra menor de edad o incapaz, robo, abuso sexual contra la persona mayor de edad y femicidio.

En resumen, la demanda al sistema penal desde el 2021 hasta el 2023 presenta una relativa estabilidad en los casos ingresados por los distintos órganos judiciales, como el OIJ y la Defensa Pública, donde el crecimiento ha sido moderado. Los diversos tribunales también muestran ligeros incrementos y disminuciones en el número de casos. Sin embargo, el Ministerio Público, especialmente la Fiscalía Penal Juvenil, ha experimentado un aumento significativo. Este incremento podría indicar un aumento en los casos relacionados con menores de edad o una mayor capacidad de atención por parte de esta unidad.

Existen diferencias notables con respecto a los tipos de delitos y las regiones. Los delitos contra la propiedad continúan siendo los más frecuentes, aunque presentan una ligera disminución. En contraste, los casos relacionados con delitos contra la vida e informáticos han aumentado.

También se observan diferencias regionales en los casos ingresados por circuitos judiciales, especialmente entre aquellos ubicados dentro y fuera del Gran Área Metropolitana.

Respecto a las características de las víctimas, estas varían según el órgano. La mayoría de las víctimas atendidas por el OIJ en el 2019 y el 2023 son adultos, hombres y costarricenses. En cambio, en la Oficina de Atención a la Víctima del Delito del Ministerio Público, la mayoría de las personas atendidas son mujeres, con un aumento en los casos de personas menores de edad y adultas mayores de edad.

### Capacidades del sistema penal se amplían

La capacidad institucional es el conjunto de condiciones materiales y humanas que posibilita la atención a los procesos penales. Abarca los aspectos presupuestarios, de infraestructura, cobertura en el territorio, recursos humanos y materiales adecuados. Además, estos aspectos materiales se conjugan con las competencias legales, los procedimientos y la normativa interna que definen las condiciones de prestación de los servicios.

Estas condiciones son una base material indispensable; sin embargo, no se debe confundir con la gestión que las personas hagan de ellas, lo cual es acorde a sus habilidades. El nivel de profesionalización, la adecuada administración, la formación y el seguimiento del personal permite un uso eficiente de los recursos. La gestión es la que finalmente puede explicar por qué los resultados varían de una oficina a otra de manera significativa, aun cuando se cuenta con capacidades institucionales similares.

En este apartado se da cuenta de un quinquenio de ampliación de competencias, una leve mejora presupuestaria y de aumento de personal. Al combinar esta expansión de capacidades con los volúmenes de demanda que se presentaron en el apartaron anterior, el resultado, a la postre, significó mayores recursos dedicados a cada caso. Estos datos agregados de capacidades institucionales varían por circuitos y sugiere una desigualdad analizada tanto territorialmente, como por etapas.

### Se adicionan competencias legales y reformas internas a la materia penal

El Código Procesal Penal actual está vigente desde hace veintisiete años. Esto no quiere decir que dicho

período ha sido estático para la materia penal. Se han realizado muchas reformas legales que modifican sus alcances, incluso la aprobación de leyes especiales que tipifican nuevos delitos ampliando la larga lista de los ya existentes.

A partir del 2019, se identificó una tendencia a la aprobación de leyes relacionadas con asuntos penales, en consonancia con un empeoramiento de la seguridad ciudadana en el país. No obstante, pese a las modificaciones constantes al Código, en los talleres de consulta realizados para este capítulo, la mayoría de las personas expresó la necesidad de una reforma integral al CPP, que debería ser producto de una amplia discusión y basada en evidencia.

En los últimos años, el tema de la seguridad ciudadana ha sido de alta prioridad en la agenda legislativa, pero también un tema de tensión entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y esto ha generado mutuas críticas entre los poderes sobre la responsabilidad de la situación de inseguridad ciudadana que vive el país, ejemplificada en fenómenos como el aumento de los homicidios dolosos (Aguirre y Cortés, 2023; CL-2 Consultores, 2024).

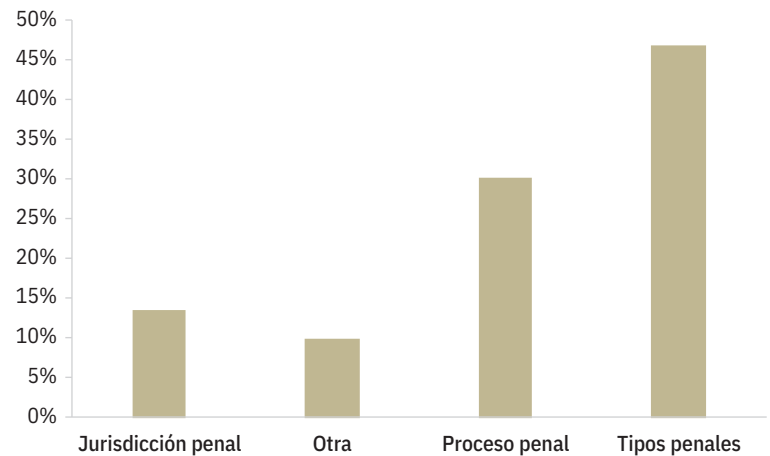
Según la base de datos de las leyes aprobadas en materia de seguridad entre mayo del 2019 y abril del 2024, se registran 46 leyes en materia de seguridad en ese período, de las cuales 30 tienen relación con el sistema de justicia penal, entendido este como el conjunto de normas y prácticas puestas en marcha por las agencias estatales para perseguir conductas delictivas, procesarlas judicialmente y ejercer el poder sancionatorio. Este sistema involucra a las policías, a los tribunales y al Ministerio Público, así como a los organismos auxiliares y administrativos que participan en el proceso penal, incluyendo defensorías, procuradurías y el sistema encargado de la ejecución penal (Poder Judicial, s. f.).

El análisis de esta legislación, en cuanto a algunos criterios de calidad, indica que del total de 30 leyes aprobadas en relación con la materia penal:

- El 26,7% tiene como propósito crear nuevas normas, y el 73,3%, la modificación de normas anteriores.
- 24 han sido fundamentadas objetivamente.
- 7 cumplen con el control de convencionalidad.
- El 90% designa un ente responsable de su ejecución.
- 6 tienen asignados recursos financieros específicos (CL-2 Consultores, 2024).

#### Gráfico 5.4

#### Distribución de leyes aprobadas relacionadas con el sistema de justicia penal (porcentajes)



Fuente: Araya, 2025 con datos de la base de leyes aprobadas en materia de seguridad (2019-2024) del PEN.

Estas características representan un desafío importante para su implementación y replica una problemática de la política criminal costarricense que consiste en seguir creando y modificando normas sin contenido presupuestario.

El 46,7% de las leyes aprobadas se relacionan con tipos penales, el 30% con el proceso penal, el 13,3% con la competencia penal, y el 10% busca fortalecer el sistema de justicia penal, pero no se enfocan directamente en los tipos penales, el proceso penal o la jurisdicción, sino en aspectos como su financiamiento o herramientas administrativas (gráfico 5.4).

A continuación, se especifican las principales reformas según tipo de cambio y tema:

- Cambios relacionados con los tipos penales: se observa un enfoque creciente en la protección de poblaciones vulnerables, como las víctimas de violencia doméstica, las personas menores de edad y adultas mayores de edad. La legislación pretende abordar formas emergentes o no tan reconocidas de criminalidad, como el acoso sexual callejero, el *grooming* en línea y los préstamos ilegales “gota a gota”. Además, se evidencia un esfuerzo por reforzar la seguridad de la infraestructura pública y endurecer las regulaciones sobre armas de fuego.

II. Cambios relacionados con el proceso penal: en general, las reformas reflejan una tendencia hacia la modernización y la optimización del sistema penal costarricense, con un énfasis en la eficiencia procesal, la protección de los derechos de las víctimas y testigos, y la cooperación internacional en la administración de la justicia. La ley 10466, si bien no modifica directamente el proceso penal, busca mejorar la eficiencia administrativa en la provisión de recursos para la protección de víctimas y testigos. La ley 10465 fortalece los tribunales de flagrancia mediante la agilización de los procedimientos y la imposición de plazos estrictos. Las leyes 10450 y 10442 introducen cambios en la regulación de la libertad condicional, endureciendo las condiciones para su revocación y estableciendo criterios específicos para su obtención por parte de delincuentes primarios. La Ley 10405 busca optimizar los procedimientos iniciales en casos de fallecimiento y levantamientos de cuerpos, especialmente en la vía pública. La ley 9826 extiende significativamente los plazos de prescripción para delitos sexuales cometidos contra menores de edad y personas con discapacidad. La ley 10380 refuerza la protección de víctimas y testigos y mejora la eficacia en la

realización de ciertas diligencias investigativas. La ley 10200 incorpora el principio de doble conformidad en los juicios de reenvío, limitando la posibilidad de apelar una segunda sentencia absoluta. Por último, la ley 10111 aprueba un convenio con Cuba para ejecutar sentencias penales, facilitando el traslado de personas condenadas para que cumplan sus penas en su país de origen.

III. JEDO: entre las leyes aprobadas que cubren el período de estudio se encuentran las dos últimas reformas a la “Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada” aprobadas en el 2019 y el 2023, pues esta materia tiene su antecedente en la ley 8754 y la “jurisdicción” se creó en la ley 9481 (diagrama 5.3).

Actualmente, existe un proyecto de ley iniciativa de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que plantea nuevas reformas al Código Procesal Penal y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, para resolver el problema del “entramamiento” del sistema de administración de justicia penal y también plantea nuevas reformas para los tribunales especializados en delincuencia organizada (recuadro 5.1).

► Diagrama 5.3

**Evolución de la normativa relacionada con la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada**



Fuente: Araya, 2025 a partir de la base datos de leyes aprobadas en materia de seguridad (2019-2024) del PEN.

## ▮ Recuadro 5.1

### Propuesta de cambios al proceso penal y a la estructura de los tribunales penales de juicio presentada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en el 2025

El proyecto de ley expediente n° 24.913, “*Reforma de los artículos 30, 71, 90, 92, 104, 277, 316, 317, 318, 319 y 373 de la ley N.º 7594, Código Procesal Penal, del 10 de abril de 1996, y 96, 96 bis y 96 ter de la ley N.º 8, Ley Orgánica del Poder Judicial*”, presentado el 24 de marzo del 2025, busca reformar varios artículos del Código Procesal Penal y la Ley Orgánica del Poder Judicial para garantizar una justicia pronta y cumplida. Las principales problemáticas para garantizarla, que pretende solucionar mediante estos cambios, son: la saturación de agendas de abogados/as defensores/as, lo cual dificulta la celebración de audiencias y juicios; el uso inapropiado de acuerdos conciliatorios, reparaciones integrales y procesos abreviados en etapa de juicio; ya que, según la Sala, eso afecta el manejo adecuado de las agendas y la no administración óptima del recurso humano en lo concerniente a la integración (unipersonal o colegiada) de los tribunales de juicio.

Como crítica general a esta propuesta, se señala la falta de datos adecuados y de acceso común (por ejemplo, insertos en la exposición de motivos de la iniciativa) para comprobar la incidencia de cada uno de estos problemas y las proyecciones esperadas de dichos cambios en la duración del proceso penal. En el texto tampoco se encuentra un análisis de los recursos económicos requeridos para la aplicación de estas reformas en caso de ser aprobadas por la Asamblea Legislativa pues, aunque muchas no los requieran, otras sí tienen incidencia económica (donde antes solo se requería una defensa y fiscal para atender un juicio colegiado, al cambiar la integración se requerirán dos más de cada una de las personas funcionarias, y más lugares o espacios físicos para hacer los debates). Finalmente, ninguna de las reformas propuestas afecta la fase de investigación, la cual ha llamado la atención como uno de los principales “cuellos de botella”, ni modifica la estructura recursiva y el tema de la inadmisibilidad de las casaciones que también ha sido otro punto crítico del sistema penal.

A continuación, se desglosan los cambios propuestos y algunos comentarios que se han generado hasta el momento.

• Sobre la audiencia preliminar (artículos 316, 317, 318 y 319 del CPP): se suprime el plazo común de cinco días para que las partes examinen las actuaciones y evidencias reunidas durante la investigación. Al tratarse de un plazo ordenatorio (es decir, sin sanción en caso de incumplirse) tiene poco impacto en la duración del proceso. Se faculta a las partes para solicitar reparación integral del daño durante esta etapa y a ofrecer otros medios de prueba. Se dispone que en esta audiencia se resolverán todas los acontecimientos y actividades procesales defectuosas, incluso las previamente formuladas que hayan sido diferidas en la etapa preparatoria, y constituirá el último momento procesal para la aplicación de una medida alterna al juicio o del procedimiento especial abreviado.

- La imposibilidad de resumir en el juicio podría generar procesos más largos porque obligatoriamente deben continuar hasta una sentencia, con la consecuente utilización de recursos (salas, técnicos, personas) por más tiempo. Con lo que se puede transferir lo “ahorrado” en esta etapa a la siguiente. En todo caso, el reestablecer el límite máximo para este tipo de medidas no impedirá plantear actividades procesales defectuosas en fase de juicio por temas relacionados con errores en las citaciones o notificaciones, entre otros y las supuestas proyecciones de la Sala (no adjuntas en la exposición de motivos) parten de que este escenario sería cero, cuando no necesariamente es así.
- Sobre la actuación jurisdiccional (artículo 277 del CPP): se traslada la decisión de actividades procesales defectuosas que sucedan en la fase inicial o de investigación a la audiencia preliminar. Puede quedar un vacío legal en los casos que no lleguen a la audiencia preliminar, pero sí tengan un gravamen no irreparable.
- Sobre las víctimas (artículos 30 y 71 del CPP): se traslada el tiempo límite para aplicar la reparación integral del daño de la fase de juicio a la audiencia preliminar. Se agrega una advertencia a las víctimas en la audiencia preliminar de que ese será el último momento procesal para aplicar una medida alterna al juicio o un procedimiento especial abreviado.
- Sobre las personas acusadas (artículos 90 y 92 del CPP): la asistencia de la persona imputada a la audiencia preliminar pasa de ser potestativa a obligatoria, por lo cual la incomparecencia resultará en su rebeldía y consecuente captura. Esto podría llevar a un aumento en la cantidad de “presos sin condena” y hacinamiento carcelario. En este caso, la audiencia preliminar también será el último momento procesal para aplicar una medida alterna al juicio o un proceso especial abreviado.
- Sobre la defensa técnica (artículo 104 del CPP): se separan los supuestos de renuncia en este caso se da un plazo máximo de cinco días para que la persona acusada nombre a otro profesional, respecto de los de abandono y sustitución y se introduce el supuesto de sustitución por imposibilidad de asistir a actos judiciales concretos.

De los cambios propuestos, la crítica se ha concentrado en esta última medida debido a que no se realiza un juicio de ponderación adecuado para restringir, de manera válida, el derecho

### ▮ Recuadro 2.1 (continuación)

## Propuesta de cambios al proceso penal y a la estructura de los tribunales penales de juicio presentada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en el 2025

constitucional y convencional de defensa. Según la propuesta, dicha sustitución debe operar automáticamente ante cualquier imposibilidad (incluso por licencia e incapacidad de la defensa técnica supuestos diferentes al simple choque de agenda por exceso de trabajo del defensor o defensora) y afecta la defensa material y el principio constitucional de proporcionalidad. No se prevén mecanismos alternos menos drásticos de previo a la sustitución (por ejemplo, prevenir a la defensa técnica y material el nombramiento de profesional para el acto que generó el impedimento). Además, solo se limita la defensa privada, sin abordar posibles choques de agenda en la Defensa Pública y respecto de esta nada se regula sobre cómo solucionar el inconveniente.

- Sobre la parte querellante y actora civil y admisibilidad de abreviado (artículo 373 del CPP): se indica: “De no comparecer el querellante y el actor civil a la audiencia preliminar, bastará con la conformidad del representante del Ministerio Público”. La inasistencia del querellante y actor civil puede llevar al desistimiento tácito de las acciones y la obligación de instaurar nuevos procesos civiles para la reparación, con afectación a la tutela judicial efectiva o acceso a la justicia.
- Sobre la integración de los tribunales penales de juicio (artículos 96 y 96 bis de LOPJ): se aumenta de cinco a 10 años el límite de la pena para que los tribunales penales de juicio conozcan asuntos de

forma unipersonal, en lugar de colegiada con algunas excepciones. Esta regla aplicaría en la fase de juicio, excepto para casos de delitos cometidos por quienes, al momento de los hechos, fueron miembros de los supremos poderes del Estado o en casos de delitos sancionados con más de 10 años de prisión (que seguirían siendo colegiados). También se excluye el proceso abreviado que sigue siendo unipersonal al margen de la pena. Esta reforma podría tener implicaciones económicas, pues al aumentar el número de juicios unipersonales, se requerirán más recursos: personas fiscales y defensoras públicas, salas de debate y oficinas judiciales.

- Sobre los tribunales especializados en delincuencia organizada (artículo 96 ter de LOPJ): establece que estos tribunales conocerán de forma colegiada (tres jueces o juezas) de la fase de juicio y de los impedimentos, excusas y recusaciones, de jueces y juezas en propiedad y suplentes con independencia de la sanción prevista para los delitos. Y que conocerán de forma unipersonal otros asuntos que indica la LOPJ; se suprime la competencia colegiada para apelaciones de etapa preparatoria e intermedia en delincuencia organizada. La crítica formulada es que se trata de la sexta reforma a esta normativa en un corto lapso, lo cual evidencia la debilidad conceptual inicial.

Fuente: Araya, 2025 con base en Chinchilla, 2025.

### El Modelo de mejora integral en penal sin contenido presupuestario

A lo interno del Poder Judicial, la nueva normativa ha ido aparejada con esfuerzos por mejorar la gestión de la materia penal, que es el área de mayor exposición y crítica de la ciudadanía. Se han desarrollado diversos cambios en la gestión que incluyen desde herramientas tecnológicas y elaboración de protocolos hasta propuestas de rediseño completo de las oficinas penales.

Una de las reformas más importantes del Poder Judicial es el “Proyecto de Rediseño de procesos del modelo penal por medio de nuevas tecnologías de información, 2017-2021”. Los antecedentes de esta iniciativa datan del 2012, cuando la Corte Plena le ordenó a la Dirección de Planificación definir un modelo de despacho, y luego aprobó el Estudio Operativo para los Tribunales Penales en el 2015. A partir de ahí se estableció el proyecto del Modelo de mejora integral de

penal, que tuvo como objetivo la reestructuración de toda la materia penal del país, con el fin de mejorar sus tiempos de respuesta y hacer más equitativa la carga de trabajo del personal.

El modelo incluye desde los órganos auxiliares (OIJ, Defensa Pública, Ministerio Público, Oficina de Atención a la Víctima) hasta los tribunales, juzgados y Sala Tercera. Se basó en un amplio diagnóstico estadístico de la materia penal en todo el país y un estudio a tres oficinas, como referencia para realizarlo: el Tribunal Penal del Tercer Circuito Judicial de San José sede Suroeste (Pavas), el Tribunal Penal del Tercer Circuito Judicial de San José (Desamparados) y el Tribunal Penal de Cartago.

La primera indicación que tiene el modelo es la estructura ideal con la que debe contar un juzgado y un tribunal penal. En segundo lugar, el modelo establece la ruta paso a paso de un caso, según responsables y

### ► Diagrama 5.4

#### Cuotas de productividad mensuales establecidas en el modelo de rediseño de la materia penal. 2018

Señalamientos a juicio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tribunal Unipersonal:</b> 24 expedientes para señalar a juicio al mes.</li> <li>• <b>Tribunal Colegiado:</b> 20 expedientes para señalar a juicio al mes.</li> </ul>
Sentencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tribunal Unipersonal:</b> Entre 20 y 15 sentencias mensuales.</li> <li>• <b>Tribunal Colegiado:</b> Entre 15 y 11 sentencias mensuales.</li> </ul>
Apelaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establece una cuota de 30 al mes para el juez o jueza especializado para la atención de estos procesos y en los meses que la entrada sobrepase la cantidad de 30 asuntos, se deberá de repartir el restante entre la totalidad de las personas juezas.</li> </ul>
Procesos abreviados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los procesos abreviados, deberán de ser repartidos de manera equitativa, también entre la totalidad de las personas juezas, con la excepción de quien tenga el recargo de Juez o Jueza Coordinadora.</li> </ul>

Fuente: Araya, 2025 con datos del Poder Judicial, 2018.

tipos de procesos (colegiado o unipersonales) (Poder Judicial, 2018). A partir de los roles identificados, se elaboró un Manual de Funciones para el personal de estas oficinas y se establecieron indicadores de gestión con una cuota por tipos de casos y de despachos (diagrama 5.4).

Adicionalmente, el rediseño también sugirió cambios en la infraestructura y distribución física de los despachos, creación o traslados de plazas (por ejemplo, la creación de una plaza de juez o jueza tramitadora en todos los tribunales), sugerencias de capacitación, entre otros. Fue importante reforzar la necesidad de que se avance con el expediente digital en materia penal, pues la mayoría de los despachos siguen utilizando el expediente físico.

Aunque el Modelo ya fue aprobado por las instancias superiores para varios despachos, se hizo sin darle contenido presupuestario para su implementación, por lo que hasta ahora se ha logrado aplicar parcialmente en pocas oficinas mediante la reutilización o reubicación de personal. Según la Dirección de Planificación del Poder Judicial para el correcto funcionamiento de los despachos penales en el marco de la implementación del Modelo de mejora integral, se requerirían de al menos 107 plazas en el ámbito jurisdiccional y 132 en los órganos auxiliares de justicia, con un costo total que asciende a los 8.563 millones de

colones al año (incluyendo mobiliario, equipo de cómputo y licencias de *software*; oficio n° 386-PLA-RH-MI(PL)-2024). En estos informes se hace un estimado de cuotas por persona sin desagregar complejidad de causas; no obstante, se carece de una proyección de resultados estadísticos.

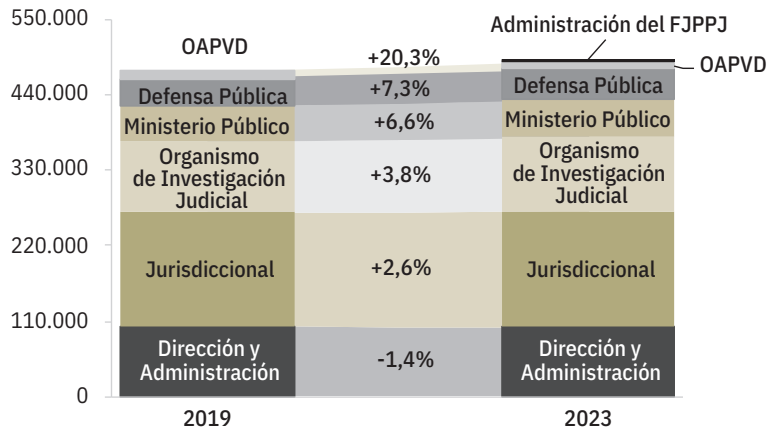
#### Crecimiento presupuestario dirigido a iniciativas específicas

La mejora de las capacidades institucional pasa por un leve incremento real del 3,7% presupuesto judicial al comparar el 2019 con el 2023, que se deriva de aumentos tanto para la judicatura como para los órganos auxiliares de justicia. El único componente que decreció es el de apoyo administrativo (-1,4%) (gráfico 5.5). Este patrón se diferencia de la última actualización realizada en este *Informe*, en donde se daba cuenta de una tendencia al descenso que arriesgaba la prestación de los servicios con calidad (capítulo 2 de seguimiento).

Del presupuesto global del conglomerado judicial, la materia penal representó el 68% del total ejecutado en el 2023 (último año que se presentó el informe sobre el costo de la justicia); esto incluye las materias penal, penal juvenil y violencia doméstica, así como los órganos auxiliares: el Ministerio Público, la Defensa, el OIJ y la OAPV (Poder Judicial, 2024a). Esta concentración se ha denominado en los *Informes Estado*

► Gráfico 5.5

**Distribución del presupuesto del Poder Judicial y variación porcentual, según programa<sup>a/</sup>**  
(millones de colones)

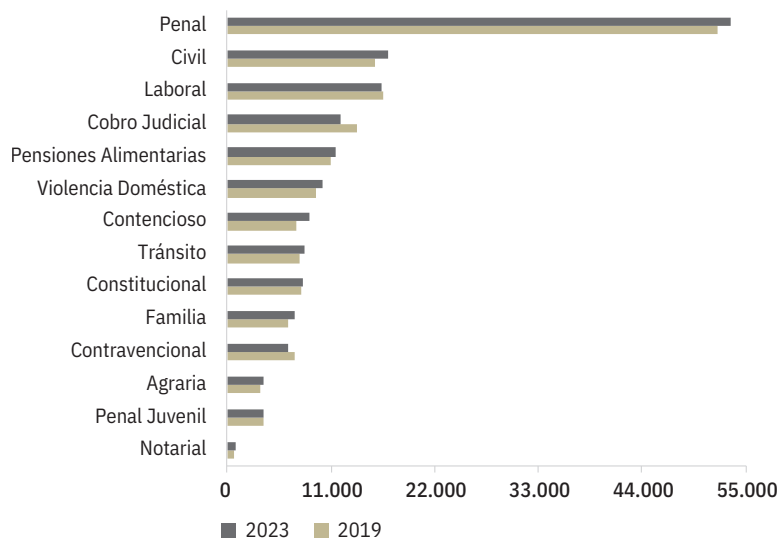


a/La sigla FJPPJ corresponde al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, solo hay datos para el año 2023. La sigla OAPVD significa Oficina de Atención y Protección a Víctima del Delito.

Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2020 y 2024e.

► Gráfico 5.6

**Costo judicial del Programa Jurisdiccional, por materia, según año**  
(millones de colones)



Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2020 y 2024e.

de la Justicia como la “penalización” del sistema de justicia (PEN, 2017, 2022).

Al comparar varias materias, el mayor crecimiento ha sido precisamente el área penal con un 37% de recursos presupuestarios más que en el 2019, mientras que el resto de las materias no crecieron más de un 10%. En ese período, también se implementó la denominada “Jurisdicción Especializada de Delincuencia Organizada (JEDO)”, la cual aun cuando se creó por ley desde el 2017, se concretó en órganos jurisdiccionales y judiciales específicos gracias a la asignación de más de 2.900 millones de colones en el presupuesto nacional del 2022 (Ley de Presupuesto 10103 del 2021). Por otro lado, los órganos auxiliares también han venido reportando crecimientos leves pero sostenidos de presupuesto (gráfico 5.6).

La Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito (OAPVD) tuvo un crecimiento presupuestario considerable (20%), aunque en términos absolutos esta asignación continúa siendo muy baja en el conjunto de órganos auxiliares.

Los recursos adicionales a la materia penal se han enfocado principalmente a destinos específicos ligados a sus nuevas competencias. Sin embargo, no ha habido un aumento general en el fortalecimiento general de esta área, en concreto el Modelo de mejora integral del proceso penal aprobado en el 2017, no ha sido acompañado de recursos financieros necesarios para implementarlo en su totalidad.

**Recurso humano aumenta poco en contexto de alta rotación**

El personal judicial no ha variado desde el 2022, cuando alcanzó un récord histórico de 13.095 plazas en el cual se estancó. Más del 65% de este personal pertenece al área administrativa (capítulo 2 de seguimiento). El número de personas que trabajan en la judicatura, fiscalía, defensa pública e investigación también creció levemente en el quinquenio 2019-2023 (gráfico 5.7), y ayudaron a compensar el crecimiento de la población que se atiende, con lo cual se mantienen casi los mismos promedios del 2015 en el indicador de cobertura: 27 personas juezas, 12 personas fiscales y 12 personas defensoras por cada cien mil habitantes. El grupo que más plazas añadió en los últimos años fue la Defensa Pública; sin embargo, debe prevenirse que este personal no está dedicado exclusivamente a la materia penal<sup>4</sup>.

Aunque es una estadística positiva, más allá del número interesa la idoneidad y especialización del

<sup>4</sup> Desde la aprobación de la ley de reforma al proceso laboral, quedó establecida la obligación de brindar defensa pública en este ámbito.

personal para la materia penal. Un desafío creciente para la institución es la alta rotación de puestos y la fuga de personal especializado debido a las condiciones laborales poco motivadoras. En particular, esta problemática ha sido señalada por los jefes de los órganos auxiliares de justicia en sus informes de labores más recientes (OIJ, 2024; Ministerio Público, 2025). En el *Informe Estado de la Justicia 2020* se realizó un estudio a profundidad sobre la problemática de rotación, el cual confirmó que las personas se mueven constantemente de posición, lo que dificulta la formación y especialización, y con esto la institución debe estar en constante inducción para nuevo personal (PEN, 2020). Esto también afecta la tutela efectiva de los derechos, ya que las nuevas personas que se incorporan al caso suelen desconocer sus antecedentes, lo que repercute negativamente en la duración del proceso y en la calidad de la decisión final.

Pese a que este dato no fue posible de actualizar, los criterios de las autoridades judiciales apuntan a que se ha agudizado ante el empeoramiento de las condiciones laborales. Entre los años 2018 y 2023 renunciaron 750 personas de la institución (Poder Judicial, 2024b). Una encuesta de salida aplicada por la Dirección de Gestión Humana encontró que el 76,4% mencionó la desmotivación como la principal causa, el ambiente de trabajo insatisfactorio (55,8%), los cambios en las expectativas laborales (52,9%) y la baja remuneración económica (47%) (Poder Judicial, 2024b citada en Sebastiani, 2024).

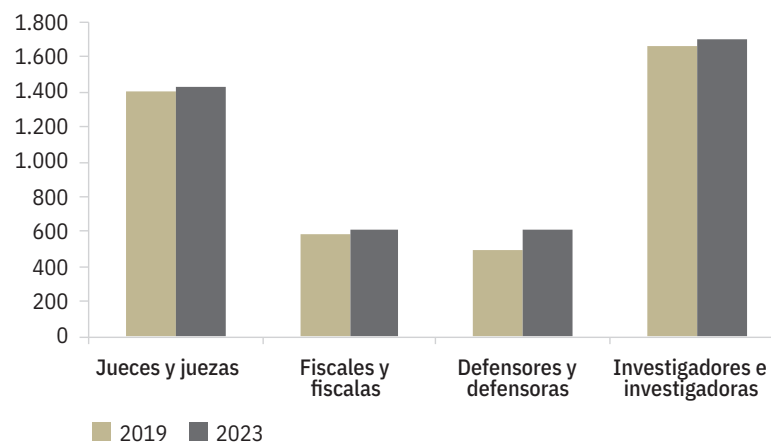
### Mayor gasto por caso en circuitos con alta concentración delictiva

La primera sección mostró una leve disminución de la litigiosidad, mientras que la segunda reflejó una mejor focalización y eficiencia en el uso de los recursos disponibles. Como resultado de estas tendencias, la inversión promedio por caso ingresado mostró una tendencia a la baja en el quinquenio 2019-2023. Ello coincide con lo expuesto en el capítulo de seguimiento, que evidenció una mejora general en la eficiencia, con una reducción sostenida del costo por caso tanto a nivel global como institucional. Aunque la materia penal presentó inicialmente un aumento en este indicador, hacia el final del periodo se observaron signos de estabilización y hasta una disminución (gráfico 5.8).

El crecimiento del costo por caso ha sido mucho mayor en los circuitos que coinciden con “los puntos calientes” de criminalidad en el país (San José, Zona Atlántica, Puntarenas, la Zona Sur) (PEN, 2024), los cuales presentan los costos más altos por caso ingresado (cuadro 5.1). Una posible explicación podría estar relacionada con la expansión de capacidades institu-

Gráfico 5.7

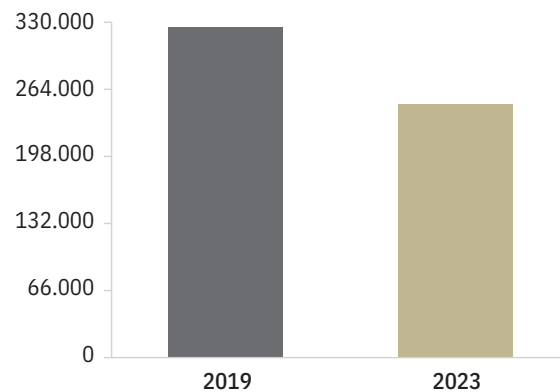
### Cantidad de plazas en la judicatura, fiscalía, defensa pública e investigación judicial, por año, según tipo de puesto



Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2024d.

Gráfico 5.8

### Costo judicial real<sup>a/</sup> por caso entrado<sup>b/</sup> para materia penal del programa jurisdiccional (colones reales por caso entrado)



a/El costo judicial se deflacta dividiéndolo por el IPC promedio de cada año.

b/Se calcula dividiendo el costo judicial total por los casos entrados para cada año.

Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2020 y 2024e.

cionales, en esas zonas. Otra causa probable radica en el aumento de plazas, el impacto del salario global sobre la planilla del Poder Judicial, así como en el incremento del costo operativo general de la institución, incluyendo el alza en los precios de bienes y servicios y los gastos asociados a la JEDO.

A esto se suma la creciente complejidad de los casos judiciales. Por ejemplo, no es lo mismo una muerte causada por una única puñalada, cuya autopsia puede realizarse en pocas horas, que un homicidio con múltiples impactos de bala, donde el procedimiento forense puede tomar varios días. De forma similar, los delitos informáticos implican una inversión considerable de tiempo especializado por parte de personal técnico, así como un tratamiento altamente complejo de la evidencia digital, incluso en casos comunes, como la intervención y análisis de comunicaciones telefónicas.

Existe una priorización en la asignación de recursos de la institución hacia estas zonas mostrada en el presupuesto, aunque no se logró identificar si responde a una estrategia explícita. Además, este hallazgo debe tomarse como un indicio para futuras exploraciones con perspectiva territorial, pues este es un indicador general que divide el presupuesto total del circuito entre el número de casos que recibe, pero no repara en particularidades por materia, tipo de terminación o tipo de caso, lo que sería ideal para calcular una métrica más precisa.

### Respuesta del sistema penal

Como resultado de los procesos penales, las personas usuarias esperan una resolución de los despachos que sea conforme a derecho y de forma oportuna. La disponibilidad de información pública del Poder Judicial permite conocer cómo se terminan los casos en cada fase del proceso; por ejemplo, cómo resuelve el Ministerio Público o los juzgados penales, según el tipo de terminación correspondiente a cada órgano. Sin embargo, estas “terminaciones” no significan que los casos queden cerrados definitivamente, el proceso puede continuar en las siguientes instancias y obtener diferentes resoluciones.

En este apartado se presentarán dos aspectos de la respuesta del sistema penal: por un lado, el volumen de casos que se resuelven en cada oficina y el tipo de terminaciones que se brindan a las personas usuarias, lo cual será útil para aproximar el volumen de trabajo y la forma de cerrar los casos. Si en el apartado de demanda se hizo una aproximación al acceso a la justicia penal, en este más bien interesa conocer si cuando se accede a esta materia está siendo efectiva para la resolución.

### ► Cuadro 5.1

#### Costo judicial real<sup>a/</sup> por caso entrado<sup>b/c/</sup>, por circuito judicial (colones reales por caso entrado)

Circuito judicial	2019	2023	Variación absoluta
I Circuito Judicial de San José	494.407	689.410	195.003
I Circuito Judicial de la Zona Sur	235.978	388.459	152.481
Circuito Judicial de Puntarenas	298.597	434.167	135.570
II Circuito Judicial de la Zona Sur	298.379	427.392	129.013
I Circuito Judicial de la Zona Atlántica	332.984	450.299	117.315
I Circuito Judicial de Guanacaste	268.453	367.221	98.768
II Circuito Judicial de San José	374.994	473.438	98.444
II Circuito Judicial de la Zona Atlántica	215.170	307.084	91.914
II Circuito Judicial de Guanacaste	270.638	357.970	87.333
II Circuito Judicial de Alajuela	220.355	299.596	79.241
Circuito Judicial de Heredia	226.564	305.137	78.573
Circuito Judicial de Cartago	219.248	282.211	62.963
III Circuito Judicial de Alajuela	276.571	336.344	59.773
III Circuito Judicial de San José	162.009	208.092	46.083
I Circuito Judicial de Alajuela	199.480	226.633	27.152

a/El costo judicial se deflacta dividiéndolo por el IPC promedio de cada año.

a/Incluye todos los programas presupuestarios ordinarios del Poder Judicial.

b/Se calcula dividiendo el costo judicial total por los casos ingresados, para cada año y cada circuito.

Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2020 y 2024e.

La efectividad significa: a) que se resuelva y b) que la respuesta se brinda en un tiempo razonable. Este segundo tema se explorará en la próxima sección con un análisis más detallado y enfocado en el Ministerio Público.

### Mayoría de expedientes se desestiman en la fase preliminar

Cada fase del proceso penal tiene sus propias formas de terminar un expediente, ya sea para cerrarlo definitivamente o para enviarlo a la siguiente etapa (diagrama 5.1). Esta resolución es crucial porque es la respuesta sustantiva que le da el sistema judicial a las personas víctimas y acusadas. Más allá de ingresar un caso y acceder a la justicia, el derecho a esta establece que hay una obligación de dar una respuesta. La Sala Constitucional también ha enfatizado en la importancia de una resolución (principio *pro sententia*), en el marco del desarrollo del principio al debido proceso (Poder Judicial, 1992).

La investigación es la primera etapa de un caso penal y está a cargo del OIJ, bajo la dirección de la Fiscalía. Esta entidad ha atendido una creciente cantidad de denuncias, llegó a superar las cien mil al año en el 2022 y el 2023. Los informes con indicios, es decir, que cuentan con pruebas suficientes para continuar el proceso judicial, han disminuido de un 38% en el 2019 a un 33% en el 2023 (gráfico 5.9).

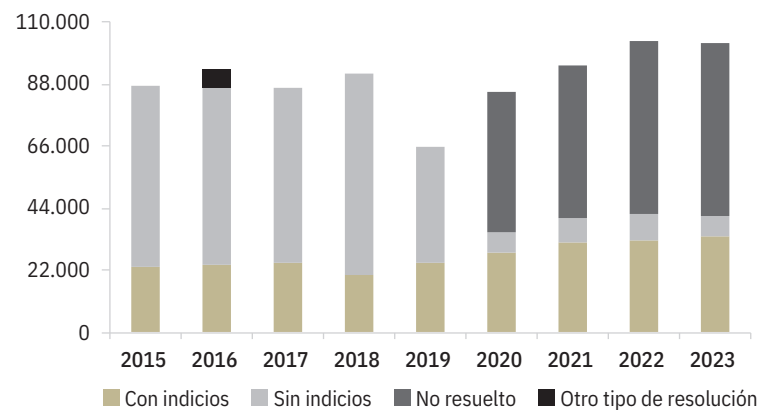
El patrón de criminalidad no solo es mayor en magnitud, sino también en complejidad, dado que el país se ha convertido en un centro logístico para diversas formas de criminalidad organizada, que posee recursos y tecnologías considerablemente superiores a las de la policía (OIJ, 2024; PEN, 2024). Además, en los últimos años se ha enfrentado una ola de violencia homicida con tasas récord, la mayoría atribuida a la criminalidad organizada, con un aumento en la modalidad de sicariato, la cual indica un nivel de sofisticación que desafía las capacidades investigativas. Las investigaciones “sin resolver” que aún están pendientes en los últimos tres años pueden ser un indicador de esta complejidad.

El reporte de situación presentado por el OIJ en el 2024 expone una serie de retos que institucionalmente implican un debilitamiento del organismo, ocasionando la fuga del recurso humano capacitado y de amplio recorrido. Esta situación “pone en riesgo la celeridad de los procesos y el adecuado manejo en las investigaciones, ya que la retención del personal es inmanejable y ocasiona un desequilibrio general a toda la policía judicial” (OIJ, 2024).

Una vez realizada la investigación, la Fiscalía establece cuál será el siguiente proceso. Esta decisión constituye la primera “terminación” de un caso penal. Con esta resolución del Ministerio Público se da por

► Gráfico 5.9

### Distribución de la cantidad de casos terminados en el OIJ, por motivo según año (cifras en miles)



Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2025b y 2025c.

concluida la “etapa de investigación”. Esta es la primera respuesta que obtiene la persona usuaria, tanto víctima como imputada. En ese momento, las formas de la Fiscalía para cerrar los expedientes pueden ser varias. Se analizó la información según su volumen: se le solicita al juzgado una acusación (auto de apertura a juicio), se hacen solicitudes de desestimación y archivos fiscales. Este último solamente se puede aplicar cuando no hay un acusado individualizado; es decir, no hay contra quién acusar.

En el período 2016-2022, no ha habido cambios sustanciales en el número de acusaciones del Ministerio Público ante los juzgados penales. Puede darse un techo máximo según las capacidades actuales de la entidad. Sí existió un incremento de los archivos fiscales en el 2019, pero disminuyó para el 2022. Las solicitudes de desestimación tienen un incremento progresivo (gráfico 5.12).

La segunda “terminación” que se registra en el sistema penal proviene de la decisión del juzgado penal, una vez que analiza la solicitud de la Fiscalía. Los datos del juzgado se relacionan con el tipo de terminaciones de la Fiscalía, porque a nivel de juzgado penal no suelen apartarse de esto, aunque normativamente es posible en muchos casos. Los expedientes concluidos en esta instancia reflejan que la menor parte de los casos (alrededor de 10% anual) avanza con un auto de apertura a juicio. El resto de ellos presenta formas diferenciadas de terminación, ya sea por desestimaciones, por sobreseimientos definitivos u otras.

No todos los despachos del juzgado penal presentan un incremento en los casos ingresados y en los terminados en el año 2023 con respecto al 2015. En el II Circuito Judicial de la Zona Sur ingresaron 227 expedientes menos; y, en el I Circuito Judicial de Alajuela esa cifra fue de 334. Mientras que en el III Circuito Judicial de San José, los juzgados penales ingresaron 6.061 expedientes más en el 2023 con respecto al 2015. Eso se corresponde con el número de expedientes terminados, pues ese circuito judicial también registra una cifra en aumento al contrastar ambos años (gráfico 5.10).

### Los tribunales penales recuperan la capacidad de resolución prepandemia

El conjunto de casos que supera la etapa preliminar (alrededor de 10% del total ingresados al Ministerio Público) continúa su proceso en los tribunales penales, donde reciben una resolución de la etapa de juicio. Esta instancia refleja que, en el año 2020 se registró un descenso tanto de la demanda como de la productividad

de los tribunales, vinculado a la pandemia (PEN, 2022). Después, el volumen de casos ingresados se recuperó progresivamente y los tribunales penales también terminaron 27.951 expedientes en el 2023, un dato registrado similar al de 2019, antes de la pandemia.

En esta etapa de juicio, aunque hay una recuperación de la productividad, cada vez son menos las sentencias condenatorias y absolutorias. En el 2023, el 56% de los ingresos terminó con una sentencia, la cual puede ser condenatoria o absolutoria. Esto significa menos sentencias que en el 2019, frente a un aumento de las desestimaciones y los sobreseimientos en los juzgados penales (gráfico 5.12).

Las sentencias condenatorias presentan un efecto sobre la tasa de encarcelamiento en el país, la cual presenta un aumento sostenido desde el 2022. En el *Informe Estado de la Justicia 2020* se reporta este indicador, junto con el de hacinamiento carcelario, porque, aunque institucionalmente no está incluido en el Poder Judicial, sí forma parte del sistema penal y se ve afectado por cambios judiciales (recuadro 5.2).

En esta fase del juicio, la participación de la Defensa Pública es relevante en las 45 oficinas en el país. En el 2023, la Defensa Pública reportó más de 42 mil procesos terminados solo para la materia penal, lo cual significa una disminución con respecto a los dos anteriores. El récord se presentó en el 2021 con más de 50.036 de casos penales terminados (gráfico 5.12). Recuérdese que la Defensa Pública atiende otras materias, especialmente laboral, que no está contabilizada en estos indicadores.

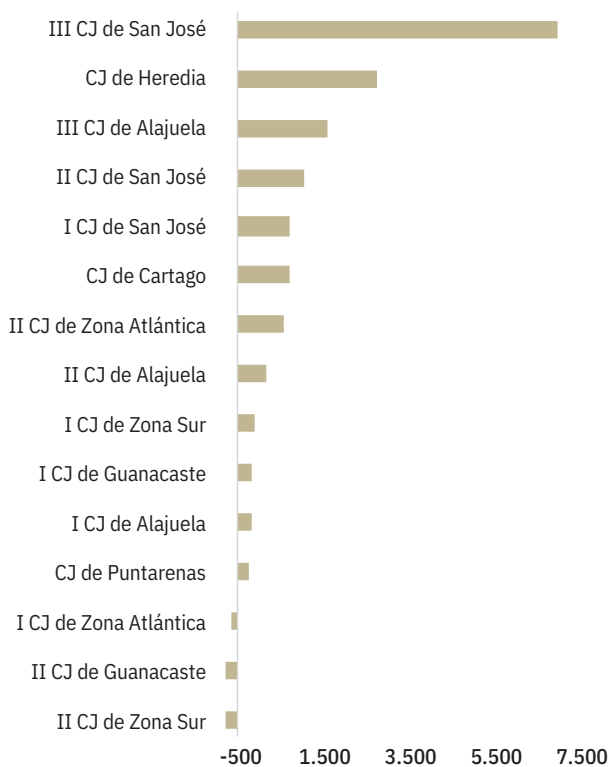
La forma más común de término para la Defensa Pública fue el sobreseimiento definitivo (37% en el 2023). Este tipo de resolución concluye un proceso penal de manera irrevocable, cuando los hechos denunciados no ocurrieron (no existe suficiente prueba de ello), no son delito (atipicidad) o porque algunas causas impiden el ejercicio de la acción penal (prescripción del caso, muerte del imputado, por ejemplo) (artículo 311 CPP), también por el incumplimiento de plazos de investigación o cuando no se ha avanzado en la investigación después de un año de dictado un sobreseimiento provisional (artículos 171-174 CPP).

Estos sobreseimientos logrados por la Defensa Pública pueden ser una señal de alerta de déficits en la calidad de la preparación de la Fiscalía para sostener procesos penales cada vez más complejos. A su vez, resulta posible que algunos de estos sobreseimientos se dicten después de haber cumplido con los acuerdos de una conciliación o una reparación del daño, lo cual indicaría que se están aplicando formas de resolución que no implican penas de prisión y, por tanto, pueden disminuir la presión del sistema penal. Estas explicaciones

#### ► Gráfico 5.10

### Diferencia de expedientes terminados por los juzgados penales en el 2023 con respecto al 2015, por circuito judicial

(cifras en miles de expedientes terminados)



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2025a y 2025c.

## ▮ Recuadro 5.2

### Hacinamiento carcelario muestra alza en el 2023

Desde la publicación del *Segundo Informe Estado de la Justicia*, se ha dado seguimiento al fenómeno del encarcelamiento, con especial atención en el hacinamiento carcelario, en tanto constituye un aspecto central del sistema de administración de la justicia y reviste gran relevancia desde la perspectiva de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Cabe recordar que, en un sentido amplio, el sistema de justicia incluye también la gestión penitenciaria, aunque esta competencia recaiga en el Poder Ejecutivo –específicamente en el Ministerio de Justicia y Paz–, el Poder Judicial tiene competencia jurisdiccional para supervisar el cumplimiento a través de los tribunales de juicio y jueces y juezas de ejecución de la pena.

En el 2023 se observa un repunte progresivo del hacinamiento, el cual pasó del 7,4% en enero al 13,8% en noviembre. De igual manera, la tasa de encarcelamiento tuvo un aumento. Este cambio constituye una señal de alerta con respecto a la congestión del sistema penitenciario.

El año 2019 marcó el punto más alto en la tasa de personas privadas de libertad, con un promedio de 314 por cada 100.000 habitantes. Este aumento puede atribuirse a diversos factores, entre ellos la criminalidad, el endurecimiento de las políticas penales y la limitada aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad. A partir de ese año, se observa una tendencia general a la baja, con un repunte en el 2023 que llegó a 297 por cada 100.000 habitantes. Esta variación podría obedecer a un eventual retorno a enfoques punitivos anteriores, a la reactivación de procesos judiciales tras la pandemia y a un aumento en la comisión de delitos y detenciones.

El descenso más significativo se registró entre el 2020 y el 2021. Aunque no coincide exactamente con el inicio de la pandemia por Covid-19, dicha tendencia se sostuvo durante ese período, quizás influida por reformas legales que modificaron tanto las penas como las tasas de condena (PEN, 2022).

En este contexto, el director del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, Iñaki Rivera Beiras,

advierte que el crecimiento de la población penitenciaria no puede atribuirse solo al aumento de los delitos, sino también a una serie de reformas penales y procesales. En el caso de Costa Rica, la población carcelaria se ha triplicado en las últimas dos décadas como consecuencia directa de estos cambios legislativos (Welle, 2023).

Según datos recientes de Naranjo (2024), Costa Rica se posiciona como el tercer país de Centroamérica con mayor tasa de encarcelamiento, superado solo por El Salvador y Panamá. En el mundo, figura entre los veinte países con las tasas más elevadas y, entre los miembros de la OCDE, ocupa el segundo lugar, detrás únicamente de Estados Unidos.

La tasa de encarcelamiento incide de manera directa en el hacinamiento del sistema penitenciario. Este indicador refleja el grado en que la población privada de libertad excede la capacidad instalada del sistema. Durante el período 2018-2019, el hacinamiento presentó niveles elevados y un comportamiento volátil (gráfico 5.11). Los valores superaron el 30%, hasta alcanzar picos superiores al 40% en algunos meses, como en junio del 2019.

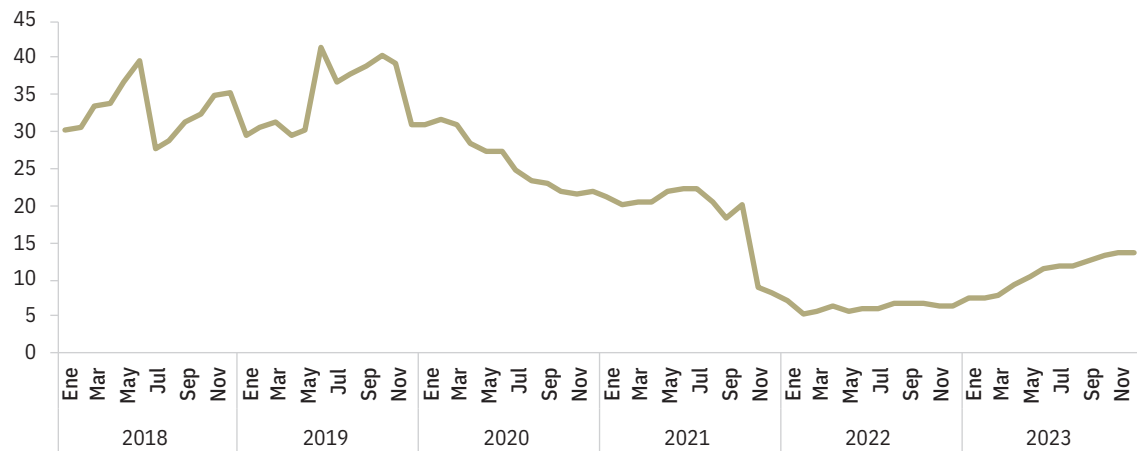
A partir de marzo del 2020, se identifica un punto de inflexión, con una reducción sostenida del hacinamiento. Esta tendencia descendente se profundiza hacia finales del 2021, cuando se registra una disminución abrupta entre noviembre y diciembre (de aproximadamente un 20% a un 8%). Este descenso significativo se asocia con la apertura del centro penitenciario Terrazas, ubicado en Alajuela, el cual incorporó una capacidad adicional para 1.248 personas privadas de libertad (PEN, 2022). Como resultado, el promedio anual de hacinamiento se redujo de manera considerable durante el 2022, presentando niveles mínimos históricos (por debajo del 7%).

En el transcurso del 2023, la recuperación de los niveles de hacinamiento preocupa porque, de seguir la tendencia de criminalidad y las políticas penitenciarias actuales, en el escenario futuro inmediato se estará generando una presión sobre los espacios del sistema penitenciario.

Fuente: Calderón, 2025.

### Gráfico 5.11

#### Evolución del hacinamiento total en el sistema cerrado carcelario, por mes y año<sup>a/b/</sup>



Fuente: Elaboración propia con datos de E. Camacho, 2024.

requieren datos más desagregados para su verificación, que no existen hoy en día. Por ejemplo, el Ministerio Público no tiene forma de reportar cómo finalizan de manera definitiva los casos en los que participa.

#### Tribunales de apelación tienen menos resoluciones y casación aumenta inadmisibilidad

Desde 2012, las resoluciones de los tribunales penales pueden ser apeladas. Este cambio marcó un punto de inflexión que permite explicar muchas de las estadísticas observadas desde entonces. Como se advirtió en el apartado anterior, en esta instancia de apelación aumentó la carga de trabajo ingresado; sin embargo, en las cifras de casos terminados se nota una reducción que pasó de 4.242 casos al año a 3.822 del 2019 al 2023. En el proceso completo, solo la Fiscalía y la instancia de apelación muestran este comportamiento de reducción de casos terminados.

En esta instancia de los tribunales de apelación, el 36% de casos se declara “sin lugar”; es decir, no se le da razón a la apelación de la parte recurrente, el 20% se declara “con lugar” y el 4% parcialmente con lugar. Mientras que la inadmisibilidad es baja, menor al 4% en el período estudiado (gráfico 5.12).

Un tercio de las resoluciones del Tribunal de Apelación de Sentencia Penal se dedica a resolver prórrogas a las privaciones de libertad (prisiones preventivas, arrestos domiciliarios o internamiento en el hospital psiquiátrico), cuando haya expirado el plazo ordinario que se otorgó en un inicio. En el 2019, el número de casos de prórrogas fue de 849 y en el 2023 había au-

mentado a 1.266. La duración de los procesos de investigación ha ocasionado que la solicitud de extender la medida cautelar de prisión preventiva se convierta en la norma, cuando estaba pensada para ser excepcional. Por eso se le dio, en el CPP, la competencia al Tribunal de Apelación de supervisarla.

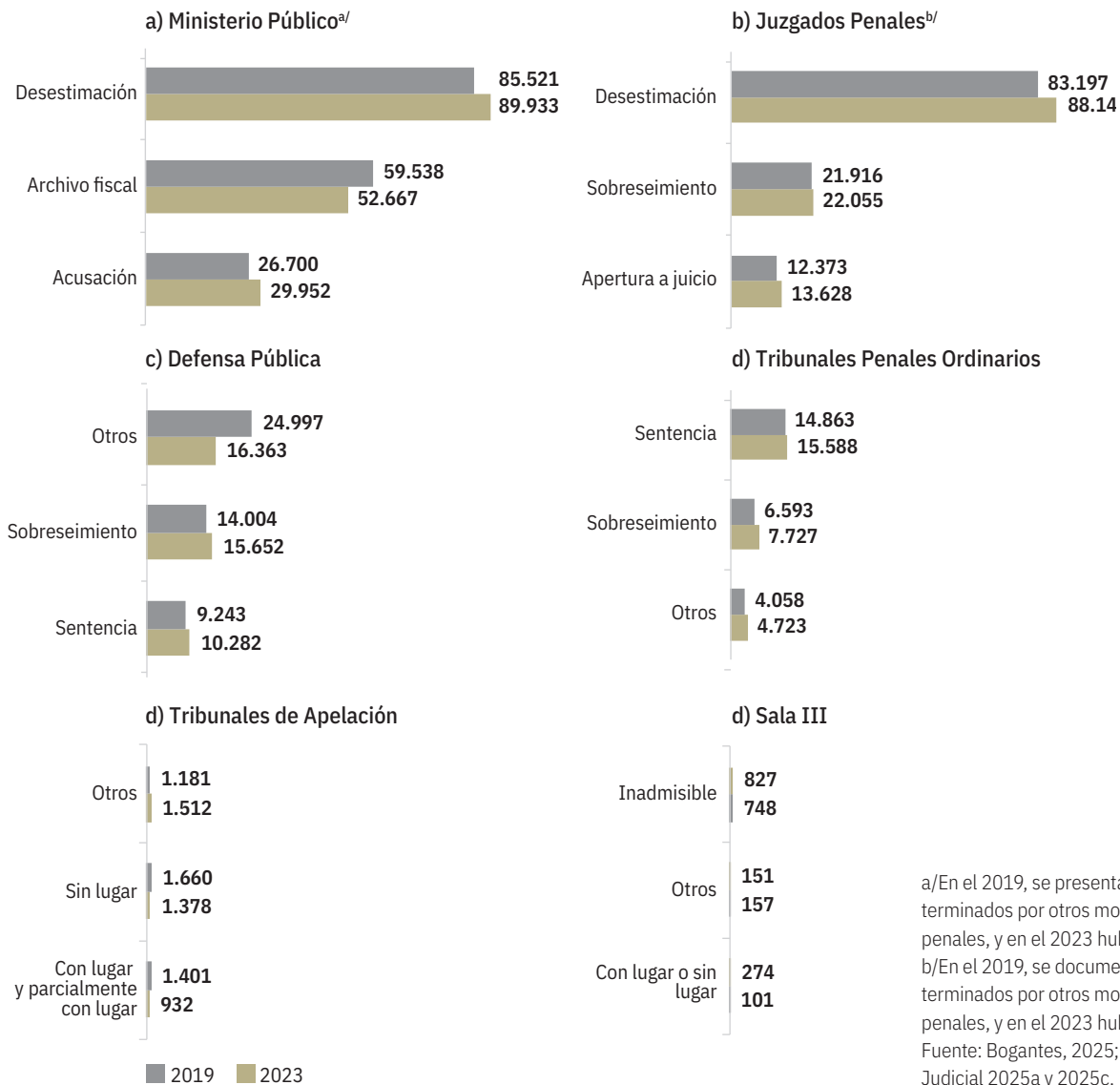
La última instancia es la casación encargada a la Sala Tercera. En el 2023 resolvió poco más de 1.000 casos, el 74% fueron inadmisibles, mientras que el 10% fueron sentencias (con lugar o sin lugar). El porcentaje restante se distribuye entre acumulaciones, incompetencias y otros. Cabe señalar que, comparado con el volumen de casos que resuelven las instancias anteriores, la casación tiene una tasa recursiva baja. En el 2023, recibió un 25% de los casos que resolvieron los Tribunales de Apelación de Sentencia Penal de todo el país. El alto porcentaje de inadmisibilidad puede ser una posible barrera para hacer uso de este recurso legal, así como la duración y el costo de mantener un proceso penal abierto hasta esta instancia, que serían desincentivos para plantear un recurso.

#### Hallazgos de investigación

La investigación a profundidad que presenta este capítulo aborda dos grandes temas: en primer lugar, explora las duraciones de la materia penal, con énfasis en el Ministerio Público. Esta es una crítica permanente que se le hace a la institucionalidad judicial en general, pero con énfasis en los casos penales. En ese sentido, esa sección desagregará los datos para cada instancia, circuito y por tipos de delitos. Los estudios anteriores

Gráfico 5.12

Casos terminados del Poder Judicial, por órgano según motivo<sup>a/b/</sup>



a/En el 2019, se presentaron 45.831 casos terminados por otros motivos en las fiscalías penales, y en el 2023 hubo 59.879 casos.  
 b/En el 2019, se documentan 12.603 casos terminados por otros motivos en los juzgados penales, y en el 2023 hubo 88.145 casos.  
 Fuente: Bogantes, 2025; con datos del Poder Judicial 2025a y 2025c.

del Informe Estado de la Justicia relacionados con este tema señalaron que la etapa de investigación es la de mayores plazos, por ese motivo se realiza un análisis separado solo para las duraciones en el Ministerio Público, a partir de bases de datos generadas de manera inédita para este capítulo.

En segundo lugar, se ensayan modelos predictivos de la demanda que podría generarse en la Fiscalía a partir del crecimiento de la criminalidad en el país. Estos escenarios pretenden analizar la presión hacia el sistema penal en el futuro y servir de base para una discusión sobre la preparación de la institución y la

revisión de la política criminal a la luz de estos posibles cambios en el volumen de trabajo. Estos apartados son extratos de la ponencia de Ramírez y Abarca, y procesamientos de Achoy, 2025.

PARA MÁS INFORMACIÓN  
 véase Ramírez y Abarca, 2025 en  
 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Duraciones desagregadas muestran escenarios de mayores desafíos para el sistema penal

La literatura acerca de los tiempos procesales gira alrededor de los determinantes de los retrasos, así como de sus consecuencias en reincidencia criminal y sobre costos económicos.

Por un lado, un tiempo más largo del proceso penal implicaría que las personas estén bajo alguna forma de vigilancia del sistema de justicia penal durante más tiempo, lo cual puede reducir los riesgos de delincuencia durante ese período de vigilancia (Andersen, 2024). Por otro lado, desde la teoría de la disuasión, se sostiene que, además de los riesgos de detención y la severidad del castigo, la celeridad o rapidez en sí misma es importante para la toma de decisiones criminales (Nagin y Pogarsky, 2001). El mecanismo impulsor es un descuento temporal, por el cual los individuos disminuyen la importancia del castigo cuanto más lejano sea en el tiempo. Cuando la sentencia se retrasa, el castigo se interpreta como menos severo, por lo que se podría esperar que ocurran más delitos en el contexto de retrasos judiciales. De esta manera, las decisiones criminales individuales, resultan de una ponderación de beneficios, contra posibles costos, los cuales están determinados por la probabilidad o certeza de ser detenido, la severidad de la pena y la celeridad en que se ejecuta.

Otro de los elementos que se han estudiado es el efecto de aumentar la cantidad de personal en las cortes. Un ejemplo de esto se documenta en Mitsopoulos y Pelagidis (2007), pues las cortes griegas varían la cantidad de personal por número total de casos sin afectar los tiempos en los tribunales de primera instancia y en los tribunales administrativos. No obstante, sí perjudica a los tribunales de apelación y a los tribunales civiles de instancia superior. En concreto, cuando se reducen la cantidad de personas empleadas en los tribunales de apelación y cortes civiles de primera instancia, aumentan los tiempos de resolución, el número total de expedientes pendientes y la cantidad de fallos apelados.

Para Italia, Gianfreda y Vallanti (2017) analizan el efecto de los retrasos de los tribunales en resolver disputas laborales. Aprovechan la variabilidad de la duración de los juicios laborales entre los distritos judiciales italianos y la discontinuidad de la legislación sobre despidos en el umbral de 15 personas empleadas. Encuentran que, en los distritos judiciales con juicios más largos, la tasa de despidos en las empresas

(rotación laboral) es significativamente menor. Asimismo, esto ocurre a través de menores tasas de destrucción de empleos que están acompañadas, en menor medida, de menos creación de puestos de trabajo. A partir de estudios en el derecho laboral anglosajón, los procedimientos judiciales prolongados sobre despidos de personas trabajadoras se traducen en mayores costos de despido para las empresas al afectar los gastos legales, y añaden incertidumbre tanto para el empleado como para el empleador, lo cual incrementa aún más los costos de despido (Gianfreda y Vallanti, 2017)<sup>5</sup>.

En otra investigación en Italia, Dalla (2008) utiliza datos del período 1999-2002 y estima el impacto de los retrasos en los juicios y las apelaciones sobre la disposición a cometer delitos contra la propiedad, como robos y asaltos. Sus estimaciones muestran un efecto positivo de la duración de los juicios sobre los delitos, respaldando la hipótesis de que algunos delincuentes suavizan la gravedad de la pena conforme más tiempo toma la sanción en ejecutarse.

En cuanto a posibles efectos con reincidencia, Andersen (2024) aprovecha datos administrativos y una reforma en Dinamarca del 2007 para medir la asociación entre los tiempos de resolución judicial y la reincidencia criminal dentro de los cinco años. Sus resultados muestran que, aunque los retrasos judiciales no empujan a más personas hacia la reincidencia (margen extensivo), los retrasos influyen en la cantidad de delitos que terminan siendo condenados (margen intensivo). En Costa Rica hay evidencia de que, a mayor duración de los procesos, los testigos dejan de asistir, no se les puede localizar y las víctimas desisten, entre otros efectos negativos. Además, la criminalidad tiende a disminuir durante el período comprendido desde la acusación hasta la sentencia.

Esta literatura ofrece un importante análisis de los efectos que puede derivarse de una mayor duración en los tiempos procesales del Poder Judicial. Un retraso prolongado en la resolución de expedientes puede hacer que los y las delincuentes perciban las sanciones como menos severas, disminuyendo así el efecto disuasorio de la prohibición y el castigo del sistema penal. De este modo, las personas perpetradoras de delitos pueden ser menos propensas a abandonar la actividad si el castigo se percibe como menos inmediato y, por tanto, menos grave.

Adicional a los efectos inmediatos en seguridad y en confianza hacia el sistema judicial, desde

<sup>5</sup> Esta postura proviene de una corriente denominada el Análisis Económico del Derecho, que no resulta común en los sistemas jurídicos de tradición romano-germánica, como el costarricense

una perspectiva económica, los órganos judiciales tienen un papel crucial en la reducción de los costos de transacción en una economía y la limitación de comportamientos oportunistas -o ilegales- en las transacciones económicas. Un sistema judicial que funcione adecuadamente proporciona certeza legal, y esto genera tranquilidad en las personas o agentes económicos sobre la fiabilidad del sistema (Williamson, 1985).

De esta manera, la identificación de “cuellos de botella”, para una mejor asignación de los recursos disponibles para el sistema judicial, puede ayudar a reducir estos efectos y mejorar la eficiencia del sistema judicial. La siguiente sección ofrece áreas de atención para la toma de decisiones de política pública.

### La duración para cada fase varía con mejoras puntuales

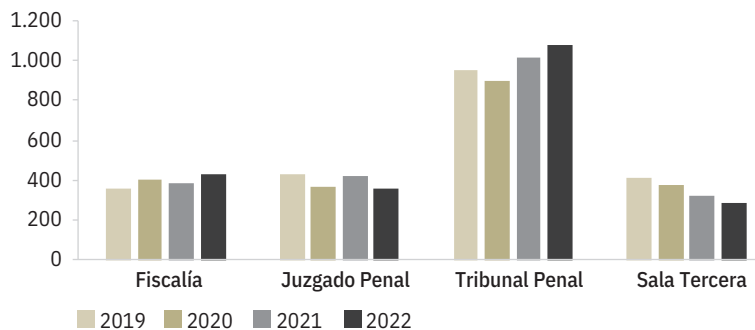
Los promedios de duración en el trámite de los asuntos de la materia penal mejoraron en el 2022 con respecto al 2019 para el caso de los juzgados penales y, más aún en los asuntos tramitados en la Sala Tercera. Esto no ocurrió en el Ministerio Público ni en tribunales penales, donde el promedio de duración se incrementó; principalmente en este último tipo de despachos (gráfico 5.13).

En la fase de investigación, cuando la responsabilidad recae en el Ministerio Público, la duración se incrementó significativamente en cuatro grupos de delitos. El trámite de los delitos informáticos (292 días más) y los delitos contra los derechos humanos<sup>6</sup> (477 días más), representa el aumento más importante al contrastar el período 2019-2022 (gráfico 5.14).

Al revisar las formas de terminación según instancia, el principal cambio que se ha generado ha sido la resolución de las absolutorias de parte de los tribunales penales. Este tipo de terminación pasó de 1.355 días en el 2019 a 1.711 días en promedio para el 2022. También se destaca que la duración en el trámite de solicitudes de desestimación de la Fiscalía se redujo en más de la mitad al contrastar ambos años (gráfico 5.15). En una perspectiva general del proceso no hay mejoras sustantivas en las duraciones, pues algunas de las reducciones de días en la etapa de investigación, se compensan con aumentos en la etapa de juicio o de apelación. Lo anterior sugiere que las intervenciones realizadas no consideran la integralidad del sistema penal, se efectúan por segmentos y, por lo tanto, hay impactos positivos solo en áreas puntuales, sin afectar las estadísticas globales de la materia.

► Gráfico 5.13

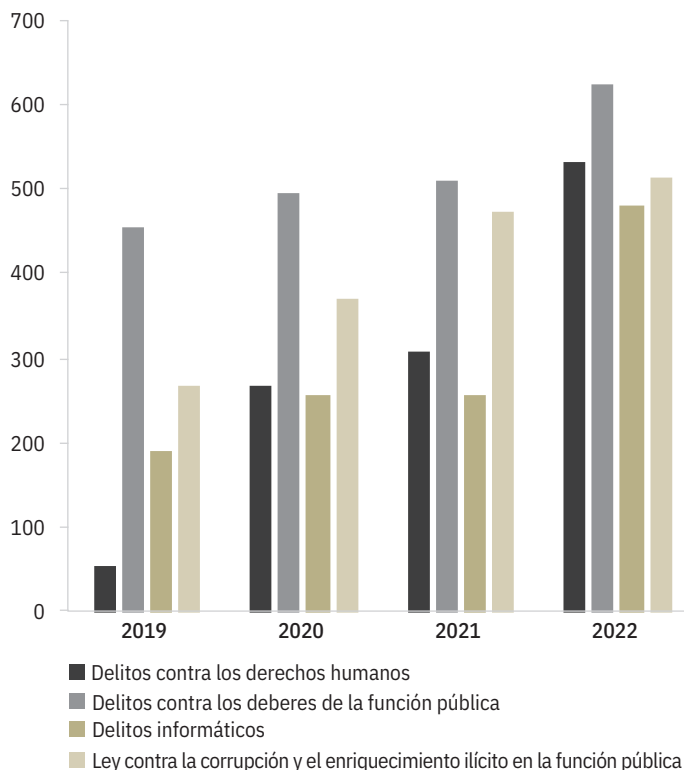
### Diferencia de expedientes terminados por los juzgados penales en el 2023 con respecto al 2015, por circuito judicial (días)



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2023b.

► Gráfico 5.14

### Variación absoluta en el tiempo de trámite según grupos<sup>a/</sup> de delitos del 2019 con respecto al 2023 (días)



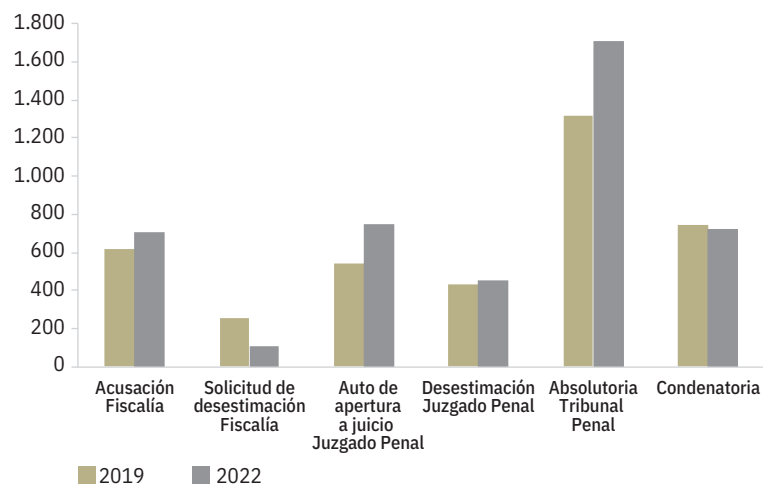
a/Los datos corresponden a los delitos con mayor variación absoluta.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2023b.

6 Incluye discriminación racial, tortura, delitos de carácter internacional, genocidio, tráfico de personas menores de edad, tráfico de órganos, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

► Gráfico 5.15

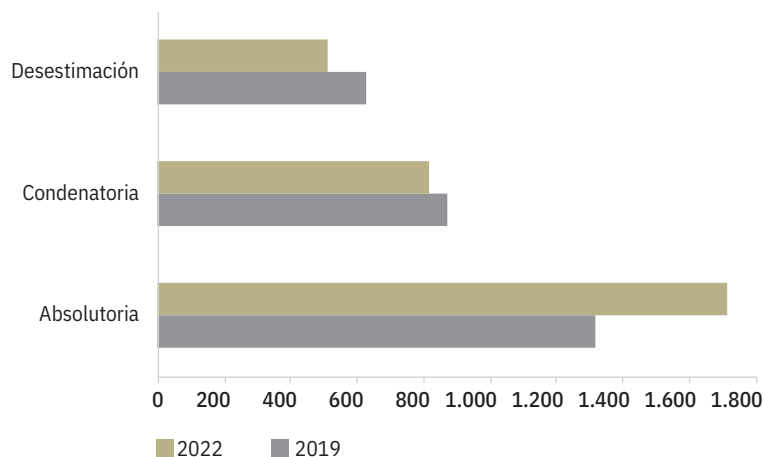
### Duración promedio de casos terminados, por principal motivo de término, según instancia (días)



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2023b.

► Gráfico 5.16

### Duración promedio de los tribunales penales para obtener una absolutoria, condena o desestimación (días)



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2023b.

En todos los cálculos de duraciones se han excluido los casos de flagrancia porque se trata de un proceso diferente de tramitación, que solamente se aplica en las denuncias en las cuales se acaba de cometer el hecho y/o inmediatamente después, o mientras sea perseguida la presunta persona autora, o cuando esta tenga objetos o presente rastros que hagan presumir que acaba de participar en un delito<sup>7</sup>. El proceso de flagrancia está diseñado para ser expedito, suprime varios pasos y establece plazos perentorios para las partes, todo lo cual acorta sustancialmente los plazos (gráfico 5.16).

#### Tiempo estimado en el Ministerio Público

Esta sección presenta estadísticas sobre el total de expediente y los tiempos de duración de los expedientes procesados por el Ministerio Público. Se emplean dos indicadores para medir la duración: el tiempo promedio en días para cerrar un expediente y el percentil 95. El percentil 95 marca un punto de corte en la serie de datos: al ordenar los tiempos de duración de menor a mayor, un 95% son menores o iguales a este valor, y el 5% restante será igual o mayor<sup>8</sup>. Esta medida es útil para observar el tiempo mínimo que tardan aquellos expedientes que se encuentran en el 5% de mayor duración. El énfasis en esta sección se da al motivo de término de los expedientes y al tipo de caso.

El período estudiado para esta sección son los expedientes cerrados en el Ministerio Público entre enero del 2022 y setiembre del 2024, incluyendo aquellos abiertos en años anteriores.

#### Duración por tipo de resolución: acusaciones y justicia restaurativa presentan mayores duraciones

La finalización de un expediente en el Ministerio Público puede implicar decisiones como la formulación de una acusación, la desestimación del caso o un procedimiento de justicia restaurativa. Para estos tres años destaca que, a pesar de la variabilidad en decenas de miles de expedientes al año, proporcionalmente, los tipos de cierre de los expedientes se mantienen bastante estables. Por ejemplo, el total de expedientes culminados en una acusación representó un 14% del total de casos en el 2022, y un 15% en el 2023 y el 2024. Una situación similar se observa en todas las demás categorías, donde el porcentaje que representan del total no varió en más de dos puntos porcentuales entre el 2022 y el 2024 (sección anterior sobre las respuestas).

<sup>7</sup> Véase detalle sobre este proceso en Arias (s.f.).

<sup>8</sup> A modo de ejemplo, supóngase que se tiene un conjunto de números ordenados de menor a mayor, los cuales van del 0 al 99. El percentil 95 estaría marcado por el número 95. Este valor indica que el 95% de los números en el conjunto son menores o iguales a 95, y el 5% restante es igual o mayor a este número (por los números 95, 96, 97, 98 y 99). Otra forma de verlo es asumir que se ordenan de forma ascendente la lista de números del 0 al 99. De esta manera, los números 95, 96, 97, 98 y 99 ocupan las últimas cinco posiciones, y el 95% de los números restantes se encuentra por debajo de estos.

En cuanto a los números totales, en el año 2023 se cerraron 227.477 expedientes, 10.000 más que en el 2022. Esta cifra es equivalente a 18.956 casos cerrados al mes y 623 por día. Con respecto a cómo se distribuyen las razones de cierre, la desestimación y el archivo fiscal son las dos acciones más frecuentes de la Fiscalía, comprendiendo más de un 65% para los años de estudio. Asimismo, alrededor de un 15% de los expedientes que el Ministerio Público cierra terminan en una acusación.

Cada una de estas decisiones está asociada con duraciones diferentes, pues cada tipo de vía procesal presenta características propias que influyen en el tiempo requerido para su resolución, como la complejidad de las investigaciones, la disponibilidad de pruebas, la necesidad de coordinación interinstitucional, la disponibilidad de personal, entre otros.

En aquellos casos donde se presentaron delitos sin autor responsable conocido y se procedió con el archivo fiscal, tomaron en promedio 22 días en el 2022 y se mantuvo muy parecido en los siguientes años. Por su parte, cuando se acumularon expedientes de naturaleza similar, el promedio fue de 51 días en el 2022 y 49 en el 2024. Estos últimos actos, junto con aquellos en los cuales se solicita algún tipo de sobreseimiento, requieren menos tiempo en la Fiscalía (cuadro 5.2).

En los expedientes en los cuales el Ministerio Público consideró que la investigación proporcionaba

suficiente fundamento para presentar una acusación, el promedio de días fue de 283 en el 2022 y 233 en el 2024. Cabe destacar que los expedientes que requirieron más tiempo fueron aquellos en los que se eligió un procedimiento de justicia penal restaurativa: en el 2022 y el 2023, el promedio de días para solicitar este procedimiento fue de 281 y 299, respectivamente.

En cuanto al análisis enfocado en el 5% de los casos que tomaron más tiempo en concluir (percentil 95), los resultados muestran que, en muchas categorías, estos tiempos son de dos veces, como en el archivo fiscal, y hasta cinco veces más que el tiempo promedio, como en desestimación. En acusaciones, la Fiscalía requirió 1.154 días o más en el 2022, cifra que bajó a 1.150 en el 2023. Asimismo, para este percentil 95 de los casos de justicia restaurativa duraron al menos 883 días en el 2022 y 885 en el 2023. Todos estos tiempos superan los dos años.

### Duración según delito: Ley Forestal y delitos de deberes contra la función pública con mayor duración

Una dimensión adicional por considerar en los tiempos de duración es el tipo de delito. Por ejemplo, los casos relacionados con delitos contra la función pública pueden involucrar diversas redes de actores públicos y privados, requerir múltiples testigos, análisis de pruebas documentales, levantamiento de secreto

## ► Cuadro 5.2

### Duración promedio de los expedientes terminados y percentil 95<sup>a/</sup>, según el motivo de cierre<sup>b/</sup>

Motivo de cierre	2022		2023		2024 <sup>c/</sup>	
	Promedio	Percentil 95	Promedio	Percentil 95	Promedio	Percentil 95
Acumulado	51	239	53	253	49	226
Acusación	283	1.154	276	1.150	233	976
Archivo Fiscal	22	43	20	38	21	41
Desestimación	125	644	113	585	107	506
Remitido a Justicia Restaurativa	281	883	270	945	299	885
Remitido a otro despacho	67	383	73	484	128	800
Sobreseimiento	562	1.599	607	1.735	574	1.799
Total <sup>d/</sup>	149	833	154	846	136	740

a/El percentil 95 marca un punto de corte en la serie de datos: al ordenar los tiempos de duración de menor a mayor, un 95% son menores o iguales a este valor, y el 5% restante será igual o mayor.

b/Las cifras finales consignadas en este cuadro pueden ser ligeramente inferiores a las cifras oficiales como resultado de la limpieza y el procesamiento de los datos.

c/La fecha de corte de los datos utilizados es septiembre del 2024.

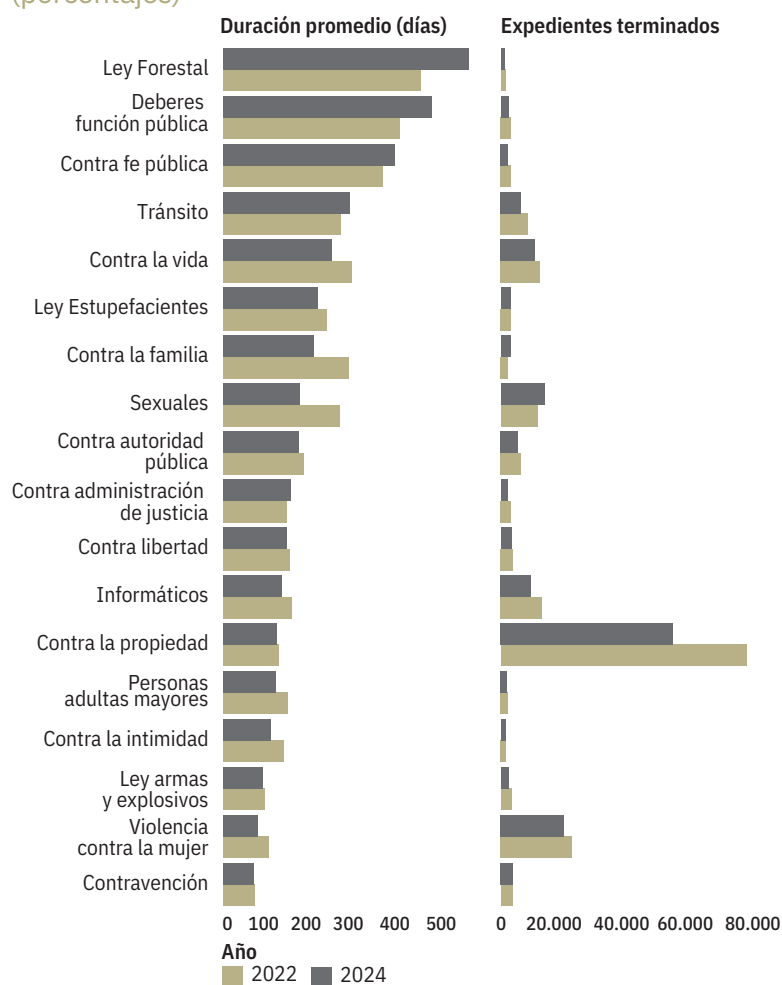
d/El total se calcula tomando en cuenta otros motivos de cierre.

Fuente: Ramírez y Abarca, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023a, 2023c, 2024a, 2024b y 2024c.

bancario e incluso cooperación internacional. En contraposición, delitos como robos y hurtos, suelen ocurrir con mayor frecuencia en condiciones de flagrancia, cuando la persona sospechosa es sorprendida en el mismo momento en que intenta o comete el delito -o inmediatamente después-, lo cual le facilita al Ministerio Público atribuir la autoría del hecho. Asimismo, en los robos y hurtos suele haber evidencia física, como objetos robados o pruebas visuales que permiten identificar rápidamente a la persona perpetradora, a diferencia de lo que ocurre en los delitos asociados con corrupción.

### ► Gráfico 5.17

#### Duración promedio de expedientes y cantidad de casos terminados en el Ministerio Público, según categorías de delitos<sup>a/b/</sup> (porcentajes)



a/Las cifras finales consignadas aquí pueden ser ligeramente inferiores a las cifras oficiales como resultado de la limpieza y procesamiento de los datos.

b/La fecha de corte de los datos utilizados es septiembre de 2024.

Fuente: Araya, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023a, 2023c, 2024c, 2024d y 2024e.

Otros presuntos delitos, como los informáticos, a menudo requieren trabajos técnicos detallados para acceder y recuperar información almacenada en los dispositivos electrónicos. Este proceso puede prolongarse debido a la complejidad de la tecnología empleada, así como a las medidas de seguridad aplicadas a los dispositivos. De manera similar, los delitos contra la vida pueden demandar múltiples pruebas que alargan la investigación, como autopsias u otros análisis forenses, para los cuales puede haber limitaciones de equipo o personal especializado.

Los delitos contra la propiedad y los delitos sexuales son la primera y segunda categoría que más atiende la Fiscalía. Los primeros representaron entre un 39% y un 34% durante el 2022 y el 2024, y los delitos asociados a Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres representaron entre un 11% y un 12% en ese período. En tercer lugar, se encuentran los delitos sexuales, que documentaron entre un 6% y un 10% en los años de estudio. Es decir, en conjunto, los delitos contra la propiedad, de violencia contra las mujeres y delitos sexuales, constituyen poco más del 55% de todos los expedientes que lleva el Ministerio Público (gráfico 5.17).

Los expedientes asociados a la Ley Forestal tuvieron la mayor duración promedio en recibir término en el 2022, con 410 días, y en el 2024, 510 días. Este grupo de delitos incluye casos como invasión, aprovechamiento o tala en zonas de protección o incendios forestales con dolo. Además, estos expedientes presentaron el mayor incremento en días entre el 2022 y el 2024, sumando 100 días en su tiempo promedio entre un año y otro.

La segunda categoría con mayor duración son los casos asociados a delitos contra los deberes de la función pública. Este grupo comprende aquellos asociados con la corrupción en la función pública (incumplimiento de deberes, abuso de autoridad, peculado, prevaricato, nombramientos ilegales, entre otros). En promedio, estos casos tomaron 366 días en recibir algún tipo de cierre de la Fiscalía en el 2022, alcanzaron 486 días en el 2023 y llegaron a 432 en el 2024.

Los expedientes con duración menor promedio en recibir un tipo de término fueron las contravenciones, con 65 días durante los tres años de estudio, seguido de casos relacionados con la ley de armas y explosivos, cuyo número promedio para darles término tomó entre 78 y 87 días durante el período 2022-2024.

En cuanto al 5% de expedientes que tardaron más tiempo en ser concluidos, los tipos de delito predominantes en esta categoría son los delitos contra la fe pública, tomando 1.538 días (4,2 años) o más en el 2022, y 1.718 días (4,7 años) en el 2024. En total, 176 casos

estuvieron sujetos a este tiempo en el 2022 y 131 casos para el 2024<sup>9</sup>. En la segunda categoría con mayor duración en el percentil 95 se encuentran los delitos contra deberes de la función pública, alcanzando 1.662 días en el 2023 (4,5 años) y 1.537 en el 2024 (4,2 años).

### Duración según tipo de caso y razón de finalización

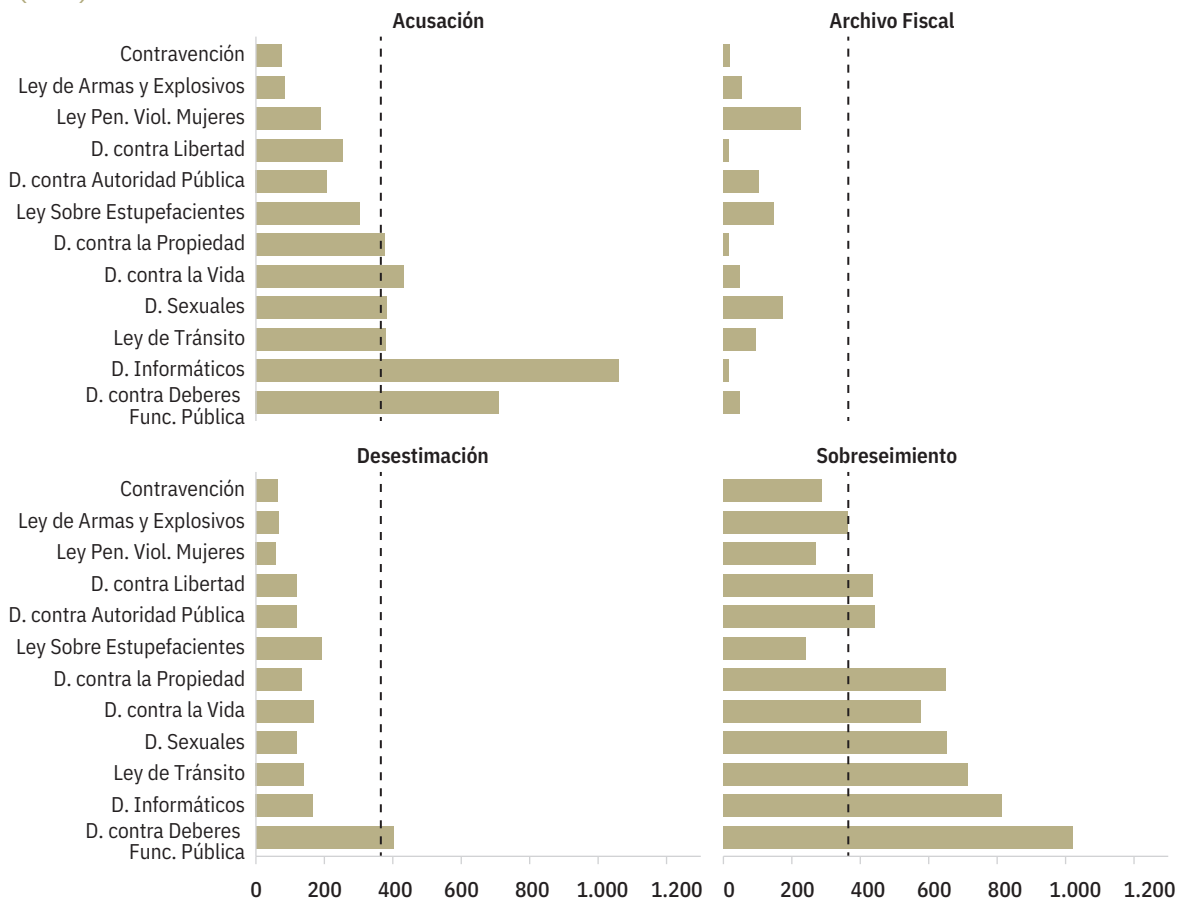
Al combinar las dos categorías de las subsecciones anteriores, se muestra la duración promedio de los expedientes según el tipo de delito y su motivo de término para cada año, resalta cómo los casos relacionados con los delitos informáticos, deberes contra la función

pública y la ley forestal ocupan las primeras posiciones en acusación y sobreseimiento. El tiempo promedio de una acusación para presuntos delitos informáticos tomó en promedio 959 días en el 2022, 1.238 en el 2023 y 980 en enero-setiembre del 2024. En el caso de delitos contra los deberes de la función pública, estos tiempos fueron 739, 652 y 651 días, respectivamente (gráfico 5.18).

El tiempo promedio de término de expediente de delitos informáticos era de 142 días, muy por debajo de las categorías promedio de otros delitos. Sin embargo, tal como se observa en el gráfico 5.18, esto se debe a la disparidad entre los tiempos en que toman en darse

### Gráfico 5.18

**Duración promedio de cierre de los expedientes, por tipo de finalización, según tipo de caso. 2022-2024<sup>a/b/</sup>**  
(días)



a/La fecha de corte de los datos utilizados es septiembre de 2024.

b/La línea vertical discontinua marca un año natural (365 días).

Fuente: Araya, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023b, 2023c, 2024a, 2024c y 2024d.

9 Para calcular cuántos expedientes estuvieron sujetos a los tiempos correspondientes al percentil 95, se puede usar el total de expedientes. Dado que el percentil 95 corresponde al 5% de los expedientes que tomaron más tiempo, es necesario calcular cuánto representa el 5% para cada tipo de delito. Por ejemplo, en el caso de los delitos contra la fe pública en el 2022, para saber cuántos casos tuvieron una duración de 1.538 días o más, basta con tomar el total de estos casos en el 2022 (1.538) y multiplicarlo por 5% (1.538 x 0,05), lo que da como resultado 176 casos.

archivos fiscales (16 días en el 2023) y desestimaciones, respecto a los tiempos para un cierre por sobreseimiento (756 días en el 2023) o acusación (1238).

Este no es el caso de contravenciones y leyes de armas y explosivos, cuyo tiempo promedio de acusaciones es el más bajo de todas las categorías (72 y 59 días en enero-setiembre 2024, respectivamente). Para enero-setiembre 2024, otras tres categorías de delitos tomaron menos de siete meses promedio en terminar una acusación: los relacionados a ley de penalización de violencia contra la mujer (118 días), delitos contra la autoridad pública (142 días) y delitos contra el ámbito de la intimidad (186 días). No obstante, en el 2023, cada uno de estos tiempos experimentó una reducción significativa.

Como tercer factor estudiado, se presenta la duración mensual de los expedientes. Durante las entrevistas con las personas expertas, se señaló que, debido al diseño de las metas de productividad anual del Poder Judicial, los casos se tienden a resolver más rápidamente en diciembre que en el resto del año. Los hallazgos son consistentes con esta hipótesis, pues muestran una tendencia restringida en ese mes, en especial para las acusaciones, desestimaciones y archivo fiscal. En el caso de las acusaciones, para el 2022 tomaron 257 días en febrero y 246 en diciembre; en el 2023 fueron 297 y 246, respectivamente. Este fenómeno también se muestra para las acusaciones en el mes de enero.

### Duración máxima según tipo de caso y razón de término

Los análisis de duración máxima de tiempo que tomaron los expedientes en resolverse pueden ser útiles para identificar “cuellos de botella”, planificar recursos y generar insumos para evaluar la eficiencia del sistema. Detectar los casos que toman más tiempo puede revelar problemas subyacentes como falta de recursos, dificultades estructurales o complejidad en los expedientes, lo cual permite investigar y abordar los factores que contribuyen a estos retrasos.

Entre los elementos a destacar se encuentra que la mayoría de las acusaciones que han tomado más tiempo se concentran entre los 5 y 10 años, mientras que, en algunas categorías, como delitos contra la propiedad, deberes de la función pública, fe pública, delitos sexuales y delitos relacionados con la Ley Forestal, los casos de mayor duración tomaron entre 10 y 15 años en el Ministerio Público. En cuanto a los archivos fiscales, aunque la mayoría de los casos con mayor duración tuvieron tiempos inferiores a cinco años, se observa cómo, año tras año (y especialmente en el 2022), algunos casos se extendieron entre los 5 y 10 años (gráfico 5.19).

En los casos extremos de mayor duración se observa cierta regularidad en las categorías de delitos que tardaron más en cerrarse. Por ejemplo, en los tres años del estudio, los expedientes que tomaron más tiempo en llegar a una acusación correspondieron a delitos contra la propiedad. En el 2022, uno de estos casos tardó 14,4 años; en el 2023, 15 años; y en el 2024, 13,8 años.

De manera similar, los delitos sexuales fueron el segundo tipo de delito con mayor duración en alcanzar una acusación en el 2022 (13,5 años) y en el 2024 (11,9 años). En el 2023, esta categoría ocupó el quinto lugar en cuanto a duración por tipo de delito, con un expediente que tardó 9,9 años en formularse la acusación.

El tipo de cierre de expediente que tomó más tiempo en resolverse durante los tres años fue el sobreseimiento. En esta categoría, los delitos sexuales destacan de nuevo como los expedientes con mayor duración en cada uno de los años: 18,9 años en el 2022 (tercera mayor duración), 23 años en el 2023 (primera posición) y 16,4 años en el 2024 (segunda mayor duración). En el 2022, el sobreseimiento más prolongado correspondió a un expediente de delitos contra la propiedad (20,2 años), mientras que en el 2024 fue uno relacionado con delitos contra la familia (19 años).

Como es de esperarse, el Archivo Fiscal suele ser el tipo de cierre que toma menos tiempo, incluso en estos casos extremos. No obstante, los delitos sexuales también ocupan las primeras posiciones en cuanto a duración. En el 2022 y el 2023, fueron los tipos de expediente que más tiempo tardaron en archivarse, con 11,9 y 25,7 años, respectivamente. Cabe señalar que esta última duración, de 25,7 años, es la más alta registrada para un cierre del Ministerio Público en todos los años analizados en esta investigación. En el 2024, el expediente que más tiempo tomó en archivarse correspondió a un delito contra la propiedad, con una duración de 13,9 años.

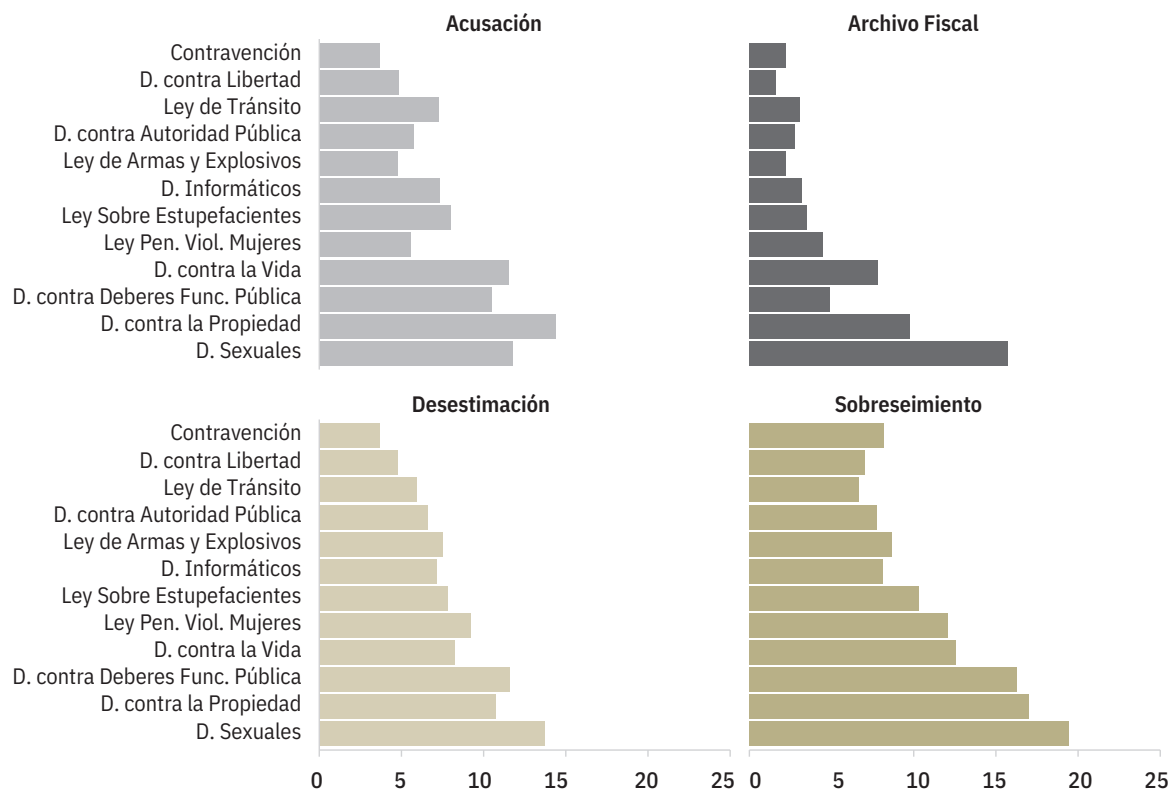
### Duración del 5% por casos que toman más tiempo en cerrarse

Con el fin de evaluar las cifras de duración máxima de la subsección, es necesario determinar hasta qué punto se trata de casos aislados y cuánto representan una tendencia. Para ello, este apartado analiza cómo se distribuyen estos tiempos de duración en el percentil 95.

Al comparar los tiempos máximos de duración, se destaca que los delitos informáticos con una acusación en los años 2023 y 2024 fueron los que más tardaron en cerrarse, y ocuparon el segundo lugar en el 2022. En las entrevistas y grupos focales se indicó la existencia de “cuellos de botella” en este tipo de delitos, y los

Gráfico 5.19

**Promedio del tiempo máximo del cierre de los expedientes, por tipo de delito, según el motivo de finalización. 2022-2024<sup>a/</sup>**  
(años)



a/La fecha de corte de los datos utilizados es septiembre de 2024.

Fuente: Araya, 2025 con base en Ramírez y Abarca, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023b, 2023c, 2024a, 2024c y 2024d.

resultados obtenidos son consistentes con esa observación. Tanto los delitos informáticos como los relacionados con deberes de la función pública requirieron cinco años o más para llegar a una acusación en los tres años de estudio (gráfico 5.20).

En particular, para ese 5% de casos con mayor duración, los delitos informáticos tomaron más de 6,3 años en el 2022, 5,4 años o más en el 2023 y más de 5,7 años en el 2024 en resolverse. En el caso de los delitos contra los deberes de la función pública, estos superaron los 6,8 años en el 2022, los 5,4 años en el 2023 y los cinco años en el 2024. Por su parte, los delitos sexuales, que se mantienen entre las cinco categorías con mayor duración, destacan por los tiempos particularmente largos en los casos cerrados por sobreseimiento dentro del percentil 95: más de 8,7 años en el 2022 y más de 11,5 años en el 2023. Por último, cabe resaltar que, aun dentro de este subconjunto de mayor duración, los delitos relacionados con la ley de armas

y explosivos, así como las contravenciones, se mantienen en los tres años analizados entre las categorías con menor duración.

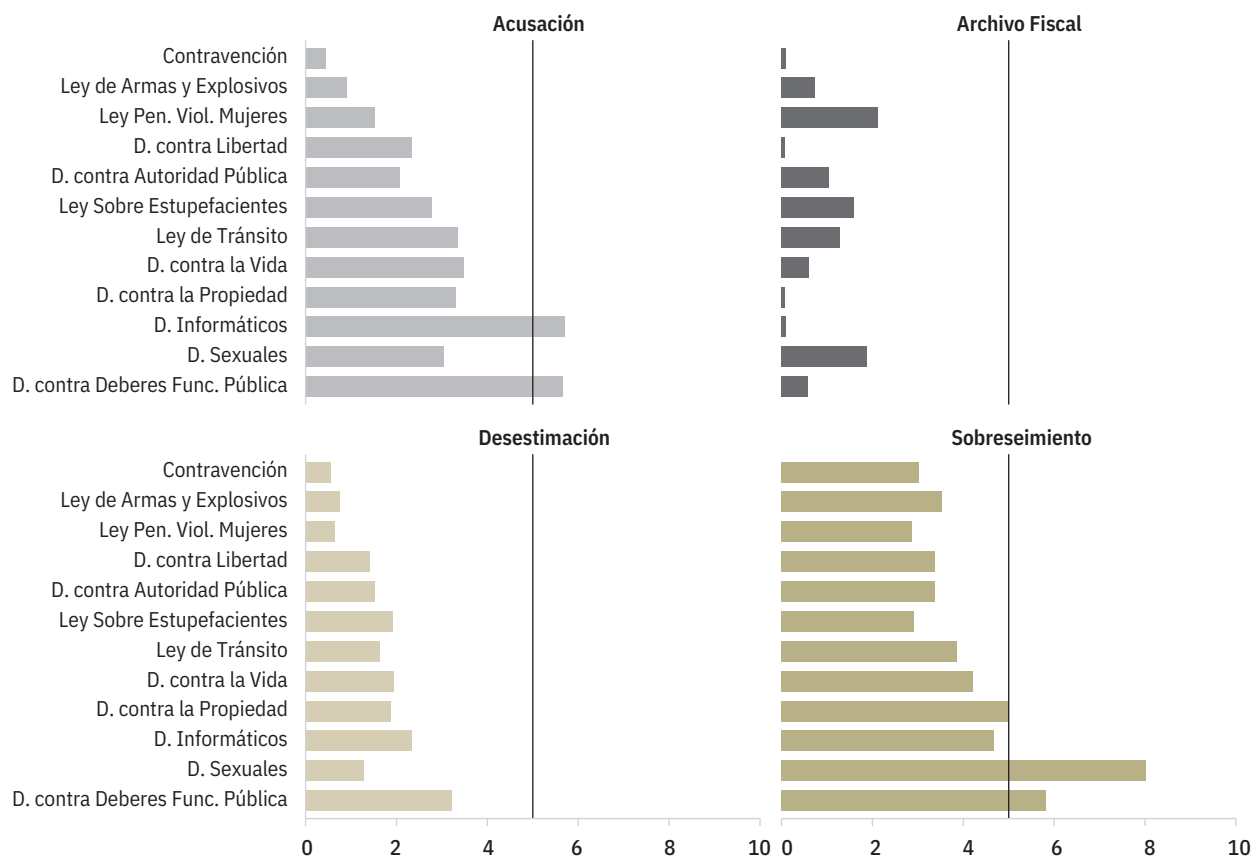
**Variables relevantes que inciden en los tiempos de los procesos judiciales**

Esta investigación se basa en la premisa de que los recursos del Poder Judicial son limitados, lo que puede resultar en un aumento de los tiempos de resolución si se incrementa la cantidad de expedientes que ingresan a la Fiscalía. Por lo tanto, además de los pronósticos, se analizan varias cifras sobre el estado actual de los tiempos que le toma al Ministerio Público cerrar los expedientes.

En esta línea, considerando que la duración de los casos atendidos por el Ministerio Público no depende solo del volumen de ingresos, entre junio y agosto del 2024 se realizaron entrevistas y grupos focales con especialistas (véase créditos). La pregunta rectora fue:

Gráfico 5.20

**Promedio del tiempo mínimo para el 5% de casos de mayor duración de cierre, por tipo de delito, según el motivo de finalización. 2022-2024**  
(años)



a/La fecha de corte de los datos utilizados es septiembre de 2024

b/La línea vertical discontinua marca 5 años de duración.

Fuente: Araya, 2025 con base en Ramírez y Abarca, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023b, 2023c, 2024a, 2024c y 2024d.

“¿cuáles desafíos enfrenta la justicia penal costarricense para atender escenarios futuros con distintos patrones de inseguridad ciudadana y criminalidad?”. A continuación, se resumen algunos de los factores identificados.

### Falta de presupuesto

La variable más común señalada en las entrevistas fue la falta de presupuesto asignado al Poder Judicial. La ausencia de recursos se refleja de varias formas. Por un lado, hay un requerimiento de personal en el Ministerio Público, en juzgados y en personal especializado en el OIJ. Por otro, se reportó una falta de capacidad instalada en algunas salas de juicio, que aún no cuentan con equipos de grabación, video o de almacenamiento digital.

De una manera similar, algunos tribunales en el país no reúnen las condiciones de seguridad necesarias para ciertos tipos de juicios, donde el OIJ y la policía local no pueden proporcionar suficiente cobertura. Esto obliga a llevar a cabo traslados hacia otras zonas, aumentando los costos de logística y la saturación en ciertas áreas. También fueron indicados otros factores presupuestarios que escapan de lo procesal o interno. Por ejemplo, ya no se pueden usar fideicomisos para construir edificios y la regla fiscal limita la obra de infraestructura.

### Carrera judicial-Salarios atractivos

En relación con la calidad profesional, se señaló que actualmente los salarios globales acordados en el

Poder Judicial desincentivan al personal<sup>10</sup>. Esto ha provocado que las remuneraciones del personal juzgador y profesional ya no sean atractivas para muchas personas profesionales de alta calidad<sup>11</sup>. Incluso, se indicó que los salarios de más alta jerarquía están en un promedio inferior al de profesionales en sectores equiparables.

Los participantes en los talleres mencionaron que, en el último quinquenio, las personas funcionarias judiciales han perdido un 20% de poder adquisitivo debido a los aumentos en el costo de vida y a los salarios congelados. En el Poder Judicial algunas personas llevan siete años sin un aumento salarial; y con el salario global, serán otros 22 años más sin incrementos. También se indicó que hay mucho personal que, hasta el día de su jubilación, no experimentará ningún aumento.

De acuerdo con las personas entrevistadas, las reformas al régimen de pensiones del Poder Judicial también son poco atractivas para el personal, pues redujeron los montos de jubilación y extendieron el tiempo mínimo para acceder a la pensión. Todo esto ha reducido el atractivo de trabajar en el Poder Judicial y ha causado una salida significativa de personal. Esto ha provocado una fuga de personal de gran magnitud, pues para el 2024, 69% del personal tenía menos de 36 años.

Se resaltó, asimismo, la importancia de salarios más atractivos, ante el riesgo de intentos de penetración del crimen organizado en el Poder Judicial. Si no hay reclutamiento y salarios adecuados, los ofrecimientos que pueden hacer sectores criminales son más atractivos.

### Calidad y necesidad de capacitación del personal judicial

Un elemento común señalado, tanto por las personas funcionarias del Poder Judicial como por las litigantes, es que la calidad de los jueces y las juezas ha disminuido con el tiempo. La calidad de las sentencias ha bajado y esto genera reprocesos, como anulaciones y expedientes devueltos por errores. Esta situación agrega varios años al proceso. Asimismo, se agrava con el principio de doble conformidad: si hay dos absoluciones por problemas de calidad, se absuelven las condenas, lo cual debilita la confianza en el sistema de justicia del país.

Como razones de esta baja calidad, se mencionaron al menos dos factores: por un lado, una gran cantidad de personas tituladas en derecho recibieron una formación universitaria insuficiente. Por otro, se han disminuido las opciones de capacitación a las que tienen acceso los profesionales judiciales, debido a la falta de recursos, debilidades en el transporte de las personas funcionarias, horarios inconvenientes o la imposibilidad de asistir por no poder encontrar a quién ocupe el cargo, y el no pago de sustituciones.

### Legislación punitiva

En las entrevistas se resaltó que el rol de la Asamblea Legislativa es crucial para entender la situación actual del Sistema de Administración de Justicia Penal, pues es el espacio desde donde se legisla en materia represiva. Además de la vía presupuestaria, se señalaron al menos dos formas principales en que el congreso ha afectado los tiempos del Poder Judicial. El aumento de expedientes y juicios se debe, por un lado, a penalizar cada vez más conductas sociales no deseables con cárcel, endureciendo las penas carcelarias existentes y excluyendo salidas alternas o conciliaciones para ciertos delitos, y por otro, a leyes que imponen más responsabilidades al Poder Judicial sin brindar recursos adicionales.

### Condición social del país

La mayoría de las personas consultadas indicó la importancia de las condiciones económicas y sociales del país en los niveles de la actividad delictiva. Es decir, si sistemáticamente no hay opciones laborales ni acceso a educación de calidad, las personas están en mayor riesgo de cometer o ser víctimas de delitos. Un ejemplo brindado fue la falta de acceso de las personas pobres al crédito. La ausencia de mecanismos formales o suficientes políticas públicas para acceder a préstamos las hace más propensas a contraer créditos “gota a gota” y a ser víctimas de grupos criminales.

Se señaló también que, desde los espacios de discusión política y medios de comunicación, se traslada mayoritariamente la responsabilidad de reducir el crimen al Poder Judicial, haciendo parecer que es el único responsable de resolver el problema criminal. No obstante, por diseño, el sistema penal solo reacciona cuando ocurren hechos violentos, no antes. La prevención de estos corresponde mayoritariamente al Poder Ejecutivo a través de políticas sociales y de seguridad.

10 El salario global en Costa Rica, también conocido como “salario único”, es un modelo salarial que reemplaza al salario compuesto en el sector público, según la Ley Marco de Empleo Público. Este nuevo esquema establece un monto único para cada puesto, en lugar de la suma de un salario base y componentes adicionales que existió anteriormente. En el Poder Judicial se empezó a aplicar en 2024 a partir de la definición de los montos por Corte Plena.

11 Véase discusiones relacionada con las implicaciones de la Ley de Empleo Público en Castro, 2023 y Picado, 2020.

A manera de síntesis, en esta sección de análisis de la duración de los expedientes en el Ministerio Público se presentaron diversas estadísticas que capturan las tendencias del comportamiento de la fiscalía entre el 2022 y setiembre del 2024. El tiempo que le toma al Ministerio Público resolver expedientes está vinculado con cada forma de cierre y categoría de delito, que presenta características propias que influyen en el tiempo requerido para su resolución. Esto se observa en los resultados obtenidos. Así, mientras que, en promedio, una decisión del Archivo Fiscal tomó 22 días en el 2022, una acusación requirió 283 días. Además, al centrarse en el 5% de los casos que tomaron más tiempo en resolverse, se observa la variabilidad en los tiempos promedio. En el caso de las acusaciones, el tiempo promedio de 283 días en el 2022 se incrementó a 1154 días o más en los casos más largos. De manera similar, en el caso de las desestimaciones, aunque en el 2022 el promedio de resolución fue de 125 días, el 5% de los casos con mayor duración alcanzaron los 644 días o más.

Respecto a la duración por tipo de expediente, los casos asociados a la Ley Forestal fueron presentaron la mayor duración promedio para recibir un término, con 410 días en el 2022 y 510 días en el 2024. La segunda categoría con mayor duración corresponde a los casos relacionados con delitos contra los deberes de la función pública. Este grupo incluye aquellos asociados con la corrupción, como incumplimiento de deberes, abuso de autoridad, peculado, prevaricato, nombramientos ilegales, entre otros. En promedio, estos casos le tomaron a la Fiscalía 366 días para resolverse en el 2022, y alcanzaron 486 días en el 2023.

Asimismo, en los tres años analizados, los

expedientes por delitos informáticos, contra los deberes de la función pública y Ley Forestal se ubicaron entre los que registraron mayor duración para cerrarse por acusaciones y sobreseimientos. En el caso de los delitos informáticos, el tiempo promedio fue de 959 días en el 2022, 1.238 en el 2023 y 980 día entre enero y setiembre del 2024.

Enfocándose únicamente en el 5% de los expedientes que más tiempo requirió para su cierre, se observó que tanto los delitos informáticos como los relacionados con deberes de la función pública tardaron cinco años o más en alcanzar una acusación durante los tres años analizados. Específicamente, los delitos informáticos superaron los 6,3 años en el 2022, los 5,4 años en el 2023 y los 5,7 años en el 2024. En cuanto a los delitos contra los deberes de la función pública, estos excedieron los 6,8 años en el 2022, los 5,4 en el 2023 y los 5 años en el 2024. Por otro lado, los delitos sexuales -que consistentemente figuran entre los de mayor duración- mostraron tiempos especialmente extensos en los sobreseimientos dentro del percentil 95: más de 8,7 años en el 2022 y más de 11,5 años en el 2023.

En aquellos casos con la mayor duración, se identificó una recurrencia en las categorías de delitos que presentan mayores tiempos para su cierre. En los tres años analizados, los expedientes que más tardaron en alcanzar una acusación correspondieron, en su mayoría, a delitos contra la propiedad, con tiempos máximos de 14,4 años en el 2022, 15 años en el 2023 y 13,8 años en el 2024. Asimismo, los delitos sexuales ocuparon el segundo lugar en duración para alcanzar una acusación en el 2022 (13,5 años) y el 2024 (11,9 años), abarcando conductas como violaciones, abusos y relaciones sexuales con personas menores de edad.

### Modelo prospectivo sobre la demanda y oferta del sistema penal<sup>12</sup>

Esta sección presenta un modelo prospectivo sobre la demanda y oferta del sistema penal, focalizado en el Ministerio Público de Costa Rica. Su objetivo es doble: por un lado, diseñar un modelo cuantitativo basado en datos del sistema judicial y cifras de inseguridad, que permita construir escenarios para estimar la futura carga sobre el sistema judicial costarricense; y por otro,

realizar un análisis de los tiempos de duración de los expedientes en el Ministerio Público. De esta manera, se busca contribuir a los estudios sobre las previsiones que toma el Poder Judicial para enfrentar los desafíos futuros que afecten al funcionamiento del sistema penal.

Este estudio parte de la premisa de que los recursos con que dispone el Poder Judicial son limitados. Por consiguiente, si estos recursos se mantienen constantes mientras aumenta el número de casos, esto podría

<sup>12</sup> Esta sección constituye un extracto de Ramírez y Abarca, preparada para este Informe. La versión completa se puede descargar en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

resultar en un incremento en los tiempos de resolución de los expedientes. Sin embargo, no es solo la cantidad de casos lo que explica las diferencias en la duración de los expedientes.

Para este fin, se utilizan métodos estadísticos para analizar la relación entre una o más variables independientes (predictoras) y una variable dependiente (objetivo) con el propósito de prever su comportamiento futuro. Como variables centrales, se hace énfasis en la cantidad de expedientes o casos que ingresan a la Fiscalía, así como en el tiempo requerido para cerrarlos mediante decisiones como acusación, desestimación, sobreseimiento, entre otras.

### Escenarios sobre la demanda al Ministerio Público

Las estimaciones de escenarios prospectivos se basan en la cantidad de casos ingresados al Ministerio Público y de delitos registrados en el país. Desde una perspectiva económica, estas proyecciones pueden entenderse como la dinámica de oferta y demanda de los servicios de justicia penal dentro de la economía.

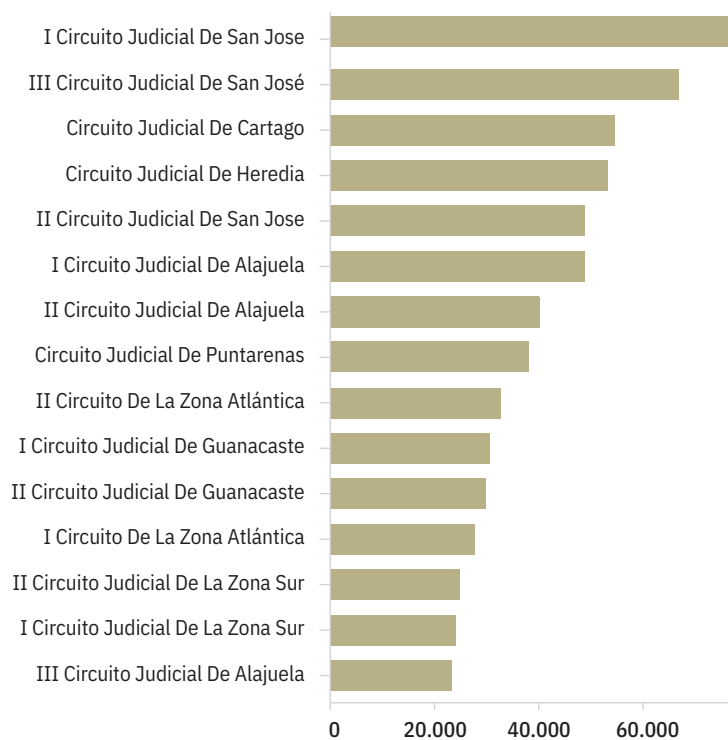
La demanda se refleja en el número total de delitos cometidos en el país. Cada uno de ellos representa una entrada al sistema penal, lo cual genera presión sobre la infraestructura y capacidad existente. Por otro lado, la oferta está determinada por los recursos humanos, físicos y logísticos disponibles para el sistema penal, como jueces, juezas, fiscales, policías, trámites administrativos, edificios, tecnología e infraestructura. De este modo, un aumento en la cantidad de delitos exige mayores recursos para mantener el sistema operativo, mientras que una disminución en los incidentes puede aliviar dicha presión.

Para llevar a cabo estos pronósticos, se estiman escenarios generados mediante la metodología de Box-Jenkins, con modelos ARIMAX con datos semanales entre enero del 2022 y setiembre del 2024. En donde se combinan series temporales con variables exógenas, en este caso, la cantidad de incidentes delictivos reportados al sistema de emergencias 9-1-1 y sus rezagos, para predecir la cantidad de casos ingresados al sistema judicial costarricense. La variable dependiente de interés son los casos entrados en el Ministerio Público, los cuales son un indicador aproximado de la demanda de servicios judiciales en la economía y se refieren a las denuncias en materia penal que han entrado al sistema de justicia de Costa Rica. Para efectos de este modelo, un nuevo caso no indica que el sistema judicial debe dedicar recursos para procesarlo, lo cual refleja así una reacción de la oferta ante la presión ejercida por la demanda.

En promedio, cada circuito judicial procesó

► Gráfico 5.21

### Total de casos entrados al Ministerio Público por circuito judicial. Enero del 2022-setiembre del 2024 (absolutos)



Fuente: Ramírez y Abarca, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023a, 2023c, 2024a, 2024b y 2024c.

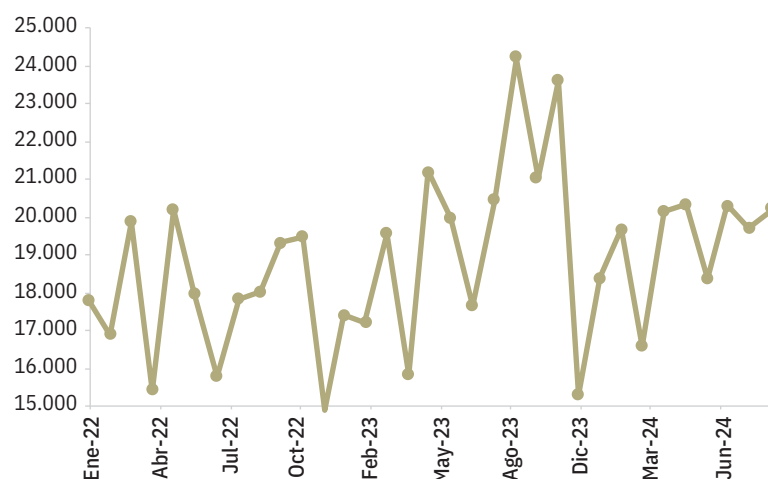
41.302 casos entrados durante el período 2022-2024. Los circuitos con mayor cantidad de casos procesados son el Primer y Tercer Circuito Judicial de San José, cada uno con 78.170 y 66.848, respectivamente; esto representa, en conjunto, el 23,4% del total de expedientes. Por otro lado, el Tercer Circuito Judicial de Alajuela reporta menos expedientes, representando el 3,7% del total analizado.

Para estos modelos se cuenta con datos de expedientes que entraron desde enero del 2022 hasta setiembre del 2024, abarcando un total de 619.537 expedientes. Para cada expediente se conoce el circuito judicial donde se procesó, el despacho específico que lo atendió y la fecha de ingreso al Ministerio Público (gráfico 5.21).

En otras palabras, se reciben en promedio 18.773 expedientes al mes. Sin embargo, este número varía de un mes a otro en unos 2.210 casos. Esta variación equivale a cerca del 11,7% del promedio de expedientes

### Gráfico 5.22

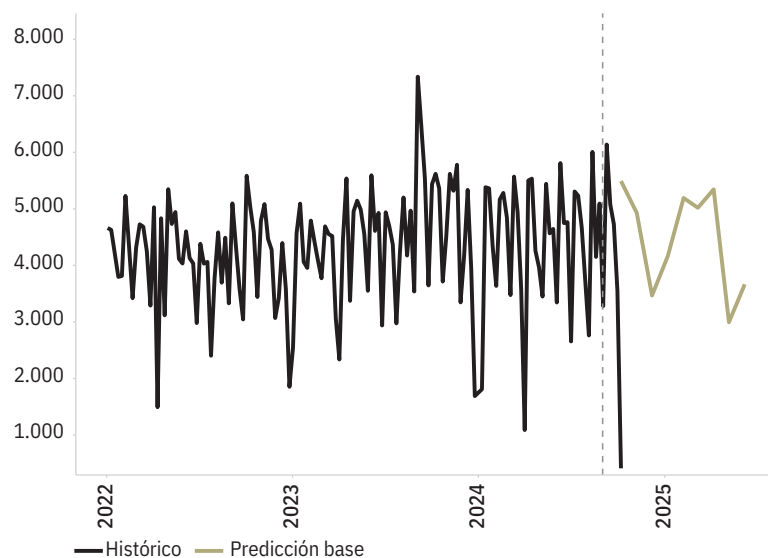
#### Total de casos entrados por mes al Ministerio Público. Enero del 2022-setiembre del 2024 (absolutos)



Fuente: Ramírez y Abarca, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023a, 2023c, 2024a, 2024b y 2024c.

### Gráfico 5.23

#### Histórico y predicción<sup>a/</sup> de la cantidad de casos entrados al Ministerio Público. 2022-2025<sup>b/</sup> (absolutos)



a/Serie de tiempo calculada con datos semanales de enero de 2022 a septiembre de 2024. El modelo utilizado es ARIMAX a nivel nacional.

b/La predicción base inicia en octubre 2024 y finaliza en junio 2025.

Fuente: Ramírez y Abarca, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023a, 2023c, 2024a, 2024b y 2024c.

procesados cada semana, lo cual muestra que hay diferencias notables en la cantidad de casos mes a mes. A partir del gráfico 5.22 se pueden verificar patrones estacionales en la cantidad de expedientes ingresados. Existe una tendencia recurrente a que los casos disminuyan hacia finales de año, lo cual podría relacionarse con factores como la reducción de actividades judiciales durante el período festivo o una menor incidencia de delitos reportados. Además, se puede apreciar una tendencia al alza en la cantidad de casos ingresados durante el año 2023 en comparación con el 2022, lo que podría reflejar un incremento en la demanda de servicios judiciales. Mientras que los primeros nueve meses del 2024 siguen patrones similares a los observados en el 2022 y el 2023, pero con valores mayores a los de los meses en el 2022 pero menores con respecto al 2023 (gráfico 5.22).

La variación interanual en el número de casos entrados indica que, en 10 de los 12 meses del 2023, la cantidad de casos fue mayor que en el 2022. Asimismo, desde abril se ve una tendencia creciente de casos con respecto al año anterior hasta setiembre, cuando se alcanzó un máximo de 6.198 casos ingresados adicionales con respecto al 2022. Para el 2024 hubo una disminución en casos con respecto al 2023 en cinco de nueve de los meses para los que se cuenta información; empero, ese año tiene una tendencia similar al 2022 en cuanto al número de casos totales y sus cambios a lo largo del año.

Estos hallazgos son importantes para entender tanto la dinámica estacional como las tendencias generales del sistema de justicia, y podrían servir de base para planificar recursos y ajustar estrategias de operación durante los períodos de mayor y menor actividad. Para efectos de los escenarios futuros, esta evidencia sugiere que los modelos de pronóstico tienen gran potencial para predecir estos datos a futuro (recuadro 5.3).

#### Escenarios predictivos de casos ingresados en el Ministerio Público

A partir de la evolución semanal de la cantidad de casos entrados al sistema judicial costarricense desde enero del 2022 hasta setiembre del 2024, se observa que la serie de tiempo presenta una tendencia relativamente estacionaria, con fluctuaciones cíclicas a lo largo del año (gráfico 5.23). Hasta la fecha de corte, en setiembre del 2024, la serie presenta una leve tendencia creciente a lo largo de los años. Sin embargo, también muestra claras oscilaciones estacionales dentro de ciertos rangos. Esto es un hallazgo relevante, pues la estacionariedad de la serie facilita la construcción de modelos de pronóstico más precisos y reduce la necesidad de ajustes significativos en los datos para mejorar

### ▮ Recuadro 5.3

#### Metodología para estimar los escenarios prospectivos

Se presenta una metodología simplificada para construir escenarios prospectivos sobre el comportamiento del sistema judicial. En la sección final se muestra una versión más detallada del modelo utilizado.

Para llevar a cabo el estudio de análisis prospectivos, se utilizan modelos ARIMAX (Modelos Autorregresivos Integrados de Media Móvil con Variables Exógenas), los cuales son una extensión de los modelos ARIMA tradicionales. Estos modelos permiten capturar la evolución de la cantidad de casos ingresados al sistema judicial, al considerar tres elementos clave en los datos:

- **Tendencias:** son los patrones de crecimiento o disminución a largo plazo. Por ejemplo, si la cantidad de casos ingresados ha aumentado sostenidamente en los últimos años, el modelo identifica esta tendencia y la incorpora en la predicción.
- **Ciclos:** representan fluctuaciones periódicas en los datos que responden a factores como cambios económicos o políticas públicas. Un ejemplo de un ciclo podría ser un aumento en la cantidad de casos ingresados en tiempos de crisis económica.
- **Estacionalidad:** son patrones que se repiten en intervalos regulares. Por ejemplo, si cada fin de año se registra una reducción en los casos ingresados, el modelo lo considera al realizar predicciones.

Además de analizar estos patrones históricos, los modelos ARIMAX incorporan variables exógenas, en este caso, la cantidad de delitos reportados al sistema de emergencias 9-1-1. La intuición detrás de esto es que los delitos aproximan la demanda que la sociedad tiene por servicios judiciales, mientras que la capacidad de respuesta del sistema judicial representa la oferta.

Para generar los pronósticos, es necesario hacer supuestos sobre la evolución futura del delito. Esto implica considerar distintos escenarios sobre cómo ha variado y cómo podría seguir cambiando en el tiempo. Por ejemplo, el modelo puede proyectar qué ocurriría si la cantidad de delitos se mantiene constante, si aumenta o disminuye debido a cambios económicos o sociales.

Finalmente, el análisis se realiza a escala nacional y por circuitos judiciales. Esto permite generar resultados precisos y útiles para la planificación y gestión del Ministerio Público. Esta decisión se fundamenta en tres razones principales:

- **Mayor robustez estadística y reducción de la variabilidad aleatoria**

Al trabajar con niveles de agregación más amplios, como el circuito judicial en lugar de unidades más pequeñas (por ejemplo, despachos), se minimiza la influencia del ruido estadístico y se logra un mayor poder predictivo en los modelos de series de tiempo. En datos con alta volatilidad, como los relacionados con la criminalidad y la gestión judicial, una mayor agregación ayuda a suavizar las fluctuaciones aleatorias que podrían sesgar la interpretación de tendencias y patrones

reales. Esto permite generar predicciones más confiables y evitar la sobre interpretación de variaciones que podrían deberse al azar.

- **Relevancia para la formulación de políticas públicas**

Desde una perspectiva práctica, el nivel de circuito judicial es más adecuado para la toma de decisiones en el ámbito de la política pública. A diferencia del nivel nacional, donde las recomendaciones pueden ser demasiado generales para su aplicación efectiva, los circuitos judiciales representan divisiones administrativas con jurisdicciones claramente delimitada. Esto facilita la implementación de estrategias de mejora en la gestión judicial. Además, cada circuito tiene particularidades propias en términos de carga de trabajo, distribución de recursos y patrones delictivos, lo cual hace valioso un análisis más desagregado para generar recomendaciones específicas y aplicables a la realidad local.

- **Consistencia en la gestión y la interpretación de los datos**

El análisis a nivel de circuito judicial también responde a una cuestión de coherencia en la disponibilidad y estructura de los datos. Tanto la asignación de recursos humanos, como fiscales, jueces y juezas, así como la distribución geográfica de los delitos, se organizan conforme a los circuitos judiciales. Esto significa que la información estadística que se recopila y se utiliza en el modelo tiene una correspondencia clara con las decisiones administrativas y operativas de cada circuito. Esta coherencia permite que los resultados del análisis sean más interpretables y accionables, pues reflejan estructuras organizativas y patrones espaciales definidos, facilitando su uso en la planificación y gestión judicial.

La capacidad de predicción del modelo se comprobó a partir de las estimaciones de escenarios prospectivos utilizando la información semanal de todo el país. Los datos utilizados para generar y calibrar los modelos ARIMAX se usan hasta diciembre del 2023 para predecir hasta setiembre del 2024. Primero, se realiza una “predicción base”. Esta corresponde a la mejor predicción posible dado los datos históricos y asume hacia futuro que las tendencias históricas se mantienen.

En general, todos los escenarios prospectivos predicen adecuadamente la tendencia de los datos reales. Esto es algo muy deseable, pues indica que los modelos ARIMAX calibrados hasta diciembre del 2023 tienen una buena capacidad de predicción y replica de los patrones presentes en los expedientes.

Se encuentra que la predicción base y los escenarios que asumen reducciones en el número de delitos tienen errores de menos del 10% a nueve meses. De manera similar, las estimaciones que asumen que los delitos siguen en aumento tienen errores porcentuales solo un poco superiores al 10%.

Fuente: Ramírez y Abarca, 2025.

su calidad predictiva. En términos generales, una serie estacionaria permite que los modelos de series temporales, como el ARIMAX utilizado en este estudio, logren estimaciones más confiables sobre la evolución futura de la cantidad de casos.

Los escenarios prospectivos se muestran después de setiembre del 2024 (gráfico 5.23). El escenario base indica que, si se mantiene la tendencia histórica de delitos, se proyecta un promedio de 4.475,3 casos entre octubre de 2024 y junio de 2025. Esto implicaría un aumento del 95,9% respecto al promedio mensual de casos entre enero de 2022 y septiembre de 2024, aunque en términos de crecimiento sería solo del 2,1%. En otras palabras, si no se producen cambios significativos en la incidencia de delitos en el país, se espera que el Ministerio Público experimente un ligero aumento en la cantidad de casos procesados (cuadro 5.3).

Por otro lado, si se asume un crecimiento sostenido del 4% en la cantidad de delitos en el país, el modelo proyecta un aumento promedio del 13,3% en los casos ingresados a la Fiscalía entre octubre de 2024 y junio de 2025, con un estimado de 4.962 casos mensuales, en comparación con el promedio entre enero de 2022 y septiembre de 2024. Este resultado subraya el impacto significativo que tendría un incremento sistemático en la criminalidad sobre la capacidad operativa del MP. De igual manera, una reducción sostenida del 4% en la criminalidad resultaría en una disminución promedio del 8,93% en los casos ingresados, situando el promedio en 3.988,3 casos.

A nivel de sensibilidad de los escenarios prospectivos, se observa que el impacto del crecimiento del delito en la cantidad de casos ingresados no es lineal.

### ► Cuadro 5.3

#### Resultados de escenarios prospectivos de casos ingresados al Ministerio Público (miles)

Escenario	Promedio pronosticado	Cambio absoluto	Cambio porcentual (%)
4% de aumento	4.962	582,9	13,3
3% de aumento	4.841	461,1	10,5
2% de aumento	4.719	339,4	7,7
Predicción base	4.475	95,9	2,1
2% de disminución	4.232	-147,5	-3,3
3% de disminución	4.110	-269,3	-6,1
4% de disminución	3.988	-391,0	-8,9

Fuente: Ramírez y Abarca, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023a, 2023c, 2024a, 2024b y 2024c.

Los aumentos del 2%, 3% y 4% generan aumentos progresivos en los casos ingresados, mientras que las reducciones muestran un patrón similar, lo cual destaca la fuerte relación entre la criminalidad y la demanda sobre el sistema judicial.

Por otro lado, el modelo estima que el efecto marginal de los delitos reportados es 0,2137, y es estadísticamente significativo al 5%. En otras palabras, por cada 100 delitos adicionales reportados en el país, se espera que ingresen aproximadamente 21 casos adicionales al sistema judicial. Desde una perspectiva operativa, este hallazgo es relevante, pues permite cuantificar de manera concreta el impacto de la criminalidad en la carga del sistema judicial. La estimación base encuentra que el incremento en casos semanales es de 95, estos hallazgos sugieren que se debería esperar en promedio que haya 20 casos más por semana.

#### Comportamiento cíclico del ingreso de casos al Ministerio Público

El análisis de los resultados del Modelo ARIMAX por circuito incluyó proyecciones para los cuatro circuitos con la mayor cantidad histórica de casos entrados: I Circuito Judicial de San José, III Circuito Judicial de San José, Circuito Judicial de Cartago y Circuito Judicial de Heredia (gráfico 5.24). Se puede apreciar que las predicciones indican que los modelos capturan adecuadamente la estacionalidad y el comportamiento cíclico de los datos, lo cual es crucial para generar estimaciones confiables. En el caso de estos escenarios, se sigue el mismo modelo utilizado para verificar la validez de los modelos predictivos, en donde se incluyen la cantidad de delitos totales contemporáneos por circuito como una variable exógena explicativa.

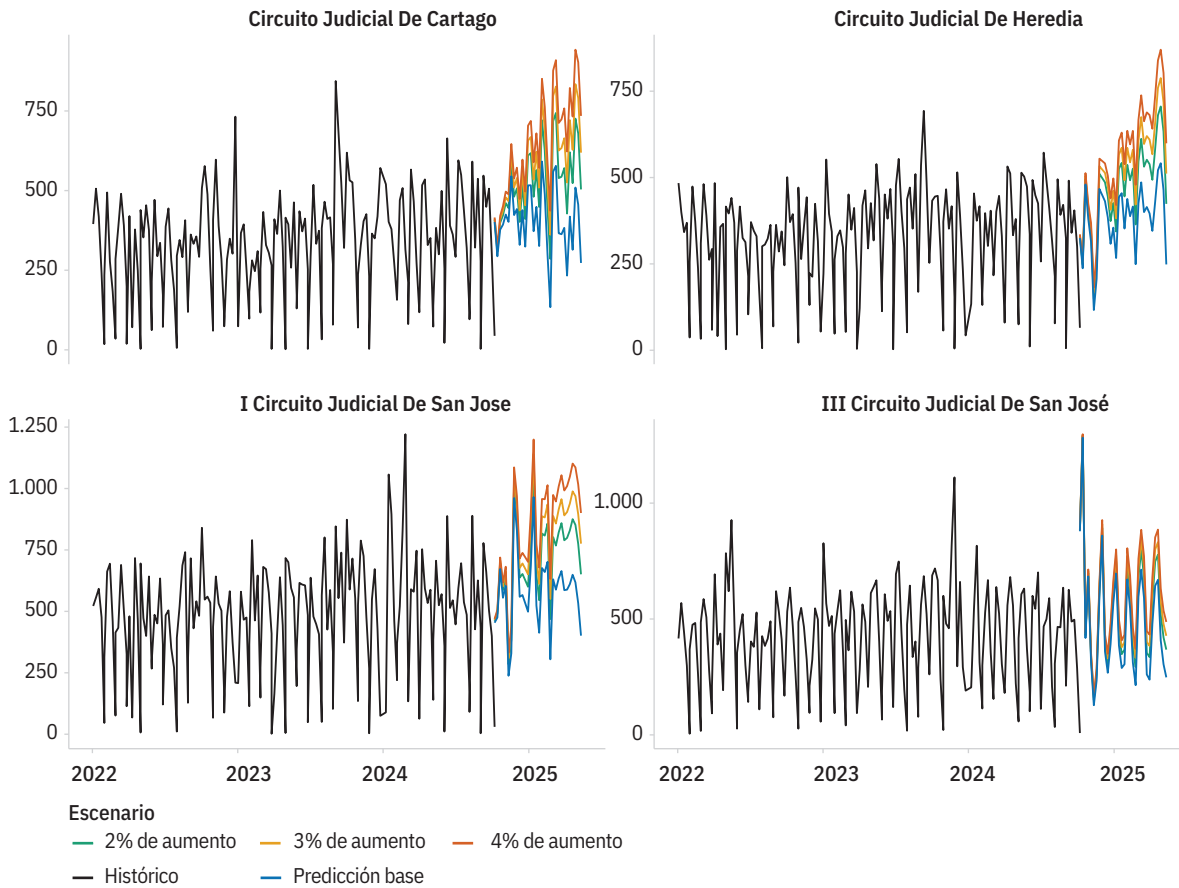
Se observa que, independientemente del escenario analizado, existe una tendencia creciente en los casos ingresados al Ministerio Público en estos circuitos. En particular, bajo los escenarios de incremento del 4% en la tendencia histórica, se presentan aumentos significativos en los casos ingresados hacia finales del período de proyección.

Otro aspecto destacable es que, a pesar de la volatilidad observada en algunos circuitos, los modelos logran mantener la coherencia estructural en las fluctuaciones temporales, lo que fortalece la validez de los pronósticos. Este resultado respalda la solidez de la modelización ARIMAX aplicada, al demostrar que los modelos logran aprender los patrones históricos con precisión.

El efecto de estas predicciones en términos de cambios porcentuales en la cantidad total de casos entrados, para cada escenario y circuito, se estima la

► Gráfico 5.24

**Predicciones de casos entrados al Ministerio Público, por circuito, datos semanales de enero del 2022 a setiembre del 2024<sup>a/b/</sup>**



a/Serie de tiempo calculada con datos semanales de enero de 2022 a septiembre de 2024. El modelo utilizado es ARIMAX a nivel nacional.

b/La predicción base inicia en octubre 2024 y finaliza en junio 2025.

Fuente: Ramírez y Abarca, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023a, 2023c, 2024a, 2024b y 2024c

predicción promedio a nueve meses y se compara este número con el promedio histórico de expedientes entre enero 2022 y septiembre 2024 (gráfico 5.25).

La predicción base promedio de todos los circuitos judiciales es de 8,1%, lo cual revela que este ejercicio de escenarios prospectivos es muy decisivo porque se espera que la cantidad de casos entrados siga aumentando si las condiciones históricas prevalecen. Asimismo, los resultados muestran que para el escenario prospectivo base, 12 de los 15 circuitos judiciales evidencia un incremento en la cantidad de casos. Esto sugiere una presión creciente sobre el sistema judicial.

Los circuitos con los mayores incrementos porcentuales en casos entrados bajo los escenarios de crecimiento del 3% y 4% son:

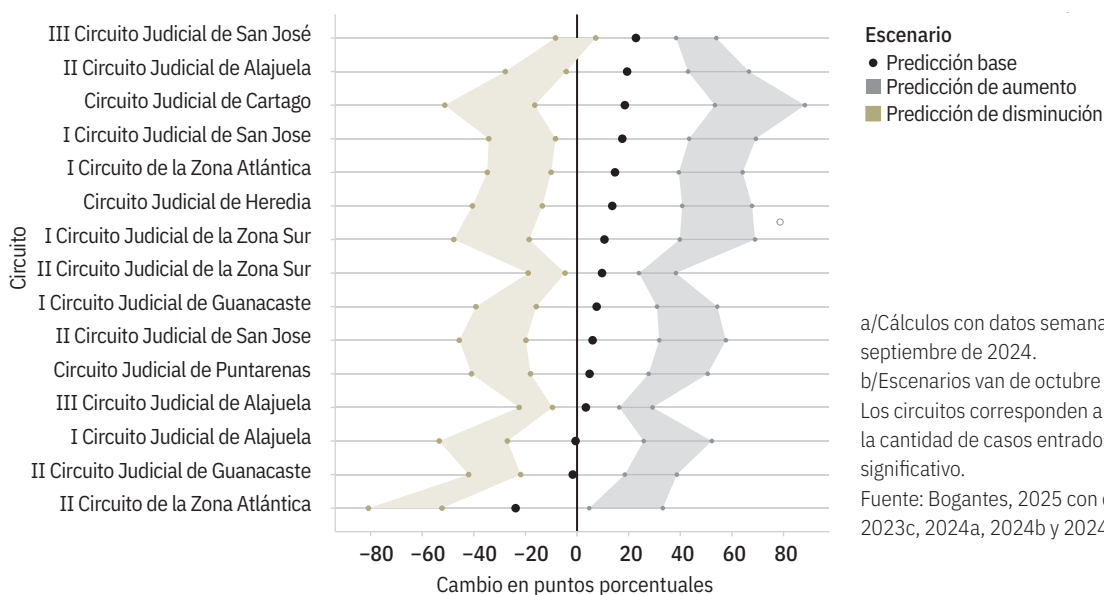
- Circuito Judicial de Cartago (hasta un 88,2% de aumento en el peor escenario).
- III Circuito Judicial de San José (hasta un 69,2%).
- Circuito Judicial de Heredia (hasta un 67,8%).
- I Circuito de la Zona Sur (con aumentos entre 54% y 69% dependiendo del escenario).

### Gráfico 5.25

#### Escenarios prospectivos en circuitos según la cantidad de casos entrados al Ministerio Público.

2024-2025<sup>a/b/</sup>

(porcentajes de variación)



a/Cálculos con datos semanales de enero de 2022 a septiembre de 2024.

b/Escenarios van de octubre de 2024 a junio de 2025.

Los circuitos corresponden a los de mayor crecimiento en la cantidad de casos entrados, según el escenario más significativo.

Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023a, 2023c, 2024a, 2024b y 2024c

Estos circuitos judiciales enfrentan una presión significativa en sus recursos, lo cual sugiere la necesidad de planificar estrategias para la gestión eficiente de los casos. Por otro lado, algunos circuitos presentan incrementos más moderados o incluso disminuciones en los nuevos casos bajo ciertos escenarios:

- Circuito de la Zona Atlántica, Circuito de Guanacaste y II Circuito de San José tienen incrementos más bajos, con valores por debajo del 40% en los escenarios más agresivos.
- En los escenarios de disminución del 4%, el Circuito de la Zona Atlántica podría experimentar una caída de hasta el -80,83% en casos entrados, lo cual implica una reducción drástica en su carga judicial.

Estos resultados sugieren una desigualdad en la presión que recibirán los diferentes circuitos, con algunos enfrentando sobrecarga y otros potencialmente experimentando una reducción en la cantidad de casos. Además del funcionamiento interno de cada circuito, esto depende de cómo se responde a la cantidad de delitos en su localidad o competencia territorial. Para estos efectos, el cuadro 5.4 muestra los efectos marginales de la cantidad total de delitos por circuito judicial.

Para todos los circuitos judiciales, estos efectos marginales son estadísticamente significativos a un nivel de 1% de significancia. El efecto marginal promedio entre todos los circuitos es de 0,295, lo cual sugiere que ante un aumento de 100 delitos totales se debería esperar un incremento en 29,5 casos entrados. Esto significa que, en el I Circuito Judicial de Guanacaste, un aumento en los delitos genera una mayor presión sobre el sistema judicial (0,387). En el caso del III Circuito Judicial de Alajuela, aunque también existe un efecto, la relación es considerablemente menor (0,0943).

Más allá del número específico para un circuito, estos hallazgos tienen implicaciones importantes en la política judicial. Sugieren que en algunos circuitos ciertos factores externos tienen un papel clave en la variabilidad de la demanda judicial, mientras que en otros su efecto es menos pronunciado.

Finalmente, los resultados del ARIMAX ayudan a describir a mayor profundidad las características particulares de cada circuito. Se encuentra que todos los modelos incluyen una diferenciación estacional ( $D = 1$ ), lo cual confirma la presencia de patrones estacionales fuertes en los datos. Esto es, para todos los circuitos, el momento del año es importante para determinar la cantidad de casos entrados al sistema judicial. Asimismo, los tres circuitos judiciales de Alajuela y el circuito de Heredia presentan valores altos en sus componentes

## ► Cuadro 5.4

### Efectos marginales<sup>a/</sup> de la cantidad total de delitos por circuito judicial

Circuito	Efecto Marginal	Error Estándar	p-value
I Circuito Judicial De Guanacaste	0,3875	0,0704	0,0000
II Circuito Judicial De Alajuela	0,3704	0,0530	0,0000
Circuito Judicial De Cartago	0,3697	0,0358	0,0000
I Circuito Judicial De La Zona Sur	0,3617	0,0576	0,0000
II Circuito De La Zona Atlántica	0,3609	0,0611	0,0000
I Circuito De La Zona Atlántica	0,3398	0,0590	0,0000
I Circuito Judicial De San José	0,3068	0,0415	0,0000
II Circuito Judicial De Guanacaste	0,3011	0,0698	0,0000
Circuito Judicial De Puntarenas	0,2953	0,0782	0,0000
Circuito Judicial De Heredia	0,2872	0,0337	0,0000
II Circuito Judicial De San José	0,2601	0,0345	0,0000
II Circuito Judicial De La Zona Sur	0,2523	0,0710	0,0000
I Circuito Judicial De Alajuela	0,2381	0,0326	0,0000
III Circuito Judicial De San José	0,1944	0,0674	0,0039
III Circuito Judicial De Alajuela	0,0943	0,0398	0,0177

a/El Modelo ARIMAX estima que el efecto marginal promedio entre todos los circuitos es de 0,295, lo cual sugiere que ante un aumento de 100 delitos totales se debería esperar un incremento en 29,5 casos entrados.

Fuente: Ramírez y Abarca, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023a, 2023c, 2024a, 2024b y 2024c.

autorregresivos (AR(p) de 3 y 5). En otras palabras, la cantidad de casos ingresados de hasta hace poco más de un mes están correlacionados con la cantidad de casos actuales. Esto es una manera cuantitativa de mostrar cómo existe una persistencia en la cantidad de casos nuevos en ciertos distritos. Por otro lado, el resto de los otros circuitos no tienen componentes autorregresivos o son iguales a 2.

Si bien todos los modelos muestran un buen poder predictivo, estas diferencias en parámetros confirman que la dinámica de los casos entrados varía considerablemente entre circuitos. Algunos presentan una mayor estabilidad temporal y otros requieren modelos más complejos para capturar sus fluctuaciones (cuadro 5.5).

En conclusión, la metodología ARIMAX para generar escenarios prospectivos encontró que existe una alta relación entre la criminalidad y la carga del sistema judicial. Para todo el país, se estima que ante un aumento de 100 delitos reportados al 911, se esperan 21 nuevos casos entrados en el sistema judicial. Asimismo, bajo el escenario prospectivo base -si las tendencias históricas se mantienen-, se espera un incremento del 2,19% en los casos ingresados semanalmente en

los próximos nueve meses. Sin embargo, si la criminalidad aumenta a un ritmo del 4% mensual, los casos ingresados crecerían en un 13,31%, lo cual generaría una presión importante sobre el Ministerio Público. La implicación de política pública es clara, ante este aumento esperado de casos, es necesario que el sistema judicial costarricense sea capaz de responder a esta mayor demanda de servicios judiciales.

Por otro lado, no todos los circuitos judiciales enfrentarán el mismo nivel de presión. Mientras que algunos, como el Circuito Judicial de Cartago y el III Circuito de San José, podrían vivir incrementos de entre un 88,3% y un 69,3% en casos ingresados en el peor escenario, otros como el Circuito de la Zona Atlántica podrían ver reducciones en ciertos contextos. En un contexto similar, se identificaron diferencias importantes en la estructura de los modelos predictivos entre circuitos. Algunos presentan una mayor estabilidad temporal, mientras que otros requieren modelos más complejos para capturar sus fluctuaciones. Circuitos como los de Alajuela y Heredia evidencian una alta persistencia en los casos ingresados, lo cual sugiere que los valores pasados tienen un impacto duradero en la demanda judicial. Estas diferencias deberían ser

## ► Cuadro 5.5

### Resumen de principales resultados de escenarios prospectivos

<b>Ámbito de estudio</b>	<b>Análisis a nivel de circuito judicial con datos semanales entre enero del 2022 y setiembre del 2024.</b>
<b>Precisión de los resultados</b>	Las predicciones base de los escenarios prospectivos ajustan bien a los datos históricos. Se realizan estimaciones a nueve meses hacia futuro.
<b>Resultados a nivel nacional</b>	Si no se producen cambios significativos en la incidencia de delitos en el país, se espera que el sistema judicial experimentará un ligero aumento en la cantidad de casos procesados. De mantenerse la tendencia histórica, se espera un incremento en casos entrados de 2,19% en los primeros meses del 2025. Asimismo, ante un aumento de 100 delitos reportados se esperan 21 nuevos casos entrados en el sistema judicial.
<b>Resultados a nivel de circuito</b>	Doce de los quince circuitos judiciales muestran un aumento en la cantidad de casos. Esto sugiere una presión creciente sobre el sistema judicial. Se esperan mayores incrementos en la cantidad de casos entrados para el Circuito Judicial de Cartago, el III Circuito Judicial de San José y el Circuito Judicial de Heredia. El efecto de los delitos sobre la cantidad de expedientes entrantes varía mucho por circuito judicial. En particular, ante un aumento de 100 delitos reportados se esperan entre 38 (I Circuito Judicial de Guanacaste) y 9 (III Circuito Judicial de Alajuela) casos nuevos.
<b>Lecciones de política pública</b>	La gran variabilidad entre circuitos judiciales sugiere desigualdad en la presión que reciben los diferentes circuitos, con algunos enfrentando sobrecarga y otros potencialmente experimentando una reducción en la cantidad de casos.
<b>Lecciones de política pública</b>	La gran variabilidad entre circuitos judiciales sugiere desigualdad en la presión que reciben los diferentes circuitos, con algunos enfrentando sobrecarga y otros potencialmente experimentando una reducción en la cantidad de casos.

Fuente: Ramírez y Abarca, 2025 con datos del Poder Judicial, 2023a, 2023c, 2024a, 2024b y 2024c.

consideradas en la calibración de política pública y para distribuir recursos dentro del sistema judicial costarricense.

Los modelos calibrados hasta diciembre del 2024 muestran una alta capacidad predictiva, con errores porcentuales inferiores al 10% en la mayoría de los escenarios evaluados. Asimismo, se observó claramente que la cantidad de casos entrados y delitos tienen patrones cíclicos y estacionales regulares. Esto permite generar escenarios prospectivos, y también demuestra que se puede utilizar esta información estadística para dar recomendaciones en la planificación de recursos y estrategias operativas del sistema judicial.

### Recomendaciones

El presente capítulo tuvo dos talleres de consulta con personas especialistas (créditos), que generosamente compartieron sus opiniones sobre los principales desafíos del sistema penal y algunas formas de abordarlos.

La siguiente sistematización es producto de estos encuentros y fue organizada de acuerdo con la estructura del capítulo: demanda, capacidades y respuestas de la materia penal.

Un aspecto general que surgió en estos encuentros se refiere a la necesidad de que se involucre la participación de los principales actores que interactúan en este ámbito en el diseño de cualquier reforma legal o administrativa en la gestión de los despachos. Esta participación permitiría retroalimentar con los aprendizajes desde las distintas partes y hacer más sostenibles los cambios.

### Reducir la demanda del sistema penal implica coordinación y trabajo preventivo

Mientras la criminalidad continúe en aumento, no habrá sistema penal capaz de darle una respuesta adecuada. Es necesario reconocer que este problema es estructural de la sociedad y sobrepasa las competencias del Poder Judicial, lo cual requiere que este trabaje de manera coordinada con diversos actores públicos y privados. El propósito de estas alianzas será intervenir en las iniciativas de prevención de la criminalidad y conflictividad que saturan al sistema penal, además de causar mucho daño a la sociedad.

No se trata de adicionar la labor preventiva de la criminalidad al Poder Judicial, que claramente se atribuye al Poder Ejecutivo. Más bien las sugerencias se limitan a aquellas acciones, dentro de las actuales

tareas judiciales, que pueden potenciarse para 1) desjudicializar algunas problemáticas sociales que pueden resolverse mediante otros mecanismos de resolución alterna (RAC), 2) fomentar activamente la justicia restaurativa y la educación para la paz en todas las materias, 3) contribuir con la Asamblea Legislativa en la definición y corresponsabilidad de establecer y revisar la política criminal para evitar caer en una excesiva penalización de conductas, que además son aprobadas sin recursos adicionales, y 4) definir y evaluar la política de persecución penal del Ministerio Público.

Se torna fundamental enfocar esfuerzos en promover la **resolución alternativa de conflictos y la justicia restaurativa**, las cuales forman parte de las tareas actuales de la institucionalidad judicial y deben adquirir una mayor prioridad en el escenario de la conflictividad social. El desarrollo de estas áreas requiere asignarle más recursos a la capacitación del personal y crear las condiciones para que sea extensivo. La pregunta de fondo que debe plantearse es: ¿qué problemáticas sociales deberían ser desjudicializadas en el país? No todas las denuncias necesitan un tribunal para su resolución.

El fin común de todo el sistema penal debe ser ¿cómo dar resultados a las personas de forma más oportuna y con la mejor calidad de justicia posible? Tal vez en muchos casos no pasa únicamente por obtener una resolución de un juez o una jueza.

De la mano con este tipo de resolución alterna se identifica una necesidad de promover una **cultura de paz**, desde la educación formal en las escuelas, que no fomente la violencia como respuesta, ni normalicen la ilegalidad desde la infancia.

Otro tema fundamental para moderar el ingreso de casos en el sistema penal es el **diseño de la política criminal**. Esta responsabilidad se encuentra compartida con la Asamblea Legislativa y los actores del sistema penal tanto en el Poder Judicial como en el Ejecutivo. Conforme el Congreso penalice conductas, esto provoca un aumento significativo en los procesos penales, ejemplos de ello han sido la “Ley de creación de la Jurisdicción de la Delincuencia Organizada”, la “Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal”, y la “Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres”, por citar algunas. Otras aumentan penas, restringen penas alternativas y beneficios procesales y penitenciarios, entre otros.

Los factores que de manera comprobada inciden en la inseguridad ciudadana deberían ser de especial interés para la actualización de las leyes; por ejemplo, proyectos de ley que el Poder Judicial ha venido trabajando sobre la tenencia de armas de fuego.

En estas áreas, el Poder Judicial tiene el mecanismo de dictaminar las leyes que afecten su funcionamiento, así que puede revisar las respuestas legislativas dirigidas al ámbito represivo. Encarcelar debe ser la última opción como respuesta del sistema penal.

**A mayor penalización de conductas debería haber más recursos** para el Poder Judicial. De lo contrario, se crean “cuellos de botella” y una gran dispersión del proceso penal; muchas veces enfocándose en conductas que penalmente no son tan relevantes y dejando sin atender con prioridad aquellas de gran importancia para la sociedad.

No toda conducta socialmente dañina debe traducirse en un delito. Quienes legislan, muchas veces influenciados por movimientos de opinión pública, empiezan a penalizar una serie de conductas que eventualmente deberían tener otra solución más satisfactoria para la población involucrada.

Por otro lado, el Ministerio Público traduce la normativa penal y establece criterios de oportunidad y prioridades para gestionar la **política de persecución penal** (artículos 1, 13, 14, 25 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General). El Ministerio Público cuenta con políticas de persecución de delitos penales, para personas adultas mayores de edad, personas con discapacidad, etc. Desde el 2022, no se hace pública la política de la Fiscalía.<sup>13</sup> Esta priorización sobre qué acusar debe estar basada en un detallado diagnóstico, en el contexto del crimen organizado que presenta el país en la actualidad. Conviene considerar el panorama internacional, las especificidades locales y los datos precisos de inteligencia policial para delimitar las necesidades más sentidas del país. Sobre todo, esta política debe ser evaluada periódicamente para confirmar que está siendo un instrumento efectivo de persecución del crimen o realizar actualizaciones.

### En relación con la mejora en las capacidades institucionales del sistema penal

Las sugerencias que tuvieron un mayor peso están relacionadas con la gestión de personal en la materia penal. Se reconoce una generalizada desmotivación, desgaste, saturación, problemas por falta de especialización, rotación, malestar con las cuotas por persona y evaluación de desempeño cuantitativa.

13 Se han elaborado 11 políticas de persecución del 2008-2022, que se encuentran en el sitio web <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/circulares-administrativas/category/193-politicas-de-persecucion-penal>. No se conoce si todas ellas están vigentes.

La **capacitación** del personal es una de las solicitudes recurrentes. Se sugiere revisar la calidad de la formación universitaria en centros de formación públicos y privados, pues se identifican vacíos de formación desde la fase de reclutamiento. Se propone que las capacitaciones deben hacerse en horario laboral, con metodologías presenciales o híbridas, y con un presupuesto que permita hacer sustituciones en los cargos cuando se atiende un curso. La evaluación del impacto de las capacitaciones también es una tarea pendiente de la institución, pues ahora solo cuenta con una persona evaluadora en la Escuela Judicial.

Se requiere una inversión significativa en capacitación para asegurar seriedad e impactos. En el contexto de una campaña de desprestigio del Poder Judicial, se torna fundamental una estrategia de comunicación que explique con claridad la importancia de invertir en personal judicial capacitado y especializado, así como los beneficios que esto le aporta a la ciudadanía. La justicia de calidad tiene un costo; a mayor inversión y requerimientos más necesidad de rendir cuentas de dónde se invierte y cuáles son los resultados.

El Poder Judicial debe trabajar en implementar medidas urgentes para **retener al personal judicial** especialista en materia penal. En paralelo, deben realizarse esfuerzos para atraer profesionales idóneos a la institución. Algunas medidas pueden ser atender el tema de salud mental del personal, el autocuidado, mejorar las condiciones laborales de infraestructura, promover el teletrabajo, el crecimiento académico, en fin, un conjunto de medidas denominadas “salario en especie o emocional”. Otras estrategias que se señalaron son promover reformas legales que mitiguen el efecto negativo en el personal de algunas leyes aprobadas en la década pasada. A este momento, la Asamblea Legislativa aprobó una exclusión parcial, por ejemplo, de la Regla Fiscal del Ministerio Público y del Organismo de Investigación Judicial<sup>14</sup>.

A estas condiciones se suma la presión de la productividad, en situaciones en algunos territorios de criminalidad creciente y violenta. A veces no se requieren reformas legales sino mejor gestión del recurso existente, seguimiento, **distribución de las cargas de trabajo**, horarios, sistemas informáticos y otras herramientas que faciliten la labor diaria. La saturación de casos para el personal de la materia penal está ligada a un aumento del riesgo de impunidad.

La **carencia de personal** continúa siendo un desafío pese al reciente aumento de plazas. Sin embargo, algunas áreas están despobladas; por ejemplo, solo hay

seis personas médicas forenses en todo el Poder Judicial. Esto sugiere promover las **alianzas interinstitucionales** con los hospitales que reciben las pacientes víctimas de delitos. Se les podría dar una capacitación a las personas médicos generales para reportar estos casos, dar una descripción detallada que pueda servir para una evidencia sin necesidad de una intervención de la medicatura forense.

Finalmente, resulta fundamental reconocer la existencia de una problemática de corrupción interna que obliga al **blindaje del Poder Judicial** frente a la penetración del crimen organizado. Esto requiere contar con personal capacitado y empoderado de sus deberes y derechos, así como dotado de herramientas y canales de comunicación eficientes. La protección y **seguridad de las personas servidoras** judiciales y de las personas usuarias debe ser una prioridad.

Además, se sugiere aprovechar de mejor manera los foros internacionales, las alianzas con otros poderes judiciales, policías y ministerios públicos porque el tipo de criminalidad que ataca ahora no se limita solo a Costa Rica. Entonces, es importante realizar actividades que permitan ese diálogo e intercambio de información.

Las recomendaciones en materia de gestión del recurso humano deben aplicarse para todas las entidades del sistema penal, no solo para la judicatura. El fortalecimiento debe darse gradualmente en todo el sistema, ya que mejorar solo una parte del proceso mientras la siguiente continúa trabajando en la precariedad puede generar un “cuello de botella”.

En cuanto a la **capacidad financiera**, se menciona que se deben utilizar las prerrogativas de revisión de proyectos de ley que tiene la Corte Plena para evitar aprobar leyes que impongan nuevas tareas sin contenido presupuestario. Se necesitan mejores estadísticas financieras para determinar si hay un desbalance en el presupuesto; por ejemplo, si se está desatendiendo a las víctimas o a territorios específicos.

La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas trajo consecuencias administrativas y presupuestarias, como la prohibición de cambiar el destino de las partidas presupuestarias. En respuesta a esta situación, se propuso revertir esta norma con una que le permita al Poder Judicial administrar el presupuesto asignado conforme a sus necesidades. Como responsabilidad de la cúpula judicial se debe repensar cuáles son las áreas administrativas de las cuáles puede prescindir o transformar radicalmente para fortalecer la justicia penal.

14 El Presidente Rodrigo Chaves vetó la ley aprobada en la Asamblea Legislativa para rebajar la edad de pensión de los agentes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y que se puedan jubilar a los 55 años (Solano, 2025).

De manera relacionada con el presupuesto, la institución debe continuar mejorando sus **instalaciones e infraestructura** en general. Por ejemplo, la cantidad de salas de juicio y la capacidad de las salas de audiencias para celebrar debates. Esto se ha convertido en un punto de congestión. Se planteó crear salas de audiencias ubicadas en algunos centros penitenciarios importantes. Esto significa trasladar a las personas juzgadas al lugar y, también, un tema de logística con las personas testigos. No obstante, esto generaría ventajas de seguridad y de costos.

Se debe configurar una alternativa al fideicomiso para construcciones, ya que este no se puede utilizar. Esto garantizará una plataforma adecuada para atender a la población usuaria. Actualmente se atiende en condiciones subóptimas.

De manera específica, se mencionó el fortalecimiento del **personal de custodia del OIJ**, para el traslado del personal. El Poder Judicial ha tratado de virtualizar algunas áreas de la justicia penal para que esos traslados se minimicen y poder darles efectividad a las audiencias, pero no siempre es lo conveniente. También se requirió supervisar la **calidad de los peritajes** para que no atrasen el sistema.

Frente a estas medidas puntuales, se coincidió que las capacidades institucionales tienen un límite de crecimiento al que ya se llegó. Ante esto, resulta fundamental impulsar reformas estratégicas de mayor calado, como un nuevo código procesal penal para reducir o reajustar delitos y penas y un modelo de gestión moderno.

Una idónea administración de justicia es un proyecto país que requiere del diálogo, del análisis de propuestas y, por supuesto, del planeamiento de una serie de acciones que se lleven a la práctica y se evalúen.

### Por el lado de las respuestas más oportunas y cumplidas

Las sugerencias de mejora de la etapa de investigación se refieren a establecer **plazos para investigar**: actos procesales como la apertura del secreto bancario o intervenciones telefónicas han retrasado las investigaciones. Por ello se ha formulado una propuesta legal para asignar plazos a las personas jueces penales para responder.

Por otra parte, se debe preparar la materia penal no solo para un mayor número de procesos, sino de mayor complejidad. Por ejemplo, la cantidad de personas procesadas y delincuencias en un mismo proceso han representado todo un reto, tanto desde el punto de vista de la investigación como del manejo de audiencias.

En el próximo contexto electoral es esperable que se presente una alta cantidad de denuncias; por ejemplo, por financiamiento ilícito. Estos casos son de alta

complejidad, pero además involucran al Poder Judicial en el escenario electoral, para lo cual la entidad debe estar preparada a nivel de comunicación y **manejo de crisis políticas**.

Además, la obtención de pruebas exige un manejo **especializado** de las personas que recogen esa evidencia. Un paso que debe realizar la institución es el uso de la inteligencia artificial, sobre todo en la etapa de investigación. La especialización y la tecnología impactan los plazos y la calidad de las indagaciones. Para ello, resulta necesario fortalecer los esfuerzos de la Oficina de Cooperación Internacional para buscar aliados y paliar, en cierta medida, la necesidad de este recurso.

También, es necesario contar con instrumentos eficientes para la **seguridad de la información y dispositivos de almacenaje** suficientes que permitan garantizarle a toda la ciudadanía la continuidad del servicio.

En la etapa preparatoria se debe cumplir con la misión que establece la ley, de tal forma que cada juez o jueza analice seriamente el caso y la solicitud de la fiscalía. Este personal de la primera línea debe ser el más idóneo. Si la calidad de la revisión en esta etapa falla, se incide en el resto del proceso y puede causar reprocesos y, por ende, un aumento en los plazos. Se urge de la aprobación de la Ley de ejecución de la pena.

Finalmente, aunque es competencia del Ministerio de Justicia, se recomendó una mayor **inversión en el sistema penitenciario** para evitar el hacinamiento ante la creciente criminalidad, nuevos delitos, jurisdicción de delincuencia organizada y sentencias con penas cada vez más largas.

El hacinamiento carcelario no solo atenta contra los derechos humanos si no que es más costoso para el país, se requiere de más policía penitenciaria, personal, alimentación, salud, transporte y técnicos. El país debe alejarse de los riesgos de perder el control de las cárceles. Un tema pendiente se refiere a la construcción de espacios para personas adultas mayores de edad y mujeres.

### Metodología

Este capítulo fue elaborado a partir de una metodología mixta que combina enfoques cualitativos y cuantitativos, con el objetivo de brindar un análisis riguroso y contextualizado del funcionamiento del sistema de justicia penal en Costa Rica. La estrategia metodológica se fundamentó en la recolección, revisión y análisis de información proveniente de fuentes primarias oficiales, generadas por diversas oficinas del Poder Judicial, lo cual permitió una visión integral y actualizada de los procesos, recursos y resultados institucionales.

Entre las principales fuentes utilizadas se encuentran los anuarios elaborados por la Dirección de Planificación y aprobados por el Consejo Superior del Ministerio Público, el juzgado penal, el tribunal penal, el tribunal de apelación de sentencia penal, la Sala Tercera y el juzgado de ejecución de la pena, los cuales ofrecen datos consolidados sobre el ingreso, tramitación y resolución de causas. Estos documentos permitieron examinar el comportamiento del proceso penal en sus distintas etapas, incluyendo el número de sentencias emitidas, los plazos procesales y las decisiones adoptadas en cada instancia.

En paralelo, se incorporaron datos de la Defensa Pública, relativos al número de personas representadas, los tipos de procesos atendidos y la disponibilidad de recursos, lo cual fue clave para valorar la garantía del derecho a la defensa. Asimismo, se revisó información de la Oficina de Atención a la Víctima del Delito y la Oficina de la Defensa Civil de la Víctima, que permitió conocer el nivel de cobertura, la calidad del acompañamiento psicosocial y jurídico, así como las medidas de protección adoptadas en favor de las víctimas.

Para contextualizar la respuesta penal frente a los patrones delictivos, se analizaron estadísticas policiales del Organismo de Investigación Judicial, las cuales abarcan tasas de criminalidad, tipos de delitos más frecuentes y evolución temporal de la violencia. Estas estadísticas se integraron con información proveniente de la base de datos legislativa y de indicadores de gestión judicial del Programa Estado de la Nación. Esto permitió enmarcar el análisis en el marco normativo y de políticas públicas vigentes.

También se incorporaron informes técnicos de la Dirección de Planificación, entre ellos los documentos 1427-PLA-2018, 386-PLA-RH-MI(PL)-2024, así como los estudios del costo de la justicia correspondientes a los años 2019 y 2023. Estos materiales ofrecieron información relevante sobre la distribución presupuestaria, el uso de recursos institucionales y la evaluación de la eficiencia operativa del sistema.

Además, se consultaron oficios emitidos por esta misma Dirección, entre ellos los documentos 1338-PLA-ES-2023, 1483-PLA-ES-2023, 193-PLA-ES-2024, 1424-PLA-ES-2024, 1507-PLA-ES-2024, 1604-PLA-ES-2024, 2740-PLA-ES-TR-2024, 3850-PLA-ES-TR-2024, 4510-PLA-ES-TR-2024, 182-PLA-ES-2025, 363-PLA-ES-2025, los cuales brindaron criterios técnicos para la interpretación de estadísticas e indicadores relacionados con la gestión judicial.

En cuanto a las técnicas de análisis, se aplicó una lectura sistemática y crítica de los documentos oficiales, complementada con el procesamiento estadístico de los datos y el diseño de un modelo para proyectar escenarios futuros, lo cual permitió identificar tendencias, brechas y comportamientos institucionales a lo largo del tiempo. Asimismo, se recurrió a la triangulación de fuentes, mediante tres grupos focales, para validar los hallazgos y fortalecer la confiabilidad de las conclusiones presentadas.

No obstante, es necesario señalar algunas limitaciones metodológicas que condicionaron el alcance del estudio. En primer lugar, se identificaron restricciones en la disponibilidad de datos actualizados en algunas fuentes, lo cual dificultó la comparación temporal entre períodos recientes. Además, se evidenció un nivel desigual de desagregación de la información, especialmente en variables como territorio y tipo penal; esto limitó ciertos análisis más detallados. Por último, se presentaron desafíos asociados a la falta de interoperabilidad entre los registros estadísticos de diferentes oficinas, producto de la utilización de metodologías distintas y formatos no compatibles.

Pese a estas limitaciones, el equipo responsable aplicó criterios de rigor técnico y coherencia metodológica a lo largo del proceso, garantizando que los resultados del capítulo respondan con fidelidad a los objetivos propuestos y contribuyan a una mejor comprensión de la situación actual del sistema de justicia penal en el país.

---

## Créditos

**Borrador del capítulo:**

Evelyn Villarreal Fernández y José Mario Achoy Sánchez.

**Insumos:**

Diseño, elaboración y puesta en ejecución de un modelo prospectivo sobre la demanda y oferta del sistema penal de Suráyabi Ramírez y Alejandro Abarca.

**Contribuciones especiales:**

Insumo para sección sobre capacidades de respuesta en terminación de expedientes y duraciones, de José Mario Achoy Sánchez.

**Edición técnica:**

Evelyn Villarreal Fernández.

**Bases de datos:**

Matriz de indicadores de la Defensa Pública, de Andrés José Bustos Obando; Matriz de indicadores judiciales del Ministerio Público, de María Lourdes Navarro Granados; Matriz de indicadores del OIJ, de Miguel Ángel Ramírez Esquivel.

**Actualización y procesamiento de datos:**

Karlissa Calderón Zúñiga y Javier Bogantes Retana.

**Visualización de datos y gráficos:**

Javier Bogantes Retana.

**Revisión y corrección de cifras:**

Katherine Araya Ballesterero.

**Lectores críticos:**

Rosaura Chinchilla Calderón y José Manuel Arroyo Gutiérrez.

**Edición de texto y corrección de estilo:**

Gabriela Fonseca Argüello.

**Diseño y diagramación:**

Erick Valdelomar Fallas/ Insignia | ng.

**Un agradecimiento especial a** Adriana Orocú, Alejandro Rojas, Andrei Cambronero, Douglas Durán, Edith Morera, Erick Gatgens, Graciela Lugo, Gretchen Flores, Ignacio Alfaro, John Brenes, Jorge Cartín, Jorge Madrigal, Juan Marcos Rivero, Lilliana Rivera, Lucía Zeledón, Paula Martínez, Rosaura Chinchilla y las personas integrantes de la Comisión de la Jurisdicción Penal por sus comentarios y contribuciones para la elaboración de este capítulo.



## CAPÍTULO SEIS

## 6

# ¿Justicia sin fronteras?

## PROGRESOS Y DESAFÍOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LA POBLACIÓN MIGRANTE Y REFUGIADA EN COSTA RICA

### Índice

<b>Introducción</b>	<b>213</b>
<b>Conceptos básicos</b>	<b>214</b>
<b>Marco normativo</b>	<b>216</b>
<b>Creación de capacidades institucionales y espacios de coordinación</b>	<b>219</b>
<b>Abundancia de iniciativas judiciales, con bajo nivel de cumplimiento</b>	<b>221</b>
Predominio de medidas de sensibilización e información	222
Impacto significativo de casi la mitad de las medidas	225
Escasa interinstitucionalidad en un problema multidimensional	227
<b>Obstáculos para la implementación efectiva</b>	<b>228</b>
Factores externos (barreras estructurales, sociales)	229
Factores internos (capacidad institucional limitada)	233
Cumplimiento mixto de estándares internacionales	240
<b>Amplio acceso de la justicia constitucional, pero respuestas predominantemente negativas</b>	<b>240</b>
Mayor uso de jurisprudencia constitucional	241
Limitaciones en tutela por mora administrativa	243
Garantía de derechos básicos mediante control constitucional	245
<b>Conclusiones</b>	<b>248</b>
<b>Recomendaciones generales</b>	<b>249</b>
<b>Recomendaciones específicas</b>	<b>250</b>
<b>Metodología</b>	<b>254</b>

### Introducción

En Costa Rica han existido históricamente movimientos migratorios de importante peso en su dinámica poblacional y económica. En su mayoría, por migración laboral que ha tenido constancia en el tiempo, principalmente desde Nicaragua, y en menor medida otros países centroamericanos y, de forma creciente, con presencia de movimientos extra regionales. Pero este marco ha visto marcados cambios recientes. Aproximadamente desde el año 2000, la región se convirtió en uno de los principales corredores migratorios del continente, tanto por migraciones procedentes del Caribe, Suramérica y Centroamérica, como por movimientos extra regionales (África, Asia y Medio Oriente). Se trata del tránsito de cientos de miles de personas que buscan llegar a Estados Unidos, principalmente. El telón de fondo de este creciente fenómeno global y regional es una combinación de factores; entre ellos la inseguridad, la inestabilidad económica, las crisis políticas y la exclusión social (Feldmann y Sturino, 2024), junto con otros procesos como la vulnerabilidad a desastres y el cambio climático (ver *Séptimo Informe Estado de la Región*).

El tránsito de personas por Centroamérica en condiciones irregulares tiene antecedentes que se remontan a los años sesenta (por ejemplo, con migrantes de la región andina, posteriormente de Brasil, el Caribe y extracontinentales). Sin embargo, los flujos solían ser relativamente pequeños. Hoy en día, el volumen y la composición de la migración se ha tornado mucho más compleja, tanto en términos del perfil de las personas (edad, género, nacionalidad y condición socioeconómica) como en cuanto a los motivos por los que migran (económicas, ambientales, violencia estatal y criminalidad) (Feldmann y Sturino, 2024).

La emergencia de estos corredores migratorios y la presencia histórica de personas migrantes significan enormes desafíos para los países de origen, tránsito, retorno y destino. Aunque existen en este tema una gran cantidad de aristas que analizar, este capítulo se enfoca en la necesidad de que los Estados garanticen los derechos humanos de las personas en condición de movilidad, bajo el principio de que “todo el marco internacional de derechos humanos se aplica a todas las personas migrantes, independientemente del lugar en el que se encuentren y de su situación” (OACNUDH, 2023).

El análisis del acceso a la justicia de la población migrante y refugiada en Costa Rica resulta crucial, debido a su vulnerabilidad de esta población. Existen abusos y violaciones a los derechos humanos que sufren tanto por actores no estatales (redes de crimen organizado) como por las mismas autoridades. En la práctica, las personas migrantes encuentran múltiples obstáculos que limitan o impiden su acceso a la justicia en estos casos, debido a leyes, políticas y prácticas migratorias enfocadas en la seguridad nacional y en la criminalización de la migración.

Como un aporte en esta dirección, el presente capítulo caracteriza, con base en evidencia, la respuesta del sistema de justicia costarricense para garantizar el derecho humano de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas. El propósito es conocer la aplicación de estas respuestas y alimentar la toma de decisiones y la actualización de los instrumentos existentes en el Poder Judicial en esta temática.

El proyecto de investigación estuvo a cargo del Programa Estado de la Nación-Conare (PEN-Conare) y fue realizado con el apoyo técnico y financiero de la Oficina Regional para América Central por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Incluye una alianza de colaboración de OACNUDH con el PEN-Conare, la Defensoría de los Habitantes y la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Justicia (Conamaj), ésta última en su calidad de secretaria técnica de la Subcomisión de Acceso a la Justicia para Población Migrante y Refugiada. El PEN-Conare fue el ente responsable de la elaboración de productos, conducción técnica de la investigación y procesos de consulta; es el propietario y autor con los derechos que le asiste la libertad de cátedra, la independencia académica y las normas de derechos de autor. Cualquier imprecisión es responsabilidad de PEN-Conare y no de las entidades asociadas.

De forma específica, el capítulo busca responder *cómo implementa el Poder Judicial las políticas existentes de acceso a la justicia para población migrante,*

*refugiada y en condición de movilidad.* Su principal aporte es realizar, a partir de la sistematización de fuentes de información primaria, una exploración inédita sobre la aplicación en la práctica de una política judicial orientada a una población vulnerable, y el uso y resultados de las normativas relacionadas. Esta exploración cualitativa complementa el seguimiento general de las políticas que se realiza en el Poder Judicial, a partir de las percepciones de actores relevantes, un inventario de acciones y un análisis de la protección en la jurisdicción constitucional. Así, el capítulo constituye un estudio de caso sobre la forma de gestión de las políticas judiciales, que brinda análisis orientados a la mejora de la administración de justicia.

## Conceptos básicos

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el término población migrante engloba a “toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones”. Este término puede incluir a quienes estudian en otro país, las personas trabajadoras migrantes, las que son desplazadas de sus ciudades por conflictos sociopolíticos, ambientales o económicos, e incluso a las personas objeto de tráfico (OIM, 2019).

Jurídicamente, este término comprende una serie de categorías según el ordenamiento de cada país. En Costa Rica, la ley General de Migración y Extranjería (n° 8764) y su reglamento establecen las condiciones para las distintas personas migrantes (cuadro 6.1).

Dentro del concepto global de población migrante, una categoría relevante es la de *persona refugiada*. Esta se define como aquella que se encuentran fuera de su país de origen por temor a la persecución, al conflicto, la violencia generalizada, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y, en consecuencia, requieren protección internacional (OIM, 2019). Su condición y protección están definidas por el derecho internacional según la Convención sobre el estatuto de refugiados de las Naciones Unidas (1951) y el Protocolo de 1967, de los cuales Costa Rica es signataria.

Además, según la Declaración de Cartagena, la definición regional latinoamericana para calificar como persona refugiada reside en acreditar razonablemente que la vida, la seguridad o la libertad de una persona están en peligro, vistas las circunstancias objetivas en el país de origen; a saber, dada la situación de violencia generalizada, de conflicto interno, de violación masiva de derechos humanos, entre otros. Cabe notar que los

## ► Cuadro 6.1

### Categorías y subcategorías migratorias establecidas en la legislación costarricense

Categorías migratorias	Subcategorías migratorias
<b>Residente permanente (art.78)</b>	1) La persona extranjera, su cónyuge y sus familiares de primer grado por consanguinidad que hayan gozado de una residencia temporal durante tres años consecutivos.
	2) La persona extranjera con parentesco de primer grado por consanguinidad con ciudadano costarricense; se entenderán como tales a los padres, los hijos menores o mayores con discapacidad y los hermanos menores de edad o mayores con discapacidad.
	3) A quien la Comisión de Visas Restringidas y Refugio otorgue dicha condición.
	4) Personas indígenas transfronterizas.
<b>Residente temporal (art.79)</b>	1) El cónyuge de ciudadano costarricense, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la presente Ley.
	2) Los religiosos de las religiones que deban estar acreditadas ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
	3) Los ejecutivos, los representantes, los gerentes y el personal técnico de las empresas establecidas en el país, así como sus cónyuges e hijos. También estarán contemplados en esta categoría los empleados especializados que por cuenta propia o en relación de dependencia que sean así requeridos para el desarrollo de estas, según criterio de la Dirección de Migración.
	4) Los inversionistas.
	5) Los científicos, los profesionales, los pasantes y los técnicos especializados.
	6) Los deportistas debidamente acreditados ante el Consejo Nacional del Deporte y la Recreación.
	7) Los corresponsales y el personal de las agencias de prensa.
	8) Quien haya convivido con su cónyuge e hijos menores o con discapacidad, de las personas mencionadas en los incisos anteriores.
	9) Los rentistas.
	10) Los pensionados.
	11) Personas indígenas transfronterizas.
<b>No residentes (art. 87)</b>	1) Turismo.
	2) Estancia.
	3) Personas extranjeras en tránsito, de conformidad con los instrumentos internacionales en la materia.
	4) Personas extranjeras en tránsito vecinal fronterizo, por un plazo máximo de cuarenta y ocho horas.
	5) Personal de medios de transporte internacional de pasajeros y mercancías.
<b>Categorías especiales (art. 94)</b>	1) Trabajadores transfronterizos.
	2) Trabajadores temporales.
	3) Trabajadores de ocupación específica, visitantes de negocios, personal de transferencia dentro de una misma empresa y personal adscrito a los servicios posteriores a la venta, así como trabajadores por cuenta propia.
	4) Estudiantes, investigadores, docentes y voluntarios.
	5) Invitados especiales del Estado, sus instituciones y los que por razones de seguridad pública el Ministerio de Seguridad estime su pertinencia, así como denunciadores o testigos en procesos judiciales o administrativos.
	6) Artistas, deportistas e integrantes de espectáculos públicos, profesionales o técnicos destacados o personas invitadas para que realicen actividades de importancia para el país.
	7) Refugiados.
	8) Asilados.
	9) Apátridas.
	10) Víctima de trata de personas o hijos o hijas sobrevivientes de víctimas de femicidio.
	11) Trabajadores ligados a proyectos específicos y proyectos de interés público.
	12) Los demás que la Dirección General de Migración y Extranjería estime conveniente por razones humanitarias, de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como los determinados en el Reglamento de la presente Ley.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Migración y Extranjería (n° 8764, última versión del 5 de junio del 2024).

criterios son relativamente menores: en la definición regional no se requiere amenaza de grave daño de los derechos humanos y por los motivos de la Convención de 1951. Basta acreditar un peligro razonable para la vida, libertad o seguridad de la persona solicitante (Acnur, sf).

Por su parte, el *acceso a la justicia* refiere al “derecho que tiene toda persona, sin discriminación, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y de restitución de los derechos” (ONU, 2018). El acceso a la justicia tiene una doble función: primero, es un derecho fundamental inherente a toda persona y, segundo, es un principio que establece obligaciones para los Estados con el fin de garantizar que todas las personas que estén bajo su jurisdicción, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio, puedan acudir ante los tribunales a reclamar la protección de sus derechos.

De conformidad con el derecho internacional, los Estados tienen el deber de proteger a las personas migrantes en todas las etapas del proceso migratorio y de proporcionarles acceso a la justicia para “reclamar sus derechos en procedimientos migratorios o de solicitud de asilo, en caso de detención o expulsión, explotación laboral y cualquier otra violación de sus derechos humanos” (ONU, 2018) y obtener reparación por cualquier trato discriminatorio o violación de los derechos humanos de que sean objeto.

El acceso a la justicia comprende una serie de aspectos esenciales, como el derecho a la asistencia jurídica y representación legal, a la información e interpretación, a la asistencia consular, y al acceso a recursos y reparaciones (ONU, 2018). En el Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular, ratificado el 13 de julio de 2018 por 193 países, los Estados se comprometieron “a invertir en programas de acceso a la justicia, proporcionar información y orientación jurídica para presentar denuncias en caso de violación de derechos humanos de las personas migrantes, facilitar el acceso a la justicia a víctimas de trata y proporcionar a todas las personas migrantes sujetas a detención en países de tránsito y destino”.

### Contexto normativo

Costa Rica posee instrumentos legales amplios para la atención de la población migrante y refugiada. Asimismo, colabora activamente con agencias del sistema de Naciones Unidas y otros organismos internacionales para la ejecución, planeamiento y coordinación, tanto de prácticas como políticas públicas especializadas en la atención de las personas migrantes. Este marco normativo incluye convenciones, disposiciones legales y políticas que se han desarrollado de forma progresiva (cuadro 6.2). Una ausencia significativa en este repertorio es la Convención interna-

## ▮ Cuadro 6.2

### Marco normativo para personas migrantes y refugiadas en Costa Rica, según origen y año de los instrumentos legales

Origen	Año	Instrumentos legales	
Internacional	1948	Declaración Universal de los Derechos Humanos	
	1951	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	
	1961	Convención para Reducir los Casos de Apatridia	
	1965	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD)	
	1966		Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR)
			Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR)
			Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
	1967	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados	
	1969	Convención Americana sobre Derechos Humanos	
	1979	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw)	
	1984		Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT)
			Declaración de Cartagena sobre los Refugiados
	1989		Convención sobre los Derechos del Niño (CRC)
			Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte

### ► Cuadro 6.2 (continuación)

#### Marco normativo para personas migrantes y refugiadas en Costa Rica, según origen y año de los instrumentos legales

Origen	Año	Instrumentos legales
Internacional	1999	Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
	2000	Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados
		Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía
	2002	Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
	2006	Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CED)
		Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD)
		Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad
2008	Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	
2011	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicación	
Nacional	1949	Constitución Política de la República de Costa Rica
	1994	Ley General de Policía, n° 7410
	2008	Convenio de Cooperación Interinstitucional Técnica entre la Defensoría de los Habitantes y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Está pronto a actualizarse)
	2009	Ley General de Migración y Extranjería, n° 8764
	2011	Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada (PIMR)
		Reglamento de la Persona Refugiada, n° 36831-G
		Reglamento para la Aplicación de la Ley General de Migración y Extranjería No. 8764 a las Personas Menores de Edad, n° 36659-G
	2013	Ley contra la Trata de Personas, que crea la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT), n° 9095
		Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023, n° 38099-G
		Reglamento de Control Migratorio, n° 36769-G
		Directriz validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiadas, acuerdo CS 35-2013
	2014	Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas, circular n° 220-2014
		Modelo de actuación para orientar, asistir y proteger a las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia en el cantón de Upala
	2016	Lineamiento para la aplicación de los artículos 72 y 94 inciso 5 de la Ley General de Migración y Extranjería n° 8764
		Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida, n° 39620-RE-G
	2018	Plan Integral para la Atención de los Flujos Migratorios Mixtos 2018-2022
		Protocolo de Atención a Situaciones Migratorias Especiales
Reforma Categoría especial temporal para personas de Cuba, Nicaragua y Venezuela, n° 43809		
2021	Lineamiento para garantizar el Acceso a la Justicia a Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes, Solicitantes de Refugio, Refugiados y Apátridas, con especial atención en los no acompañados o separados, circular No 207-2021	
2022	Procedimiento para el Otorgamiento de Permisos Laborales a las Personas Solicitantes de Refugio, resolución n° DJUR-0204-12-2022-ABM	
2023	Estrategia de Empleabilidad para Migrantes	
2024	Política Migratoria Integral para 2024-2023 N° 44385-MGP	

cional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada en 1990 y vigente desde 2003, la cual no ha sido ratificada por Costa Rica al cierre del presente *Informe*. No obstante, es relevante resaltar que la normativa nacional (especialmente la Ley General de Migración y Extranjería) ya establece algunas condiciones básicas como el acceso al sistema de seguridad social, educación, justicia laboral y asistencia médica de urgencias para esta población.

Costa Rica ha adoptado un marco normativo claro y amplio en este tema. Sin embargo, se debe fortalecer la colaboración entre organismos internacionales, instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil para lograr una implementación más efectiva de las políticas públicas, reforzando la inclusión, el acceso a la justicia y la atención humanitaria de manera sostenible y equitativa. Posee instancias tanto en los tres Poderes de la República, así como grupos de la sociedad civil, que asisten y dan seguimiento las políticas especializadas en esta materia (OIM, 2019).

En el marco de los más recientes flujos de migración internacional en la región centroamericana, Costa Rica ha enfrentado una situación difícil. Según cifras disponibles, más de 655.300 personas transitaron por el país entre enero de 2023 y junio de 2024 (Acnur, 2024a). A estos datos de personas migrantes en tránsito a través de la frontera sur con Panamá, se une una cifra muy importante de nicaragüenses que han deja-

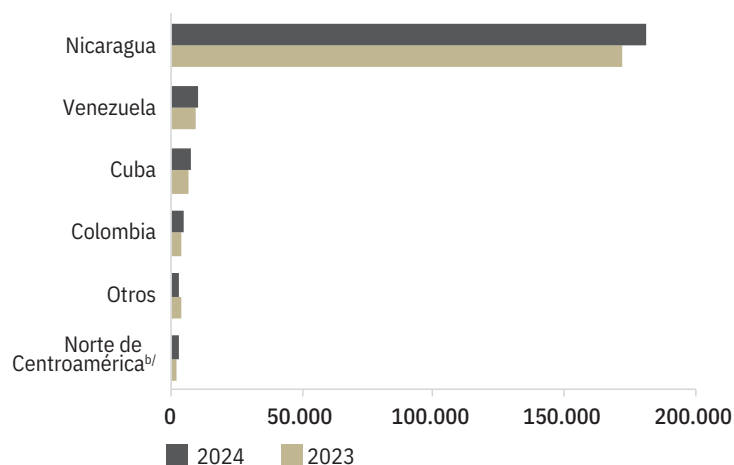
do su país por razones políticas, a través de la frontera norte, principalmente. Desde el año 2018, más de 317.000 nicaragüenses han llegado a Costa Rica buscando protección internacional, lo cual la convierte en el principal país de acogida de personas desplazadas por la fuerza provenientes de Nicaragua. Sólo en el año 2023 se registraron más de 171.000 solicitantes de asilo y 13.300 personas refugiadas reconocidas (Acnur, 2024a).

Al 30 de setiembre de 2024 residían en el país 233.934 personas con necesidades de protección internacional: 211.566 solicitantes de asilo, 22.012 refugiados reconocidos y 356 personas apátridas (Acnur, 2024c). Al mes se registran cerca de 2.105 nuevas solicitudes de asilo, de las cuales el 80% corresponden a personas nicaragüenses, bajo el criterio de persistentes violaciones de derechos humanos, políticos, sociales, económicos y ambientales en Nicaragua (gráfico 6.1).

Al respecto, el gobierno costarricense aprobó una serie de medidas favorables para el acceso a documentación y procesamiento de las personas refugiadas en dos vías. Primero, aumentó gradualmente su capacidad de tramitar solicitudes de asilo, pasando de 250 a 510 citas semanales entre enero de 2023 a setiembre de 2024. Segundo, la aprobación del decreto ejecutivo n° 44501-MGP, en mayo de 2024, ocasionó un cambio positivo e inmediato en cuanto al acceso a permisos laborales. Entre el 15 de junio y el 26 de agosto, la Unidad de Refugio expidió 1.131 permisos de trabajo, en contraste con 222 permisos de trabajo solicitados y solo 55 aprobados en todo el año 2023 (Acnur, 2024a).

### Gráfico 6.1

**Cantidad de solicitantes de asilo en Costa Rica, por país de origen. 2023 y 2024<sup>a/</sup>**  
(absolutos)



a/ Datos disponibles al 30 de setiembre de 2024.

b/ Norte de Centroamérica incluye Guatemala, El Salvador y Honduras.

Fuente: Acnur, 2024a y 2024b.

### Resultados de la investigación

El sistema de justicia costarricense ha generado, además del marco normativo de base antes mencionado, un conjunto de entidades, competencias, capacidades y medidas enfocadas en atender y garantizar el derecho de acceso a la justicia de la población migrante y refugiada en el país. En la siguiente sección se desarrollan los principales resultados de la metodología de investigación desplegada para este capítulo, que combina una revisión exhaustiva de registros documentales con entrevistas y procesos de consulta para responder cuánto se ha logrado dicho objetivo y los retos pendientes en ese sentido.

Los hallazgos están organizados en cuatro grandes apartados. El primero se dedica a una breve descripción de las capacidades y la institucionalidad vinculada con la atención de la población migrante y refugiada. En el segundo se analizan las medidas adoptadas por el sistema de justicia a partir de una perspectiva cuantitativa, combinada con la presentación de ejemplos específi-

cos de intervenciones de política judicial. La dinámica identifica períodos de alta intensidad en la creación de medidas, cuyo punto de partida es la *Política Institucional para el Acceso a la Justicia de Población Migrante y Refugiada* (PIMR), aprobada desde 2010.

En el tercer acápite se presentan las conclusiones del proceso de consulta, que permitió explorar el nivel de cumplimiento de las medidas en la práctica cotidiana de algunos despachos seleccionados. El énfasis fue identificar las principales dificultades que enfrentan las personas migrantes y refugiadas para acceder a la justicia. Estos obstáculos pueden ser externos al Poder Judicial, o internos, cuando proceden de prácticas y formas de gestión de los despachos.

El cuarto apartado está dedicado a la jurisprudencia constitucional en materia de acceso a la justicia de la población migrante y refugiada. Pese a que se localizaron pocas sentencias directamente relacionadas con la materia, las principales demandas están relacionadas con la mora que presentan las solicitudes ante la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME). Este último tema si bien es justicia de tipo administrativo, excede los alcances de esta investigación.

Posterior a esta sección, el capítulo contiene una robusta sección de recomendaciones para la toma de decisiones en el aparato judicial. Dichas sugerencias son producto de las entrevistas, las lecturas críticas de personas expertas y los talleres de consulta realizados.

### Se crean capacidades, entidades especializadas y espacios de coordinación en acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas

El manejo de los flujos migratorios por parte de los Estados está orientado a brindarles asistencia, protección y resguardo de sus derechos fundamentales como personas. Por ello, en este apartado se examina la preparación del Poder Judicial para garantizar el derecho humano de acceso a la justicia a esta población. Para ello, se revisaron las capacidades institucionales, las cuales se refieren a las condiciones necesarias para que una entidad pueda alcanzar las metas y objetivos que le corresponden. Incluyen factores financieros, legales, organizacionales, humanos y de relaciones con que cuenta una institución para el cumplimiento de sus funciones y la solución de problemas relevantes, alcanzando sostenibilidad y sustentabilidad colectiva.

La literatura sobre administración pública y ciencias políticas ha desarrollado varias categorías para analizar atributos y elementos que deben estar

presentes para hacer a una institución capaz y efectiva en relación con respectivas demandas sociales. Según PNUD (2010), corresponde a “la habilidad de individuos, instituciones y sociedades para llevar a cabo funciones, resolver problemas y alcanzar metas de manera sostenible”. Para Rosas (2019), “la responsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas y sobre todo la participación y la eficiencia de las acciones públicas son pilares de la capacidad institucional”.

Otros autores consideran que las capacidades institucionales se enmarcan a la interacción con el marco normativo y los actores políticos. Rincón (2023), menciona “la necesidad de mejorar las capacidades de los actores de las políticas públicas, proporcionándoles los recursos necesarios para crear, implementar y evaluar políticas que aborden las demandas genuinas de la población de manera sostenible durante un período prolongado”. Por su parte, Casado et al. (2018) puntualizan las necesidades institucionales que deben atender las capacidades. Lo anterior “implica un proceso de cambio en la forma en que se formulan, gestionan, y evalúan las políticas. Dicho proceso de cambio se produce como efecto de lo que podríamos denominar aprendizaje, entendido éste como la acumulación de destrezas y habilidades a lo largo del proceso de generación e implementación de una política pública”.

Bajo esa perspectiva conceptual se analizó el conjunto de herramientas y espacios con las cuáles el Poder Judicial se ha preparado para garantizar el acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas<sup>1</sup>. Este Poder ha creado estructuras especializadas para la atención de dicha población. La Comisión de acceso a la justicia y la Subcomisión para el acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas es el espacio más importante para esta temática. La Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia (Conamaj) es secretaria técnica de dicha Subcomisión.

La Comisión de acceso a la justicia es el órgano institucional rector en materia de acceso a la justicia de las poblaciones en condición de vulnerabilidad. Diseña políticas y lineamientos que, según su decreto de conformación, buscan superar las barreras físicas y culturales y promover una justicia inclusiva y democrática, considerando aspectos como actitudes y prácticas hacia personas en situaciones especiales. Tras la aprobación de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de poblaciones en condición de vulnerabilidad, en la sesión extraordinaria de Corte Plena n° 17-2008 del 26 de mayo de 2008, dicha Comisión asume formalmente la dirección de acciones institucionales tendientes a

<sup>1</sup> Este apartado utiliza insumos de Molina y Montero, 2025.

mejorar las condiciones de acceso a la justicia de estas poblaciones, sin perjuicio del trabajo que venía realizando desde su creación en el año 2005 (Poder Judicial, 2011a).

La Comisión está conformada por una persona coordinadora y 29 personas integrantes de 24 instancias, quienes sesionan mensualmente<sup>2</sup> y rinden informes de labores anuales<sup>3</sup>. A su vez, está organizada en subcomisiones especializadas, y atiende a grupos específicos, como personas en situación de discapacidad, población indígena, niñez y adolescencia, personas adultas mayores, población privada de libertad, población migrante y refugiada, población afrodescendiente y población LGBTIQ+. Cada subcomisión se enfoca en las particularidades de estos grupos, para buscar su protección y un trato adecuado en el sistema judicial.

La Subcomisión para el acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas fue creada en 2010 con la aprobación de la Política Institucional de Acceso a la Justicia en la Sesión n° 32-10 de Corte Plena, el 8 de noviembre. Su objetivo central es garantizar el acceso a la justicia para todas las personas, sin importar su nacionalidad o condición migratoria. Con un enfoque en la dignidad humana, derechos inalienables y no discriminación, esta Subcomisión promueve la inclusión y no discriminación e implementa políticas que buscan eliminar las barreras que enfrentan las personas migrantes y refugiadas en el sistema judicial. Está integrada por representantes de las diversas instancias y órganos del Poder Judicial, gobierno central y sociedad civil (Poder Judicial, 2023a), quienes sesionan de manera bimensual<sup>4</sup> y rinden informes de labores anuales<sup>5</sup>. Es la única subcomisión que tiene una integración mixta con participación de sociedad civil de manera directa y regular.

Cuenta con la participación de instancias judiciales como la Defensa Pública, el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), la Contraloría de Servicios, la Escuela Judicial y la Unidad de Acceso a la Justicia, así como representantes de la Defensoría de los Habitantes de la República, la Dirección General de Migración y Extranjería, el Tribunal Administrativo Migratorio y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. También la integran organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas como la Organización Internacional para las Migraciones

(OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Al mismo tiempo, la participación de representaciones de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la atención de las personas migrantes y refugiadas, electas cada dos años. Estas organizaciones cuentan con voz y voto dentro de la Subcomisión. Actualmente, quienes asumen esta representación son la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem) y el Centro de Derechos Sociales del Inmigrante (Cenderos) (Poder Judicial, 2025b).

La Subcomisión trabaja en coordinación con diversas entidades nacionales e internacionales, para diseñar protocolos y programas específicos orientados a las necesidades de estas poblaciones. Estos esfuerzos incluyen capacitaciones a personal judicial, desarrollo de materiales informativos y colaboración con organizaciones como Acnur y OIM, que apoyan en el análisis y mejora de las prácticas judiciales hacia la población migrante (Poder Judicial, 2023d).

Por su parte, la Comisión nacional para el mejoramiento de la administración de la justicia (Conamaj)<sup>6</sup> ejerce la secretaría técnica de la Subcomisión. Se trata de un espacio de coordinación entre diversas instituciones del sector justicia con el encargo de fortalecer el sistema judicial y optimizar la utilización de recursos. Las instituciones integrantes de la Conamaj son:

- Magistratura de la Corte Suprema de Justicia
- Ministerio de Justicia y Paz
- Procuraduría General de la República
- Presidencia de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa
- Defensoría de los Habitantes de la República
- Decanatura de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica
- Presidencia del Colegio de Abogadas y Abogados
- Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones
- Contraloría General de la República

A Conamaj, por sí sola, no le corresponde abordar temas migratorios. Sin embargo, debido a su rol como secretaría técnica de la Subcomisión, se encuentra directamente vinculada con la elaboración de materiales, asimismo convoca, gestiona y aporta recursos presupuestarios para todas las acciones de la Subcomisión,

2 Para más información, véase las actas de la Comisión de Acceso a la Justicia (Poder Judicial, 2019, 2020, 2021a, 2022a, 2023b y 2024a). <https://accesoalajusticia.poder-judicial.go.cr/index.php/quienes-somos/actas>

3 Para más información, véase los informes de labores de la Comisión de Acceso a la Justicia (Poder Judicial, 2011a, 2023f, 2024d, 2025a). <https://accesoalajusticia.poder-judicial.go.cr/index.php/quienes-somos/informe-de-labores>

4 Para más información, véase las actas de la Subcomisión para el Acceso a la Justicia de Personas Migrantes y Refugiadas. <https://accesoalajusticia.poder-judicial.go.cr/index.php/subcomisiones/personas-migrantes-y-refugiadas/documentos-de-interes/actas>

5 Para más información, véase los informes de labores de la Subcomisión para el Acceso a la Justicia de Personas Migrantes y Refugiadas.

6 Conamaj fue creada en 1985, mediante el Decreto Ejecutivo n° 16445-J. Actualmente, se rige por el Decreto Ejecutivo n° 34798-J.

pues ésta carece de presupuesto propio. Se centra en varias áreas clave, como el sector justicia, la justicia abierta, la población migrante y refugiada, los círculos de paz y el servicio nacional de facilitadoras y facilitadores judiciales. Una de sus prioridades es la coordinación institucional, que busca fomentar la colaboración y el intercambio de información entre los diferentes actores del sistema judicial. Asimismo, promueve el concepto de justicia abierta, que aboga por la transparencia y el acceso a la información, garantizando que la ciudadanía pueda participar activamente en los procesos judiciales.

En ese marco institucional se ha desarrollado el Servicio nacional de facilitadoras y facilitadores judiciales (SNFJ), que ofrece orientación y apoyo a quienes requieren asistencia en sus trámites legales, incorporando ahí un enfoque de derechos de las personas migrantes.

Por último, como se mencionó previamente, el Poder Judicial también se integra como participante en el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada. La Defensoría de los Habitantes ejerce la Secretaría Técnica de este Foro<sup>7</sup>. Fue creado en el año 1995 como espacio interinstitucional, intersectorial y multidisciplinario donde confluyen instituciones estatales, agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil que tienen relación directa con el tema de la población migrante. “Es un espacio abierto, apolítico, no burocrático, humanitario, de intercambio de información y discusión en la búsqueda de propuestas para incidir en la promulgación de políticas integrales de atención a la población migrante radicada en territorio nacional” (Funpadem, 2020). En los últimos años, “ha concentrado su accionar en presentar observaciones y recomendaciones en relación con las diversas reformas a la Ley General de Migración y Extranjería” (FIDH, 2009). Su misión es promover la protección de los derechos humanos de la población migrante y refugiada, a través del intercambio de información, el análisis y la coordinación de acciones para abordar integralmente el fenómeno migratorio. Además, busca influir en la formulación de políticas públicas que favorezcan un enfoque inclusivo y transversal de la migración en el desarrollo nacional.

El foro se reúne mensualmente y se caracteriza por su carácter permanente y su enfoque colaborativo, permitiendo la convergencia de diversos actores sociales e institucionales. No solo analiza el fenómeno

migratorio, sino que también genera propuestas para fortalecer la protección y el acceso a derechos de las personas migrantes y refugiadas en Costa Rica (Funpadem, 2020). Dentro del Foro se eligen de manera democrática las dos representaciones de la sociedad civil que participan en la Subcomisión de Acceso a la Justicia para Personas Migrantes y Refugiadas del Poder Judicial.

En general, la consolidación de dichos espacios institucionales depende del liderazgo de personas magistradas, pues es desde esta jerarquía que se puede dar un carácter prioritario al tema, lograr el alineamiento con las metas anuales y quinquenales del Poder Judicial, así como el fortalecimiento de recursos financieros y humanos mínimos para funcionar.

### Amplia cosecha de iniciativas judiciales en la materia, aunque con limitaciones de cumplimiento

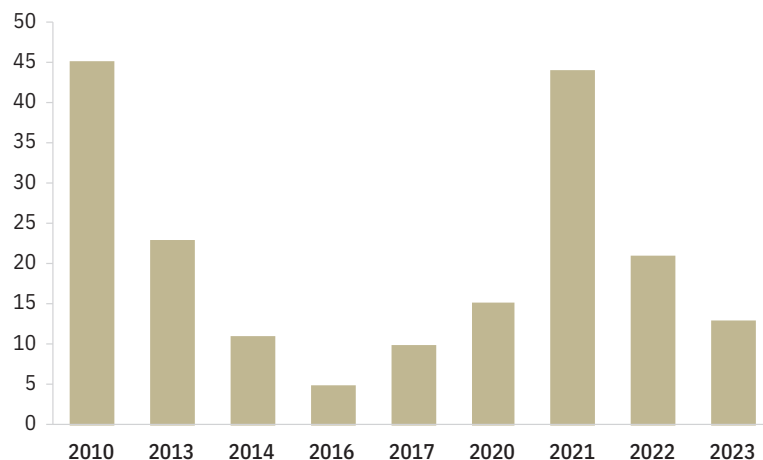
Para analizar las capacidades institucionales traducidas en iniciativas y acciones concretas fue necesario recabar información de un gran número de registros administrativos y generar un repositorio sobre esos esfuerzos realizados, como se mencionó en la sección metodológica. Las medidas se tomaron de las oficinas judiciales en esta materia y publicadas en los documentos oficiales de la Corte Plena, el Consejo Superior y la Subcomisión para el acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas, lo cual permitió un registro exhaustivo. Como oportunidad de mejora, la sistematización de estos esfuerzos en un único sitio puede reforzar su difusión y cumplimiento. Del análisis de las 264 medidas en la materia entre 2010 y 2023, se encontró que, en promedio, el Poder Judicial aprueba 16,5 por año, evidenciando un esfuerzo institucional para atender la problemática (gráfico 6.2).

Con base en el inventario de medidas, un 62,5% de las actividades internas que muestra el Poder Judicial en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas fueron originadas en la cúspide del gobierno judicial, de las cuales el 55% fueron aprobadas por la Corte Plena y el 45% por el Consejo Superior, mostrando un esquema jerárquico vertical propio del modelo “cortecéntrico” que caracteriza al Poder Judicial (PEN, 2020 y 2022). Además, las intervenciones se concentran en años específicos de alto dinamismo (2010 y 2021), que se ubican alrededor de los principales instrumentos aprobados en esta materia, por

<sup>7</sup> “Se encarga de la coordinación, representación y ejecución de los programas y acciones definidas por el Pleno y del trabajo de las Comisiones Especiales. Sus objetivos son: promover la generación e intercambio de información sobre el fenómeno migratorio, así como su discusión, análisis y divulgación; contribuir en la formulación de políticas públicas para que incorporen, como eje transversal, el abordaje integral del fenómeno migratorio y su incidencia en el desarrollo nacional; y promover el respeto de los derechos humanos de la población migrante y refugiada, así como el cumplimiento de sus deberes” (Funpadem, 2020).

### Gráfico 6.2

**Cantidad de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas, según año en que entraron en vigencia<sup>a/</sup>**  
(n=187 con fecha)



a/ 77 medidas y políticas registradas no indican la fecha de vigencia en sus respectivos documentos.

Fuente: Bogantes, 2025, con datos de la base de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas del PEN.

ejemplo la Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada (Poder Judicial, 2010), los lineamientos para la Validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiadas (2013); las Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas (2014), entre otros. Este grupo de medidas más relevantes se describen más adelante, debido a que son parte del ejercicio cualitativo de consulta con actores clave.

#### Predominan las medidas de información, sensibilización y capacitación

Durante el período 2010-2023, el Poder Judicial aprobó una importante cantidad de medidas de información y sensibilización, que representó la mitad del total de medidas emitidas. En un primer conjunto se agrupan 69 medidas de sensibilización y capacitación; es decir, determinaciones en las que se especifica la inclusión de ciertos ejes temáticos en el acervo de habilidades del funcionamiento judicial, con el objetivo de impulsar una óptima atención a las personas usuarias. Por ejemplo, la incorporación del enfoque de niñez y adolescencia en las capacitaciones de trata de personas

y tráfico ilícito de migrantes dirigido al funcionamiento judicial, administrativo y sociedad civil, por cuanto las personas menores de edad migrantes y refugiadas son afectadas por estos tipos penales (Poder Judicial, 2021a). Igualmente, se enfoca en que los despachos y/o departamentos que tramitan mayor cantidad de causas en que participan personas migrantes o refugiadas puedan realizar un esfuerzo por simplificar los procedimientos existentes para dichas personas, utilizando un vocabulario sencillo y de fácil alcance para su comprensión (Poder Judicial, 2011b). También, se crearon 63 medidas de información y comunicación. Refieren a la divulgación de los derechos de las personas usuarias, tanto para estas como para el funcionamiento judicial y organizaciones vinculadas. Por ejemplo, el establecimiento de bancos de jurisprudencia y campañas de divulgación sobre normativas relevantes (recuadro 6.1).

Un segundo conjunto de la sistematización refiere a medidas procesales (33,3%), vinculadas con la forma de aproximarse en la atención de las personas usuarias. Por ejemplo, en los procesos y procedimientos en los cuales participen niños, niñas o adolescentes, deben observarse los principios establecidos en los instrumentos internacionales de protección universal, como el interés superior del niño, igualdad y no discriminación, derecho a expresar libremente su opinión, con enfoque de género y diferenciado, entre otros. Del mismo modo, deberán tomarse en cuenta los principios de la protección internacional como el principio de confidencialidad, no devolución, no sanción por ingreso irregular, así como del interés superior del niño, autonomía progresiva, participación y protección especial, en todas las decisiones que se tomen respecto a esa persona menor de edad (Poder Judicial, 2021b).

Finalmente, un tercer conjunto tuvo impacto a nivel administrativo (16,7%). Las medidas administrativas se vinculan con las condiciones de la infraestructura para garantizar una apta atención de las personas usuarias, así como requisitos técnicos establecidos a lo largo de dicha atención. Por ejemplo, se desarrollará un mecanismo de identificación electrónica de los expedientes, que le permita a los despachos reconocer los casos (Poder Judicial, 2021b). También, la Sección de Estadística del Departamento de Planificación incorporará nuevos indicadores relacionados con la participación de personas migrantes o refugiadas con enfoque de género, dentro de los distintos procesos administrativos y judiciales. Lo anterior determinará áreas prioritarias para perfilar servicios adecuados y establecer las necesidades concretas de estas poblaciones en esta materia y propiciar insumos pertinentes para la elaboración de materiales especializados para la

## ▮ Recuadro 6.1

### Página web de la Comisión de acceso a la justicia: avances y recomendaciones

Un elemento clave para la transparencia de funciones y del quehacer del Poder Judicial es brindar información actualizada, oportuna y en formatos que cumplan con los requisitos internacionales del adecuado acceso a la información. Esta transparencia contribuye a la construcción de confianza y predictibilidad del acceso a la justicia (PEN, 2022).

Con la página web de la Comisión de Acceso a la Justicia, el Poder Judicial evoluciona la difusión de su información a través de una plataforma que agrupa documentos de interés sobre personas migrantes y refugiadas. Además, se complementa con la página web de la Conamaj, que permite consultar políticas, directrices, lineamientos y publicaciones relacionadas con el derecho de acceso a la justicia.

Esta plataforma contiene jurisprudencia, circulares, legislación, actas, informes, políticas de acceso, campañas, entre otros documentos sobre personas migrantes y refugiadas. Además, compila una serie de enlaces de instituciones estatales, agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

La plataforma permite la descarga en formato PDF. No se identificaron materiales que expliquen cómo se usa, pese a que el nivel de conocimiento previo que requiere la plataforma puede ser una limitante para algunas poblaciones. En la página web se echa de menos una pestaña en la cual se encuentren disponibles manuales de usuario y materiales de capacitación.

Esta investigación reconoce un avance en cuanto la difusión de información actualizada, aunque también sugiere algunos ajustes para un mejor uso y acceso a la información, tomando en cuenta que la mejora continua es un elemento fundamental de este tipo de plataformas.

A partir del uso extensivo de la página web que se hizo durante la elaboración del estudio, se recomienda:

- Adicionar una pestaña que incluya manuales de usuario, videos, capacitaciones virtuales y materiales que expliquen cómo se usa y la estructura de la página.
- Agregar párrafos descriptivos sobre el tipo de información contenida en las secciones de jurisprudencia, circulares, legislación, actas, informes y políticas de acceso.
- Añadir una pestaña en la cual se encuentre información actualizada de los procesos judiciales, que incluya información de contacto de cada una de las oficinas judiciales.
- Brindar un directorio de oficinas de ayuda para personas migrantes y refugiadas dentro y fuera del Poder Judicial.
- Incluir testimonios positivos de personas migrantes y refugiadas sobre los beneficios que les supone utilizar esta página web y, así, promover este producto digital.
- Ofrecer la opción de comunicarse con una persona que responda las consultas directamente.
- Utilizar un lenguaje claro e inclusivo en las publicaciones.

La evaluación de la experiencia de personas usuarias, el seguimiento a los indicadores de uso y descargas y la difusión y capacitación continua son necesarias para que esta página web se utilice con todo su potencial, asimismo, para transparentar la gestión institucional, tanto para el público externo como para su mismo personal.

Fuente: Calderón, 2025.

atención de esta población, capacitación y asignación y distribución presupuestaria (Poder Judicial, 2011b).

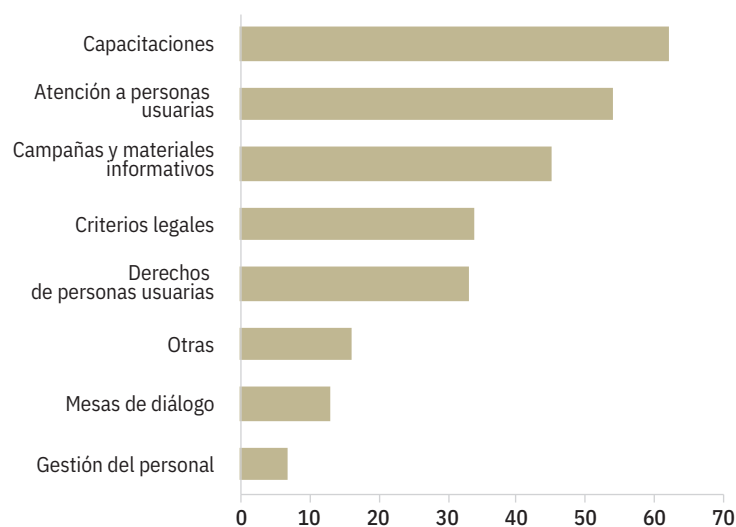
Por otra parte, la base de datos identificó ocho tipos distintos de medidas (gráfico 6.3). Las capacitaciones, la atención a personas usuarias y las campañas y materiales informativos son los subtipos de medidas predominantes. Las capacitaciones son el subtipo predominante con 62 (23,5%) medidas. Por ejemplo, en los años 2021 y 2022, se apoyó el proyecto “Acción para el acceso a la justicia de la población Misquita”, de

manera que se realizaron capacitaciones y talleres de trabajo sobre el acceso a la justicia para esta población, con la participación de líderes de la zona de Pavas (Poder Judicial, 2021b y 2022). Por otra parte, en el año 2023, se llevaron a cabo capacitaciones en Upala y Los Chiles, en las cuales se trabajó dos grupos meta: personas funcionarias (judicatura, Ministerio Público, OIJ, y Defensa Pública) y personas facilitadoras judiciales. En estas se abordó el concepto de trata de personas, el marco normativo, los mecanismos de denuncia y las

### Gráfico 6.3

#### Cantidad de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas, según el subtipo<sup>a/</sup> de la medida. 2010-2024

(absolutos n=264)



a/ Desagregación de las medidas en acciones específicas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas.

Fuente: Bogantes, 2025, con datos de la base de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas del PEN.

características particulares de la zona y la investigación de ese delito (Poder Judicial, 2023d).

En el año 2024, la Escuela Judicial realizó una evaluación de resultados del curso “Aspectos generales del estatus de refugio y el riesgo de apatridia en el desempeño laboral”, que había sido tomado por 149 personas, de las cuales 37 son personas juzgadoras, 36 técnicos judiciales, 8 de la Defensa Pública, entre otros. La conclusión indicaba que era necesario adicionar casos de la vida real para el curso o simulaciones, pues solo se incluía uno; además de revisar la metodología de comprobación de conocimientos, por ejemplo los ítems con respuesta binarias (falso y verdadero) y los de opción múltiple, para que no sean fácilmente descartables por parte de los estudiantes. En la evaluación del curso se obtiene una valoración positiva de la utilización de estos conocimientos en las personas capacitadas que contestaron (26), aunque la mayoría señaló que no le correspondía atender a esta población de manera directa (Espinoza, 2024).

La atención a personas usuarias es el segundo subtipo de medida sobresaliente: 54 (20,5%) refieren a determinaciones administrativas vinculadas a la

atención directa de personas usuarias. Por ejemplo, la inauguración del Juzgado Mixto de Upala, facilitando el acceso a la justicia mediante servicios de trabajo social y psicología. Igualmente, la inauguración de la Casa de Derechos en Upala para atender a mujeres migrantes transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia (Poder Judicial, 2017). Para ello, se implementó un modelo de actuación, resultado de la cooperación internacional y la participación de instituciones locales. También, se instruyó a los despachos judiciales para aceptar la versión actual del Dimex en formato pdf o digital, verificándola mediante código QR, así garantizar el acceso a la justicia a personas extranjeras sin discriminación ni obstáculos (Poder Judicial, 2023c).

La comunicación, el lenguaje, la interseccionalidad y el acceso a la información son ejes esenciales para el ejercicio de los derechos fundamentales, y en ese sentido, las campañas y materiales informativos son el tercer subtipo de medida destacado. A lo largo del período de estudio, se identifican 45 (17,0%) campañas por parte de las instancias del Poder Judicial. Por ejemplo, en colaboración con organizaciones internacionales se lanzó una campaña radial para informar a las personas migrantes y refugiadas sobre sus derechos en temas como violencia doméstica, pensiones alimentarias y derechos laborales. La campaña se difundió a nivel nacional a través de radios comerciales y culturales durante el año 2017. Asimismo, se diseñaron y distribuyeron afiches impresos y digitales que informaban a las personas migrantes y refugiadas sobre sus derechos. Estos afiches se colocaron en instituciones gubernamentales y despachos judiciales, donde frecuentemente se encuentran personas migrantes. También se realizó una campaña informativa para el personal judicial sobre el fenómeno migratorio, enviando correos electrónicos internos con directrices relevantes y actualizaciones sobre el tema (Poder Judicial, 2017).

Para finalizar, entre los destinatarios directos de las medidas, las personas funcionarias del Poder Judicial (judicatura, personal profesional, administrativo y auxiliar de justicia) y las personas usuarias son las más frecuentes (gráfico 6.4). Y a nivel territorial, la mayoría no tiene gran especificidad. El acercamiento de las personas al proceso es necesario para garantizar el acceso a la justicia. De la totalidad de medidas, 238 (90,2%) acciones señalan su alcance territorial y este es mayoritariamente nacional: 191 contra 47 del nivel local (80,3% y 19,7% respectivamente). Entre las localidades señaladas están los circuitos judiciales de Ciudad Neily, Guatuso, Los Chiles, Pococí, San Marcos de Tarrazú y Upala, así como el Juzgado Contravencional de Montes de Oro en Puntarenas y el Juzgado de Violencia Doméstica de Goicoechea.

Casi la mitad de las medidas tienen un alto efecto sobre las personas y la provisión de servicios públicos

Las medidas sistematizadas en este estudio se clasificaron en tres grupos (alto, medio y bajo) según su efecto sobre las personas y las comunidades y su continuidad en el tiempo (véase sección metodológica). De la totalidad de acciones, 121 (46%) tienen un alto efecto; es decir, poseen un impacto directo y estable en el tiempo dentro del proceso judicial que interponen las personas migrantes y refugiadas (gráfico 6.5). El alto efecto recae especialmente en medidas procesales (71,9%) dirigidas a personas usuarias (53%), sin distinción por zona geográfica y oficina, es decir que son medidas que se ejercen en todo el territorio nacional (83%).

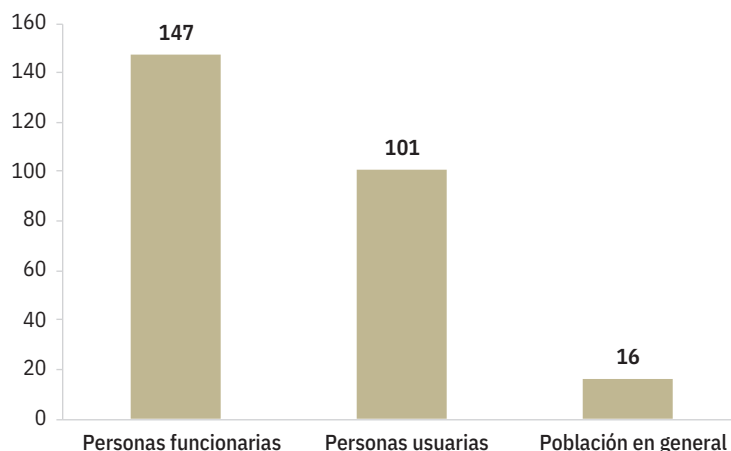
De las 121 medidas de alto efecto, se le consultó al personal judicial y auxiliar de justicia sobre las principales iniciativas del Poder Judicial vinculadas a dichas medidas. En particular, las disposiciones de alta trascendencia para esta población, como es el caso de la aplicación del artículo 72 de la Ley General de Migración y Extranjería, los beneficios del Fondo de Apoyo para que víctimas y testigos puedan acudir a los despachos judiciales, así como los aspectos relacionados con traducción e intérprete cuando las personas lo requieren. Como se señala más adelante en este capítulo, una de las principales debilidades encontradas fue que el personal judicial conoce en forma parcial o nula la existencia de estas disposiciones.

Esto quiere decir que las medidas y normas emitidas con un potencial de alto efecto, pueden representar una valiosa oportunidad para mejorar la eficacia y efectiva en el acceso a la justicia de esta población. Sin embargo, la institución debe dedicarle los recursos necesarios para implementarlas y difundirlas a nivel general entre todo el personal judicial; principalmente, en aquellos despachos con alta demanda de servicios para población migrante y refugiada. Ello es especialmente necesario para una efectiva implementación de la PIMR, que establece incorporar decenas de responsabilidades específicas para una diversidad de oficinas administrativas, auxiliares de justicia y jurisdiccionales. El instrumento de “política judicial” posibilita la aplicación para todo el conglomerado y redirigir recursos y atención hacia estos temas, también genera desafíos para su implementación universal.

Hasta muy recientemente, no se contaba en el Poder Judicial con una metodología para aprobar políticas, y estas eran propuestas según los intereses y afinidades temáticas de las magistraturas, quienes también se involucraban directa o indirectamente en su implementación, de acuerdo con el modelo “cortecéntrico”

Gráfico 6.4

Cantidad de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas, según el tipo de población destinataria. 2010-2024 (absolutos n=264)

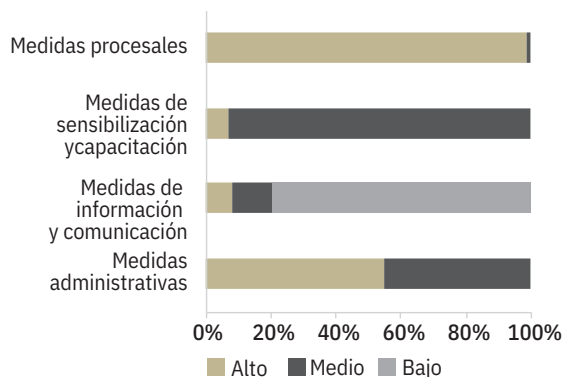


a/ Desagregación de las medidas en acciones específicas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas.

Fuente: Bogantes, 2025, con datos de la base de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas del PEN.

Gráfico 6.5

Distribución de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas, por tipo de efecto y de medida. 2010-2024 (porcentajes)



Fuente: Bogantes, 2025, con datos de la base de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas del PEN.

(PEN, 2020 y 2022). Sin embargo, la Dirección de Planificación del Poder Judicial elaboró un Modelo de Gestión de Políticas Institucionales que fue aprobado en 2020 por la Corte Plena. Este busca que el proceso de creación de políticas judiciales sea más estandarizado y se integren en los objetivos y planes de acción de

la planificación estratégica de la institución, acorde al Marco de Gestión Estratégica.

El modelo implica un informe anual de cumplimiento de las políticas judiciales ante el Consejo Superior. Esta valoración se realiza de acuerdo con las metas

operativas que las personas responsables se han fijado para ese período. Para la PIMR, todos los objetivos y metas asignadas en los últimos cuatro años han tenido un cumplimiento del 100% (diagrama 6.1). Este resultado es congruente con la valoración que se hace de

### Diagrama 6.1

#### Cumplimiento de la Política de Acceso a la Justicia para la Población Migrantes y Refugiada, según el modelo de seguimiento de políticas judiciales de la Dirección de Planificación

		Objetivos operativos	Año en que se implementó	Cantidad de metas operativas	
<p>Plan Quinquenal Estratégico 2019-2024, objetivo estratégico 1.5.12.1</p> <p>Que al finalizar el 2024, se desarrollen estrategias que partan del análisis y la perspectiva de género para optimizar el servicio brindado a las personas en condición de vulnerabilidad</p>	Objetivos operativos asociados a la PIMR	Fomentar la creación de directrices, circulares y documentos de estudio para mejorar el acceso a la justicia de las poblaciones en condición de vulnerabilidad.	2021	13	Cumplimiento 100%
		Desarrollar actividades orientadas a mejorar el acceso a la justicia de la población en condición de vulnerabilidad.	2021	4	
		Replicar las estrategias de comunicación e información donde se visibilicen los derechos humanos de las personas en condición de vulnerabilidad, sobre el servicio que debe brindárseles en el Poder Judicial, y la divulgación de las políticas institucionales de cada población.	2022	1	
		Seguimiento a cada una de las acciones estratégicas que se establecieron en el Plan de Acción de las Políticas Institucionales de Acceso a la Justicia, a efecto de verificar su cumplimiento.	2021, 2022, 2023 y 2024	69	
		Realizar y ejecutar las acciones dirigidas a la promoción y aplicación de los derechos humanos y el acceso a la justicia de las poblaciones en condición de vulnerabilidad.	2021	4	
		Establecer una estrategia de comunicación e información donde se visibilicen los derechos humanos de las personas en condición de vulnerabilidad, el servicio que debe brindárseles en el Poder Judicial, y la divulgación de las políticas institucionales de cada población.	2021, 2022	4	
		Replicar en lo interno del OIJ, la campaña informativa y de sensibilización que confeccione la Unidad de Acceso a la Justicia y la Comisión, para visibilizar los derechos de las poblaciones en condición de vulnerabilidad.	2021, 2022	2	
		Contar con información pertinente y en tiempo de las oficinas que trabajan en cierres colectivos y disponibilidad durante el año, para brindar un servicio de calidad y con la menor afectación.	2021	1	

la mayoría de las políticas judiciales, las cuales tienen altos niveles de cumplimiento según la metodología de este modelo. Como parte de esa herramienta de seguimiento de políticas, no existe un procedimiento que permita analizar técnicamente si: a) la meta fijada es adecuada para dicha política (no es muy baja ni muy ambiciosa); b) la meta se alinea con el alcance del objetivo estratégico; c) la evidencia demuestra claramente que la meta fue cumplida en el porcentaje que se indica; y d) sus resultados medibles en cuanto al avance de la política cada año comparado con el anterior o anteriores.

Debido a que el seguimiento se limita a unos pocos objetivos y metas con los que se comprometen los despachos encargados, la herramienta brinda una información parcial del cumplimiento de la PIMR. Por ejemplo, para el 2024 solo se asignó un objetivo operativo al cual le correspondían dos metas, las cuales se cumplieron totalmente en el primer semestre del año:

- Que, al 31 de diciembre 2024, se haya realizado al menos una acción de divulgación sobre los derechos de las personas migrantes y refugiadas (Política de acceso a la justicia de población migrante y refugiada).
- Que, al 31 de diciembre del 2024, se haya realizado al menos una acción de capacitación en materia de migración, refugio y apátrida dirigida para el personal judicial (Política de acceso a la justicia de población migrante y refugiada).

#### Pese al carácter multidimensional del tema de migración, solo 27% de las medidas es interinstitucional

Como fenómeno social con múltiples factores asociados que es la migración, interesa saber si este esfuerzo del aparato judicial es acompañado con otras instituciones sociales que tiene competencias en el tema. De las medidas inventariadas dirigidas a la población migrante y refugiada, solo 72 (27,3%) tienen carácter interinstitucional; es decir, fueron aprobadas en coordinación con otras instancias, instituciones u oficinas estatales, internacionales y privadas.

Por ejemplo, el Poder Judicial y las instancias involucradas en la atención de la niñez y adolescencia migrante y refugiada deben realizar las articulaciones necesarias para la atención adecuada de esta población con muchas entidades: Dirección General de Migración y Extranjería, de Patronato Nacional de la Infancia, fuerzas de policía, Consejo de la Persona Joven, asociaciones, municipalidades, Sistema Nacional de Protección de Niñez y Adolescencia, Cruz Roja,

Instituto Nacional de la Mujer, Ministerio de Educación Pública, Caja Costarricense del Seguro Social, Tribunal Supremo de Elecciones, Defensoría de los Habitantes y Tribunal Administrativo Migratorio (Poder Judicial, 2021a).

Otro ejemplo lo constituye el fenómeno de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes, en el cual el Poder Judicial ha colaborado con la Coalición Nacional contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (Conatt), ONU Mujeres, OIM, la Embajada de los Estados Unidos, entre otros (recuadro 6.2).

Varias iniciativas están en marcha, según indican las autoridades del Poder Judicial. Entre los pendientes de los lineamientos de la PIMR, se encuentra la tarea para la Sección de Estadística del Departamento de Planificación de la institución en referencia a incorporar nuevos indicadores relacionados con la participación de personas migrantes o refugiadas con enfoque de género, dentro de los distintos procesos administrativos y judiciales. Lo anterior determinará áreas prioritarias para perfilar servicios adecuados y establecer las necesidades concretas de estas poblaciones en esta materia, así como propiciar insumos pertinentes para la elaboración de materiales especializados para la atención de esta población, capacitación y asignación y distribución presupuestaria. Para ello se requerirá el acompañamiento, la asesoría y el involucramiento de referentes académicos ubicados en las universidades, organismos internacionales y sociedad civil, que generen información actualizada sobre tales perfiles (Poder Judicial, 2011b).

Igualmente, la Escuela Judicial, el Departamento de Gestión Humana y las Unidades de Capacitación del Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial y la Defensa Pública en coordinación con instancias públicas o privadas acreditadas nacionalmente, ofrecerán cursos de sensibilización y capacitación en forma permanente en todo el país, dirigidos al personal judicial vinculado con la atención de las personas migrantes y refugiadas (Poder Judicial, 2011b).

La ventaja de los enfoques intersectoriales es que permite un mayor alcance y especialización. Además, permite coordinar acciones y resolver problemas de manera más integrada, aprovechando los recursos y experticia disponible en otras entidades. La desventaja que tienen es que requieren de una muy efectiva y proactiva gestión para lograr sumar a las distintas partes en el marco de recursos y plazos limitados. La parálisis de alguna de las entidades puede detener o ralentizar la acción intersectorial, especialmente si es por parte del Poder Ejecutivo, dejando al resto del grupo con poco margen de acción.

## Recuadro 6.2

### Esfuerzos institucionales en el tema de tráfico ilícito de personas

En Costa Rica, el delito de trata de personas está tipificado en el artículo 172 del Código Penal, el cual establece que la trata de personas es el reclutamiento, transporte, traslado, acogida o recepción de personas con fines de explotación: sexual, laboral o de cualquier otra índole que genere beneficios al tratante, mediante el uso de la fuerza, amenaza, engaño, abuso de poder o aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad. Se diferencia del delito de tráfico ilícito de migrantes, que es la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado a cambio de un beneficio financiero o material. En este delito hay consentimiento e incluso pago por parte de la persona traficada, y termina con la llegada al país de destino, mientras que en la trata de personas no hay consentimiento y la explotación es continua. Sin embargo, ambos delitos pueden poner en peligro la vida de las víctimas y, en algunos casos, un mismo individuo puede ser víctima tanto de trata de personas como de tráfico ilícito de migrantes, siendo explotado después de haber sido traficado (IBCR, 2016).

Desde 2010, más de 400 personas han sido víctimas de trata de personas en Costa Rica, la mayoría sometidas a explotación sexual y laboral (Poder Judicial, 2024b). Solo en 2024, la Fiscalía Adjunta contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes registró un total de 153 expedientes, de los cuales 68 corresponden a trata de personas en términos generales, 36 corresponden a explotación sexual, el resto a algún tipo de explotación laboral y uno a adopción irregular (Poder Judicial, 2024c).

En Centroamérica y el Caribe, la mayoría de las víctimas de trata son mujeres y niñas. La condición de migrante aumenta aún más la vulnerabilidad ante este delito, lo cual también aplica para Costa Rica, donde sobresa la trata sexual (UNODC, 2024). En el país se han identificado los siguientes perfiles de población migrante víctima de trata de personas: a) mujeres y niñas de Nicaragua, Panamá, República Dominicana y otros países latinoamericanos sometidas a trata sexual y servidumbre doméstica; b) adultos y niños migrantes, principalmente de Nicaragua, sometidos a trabajos forzados en la agricultura, servicio doméstico o trata sexual, y; c) migrantes en tránsito hacia Estados Unidos desde otros países de Centroamérica, el Caribe, la República Popular China y América del Sur. Las autoridades también sospechan de niños víctimas de criminalidad forzada (Embajada de EE.UU. en Costa Rica, 2024).

Desde 2016, el Poder Judicial ha implementado acciones para combatir la trata de personas, tales como: a) capacitar a jueces, fiscales y agentes del orden sobre la persecución penal del delito de trata de personas; b) disponer recursos humanos y financieros para proteger y atender a las víctimas en sede judicial, y; c) establecer programas de asistencia internacional para cooperar con otros países en la lucha contra la trata de personas, lo que incluye intercambio de información y realización de investigaciones conjuntas (IBCR, 2016). Ejemplos de estas acciones son los siguientes:

- Desde el 2019 la OIM y la Fiscalía Adjunta Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Factra) llevan a cabo sesiones de trabajo en Puntarenas con la participación de alrededor de 50 personas funcionarias de diversas entidades, para mejorar la coordinación interinstitucional y desarrollar protocolos para la detección y derivación de situaciones de trata (OIM, 2021).
- En 2024, la OIM, el Poder Judicial y Conamaj capacitaron a facilitadores judiciales en Puntarenas para comprender las características de la trata de personas en el sector pesquero y los mecanismos de reporte existentes. Esto con la idea de que repliquen la información en sus comunidades, promoviendo un enfoque local en la lucha contra la trata (Poder Judicial, 2024b).
- Se ha desarrollado el Programa de Entrenamiento Especializado para la Investigación y Judicialización de los delitos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, implementado por la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (Conatt) y el Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica. Este programa busca mejorar la capacidad de las autoridades para abordar estos delitos desde una perspectiva de género y derechos humanos. Incluye actividades virtuales y presenciales, simulaciones de procesos judiciales y colaboración interinstitucional (OIM, 2024b).
- El primer “Encuentro entre representantes del Ministerio Público y Fuerzas Policiales de Limón”, organizado por la OIM, ONU Mujeres y la Conatt, que buscó planificar estrategias operativas y coordinar acciones para enfrentar el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, con un enfoque especial en mujeres y niñas (OIM, 2024a).

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

### Importantes retos para la implementación de las medidas que facilitan el acceso a la justicia de la población migrante y refugiada

El marco normativo y las iniciativas explicadas anteriormente dan cuenta de una administración de justicia que posee formalmente los instrumentos necesarios para garantizar el acceso de la población migrante y refugiada. Sin embargo, es relevante analizar

cómo se ponen en práctica estas medidas y legislación, y aproximarse a conocer las fortalezas y los retos de su implementación. Para esto se utilizaron técnicas de investigación cualitativa que combinan entrevistas en profundidad con personal de oficinas judiciales, cercanas a comunidades con alta población migrante y refugiada, y procesos de consulta con organizaciones y actores institucionales especializados. Este apartado analiza los resultados de este proceso.

Los instrumentos internacionales especializados en esta temática reconocen que el derecho de acceso a la justicia para las personas migrantes y refugiadas no puede presuponerse solo como un principio formal de igualdad legal de las partes para recurrir a un tribunal. Es necesario comprenderlo como un factor que requiere facilitar a la persona las condiciones fácticas que le permitan conocer y defender sus derechos, superar las barreras que se ha reconocido que existen (económicas, geográficas, lingüísticas, culturales, étnicas, entre otras), así como las especiales circunstancias de vulnerabilidad de la persona, tales como su condición de género, etnia, edad, discapacidad, personas privadas de libertad, personas en pobreza económica, entre otras (Jiménez y Alarcón, 2020; Suárez et al., 2017; OHCHR, 2014).

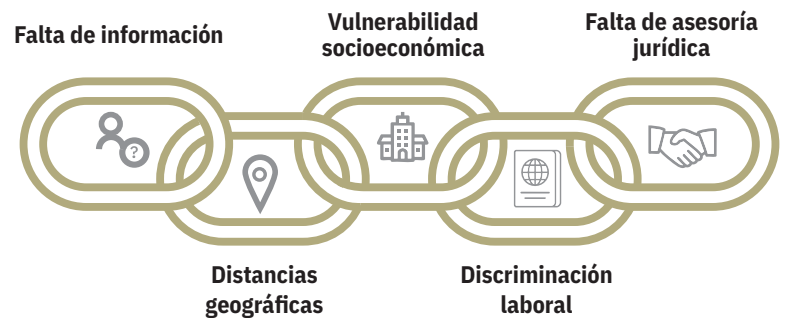
Dentro de este estudio se identificaron 121 medidas tomadas por el Poder Judicial, catalogadas como de alto efecto para las personas usuaria. Sin embargo, con la finalidad de procurar profundizar en el tema, se le consultó al personal judicial y auxiliar de justicia sobre cinco iniciativas de mucho peso, vinculadas a dichas medidas; a saber:

- Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada;
- Validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiadas;
- Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas;
- Lineamiento para la aplicación de los artículos 72 y 94 inciso 5 de la Ley General de Migración y Extranjería (n° 8764); y
- Lineamiento para garantizar el acceso a la justicia a niños, niñas y adolescentes migrantes, solicitantes de refugio, refugiados y apátridas, con especial atención en los no acompañados o separados.

Los hallazgos de estas entrevistas al personal fueron complementados con un proceso de consulta, el cual incluyó al Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada y a la Subcomisión de Acceso a la Justicia para esta población; también contiene sugerencias de una serie de lecturas críticas de especialistas a las que sometió este capítulo. Las valoraciones que se recopilieron están clasificadas como dificultades que tienen origen interno o externo al Poder Judicial. El interno se

## ► Diagrama 6.2

### Factores externos que dificultan el acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas



Fuente: 2023e, 2023g, 2024c, 2024e, 2025d.

refiere a condiciones de la institucionalidad judicial y el externo a condiciones del contexto socioeconómico.

### Factores externos que dificultan el acceso a la justicia

Las personas consultadas señalaron una serie de factores externos, que de manera ilustrativa se pueden observar en el diagrama 6.2. Estos dificultan una implementación a cabalidad de la normativa y, por ende, el acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas. Son problemáticas que van más allá de las competencias del Poder Judicial e incluyen obstáculos propios del territorio y la infraestructura de los servicios, de las vulnerabilidades de distintos grupos de población y de la información y capacidades de las personas.

#### Dificultades para el acceso a la información

La escasez de información es una limitación de entrada al sistema de justicia para las personas migrantes y refugiadas. Se desconoce, por un lado, el conjunto de derechos que les garantiza el ordenamiento jurídico para interponer sus casos ante la justicia; y por otro, desconocen el funcionamiento del Poder Judicial, la diversidad de oficinas y especialidades. Lo anterior se agrava por la barrera que supone el lenguaje jurídico y técnico que se utiliza.

En los talleres de consulta, las organizaciones sociales que dan apoyo jurídico señalaron que la población migrante percibe al Poder Judicial como una institución muy burocrática, formal y con mecanismos tardíos y poco efectivos. Esto es válido para los mismos

costarricenses y se agrava para la población migrante y refugiada (Taller de consulta 1, 2024<sup>8</sup>).

Se indicó que el Poder Judicial ha realizado esfuerzos por socializar la información para la población migrante y refugiada, como campañas y folletos que se pueden acceder desde la página *web* de la Subcomisión especializada. No se identificó un impulso sostenido en el tiempo, ni con un alcance más o menos universal en el personal judicial. Se realizan intervenciones puntuales en momentos y lugares específicos, sin que exista una estrategia continua.

Aún cuando se distribuya información impresa o en electrónico, algunas personas migrantes y refugiadas podrían no estar en capacidad de leer o interpretar el lenguaje formal y jurídico con el que están planteados. No es solo darles el documento con sus derechos, es explicarles de manera sencilla e indicarles los pasos a seguir (LaCruz<sup>9</sup>). En algunos casos, “se trabaja con poblaciones analfabetas, tienen léxicos muy diferentes y es un reto lograr que nos entiendan” (Pavas1).

Según las consultas, las personas migrantes en condición regular o irregular que trabajan en Costa Rica generalmente piensan que no pueden denunciar a sus patronos porque no cuentan con un documento de contrato firmado, pero no saben que el Código de Trabajo reconoce los contratos verbales y que no es necesario este documento para exigir sus derechos irrenunciables como trabajador (Liberia1).

La falta de información ocasiona que estas personas consideren un riesgo para su condición migratoria acercarse a la institucionalidad judicial, pues temen que sean identificadas y deportadas. Es parte de una percepción de desconfianza hacia cualquier institución pública, no solamente el Poder Judicial.

Las personas migrantes que sí logran subsanar estas barreras se presentan en las oficinas judiciales a pedir en ocasiones algunas cosas que pueden no competir al Poder Judicial. En La Cruz señalaron que una buena práctica es involucrar a la municipalidad, idealmente que tenga una oficina para personas migrantes que permita mediar en este sentido.

### Dificultades por las distancias geográficas

En ocasiones, el contexto geográfico impide el acceso a los servicios del Poder Judicial y la asistencia a audiencias, sobre todo en el área rural, donde no sólo existen largas distancias y caminos en malas condiciones, sino que además se agravan por los pocos servicios

de transporte público en esas zonas. Este obstáculo es válido para toda la población, pero tiene aún más repercusiones en personas migrantes que cuentan con pocos recursos para cubrir transportes, no tienen redes sociales de apoyo y desconocen las particularidades de las zonas. En particular, para el caso de las mujeres se registró en una encuesta que muy pocas oficinas de servicios públicos que requieren se encuentran ubicadas en las zonas de paso (recuadro 6.3).

Por ejemplo, en el juzgado de contravenciones y laboral de Tarrazú comentaron que los trabajadores en condición migrante en fincas de café solo cuentan con el transporte de los patronos para poder salir de la finca en días y horarios específicos, usualmente los fines de semana, cuando las oficinas judiciales se encuentran cerradas. Las fincas cafetaleras pueden estar a dos o tres horas de camino en automóvil, usualmente en carreteras de lastre y de difícil accesibilidad. Pese a este hecho, reconocieron que no se hacen visitas itinerantes a las zonas donde viven los migrantes estacionales. Tenían proyectado a futuro una coordinación con el Inamu para realizar consultorios jurídicos itinerantes para mujeres (Entrevista Tarrazú2).

En Upala se mencionó que hay comunidades y fincas piñeras que están geográficamente más cerca de Liberia y que existen servicios de buses más constante hacia Liberia; y, sin embargo, las personas son obligadas a interponer sus casos en Upala, porque les toca ahí según la distribución territorial del Poder Judicial (Entrevista Upala1). Lo mismo sucede en Tarrazú ya que a las personas se les facilitaría más ir a las oficinas judiciales de Cartago o a Pérez Zeledón.

Únicamente en casos de violencia doméstica grave, la jueza encargada de Upala se desplaza a las zonas del hecho; pero no se cuenta con programas de visitas o juzgados itinerantes para las comunidades alejadas (Entrevista Upala1). La Defensa Pública hace ferias y asiste a fincas alejadas, pero después el juicio es en La Cruz “¿y cómo los traigo al juicio? Todos los servicios deberían ir, hacer inspección, embargo de bienes, la persona juzgadora hacer la audiencia en el sitio, como sí ocurre en la materia agraria” (Liberia1).

Las diferentes entidades dentro del Poder Judicial cuentan con una distribución diferente. No todas las oficinas brindan todos los servicios. Por ejemplo, el territorio de Osa es cubierto por la Fiscalía de Pérez Zeledón, aunque en Corredores también hay una Fiscalía. La zona sur del país que incluye Osa, Golfito,

<sup>8</sup> Los talleres de consulta se realizaron el 30 de julio de 2024 en el Poder Judicial, el 22 de octubre en la Defensoría de los Habitantes y el 8 de noviembre en modalidad virtual.

<sup>9</sup> Las citas en esta sección se establecen de esta forma, con el objetivo de resguardar la privacidad de las personas participantes en los talleres o entrevistadas. Se identifican solamente con un número, asociado al sitio de la entrevista o talleres.

Corredores y Coto Brus tiene un desbalance entre la cantidad de oficinas, la presencia de servicios y el territorio y población que alcanza.

### Barreras derivadas de la vulnerabilidad socioeconómica y la discriminación hacia la población migrante y refugiada

La población migrante y refugiada presenta múltiples condiciones de vulnerabilidad, más allá de su condición migratoria. La vulnerabilidad socioeconómica les impide asistir a los despachos y cumplir con las audiencias y puede constituirse en la principal barrera para acceder a la justicia. En esta población existe gran diversidad de grupos, algunos con más vulnerabilidades particulares, como menores de edad y personas adultas mayores.

En el tema de los costos, la pobreza que caracteriza a buena parte de la población migrante les impide pagar no sólo los honorarios de una persona profesional del derecho, sino también el traslado, alimentación y el sostén durante los procesos. También se necesitan documentos, fotocopias, pagar timbres y honorarios establecidos por ley; que son inalcanzables para las personas migrantes o refugiadas, aun cuando la justicia es gratuita. En la Contraloría de Servicios del Poder Judicial se han recibido casos de personas migrantes que no pueden continuar su proceso porque no tienen dinero para cubrir los traslados u otros gastos (San José<sup>1</sup>), aunque no son casos muy frecuentes.

“Las señoras que denuncian violencia doméstica no tienen una red de apoyo institucional. Si el agresor se envía a la cárcel, se quedan sin la persona proveedora para ella y sus hijos, y ahí el Poder Judicial no puede hacer mucho. El IMAS, Pani, Ministerio de Trabajo o CCSS tendrían que darles atención para que puedan romper esos círculos de violencia, pero no ocurre con las personas migrantes” (Pavas<sup>1</sup>). Por otro lado, “las personas no llegan a la Defensa Pública, aunque sea gratuita, porque a veces su salario es de 20 mil colones por quincena, entonces no tienen medios para gastar en pasajes de bus y dirigirse a plantear una demanda” (Tarrazú<sup>2</sup>).

La población migrante que trabaja en el país está conformada mayoritariamente por nicaragüenses, cuyos principales derechos irrespetados son los laborales. Según el *Informe Estado de la Nación*, 1 de cada 3 personas trabajadoras no reciben el salario mínimo de ley; entre los grupos más afectados se encuentran las personas migrantes, trabajadores del sector construcción, agrícola y comercio (PEN, 2013). Representan también el grupo al cual se le incumplen mayormente sus garantías laborales; agregando el comercio, son esas cuatro ocupaciones las que concentran el 60% de

### ▮ Recuadro 6.3

#### Barreras de acceso para mujeres migrantes y refugiadas sobrevivientes de violencia de género en Costa Rica

El análisis de acceso a la justicia implica todos los procesos críticos cuando una persona migrante o refugiada sufre la violación de sus derechos. Es el caso de la atención inmediata y multidimensional que requieren las mujeres víctimas de violencia de género. El informe SAFE del Banco Mundial (2024) revela que el 41% de las mujeres en tránsito por Centroamérica ha presenciado o conocido casos de violencia de género. Al llegar a Costa Rica, el 35% reportó conocer casos de violencia psicológica, el 20% de violencia física y el 17% de violencia sexual durante el trayecto. El 73% de ellas expresaban la necesidad de contar con servicios de apoyo psicológico, 69% con servicios de protección y el 39% de asesoría legal, pero la mayoría enfrentan barreras físicas, legales, institucionales y sociales para acceder a los prestadores de estos servicios, que incluyen oficinas gubernamentales -incluyendo el Poder Judicial- policía, servicios religiosos, ONG locales, centros médicos, puntos fronterizos en donde se presta algún servicio y otros.

En cuanto a barreras físicas, solo el 26% de los centros de atención a sobrevivientes en el país está a menos de un kilómetro de las principales rutas migratorias, por debajo del promedio regional de 39% en Centroamérica. Respecto a barreras jurídicas, el 64% señaló que carece de claridad o información suficiente sobre sus derechos y las opciones legales a su disposición. Quienes viajan con menores necesitan documentos para transitar y acceder a servicios, pero a menudo los pierden, les son robados o se destruyen en el camino. A nivel institucional, la falta de coordinación entre autoridades, ONG y organismos humanitarios dificulta los procesos. Una muestra de ello es que el 62% de las entrevistadas reportó acudir varias veces al prestador de servicios para recibir apoyo, y el 55% encontraba la información confusa. Respecto a las barreras sociales, el 65% teme ser culpada o juzgada y el 64% señala discriminación por su condición migratoria.

El informe recomienda fortalecer iniciativas como los Puntos Violeta en zonas fronterizas, para mejorar el acceso a la justicia de mujeres en movilidad, brindándoles orientación y apoyo especializado. Además, sugiere ampliar el alcance de los servicios de protección y apoyo psicosocial, asesoría legal, mejorar las condiciones en albergues (incluyendo servicios de cuidado), habilitar unidades móviles de servicio e información en puntos de trasbordo, pernocta o permanencia, y fortalecer los protocolos y sistemas de referencia de casos transfronterizos. Estas recomendaciones fueron elaboradas a través de un proceso consultivo con prestadores de servicio, organizaciones comunitarias, academia e instituciones del sector público.

Fuente: Lévano y Muñoz, 2025, con base en Banco Mundial, 2024.

personas trabajadoras sin ningún tipo de protección de la seguridad social. Valga reseñar que el 58% de migrantes laboran en esas cuatro actividades; las trabajadoras domésticas, por su parte, triplican el promedio de incumplimiento nacional de sus garantías laborales, según este mismo *Informe* (Hidalgo, 2016).

“Se han identificado situaciones de esclavitud moderna en fincas alejadas en la frontera norte, mayoritariamente involucran trabajadores nicaragüenses. En las zafras las condiciones son inhumanas. Algunos ingenios no tienen inspección por años, o ya saben cuándo llegan. Les pasa a nacionales, imagínese a los migrantes” (Liberia1).

“El Ministerio de Trabajo hace inspecciones laborales, pero es un órgano político. Hace prevenciones para que pague salario mínimo, hace reinspección años después y sigue sin cumplir. Se condena a una multa al patrono. Para llegar a la multa pueden pasar dos años y esa persona trabajadora sigue sin recibir el salario mínimo” (Liberia1).

“En un caso, un joven trabajador tuvo un accidente grave en una finca y se le negó el seguro de riesgos del trabajo, además el patrono lo amenazó con el despido si interponía la denuncia. Pese a ello el joven denunció, pero en el proceso concilió con el patrono un pago. La mayoría de estos trabajadores son el único ingreso de la familia, necesitan generar y toleran más agresiones” (Liberia1).

Un obstáculo económico concreto es que a las personas involucradas en procesos judiciales que se les otorga una residencia para concluir el caso (artículo n° 72 de la Ley General de Migración y Extranjería), a la vez se les exige el pago de la residencia. “Para los nicaragüenses pueden ser cuarenta dólares cada cierto tiempo, es un monto impagable” (Taller de consulta1, 2024).

Algunas organizaciones señalaron que han solicitado este permiso de residencia basados en el artículo 72 y el juez se los niega. Lo más frecuente es que este artículo se aplique al denunciado, cuando el ofensor está en prisión preventiva, pero no a la víctima (Taller de consulta1, 2024).

Enmarcada en este contexto nacional discriminatorio, existe también una barrera cultural que a veces se ignora en relación con las personas indígenas que son trabajadoras estacionales, pues no tienen el concepto de justicia convencional, sino que manejan su propia justicia consuetudinaria; por ejemplo, no tienen la visión de patrón-trabajador, trabajan sin contratos, por día. No son proclives a denunciar, producto de una historia de rechazo a la institucionalidad por la desconfianza. “En este caso, como Defensa Pública asesoramos para que concilien con los patronos, y que no queden amarrados a juicio de años. Ellos no se que-

dan aquí, pasan la frontera o se trasladan a otros lugares de fuentes de trabajo estacionales” (Corredores3). Existen factores asociados a empresas, patronos y otros actores de importancia que inciden sobre la voluntad de esta población para acercarse a los servicios de justicia. Es común, además, que aún aquellos que pongan la demanda terminen en conciliación para evitar el demorado plazo que tomaría una resolución y evitar mayores represalias (Taller de consulta1, 2024).

En la zona de Papagayo (Guanacaste) hay una importante cantidad de nicaragüenses trabajando en el sector construcción. Son trabajadores que están sin permisos, en un estatus irregular y tienen mucho temor a denunciar, aunque tendrían muchos motivos para hacerlo porque se violentan sus derechos laborales como salario mínimo, seguro u horarios (Liberia1).

Por la zona de La Cruz también se contratan personas migrantes para labores agrícolas. Hay contratistas nicaragüenses que se encargan de traer grupos desde ese país, son intermediarios que utilizan las empresas grandes para no tener la responsabilidad directa de los trabajadores. Cuando denuncian alguna irregularidad es porque es muy grave, usualmente no tienen ni el nombre completo del intermediario que los contrató (Liberia1).

En los talleres de consulta se hizo mención a la población migrante que se encuentra en conflicto con la ley o incluso ya está cumpliendo penas de prisión. Aunque el sistema penitenciario no está incluido como objeto de esta investigación, las condiciones desfavorables que se han mencionado se agravan cuando se trata de personas migrantes irregulares y sancionadas penalmente. En una investigación realizada sobre la población de jóvenes migrantes recluidos en el sistema de justicia penal juvenil, se constató que la situación migratoria resulta un obstáculo para ingresar a oportunidades de educación, empleo y, en general, lograr una reinserción tanto de los menores de edad, como de aquellos que cumplen la mayoría de edad y terminan de cumplir su sentencia pero son liberados en un país desconocido para el que no tienen documentos (Vargas y Pacheco, 2023).

La falta de identidad formal y títulos impide el acceso a empleos dignos y a programas de formación laboral, como los del INA. Aunque algunos pueden recibir un documento de identidad restringido, este señala su situación penal, lo que limita aún más sus oportunidades laborales y aumenta el riesgo de deportación. Además, la falta de ingresos dificulta el pago del Dimex, cuyo costo es anual. Tampoco reciben asistencia social del IMAS, que no cuentan con subsidios para necesidades concretas e inmediatas de esta población (Vargas y Pacheco, 2023).

En los talleres de consulta se comentó que la organización de la comunidad constituye un factor muy positivo. En Upala identificaron actores locales clave que tienen incidencia en la demanda de servicios de justicia y la población está involucrada (Taller de consulta2).

### Dificultades por falta de asesoría jurídica

La población migrante y refugiada necesita asesoría jurídica para acceder a los servicios de administración de justicia, debido a su posible desconocimiento de la normativa y procedimientos. Es natural que no tengan familiaridad con las oficinas, menos aún saber dónde y cómo presentar una demanda de manera correcta, cuando han sufrido alguna violación de sus derechos. La imposibilidad material de contratar un abogado privado les deja en una situación muy desventajosa frente a los procesos judiciales.

La Defensa Pública garantiza un debido proceso y defensa legal para las personas imputadas en la materia penal y penal juvenil, y en algunas pocas materias brinda patrocinio legal a las personas a las cuales se les ha irrespetado derechos en temas laborales, pensiones alimentarias, personas indígenas y agrario. Pero quedan materias desatendidas por la Defensa Pública para las personas migrantes y refugiadas, que necesitan acompañamiento técnico urgente. Por ejemplo, durante el taller de consulta se mencionó que esta población sufre discriminación y abusos por parte de los arrendatarios de vivienda, por contratos de alquiler en situación desventajosa. Otros procedimientos, como los asuntos de familia, cuando se resuelven asuntos de patria-potestad de los hijos o hijas, o en el contencioso administrativo donde podrían demandar a la DGME, requieren una representación legal.

En el juzgado de contravenciones y laboral Tarrazú, por dar un ejemplo, la persona encargada de la Defensa Pública Laboral solo visita esta oficina los miércoles de cada mes, mientras que la de pensiones alimentarias solo de lunes a viernes. Una situación similar se expuso en La Cruz y Upala, pues no hay defensores o defensoras siempre para todas las especialidades.

En los talleres se mencionó que algunas respuestas de la DGME tienen errores graves y serían susceptibles de una demanda en la jurisdicción contencioso-administrativa, pero ahí la Defensa Pública no puede asistir a las personas migrantes. El desconocimiento de esta materia y el requisito de tener un abogado o abogada son desincentivos que impactan el acceso. Tampoco tienen acompañamiento legal para sus procesos de regularización administrativos, excepto las ONGs, que cuentan con pocos recursos (Taller de consulta2).

Las contralorías de servicio y los facilitadores ju-

diciales constituyen otras formas de recibir alguna orientación. De las oficinas visitadas, solamente en Corredores y Limón se cuenta con una oficina de Contraloría de Servicios. El resto dependen de otras sedes cercanas; por ejemplo, en Upala dijeron que cuando es necesario los remiten a la contraloría de San Carlos, mientras que en Tarrazú tendrían que acudir a la sede de Cartago.

El servicio de facilitadores judiciales se encontró en La Cruz, Upala y Limón. Sin embargo, las personas entrevistadas señalaron que ellas no tenían contacto directo con las personas facilitadoras, ni habían llevado casos concretos en los cuales alguna de ellas interviniera; por lo tanto, desconocían si atendían a población migrante. En La Cruz señalaron que cuentan con aproximadamente 22 personas como facilitadoras judiciales activas, pero solo la mitad llega a las capacitaciones o a reuniones.

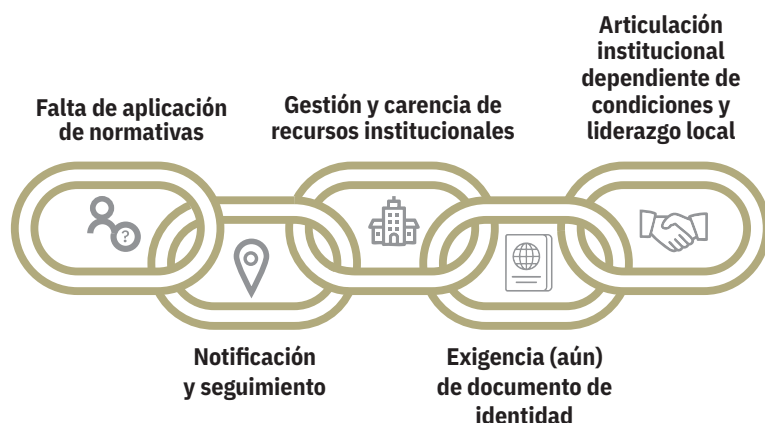
Ante la carencia de asistencia legal a lo interno del Poder Judicial, las organizaciones de la sociedad civil cumplen un papel muy relevante para la atención de las necesidades jurídicas de la población migrante o refugiada. Aún con limitaciones de recursos, estas organizaciones especializadas se esfuerzan por atender temas de requisitos migratorios, recursos de amparo o habeas corpus, conflictos laborales, de familia, entre muchos otros. Entre estas sobresalen el Servicio Jesuita, Asociación Nacional para la Defensa de los Derechos de los Migrantes y Refugiados (Anaddir), Fundación Centro de Derechos Sociales del Inmigrante (Cenderos), entre otros. En La Cruz mencionaron que también se apoyan con otras agencias como HIAS y el Servicio Jesuita (LaCruz1) que tiene asesorías jurídicas gratuitas. Así mismo, el papel de los consultorios legales y las clínicas jurídicas también tiene un enorme potencial. Tal es el caso de la Clínica de Litigio Estratégico en Protección de la Persona Refugiada y Migrante Vulnerable (ED-3426), una iniciativa de Acción Social de la Universidad de Costa Rica. Se ha especializado en brindar asesoría legal para las solicitudes de refugio ante la DGME (Villalobos, 2023).

### Factores internos que dificultan el acceso a la justicia

Las personas consultadas en los talleres y entrevistas mencionaron una serie de situaciones internas del Poder Judicial que podrían estar obstaculizando el acceso a la justicia en la población migrante o refugiada. Estos desafíos provienen de distintas oficinas del conglomerado judicial, cuyas actuaciones generan algunas barreras que pueden referirse a actuaciones administrativas o jurisdiccionales, así como a limitaciones presupuestarias, de personal o infraestructura (diagrama 6.3).

### ► Diagrama 6.3

#### Factores internos que dificultan el acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de las consultas y entrevistas realizadas a juzgados sobre personas migrantes y refugiadas.

### ► Gráfico 6.6

#### Distribución de inconformidades interpuestas ante la Contraloría de Servicios del Poder Judicial por personas migrantes, según materia judicial. 2023-2024 (porcentajes)



a/ NA: no se indica la materia judicial.

Fuente: Poder Judicial, 2025c.

La Contraloría de Servicios del Poder Judicial muestra en sus datos históricos un total de 85 gestiones atendidas a la población migrante en los años 2023 y 2024 (Poder Judicial, 2025b). Es una cantidad muy baja comparada con el promedio anual de gestiones 8.487 que recibió esta oficina en los años 2021 al 2023. Sin embargo, dada la carencia de estadísticas

desagregadas en los servicios jurisdiccionales, estas inconformidades pueden ser un indicador aproximado de cuáles servicios presentan más dificultades para esta población (gráfico 6.6).

#### Falta de aplicación de normativa y circulares

Las regulaciones administrativas y procesales que se han creado en el país, y específicamente en el Poder Judicial, buscan garantizar que la población migrante y refugiada pueda acceder al sistema de administración de justicia, sin obstáculos que se lo impidan por sus condiciones sociales diferenciadas.

En los talleres de consulta realizados se reconoció que los obstáculos de acceso a la justicia no son por falta de normativa. El ordenamiento jurídico está bien alineado con las Reglas de Brasilia, que son el referente principal. La problemática más bien pasa por una necesidad de articulación y un esfuerzo mayor de recursos del Estado (Taller de consulta<sup>2</sup>). En estos espacios de consulta hubo una llamada a la autocrítica del trabajo de la Subcomisión, pues lo que se ha desarrollado hasta ahora ha sido limitado. “Lo que más se visibiliza son los eventos, hay fotos en redes sociales y refrigerio, pero el problema no se disminuye” (Ibid).

Uno de los hallazgos de la consulta es que el personal que atiende población migrante y refugiada no conoce la normativa producida por el Poder Judicial para esta materia. Pocas personas consultadas en los despachos mencionaron la Política Institucional de Acceso a la Justicia para las personas migrantes o refugiadas, ni los lineamientos específicos en materia laboral o la circular emitida en 2024 para niñez no acompañada, por ejemplo. “Con sinceridad la política no la conozco, la que tengo a mano que me llegó un *brochure* es la de lineamientos para atender a niñez migrante no acompañada” (Limón<sup>1</sup>). Otra persona señaló: “tuve que hacer una búsqueda en mi correo electrónico para refrescar la memoria de lo que nos han enviado sobre este tema, y así poder atender su entrevista. Son muchos correos con las palabras migrantes y refugio” (Tarrazú<sup>3</sup>).

Los y las participantes de los talleres de consulta se refirieron en varias ocasiones a la necesidad de capacitar al personal del OIJ, pues funcionan muchas veces como la puerta de entrada del sistema. Las personas usuarias migrantes, especialmente irregulares, han comentado a algunas ONGs que en el OIJ se centran más en preguntas sobre su condición migratoria que sobre el mismo hecho o ilícito denunciado. “Más que decir que ellos no son los competentes, deberían tener la capacidad de dirigir esa persona a la instancia apropiada. No es solo rechazar y darles un folleto que no van a comprender” (Taller de consulta<sup>1</sup>).

Se discutió la necesidad de clarificar el fenómeno migratorio en sus diferentes expresiones, diferenciando claramente entre personas migrantes, personas refugiadas, personas apátridas y personas en riesgo de apatridia con una mirada interseccional para garantizar una protección adecuada. Asimismo, afinar este abordaje para las personas en movilidad que no están optando por una categoría migratoria.

Las Reglas de Brasilia en su primera edición definen estas poblaciones y aclaran su condición de vulnerabilidad. Por su parte, la PIMR protege a todas las personas, independientemente de su condición migratoria, aunque se requiere una mayor especificidad al abordar las necesidades y vulnerabilidades de cada grupo.

En los despachos visitados existe una noción diversa, a veces confusa, de la condición de población migrante en los diversos territorios. En varios casos se asimilaba la población migrante o refugiada con población indígena. En otra ocasión se mencionó a los turistas. Las diferentes categorías de población en movilidad no se logran diferenciar, como se aprecia en frases como:

- “Atendemos panameños, pero no son migrantes, vienen a trabajar” (Corredores1).
- “Tenemos una comunidad indígena Ngöbe pero no se identifican como migrantes” (Corredores, 1).
- “Tenemos muchos casos de indocumentados, pero sí viven aquí, por ejemplo una pareja que mató a su bebé, ninguno de los dos tenían identificación, pero aún así fueron condenados” (Pavas1).
- “Cuando son turistas se les brindan facilidades como el anticipo de prueba, o poder declarar virtualmente, porque sabemos que se van” (La Cruz1).

En las entrevistas realizadas, la norma que se conocía más fue la de validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes o refugiadas, según la cual no es requisito presentar una identificación para interactuar con el Poder Judicial. Solamente en dos de los despachos se reconoció que siempre se solicitaba el documento de identidad, sin excepción (Tarrazú2, LaCruz1), aun cuando contradice la normativa relacionada, como se verá adelante.

Por el contrario, la norma menos conocida fue el artículo 72 de la Ley General de Migración y Extranjería, el cual permite que las personas que tienen procesos judiciales pendientes puedan permanecer en el territorio nacional mientras se resuelve su caso, a pe-

tición del juez o jueza a cargo. En Pavas se aplicó para un libanés-estadounidense, y fue un caso excepcional, porque cuando están en procesos penales lo más probable es que se solicite prisión preventiva para que no se den a la fuga (Pavas1).

Una persona entrevistada recordó que antes de cualquier normativa institucional se encuentran las leyes generales. Le parece que más allá del conocimiento de los distintos instrumentos, lo que hace falta es la cultura de aplicación de la ley, porque ni siquiera se están garantizando los derechos laborales irrenunciables reconocidos hace casi ochenta años, entonces se preguntaba “¿cómo llamar a cumplir directrices específicas cuando en la zona el Código de Trabajo no se aplica?” (Liberia1).

Una pregunta que se realizó en esta consulta pretendía conocer si las personas identifican un punto focal en la institución responsable de esta temática. Hubo una respuesta dividida entre el personal que señalaba desconocer quién o qué oficina lideraba el tema, y otra parte que sí identificó a Conamaj, la Contraloría de Servicios, la coordinación del despacho o la Corte como los encargados principales. Aunque, en general, las personas tienen poco claro con quién consultar las dudas que se presenten en la cotidianeidad por la aplicación de estas normas.

En una de las entrevistas se señaló que en el Poder Judicial no se conocen las necesidades de las personas migrantes y refugiadas: ¿en qué áreas y en qué momentos el acceso a la justicia les resultaría más relevante? Esta desconexión con las necesidades reales no permite diseñar los apoyos que requieren en concreto. Tampoco se puede valorar si la normativa y esfuerzos de la administración de la justicia responden a estas necesidades (Corredores1).

Por otro lado, durante las entrevistas hubo varias llamadas de atención a la fragmentación de poblaciones vulnerables que ha promovido el Poder Judicial. Hay más de una docena de grupos en condición de vulnerabilidad, que cuentan con medidas específicas de protección. “¿Si todas las personas son prioritarias entonces en la práctica nadie es prioritario? ¿Sería mejor promover una cultura de calidad en el servicio, buen trato y atención digna a todas las personas, sin distinción?” (San José1).

“Los expedientes que tienen marcas de prioridad son menores de edad, adultos mayores e indígenas, lo que implica que pasan a los primeros lugares de atención, ya solo esto nos satura. Si se incluyen más personas con prioridad entonces muchos expedientes tendrían marca y en la práctica la atención se diluye; ¿cómo se priorizaría entre un adulto mayor o un migrante?” (Upala1).

Las organizaciones de sociedad civil comentaron que en los casos judiciales en que asesoran a personas migrantes y refugiadas, son ellos quienes deben mencionar los derechos humanos, el marco convencional y la normativa del Poder Judicial, para que todos los actores involucrados las conozcan. También las personas consultadas señalaron como posibles causas de este desconocimiento de las normativas que muchas de ellas fueron aprobadas hace muchos años, por lo cual el personal de reciente ingreso no las conoce. Se mencionó que la alta rotación en las oficinas dificulta la socialización de la información y la capacitación.

Además, se señaló que la Subcomisión de Acceso a la Justicia para personas migrantes y refugiadas, o Conamaj como su secretaria técnica, no tienen competencias para obligar o fiscalizar el cumplimiento de las políticas por parte de las personas funcionarias judiciales. Esta tarea le corresponde al Consejo Superior, apoyado en la Dirección de Planificación que se encarga del seguimiento de políticas.

#### Dificultades por carencia de documentos de identidad

Las personas migrantes y refugiadas pueden ser atendidas en cualquier oficina del Poder Judicial sin necesidad de presentar un documento de identidad válido. En estos casos, la formalidad de este requisito se interpreta como un obstáculo para el derecho de acceso a la justicia de estas poblaciones, tal como se reconoce en diversas convenciones y leyes vigentes en el país (Poder Judicial, 2013).

La gran mayoría de las personas consultadas sabía que el documento no es un requisito indispensable, y que no pueden negarle el acceso al despacho. Sin embargo, se reconoció que en ciertos trámites es muy difícil abrir un expediente sin este documento (especialmente en materia penal). La exigencia de un documento de identidad para personas migrantes se constató en dos de los despachos consultados.

En la Contraloría de Servicios han admitido casos de personas migrantes a las que no les reciben sus documentos porque están vencidos, y es evidente que no pueden solicitar la renovación en sus países; sin embargo, esto es poco frecuente. Las personas migrantes, sobre todo en condición irregular, desconfía de las instituciones, no acude ni a la Contraloría de Servicios (San José1). En la oficina de Upala se mencionó al Acnur, que brinda un carné a las personas en condición de refugio o solicitantes, el cual es de mucha utilidad para presentarlo como identificación en los procedimientos necesarios.

En el juzgado de contravenciones y laboral de Tarrazú se mencionó como dificultad que la carencia de

identificación no les permitía incorporar a la persona demandada en el sistema, no se podía ubicar fácilmente su caso; por ejemplo, para registrar los que tienen orden de apremio por pensiones alimenticias, impedimentos de salida, o en el registro de agresores. Tampoco es posible emitir certificaciones si no se cuenta con documento de identidad, dado que el sistema les pide un número de documento (Tarrazú1). En La Cruz experimentaron una dificultad cuando una persona acusada aseguraba que ella “no es la persona que es”; o bien, cuando alguien no se quiere identificar del todo. “Se puede dar como estrategia de defensa” (Liberia1). En ocasiones, el documento de presentación de una denuncia es utilizado como documento de identidad por estas personas, de algún modo les convierte en sujetos de derecho con una identificación oficial de la recepción del caso en un juzgado (La Cruz3).

Además, aunque inicialmente no se exige, a medida que el proceso va avanzando hacia un juicio o una resolución, se ejerce más presión para que la persona presente un documento de identidad. Si la persona gana el proceso y deben pagarle con un depósito judicial, por ejemplo de pensión alimentaria, el banco le solicitará un documento de identidad para entregarle el dinero. En esos casos, las personas migrantes recurren a terceros para acceder a los depósitos judiciales que ganan en los procesos, con los peligros e inequidades que esto pueda generar (Tarrazú2). Cuando se trata de pensiones e indemnizaciones, la sentencia del Poder Judicial presenta problemas de ejecutoriedad, porque el Banco de Costa Rica solicita un documento de identidad para retirar y depositar el dinero (Pavas1).

Otro caso específico se relaciona con la distribución de prestaciones para personas trabajadoras migrantes fallecidas, pues se le solicita a la familia presentar un documento apostillado para comprobar matrimonio, y hay mucha formalidad que desincentiva el proceso y tarda hasta dos o tres años en resolverse para que se le traslade la pensión al cónyuge sobreviviente. “Uno piensa si los bancos quieren quedarse con el dinero del ROP?”, afirma un participante (Liberia1).

Esto también ocurre con otras partes del proceso, no solo con las víctimas o denunciantes, sino también con los denunciados o imputados y con los testigos. Por ejemplo, se presentan muchas dificultades para recibir una demanda laboral contra un patrono que no está inscrito o no puede ser identificado con el nombre completo por el trabajador que lo denuncia. Eso puede frustrar mucho a la persona que presenta un reclamo (Upala2). En algunos casos, por ejemplo, cuando se requiere la comprobación y calidades de una persona que ya falleció, se solicita colaboración al consulado del país. El juez

tiene la competencia para pedir información (Liberia1). La Fiscalía tiene el deber de comunicarle a la Embajada cuando ciudadanos o ciudadanas de un país están involucrados en un juicio, para conocer si quieren responder por ellos o darles alguna asistencia si están en prisión. Pueden confirmar con la Embajada sus identidades, de hecho hay una circular del Ministerio Público sobre eso (Pavas1).

Esta realidad no debería ser una barrera para el acceso a la justicia; de hecho, se contraponen con el Acuerdo CS 35-2013, que sugiere aplicar otros mecanismos para validar la identidad de las personas migrantes que carecen de un documento de identidad idóneo. Entre estos la declaración jurada de la persona demandante o denunciante, el reconocimiento de la identidad de la persona demandante o denunciante por parte del denunciado o demandado, u otros métodos que los avances técnicos permitan, como la toma de huellas digitales o datos biométricos, entre otros. Además, con el consentimiento previo de la persona demandante o denunciante, se recomienda establecer coordinación y comunicación con las oficinas consulares del país de origen o residencia para obtener un documento idóneo o validar su vigencia o no.

### Dificultades de notificación y seguimiento de casos

La movilidad de las personas migrantes y refugiadas les impide que en los procesos judiciales señalen un domicilio fijo o estable, y ello deriva en un obstáculo para el acceso efectivo a la justicia. El movimiento frecuente de esta población dificulta notificar satisfactoriamente las diligencias de los procesos judiciales. En un proceso penal, especialmente, la ausencia de un domicilio fijo se puede interpretar como falta de arraigo y por ende un mayor riesgo de fuga. Ello conlleva a que la Fiscalía o los jueces y juezas se decidan por la prisión preventiva de una manera discriminatoria, en comparación con otras poblaciones. En Pavas, por ejemplo, durante la entrevista se señaló que a la mayoría de las personas los migrantes con procesos penales se les impone prisión preventiva; por esa razón prácticamente no hacían uso del permiso que se puede solicitar a la DGME para que las personas permanezcan en el país durante todo el proceso.

Esta ausencia de un domicilio fijo se reconoce como una de las principales dificultades en la tarea de notificación, durante los procesos judiciales que involucren personas migrantes o refugiadas. Además de la frecuente movilidad, también se plantea que algunas personas pueden brindar datos falsos por temor a ser deportadas.

Es especialmente difícil cuando la notificación se

debe enviar a una dirección en otro país. Para esto se debe conseguir el apoyo de las fuerzas policiales de esa nación, vía cooperación internacional, lo cual no está siempre garantizado. Además, hay un riesgo para las personas perseguidas en sus países, pues se involucra a las policías o instituciones públicas y con ello se revela información. La tarea de notificar en el extranjero puede demorar meses, que son muy valiosos para esta población vulnerable, en particular si están en tránsito o temporalmente. Estas demoras son desincentivos para abandonar los procesos, pues las personas migrantes y refugiadas que acuden al Poder Judicial no cuentan con recursos para mantener abogados, permanecer en el país, o dar seguimiento a trámites que duren varios años.

En todo este tipo de situaciones, según las personas consultadas se depende mucho de cómo se organice cada despacho. “En la Contraloría de Servicios se les da los números telefónicos a la persona para que nos llame cada vez que pueda para darle noticias, y que no esté viniendo. Algunas personas no tienen celular fijo. También se les indica que puede contactarse con nosotros desde cualquier oficina judicial, en cualquier parte del país vía TEAMS.” (Corredores3). También se señala que “hemos tenido que hacer juicios sin la persona trabajadora porque no se logra localizar. Les roban o pierden el celular, cambian de *chip*, no tienen saldo, o simplemente se van del país. Pero el empleador sí llega, y su defensa llega preparada, puede presentar hasta reclamo de costas y otros recursos como apelaciones” (Liberia1). “Si son contratistas nicaragüenses es casi imposible ubicarlos. Pero también pasa con los finqueros costarricenses” (La Cruz3).

Las personas consultadas mencionaron que los medios virtuales y telefónicos pueden ser muy útiles. Una defensora pública dijo que usaba la red *WhatsApp* con algunas de sus defendidas de violencia doméstica; sin embargo, no es un canal oficial de notificación.

### Estrategias de difusión poco efectivas

Existe una sensación generalizada en el personal consultado sobre la falta de difusión masiva y continua de información sobre este tema. Por otro lado, las organizaciones sociales que participaron en los talleres también afirmaron que las medidas para garantizar el acceso a la justicia no son conocidas entre las personas migrantes y refugiadas. Es decir, no se socializa ni interna ni externamente de una manera efectiva.

Según la Subcomisión de Acceso a la Justicia para personas migrantes y refugiadas, el principal medio por el cual se difunden circulares, comunicados o noticias es el correo masivo del Poder Judicial. Se reconoce -en varias entrevistas realizadas en las oficinas- que este

medio no es efectivo, porque hay saturación de comunicaciones diariamente. De hecho, algunas jefaturas deben hacer reenvíos de ciertos correos electrónicos relevantes con la indicación de que se presente especial atención, de tal forma que la comunicación no se traslape entre el correo masivo (Corredores3, Pavas1). “Prensa y Comunicaciones nos bombardea con correos electrónicos diarios. Como coordinación de despacho yo reenvío los que me parecen más importantes porque aplican a nosotros” (Pavas1).

Uno de los vacíos más significativos que se plantearon en los despachos se relaciona con el artículo 72 de la Ley General de Migración y Extranjería; por tanto su aplicación es muy limitada. El uso de esta norma permite que el juez o la jueza solicite un permiso a la DGME para que una persona extranjera permanezca en el país mientras se realiza su proceso judicial. Sin embargo, fue de las menos conocidas para las personas entrevistadas.

Además de las comunicaciones masivas, las capacitaciones continuas al personal son otra de las maneras de difundir la normativa. Tal como se presentó en la primera sección, se cuenta con varios cursos relacionados con esta materia. La modalidad virtual de capacitaciones fue señalada como poco útil, porque las personas funcionarias no están concentradas en el curso, “no se pone atención siempre, porque está haciendo otras tareas” (Corredores2). La virtualidad puede ser muy conveniente porque no se necesita traslado, ni afecta el servicio, “no tenemos que cerrar la oficina”; sin embargo, depende de la estructura, planteamiento y el aprovechamiento de los cursos (Corredores3).

A las personas de Upala, Corredores o La Cruz les resulta muy difícil trasladarse a San José, por ejemplo a la Escuela Judicial en San Joaquín de Flores (Heredia), para atender una capacitación de un día. Esto implica un día de viaje y, en total, tres días menos en la oficina, con el consecuente rezago de trabajo.

Algunas personas entrevistadas mencionaron que han tomado capacitaciones relacionadas con esta materia que eran dirigidas a los facilitadores judiciales, o capacitaciones impartidas por Naciones Unidas para entidades públicas, no exclusivamente para el Poder Judicial (La Cruz1, Corredores3).

En suma, algunas personas solicitaban que las capacitaciones fueran presenciales, pero en sus propios circuitos. “Es diferente tener la experiencia en vivo” (Corredores2). “Nos llega más el mensaje vía experiencia *in situ*, vía anécdotas e historias” (Tarrazú1). “Necesitamos práctica a través de casos de la vida real, cómo se pueden resolver mejor, cómo lo redacto, que herramientas tengo a mano” (Librería1).

### Dificultades de gestión y recursos

En el plano normativo, el Poder Judicial cuenta con instrumentos para solventar los principales obstáculos que se les presentan a las personas migrantes y refugiadas para ejercer su derecho de acceso a la justicia. Por ejemplo, cuentan con la posibilidad de realizar visitas itinerantes a los lugares donde se encuentran, tienen un fondo económico para viáticos y alimentación y la Defensa Pública gratuita puede atenderles, según su alcance legal.

No obstante, estas medidas positivas de alto impacto son implementadas de manera muy diferenciada según la capacidad institucional en cada zona. Las limitaciones financieras de la institución impiden contar con infraestructura y personal que abarque las necesidades de esta población en movilidad.

Las políticas judiciales tienen un alcance muy amplio, usualmente no se aprueban en la Corte Plena con la asignación de recursos necesarios, por lo que su implementación está condicionada a la prioridad presupuestaria que se le asigne, seguida por el liderazgo y capacidad de influencia de las personas magistradas a cargo (PEN, 2022).

En uno de los talleres se planteó que “es una debilidad institucional darle trazabilidad y evaluar el impacto de las políticas judiciales. Se trata de difundir en circulares, directrices, manuales, pero parece que el personal técnico no recibe esta información. Las jefaturas no llevan un control sobre quiénes han recibido capacitación y para qué temas” (San José1).

En la Defensa Pública, aunque no se reconoce las personas migrantes y refugiadas como parte de las poblaciones vulnerables a las cuales se brinda patrocinio legal gratuito, sí se atienden cuando encajan en las otras materias que les compete (penal, penal juvenil, laboral, violencia doméstica, agrario o indígena). Sin embargo, la entidad está sobrepasada de trabajo, sus recursos y plazas crecen muy escasamente, por lo cual tienen limitaciones para brindar asistencia jurídica a esta población y muestran una presencia desigual en el territorio.

Las limitaciones de recursos judiciales pueden ser de tipo logístico o de infraestructura. Por ejemplo, en los despachos visitados no se logra cumplir con la obligación legal de atender a los niños, niñas y adolescentes en espacios distintos y personalizados. En el juzgado mixto de Upala, por ejemplo, no tenían una sala de juicio, por lo que las audiencias se atendían en la misma oficina de la judicatura, con los riesgos que ello puede generar para las partes involucradas.

Además, no se cuenta siempre con las condiciones para realizar audiencias en los territorios (fuera del despacho). Aunque la Defensa Pública o las Contralorías de Servicios tienden más a realizar visitas, ni judicatura

ni la Fiscalía lo hacen, por lo cual el proceso judicial se debe realizar siempre en las oficinas. Por ejemplo, en Tarrazú la Defensa Pública visita ocasionalmente los territorios indígenas. Esto genera más confianza con esta población (Tarrazú2). Pero ni la Fiscalía ni los jueces o juezas “salen de los despachos”, entonces el proceso se sigue concentrando donde estén las oficinas (Corredores1). De una forma similar, en Corredores la Defensa Pública hace visitas, con muchas limitaciones. “Es una lucha constante mantener las visitas a los territorios, por el tema de recursos, autos, gasolina, materiales impresos, y que los demás colegas se organicen para ir juntos” (Corredores3).

También, las limitaciones pueden deberse a una gestión que no toma en cuenta de manera adecuada las necesidades de la población migrante o refugiada. En ningún despacho se cuenta con horarios escalonados ni diferenciados para atender a población que no puede asistir en jornadas laborales. Algunas oficinas incluso cierran en hora de almuerzo, cuando podría ser un momento de oportunidad para personas que trabajen cerca (Upala1). En ese sentido, la Contraloría de Servicios está diseñando un nuevo modelo de atención que propone un horario flexible, adecuado al contexto y la prestación de servicios de los despachos. Esto se planteó porque en las encuestas de servicio han identificado que el horario puede ser un obstáculo de acceso al Poder Judicial (San José1).

En el mismo tema de la gestión, sí se constató que se disponen de traductores de manera ágil, por medio de una lista de elegibles para muchos idiomas. No se tiene personal de planta, pero se puede incluso nombrar un intérprete por inopia, que esté más cerca de cada oficina. Se señaló en las consultas que estos servicios se necesitan de manera muy esporádica, pues afirma el personal entrevistado que la mayoría de las personas migrantes o refugiadas son de habla hispana. Pero cuando se da, este servicio es costeado por completo por el Poder Judicial, excepto en la materia civil que sí tienen que pagar las partes actoras del proceso.

En Pavas se han tenido que buscar traductores para mandarín, inglés, francés, misquito, entre otros. No existe un personal fijo para esto, pero la Corte los busca según la demanda. Se conoce que en la fiscalía de Alajuela han tenido que traducir muchos idiomas, porque atienden la zona del aeropuerto internacional (Pavas1). En algunas zonas se utilizan regularmente intérpretes para lescó, bribri, maleku, por mencionar algunos, por ejemplo donde hay diversas poblaciones cerca -Guatuso- (Upala2). En Tarrazú se contaba con el apoyo *ad honorem* de un líder indígena que ayudaba a traducir en casos que involucraban personas de su comunidad.

Los peritajes culturales en procesos judiciales se utilizan muy poco. La ley 9593 de Acceso a la Justicia para Pueblos indígenas ha significado un cambio en cuanto al acceso a viáticos, intérpretes, peritajes, y da argumentos y posibilidades de recursos para esta población, pero no es el caso para personas migrantes o refugiadas (Corredores3).

### Falta de registros estadísticos

La PIMR establece como una de sus líneas de acción que “la Sección de Estadística del Departamento de Planificación de la institución incorporará nuevos indicadores relacionados con la participación de personas migrantes o refugiadas con enfoque de género, dentro de los distintos procesos administrativos y judiciales. Lo anterior determinará áreas prioritarias para perfilar servicios adecuados y establecer las necesidades concretas de estas poblaciones en esta materia y propiciar insumos pertinentes para la elaboración de materiales especializados para la atención de esta población, capacitación y asignación y distribución presupuestaria” (Poder Judicial, 2011b).

No obstante, los sistemas institucionales no están adaptados para registrar una condición migratoria. Lo más cercano sería utilizar la opción “Sin documento”, o bien escoger el país de procedencia de la persona; ninguna de las dos opciones implica estrictamente poder identificar a una persona migrante. La tramitación entonces no tiene una forma de trazabilidad en el sistema de gestión y recae en la práctica de cada despacho.

En la Contraloría de Servicios cuentan en el sistema con una pestaña para indicar si la persona atendida tiene alguna condición de vulnerabilidad, en las cuales se incluye persona migrante o refugiada (Corredores3). El sistema de escritorio virtual permite, a su vez, una trazabilidad para casos de población indígena. Este identificador le permite al despacho llevar un control administrativo especial para estos procesos (Tarrazú2).

### Falta de trabajo interinstitucional

Las problemáticas que sufre la población migrante y refugiada son muy diversas, y sobrepasan la capacidad y mandato del Poder Judicial en temas de mucho peso en las condiciones de vida, trabajo, salud y seguridad de estas personas. Es por esa razón que se necesita de un abordaje interinstitucional, como sucede con otras poblaciones vulnerables, que brinde una respuesta más efectiva, utilizando para ello la conjunción de recursos estatales de la mejor manera y con un abordaje integrado. En el proceso de consulta se identificó que dicha articulación con otras instituciones depen-

de de las condiciones en cada zona y el liderazgo que exista en esta materia a lo interno de las instituciones.

La temática de violencia de género es la que se posiciona como más dinámica en este tipo de trabajo conjunto. En el juzgado de contravenciones y laboral de Tarrazú mencionaron que en la zona cuentan con una Red de Violencia Doméstica que es muy activa, incluye al Inamu, Conapdis, Conapam, Fuerza Pública y Poder Judicial, entre muchas otras entidades. También identificaron comisiones en materia de salud, pero se desconoce si estas plataformas de trabajo interinstitucional abordan en específico la población migrante y refugiada (Tarrazú 1 y 2). Igualmente, en Corredores mencionaron que el juzgado tenía un programa conjunto con el Inamu para el tema de violencia contra las mujeres, pero se discontinuó. Aquí tienen coordinación con el Acnur y la OIM cuando se requiere algún apoyo en la frontera norte. También reconocieron que han recibido capacitación sobre el tema de refugio, brindada por el Acnur. Ello pone de manifiesto que las alianzas interinstitucionales son muy útiles para una diversidad de tareas, como es la actualización de conocimiento del personal.

La Defensa Pública de Corredores participa en varios grupos de la comunidad. Tienen acceso directo con puntos de contacto en la Dirección General de Migración y Extranjería, CCSS, Registro Civil y el IMAS, por la pobreza extrema de usuarios (Corredores3). En Upala se citó la organización Senderos, que constituye una red de apoyo y tienen un albergue en la zona, donde las personas migrantes puedes esperar mientras logran una respuesta por parte de la institucionalidad (Upala1).

En suma, aunque hay importantes ejemplos, no predomina una situación en que el acceso a la justicia de la población migrante y refugiada se enmarque en esfuerzos interinstitucionales, con abordaje integrado y, especialmente, con capacidad de atención específica a esta población.

### Percepción mixta sobre cumplimiento de los estándares internacionales

Para terminar con este vistazo a los resultados de las consultas, se indagó la percepción en torno a cómo se posiciona el país respecto a parámetros establecidos por los organismos internacionales en esta materia. En 2022, la OIM publicó una actualización de los estándares de la OIM de acceso a la justicia para población migrante. Como complemento, en 2023 la ACNUDH 2023 publicó “Principios y directrices, apoyados por orientaciones prácticas, sobre la protección de los derechos humanos de personas migrantes en situación de vulnerabilidad”. En resumen, los están-

dares internacionales actualizados pueden resumirse en siete grandes principios:

- Son tratadas en igualdad de condiciones las personas migrantes que los nacionales.
- Protección de datos para no ser deportadas, perseguidas.
- Acceso a la información de los procedimientos incluso al ingreso en la frontera.
- Acceso a la debida defensa.
- Protección especial para niños y mujeres, especialmente niñez no acompañada.
- Acceso a un debido proceso y una resolución oportuna.
- Acceso para personas trabajadoras migrantes estacionales.

Como parte del proceso de consulta, se indagó durante las entrevistas sobre la autopercepción de las personas que laboran en el Poder Judicial, cuando se trata de su valoración en cuanto al cumplimiento por dicho Poder de los principios rectores en materia de acceso a la justicia para población migrante y refugiada. Este insumo cualitativo tuvo el objetivo de determinar si alguno de estos derechos presentaba alguna dificultad mayor.

En síntesis, el personal judicial coincide en una valoración mayoritariamente positiva de la aplicación de los estándares internacionales. Solo uno de los temas tuvo una inclinación a valoraciones negativas: la disponibilidad de material en el idioma de las personas migrantes (cuadro 6.3), lo cual es algo distinto a la valoración previamente expuesta por el personal entrevistado de que es un tema relativamente bien resuelto.

### El acceso a la justicia constitucional es amplio, pero su respuesta mayoritaria tiende al rechazo de los casos

El acceso a la justicia es un derecho humano inherente a toda persona. En Costa Rica, este derecho debe ser garantizado en el abanico de derechos esenciales que abarca la Sala Constitucional, como parte de su tutela de las garantías fundamentales. La Sala, en su papel de tribunal de derechos humanos, es un actor de relevancia para la atención de las necesidades jurídicas de la población migrante y refugiada, debido a las características de celeridad, gratuidad y el principio de informalidad,

### ► Cuadro 6.3

#### Valoraciones del personal judicial consultado sobre acceso a la justicia de las personas migrantes y refugiadas

Estándares consultados	Nunca o casi nunca	En ocasiones	Siempre o casi siempre
Son tratadas en igualdad de condiciones las personas migrantes que los nacionales.	1	3	13
Se cuenta con mecanismos de protección de datos para no ser deportadas, perseguidas mientras accedan los servicios de justicia.	4	1	12
Tienen fácil acceso a la información de los procedimientos judiciales, en su propio idioma, incluso desde el ingreso en la frontera.	8	1	8
Cuentan con la debida defensa en caso de ser sospechosos o imputados, defensa laboral, violencia doméstica o en pensiones alimentarias.		1	16
Cuentan con servicios de apoyo a las víctimas y asistencia jurídica independiente, confidencial y gratuita.	4	1	12
Se tienen mecanismos de protección especial para niños y mujeres, especialmente niños no acompañados.	3	1	13
Se les garantiza un acceso a un debido proceso.		1	16
Se les garantiza una resolución oportuna.	1	5	11
Se les garantiza acceso a la justicia para trabajadores migrantes estacionales.		3	14
Se cuenta con servicios de interpretación accesibles, oportunos y gratuitos.	1	3	13

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y consultas realizadas para este capítulo.

lo cual es necesario para una restitución y protección de garantías fundamentales en forma expedita.

Los derechos de las personas migrantes y refugiadas y, en particular, el acceso a la justicia para esta población, se pueden considerar como parte de los *nuevos derechos*, entre los que se mencionan el derecho a un ambiente sano, al agua, acceso a internet, de personas mayores de edad, y muchos otros. Estos nuevos derechos se han reconocido legalmente y un grupo importante ha sido desarrollado vía jurisprudencia de los tribunales, por medio de la interpretación de principios, valores y normas reconocidos explícitamente en la Constitución y los instrumentos de derecho internacional (Miranda, 2023).

Como se analizó en el apartado de contexto normativo, el ordenamiento jurídico costarricense y los instrumentos internacionales aprobados proporcionan –formalmente– un amplio marco de protección a la población migrante y refugiada. El desafío para la administración de justicia es que estos derechos reconocidos tengan garantía jurisdiccional, es decir protección.

En el apartado siguiente se analizan las principales intervenciones desde la justicia constitucional en Costa Rica para garantizar a las personas migrantes y refugiadas su derecho de acceso a la justicia.

#### Aumenta el uso de la jurisprudencia constitucional en temas de acceso a la justicia de las personas migrantes y refugiadas

El abordaje en materia constitucional de temas vinculados con esta población ha tomado preponderancia reciente, en particular coincidiendo con el importante aumento del flujo migratorio en el país. Los datos apuntan a un enorme crecimiento del ingreso de casos que la propia Sala Constitucional clasifica dentro de la categoría de migración, sobre todo a partir de 2023. Pese a este aumento reciente, este tipo de asuntos no supera el 2% de la entrada anual de la Sala Constitucional<sup>10</sup>.

Del 2020 al 2022, los registros de la Sala Constitucional detallaban el tipo de asunto reclamado den-

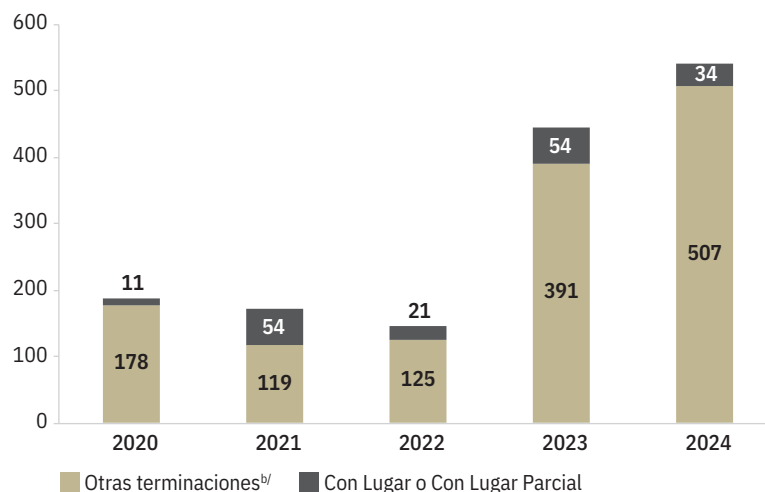
<sup>10</sup> Véase anuarios estadísticos de la Sala Constitucional 2020-2024.

tro de la categoría general de migración. Según este recuento, la mayoría de los casos se refieren a estatus migratorio, requisitos de ingreso al país y detenciones. Otros temas mucho menos frecuentes incluyen los reclamos por deportaciones, condiciones migratorias, permisos de trabajo, pasaportes, residencia y fronteras. A partir del 2023, las estadísticas solamente registran la categoría genérica de migración sin el desglose por tipos de asuntos, lo cual se puede considerar un retroceso para poder analizar con detalle las particularidades de esta población.

Entre 2023 y 2024 se resolvieron tres veces más expedientes en la Sala Constitucional que en años anteriores. Este crecimiento está asociado a picos de flujos de población migrante y refugiada (o solicitante de refugio) en el país, especialmente debido al recrudecimiento de las condiciones políticas en países expulsores de población como han sido Nicaragua y Venezuela en estos años. Entre agosto de 2021 y marzo de 2022, el número de personas refugiadas y solicitantes de asilo nicaragüenses en Costa Rica se duplicó “totalizando más de 150.000 desplazados, una cifra que representa el 3% de la población total de Costa Rica” (ONU, 2022).

### ► Gráfico 6.7

#### Cantidad de asuntos de garantía<sup>a/</sup> resueltos por la Sala Constitucional en la categoría de migración según año y forma de terminación. 2020-2024



a/ Recursos de amparo y hábeas corpus.

b/Otras terminaciones incluyen rechazado por el fondo y declarado sin lugar.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2025.

Adicionalmente, dos coyunturas internas específicas en 2023 detonaron un incremento en recursos de amparo de esta naturaleza. Por un lado, el Tribunal Administrativo Migratorio (TAM)<sup>11</sup> no funcionó por varios meses debido a que no se realizaban los nombramientos de sus integrantes, ello provocó un congestionamiento de expedientes y a su vez recursos de amparo que solicitaban pronta resolución. Por otro lado, el Gobierno de la República decretó la prohibición para que las personas solicitantes de refugio salieran del país. En esa disposición se había señalado que no se autorizaría el viaje de estas personas fuera del territorio nacional, ya sea a su país de origen o a un tercer país, en virtud de que ello implicaría la inexistencia real de la necesidad de protección internacional por parte del Estado costarricense. Un control a través de la vía de acción de inconstitucionalidad dejó sin efecto esa prohibición, por considerar que es contraria a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (voto n° 21440-2023).

Sin embargo, los criterios jurisprudenciales indican que la vía constitucional no resuelve a favor de las personas migrantes y refugiadas en la mayoría de los casos. A partir de 2020, año que se tiene registros detallados, las resoluciones con lugar o con lugar parcial, fluctúan entre el 3% en el 2020 y un máximo de 28% en 2021. En el último quinquenio el promedio de resoluciones a favor de la persona demandante es del 11% (gráfico 6.7). Esto no necesariamente permite concluir la violación de derechos de esta población. Habría que estudiar con detalle los aspectos recurridos (en forma y fondo) y las razones de esa distribución. Recuérdese que, en la población en general, los recursos de amparo declarados con lugar o con lugar parcial tampoco son la mayoría.

Entre las principales demandas históricas a la jurisdicción constitucional por parte de la población migrante y refugiada, se encuentra la reclamación por la espera prolongada de gestiones administrativas en la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME). Como parte de la tutela prevista en el artículo 41 de la Constitución Política, esta población había recurrido ante la Sala Constitucional frente a lesiones por pronta resolución con motivo de las solicitudes de refugio y otras categorías migratorias, tal como se presentará en el apartado siguiente.

<sup>11</sup> El TAM es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía que conoce y resuelve los recursos de apelación que se plantean contra las resoluciones finales dictadas por la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), en materia migratoria, así como contra las resoluciones finales dictadas por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, en materia de refugio.

### Tutela constitucional por mora administrativa se debilita y evidencia lentitud en resolución de solicitudes de refugio

Una realidad propia del fenómeno asociado a la migración y la movilidad regional es la necesidad de respuestas institucionales expeditas y con brevedad. El Marco de Respuesta Integral para personas refugiadas que ha formalizado Acnur y los lineamientos de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes son coincidentes sobre la importancia de brindar soluciones efectivas y eficaces en terceros países para la tutela de esta población. Por ello, frente a la demanda de gestiones y procesos para asegurarse un bienestar, las personas migrantes y refugiadas necesitan un acceso de calidad y celeridad a los servicios de justicia que están llamados a tutelar sus derechos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó una audiencia sobre la situación de personas nicaragüenses solicitantes de asilo y refugio en Costa Rica (julio 2024) y en ella se expusieron casos específicos de dilaciones y falta de respuestas del sistema de justicia y de la Dirección General de Migración y Extranjería. Se mencionó que, para la presentación de solicitudes de refugio, las personas deben estar hasta 18 horas antes para hacer fila, en la calle, sin condiciones dignas. Pero, ante todo, que los procesos de refugio tardan hasta cinco años para su resolución. La delegación de organizaciones que presentaron en esta audiencia exigió mayor sensibilización para el personal que les atiende<sup>12</sup> (Bernal, 2024).

En los talleres con las organizaciones de la sociedad civil<sup>13</sup> se resaltó el problema de las duraciones excesivas en la DGME, pero además cómo estos retrasos tienen una tutela judicial poco efectiva. A pesar de que una persona cuente con la documentación necesaria para ingresar de modo satisfactorio su solicitud de visado o residencia ante la autoridad migratoria, estas organizaciones relatan que los plazos son prolongados y no se tiene dónde acudir para reclamar justicia administrativa pronta. Ante la ausencia de una resolución pronta y cumplida en esa vía, se agravan las condiciones de las personas en el país y su posibilidad de acceder a la justicia.

Al recurrir a la Sala Constitucional por los atrasos en resolución de la DGME, dicho tribunal no entra por el fondo en este escenario de amparo, sino que lo remite a la jurisdicción ordinaria, por tratarse de asuntos de legalidad. Es decir, le corresponde a las per-

sonas migrantes y refugiadas acudir ante el Tribunal Contencioso Administrativo, en donde se exponen a una administración de justicia muy dilatada.

Según casos identificados en la jurisprudencia constitucional, las personas han presentado recursos de amparo y de hábeas corpus porque esperaban más de cinco años la resolución de solicitud de refugio. En un caso realizaron la solicitud de cita para obtener la categoría migratoria correspondiente en el año 2018, pero el espacio de entrevista se les otorgó hasta el año 2021 (Sala Constitucional, 2020). En otro caso una persona solicitante de refugio presentó todos los requisitos en 2019, le entrevistaron en 2021 y en 2023 no le habían resuelto (Expediente n° 23-004996-0007-CO).

Anteriormente, este tipo de casos de retrasos contraban una solución a través del acceso a la justicia constitucional. La respuesta inmediata del órgano jurisdiccional consistía en ordenar que, en el plazo máximo de un mes, la DGME otorgara la cita necesaria para atender la solicitud de refugio. En sentencia de 2009, una persona reclamó que la cita para la renovación de la residencia se la otorgaron ocho meses después de solicitada. Este recurso en voto de mayoría fue declarado con lugar:

“Como se deduce de la anterior cita jurisprudencial, la Sala ha reconocido que el servicio público puede ser lícitamente regulado por las autoridades públicas competentes para asegurar la vigencia de los principios fundamentales del servicio público; sin embargo, debe tenerse muy presente que ello debe hacerse respetando, desde luego, el contenido esencial del derecho de petición de servicio de los administrados. En el caso bajo estudio es evidente que ello no ha ocurrido pues la autoridad accionada ha retardado excesiva e injustificadamente al amparado la solicitud del servicio de su interés. Este plazo, a juicio de este Tribunal, resulta excesivo y violenta el derecho de acceso a la justicia administrativa del amparado pues se le obliga a esperar más de ocho meses para obtener la documentación de su interés. A criterio de esta Sala, la omisión de la Administración de prestar el servicio público en forma oportuna, violenta los derechos fundamentales del amparado, pues éste no podrá contar con el documento solicitado dentro de un plazo razonable; situación que a la postre puede derivar en el quebranto de otros derechos fundamentales,

12 Video completo de la audiencia puede verse en [https://www.youtube.com/watch?v=5mRtSHsfF\\_M&tab\\_channel=Comisi%C3%B3nInteramericanadeDerechosHumanos](https://www.youtube.com/watch?v=5mRtSHsfF_M&tab_channel=Comisi%C3%B3nInteramericanadeDerechosHumanos)

13 Se realizaron dos talleres con organizaciones sociales que integran el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada y la Subcomisión de Acceso a la Justicia de Población Migrante y Refugiada del Poder Judicial

lo que a su vez se agrava ante la imposibilidad de acreditar su condición migratoria legítima. Debe tener presente el Director General de Migración lo señalado en el antecedente parcialmente citado, en el que se destacan los principios de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículo 140, inciso 8, de la Constitución Política), en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”; principios que en el caso bajo estudio también han sido lesionados con fundamento en las razones ofrecidas anteriormente. Es visible que se vulneraron derechos fundamentales del amparado y por ello el recurso debe ser estimado; ordenando al recurrido conceder la cita para renovar la cédula de residencia al amparado en una fecha comprendida dentro de los quince días siguientes a la comunicación de esta sentencia.” (Expediente n° 08-016884-0007-CO).

Más recientemente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en la DGME existe una mora administrativa que afecta estructuralmente la respuesta del país para proteger los derechos de las personas migrantes y refugiadas (Sala Constitucional, 2023a). No obstante, ese posicionamiento también se ha acompañado de un desvío de los procesos constitucionales hacia la vía ordinaria: la sede contencioso-administrativa.

En las resoluciones 4478-23 y 5106-23, la Sala Constitucional (en procesos de hábeas corpus) reconoce que la mora administrativa en las solicitudes de refugio debe ser abordada en la vía contencioso-administrativa. Ahora, esta población debe recurrir a la vía ordinaria, con todas las implicaciones que ello conlleva, a diferencia de lo que ocurría anteriormente. Esto pese a que el recurso de amparo de legalidad es gratuito por el principio de informalidad y permite la conciliación, además de contar en un plano formal con plazos razonables, tal como lo establece el artículo 35 del Código Procesal Contencioso Administrativo, que dicta:

1. Cuando se impugne una conducta omisiva de la Administración Pública, el interesado podrá requerir al órgano o ente respectivo para que en un plazo de quince días adopte la conducta debida. Si, transcurrido dicho plazo, la omisión persiste, quedará expedita la vía contencioso-administrativa.
2. De haberse acudido directamente a la vía jurisdiccional, el juez o el Tribunal concederá al jerarca supremo de la entidad o al órgano competente un

plazo máximo de quince días hábiles, con suspensión del proceso, para que adopte la conducta debida. De hacerlo así, se dará por terminado el proceso sin especial condenatoria en costas, sin perjuicio de continuarlo para el restablecimiento pleno de la situación jurídica de la persona lesionada. Si, transcurrido dicho plazo, la omisión se mantiene total o parcialmente, el proceso continuará su curso sin necesidad de resolución que así lo disponga.

Sin embargo, la realidad de los plazos es otra. Según el *Cuarto Informe Estado de la Justicia* (2022), la resolución de un amparo de legalidad tiene una duración promedio de 149 días cuando se llega a una conciliación y de 220 días si la conciliación se realiza fuera de la provincia de San José. En caso de no haber conciliación y emitirse una sentencia, la duración promedio asciende a 224 días (y 309 días si la sentencia se dicta fuera de la provincia de San José).

Este cambio en la respuesta de la jurisdicción constitucional representa un desafío para quienes necesitan una solución pronta a la tutela de sus derechos y, principalmente, con respecto a las gestiones administrativas que se plantean ante la DGME que resultan necesarias para obtener una categoría más estable en su proceso de migración o refugio. En la resolución n° 4478-2023 se señala lo siguiente:

“Así, este Tribunal no logra constatar una lesión a los derechos fundamentales de la parte recurrente. Del análisis de los autos, se desprende que lo planteado corresponde, en realidad, a una disconformidad con la fecha de resolución de la solicitud de refugio gestionada. En ese sentido, y de conformidad con la línea desarrollada en el antecedente supra citado, si la tutelada considera que presenta alguna situación particular de vulnerabilidad que amerite resolver a la brevedad la gestión incoada, es una cuestión que, como tal, deberá plantear ante la Unidad de Refugio de la Dirección General de Migración y Extranjería, mediante los mecanismos establecidos para tales efectos. Asimismo, es menester recordar que, una vez iniciado el procedimiento correspondiente a la solicitud de refugio, se genera el reconocimiento de los principios rectores de la materia, como el de no devolución, en virtud del carácter declarativo del reconocimiento de la condición de persona refugiada, que implica que a la persona se le deba tratar como tal, mientras no se determine lo contrario. De ahí que, la falta de resolución de la solicitud de refugio, pese al plazo transcurrido, no lesiona los derechos fundamentales de la solicitante. En todo caso, según se informó

bajo juramento por parte de las autoridades recurridas, la solicitud de refugio interpuesta por la amparada fue debidamente resuelta el 13 de febrero de 2023. En consecuencia, lo procedente es declarar sin lugar el recurso, como en efecto se dispone” (Sala Constitucional, 2023b).

El criterio de la Sala no es extensivo a todos estos casos. Cuando la condición de solicitante de refugio coincide, además, con otra circunstancia de vulnerabilidad, entonces sí se encuentran respuestas favorables en la vía constitucional. Por ejemplo, se identificaron casos de personas menores de edad, personas adultas mayores, así como personas refugiadas con agravantes en su salud, entre otros. En caso de que no se presente alguno de estos elementos y que, a criterio de la Sala, no exista una situación que agrave su vulnerabilidad, entonces el proceso se remite a la jurisdicción ordinaria.

### El control constitucional permitió garantizar derechos básicos como el acceso a los servicios judiciales y la movilidad de la población migrante y refugiada

La Sala también ha atendido situaciones por lesión al acceso a la justicia. Es decir, circunstancias en las que el sistema judicial ha ocasionado una violación a los derechos fundamentales de las personas migrantes y refugiadas. Entre los casos identificados se encontró el expediente n° 21-005775-0007-CO, en el cual una persona solicitante de refugio solicitó al Juzgado Tercero Especializado de Cobro del Primer Circuito Judicial de San José una constancia en la que se acreditara que no tenía procesos judiciales pendientes por deudas. El juzgado denegó la prestación del servicio al solicitante, quien visitó también el Juzgado Primero y el Juzgado Segundo. En estos otros despachos pudo obtener la certificación sin problema; sin embargo, en el Juzgado Tercero le reiteraron la denegatoria a su requerimiento. La intervención de la Sala Constitucional a través del recurso de amparo presentado reconoció la lesión ocasionada al tutelado, debido a que se le estaba obstaculizando el acceso a los servicios del sistema judicial sin que existiera ningún motivo o justificante.

El acceso diferenciado a un mismo servicio, incluso en el mismo circuito judicial, refleja que aún existen aspectos institucionales que se deben fortalecer. Principalmente, tratándose de las políticas del Poder Judicial para atender las necesidades de esta población. Ello está en la misma línea de uno de los hallazgos de este estudio sobre la existencia de nociones y niveles de conocimientos divergentes sobre el manejo de esas disposiciones en las distintas oficinas consultadas.

Otro de los grupos de principal atención en la jus-

ticia constitucional se trata de las afectaciones que se presentan en perjuicio de personas menores de edad, con respecto a los procesos que tramitan los Juzgados de Familia asociados a restitución internacional de menores. A través de la sentencia n° 16610-2019, la Sala conoció un proceso en el que un niño solicitante de refugio sería obligado por el Juzgado de Familia a ser reincorporado con su padre en Estados Unidos. Esto debido a que el trabajo realizado entre el PANI y el Poder Judicial había apuntado a la necesidad de que su madre, con orden de captura en ese país, también debía regresar. La Sala acreditó que los estudios del PANI, la DGME y el Juzgado de Familia requerían integrar el derecho convencional, así como las disposiciones internacionales de protección a menores en estas circunstancias. En esa ocasión, existía un potencial peligro para el menor, debido a que, según se alegó en el expediente, su padre en Estados Unidos habría eventualmente ocasionado perjuicios psicológicos y de agresión. Por tratarse de un menor solicitante de refugio, la Sala Constitucional le ordenó al Juzgado de Familia continuar con los eventuales procesos concomitantes de restitución internacional de un menor de edad, pero sin que puedan dictar sentencia alguna hasta que definitivamente no sea resuelta la condición de refugiado de la persona menor de edad en la sede administrativa (Sala Constitucional, 2019). Es decir, se trató de una intervención para garantizar el acceso a la justicia, pero también una respuesta conforme a los parámetros internacionales de tutela a las personas menores de edad en esta condición.

Un grupo de interés que ha requerido la intervención de la Sala Constitucional se trata de las personas que acuden a los servicios del Poder Judicial, principalmente en procesos penales y que no cuentan con acceso a traducción o intérprete. Frente a estas circunstancias, las personas acuden en su mayoría para anular procesos judiciales en los que se realizó alguna intervención sin el apoyo de traducción. Aunque la Sala ha reconocido que esto se trata de un derecho fundamental para garantizar el acceso a la justicia, también es cierto que ha precisado algunas circunstancias para reclamarlo.

El primer elemento es que la Sala no entra a valorar si la persona, efectivamente, requiere o no del apoyo de traductor en el servicio judicial que se le está prestando. En el año 2011 un ciudadano senegalés acudió a la vía constitucional porque se le había impuesto pena de prisión en un proceso penal sin que se hubiese garantizado el apoyo de traducción. No obstante, la Sala dispuso:

“A juicio de esta Sala, no hay motivo para estimar el recurso. No le corresponde a esta Sala determinar si el recurrente entiende o no el idioma

español. Precisamente, ese era un punto que se debió dilucidar en la misma vía penal, mediante el recurso de apelación. No consta, además, ni en los informes ni en la grabación de la audiencia ni en el mismo escrito de interposición, que el tutelado o su Defensora hubieran solicitado un traductor. Para efectos de este recurso, lo cierto es que, en la audiencia oral, la Jueza Penal sí expuso las razones por las que, a su juicio, se podía considerar que el tutelado sí habla fluidamente en español. Ante las circunstancias apremiantes, el Juzgado resolvió la situación jurídica del tutelado y también expuso concisamente las razones por las que la prisión procede. El hecho que, posteriormente, se le nombrara traductora, no necesariamente desvirtúa lo que, en su momento, sostuvo la Jueza Penal” (Sala Constitucional, 2011).

Existen pocas menciones y referencias jurisprudenciales a disposiciones clave como la Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada. Sin embargo, cuando lo que se discute es el acceso a los servicios y recursos necesarios para el acceso a la justicia, particularmente dentro de un proceso judicial, la Sala se remite a lo actuado por cada juez o jueza. Esta posición se relaciona, además, con un pronunciamiento relevante sobre este tema emitido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En este análisis fue posible localizar la respuesta jurisprudencial porque las personas han reclamado que el traductor o intérprete no es oficial; es decir, no se trata de una persona acreditada para esos efectos. En la resolución n° 01536-2008 de la Sala Tercera, se estableció que el intérprete requerido en los procesos penales (respaldado según los artículos 130 y 131 del Código Procesal Penal) no necesariamente debe ser una persona que haya presentado esas condiciones ante la autoridad competente: “La normativa procesal no exige un traductor oficial acreditado ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, sino uno competente y capaz de hacer su tarea” (Poder Judicial, 2008).

Esto se ha presentado frente a circunstancias como el anticipo jurisdiccional de prueba o las detenciones realizadas por el Organismo de Investigación Judicial. En estos casos, oficiales emplearon su conocimiento de un determinado idioma para comunicarse con la persona detenida; y, cuando la defensa alegó que se había generado un perjuicio por no haberse facilitado un traductor oficial, la jurisprudencia tuvo como respuesta que ello no es necesario si la persona usuaria comprende lo que se le está comunicando:

“Así entonces, no existía impedimento alguno para que el oficial Ulloa Arista, con sus conocimientos del idioma inglés, tradujera, en ese preciso momento, lo relatado por los ofendidos ante el Organismo de Investigación Judicial con el fin de que se pudiera dejar consignado por escrito sus manifestaciones” (resolución n° 1536-2008).

También existen reclamaciones en defensa de derechos fundamentales porque el Poder Judicial no facilita los apoyos de servicios de traducción. El criterio de la Sala Tercera se encuentra alineado con el de la Sala Constitucional:

“Como primer punto, el recurrente reclama que el Ministerio Público vulneró el derecho de defensa de su patrocinado, pues durante la declaración indagatoria de éste, le asignó un traductor que hablaba el idioma mandarín, a pesar de que el amparado únicamente entiende el idioma cantones. En su informe, la Fiscalía de Delitos Económicos, Corrupción y Tributarios indica que, durante su indagatoria, el amparado contó con un traductor del idioma cantones, el cual fue nombrado por inopia por cuanto no existía un traductor oficial de ese idioma. Con vista en lo anterior, esta Sala considera que en el presente asunto se descarta la alegada violación al derecho de defensa del amparado, pues contrario a lo que afirma el recurrente, éste sí contó con un traductor de su idioma, tal y como se deduce del informe rendido bajo juramento por el recurrido, y de la prueba aportada en autos. Por otra parte, debe señalarse que, si bien el traductor con el que contó el imputado no estaba calificado como de carácter oficial, lo cierto es que dicha situación obedeció a una causa que no es achacable al Ministerio Público, quien en todo caso procuró garantizar el derecho de defensa del amparado, al asignarle una persona que hablara su idioma. Así, por lo expuesto anteriormente, el recurso debe ser desestimado en cuanto a este punto, como en efecto se hace” (Sala Constitucional, 2007).

Por una parte, es cierto que la política institucional no exige que la traducción deba realizarse por parte de una persona debidamente acreditada; sin embargo, el Poder Judicial tampoco cuenta con mecanismos de seguimiento y control para verificar que, efectivamente, las personas usuarias han comprendido el proceso en el que están involucradas.

La política establece que la comunicación entre la persona migrante o refugiada y las autoridades deberá

hacerse en una lengua que la primera entienda y cuando sea necesario deberán ofrecerse los servicios de una persona intérprete. Para ello se requiere que estos servicios de traducción o intérprete se ajusten a las particularidades propias del contexto. El aseguramiento de una persona que traduzca no implica, necesariamente, un respeto a las demás garantías.

A modo de ejemplo, la Sala Constitucional también ha tenido que intervenir en casos en los que se ha brindado el apoyo y servicio de traducción, pero dicha facilidad omite comunicar otras garantías imprescindibles que son propias de los procesos judiciales:

“Los recurrentes aseguran que en su contra se siguió un proceso en el Juzgado Contravencional de Bribri. Indican que se les notificó en el Juzgado recurrido la resolución de las 15:46 horas de 15 de marzo de 2022, sin contar con un traductor, pese a que el tutelado no puede comunicarse en español -es de nacionalidad austriaca-. Refieren, que ese mismo 4 de mayo, rindieron declaración a las 10:12 horas, sin contar con un defensor de confianza y, en el caso del tutelado, sin un intérprete. Explican, que, hasta el 4 de agosto de 2022, durante el juicio, se le asignó al tutelado un intérprete; sin embargo, no se les explicó su derecho a contar con un abogado para asistirlos. Consideran, que lo anterior, los dejó en indefensión y motivó que fueran condenados. Bajo estas circunstancias, el que los tutelados no cuenten con defensor público, para la etapa de juicio oral, violenta su derecho al debido proceso y a su defensa en juicio. Como el precedente parcialmente citado es aplicable al caso en estudio, ya que tampoco en este caso se le asignó a los tutelados un abogado en la etapa de juicio y, dado que este Tribunal Constitucional no encuentra razones para variar el criterio vertido en dicha sentencia, ni motivos que lo hagan valorar de manera distinta en la situación planteada, procede declarar con lugar el recurso con las disposiciones que se indican en la parte dispositiva de esta sentencia” (Sala Constitucional, 2023e).

Las políticas institucionales no solo podrían requerir una actualización, sino también un mejoramiento en las capacidades internas para su divulgación y manejo por parte de quienes tienen la responsabilidad de atender a esta población. Las infracciones que

ha identificado la Sala Constitucional coinciden con incumplimiento a las disposiciones previstas en las políticas que ha emitido la institución para esos efectos.

En el proceso de análisis de esta jurisprudencia, también fue posible identificar que la Sala Constitucional referencia en muy pocas ocasiones la Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada. El principal texto normativo de respaldo es la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y las disposiciones convencionales específicas que aplican a la protección de personas migrantes, refugiadas y en condición de movilidad.

Un último aspecto revisado en este análisis de jurisprudencia consistió en el control constitucional que ha realizado recientemente la Sala Constitucional sobre normas específicas que tutelan derechos de la población migrante y refugiada. Se identificó que la justicia constitucional es un importante medio de acceso a la justicia para la población migrante y refugiada; sin embargo, también es cierto que la jurisprudencia disponible hasta ahora presenta desafíos para fortalecer su enfoque proteccionista en beneficio de estas personas.

Desde el año 2022, el Poder Ejecutivo reformó varias disposiciones reglamentarias que fueron impugnadas ante la Sala: el artículo 4 del Decreto Ejecutivo n° 43810-MGP, en cuanto reforma del numeral 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, y el artículo 4, inciso f), del Decreto Ejecutivo n° 43809.

La reforma ocasionó que las personas recurrieran ante la Sala Constitucional por la vía del recurso de hábeas corpus, denunciando que se trataba de una norma que impedía su movilidad por el único hecho de ser solicitantes de refugio o en condición de refugiados. Individualmente, la Sala había declarado la inaplicación de la reforma sobre los casos en específico que, a través del recurso de hábeas corpus, habían solicitado una respuesta judicial a esa dificultad:

“Ciertamente, esta Sala, por la vía de hábeas corpus, conoció reclamos de solicitantes de refugio quienes alegaron la restricción ilegítima de su libertad de tránsito, con fundamento en la disposición que ahora se analiza, artículo 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, reformado por el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 43810. En un conjunto de sentencias<sup>14</sup>, la mayoría de la Sala declaró la infracción

14 Por ejemplo, la sentencia n° 2023-003439 de las 9:20 horas del 14 de febrero de 2023, reiterada en sentencias n° 2023-003605 de las 09:30 horas de 15 de febrero, n° 2023-003982 de las 14:26 horas del 17 de febrero, n° 2023-003983 de las 14:27 horas del 17 de febrero, n° 2023-003978 de las 14:22 horas del 17 de febrero, n° 2023-003984 de las 14:28 horas del 17 de febrero, n° 2023-003985 de las 14: 29 horas del 17 de febrero, n° 2023-004793 de las 9:45 horas del 28 de febrero, n° 2023004901 de las 9:45 horas del 1 de marzo, todas del 2023, entre otras.

a los derechos fundamentales del tutelado y dispuso la inaplicación del artículo 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, reformado por el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 43810” (Sala Constitucional, 2023).

En esas sentencias, el órgano constitucional hizo mención a un posible rechazo de los reclamos por la vía de hábeas corpus, con el propósito de exigirle a las personas que, en su lugar, debían interponer la acción de inconstitucionalidad. No obstante, en esos casos existió criterio de mayoría para acoger la pretensión por la vía del recurso. A través del voto n° 21440-2023, la Sala declaró inconstitucional la reforma y dejó sin efecto la restricción que le alcanzaba a estas personas para salir del país.

En resumen, las respuestas de la justicia constitucional como vía idónea para el acceso a la justicia tienen tonos distintos cuando se trata de la protección de estas personas. Aunque la Sala Constitucional históricamente ofreció respuestas expeditas ante la mora administrativa en la Dirección General de Migración y Extranjería, recientes resoluciones han trasladado estas controversias a la jurisdicción contenciosa administrativa. Este cambio agrava la situación de las personas migrantes, quienes enfrentan procesos más largos, costos asociados a la representación legal y un acceso limitado a soluciones inmediatas. Frente las crudas realidades de vulnerabilidad socioeconómica que enfrenta esta población, la remisión de los procesos a la vía contencioso administrativo dificulta aún más su acceso a la justicia.

Tratándose de la tutela por obstáculos en el acceso a la justicia, se identificó la intervención de la justicia constitucional, como en los casos donde no se facilita la emisión de constancias, la prestación de servicios diferenciados en juzgados o la falta de mecanismos claros para asegurar el acceso a intérpretes competentes. Estas situaciones reflejan la necesidad de fortalecer las políticas internas del Poder Judicial y su implementación efectiva para eliminar barreras estructurales que están principalmente asociadas al dominio que podría tener el personal judicial de estas disposiciones.

Y, por último, la reciente intervención de la Sala Constitucional para inaplicar disposiciones reglamentarias que restringían la movilidad de personas refugiadas refleja la importancia del control constitucional como salvaguarda de derechos. Sin embargo, la dependencia de recursos individuales para atender estas problemáticas resalta la necesidad de acciones más proactivas y generales en defensa de esta población, considerando las dificultades socioeconómicas frente a la exigibilidad de las formalidades en procesos como el contencioso administrativo.

## Conclusiones

Desde hace más de una década, el Poder Judicial mantiene un dinamismo en la creación de instrumentos y medidas que garanticen el acceso a la justicia de la población migrante y refugiada. Para eso ha generado desde un documento de política institucional hasta directrices específicas, manuales, circulares y capacitaciones del tema.

Entre los hallazgos del estudio se encuentra la necesidad de que los fundamentos y respaldos jurídicos que han permitido la emisión de políticas para el acceso a la justicia de esta población puedan actualizarse, a partir de las más recientes disposiciones de derecho internacional para que las prácticas en los despachos judiciales se apeguen a los parámetros de convencionalidad en materia de derechos humanos.

Por otro lado, se concluyó que las medidas no siempre están acompañadas de la logística y los recursos que permitan su difusión e implementación. Para dar un ejemplo concreto, la habilitación prevista en la PIMR para que las personas juzgadoras visiten los territorios y realicen diligencias judiciales fuera del despacho no se cumple; es decir, llevar las audiencias a las comunidades en donde se ubica la población migrante y refugiada. En el proceso de investigación fue posible conocer la experiencia de una autoridad jurisdiccional que incorpora en su agenda de trabajo este tipo de prácticas; sin embargo, no siempre existen vehículos disponibles o, cuando se encuentran a disposición del despacho, un mismo vehículo realiza una gira con múltiples personas que, a su vez, tienen agendas separadas. Es decir, se optimiza el uso de este recurso, aprovechándolo para realizar más de una diligencia por gira. En otros despachos el recurso no está disponible; y, también, se encontraron realidades de oficinas judiciales en las que este tipo de prácticas no se realizan del todo.

Otro ejemplo concreto es el fondo de ayudas económicas para testigos, imputados y ofendidos de escasos recursos económicos, el cual representa un potencial importante para apoyar a la población migrante y refugiada en las diligencias de sus procesos. Pero el trámite administrativo que se debe realizar impide que el acceso a esos recursos se materialice de forma ágil y oportuna. En ese sentido, cuando se ha superado la tramitología, es posible que ya se hubiese llevado a cabo la diligencia judicial a la que debía asistir la persona migrante o refugiada. Cuando se consultó a las personas servidoras judiciales sobre propuestas para mejorar esta situación, las principales recomendaciones se enfocaron en descentralizar los procedimientos administrativos que actualmente se requieren para brindar estos recursos a las personas beneficiarias.

En esta dinámica, el Poder Judicial se interrelaciona con el conjunto de actores nacionales e internacionales que tratan esta temática. Además, participa en diversas instancias interinstitucionales que amplían el enfoque de acceso a la justicia. Si bien la PIMR involucra en sus líneas de acción la necesidad de articular con otras instituciones externas al Poder Judicial, en algunos de los despachos judiciales entrevistados fue posible identificar que esos vínculos ocurren en la práctica y que favorecen los derechos de estas personas, pero también se obtuvo como hallazgo que tal circunstancia está ausente en otras oficinas judiciales. No solo se carece de articulación institucional porque los Juzgados omiten activar la coordinación con otros actores externos, sino también porque esas instituciones podrían desconocer sobre la existencia de la PIMR en la que se les involucra.

Los relatos de las personas entrevistadas en despachos judiciales también resaltaron el carácter interseccional de las vulnerabilidades que enfrenta la población migrante y refugiada. Frente a ello, destaca que el hecho de que se cuente con una instancia como la Subcomisión del mismo nombre, conformada de manera mixta por jerarcas de la institución y representantes de organismos especializados y sociedad civil.

Al entrevistar personal judicial en los distintos despachos, se identificó que la institución aún no cuenta con una forma estandarizada para que la persona juzgadora sea advertida sobre la existencia de interviniente con estas características de movilidad en el expediente judicial; y, en consecuencia, priorice su atención. En algunos despachos se recurre a prácticas internas, como la señalización diferenciada de estos expedientes a través de papeles o colores distintos en la carátula. Aunque sí existen condiciones a nivel de sistema para identificar si las partes son extranjeras, la PIMR presenta retos de implementación sobre esta línea de acción, específicamente cuando se trata de identificar los procesos judiciales para este tipo de poblaciones migrantes o refugiadas en específico.

En el proceso de investigación se identificó que las personas entrevistadas del personal judicial conocían parcialmente sobre la existencia de mecanismos, disposiciones y normas específicas del Poder Judicial sobre acceso a la justicia para esta población. No se trata de un conocimiento generalizado, pues en algunos despachos judiciales sabían en menor medida que otros sobre los nombres de estas políticas, así como sus alcances y procedimientos de aplicación. Tómese en cuenta que las oficinas visitadas corresponden a territorios con alta concentración de población migrante.

En suma, el sistema de administración de justicia costarricense cuenta con herramientas, tanto legales

como en políticas e iniciativas públicas, que le han construido un ambiente propicio para la protección del derecho de acceso a la justicia de la población migrante y refugiada. Sin embargo, pesan importantes desafíos para superar algunas barreras estructurales para implementar esas leyes y medidas, y tutelar de una mejor manera algunas de las situaciones propias de la vulnerabilidad multidimensional que vive este grupo humano, y que requieren de mejores capacidades de protección, un abordaje interinstitucional e intersectorial y medios ágiles de canalización de sus requerimientos y de resolución pronta y oportuna de sus necesidades, en el marco del respeto de sus derechos humanos.

### Recomendaciones generales

Con el propósito de brindar hallazgos entre las dinámicas evidenciadas en estos despachos y la formulación actual de estas disposiciones, el estudio abarcó un análisis sobre oportunidades de mejora para garantizar el acceso a la justicia. A continuación, se presentan algunas recomendaciones derivadas del ejercicio de este capítulo.

**Definición del alcance:** los derechos humanos son universales y son inherentes a todo ser humano sin importar su condición o situación migratoria, solicitantes de refugio o asilo y refugiados, desplazados internos, trabajadores migrantes, migrantes en tránsito, apátridas y víctimas de trata de personas. Esta universalidad implica que los derechos no están limitados a un territorio específico, sino que acompañan a las personas allí donde vayan. Al moverse con las personas, los derechos humanos actúan como una red de protección frente a posibles abusos y discriminaciones, incluso en contextos donde las leyes locales puedan ser deficientes o restrictivas. Así, los derechos humanos deben fungir como un hilo conductor de la red de protección reconocido en los instrumentos internos del Poder Judicial, resaltando los distintos enfoques de género, mujeres, indígenas, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad y personas LGBTI.

**Divulgación:** complementar el mecanismo de correo institucional para mejorar la efectividad en los procedimientos de información y divulgación internos de las entidades vinculadas: concentrar en un día por trimestre o semana al año. También, aprovechar espacios de difusión en los circuitos (como pizarras y pantallas), divulgar material impreso y por medio de *WhatsApp* a población migrante y refugiada. Se puede generar una circular de carácter general que agru-

pe todos los instrumentos a manera de recordatorio, para que se refresque el conocimiento y la vigencia de los mismos. Un enfoque de difusión que atrae mucha atención y es más pedagógico es “contar historias de éxito” de personas migrantes que hayan tenido una respuesta positiva del Poder Judicial, para generar un efecto de “boca en boca”.

**Capacitación:** el personal judicial manifestó la necesidad de contar con más capacitación y actualización sobre los procedimientos para atender a la población migrante y refugiada, preferiblemente presencial y enfocada. Igualmente, capacitación e inducción continua al personal judicial con enfoque territorial en áreas de alta presencia de población en movilidad, con modalidades de capacitación híbrida, y que involucre a todos los actores aliados en la capacitación. Además, que el material integre distintos documentos, directrices, circulares, normativa, convenciones y otros relevantes.

Resulta valiosa la evaluación del curso “Aspectos generales del estatus de refugio y el riesgo de apatridia” puesto que contiene ejemplos y sugerencias específicas para su revisión y mejora (Espinoza, 2024). Entre ellas mejorar el formato del curso y su forma de evaluación, incorporar más casos de estudios, ampliar el contenido con temas de la Ley de Migración y Extranjería, el derecho al trabajo de las personas refugiadas, y personas menores de edad migrantes en conflicto con la ley. Sobre todo, se hace un llamado para que esta temática se siga promoviendo con un mayor alcance (Espinoza, 2024).

**Organización o logística:** hacer más expedito el procedimiento del fondo para víctimas y testigos. Establecer que los horarios accesibles previstos en la PIMR se ajusten a las necesidades de la población por sus condiciones particulares, sea de tránsito o de empleo. Señalar los mecanismos al alcance de la judicatura para llevar las audiencias a los territorios.

**Datos y seguimiento:** incluir la categoría de personas migrantes o refugiadas en los sistemas de gestión, según las categorías contenidas en las leyes y la política: migrante, refugiado, apátrida y los demás definidos en esos instrumentos. Brindar un reporte anual del Subproceso de Estadísticas sobre personas sin documento de ID, no nacionales, sobre tipo de denuncia, respuesta del PJ. Realizar alianzas con ONGs y organismos internacionales para documentar y registrar casos de violaciones al derecho de acceso a la justicia.

**Alianzas:** Incluir en los procedimientos cuáles son los mecanismos concretos para la articulación con otras instituciones (PANI, Inamu, CCSS, DGME). Infor-

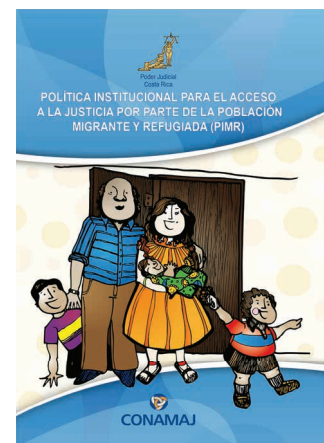
mar por medio de otras instituciones la disponibilidad de servicios de acceso a la justicia para la población. Formalizar las alianzas que ocurren en la práctica, por ejemplo, con Fuerza Pública.

### Recomendaciones específicas para las principales medidas de acceso a la justicia de población migrante y refugiada

Con respecto a la Política Institucional para el Acceso a la Justicia de Población Migrante y Refugiada (PIMR), es necesario revisar su contenido para actualizarla conforme a las realidades de la movilidad humana del país y la región, y que además responda a reformas legales surgidas desde su emisión (por ejemplo, en materia laboral). Se identificó que los principios orientadores y fundamentales de esta disposición se basan en los “Lineamientos Regionales para la protección de los Derechos Humanos de los migrantes” que fueron emitidos en el año 2002. Desde ese entonces, no solo han cambiado las realidades y las dinámicas de flujos asociados a la migración y el refugio, sino que también se han presentado nuevos tipos de necesidades y demandas por parte de esta población cuando se trata de acceder a las instituciones de justicia.

La recomendación en este aspecto es actualizar los principios orientadores de esta política medular, incluyendo otros como el principio de no revictimización y la sensibilización de una tutela con perspectiva de género, así como el principio de informalidad que podría tener un importante impacto en el acceso a la justicia y que se ha consolidado desde la jurisprudencia constitucional.

La Organización de Estados Americanos, a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, emitió la resolución 04/19 del año 2019, que corresponde a los *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de persona*. Adicionalmente, el informe del Relator de las Naciones Unidas sobre las personas migrantes relativo al acceso a la justicia caracteriza este derecho a profundidad. Estos son instrumentos actualizados, que incluso incorporan principios aplicables a otras entidades, más allá del Poder Judicial, como es el caso de la obli-



gación de una coordinación interinstitucional.

Frente a la interseccionalidad de vulnerabilidades, es vital que la PIMR amplíe la tutela actual de población con necesidades específicas (personas con discapacidad, menores de edad y adultas mayores, mujeres embarazadas, personas enfermas) hacia otras categorías que también podrían presentar riesgos en la protección efectiva de sus derechos y estigmatizadas por manifestaciones de violencia. Este es un parámetro incluido a nivel internacional en los Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de persona, y podría analizarse la posibilidad de proteger con mayor prioridad a quienes han sido víctimas de violencia sexual, así como las personas discriminadas por motivos de orientación o identidad de género. Aunque esta es una recomendación sobre la PIMR, su consideración y aplicabilidad puede expandirse a los ámbitos de las demás disposiciones que emite el Poder Judicial en esta materia.

Para mejorar el trabajo interinstitucional se recomienda incluir entre los ejes de acción y las estrategias de difusión a las instituciones ajenas al Poder Judicial que pueden brindar apoyo y colaboración para el acceso a la justicia de estas personas. A modo de ejemplo, en uno de los despachos se manifestó la experiencia favorecedora que se obtiene cuando una persona presenta un domicilio lejano (lo cual le imposibilita acudir a la audiencia judicial o porque no existe servicio de transporte público) y se le coordina una disponibilidad de transporte en la ruta que tenía agendada la Fuerza Pública de esa comunidad. Otras experiencias favorecedoras se asocian a la articulación que se realiza desde el Poder Judicial para que se remita a la persona a la CCSS cuando requiere de atención médica o al PANI cuando se trata de afectación a personas menores de edad.

La línea de acción a) de esta política que se denomina “Investigación”, establece la necesidad de que el Subproceso de Estadística de la Dirección de Planificación implemente indicadores en los sistemas de información que permitan la trazabilidad y el levantamiento de datos sobre las necesidades de acceso a la justicia para esta población. Por ese motivo, una de las recomendaciones es brindar seguimiento a la labor que otras oficinas del Poder Judicial tienen y pueden contribuir para materializar este tipo de acciones en la realidad práctica de los despachos. La sistematización de datos actualizados también le permitiría a la institución conocer de forma más precisa las necesidades de acceso a la justicia que presenta la población migrante y refugiada, los servicios de mayor demanda y los ámbitos territoriales con

más requerimiento de atención.

En esta misma política se establecen dos acciones concretas que, a través del proceso de investigación, reflejaron dificultades para su implementación. La primera se trata del fondo para testigos y víctimas, el cual cuenta con recursos para apoyar a la movilización de personas que requieren, por ejemplo, acudir a una audiencia y que no cuentan con dinero para asistir. Los relatos de las personas entrevistadas, principalmente de quienes ocupan cargos de Coordinador(a) Judicial en el respectivo despacho, señalan que esto es difícil de implementar debido a la centralización de esos recursos. Por ello, se recomienda una revisión a nivel interno que valore la posible simplificación de trámites a los que deben enfrentarse los despachos judiciales para brindar el apoyo de este fondo a las personas que lo requieren.

El segundo aspecto por señalar, también asociado a recursos, es la habilitación prevista en la PIMR para que las personas juzgadoras visiten los territorios y realicen diligencias judiciales fuera del despacho; sin embargo, el principal desafío a superar a nivel institucional es la disponibilidad de los recursos para dar continuidad a tales visitas. Por ello, se recomienda incorporar en la política o en acciones de implementación específicas sobre esta medida, la posibilidad de que existan unidades de transporte para que las juezas y los jueces puedan materializar la habilitación prevista en la PIMR. Esta medida tendría un alto potencial, pues representaría la oportunidad de superar los obstáculos geográficos y socio económicos que, en la mayoría de las ocasiones, impide a la población migrante y refugiada acudir a las oficinas del Poder Judicial. También debe ir acompañada de un mecanismo que establezca la exigencia de llevar a cabo estas prácticas, pues incluso teniendo la disponibilidad de los recursos podría no tener efecto si se carece de interés de la persona juzgadora para aprovecharlos.

Para las siguientes disposiciones del Poder Judicial, se destaca como desafío la falta de aplicación debido al desconocimiento de su existencia y alcance. Por ello, se recomienda llevar a cabo un proceso de revisión y actualización de su contenido, así como incluirlas en la PIMR. Asimismo, se sugiere emitir un recordatorio o “circular general” que reafirme su vigencia y la obligatoriedad de su aplicación por parte de los servidores judiciales, hasta que se realicen las reformas pertinentes. Cabe destacar que varias de estas directrices fueron emitidas hace casi una década, por lo que es necesario reiterar su vigencia y obligatoriedad.

Además, se identificaron las siguientes oportunidades de mejora para cada una de las siguientes disposiciones:

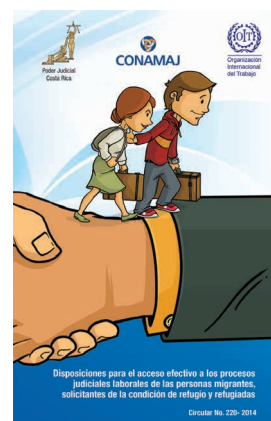
**Validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiadas (acuerdo del Consejo Superior nº 35-2013; Poder Judicial, 2013).**

Este acuerdo presenta dificultades parciales de implementación, pues en la práctica se identificaron despachos judiciales que no prestan el servicio de acceso a la justicia sin un documento de identidad formal, válido o vigente. La principal recomendación sería establecer mecanismos para que el personal judicial conozca de primera mano los alcances de este acuerdo, así como la posibilidad de que su contenido se incluya en la PIMR (la cual es de uso más común y frecuente) y en cualquier otra disposición que facilite su divulgación y aplicabilidad.



**Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas (circular nº 220-2014; Poder Judicial, 2014).**

Este lineamiento amerita una revisión exhaustiva ya que se redactó de previo a la entrada en vigor de la nueva legislación laboral, la cual establece fueros de protección especial en casos de discriminación, entre otras disposiciones que pueden ser aplicables a la población migrante y refugiada. En el proceso de investigación se identificó que, si bien algunas de las personas juzgadoras habían recibido en algún momento capacitación sobre acceso a la justicia para población migrante y refugiada, el escenario es distinto cuando se trata del personal técnico que atiende en ventanilla a dicha población. En su mayoría, manifestaron no haber recibido capacitación o haberlo hecho hace mucho tiempo. Por ello, se recomienda que, en los procesos asociados a la actualización y la capacitación sobre este tema, se involucre a las personas manifestadoras, al personal técnico judicial e incluso a oficiales de seguridad, pues son la primera línea de atención y orientación frente a las personas usuarias.



**Lineamiento para la aplicación de los artículos 72 y 94 inciso 5 de la Ley General de Migración y Extranjería no. 8764 (acuerdo del Consejo Superior 39-16; Poder Judicial, 2016).**

La habilitación prevista en el artículo 72 de la Ley General de Migración y Extranjería es extender una categoría especial a las personas migrantes o refugiadas que se encuentran involucradas en un proceso judicial y cuya permanencia en el país se requiere para la terminación de esa diligencia. En este estudio se identificó que su implementación se enfrenta a dos retos: las personas juzgadoras, en su mayoría, señalaron desconocer la existencia de esta previsión. El segundo obstáculo es que, a pesar de que se otorgue esta categoría especial con base en una orden judicial, la DGME cobra el monto ordinario por este tipo de servicios, por lo que resulta de poca efectividad cuando se trata población económicamente vulnerable.

A modo de recomendación, es vital que se incorporen los alcances de este lineamiento en la PIMR o en instrumentos institucionales que amplifiquen su difusión entre jueces y juezas, como personas clave para implementarlo. Esto debería ir de la mano con un sistema de registro que permita a la institución conocer en qué medida se aplica, en cuáles ámbitos y materias es de uso más común, así como en cuáles territorios hay mayor implementación del mecanismo. Por otra parte, se requiere la articulación desde la DGME para valorar posibilidades de una tarifa diferenciada, disminuida o exenta en los rubros de esta categoría migratoria especial. Lo anterior, tomando en cuenta que se emite por disposición de orden judicial.





**Lineamiento para garantizar el Acceso a la Justicia a Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes, Solicitantes de Refugio, Refugiados y Apátridas, con especial atención en los no acompañados o separados (circular n° 207-2021; Poder Judicial, 2021).**

La política permite adaptar espacios físicos amigables para las personas menores de edad, pero se presentan dificultades de recursos en la práctica para gestionar estos espacios. Además, el identificador en el expediente de persona menor de edad (PME) no señala si existe alguna condición de migración o refugio. Por último, se requieren acciones en el día a día que permitan el seguimiento a este tipo de expedientes en los despachos.

## Metodología

Para hacer la valoración del cumplimiento del derecho de acceso a la justicia para la población migrante y refugiada, se utilizaron tres tipos de investigación, que combina la sistematización e inventario de medidas, con técnicas de indagación con actores clave y mecanismos de consulta diversos con enfoque cualitativo (diagrama 6.4).

El componente de sistematización de medidas combinó una extensa búsqueda documental y de registros oficiales del Poder Judicial, para inventariar las acciones dirigidas a la población migrante y refugiada, dada la carencia de un archivo unificado en esta materia. El proceso y definición del concepto utilizado se detalla en el recuadro 6.4.

No se contaba con datos sobre la aplicación de las medidas, sus efectos o la necesidad de mejoras y actualizaciones. Por ello, un segundo componente es el uso de técnicas cualitativas de recolección de información, para examinar el nivel de cumplimiento. En concreto se utilizó la técnica de entrevista a profundidad y los talleres de consulta con actores involucrados directamente en este tema. Estas dos técnicas cualitativas se

reconocen y se utilizan ampliamente en la academia como potentes medios para recabar datos detallados (microdatos) y darles el significado subjetivo que le otorgan las personas (su vivencia), quienes son la fuente de información directa y cuyas expresiones son válidas para extraer conclusiones rigurosas. Estas técnicas de investigación no pretenden una generalización al conglomerado judicial, ni requiere de cantidades representativas o proporcionales del personal judicial. La entrevista es el único medio en el estudio de organizaciones que permite examinar cómo los lineamientos orales o escritos funcionan dentro de la práctica sociocultural.

Las personas entrevistadas y las que participaron en los talleres fueron seleccionadas por una serie de criterios y perfiles de interés para el estudio, pues constituyen actores que tienen contacto directo y experiencia con temas de acceso a la justicia para población migrante. Se realizaron 17 entrevistas semiestructuradas a personal de la judicatura y auxiliar de justicia que labora en despachos judiciales mixtos, contravencionales, penales y laborales, ubicados en las localidades de La Cruz, Liberia, Upala, Tarrazú, Pavas, Limón y Puntarenas (mapa 6.1).

La selección territorial estuvo a cargo de la Conamaj, para incluir despachos judiciales con realidades diferenciadas en cuanto a las características de los flujos migratorios a los que se enfrenta. Se seleccionó el Juzgado Contravencional de La Cruz, la Defensa Pública de Liberia, el Juzgado Mixto de Upala, la Defensa Pública de Upala, el Juzgado Contravencional de Tarrazú, la Defensa Pública de Tarrazú, el Juzgado Penal de Pavas, el Juzgado de Trabajo de Limón, el Juzgado de Trabajo de Corredores, y la Defensa Pública de Corredores. Además, se aplicó un cuestionario sobre valoraciones del personal judicial en materia de acceso a la justicia y áreas de riesgo de tutela efectiva de derecho para las personas migrantes y refugiadas.

Finalmente, se realizaron talleres con organizaciones sociales del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada y la Subcomisión para el Acceso a la Justicia de Personas Migrantes y Refugiadas, bajo un diseño participativo de valoración y generación de propuestas para desarrollar recomendaciones específicas para la revisión, mejora y actualización de los instrumentos existentes en el Poder Judicial para atender a la población migrante. El manual metodológico y los cuestionarios utilizados se pueden consultar en la página web del PEN.

Por último, el capítulo comprende un análisis de la jurisprudencia de la Sala Constitucional que busca señalar los principales argumentos jurídicos que utiliza este tribunal cuando se trata del derecho de acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas.

### Diagrama 6.4

#### Resumen de la metodología



Entrevistas en despachos judiciales

17  
Personas juzgadoras, defensoras o técnicas



Cuestionarios en línea de autopercepción



Inventario de medidas institucionales 2010-2024

264  
Decisiones o acuerdos formales



Análisis de jurisprudencia constitucional 1989-2024



Talleres de consulta con Foro y Subcomisión

▮ **Recuadro 6.4**

**Sobre el inventario de medidas del Poder Judicial relacionada con la población migrante y refugiada**

Las principales políticas y lineamientos del Poder Judicial dirigidas a la población migrante y refugiada están recopiladas en la página *web* de la Subcomisión sobre esta temática. Se contabilizaron 264 medidas, provenientes de 128 documentos distintos revisados manualmente (cuadro 6.4).

Se construyó un manual metodológico que explica el significado de las variables y categorías que conforma el inventario de medidas judiciales en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas 2010-2024, elaborado por el Programa Estado de la Nación en el marco del proceso de investigación del presente *Informe Estado de la Justicia* (2025). Se clarifican para contar con un registro que permita un uso extensivo y exhaustivo de las mismas.

En este estudio se entiende por “medida” una acción o tarea específica generada por órganos judiciales encargados del tema. No necesariamente implica un acto administrativo de acatamiento obligatorio, pues ello excluiría una serie de esfuerzos colaborativos y voluntarios que se realizan a nivel interno en el Poder Judicial. Así, se define de manera amplia el concepto de “medida” para abarcar acuerdos, resoluciones desde órganos formales, así como también intervenciones como la creación de herramientas, campañas o anuncios informativos que haya emitido para garantizar el acceso a la justicia para población migrante y refugiada (Poder Judicial, 2010). Las medidas identificadas están registradas en la *Política Institucional para el Acceso a la Justicia de Población Migrante y Refugiada* (PIMR), directrices, circulares relacionadas; todos estos archivos son fuentes oficiales.

La unidad de análisis son las medidas, entendidas como acciones realizadas por las oficinas judiciales relacionadas con el acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas durante el período 2010-2024. De este modo, la política institucional no se cuenta como una acción si no que se contabilizan todas las medidas específicas que esta contiene. La base de datos se construyó a partir de los documentos oficiales disponibles en la página *web* de la Subcomisión para el Acceso a la Justicia de Personas Migrantes y Refugiadas<sup>15</sup>, así como otras disposiciones vinculadas a las políticas de acceso<sup>16</sup> disponibles en la plataforma NEXUS.

Una vez que los 128 documentos fueron analizados se clasificaron las 264 medidas por el efecto alto, medio o bajo. Para determinar el tipo de efecto se siguió como criterio la afectación de la medida sobre las personas y comunidades en cuanto al acceso a los procesos judiciales. El cuadro 6.5 detalla los tipos de efecto y su definición, así como los ejemplos de medidas correspondientes a cada tipo.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, para la descripción del contexto migratorio el estudio utiliza, entre otras fuentes, los siguientes estudios del *Séptimo Informe Estado de la Región Centroamericana* (2025) del Programa Estado de la Nación, Feldmann y Sturino (2024), Alfaro y Brenes (2024) y Guzmán (2024), que pueden consultarse en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

▮ **Cuadro 6.4**

**Cantidad de documentos revisados del Poder Judicial en materia de acceso a la justicia de la población migrante y refugiada, según tipo de documento**

Tipo de documento	Cantidad
Disposiciones vinculadas a las políticas de acceso	75
Actas	23
Campañas y materiales informativos	13
Circulares	8
Políticas de acceso	5
Informes	4
<b>Total</b>	<b>128</b>

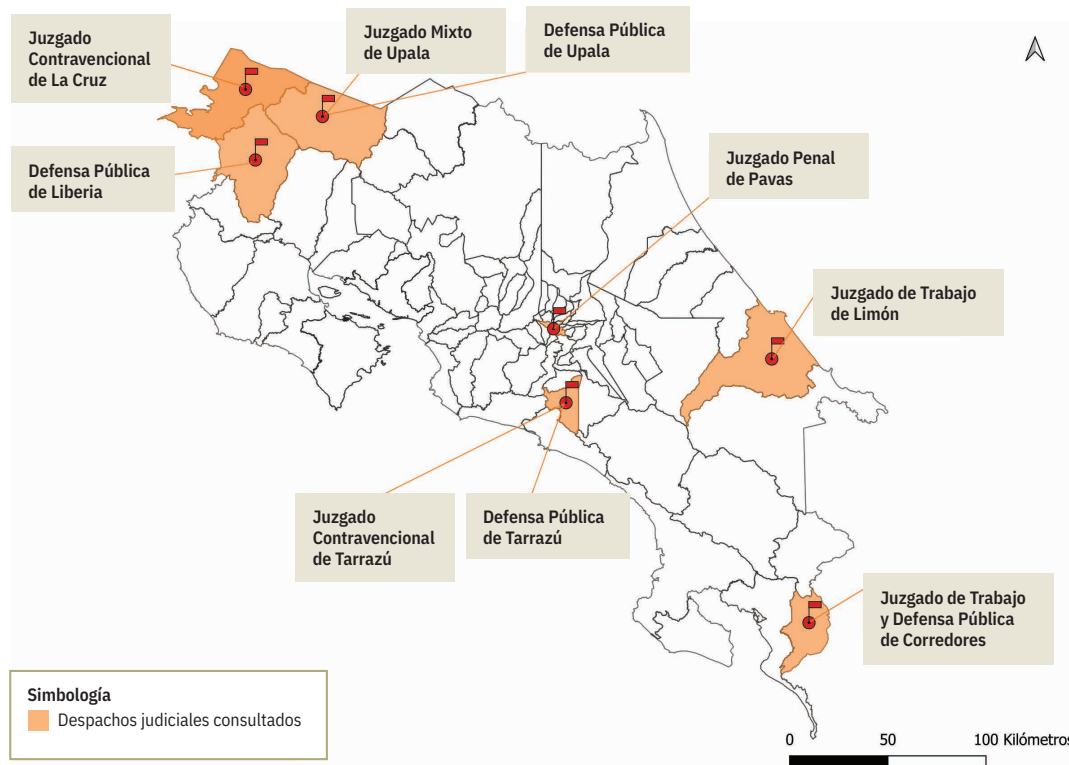
Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2025b.

15 Para más información, véase <https://bit.ly/4lSb5kJ>

16 Se identifican cinco políticas de acceso: Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada; Validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiadas; Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas; Lineamiento para la aplicación de los artículos 72 y 94 inciso 5 de la Ley General de Migración y Extranjería (n° 8764); y Lineamiento para garantizar el acceso a la justicia a niños, niñas y adolescentes migrantes, solicitantes de refugio, refugiados y apátridas, con especial atención en los no acompañados o separados.

Mapa 6.1

Despachos judiciales consultados sobre la aplicación de las principales medidas para la población migrante y refugiada



Cuadro 6.5

Tipo de efecto y ejemplos de las medidas judiciales en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas

Tipo de efecto sobre el acceso a la justicia	Definición	Ejemplos
<b>Alto</b>	Medidas con efectos directos y permanentes sobre las personas migrantes y refugiadas relacionadas con el proceso del derecho de acceso a la justicia (función jurisdiccional).	Atención a personas migrantes y refugiadas para materialización de sus derechos, interpretaciones legales o determinación de responsabilidades vinculadas al acceso a la justicia.
<b>Medio</b>	Medidas administrativas y operativas con efectos sobre las entidades y el funcionariado público, pueden ser de carácter general que impacten este tema (no directamente diseñadas para el tema), con una vigencia estable en el tiempo.	Virtualización de trámites y servicios, capacitaciones, gestión del personal y mesas de diálogo.
<b>Bajo</b>	Medidas administrativas puntuales (discontinuas) vinculadas a personas migrantes y refugiadas, sin que estén estrechamente relacionados al acceso a la justicia; o medidas con efectos no identificados.	Campañas y materiales informativos y otros.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2025b.

---

## Créditos

**Investigadores principales y borrador de capítulo:**

Evelyn Villarreal Fernández, José Mario Achoy Sánchez y Karlissa Calderón Zúñiga.

**Asistencia de investigación:**

Katherine Araya Ballesterero.

**Edición técnica:**

Evelyn Villarreal Fernández y Leonardo Merino Trejos.

**Actualización y procesamiento de datos:**

José Mario Achoy Sánchez, Katherine Araya Ballesterero, Javier Bogantes Retana, y Karlissa Calderón Zúñiga.

**Visualización de datos y gráficos:**

Javier Bogantes Retana, José Mario Achoy Sánchez y Karlissa Calderón Zúñiga.

**Contribuciones especiales:**

El recuadro 6.3 fue elaborado por Lorena Lévano y Carlos Muñoz (Banco Mundial). El mapa 6.1 fue preparado por Vladimir González.

**Bases de datos:**

Base de datos de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas, construida por Erickson Molina Rodríguez y Robert Montero Chacón.

**Lectores críticos:**

Byron Cárdenas Velásquez, Sara Castillo Vargas, Daniela Guevara Walker, Andrea Hidalgo Saborío y Tatiana Mora Rodríguez.

**Participantes en los talleres de consulta:**

Andrea Hidalgo, Andrea Ospina, Byron Cárdenas, Catalina Espinoza, Cherelin Ramos, Daniela Guevara, Dayana Acevedo, Fiorela Salas, Gabriel Salas, José Mario Achoy, Karlissa Calderón, Luis Antonio González, Greivin País, Ileana Jiménez, Isabel Chacón, Jilma Ruiz, José Marlon Espinoza, Julio Aragón, Marcia Aguiluz, María Eugenia Vásquez, María Lourdes Ehandi, Melissa Benavides, Natalia María Rodríguez, Nicolás Boeglin, Olinda Rosa Bravo, Oyorvi de Los Ángeles Acosta, Pamela Salazar, Rafael Semeraro, Rebeca Guardia, Rocío Ruiz, Sara Castillo, Sonia Navarro, Tatiana Mora, Yasuri Potoy.



## ESTADO DE LA JUSTICIA

# Referencias bibliográficas

## CAPÍTULO 1. SINOPSIS

Acojud. (2024). *ACOJUD participa en audiencia ante la CIDH*. Asociación Costarricense de la Judicatura. <https://bit.ly/4dMkgQh>  
 \_\_\_\_\_ (s.f.). *Noticias*. Asociación Costarricense de la Judicatura. <https://acojud.cr/noticias/>

Achoy, J. (2025). *Visualizaciones realizadas para el capítulo*. Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.

Alfaro Redondo, R., Aguirre, E., Alpizar, R., Calderón, K., Cortés, M., González, S., Jarquín, M., Mena, J., Barquero, A., Soleibe, A. (2024). *Control Político, Proyectos de ley, Prioridades de las Jefaturas de fracción, Conferencia de Prensa del Poder Ejecutivo. Informe Estado de la Nación (2024)*. PEN, CONARE. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9749>

Alfaro Redondo, R., Aguirre, E., Calderón, K., Cortés, M., González, S., Guzmán, J., León, C., Moncada, J., Mora, K., Pichardo, C., Barquero, A., Soleibe, S. y Zúñiga, A., (2023). Capítulo: *Fortalecimiento de la Democracia. Informe Estado de la Nación (2023)*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8596>

Alpizar, R. y Mena, J. (2024). *Control Político, Proyectos de ley, Prioridades de las Jefaturas de fracción, Conferencia de Prensa del Poder Ejecutivo. Informe Estado de la Nación (2024)*. PEN, CONARE. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9749>

Alvarado, A. (2001). *Jurisdicción Especializada*. Biblioteca Jurídica Virtual. UNAM. <https://bit.ly/4mLK1nE>

Angulo, Y. (5 de diciembre del 2024). Presidente de la Corte Suprema le exige a Rodrigo Chaves respeto y rechaza ataques y amedrentamientos, en *Elmundo.cr*. <https://bit.ly/4e5B5G9>

Araya, K. (2025). *Visualizaciones para el capítulo*. Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.

Arrieta, E. (3 de octubre del 2023). Rodrigo Chaves sugiere “mano dura” para enfrentar homicidios. *La República*. [Video]. Youtube. <https://bit.ly/43XXRvT>

\_\_\_\_\_. (4 de febrero del 2025). Muere agente del OIJ que fue atacado por sicario en Guápiles, en *La República*. <https://bit.ly/4kqBTYs>

Asamblea Legislativa. (2018). *Ley de Carrera Fiscal*. (Expediente nº 20.978). Asamblea Legislativa.

\_\_\_\_\_. (2020). *Reforma para el juzgamiento de los miembros de los supremos poderes por tribunales penales de juicio*. (Expediente nº 22.078). Asamblea Legislativa.

Bermúdez, M. (22 de noviembre del 2023). Un presidente Rodrigo Chaves desbordado arremetió contra Poder Legislativo y Judicial durante presentación de política pública de seguridad, en *Semanario Universidd. com*. <https://bit.ly/43XYci9>

Bertelsmann Foundation. (2025). *Country Report: Costa Rica*. <https://bit.ly/4kpSxHq>

Bogantes, J. (2025). *Visualizaciones para el capítulo*. Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.

Botero, S., Brinks, D. y González, E. (2022). *Los límites de la judicialización: del progreso a la reacción en América Latina*. Cambridge University Press; 2022. <https://doi.org/10.1017/9781009093859>

Cejil y Foro de Justicia. (2024). Situación de las personas migrantes y necesitadas de protección en Costa Rica. <https://bit.ly/43vU9cY>

Cella, L., Çınar, I., Stokes, S., y Uribe, A. (2025). *Building Tolerance for Backsliding by Trash-Talking Democracy: Theory and Evidence From Mexico*. Comparative Political Studies. <https://doi.org/10.1177/0010414025132802>

Chacón, V. (12 de enero 2023). Ministro Torres responsabiliza al Poder Judicial por inseguridad ciudadana, en *Semanario Universidad*. <https://bit.ly/4jy2Ojw>

\_\_\_\_\_. (4 de diciembre del 2024a). Ataques de Chaves marcaron un espinoso 2024 para el Poder judicial, en *Semanario Universidad*. <https://bit.ly/4jvxVMM>

- \_\_\_\_\_ (22 de marzo 2024b). Tras ataque a vehículo de jueza, organizaciones gremiales del Poder Judicial exigen medidas de seguridad, en *Semanario Universidad*. <https://bit.ly/4duUakF>
- Chacón, V. (7 de febrero del 2025a). Gobierno contesta a la ONU que tiene “firme compromiso” con la independencia judicial, en *Semanario Universidad*. <https://bit.ly/3Fp1cLg>
- \_\_\_\_\_ (3 de febrero del 2025b). Por deterioro de independencia judicial, Relatora de la ONU pide explicaciones al Estado costarricense, en *Semanario Universidad*. <https://tinyurl.com/3wz87de3>
- CIEP-UCR. (2024). *Encuesta de Opinión Pública*. Centro de Investigación y Estudios Políticos. Universidad de Costa Rica. <https://tinyurl.com/mw9crnmy>
- Chinchilla, S. (20 de junio del 2022). Asociación de jueces califica de presión inapropiada pedido de Chaves a magistrados, en *La Nación*. <https://bit.ly/3T6p1KN>
- CL-2 Consultores. (2024). *Análisis de la producción y agenda legislativa en materia de seguridad en los últimos cinco años (2019-2024)*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9852>
- Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Justicia en números 2024*. Brasília, CNJ. <https://bit.ly/4kUCBgt>
- Corporación Latinobarómetro. (2023). *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina*. Corporación Latinobarómetro. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Cortés, M. (2024). *Análisis del estado de la democracia en Centroamérica y República Dominicana*. PEN, Conare.
- Freedman, M. (1997). The Threat to Judicial Independence by Criticism of Judges - A Proposed Solution to the Real Problem. *Hofstra Law Review*, Vol 25 (3). <https://bit.ly/43pNNM2>
- Friedman, P. (2019). *Threats to Judicial Independence and the Rule of Law*. American Bar Association. <https://bit.ly/4jBTISR>
- García-Sayán, D. (2022). *A/HRC/50/36: Protección de los abogados contra injerencias indebidas en el ejercicio libre e independiente de la profesión jurídica. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. Naciones Unidas. <https://bit.ly/4mM2GQu>
- Hidalgo, I. (2024). Gatilleros atacan a balazos el carro de una jueza en Aserri. *Crhoy.com*. <https://bit.ly/4kqpmnV>
- INEC. (s.f.). *Índice de Precios al Consumidor*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://bit.ly/3Fyv9si>
- Infosegura. (2024). *Costa Rica. Análisis sobre homicidios dolosos. Enero-diciembre de 2023*. Infosegura, Programa Naciones Unidad para el Desarrollo, USAID. <https://bit.ly/4fpNvYu>
- Jiménez, F. (05 de abril del 2024). Casa y carro de fiscal atacados a balazos en Jacó, en *La Nación*. <https://bit.ly/43ZjVGs>
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown.
- Madrigal, L. (04 de diciembre del 2024). Chaves lanza advertencia a la Corte por posible causa penal contra su ministro de Justicia, en *delfino.cr*. <https://bit.ly/4mJkU52>
- \_\_\_\_\_ (14 de febrero del 2025) *Próxima Asamblea Legislativa podrá cambiar a 14 de 22 magistraturas del Poder Judicial*. *delfino.cr*. <https://tinyurl.com/5n8rec6c>
- May, S. (25 de setiembre del 2024). Presidente de la Corte: “Rechazamos que las decisiones del Poder Judicial respondan a intereses políticos, en *delfino.cr*. <https://bit.ly/43IUis3>
- Murillo, J. (09 abril del 2024a). Consejo de jueces pide intervención tras señalamientos de Chaves contra jueza, en *Crhoy.com*. <https://bit.ly/3FoNat3>
- \_\_\_\_\_ (05 abril del 2024b). Sindicato sobre balazos a carro de fiscal: preocupa vulnerabilidad. *CRHoy*. <https://bit.ly/4jdoRMx>
- Murillo, A. y Arroyo, L. (18 de marzo del 2025). El presidente de Costa Rica lidera una marcha para exigir la renuncia del fiscal general. *El País*. <https://bit.ly/43trGo3>
- Murillo, J. (19 de marzo del 2025). Fiscalía General ha abierto 104 investigaciones contra Rodrigo Chaves: Confirma Carlo Díaz a CNN. *CRHoy*. <https://bit.ly/3T47V0a>
- Naser, A. (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental. Una guía para su implementación. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80)*. Cepal.
- ONU. (2022). *ACNUR: El número de refugiados nicaragüenses en Costa Rica se ha duplicado en los últimos meses*. ONU Noticias.
- PEN. (2001). *Séptimo Informe Estado de la Nación (2001)*. CONARE. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/924>
- \_\_\_\_\_ (2015). *Primer Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/879>
- \_\_\_\_\_ (2020). *Tercer Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7918>
- \_\_\_\_\_ (2022). *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8331>
- \_\_\_\_\_ (2023). *Base de datos sobre medidas en materia de violencia contra las mujeres del PEN*. (Actualizada al 2022). Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_ (2024a). *Informe Estado de la Nación (2024)*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9745>
- \_\_\_\_\_ (2025a). *Séptimo Informe Estado de la Región (2025)*. Informe completo . PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/10331>
- \_\_\_\_\_ (2025b). *Séptimo Informe Estado de la Región (2024)*. (Volumen I: Perfil educativo y competencias para impulsar el desarrollo en Centroamérica), Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9272>
- \_\_\_\_\_ (2025c). *Séptimo Informe Estado de la Región (2024)*. Volumen II: Implicaciones de vivir en democracia: regímenes y cultura política en Centroamérica y República Dominicana). <https://repositorio.conare.ac.cr/items/7da52081-97b1-44d2-bc47-ef5069afb875>

- \_\_\_\_\_. (2025b). *Séptimo Informe Estado de la Región (2024)* PEN-CONARE, Volumen III: Sinopsis del informe: retos y oportunidades de la adaptación al cambio climático. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/10176>
- Poder Judicial. (2020a). *Informe Costo de la Justicia 2019*. (oficio n° 1502-PLA-PP-2020, SICE: 1347-2020). Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/mry566js>
- \_\_\_\_\_. (2020b). *Sesión de Corte Plena n° 57-2020*. (5 de octubre del 2020). Corte Plena, Poder Judicial. <https://bit.ly/3FF3m9t>
- \_\_\_\_\_. (2021). *Sesión de Corte Plena n° 31-2021*. (3 de agosto del 2021). <https://bit.ly/3FHnd81>
- \_\_\_\_\_. (2023a). *Bases de datos que alimentan la herramienta denominada "Tablero del Ministerio Público", específicamente las páginas 2 y 8. (ampliación de información)*. (oficio n° 1483-PLA-ES-2023). Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2023b). *Duración de expedientes terminados del Observatorio Judicial de Costa Rica*. Justicia Abierta, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/28rwkuay>
- \_\_\_\_\_. (2023c). *Listado de terminados por delito y fiscalía de la herramienta estadísticas del Ministerio Público*. (oficio n° 1338-PLA-ES-2023). Dirección de Planificación. Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Bases de datos que alimentan la herramienta denominada: Tablero del Ministerio Público, específicamente las páginas 2 y 8*. (oficio n° 1424-PLA-ES-2024). Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Bases de datos que alimentan la herramienta denominada: Tablero del Ministerio Público, específicamente las páginas 2, 8 y 9 (ampliación de información)*. (oficio n° 1507-PLA-ES-2023). Dirección, de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024c). *Bases de datos que alimentan la herramienta denominada: Tablero del Ministerio Público, específicamente las páginas 2, 8 y 9 (ampliación de información)*. (oficio n° 4510-PLA-ES-TR-2024). Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024d). *Datos estadísticos sobre violencia contra las mujeres*. (oficio n°1604-PLA-ES-2024). Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024e). *Estadísticas Policiales de Homicidios*. Organismo de Investigación Judicial, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024f). *Indicadores administrativos, jurisdiccionales y políticos de la sección de seguimiento del desempeño judicial*. (oficio n°7838-2024). Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024g). *Informe Costo de la Justicia 2023* (oficio n° 1501-PLA-PP-2024). Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/mry566js>
- \_\_\_\_\_. (2024h). *Estadísticas sobre violencia contra las mujeres 2019-2023* (oficio n° 1604-PLA-ES-2024). Dirección de Planificación, Poder Judicial,
- \_\_\_\_\_. (2025a). *Anuarios aprobados por el Consejo Superior*. Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/23rsxm6v>
- \_\_\_\_\_. (2025b). *Año Judicial 2025. Informe de Labores 2024*. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/2zcxujyw>
- \_\_\_\_\_. (2025c). *Corte Suprema acuerda redirigir recursos para fortalecer la seguridad de las personas usuarias y el funcionamiento judicial*. <https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/component/content/article/2024-corte-suprema-acuerda-redirigir-recursos-para-fortalecer-la-seguridad-de-las-personas-usuarias-y-el-funcionamiento-judicial?catid=8&Itemid=409>
- \_\_\_\_\_. (2025d). *Estadísticas por temas de asuntos votados*. <https://bit.ly/4kTZQXX>
- \_\_\_\_\_. (2025e). *Indicadores administrativos para mejorar en los nombramientos del personal y rotación para lograr un mejor servicio a la ciudadanía*. (Referencia sice 9982-2024). Unidad de Investigación y Control de Calidad, Dirección de Gestión Humana, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2025f). *Referencia sice 9982-2024*. Dirección de Gestión Humana, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2025g). *Respuesta a la solicitud sobre datos estadísticos en materia penal. (oficio n° 363-PLA-ES-2025)*. Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2025h). *Seguimiento a las Políticas Institucionales del Poder Judicial del 2024* (Informe 1669-PLA-EV-2024). Aprobado por el Consejo Superior en sesión n° 03-2025 celebrada el 14 de enero del 2025, artículo XXXVIII. Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/yc5a3jae>
- \_\_\_\_\_. (s.f.). *Un mejor Poder Judicial para todos*. <https://unmejorpj.poder-judicial.go.cr/#>
- Poder Judicial de España. (2024). *Informes por territorios sobre la actividad de los órganos judiciales*. <https://bit.ly/4kOeFLw>
- Proledi. (2024). *Segunda encuesta sobre libertad de expresión y confianza en medios de comunicación*. <https://bit.ly/3FvKrhR>
- \_\_\_\_\_. (2025). *Libertad de expresión y periodismo en Centroamérica 2024 (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)*. <https://bit.ly/4jtAaA9>
- Ramírez, S. y Abarca, A. (2025). *Diseño, elaboración y puesta en ejecución de un modelo prospectivo sobre la demanda y oferta del sistema penal*. Investigación realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Ríos, J. (2022). *El Poder Judicial ante el populismo y la erosión democrática. El caso de México*. Political Science.
- Sala Constitucional. (2025). *Estadísticas por tema de asuntos votados 2020-2024*. Sala Constitucional, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/mwksa7wp>
- Salas, Y. (13 de mayo del 2024) *Tribunales refuerzan seguridad por ataques a funcionarios judiciales*. *La Nación*. <https://bit.ly/44QNScL>
- Sáenz, J. y Ovres, C. (2025). *Percepciones ciudadanas sobre justicia y seguridad*. Investigación realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Satterthwaite, M. (2025). *Mandato de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (AL CRI 3/2024)*. OHCHR. <https://bit.ly/4kA2txW>

- Sebiani, J. C. (15 de enero del 2024). El paulatino debilitamiento del Poder Judicial de Costa Rica. Teclado Abierto, en *delfino.cr*. <https://bit.ly/3Fp2JRw>
- Segura, A. (2025). *Normativa sobre prevención, atención, sanción y reparación de las violencias contra las mujeres aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, según año de vigencia. 1990-2025* (Diagrama 1.4). Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Sequeira, A. (20 de junio del 2022). Diputados de tres partidos piden respetar independencia de poderes luego de pedido de Chaves a Corte, en *nación.com* <https://bit.ly/43rXJol>
- Sibaja, N. (2022). *Detalle de los resultados del "programa PR1-PC-17 para la Definición e Implementación de Medidas Urgentes y Necesarias de Reforma en el Poder Judicial de Costa Rica*. Contribución realizada para el *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Sieder R. (2020). Revisiting the Judicialization of Politics in Latin America. *Latin American Research Review*. 55(1):159-167. doi:10.25222/larr.772
- Sieder, R., Schjolden, L. y Angell, A. (2005). *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan US. <https://bit.ly/43KE69I>
- Sobreira, D. (July 17, 2024). How Courts Die. 50 Vermont Law Review. <https://bit.ly/43HQFTI>
- Stokes, S. (2024). *Trash-Talking Democracy. How Leaders Erode Their Democracies and How to Stop Them*. University of Victoria. <https://tinyurl.com/ydyva5ka>
- V-Dem. (Varios años). *Informe sobre la democracia 2024: La democracia gana y pierde en las urnas*. Centro regional América Latina. Instituto V-Dem. V-Dem\_DR\_2024\_Spanish\_lowres.pdf
- Villarreal, E. (2024). *Distribución del número de homicidios por distritos, según rangos de víctimas 2023 (gráfico 6.2)*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Weyland, K. (2022). How Populism Dies: Political Weakness of Personalistic Plebiscitarian Leadership. *Political Science Quarterly*. 37(1-2022). Academy of Political Science.
- Whittingham, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?. RAI. *Revista Análisis Internacional* 2.
- Wilson, B., y Rodríguez, J. (2006). Legal Opportunity Structures and Social Movements: The Effects of Institutional Change on Costa Rican Politics. *Comparative Political Studies*, 39(3), 325-351. <https://doi.org/10.1177/0010414005281934>
- World Justice Project. (2024). *Índice de Estado de Derecho*. <https://bit.ly/3T6qEIP>
- Calderón, K. y Vargas, V. (2023). *Resultados de la consulta para definir el temario*. Quinto Informe Estado de la Justicia, PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8505>
- CGR. (2023). *DFOE-GOB-IAD-0001*. Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. (2024). *DFOE-CAP-IAA-0003*. Contraloría General de la República.
- Chacón, V. (2 de octubre 2024). Con cooperación de EE.UU, Poder Judicial busca dotarse de nuevo régimen disciplinario. *Semanario Universidad*. <https://tinyurl.com/54ckmu7b>
- INEC. (2023). *Índice de Precios al Consumidor junio 2023: base diciembre 2020*. INEC. <https://tinyurl.com/2t7z37vy>
- PEN. (2015). *Primer Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://tinyurl.com/feaf8wyr>
- \_\_\_\_\_. (2017). *Segundo Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://tinyurl.com/33r8847x>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8331>
- \_\_\_\_\_. (2024). *Séptimo Informe Estado de la Región: Volumen II*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/10137>
- \_\_\_\_\_. (2025). *Base de datos de proyectos de ley sometidos a consulta al Poder Judicial 2016-2024*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- Poder Judicial. (2023a). *Anuario de Estadísticas Judiciales Materia Disciplinaria*. Subproceso de Estadística, Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/4a8y5994>
- \_\_\_\_\_. (2023b). *Informe de Labores Escuela Judicial*. Escuela Judicial, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/mt4xj2ne>
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Año Judicial 2024 Informe de Labores 2023*. Poder Judicial. <https://informelaborespj2023.poderjudicial.go.cr/>
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Indicadores sobre la ampliación de la capacidad y la calidad de la Defensa Pública*. Defensa Pública, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024c). *Informe de Labores (2023)*. Tribunal de la Inspección Judicial, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/yc4ujf64>
- \_\_\_\_\_. (2024d). *Informe N°1501-PLA-PP-2024*. Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/2s77khjx>
- \_\_\_\_\_. (2024e). *Informe N°1669-PLA-EV-2024*. Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/yc5a3jae>
- \_\_\_\_\_. (2024f). *Datos estadísticos sobre violencia contra las mujeres*. (Oficio N°1604-PLA-ES-2024). Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024g). *Indicadores administrativos, jurisdiccionales y políticos de la sección de seguimiento del desempeño judicial*. (Oficio N°7838-2024). Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

## CAPITULO 2. SEGUIMIENTO DEL GOBIERNO JUDICIAL Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA

- Araya, K. (2025). *Cantidad de proyectos de ley votados por año. 2016 (gráfico 2.2)*. Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.

- \_\_\_\_\_. (2024h). *Reforma al Régimen disciplinario del Poder Judicial*. Poder Judicial, Embajada de los Estados Unidos. <https://tinyurl.com/5a4ws7dc>
- \_\_\_\_\_. (2024i). *Resolución N° 01729-2024*. Sala Constitucional, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2025a). *Año Judicial 2025 Informe de Labores 2024*. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/2zcxujyw>
- \_\_\_\_\_. (2025b). *Cantidad de actividades de capacitación en competencias detectadas como débiles o vacíos en los puestos de fiscal auxiliar 2021, 2022 y 2023*. (Oficio N°UCS-0160-MP-2025). Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2025c). *Indicadores administrativos para mejorar en los nombramientos del personal y rotación para lograr un mejor servicio a la ciudadanía*. (Referencia sice 9982-2024). Unidad de Investigación y Control de Calidad, Dirección de Gestión Humana, Poder Judicial.
- Retana, P. (2025). *Evaluaciones de resultados de los programas de capacitación de la Escuela Judicial (Recuadro 2.3)*. Contribución realizada para el Quinto Informe Estado de la Justicia. PEN, Conare.
- Ríos, J. 2024. *Gobernanza judicial. Un estado de la cuestión*. <https://tinyurl.com/954258r2>
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Arroyo, F. (2024). Coordinadora Área Académica. Escuela Judicial, Poder Judicial.
- CAPITULO 3. SEGUIMIENTO DEL DESEMPEÑO JURISDICCIONAL Y ASUNTOS POLÍTICOS**
- Aguilar, A. (2023). Courts and the judicial erosion of democracy in Latin America. *Politics & Policy*: 51 (1), 7-25. <https://doi.org/10.1111/polp.1251>
- Aguiar, A. (2024). Poder judicial y erosión democrática en América Latina en Rodríguez y Ramos (ed), *América Latina en un mundo perplejo: Inseguridad, turbulencias económicas y democracias asediadas*. Informe anual 2024-2025, 123-34. Fundación Carolina. <https://tinyurl.com/47j5bcej>
- Alfaro, R. (2024). *Cantidad de menciones a instituciones pública en las conferencias de prensa del Consejo de Gobierno. 2022-2024 (Gráfico 3.11)*, en PEN, 2024.
- Botero, S. (2020). *Confianza, apoyo a la democracia y corrupción: Una mirada a la Corte Constitucional en la opinión pública colombiana*. *Revista Latinoamericana de Derecho*. 4 (2020-01-01). <https://tinyurl.com/2b3uk8rc>
- Botero, S., Brinks, DM. y González, EA. (2022). *Los límites de la judicialización: del progreso a la reacción en América Latina*. Cambridge University Press; 2022. <https://doi.org/10.1017/9781009093859>
- BBS. 2023. *Informe de contratación de instrumento de evaluación para medir la percepción en la satisfacción de los servicios que brinda el Poder Judicial de Costa Rica*. (Contratación 2023LD-000126-0001300001). <https://tinyurl.com/5n6w2yre>
- Calderón, K. y Vargas, V. (2023). *Resultados de la consulta para definir el temario. Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8505>
- Carpizo, J. (2009). *El Tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional*. <https://tinyurl.com/2puhpvfc>
- CIEP-UCR. (2024). *Encuesta de Opinión Pública*. Centro de Investigación y Estudios Políticos. Universidad de Costa Rica. <https://tinyurl.com/mw9crnmy>
- \_\_\_\_\_. (2025). *Encuesta de Opinión Pública. Centro de Investigación y Estudios Políticos, UCR*. <https://tinyurl.com/5ef9jw2c>
- Chacón, V. (3 de febrero del 2025). Por deterioro de independencia judicial, Relatora de la ONU pide explicaciones al Estado costarricense. *Semanario Universidad*. <https://tinyurl.com/3wz87de3>
- Corporación Latinobarómetro. (2023). *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina*. Corporación Latinobarómetro.
- \_\_\_\_\_. (2024). *Informe Latinobarómetro 2024: La democracia resiliente*. Corporación Latinobarómetro. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Corte IDH. (2022). *Cuadernillo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 73: Independencia Judicial*. Corte IDH. <https://tinyurl.com/4p2nff6c>
- Foro de Justicia. 2025. [Foro de Justicia]. 25 de febrero del 2025. *Deficiencias en el proceso de nombramientos de magistrados de acuerdo con estándares internacionales*. [Descripción visual]. Facebook. <https://tinyurl.com/4xcxcfpf>
- Gamboa, L., García, B. y González, E. (2024). *Courts against Backsliding: Lessons from Latin America*. *Law & Policy* 46 (4), 358-79. <https://doi.org/10.1111/lapo.12246>
- Helmke, G. y Ríos, J. (2010). *Introducción, Tribunales constitucionales en América Latina*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://tinyurl.com/ydmy5d2t>
- Levitsty, S. y Ziblatt, D. 2018. *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- Madrigal, L. (14 de febrero del 2025) *Próxima Asamblea Legislativa podrá cambiar a 14 de 22 magistraturas del Poder Judicial*. Delfino. <https://tinyurl.com/5n8rec6c>
- May, S. 2024. *Magistrado Luis Porfirio Sánchez reelecto por 8 años más con 25 votos a favor y 25 en contra*. *Semanario Universidad*, UNA. <https://tinyurl.com/49zrat66>
- PEN. (2015). *Primer Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/879>
- \_\_\_\_\_. (2017). *Segundo Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/878>
- \_\_\_\_\_. (2020). *Tercer Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7918>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8331>

- \_\_\_\_\_. (2024). *Informe Estado de la Nación 2024*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9745>
- \_\_\_\_\_. (2025a). *Base de datos de acciones de inconstitucionalidad 2005-2023*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_. (2025b). *Base de datos de cobertura mediática del Poder Judicial 2014-2023*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_. (2025c). *Base de datos de consultas previas de constitucionalidad 1990-2024*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_. (2025d). *Base de datos de nombramientos de magistraturas 1989-2024*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- Poder Judicial. (2022a). *Año Judicial 2022. Informe de Labores 2021*. Poder Judicial. Informe\_Labores\_2021.pdf
- \_\_\_\_\_. (2022b). *Indicadores Institucionales 2022*. Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2023). *Año Judicial 2023. Informe de Labores 2022*. Poder Judicial. INFORMES ADMINISTRATIVOS DE LA O-T
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Año Judicial 2024. Informe de Labores 2023*. Poder Judicial. INFORMES ADMINISTRATIVOS DE LA O-T
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Datos estadísticos sobre violencia contra las mujeres*. (Oficio N°1604-PLA-ES-2024). Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2025a). *Año Judicial 2025. Informe de Labores 2024*. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/2zcxujyw>
- \_\_\_\_\_. (2025b). *Plataforma integral de información estadística e indicadores del Poder Judicial*. Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/3zc46sa4>
- Pozas, A. y Ríos, J. (2022). Instituciones informales e independencia judicial de facto. El eslabón olvidado en el camino hacia la eficacia institucional. *Política y Gobierno*, 29(2). <https://tinyurl.com/4m58hzrr>
- Ríos, J. (2022). El poder judicial ante el populismo y la erosión democrática. El caso de México, 2018-2021. *Revista de Estudios Políticos*. 198, 187-217. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.198.07>
- Sáenz, J. y Ovares, C. (2025). *Confianza y percepción ciudadana en el Poder Judicial en Costa Rica*. Investigación realizada para el Quinto Informe Estado de la Justicia (2025). PEN, Conare. <https://estadonacion.or.cr/>
- Stokes, S. (2024). *Trash-Talking Democracy. How Leaders Erode Their Democracies and How to Stop Them*. University of Victoria. <https://tinyurl.com/ydyva5ka>
- V-Dem. (2024). *Informe sobre la democracia 2024: La democracia gana y pierde en las urnas*. Centro regional América Latina. Instituto V-Dem. V-Dem\_DR\_2024\_Spanish\_lowres.pdf
- Varona, D. (2011). *Medios de comunicación y punitivismo*. Revista para el análisis del derecho 1-2025. <https://tinyurl.com/mr45k9p2>
- Villarreal, E. (1 de abril del 2024). ¿Cómo la Sala Constitucional ha ejercido el control de constitucionalidad cuando las consultas afectan reglas democráticas básicas? *Blog PEN*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://tinyurl.com/mr2yyr3s>
- Ramírez, S. y Abarca, A. (2025). *Diseño, elaboración y puesta en ejecución de un modelo prospectivo sobre la demanda y oferta del sistema penal*. Investigación realizada para el Quinto Informe Estado de la Justicia. PEN, CONARE. <https://estadonacion.or.cr/>

#### CAPÍTULO 4. TUTELA EFECTIVA DE DERECHOS EN CASOS JUDICIALES DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

- Achoy, J. y Segura, A. (2024). *Un acercamiento a las estadísticas judiciales vinculadas a casos de violencia contra las mujeres*. Contribución realizada para el Quinto Informe Estado de la Justicia. PEN, Conare.
- Álvarez, J., De Libano, D., Dios, J.I., Herrera, M. y Lanza, J. (2021). *Delitos contra la integridad sexual*. Ediciones DyD.
- Arguello, A. (2023). *Informe de análisis de los indicadores del Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género contra las mujeres (SUMEGIV), periodo del 2006 al 2021*. PNUD: Infosegura.
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. 1994. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)*. <https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>
- Asensi, L. F. (2008). La prueba pericial psicológica en asuntos de violencia de género, en *Revista Internauta de Práctica Jurídica* (21), 15–29. <https://bit.ly/4k03381>
- Blay, E. (2014). “Voy o no voy”: el recurso a la policía en el caso de la violencia de género. Perspectivas de las víctimas, en *Estudios Penales y Criminológicos* 33. <http://bit.ly/3YRZqJ5>
- Bogantes, J. (2025). *Visualizaciones*. Contribución realizada para el Quinto Informe Estado de la Justicia. PEN, Conare.
- Calderón, K., Arce, A., Mendoza, D., Corrales, J., y Cabalceta, J. (2024). Los femicidios en Costa Rica y su cobertura mediática. *Blog PEN*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://bit.ly/4360Ull>
- Carcedo, A. y Sagot, M. (2002). Femicidio en Costa Rica: balance mortal, en *Medicina Legal de Costa Rica*, 19(1), 05-16. <https://bit.ly/43mKtjn>
- Catania, A. (2005). *En Régimen Penal Tributario: Estudio sobre la ley 24.769*. Editores del Puerto. <https://tinyurl.com/2ms5c48b>
- Cejil. (2010). *Debida Diligencia en la Investigación de Graves Violaciones de Derechos Humanos*. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25129.pdf>
- Cepaz. (2020). *Femicidios y medios de comunicación*. Centro de Justicia y Paz. Centro de Justicia y Paz. <https://bit.ly/3QUwRq9>
- ChinchillaR. (2012). El desistimiento voluntario: causa de atipicidad en Costa Rica, en *Revista Ius Puniendi* 3. <https://hdl.handle.net/10669/81346>

- CGR. (2023). *Informe de Auditoría N°DFOE-GOB-IAD-00004-2023 sobre la eficacia de las acciones estatales para la prevención, atención y reparación de la violencia contra la mujer*. Contraloría General de la República. <https://bit.ly/4j8QB4V>
- Chamorro, M. y Gómez, C. (2023). Estándares en materia pericial frente a casos de violencia de género. Propuesta de investigación sobre el impacto de las actividades de la Comisión-IDH en la jurisprudencia costarricense. Costa Rica, 2001-2021, en *Revista Jurídica IUS Doctrina* 16(1). <https://tinyurl.com/mt88rsta>
- CIDH. (1987). *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/npvz8kv4>
- \_\_\_\_\_. (2006). *Caso Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/npvz8kv4>
- \_\_\_\_\_. (2009a). *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/44xt5uur>
- \_\_\_\_\_. (2009b). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/44xt5uur>
- \_\_\_\_\_. (2010a). *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/2ny9xy8z>
- \_\_\_\_\_. (2010b). *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/3pxjkptc>
- \_\_\_\_\_. (2012a). *Caso Fornerón e hija vs. Argentina*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/53vfrbrc>
- \_\_\_\_\_. (2012b). *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/5y7ahh6w>
- \_\_\_\_\_. (2014). *Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/yua55m3s>
- \_\_\_\_\_. (2015). *Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/4pdwrjam>
- \_\_\_\_\_. (2017). *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/36bpjezj>
- \_\_\_\_\_. (2018). *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/yc5my6m8>
- \_\_\_\_\_. (2021a). *Caso Manuela y otros vs. El Salvador*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/49475nhu>
- \_\_\_\_\_. (2021b). *Caso Vicky Hernández y otras vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/msyzcwsn>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Caso Angulo Losada vs. Bolivia*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/4m66apaz>
- Echeburúa, E. y Guerricaechebarria, C. 2021. *Abuso sexual en la infancia: nuevas perspectivas clínicas y forenses*. Ariel.
- Fry, D., Padilla, K., Germanio, A., Lu, M., Ivatury, S., y Vindrola, S. (2021). *Violencia contra niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe 2015-2021*. Unicef y The University of Edinburgh. <https://tinyurl.com/3asee372>
- Fukuda-Parr, S., Lopes, C., y Malik, K. (2002). *Capacity for development: new solutions to old problems*. Earthscan Publications, United Nations Development Programme. <https://tinyurl.com/4rkdhbkd>
- García, C. (2023). *Procesamientos del muestreo de expedientes judiciales de violencia de género*. Contribución especial realizada para el Quinto Informe Estado de la Justicia. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- Guillén, S. (2025). *Insumo para recuadro Resoluciones judiciales que desaplican la legislación especializada*. Contribución especial realizada para el Quinto Informe Estado de la Justicia. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- IIDH. (2006). *I Informe regional: situación y análisis del femicidio en la región centroamericana*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://tinyurl.com/322apyv6>
- Inamu. (2009). *Femicidio en Costa Rica 2000-2004*. Instituto Nacional de las Mujeres. <https://bit.ly/437XoqO>
- \_\_\_\_\_. (2011). *Primer Estado de los Derechos de las Mujeres en Costa Rica*. Instituto Nacional de las Mujeres. <https://bit.ly/3Fr3dpY>
- \_\_\_\_\_. (2015). *Segundo Estado de los Derechos de las Mujeres en Costa Rica*. Instituto Nacional de las Mujeres. <https://bit.ly/4jdZDNQ>
- \_\_\_\_\_. (2018). *Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las Edades Costa Rica 2017-2032*. Instituto Nacional de las Mujeres. <https://tinyurl.com/mvf8aenx>
- \_\_\_\_\_. (2019). *Tercer Estado de los Derechos de las Mujeres en Costa Rica*. <https://bit.ly/3ZpL56E>
- \_\_\_\_\_. (2021). *IV Encuesta Nacional de Percepción sobre los Derechos de las Mujeres (ENPEDEMU 2021)*. Instituto Nacional de las Mujeres. <https://tinyurl.com/p6x2yfbz>
- Infosegura. (2020). *Costa Rica: violencia contra las mujeres a lo largo del ciclo de vida 2020*. PNUD.
- \_\_\_\_\_. (2021). *Costa Rica: violencia contra las mujeres a lo largo del ciclo de vida 2021*. PNUD. <https://bit.ly/3H1jaDT>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Costa Rica: violencia contra las mujeres a lo largo del ciclo de vida 2022*. PNUD.
- Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. PNUD. <https://bit.ly/44NEeHQ>
- OEA-CIDH. (2007). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las América*. Organización de los Estados Americanos. <https://tinyurl.com/yc4tdtdu>

- Observatorio de Violencia de Género (ODCV). (2022). *Datos y estadísticas*. Observatorio de Violencia de Género. Sitio oficial. <https://tinyurl.com/bddrdsej>
- ONU Mujeres. (2010a). *Causas, factores de riesgo y de protección*. ONU Mujeres. <https://tinyurl.com/4fvnjvne>
- \_\_\_\_\_. (2010b). *Operar dentro del modelo ecológico*. ONU Mujeres. <https://tinyurl.com/yh7uexar>
- \_\_\_\_\_. (2014). *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*. ONU Mujeres. <https://bit.ly/45or11J>
- \_\_\_\_\_. (2016). *98% de los feminicidios en América Latina siguen impunes*. ONU Mujeres.
- \_\_\_\_\_. (2022). *Guía práctica para la investigación del feminicidio*. ONU-Mujeres. <https://bit.ly/4dsEmP9>
- \_\_\_\_\_. (2023). *Guía para la cobertura periodística de femicidios y violencia basada en género*. ONU Mujeres. <https://bit.ly/4auCm5W>
- OPS. (2013). *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres*. Organización Panamericana de la Salud. <https://tinyurl.com/4w4f7kvk>
- PEN. (2015). *Primer Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/879>
- \_\_\_\_\_. (2017). *Segundo Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/878>
- \_\_\_\_\_. (2020). *Tercer Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7918>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8331>
- \_\_\_\_\_. (2023a). *Base de datos de estadísticas judiciales en materia de violencia contra las mujeres*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_. (2023b). *Base de datos de medidas en materia de violencia sexual contra las mujeres 2017-2022*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_. (2024). *Base de datos del muestreo de expedientes de los casos de delitos relacionados con violencia contra las mujeres terminados en el período 2019 y 2022 en la GAM*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- Peralta, A., y Segura, A. (2023). *Guía básica de actuación en casos de violencia sexual contra personas menores de edad y jóvenes participantes de los programas de Aldeas Infantiles SOS*. Aldeas Infantiles SOS.
- PNUD. (2021). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano del 2021*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. ONU.
- \_\_\_\_\_. (2024). *Informe Situación Nacional del Delito de Femicidio 2020*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. ONU.
- Poder Judicial. (2008). *Protocolo institucional de atención integral de víctimas de violación sexual en edad joven y adulta (Primeras 72 horas de ocurrido el evento)*. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/ykxv7msd>
- \_\_\_\_\_. (2011). *Guía rápida sobre: Protocolo de las 72 horas*. Secretaría Técnica de Género y acceso a la Justicia, Poder Judicial. Poder Judicial. <https://bit.ly/4mgaKbQ>
- \_\_\_\_\_. (2020a). *Cuadros estadísticos del Ministerio Público 2019. Oficio 1231-PLA-ES-2020*. Dirección de Planificación, Poder Judicial.: <https://tinyurl.com/476wrtm7>
- \_\_\_\_\_. (2020b). *Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y Acceso a la Justicia*. Poder Judicial.: <https://tinyurl.com/3hf7tnrh>
- \_\_\_\_\_. (2021). *¿Qué es del derecho al acceso a la justicia?* Poder Judicial. <https://tinyurl.com/yeckvmm>
- \_\_\_\_\_. (2022a). *Anuarios aprobados por el Consejo Superior*. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/476wrtm7>
- \_\_\_\_\_. (2022b). *Presentación en Corte Plena Representación Legal a Víctimas de Violencia de Género: altos niveles de desestimaciones, sobreseimientos y absolutorias*. Subproceso de Estadísticas, Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2022c). *Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas Víctimas de Violación Sexual* Poder Judicial. <https://tinyurl.com/8bzbbtp5>
- \_\_\_\_\_. (2023a). *Balance general interactivo para especialista*. Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://bit.ly/43ttGvi>
- \_\_\_\_\_. (2023b). *Cuadros estadísticos del Ministerio Público 2022 (oficio 2412-PLA-ES-TR-2023)*. Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2023c). *Estadísticas. Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia*. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/3hf7tnrh>
- \_\_\_\_\_. (2023d). *Solicitud de información referente a listados de expedientes cerrados (oficio 680-PLA-ES-2023)*. Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024). *Distribución del presupuesto ejecutado 2023. Transcripción de acuerdo ARTÍCULO XXXVII del Consejo Superior. Sesión N° 110-24 (3 de diciembre de 2024). Oficio N° 11774-2024*. Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (Varios años). *Anuarios Estadísticos*. Sección de Estadística, Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- Rosas, A. (2019). *Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis*. <https://tinyurl.com/4ty32a7h>
- Salazar, F. (2024). *Violencia de género y femicidios en Costa Rica: La intervención del hombre: una estrategia pendiente para erradicar la violencia contra la mujer*, en *Revista El Foro* 28 (III cuatrimestre 2024). Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.
- Segura, A. (19 de octubre de 2021). *Bien jurídico tutelado y asistematicidad en la legislación penal tributaria costarricense*. Conferencia del Segundo Seminario

- Virtual de Derecho Penal: Temas actuales de la Teoría del Delito, Derecho Penal Parte Especial y Derecho Penal Constitucional, Universidad de Costa Rica. [https://www.youtube.com/watch?v=MZX\\_3KuuWfU](https://www.youtube.com/watch?v=MZX_3KuuWfU)
- \_\_\_\_\_. (2025). *Informe preliminar de riesgos de tutela efectiva de derechos en casos judiciales de violencia contra las mujeres*. Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Conare
- Segura, A., Bogantes, C., García, C. y Villarreal E. (2024). *Riesgos de tutela efectiva de derechos en el proceso judicial en los casos de violencia contra las mujeres en Costa Rica*. Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Segura, A. Monterrosa, F., Calderón, K. y Núñez, M. (2025). *Capacidades institucionales en el Poder Judicial en materia de violencia contra las mujeres*. PEN, Conare e Infosegura, PNUD.
- SCIJ. (2023). *Menú de búsquedas avanzadas*. Sistema Costarricense de Información Jurídica. <https://tinyurl.com/mry5wved>
- Subcomisión Interinstitucional para la prevención del Femicidio. (s.f.). *Guía para el registro y clasificación de muertes y femicidios cometidos en Costa Rica*. Subcomisión Interinstitucional para la prevención del Femicidio. <https://tinyurl.com/ynfhch8m>
- Sumegiv. (2009). *Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica: indicadores 2006-2007*. <https://tinyurl.com/394hftcu>
- \_\_\_\_\_. (2014). *Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica: indicadores 2008-2011*. Inamu. <https://tinyurl.com/bdftctch>
- \_\_\_\_\_. (2018). *Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica: indicadores 2012-2016*. Inamu. <https://tinyurl.com/5n7ybf2>
- Urcuyo, C. (2024a). *Guía para el abordaje noticioso de casos de femicidio desde una perspectiva de género y análisis interseccional*. USAID. <https://bit.ly/3WLC1rb>
- Urcuyo, L. (2024b). *Insumo sobre Femicidios y Medios de Comunicación en Costa Rica 2020-2023*. Contribución especial realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- WHO. (2021). *Violencia contra la Mujer*. World Health Organization <https://tinyurl.com/46aydiyu>
- Villarreal, E., Achoy, J. M., y Calderón, K. (2024). *Tutela efectiva de derechos en casos judiciales de violencia contra las mujeres*. Investigación realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9814>
- Walker, L. E. 1979. *The Battered Woman*. New York: Harper and Row.
- Alfaro, M. (2025). *Flujo general de un caso en el proceso penal según etapas (Diagrama 5.1)*. Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Andersen, L. H. 2024. Court delays and criminal recidivism: Results from Danish administrative data and a policy reform, en *Justice Quarterly* 1-25. <https://bit.ly/4mz2pQU>
- Araya, K. 2025. *Visualizaciones para el capítulo*. Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Arias, L. (s.f.). *Manual de Flagrancia y Justicia Restaurativa Poder Judicial de Costa Rica*. Poder Judicial. <https://bit.ly/43y0WBv>
- Bogantes, J. 2025. *Visualizaciones para el capítulo*. Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Calderón, K. 2025. *Tasa de hacinamiento total en el sistema cerrado carcelario, por mes y año. (Gráfico 5.11)*. Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Chinchilla, R. (2022). *Comentario al artículo 152 de la Constitución Política*. Vlex. <https://bit.ly/4kqUVxg>
- \_\_\_\_\_. (2025). *Consideraciones jurídicas al proyecto de ley "Reforma de los artículos 30, 71, 90, 92, 104, 277, 316, 317, 318, 319 y 373 de la ley n° 7594, Código Procesal Penal, del 10 de abril de 1996, y 96, 96 bis y 96 ter de la ley n° 8, Ley Orgánica del Poder Judicial"*.
- CL-2 Consultores. (2024). *Análisis de la producción y agenda legislativa en materia de seguridad en los últimos cinco años (2019-2024)*. PEN, Conare <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9852>
- Dalla, L. (2008). Courts delays and crime deterrence: An application to crimes against property in Italy, en *European Journal of Law and Economics* 26, 267-290. DOI: 10.2139/ssrn.921049
- Feoli, M. (2020). *A 20 años de la reforma procesal penal, cambio en varios actos*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7911>
- Gianfreda, G., y Vallanti, G. (2017). Institutions' and firms' adjustments: Measuring the impact of courts' delays on job flows and productivity. *The Journal of Law and Economics* 60(1), 135-172. DOI: 10.1086/692833
- Jinesta, E. (2006). *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I Parte General*. Investigaciones Jurídicas, S. A.
- México Evalúa. (2024). *Hallazgos 2023. Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*. México Evalúa. <https://tinyurl.com/ycwywv4j>
- Ministerio Público. (2024). *Estructura organizacional*. Poder Judicial, Ministerio Público. <https://tinyurl.com/bdek5dw8>
- \_\_\_\_\_. (2025). *Informe de rendición de cuenta. Período 2024*. Ministerio Público, Poder Judicial. <https://bit.ly/4dArpD8>
- Miranda, H. *La evolución científica de los derechos humanos*. Revista de Ciencias Jurídicas, Edición Especial – 60 Aniversario 1963-2023.

## CAPÍTULO 5. LAS RESPUESTAS DEL SISTEMA PENAL EN ESCENARIOS DE ALTA DEMANDA: EL MINISTERIO PÚBLICO

- Aguirre, E. y Cortés, M. (2023). *Legislatura 2022-2023 producción legislativa y control político*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación (2023)*. PEN, Conare. <https://tinyurl.com/297m64v6>

- Mitsopoulos, M., y Pelagidis, T. (2007). Does staffing affect the time to dispose cases in Greek courts?, en *International Review of Law and Economics* 27(2), 219-244. DOI: 10.1016/j.irl.2007.06.001
- Nagin, D. y Pogarsky, G. (2001). Integrating Celerity, Impulsivity, and Extralegal Sanction Threats Into a Model of General Deterrence: Theory and Evidence, en *Criminology* 39(4), 865-892. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2001.tb00943.x>
- Naranjo, H. (15 de marzo de 2024). Costa Rica es el tercer país que más encierra a la gente en Centroamérica. *Los Santos Digital*. <https://tinyurl.com/bdh7bf3v>
- OIJ. (14 de diciembre de 2024). Organismo de Investigación Judicial: OIJ presenta “Estado de situación de la criminalidad 2019-2024”, en *Boletín OIJ: Actualidad Policial*. <https://tinyurl.com/5a28kwuk> pag 30
- PEN. (2015). *Primer Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/81>
- \_\_\_\_\_. (2017). *Segundo Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/1118>
- \_\_\_\_\_. (2018). *Informe Estado de la Nación 2018*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/2983>
- \_\_\_\_\_. (2020). *Tercer Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7992>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8405>
- \_\_\_\_\_. (2024). *Informe Estado de la Nación 2024*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9745>
- \_\_\_\_\_. (2025). *Base de datos de leyes aprobadas en materia de seguridad 2019-2024*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- Poder Judicial. (1992). *Resolución n° 01739 - 1992*. Sala Constitucional, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/yfbbdt7d>
- \_\_\_\_\_. (2018). *Informe 110-MI-2018-B sobre el rediseño de procesos del Modelo Penal por medio de Nuevas Tecnologías de Información para los Tribunales Penales* (oficio n° 1427-PLA-2018, SICE: 699-18). Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Informe Costo de la Justicia 2019*. (oficio n° 1502-PLA-PP-2020, SICE: 1347-2020). Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/mry566js>
- \_\_\_\_\_. (2023a). *Bases de datos que alimentan la herramienta denominada “Tablero del Ministerio Público”, específicamente las páginas 2 y 8. (ampliación de información)*. (oficio n° 1483-PLA-ES-2023). Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2023b). *Duración de expedientes terminados del Observatorio Judicial de Costa Rica*. Justicia Abierta, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/28rkwuay>
- \_\_\_\_\_. (2023c). *Listado de terminados por delito y fiscalía de la herramienta estadísticas del Ministerio Público*. (oficio n° 1338-PLA-ES-2023). Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Bases de datos que alimentan la herramienta denominada “Tablero del Ministerio Público”, específicamente las páginas 2 y 8* (oficio n° 1424-PLA-ES-2024). Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Bases de datos que alimentan la herramienta denominada “Tablero del Ministerio Público”, específicamente las páginas 2, 8 y 9 (ampliación de información)*. (oficio n° 1507-PLA-ES-2023). Dirección, de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024c). *Bases de datos que alimentan la herramienta denominada “Tablero del Ministerio Público”, específicamente las páginas 2, 8 y 9* (oficio n° 4510-PLA-ES-TR-2024). Dirección de Planificación, Poder Judicial,
- \_\_\_\_\_. (2024d). *Estadísticas sobre violencia contra las mujeres 2019-2023* (oficio n° 1604-PLA-ES-2024). Dirección de Planificación, Poder Judicial,
- \_\_\_\_\_. (2024e). *Informe Costo de la Justicia 2023* (oficio n° 1501-PLA-PP-2024). Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/mry566js>
- \_\_\_\_\_. (2024f). *Informe de Gestión Humana 2023*. Dirección de Gestión Humana, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024g). *Requerimiento de recurso humano para los despachos penales para el presupuesto 2025. (Informe n° 386-PLA-RH-MI(PL)-2024)*. Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://bit.ly/3H6gRiV>
- \_\_\_\_\_. (2025a). *Anuarios aprobados por el Consejo Superior*. Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/23rsxm6v>
- \_\_\_\_\_. (2025b). *Cuadros generales policiales*. Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/23rsxm6v>
- \_\_\_\_\_. (2025c). *Respuesta a la solicitud recibida el 17 de marzo de 2025 por parte del Estado de la Justicia*. (oficio n° 363-PLA-ES-2025). Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (s.f). *Sistema de justicia penal*. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/w6wv6esd>
- Procuraduría General de la República. (2007). *Dictamen C-217-2007*. Procuraduría General de la República. <https://bit.ly/43GNvAq>
- Ramírez, S. y Abarca, A. (2025). *Diseño, elaboración y puesta en ejecución de un modelo prospectivo sobre la demanda y oferta del sistema penal*. Investigación realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Rico, J. M. (1997). *Justicia penal y transición democrática en América Latina*. Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. (2007). *El marco teórico-conceptual y metodológico*. PEN, Conare. <https://tinyurl.com/bdhzach7>
- Rojas, M. (2022). *Mecanismo de control al Ministerio Público durante la pandemia*. Investigación realizada como investigación base para en *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8341>

- Sebiani, J. C. (15 de enero de 2024). El paulatino debilitamiento del Poder Judicial de Costa Rica. Teclado Abierto, en *Delfino.cr*. <https://tinyurl.com/2w3vskvp>
- Segura, A. (2025). *Flujo general de un caso en el proceso penal según etapas* (Diagrama 5.1). Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Solano, H. (2025). *Presidente Rodrigo Chaves vetó proyecto para adelantar pensión de los agentes del OIJ*. El Observador. <https://tinyurl.com/mvt9bxyw>
- Welle, D. (24 de noviembre de 2023). Observatorio: Costa Rica triplicó número de reos en 20 años. producto de reformas penales. *Teletica.com*. <https://tinyurl.com/2w3vskvp>
- Williamson, O. (1985). *The Economics Institutions of Capitalism. Firms, Markets and Relational Contracts*. The Free Press, McMillan.
- Zaffaroni, E., Alagia, A., y Slokar, A. (2002). *Manual de derecho penal. Parte general*. Ediar.
- Comunicaciones personales**
- Camacho, C. 2024. Jefe Unidad Investigación y Estadística, Instituto Nacional de Criminología, Ministerio de Justicia y Paz.
- CAPÍTULO 6. ¿JUSTICIA SIN FRONTERAS? PROGRESOS Y DESAFÍOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LA POBLACIÓN MIGRANTE Y REFUGIADA EN COSTA RICA**
- OACNUDH. (2023). *Principios y directrices, apoyados por orientaciones prácticas, sobre la protección de los derechos humanos de personas migrantes en situación de vulnerabilidad*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Naciones Unidas. Global Migration Group. <https://tinyurl.com/yck9fzt5>
- Acnur. (s.f.). *Buena práctica 1. Definición regional de refugiado*. Agencia de la ONU para los Refugiado. <https://tinyurl.com/3wav24cd>
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Costa Rica. Factsheet Ene-Jun 2024*. Agencia de la ONU para los Refugiado. <https://tinyurl.com/yc43tp25>
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Costa Rica. Factsheet As of December 2024*. Agencia de la ONU para los Refugiado. <https://tinyurl.com/bd3w6tke>
- \_\_\_\_\_. (2024c). *Costa Rica. Operational Ene-Sep 2024*. Agencia de la ONU para los Refugiado. <https://tinyurl.com/bdz6y9s4>
- Alfaro, M. y Brenes, V. (2024) *Siete cambios que ha tenido la migración en Centroamérica en la última década*. Infografía. PEN, Conare. <https://tinyurl.com/4p9esy9r>
- Banco Mundial. (2024). *SAFE: Accesibilidad a servicios contra la violencia de género para las mujeres en movilidad humana en Centroamérica*. Banco Mundial. <https://tinyurl.com/mtahxvr7>
- Bogantes, 2025. *Gráficos preparados para este capítulo*. Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Casado, V., Huete, M., Merinero, R., y González, M. (2018). *La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal*. <https://tinyurl.com/bdzjkmfm>
- Bernal, C. [Comisión Interamericana de Derechos Humanos] (08 de julio del 2024). *Costa Rica: Situación de personas solicitantes de asilo y refugiadas nicaragüenses* [Video]. Youtube. <https://tinyurl.com/2mhuh83f>
- Embajada de EE. UU. en Costa Rica. (2024). *Informe de Trata de Personas del Departamento de Estado 2024*. <https://tinyurl.com/yzhstrfz>
- Espinoza, C. 2024. *Evaluación de resultados del curso Aspectos generales del estatus de refugio y el riesgo de apatridia en el desempeño laboral*. (oficio EJ-ACAD-EV-071-2024). Escuela Judicial, Poder Judicial.
- Feldmann, A. y Sturino, A. (2024). *Migraciones internacionales en Centroamérica y República Dominicana: flujos, dinámicas y respuesta de las políticas públicas*. Investigación realizada para el *Séptimo Informe Estado de la Región*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9080>
- FIDH. 2009. *Costa Rica: Políticas migratorias y derechos humanos en la Región de las Américas*. La Federación Internacional de Derechos Humanos. <https://www.fidh.org/IMG/pdf/CostaRica517e.pdf>
- Funpadem. 2020. *Diagnóstico de necesidades y capacidades institucionales para la atención a población Migrante en los cantones de La Cruz de Guanacaste, San Carlos y Upala*. Fundación para la Paz y la Democracia. <https://tinyurl.com/yc7pdscc>
- González, V. 2025. *Despachos judiciales consultados sobre la aplicación de las principales medidas para la población migrante y refugiada (Mapa 6.1)*. Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Guzmán, M. (10 de junio del 2024). *Nuevas dinámicas del corredor migratorio de Centroamérica y República Dominicana. Blog PEN*. <https://tinyurl.com/bdcrm2ys>
- Hidalgo, A. (2016). El acceso a la justicia laboral de las personas trabajadoras migrantes nicaragüenses, en *Costa Rica. Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho Del Empleo* 4 (3). <https://tinyurl.com/yc8dfxfv>
- IBCR. (2016). *Informe de mapeo sobre el combate a la trata de personas en Costa Rica*. Oficina Internacional de los Derechos del Niño (IBCR). <https://tinyurl.com/yc2aavzp>
- Jiménez, J. y Alarcón, N. (2020). *Acceso a la justicia de personas en contexto de movilidad humana: Diagnóstico regional y buenas prácticas*. Programa EUROsocial, Fiiapp y AIDEF. <https://tinyurl.com/mnn3rr62>
- Lévano, L. y Muñoz, C. (2025). *Barreras de acceso para mujeres migrantes y refugiadas sobrevivientes de violencia de género en Costa Rica (Recuadro 6.3)*. Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Molina, E. y Montero, R. (2025). *Una mirada a las medidas judiciales sobre acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas*. Contribución realizada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- OHCHR. (2014). *The economic, social and cultural rights of migrants in an irregular situation*. United Nations. <https://tinyurl.com/29e9n7a5>
- OIM. (2019). *International Migration Law: Glossary on Migration*. Organización Internacional para las Migraciones. <https://tinyurl.com/yxz3xnun>

- \_\_\_\_\_ (2022). *Migrants' access to justice: international standards and how the global compact for safe, orderly and regular migration helps paving the way*. Organización Internacional para las Migraciones. <https://tinyurl.com/wzwsunvc>
- \_\_\_\_\_ (2021). *La OIM y la Fiscalía Adjunta Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes realizan sesiones de trabajo en conjunto para combatir estos delitos en Puntarenas*. Organización Internacional para las Migraciones. <https://tinyurl.com/3z6t464j>
- \_\_\_\_\_ (21 de mayo 2024a). *Primer Encuentro entre Fiscales y Policías de Limón sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas*. Organización Internacional para las Migraciones. <https://tinyurl.com/mppx4rcn>
- OIM. (6 de febrero del 2024b). *Naciones Unidas y la Coalición Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes lanzan programa de entrenamiento en materia de tráfico ilícito de migrantes y trata*. Centro de medios, OIM. <https://tinyurl.com/mr23s8y4>
- ONU. (2018). *Derechos humanos de los migrantes*. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://tinyurl.com/yx62md3m>
- \_\_\_\_\_ (2022). *ACNUR: El número de refugiados nicaragüenses en Costa Rica se ha duplicado en los últimos meses*. ONU Noticias.
- PEN. 2013. *Décimo Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7808>
- \_\_\_\_\_ (2020). *Tercer Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare. <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/25>
- \_\_\_\_\_ (2022). *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8331>
- \_\_\_\_\_ (2025a). *Base de datos base de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas del PEN*. PEN, Conare.
- \_\_\_\_\_ (2025b). *Manual metodológico de la base de datos de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas*. PEN, Conare.
- \_\_\_\_\_ (2025c). *Séptimo Informe Estado de la Región (2025)*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/10331>
- PNUD. 2010. *Capacity development. Measuring capacity*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://tinyurl.com/5h3m4s8f>
- Poder Judicial. (2008). *Recurso de Casación: Resolución n. 1536-2008*. Expediente 08-000078-0077-PE). Sala Tercera, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/yszwaa3r>
- \_\_\_\_\_ (2010). *Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada*. Poder Judicial. <https://bit.ly/4jQVbW5>
- \_\_\_\_\_ (2011a). *Informe de Labores 2011*. Comisión de Acceso a la Justicia. Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_ (2011b). *Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada*. Conamaj, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/3yup9u3c>
- \_\_\_\_\_ (2013). *Validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiadas*. (Circular 83-2013. Aprobado en el Acta del Consejo Superior N° 035-2013). Conamaj, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/58an9kjr>
- \_\_\_\_\_ (2014). *Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas*. (Circular No. 220-2014). Conamaj, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/yfrpny3t>
- \_\_\_\_\_ (2016). *Lineamiento para la aplicación de los artículos 72 y 94 inciso 5 de la ley general de migración y extranjería n°8764*. (Acuerdo del Consejo Superior 39-16). Conamaj, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/494zrt3p>
- \_\_\_\_\_ (2017). *Acta de Corte Plena n° 009-2017*. Corte Plena, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/4r24mc9k>
- \_\_\_\_\_ 2019. *Actas de Sesiones de la Comisión de Acceso a la Justicia*. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/tkx3nrfp>
- \_\_\_\_\_ 2020. *Actas de Sesiones de la Comisión de Acceso a la Justicia*. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/ynw3kez7>
- \_\_\_\_\_ (2021a). *Actas de Sesión. Comisión de Acceso a la Justicia*. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/2su9e6ce>
- \_\_\_\_\_ (2021b). *Lineamiento para garantizar el acceso a la justicia a niños, niñas y adolescentes migrantes, solicitantes de refugio, refugiados y apátridas, con especial atención en los no acompañados o separados*. (CIRCULAR N° 207-2021). Subcomisión de Acceso a la Justicia para Población Migrante y Refugiada del Poder Judicial. <https://conamaj.poder-judicial.go.cr/images/pdf/064.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2022a). *Actas de Sesiones de la Comisión de Acceso a la Justicia*. Comisión de Acceso a la Justicia, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/3v62pe68>
- \_\_\_\_\_ (2022b). *Minuta de la Sesión Subcomisión de acceso a la justicia para la población migrante y refugiada*. Reunión ordinaria, mayo 2022. Subcomisión de acceso a la justicia para la población migrante y refugiada: Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_ (2023a). *Acceso a la justicia para población migrante y refugiada*. Comisión de Acceso a la Justicia, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/3yuw2b63>
- \_\_\_\_\_ 2023b. *Actas de Sesiones de la Comisión de Acceso a la Justicia*. Comisión de Acceso a la Justicia, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/5449ac7b>
- \_\_\_\_\_ (2023c). *Atención a la persona extranjera por medio de la versión actual del Dimex*. CIRCULAR N° 058-2023. Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_ (2023d). *¿Cómo está integrada la Conamaj?* Conamaj, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/m5x96hma>
- \_\_\_\_\_ (2023e). *Evaluación a las Políticas Institucionales 2022*. (Informe 874-PLA-EV-2023). Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/yc4n7pp2>
- \_\_\_\_\_ (2023f). *Informe Anual de labores 2022*. Comisión Acceso a la Justicia. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/mwytcnp6>

- \_\_\_\_\_. (2023g). *Seguimiento a las Políticas Institucionales 2022*. (Informe 1178-PLA-EV-2022). Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/ejxy28tc>
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Actas de sesiones de la Subcomisión de acceso a la justicia para la población migrante y refugiada*. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/ejxy28tc>
- \_\_\_\_\_. (2024b) *Combate a la trata de personas en sector pesquero impacta*. Conamaj. Observatorio de Violencia de Género Contra Las Mujeres y Acceso a La Justicia. <https://tinyurl.com/83yaxjpt>
- \_\_\_\_\_. (2024c). *Evaluación a las Políticas Institucionales del Poder Judicial del 2023*. (Informe 1566-PLA-EV-2024). Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/5w5527jh>
- \_\_\_\_\_. (2024d). *Informe Anual de labores, año 2023 de la Comisión y Subcomisiones de Acceso a la Justicia*. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/mwytcnp6>
- \_\_\_\_\_. (2024e). *Seguimiento a las Políticas Institucionales del Poder Judicial del 2023*. (Informe 1392-PLA-EV-2023). Aprobado por Consejo Superior en sesión n°02-2024 celebrada el 11 de enero de 2024, artículo XXVII. Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/5w5527jh>
- \_\_\_\_\_. (2025a). *Informe Anual de labores 2024*. Comisión Acceso a la Justicia. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/mwytcnp6>
- \_\_\_\_\_. (2025b). *Personas migrantes y refugiadas*. Comisión de Acceso a la Justicia, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/5aj3mujc>
- \_\_\_\_\_. (2025c). *Resultados de Gestión*. Contraloría de Servicios. Poder Judicial. <https://tinyurl.com/4dumbpck>
- \_\_\_\_\_. (2025d). *Seguimiento a las Políticas Institucionales del Poder Judicial del 2024* (Informe 1669-PLA-EV-2024). Aprobado por el Consejo Superior en sesión n° 03-2025 celebrada el 14 de enero del 2025, artículo XXXVIII. Dirección de Planificación, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/yc5a3jae>
- Rincón, G. (2023). *Análisis de la Contribución de las Capacidades Institucionales en la Formulación de Políticas Públicas*. <https://tinyurl.com/3vha279d>
- Rosas, A. (2019). *Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis*. <https://tinyurl.com/2jj2nc9u>
- Banco Mundial. (2024). *SAFE: Servicios de Respuesta a la Violencia de Género para Mujeres en Movilidad Humana en Centroamérica*. (Informe de Síntesis). <https://tinyurl.com/yd4e3n3u>
- Sala Constitucional (2007). *Recurso de hábeas corpus: Resolución N°. 5926-2007*. (Expediente 07-004713-0007-CO). Sala Constitucional, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/3njmncn6>
- \_\_\_\_\_. (2019). *Recurso de hábeas corpus: Resolución N°. 16610-2019*. (Expediente 19-010916-0007-CO). Sala Constitucional, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/mu7p86zt>
- \_\_\_\_\_. (2007). *Recurso de hábeas corpus: Resolución N°. 5926-2007*. (Expediente 07-004713-0007-CO). Sala Constitucional, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/3njmncn6>
- \_\_\_\_\_. (2009). *Recurso de Amparo: Resolución N°. 00508-2009*. Expediente 08-016884-0007-CO). Sala Constitucional, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/yc6cuphrx>
- \_\_\_\_\_. (2011). *Recurso de hábeas corpus: Resolución N°. 1832-2011*. (Expediente 11-001104-0007-CO). Sala Constitucional, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/4bpbpncf>
- \_\_\_\_\_. (2019). *Recurso de hábeas corpus: Resolución N°. 16610-2019*. (Expediente 19-010916-0007-CO). Sala Constitucional, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/mu7p86zt>
- \_\_\_\_\_. (2020). *Recurso de amparo: Resolución N°. 22301-2020*. (Expediente 20-018167-0007-CO). Sala Constitucional, Poder Judicial <https://tinyurl.com/2apdnjun>
- \_\_\_\_\_. (2021). *Recurso de Amparo: Resolución N°. 07568-2021*. (Expediente 21-005775-0007-CO). Sala Constitucional, Poder Judicial <https://tinyurl.com/2xmfk4ev>
- \_\_\_\_\_. (2023a). *Acción de inconstitucionalidad. Resolución N°. 21440-2023*. (Expediente 23-006267-0007-CO). Sala Constitucional, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/y77d9u6y>
- \_\_\_\_\_. (2023b). *Recurso de amparo. Resolución N°. 4478-2023*. (Expediente 23-002898-0007-CO). Sala Constitucional, Poder Judicial <https://tinyurl.com/ys8ap48z>
- \_\_\_\_\_. (2023c). *Recurso de Amparo: Resolución N°. 05442-2023*. (Expediente 23-004996-0007-CO). <https://tinyurl.com/3u95p9dt>
- \_\_\_\_\_. (2023d). *Recurso de hábeas corpus. Resolución N°. 5106-2023*. (Expediente 23-003517-0007-CO). Poder Judicial <https://tinyurl.com/ygyu37ne>
- \_\_\_\_\_. (2023e). *Recurso de amparo. Resolución N°. 17760-2023*. (Expediente 23-016517-0007-CO). Sala Constitucional, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/yeyr3c6a>
- \_\_\_\_\_. (2025). *Estadísticas por tema de asuntos votados 2020-2024*. Sala Constitucional, Poder Judicial. <https://tinyurl.com/mwksa7wp>
- Suárez, X., Díaz, A., Knippen, J., y Meyer, M. (2017). *El acceso a la justicia para personas migrantes en México: Un derecho que existe sólo en el papel*. <https://tinyurl.com/24mth8u3>
- UNODC. (2024). *Global Report on Trafficking in Persons 2024*. United Nations publication. Sales no.: E.24.XI.11. <https://tinyurl.com/a2jvamz9>
- Vargas, A. y Pacheco, K. (2023). *El Acceso a la Justicia de las Personas Jóvenes en Condición Migratoria Irregular vinculadas al Sistema de Justicia Penal Juvenil Costarricense. El acceso a la justicia de las personas jóvenes en condición migratoria irregular vinculadas al Sistema de Justicia Penal Juvenil Costarricense* <https://tinyurl.com/2w2b3ne5>
- Villalobos, A. (12 de octubre del 2023). *Clínica de litigio estratégico de la UCR apoya a las personas refugiadas y migrantes*. Proyecto académico brinda asesoría legal y psicológica a migrantes y refugiados en Costa Rica. Portal de Acción Social. Universidad de Costa Rica. <https://tinyurl.com/mvkkah6n>





CON EL AUSPICIO DE



CON EL APOYO DE



@EstadoNacion
EstadoNacion
EstadoNacion

www.estadonacion.or.cr

