Estado de la Justicia

2022

4

Cuarto Informe Estado de la Justicia

PROGRAMA ESTADO DE LA NACION

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

Este Informe se dedica a la memoria del Dr. Luis Paulino Mora Mora (1944-2013), presidente de la Corte Suprema de Justicia (1999-2013), en el noveno aniversario de su partida, como recordatorio a una vida dedicada al mejoramiento de la administración de la justicia. El Consejo Asesor del Informe Estado de la Justicia y el PEN hacen -de nuevo- un sincero reconocimiento a don Luis Paulino como iniciador del ejercicio democrático que constituye este Informe y hacen votos para que su legado sea fortalecido.

353.4
P964c Programa Estado de la Nación
Cuarto informe estado de la justicia / Programa Estado de la Nación. -- Datos electrónicos (1 archivo : 15 gb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2022.
(Informe Estado de la Justicia ; no. 4-2022)

ISBN 978-9930-618-05-9
Publicado también en formato impreso 275 páginas.

1. ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA. 2. PODER JUDICIAL. 3. TUTELA DE DERECHOS. 4. EXPROPIACIÓN. 5. SENTENCIAS. 6. SALA CONSTITUCIONAL. 7. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. 8. SERVICIOS DIGITALES. 9. COSTA RICA. I. Título.

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, 2022.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia | ng.
Litografía e imprenta: Poder Judicial

ESTADO DE LA JUSTICIA

Equipo responsable

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

Consejo Directivo
Rodrigo Arias Camacho, Catalina Crespo Sancho y Eduardo Sibaja Arias.

Director
Jorge Vargas Cullell.

Coordinadora general de investigación
Evelyn Villarreal.

Consejo Editorial
Evelyn Villarreal, Jorge Vargas Cullell.

Equipo técnico
Ronald Alfaro, Katherine Barquero, Karlissa Calderón (investigadora asociada), Karen Chacón, Esteban Durán, Diego Fernández (investigador asociado), Steffan Gómez, Vladimir González, Miguel Gutiérrez (director fundador), Marisol Guzmán, Pamela Jiménez, Jennyfer León, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Kenneth Obando, Susan Rodríguez, Isabel Román, María Santos, Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

Mesa de Ciencia de datos y visualización
Steffan Gómez, Esteban Durán, Kenneth Obando.

Área de Estadística
Natalia Morales, Rafael Segura y Diego Fernández (investigador asociado).

Área de Difusión
Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos, Arlene Méndez y María Laura Brenes (consultora asociada).

Área Administrativa
Susan Rodríguez, Karol Arroyo, José Jorge Montero y Giselle Rojas.

Editor
Programa Estado de la Nación.

Edición de textos y corrección
Juan Bejarano, Laura Flores.

Diseño y diagramación
Erick Valdelomar / Insignia | ng.

ESTADO DE LA JUSTICIA

Índice general

EQUIPO RESPONSABLE 7

PRESENTACIÓN 21

PRÓLOGO 23

CAPÍTULO 1
SINOPSIS 27

Resumen de la valoración del Informe 2020 27
Valoración general del Informe 2022 29
Introducción 33
Tendencias generales del desempeño del Poder Judicial 34
Primer mensaje: el Poder Judicial sigue siendo un pilar democrático, aunque su desempeño global continuó mostrando una evolución declinante 35
Segundo mensaje: el desempeño judicial durante el período 2019-2021 estuvo atípicamente afectado por la pandemia 36
Tercer mensaje: persistieron problemas de información para dar seguimiento a indicadores claves del Poder Judicial 38
El contexto del Cuarto Informe Estado de la Justicia 40
La convergencia temporal de una crisis fiscal y la pandemia de covid-19 agravó problemas estructurales en la gestión judicial 41
El aumento de casos mediáticos de alto perfil expuso al Poder Judicial a una mayor judicialización de la política y a riesgos de politización de la justicia 43
Una tensa gobernanza y cambios en la composición de la cúpula frenaron la agenda de reformas comprometidas en la gestión judicial 45
Principales hallazgos de las investigaciones en profundidad 47
Cuarto mensaje: el Poder Judicial logró mantener la continuidad de sus servicios durante la pandemia, pero la concentración de funciones administrativas en la Corte Plena acentuó los efectos negativos sobre la gestión judicial 48
Quinto mensaje: las reformas de ámbitos jurisdiccionales no han logrado resolver problemas estructurales en la gestión de sus servicios, además factores extrajudiciales han limitado eficacia en los cambios 51
Sexto mensaje: la virtualización de los servicios judiciales refuerza la necesidad de conocer el perfil de las personas usuarias e incorporar sus demandas en la mejora de su gestión 53
Séptimo mensaje: la inteligencia artificial y el análisis automatizado de texto pueden ayudar a sistematizar la jurisprudencia, pero su aplicación está en una fase incipiente 56
Aportes prácticos del informe para una justicia pronta, cumplida e igual para todos 59
Síntesis de las recomendaciones por capítulo 59
En el capítulo 2: tutela efectiva de derechos en la jurisdicción contencioso-administrativa 59
En el aporte especial del capítulo 2: tutela de derechos en procesos de expropiaciones 59

En el capítulo 3: gestión del recurso humano desde el gobierno judicial para una justicia de calidad e independiente *60*
En el capítulo 4: aportes para el análisis automatizado de las sentencias de la Sala Constitucional *60*
En el capítulo 5: ¿justicia pronta, cumplida y electrónica? Una mirada al Poder Judicial durante la pandemia de covid-19 *60*
En el capítulo 6: sistema de seguimiento de desafíos identificados en ediciones anteriores del informe *60*
Nuevos instrumentos creados en este Cuarto Informe (2022) 60
Bases de datos generadas para el Cuarto Informe (2022) *61*
Bases de datos generadas en informes anteriores (2015, 2017, 2020) *61*
Colaboraciones prestadas por el Informe Estado de la Justicia 61
Cierre **61**

CAPÍTULO 2
TUTELA EFECTIVA DE DERECHOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA **63**

Introducción **63**
Conceptos básicos **64**
Contexto 65
Un marco jurídico vigente producto de una reforma sustantiva 66
Indicadores globales de desempeño 67
Alcances y limitaciones de la reforma 68
Resultados de la investigación **69**
El Tribunal Contencioso Administrativo 70
Amparo de legalidad *72*
Alta admisibilidad, con una mayoría de casos que obtiene resolución final conciliador *73*
Tiempos de resolución no garantizan prontitud para el amparo de legalidad 75
Procesos de conocimiento 76
Dos factores retrasan los procesos de conocimiento *77*
La mayoría de las medidas cautelares es denegada y su resolución, tardada 79
Un 37% de los casos llegan a tener sentencia y un 21% apelan *81*
Largas duraciones en la resolución de los asuntos de conocimiento 82
Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo 82
La Sala Primera 84
Conclusiones y recomendaciones **85**
Principales conclusiones 85
Recomendaciones 88
Agenda de investigación pendiente *88*
Agenda de medidas administrativas pendientes *88*
Agenda de reformas legales pendientes 90
Metodología **91**
Pasos seguidos en la selección y análisis de expedientes 91
Limitaciones e inconsistencias 92

APORTE ESPECIAL
TUTELA EFECTIVA DE DERECHOS EN LAS EXPROPIACIONES **95**

Introducción **95**
Consideraciones generales **97**
La ruta del expediente de expropiación **99**
Estadísticas judiciales sobre casos de expropiación **101**
Resultados de la revisión de 63 expedientes en 9 proyectos viales 102
Nuevas expropiaciones del MOPT crecen 87% entre 2010 y 2020 102
Diferencias por el avalúo no son la principal causa de judicialización de las expropiaciones 105

Predominan expropiaciones parciales de propiedades pequeñas 106
La duración promedio para que concluya un expediente de expropiación es de 2 años y 2 meses 108
La participación de los peritos judiciales se concentra en pocos profesionales 109
Los costos de tramitación de los expedientes: ¿sobre quién recaen? 111
Análisis de contenido de las sentencias sobre expropiaciones 112
Conclusiones 115
Recomendaciones 116
Metodología 117

CAPÍTULO 3
GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO DESDE EL GOBIERNO JUDICIAL PARA UNA JUSTICIA INDEPENDIENTE Y DE CALIDAD 121

Introducción 121
Contexto político: decreciente valoración del desempeño del poder judicial 123
Marco conceptual: el modelo burocrático de la selección de la judicatura 124
El papel de la Corte Plena y el Consejo Superior en el nombramiento de jueces y juezas 126
La operación efectiva del proceso de nombramiento de jueces y juezas: entre la idoneidad y la discrecionalidad 128
La sobrecarga de trabajo en la Corte Plena y el Consejo Superior: una referencia ineludible 128
Nombramiento de la judicatura: todos los caminos llegan a corte plena 129
El proceso de selección de la judicatura es altamente complejo 131
El proceso de nombramiento concluye con un instrumento discrecional: voto del vértice judicial 131
Efectividad y eficiencia en los procesos de nombramiento 134
Aumento en el número y la duración de nombramientos de jueces de grado I 135
Alto porcentaje de plazas nombradas, pero elevadas duraciones en el nombramiento de jueces y juezas de grado II 136
Se identifican focos de mayor complejidad en materia penal y en circuitos fuera de la GAM 137
Desafíos pendientes en la consolidación de la carrera judicial 138
Dificultades para evaluar la calidad del desempeño 138
Limitados alcances del Programa de Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura 141
Creciente brecha de género en la carrera hacia la cúpula de la judicatura 141
Nombramientos de cargos no jurisdiccionales presentan altos márgenes de discrecionalidad 142
Conclusiones 146
Recomendaciones 148
Sobre el modelo de nombramiento de la judicatura 148
Sobre el proceso de selección final 149
Sobre la evaluación técnica 149
Metodología 150
Bases de datos iniciales: esfuerzo de consolidación 150
Entrevistas 151
Monitoreo de fuentes secundarias 151
Agenda de investigación futura 151

CAPÍTULO 4
APORTES PARA EL ANÁLISIS AUTOMATIZADO DE LAS SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL 153

Hallazgos relevantes 153
Introducción 155
Antecedentes 156
Conceptos básicos 158
Atributos de una sentencia estructural 159
Criterios pertinentes para el trabajo empírico con el concepto de sentencia estructural 161
Una nueva categoría por explorar: las sentencias referentes 162

Tendencias generales del comportamiento de la jurisdicción constitucional **162**
Amplio y extendido uso de recursos de amparo evidencia protagonismo de la ciudadanía 162
Cinco áreas temáticas concentran agenda de la Sala Constitucional 163
Mayor autocontención en asuntos de trabajo, pronta resolución y trámite 164
Se reduce el plazo promedio de resolución de las sentencias 165
Resultados de la investigación **166**
Aportes para la identificación de "sentencias estructurales" de la Sala Constitucional 166
"Sentencias referentes": una aproximación al análisis de la jurisprudencia constitucional 172
Menos del 12% de las sentencias de la Sala Constitucional se citan en otros fallos *172*
"Sentencias referentes" de la Sala Constitucional: un breve perfil *174*
Analítica de texto ofrece pistas sugerentes para avanzar en el estudio jurisprudencial *177*
Nota especial: el reto pendiente de una estrategia robusta de clasificación de "sentencias estructurales" para toda la jurisprudencia constitucional 183
Conclusiones y recomendaciones **186**
Principales conclusiones 186
Agenda pendiente de investigación 187
Recomendaciones 187
Metodología **188**

CAPÍTULO 5
¿JUSTICIA PRONTA, CUMPLIDA Y ELECTRONICA? UNA MIRADA AL PODER JUDICIAL DURANTE LA PANDEMIA POR EL COVID-19 **191**

Introducción **191**
Conceptos básicos **193**
Del concepto de justicia electrónica utilizado **193**
¿Cuál fue la respuesta del Poder Judicial ante la pandemia por el covid-19? 193
La Corte Plena lidera la respuesta ante la pandemia 194
La irrupción del postergado teletrabajo 196
Pocas medidas destinadas a materias específicas: el caso de las jurisdicciones penal y laboral 197
¿A dónde y a quiénes llegaron las medidas? 198
Una mirada a la respuesta del Ministerio Público 200
La respuesta desde la justicia electrónica **203**
La inversión en tecnología antes de la pandemia 203
La respuesta tecnológica en la pandemia 204
Una aproximación a la justicia electrónica mediante el diseño de experiencia de usuario 206
Gestión en Línea: ecosistema de la plataforma *206*
Principales usuarios externos de la plataforma Gestión en Línea *208*
Experiencias de uso de la plataforma Gestión en Línea *208*
La app y la página web del Poder Judicial resultan complejas de entender para el público no especializado *212*
Audiencias virtuales durante la pandemia *212*
Conclusiones **213**
Recomendaciones **216**
Política de justicia electrónica 216
Recopilación y procesamiento adecuado de datos de población vulnerable 217
Marcadores de desempeño y experiencia del usuario 217
Programa de capacitación digital para los distintos sectores 219
Alianzas estratégicas con otras entidades 220
Metodología **220**

CAPÍTULO 6
SEGUIMIENTO A LA ATENCIÓN DE DESAFÍOS ADMINISTRATIVOS, JURISDICCIONALES Y POLÍTICOS DEL PODER JUDICIAL **225**

Introducción 225
Antecedentes 226
Estructura, alcance y limitaciones 226
Limitaciones de las fuentes basadas en registros administrativos 228
Limitaciones de las fuentes basadas en estadísticas judiciales 229
Desafíos en el ámbito de la gestión administrativa judicial 231
El desafío de la desconcentración de funciones administrativas de la Corte Suprema 232
El desafío del fortalecimiento de las funciones estratégicas y la capacidad de conducción del Consejo Superior 234
El desafío de hacer más eficiente y oportuno el funcionamiento del régimen disciplinario 235
El desafío de la mejora en la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos judiciales 237
El desafío de mejorar el perfil de nombramientos y reducir costos del proceso de selección 242
Desafíos en el ámbito jurisdiccional 244
El desafío de mejorar la calidad de los servicios jurisdiccionales 245
El desafío de ampliar las capacidades y respuesta de la Defensa Pública 247
El desafío de la ampliación de capacidad y respuesta del Ministerio Público 249
El desafío de la ampliación de capacidades y respuesta del OIJ 250
El desafío de la disminución del hacinamiento en las cárceles 252
Desafíos en el ámbito de la gobernanza política 253
El desafío de la selección de magistraturas transparente, participativa, idónea, responsable e independiente 254
El desafío del control constitucional *a priori* efectivo, independiente y oportuno 257
El desafío del control *a posteriori* constitucional independiente y oportuno 260
Conclusiones 262
Recomendaciones 263

SIGLAS **265**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS **267**

ESTADO DE LA JUSTICIA

Índice de cuadros

1.1 Indicadores de gestión del Poder Judicial, por quinquenios. 1990-2020 37
1.2 Situación de indicadores de seguimiento, según tema de las metas formuladas en el PAO. 2020 40
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". 2022 46
2.1 Distribución de los expedientes de casos terminados en el Tribunal Contencioso Administrativo, por asunto, según estado. 2018-2020 70
2.2 Distribución de expedientes del Tribunal Contencioso Administrativo, por estado y asunto, según quien demanda y quien es demandado. 2018-2020 71
2.3 Distribución de expedientes en amparo de legalidad, por características, según si se da o no conciliación entre las partes. 2018-2020 74
2.4 Tiempo de resolución de los amparos de legalidad para el grupo de casos que supera el 90% de las duraciones, según las fases del proceso. 2018-2020 75
2.5 Distribución de expedientes en asunto de conocimiento del Tribunal Contencioso Administrativo, por características de la audiencia, según motivo de salida. 2018-2020 79
2.6 Distribución de expedientes en asunto de conocimiento del Tribunal Contencioso Administrativo, por tipo de prueba, según motivo de salida. 2018-2020 79
2.7 Duración promedio de las distintas fases de un expediente de conocimiento en el Tribunal Contencioso Administrativo. 2018-2020 82
2.8 Distribución de expedientes del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso-Administrativo, por resolución, según tipo de asunto. 2018-2020 83
2.9 Duración promedio entre fases de un expediente en el proceso de casación en la Sala Primera, según instancia. 2018-2020 85
2.10 Distribución de la muestra seleccionada y ejecutada de casos terminados, por instancia para la materia contencioso administrativa. 2018-2020 91
2.11 Selección de casos publicados en prensa relacionados con el proceso de expropiación. 2018-2021 97
2.12 Casos entrados en el Juzgado Contencioso Administrativo por expropiaciones, según año. 2010-2020 101
2.13 Circulante en trámite en el Juzgado Contencioso Administrativo y peso relativo de los casos por expropiaciones, según año. 2016-2020 101
2.14 Cantidad de sentencias dictadas por el Juzgado Contencioso Administrativo por expropiaciones del Estado y expedientes analizados. 2016-2021 102
2.15 Composición de casos de expropiación según proyecto al que pertenecen. Subconjunto de expedientes cerrados entre 2016-2021 104
2.16 Tamaño de terrenos por expropiar en expedientes analizados. 2016-2021 106
2.17 Monto de las indemnizaciones en avalúo administrativo, según tamaño de terrenos por expropiar en expedientes analizados. 2016-2021 107
2.18 Instrumento para guiar la extracción estandarizada de información de los expedientes 117

3.1 Duración en el nombramiento de jueces y juezas de grado I. 2016-2020 135
3.2 Motivos para la solicitud de un nombramiento de jueces y juezas de grado I. 2016-2020 136
3.3 Duración en el nombramiento de jueces y juezas de grado II. 2016-2020 137
4.1 Criterios para la operacionalización del concepto de “sentencias estructurales” en Costa Rica 167
4.2 Ejemplos de frases clave para la exclusión de sentencias con “Se ordena” generales 170
5.1 Principales medidas del Poder Judicial en justicia electrónica. 2000-2021 204
5.2 Funcionalidades del Servicio de Gestión en Línea del Poder Judicial 205
5.3 Evolución en la cantidad de servicios en línea, por plataforma tecnológica. 2018-2021 205
6.1 Cantidad de indicadores para el seguimiento del Informe Estado de la Justicia, por ámbito y tema 227
6.2 Avance de indicadores por metas formuladas en el PAO, por tema. 2020 228
6.3 Resumen de desafíos identificados en el ámbito de la gestión administrativa judicial en las ediciones anteriores del *Informe Estado de la Justicia* 231
6.4 Presupuesto asignado, por clase de puesto. 2020 239
6.5 Indicadores de reclutamiento y selección de personal del Poder Judicial. 2016-2020 243
6.6 Indicadores de selección personal en Carrera Judicial. 2016-2021 243
6.7 Resumen de desafíos en el área jurisdiccional, según antecedentes principales 244
6.8 Casos entrados, por circuito judicial. 2019-2021 245
6.9 Casos entrados, por materia jurisdiccional. 2019-2021 245
6.10 Casos terminados, por circuito judicial. 2019-2021 246
6.11 Casos terminados, por materia jurisdiccional. 2019-2021 246
6.12 Cantidad de casos en circulante al finalizar el año, por materia jurisdiccional. 2019-2021 247
6.13 Casos entrados, terminados y en circulante, por fiscalía. 2019-2021 250
6.14 Indicadores de gestión del Organismo de Investigación Judicial. 2016-2020 250
6.15 Personas condenadas a penas privativas de libertad, según tiempo de condena. 2016-2020 253
6.16 Cuadro resumen de desafíos en el ámbito de la gobernanza política, según antecedentes principales 254
6.17 Consultas previas de constitucionalidad, por tipo y tema de la consulta, según subperíodos. 2000-2020 258

ESTADO DE LA JUSTICIA

Índice de recuadros

2.1 ¿Es posible estimar cuánto llega al CA de lo que rechaza la sala Constitucional con el argumento "de mera legalidad"? 78
2.2 Informe de la Contraloría General de la República sobre los procesos de expropiación 109
3.1 Puestos cuya competencia recae en la Corte Suprema de Justicia y en los que interviene la Comisión de Nombramiento 143
5.1 ¿Qué se dijo en la consulta 2020? 192
5.2 Valores judiciales fundamentales 193
5.3 Perfil del Ministerio Público 200
6.1 Observatorio Judicial: estadísticas en tiempo real y desagregadas para especialistas 230
6.2 Comisiones de reformas urgentes del Poder Judicial: balance después de cinco años 233

Índice de diagramas

2.1 Esquema simplificado del funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa 69
2.2 La ruta del expediente de expropiación 100
2.3 Área de Expropiaciones del Juzgado Contencioso 103
2.4 Duración en días del proceso de expropiación con base en 63 expedientes analizados 108
4.1 Resultados de la aplicación de los filtros para identificar automatizadamente las "sentencias estructurales" 168

ESTADO DE LA JUSTICIA

Índice de gráficos

1.1 Índice del Estado de derecho en Centroamérica y República Dominicana, según componentes evaluados. 2020 35
1.2 Variación porcentual de casos entrados y terminados, por circuito, según volumen de trabajo. 2019-2021 38
1.3 Variación porcentual de casos entrados y terminados, por materia, según volumen de trabajo. 2019-2021 39
1.4 Evolución del presupuesto real del Poder Judicial. 2000-2021 41
1.5 Cambios interanuales en el presupuesto del Poder Judicial por programa, partida y año. 2018-2021 42
1.6 Porcentaje de confianza ciudadana en el Poder Judicial. 2018 y 2020 44
1.7 Cantidad de asuntos administrativos y total de medidas relacionadas con la covid-19 aprobados por la Corte Plena. 2017-2020 48
1.8 Peritos judiciales que participan en el proceso de avalúos en materia de expropiaciones, según cantidad de veces que participaron en un proceso. Agosto, 2019 a Mayo, 2021 53
1.9 Evolución en la cantidad de servicios en línea, según las plataformas tecnológicas, por año y volumen de interacciones. 2018-2021 54
1.10 Resultados de la aplicación de los filtros para la identificación automatizada de las “sentencias estructurales” 57
1.11 Sentencias referentes que más influyen en otras sentencias de la Sala Constitucional. 1989-2018 58
2.1 Evolución de los casos entrados y terminados en primera instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. 2002-2020 67
2.2 Institución del Estado ante quien se presenta petición o reclamo inicial en amparos de legalidad, según lugar del acto administrativo impugnado. 2018-2020 73
2.3 Distribución porcentual de los expedientes de amparo de legalidad del Tribunal Contencioso Administrativo, según estado. 2018-2020 74
2.4 Distribución porcentual de los amparos de legalidad con sentencia, según declaración de inadmisibilidad y tipo de salida. 2018-2020 75
2.5 Distribución porcentual de los asuntos de conocimiento del Tribunal Contencioso Administrativo, por motivo de término, según ente demandado. 2018-2020 76
2.6 Porcentaje de expedientes en asuntos de conocimiento del Tribunal Contencioso Administrativo, por cumplimiento de requisitos en el escrito de demanda y estado. 2018-2020 77
2.7 Cantidad de casos rechazados de plano en la Sala Constitucional (SC) y casos ingresados por primera instancia en el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA). 2018-2021 78
2.8 Porcentaje de expedientes en asuntos de conocimiento del Tribunal Contencioso Administrativo, por medidas cautelares solicitadas y estado. 2018-2020 80
2.9 Distribución porcentual de expedientes en asuntos de conocimiento, por estado, según presentación o no de recurso de apelación. 2018-2020 81
2.10 Distribución porcentual de expedientes del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, por sección, según tipo de resolución. 2018-2020 83
2.11 Distribución porcentual de expedientes de la Sala Primera, por instancia, según motivo de salida. 2018-2020 84

2.12 Participación del MOPT en el total de casos entrados por nuevas expropiaciones al Juzgado Contencioso Administrativo. 2010-2020 104
2.13 Número de expedientes de expropiación con propiedades afectadas por gravámenes, según tipo 105
2.14 Peritos judiciales que participan en procesos de avalúos en materia de expropiaciones, según cantidad de veces que formaron parte de un proceso. Agosto, 2019 a Mayo, 2021 110
2.15 Base legal citada en las sentencias por casos de expropiación. Agosto, 2019 a Mayo, 2021 113
2.16 Cantidad de sentencias dictadas y base legal citada por juez. Agosto, 2019 a Mayo, 2021 114
3.1 Porcentaje de confianza ciudadana en el Poder Judicial. 2018 y 2020 123
3.2 Calificación de independencia judicial en el Índice de Estado de Derecho. 2015-2021 124
3.3 Cantidad total de jueces y juezas. 1990-2020 129
3.4 Cantidad de nombramientos de jueces y juezas de tipo 1, 2 y 3. 2016-2020 135
3.5 Distribución de las gestiones de nombramientos de plazas de jueces y juezas de tipo 4 y 5. 2016-2020 137
3.6 Motivos para solicitud de nombramiento de jueces y juezas de grado II. 2016-2020 138
3.7 Composición del escalafón para nombramientos de jueces y juezas, por tipo de grado, según criterios normados 139
3.8 Cantidad de aspirantes registrados en el Programa de Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura (FIAJ). 2016-2020 141
3.9 Distribución de nombramientos por categoría de juez, según género. 2016-2020 142
4.1 Cantidad de sentencias emitidas por la Sala Constitucional, por año. 1989-2018 163
4.2 Distribución porcentual de las sentencias de la Sala Constitucional, por clase de asunto. 1989-2018 163
4.3 Principales asuntos que motivaron las sentencias de la Sala Constitucional, por tema. 1989-2018 164
4.4 Cantidad de sentencias emitidas y porcentaje de sentencias declaradas con lugar por la Sala Constitucional. 1989-2018 165
4.5 Evolución del plazo promedio de resolución de las sentencias de la Sala Constitucional. 2001-2018 165
4.6 Porcentaje de sentencias de la Sala Constitucional, por categoría, según nivel de citación. 1989-2018 173
4.7 Principales características de las sentencias con órdenes específicas, según su grado de citación. 1989-2018 174
4.8 Distribución de las “sentencias referentes” de la Sala Constitucional, por año. 1996-2018 174
4.9 Distribución de las “sentencias referentes”, por rango de citación. 1989-2018 175
4.10 Distribución porcentual de las “sentencias referentes”, por tema. 1989-2018 175
4.11 Plazo promedio de resolución de las “sentencias referentes”. 2001-2018 175
4.12 Distribución porcentual de las “sentencias referentes”, por tipo de voto. 1989-2018 176
4.13 Distribución porcentual de las “sentencias referentes”, por tipo de actor recurrido. 1989-2018 177
4.14 Temas principales de las “sentencias referentes”, según magistrado que redacta. 1989-2018 177
4.15 Nube de palabras de las “sentencias referentes”. 1989-2018 178
4.16 Nubes de palabras de las “sentencias referentes”, por tema. 1989-2018 179
4.17 Conjuntos de palabras que más se mencionaron en las “sentencias referentes”. 1989-2018 180
4.18 Artículos constitucionales que más se mencionaron en las “sentencias referentes”. 1989-2018 180
4.19 Derechos fundamentales que más se mencionaron en las “sentencias referentes”, por tema. 1989-2018 181
4.20 Instrumentos internacionales que más se mencionaron en las “sentencias referentes”. 1989-2018 181
4.21 “Sentencias referentes” que más se mencionaron en las resoluciones de la Sala Constitucional. 1989-2018 182
5.1 Cantidad de medidas aprobadas por el Poder Judicial en el marco de la pandemia de covid-19. 2020-2021 191
5.2 Cantidad de medidas aprobadas por el Gobierno Judicial en el marco de la pandemia de covid-19, según tipo. 2020-2021 195
5.3 Cantidad de medidas aprobadas por el Gobierno Judicial en el marco de la pandemia de covid-19, según su efecto 2020-2021 195
5.4 Cantidad de medidas aprobadas por el Poder Judicial en el marco de la pandemia de covid-19, según materia jurisdiccional. 2020-2021 197
5.5 Cantidad de medidas aprobadas por el Poder Judicial en el marco de la pandemia de covid-19, según circuito judicial. 2020-2021 198
5.6 Cantidad de medidas aprobadas por el Poder Judicial en el marco de la pandemia de covid-19, según tipo de población en condición de vulnerabilidad. 2020-2021 199
5.7 Cantidad de medidas dirigidas a poblaciones en condición de vulnerabilidad en el marco de la pandemia de covid-19, según mes de aprobación. 2020-2021 201

5.8 Cantidad de medidas dirigidas a poblaciones en condición de vulnerabilidad en el marco de la pandemia de covid-19, según tipo de población. 2020-2021 201
6.1 Cantidad de acuerdos en la Corte Plena y Consejo Superior, según tipo de asunto. 2020 235
6.2 Personal denunciado en el Tribunal de la Inspección Judicial, según categoría del puesto y tipo de resolución. 2016-2020
6.3 Evolución del presupuesto real del Poder Judicial. 2000-2021 238
6.4 Costo promedio por funcionario del Poder Judicial. 2000-2020 238
6.5 Cantidad de personal, por tipo de puesto, según periodos. 2010-2020 239
6.6 Cambios interanuales en el presupuesto del Poder Judicial, por programa y partida, según año. 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020 y 2020-2021 240
6.7 Presupuesto sin ejecutar por programa, partida y año. 2017-2020
6.8 Cantidad y duración de casos judiciales resueltos en materia laboral en primera instancia. 2019-2021 247
6.9 Duración promedio de casos resueltos en tribunales en materia penal, por circuito, según período. 2019-2021 248
6.10 Cantidad de sentencias emitidas, por casos tramitados por la Defensa Pública en materia penal, según tipo. 2016-2020 248
6.11 Porcentaje de casos fallados con sentencia por tipo de defensor, según circuito judicial. 2020 249
6.12 Total de casos entrados y terminados en el Ministerio Público. 2019-2021 249
6.13 Tasa de prisionalización en el sistema cerrado carcelario, por mes y año. 2018-2022 251
6.14 Tasa de hacinamiento total en el sistema cerrado carcelario, según mes y año. 2019-2022 252
6.15 Cantidad de condenatorias, según tipo de tribunal penal. 2008-2020 253
6.16 Duración del proceso de nombramiento o reelección en magistratura desde el anuncio en el plenario legislativo y cantidad de eventos, según sala. 1989-2020 256
6.17 Porcentaje de apoyo en Plenario legislativo, por magistratura. 2004-2020 257
6.18 Cantidad de consultas previas de constitucionalidad, según tipo. 2000-2020 259
6.19 Días promedio de resolución de las consultas previas de constitucionalidad, por legislatura, según tipo. 2000-2021 260
6.20 Distribución porcentual de las consultas previas de constitucionalidad, por tipo de voto. 2000-2019 260
6.21 Acciones de inconstitucionalidad, por año de ingreso. 2000-2020 261
6.22 Cantidad de acciones de inconstitucionalidad, por tema, según resultado. 2016-2020 261
6.23 Porcentaje de las acciones de inconstitucionalidad que registran votos divididos. 2010-2020 262
6.24 Duración promedio en la resolución de las acciones de inconstitucionalidad que fueron aceptadas para revisar por el fondo, según año de votación. 2010-2020 262

ESTADO DE LA JUSTICIA

Índice de figuras

1.1 Proceso de reclutamiento y selección de puestos que tienen designación por parte de la Corte Plena y el Consejo de Judicatura 50
1.2 Porcentaje de nombramientos de jueces y juezas por mejor nota realizados por la Corte Plena y el Consejo Superior 51
1.3 Duraciones promedio de las etapas de un caso de conocimiento en la jurisdicción contencioso-administrativa 52
1.4 Mapeo del ecosistema que engloba la Gestión en Línea del Poder Judicial. 2022 55
3.1 Proceso de reclutamiento y selección de puestos cuya designación recae en la Corte Plena y el Consejo de Judicatura 130
3.2 Flujo de tres etapas para la dotación de jueces y juezas en carrera judicial 131
3.3 Fase de elegibilidad del proceso de nombramientos de la Corte Plena y el Consejo Superior 132
3.4 Fase de conformación de la terna del proceso de nombramientos de la Corte Plena y Consejo Superior 133
3.5 Fase de designación de la terna del proceso de nombramientos de la Corte Plena y el Consejo Superior 133
3.6 Porcentaje de nombramientos de jueces y juezas por mejor nota realizados por la Corte Plena y el Consejo Superior. 2016-2021 133
3.7 Rubros y puntajes del proceso de selección de la judicatura 140
3.8 Escalafón de nombramiento de cargos no jurisdiccionales de la Corte Plena 144
3.9 Flujo del proceso de nombramiento del fiscal o fiscala general de la República 145
5.1 Mapeo del ecosistema que engloba Gestión en Línea del Poder Judicial 207
5.2 Arquetipo de persona usuaria profesional 209
5.3 Arquetipo de persona usuaria particular 209
5.4 Seis etapas de la metodología de *Design Thinking* 222

ESTADO DE LA JUSTICIA

Presentación

Más de setecientos mil casos nuevos ingresan cada año al Poder Judicial, cuyas resoluciones tienen consecuencias para la calidad de vida de las personas, poblaciones, territorios y, en general, el desarrollo del país. Reconociendo la administración de la justicia como un pilar de la democracia costarricense, nos complace presentar el *Cuarto Informe Estado de la Justicia*, elaborado por el Programa Estado de la Nación (PEN) al amparo del Convenio firmado en 2012 entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores (Conare).

Bajo este marco, se conjugan esfuerzos interinstitucionales para realizar investigación aplicada y propositiva sobre la respuesta que brinda el Poder Judicial a las demandas ciudadanas, analizadas desde la óptica del desarrollo humano.

La publicación de esta cuarta entrega constituye una herramienta para comprender la situación, las perspectivas y los desafíos del sistema de justicia en Costa Rica, de tal forma que los centros responsables de su administración puedan sustentar con base en evidencia los procesos de toma de decisión a nivel institucional y político, alentar debates serios y propiciar el fortalecimiento del Estado de derecho en el país.

Para la ciudadanía esta herramienta le brinda más información sobre el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, le facilita los procesos de petición de cuentas, participación y fiscalización ciudadana hacia el Poder Judicial.

El PEN acumula más de veinticinco años de experiencia en el análisis del desarrollo humano del país y la región. Sin embargo, el Estado de la Justicia es la única línea de investigación enfocada en un objeto de estudio específico: el funcionamiento y el desempeño del conglomerado judicial, la cual tiene la compleja tarea de garantizar el derecho humano de las personas al acceso a la justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos y todas. A pesar de los retos que conlleva una investigación de tal naturaleza, la metodología de investigación participativa del PEN ha permitido reunir las más distintas y diversas voces en torno a las principales discusiones, y aportar evidencia inédita sobre los avances y las debilidades del Poder Judicial desde una perspectiva multidisciplinaria e independiente.

Para elaborar el temario a investigar por este Informe, se llevó a cabo un proceso participativo en el cual se seleccionaron algunos de los desafíos más relevantes para el Poder Judicial; a partir de ellos se recogió, estudió y sistematizó información que contribuya a contar con habitantes más informados, favorezca la toma de decisiones y la deliberación de calidad. Gracias al ejercicio académico autónomo, este Informe estudió los retos persistentes en algunas áreas, y realizó señalamientos respetuosos y críticos orientados a un mayor aprovechamiento de las capacidades institucionales.

El Cuarto Informe expande la plataforma de investigación mediante la elaboración de cuatro capítulos

con información inédita, ya sea para temáticas nuevas o para asuntos explorados anteriormente por el Estado de la Justicia, pero no con suficiente nivel de profundidad. También, incluye una sección de seguimiento de indicadores administrativos, jurisdiccionales y políticos del Poder Judicial, con el fin de constituir un observatorio de los hallazgos recopilados en los Informes anteriores, con nuevos aportes que buscan enriquecer y actualizar su discusión.

Además de ofrecer nuevos datos y enfoques, esta edición presenta una nueva sección sobre recomendaciones, a partir de la sistematización de los resultados de una serie de sesiones de trabajo con personas expertas y funcionarias del Poder Judicial. Los abajo firmantes, hacemos votos porque esta hoja de ruta sea valorada en el más alto nivel de consideración y prioridad.

Más allá de esta publicación, se elaboró una serie de productos que configuran una amplia plataforma de datos y análisis de libre acceso para toda la ciudadanía, que puede ser consultada en el sitio web del PEN como bienes públicos que aporta el convenio Pen-Conare/Poder Judicial: https://estadonacion.or.cr/

Dejamos constancia de nuestro agradecimiento a las personas involucradas en la realización de este trabajo. Como todos los informes del PEN, este es un producto colectivo, creado mediante procedimientos de investigación y participación social que involucraron a múltiples actores. En su preparación intervino una extensa red de colaboradores y colaboradoras, y se contó con el invaluable e irrestricto apoyo del Poder Judicial. Particularmente, se agradece el acompañamiento del Consejo Asesor del Informe, que con su trabajo voluntario y en medio de apretadas agendas personales, orientó y retroalimentó el proceso.

Los señalamientos y progresos que se apuntan en esta publicación cobran especial relevancia ante contextos complejos, –tanto a lo interno del Poder Judicial como, en general, en la situación social, política y económica del país, que requieren una garantía de justicia oportuna, accesible e independiente. Los resultados de este cuarto Informe Estado de la Justicia ratifican el compromiso de las universidades públicas y del Poder Judicial de aportar su experiencia y equipos de trabajo en el estudio de los temas de interés nacional para buscar soluciones colaborativas. Asimismo, reiteran la necesidad que tiene el país de acometer los desafíos pendientes con asertividad, para lo cual es imprescindible contar con información de calidad, a la que puedan acceder sus habitantes, como herramienta fundamental para el perfeccionamiento de la democracia.

Rodrigo Arias Camacho
PRESIDENTE DEL CONARE
RECTOR
Universidad Estatal a Distancia

Fernando Cruz Castro
PRESIDENTE
Corte Suprema de Justicia de Costa Rica

Gustavo Gutiérrez Espeleta
RECTOR
Universidad de Costa Rica

Luis Paulino Méndez Badilla
RECTOR
Instituto Tecnológico de Costa Rica

Francisco González Alvarado
RECTOR
Universidad Nacional

Emmanuel González Alvarado
RECTOR
Universidad Técnica Nacional

Eduardo Sibaja Arias
DIRECTOR
Oficina de Planificación
de la Educación Superior (OPES)

ESTADO DE LA JUSTICIA

Prólogo

El *Informe Estado de la Justicia* constituye, en sí mismo, una práctica democrática inusual desde un punto de vista de política comparada. Su origen es el Convenio entre el Poder Judicial y el Programa Estado de la Nación (PEN-Conare), firmado en 2011 por iniciativa de la Corte Suprema de Justicia. Mediante este convenio, el Poder Judicial encargó al PEN la preparación de informes independientes para valorar el desempeño de la institución y, con tal fin, dio acceso a fuentes de información internas y financió parte de los costos de dicho esfuerzo. Ésta es la única línea de investigación del PEN-CONARE que se enfoca en una única institución como objeto de estudio y seguimiento. Es, por tanto, un ejercicio de transparencia y justicia abierta inédito en América Latina que incluye los principios y prácticas concretas de apertura de la información, colaboración, participación ciudadana y rendición de cuentas durante el proceso de elaboración de cada Informe.

El *Cuarto Informe Estado de la Justicia* (2022) se elaboró en un período caracterizado por la crisis sanitaria del covid-19 (2019-2021) que, además, puso a prueba la gestión del Poder Judicial en medio de una crisis fiscal y económica. Las investigaciones examinan temas relacionados con la gobernanza y desempeño del Poder Judicial, concentrados en el período 2019-2021 y que fueron comisionados por el mandato del Consejo Académico Asesor del Informe. Por primera vez el Informe realizan propuestas concretas de mejora en las temáticas abordadas, atendiendo una sugerencia expresa del Consejo.

El Poder Judicial no está obligado a aceptar las conclusiones de los Informes ni tampoco a acatar sus recomendaciones; de hecho, en algunos temas, los hallazgos o la metodología empleada han sido debatidos por las personas funcionarias judiciales. No obstante, la experiencia de más de una década de trabajo señala que, en términos generales, la institución ha tomado con seriedad y compromiso los hallazgos del Informe. En efecto, distintas dependencias han asumido algunos de los cambios sugeridos por los estudios, cuyo objetivo principal es reducir riesgos en la tutela de derechos y mejorar el reclutamiento, la capacitación y la administración de personal, entre otros asuntos.

Los datos aportados por cada nueva edición del Informe han servido para plantear diversas propuestas de reforma y efectuar ajustes. Aunado a ello, la institución ha solicitado el acompañamiento del PEN para atender temas específicos. Lo que sí ha tenido un carácter obligatorio es el deber del Poder Judicial de facilitar el acceso a la información y a compartir el costo de la preparación y publicación de los Informes, tareas que ha observado puntualmente.

Más allá de un informe, una plataforma de información

El *Estado de la Justicia* es una plataforma de información que cumple tres funciones: genera nuevo conocimiento; es un sistema de seguimiento del desempeño institucional y es una herramienta que alimenta la toma de decisiones del Poder Judicial. En esta ocasión contiene una serie de innovaciones producto de la consulta a actores institucionales y sociales, realizada como paso previo a la definición del temario del Informe.

Una de las innovaciones sugeridas fue la diversificación de los productos de la plataforma, para incluir salidas de formato ágil y liviano, como blogs y publicaciones especializadas, antes no incluidas. Otra innovación fue la actualización y seguimiento de temas

tratados en informes previos, por ejemplo, la actualización de las bases de datos y de la matriz de indicadores de seguimiento del desempeño institucional.

El producto principal de la plataforma sigue siendo el Informe Estado de la Justicia. En la edición 2022 se dió un mayor énfasis a la investigación sobre temas novedosos: cuatro de sus seis capítulos se basan en fuentes inéditas de información. Por su parte, la sección de seguimiento del desempeño del Poder Judicial se redujo a un único capítulo. Una innovación importante es que cada capítulo contiene una sección de recomendaciones, que identifica áreas de aplicación práctica de los hallazgos de investigación.

Las recomendaciones surgen de la sistematización de los resultados de las sesiones de trabajo realizadas con personas expertas, funcionarias del Poder Judicial e integrantes del Consejo Asesor los días 30 de marzo y 1 de abril de 2022. Las actividades se llevaron a cabo mediante la herramienta Jamboard, mediante la cual los y las participantes colaboraron en indicar recomendaciones según las preguntas propuestas. Del mismo modo, se abrió el espacio para que comentaran verbalmente las problemáticas de interés. El Estado de la Justicia dará seguimiento a estos resultados en investigaciones futuras.

Principios orientadores

Desde la primera edición del Informe Estado de la Justicia (2015), se ha utilizado como marco ordenador de las investigaciones los tres grandes ámbitos del funcionamiento del Poder Judicial: administrativo, jurisdiccional y político. A partir de estos ejes se han desarrollado temas específicos, desde la perspectiva de *judicial politics,* un enfoque interdisciplinario sobre la complejidad de los desafíos de la administración de justicia entendida como una política pública.

Como todas las publicaciones del PEN, el *Informe Estado de la Justicia* se basa en cuatro principios rectores:

- **Investigación rigurosa e innovadora sobre los temas seleccionados**, gracias al apoyo brindado por entidades y personas expertas, la minuciosa revisión de los datos y afirmaciones y la crítica a las fuentes utilizadas.

- **Legitimidad social del proceso de elaboración**, que se procura por medio de la identificación participativa de temas, los mecanismos de consulta y la integración de un Consejo Asesor constituido por profesionales que representan un amplio espectro ideológico y proceden de distintos contextos sociales.
- **Amplitud en la difusión**, que se traduce en esfuerzos concretos para lograr la máxima divulgación de los hallazgos del Informe y su adecuación a los cambios tecnológicos y culturales, de modo que los resultados lleguen con mayor facilidad a la población judicial y a la ciudadanía en general.

- **Plena independencia editorial sobre los contenidos del documento**, que son entera responsabilidad del PEN. Aunque los investigadores encargados de los estudios específicos no tienen relación directa con el Poder Judicial, los documentos son, como es usual, discutidos en talleres de investigación en los que participan múltiples actores, entre ellos, personas funcionarias de la institución.

Delimitación de temas

El mandato de investigación del presente Informe fue establecido en diciembre de 2020, por un Consejo Asesor integrado por personalidades destacadas en el ámbito de la administración de justicia. Estas tuvieron como insumo principal los resultados de una consulta dirigida a grupos relacionados con el Poder Judicial: 13 integrantes del Consejo Asesor, 24 jerarcas del Poder Judicial, 582 funcionarios del Poder Judicial, 66 personas del público especializado y 160 personas usuarias del Poder Judicial; en total participaron 845 personas[1]. Se recopilaron centenares de valiosas ideas, de las cuales el Consejo Asesor revisó y seleccionó las temáticas de investigación.

La participación de esta instancia, una práctica habitual en la preparación de las publicaciones del PEN, está contemplada en el Convenio y la Carta de Entendimiento. Algunos de los mandatos del Consejo Asesor sufrieron modificaciones en el transcurso de la investigación, para adaptarse a los plazos y los datos con que se contaba.

Los temas analizados por esta edición no son todos los posibles, ni los estudios tienen, en todos los casos, la profundidad que sería deseable. Sin embargo, todos son asuntos clave, cuyo conocimiento ayuda a entender mejor el desempeño del sistema de administración de justicia. Como ya se mencionó, la mayor parte de la información que da sustento a esta publicación es primaria, es decir, construida expresamente para el Informe, o bien sistematizada a partir de datos dispersos.

1 Véase Informe de consulta para la definición del temario, en: <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8048>

A pesar de llamarse "*Estado de la Justicia*", el presente Informe se enfoca en el Poder Judicial, es decir, solamente en el conglomerado de instituciones que se encuentran bajo la égida de la Corte Suprema, y no estudia la totalidad del sector de administración de justicia en Costa Rica. Hay temas candentes del sistema de administración de justicia que escapan al ámbito de este Informe y que, en la medida de lo posible, son (o serán) abordados en otros informes del PEN, particularmente en el *Estado de la Nación*. La explicación del alcance temático acotado del presente texto es el Convenio que le dio origen, suscrito por el Poder Judicial y el PEN-Conare.

Muchas cuestiones importantes no fueron abarcadas, dado que –como se ha dicho– el texto no es un retrato panorámico del Poder Judicial, sino una mirada en profundidad sobre un conjunto acotado de asuntos relevantes asociados a su funcionamiento.

Proceso de elaboración

Las consideraciones anteriormente señaladas fueron atendidas por el PEN a través del desarrollo y puesta en práctica de una estrategia participativa de investigación para la preparación del Informe. Su preparación tomó casi dieciocho meses, una vez que el Consejo Asesor definió el mandato de investigación. En total, se comisionaron ocho estudios en los cuales participaron 22 personas entre investigadores y asistentes, que desarrollaron su trabajo de campo entre abril de 2021 y enero de 2022.

La metodología de investigación participativa obliga a presentar las versiones preliminares de estos estudios en talleres con personas expertas de distintas corrientes de pensamiento y procedencia institucional. Estas actividades contaron con 156 participantes, incluyendo a las y los miembros del Consejo. Los talleres fueron virtuales en vista de las restricciones de movilidad que se enfrentaban en 2020 y 2021.

Para la elaboración del Informe, se realizaron más de 65 reuniones bilaterales con personas funcionarias del Poder Judicial, asimismo, implicó 67 solicitudes de información dirigidas a distintas oficinas. En promedio, la información solicitada fue recibida en un plazo de 26 días, con duraciones máximas y mínimas de 154 y 0 días respectivamente.

Tras recibir las ponencias finales, el equipo técnico del PEN se dio a la tarea de elaborar los capítulos del Informe. Estos se basan en los estudios previos, pero son distintos a ellos en la medida en que implican procesamientos adicionales de información; incluso un mismo capítulo puede sintetizar dos o más investigaciones y agregar nuevos asuntos[2]. Los borradores fueron nuevamente sometidos a lectura crítica especializada (Consejo Asesor, personas expertas nacionales e internacionales).

El capítulo 1, "Sinopsis", fue elaborado en estrecha coordinación con el Consejo Asesor y su versión final fue discutida en una sesión especial de ese órgano, que dio recomendaciones sobre el tono y los contenidos del texto. La participación del Consejo en esta etapa es crucial para identificar prioridades y lograr un balance de hallazgos y desafíos para la toma de decisiones en el Poder Judicial.

Las investigaciones de este Cuarto Informe emplearon técnicas y métodos propios de las Ciencias Sociales y Económicas, y la Estadística[3]. Por ejemplo: muestreo de expedientes, revisión manual y sistematización de documentos oficiales del Poder Judicial (acuerdo, actas, circulares, comunicados, directrices, informes, lineamientos, oficios, resoluciones, entre otros) en bases de datos, entrevistas, inteligencia artificial, análisis automatizado de texto y experiencia de usuarios. Esta estrategia es de uso común en todos los países donde se realizan los denominados "estudios de la política judicial" (*judicial politics*).

Difusión

Debido a que el *Tercer Informe Estado de la Justicia* fue publicado en junio de 2020 en medio de los momentos de mayores restricciones sanitarias, su estrategia de difusión estuvo enfocada en la generación de productos audiovisuales. Entre otros, se produjeron infografías y diversos materiales para redes sociales, y, con la colaboración del equipo de la Escuela Judicial, se grabaron minivideos para cada capítulo.

En los primeros cuatro meses después de la presentación del Tercer Informe, se realizaron 1.987 descargas del Informe completo en la web. En el mes posterior a la presentación, se registraron 78 publicaciones en medios de comunicación: 40 en medios digitales,

2 Aunque el Informe provee una síntesis editada de las investigaciones que le sirvieron de base, se invita a las y los lectores interesados a consultar esos estudios en el sitio: https://estadonacion.or.cr/investigaciones//; allí encontrarán una gran cantidad de información adicional y muy valiosa sobre temas específicos. Es importante indicar que esos trabajos son obras de autor. Por ello, es posible que ciertas apreciaciones o cifras incluidas en ellas 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.

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

12 en televisión, 19 en radio y 7 en prensa, para una pauta calculada en 362.767 dólares (*publicity*), según un monitoreo independiente contratado. Las actividades presenciales se declinaron por la pandemia, pero sí se realizaron cerca de treinta presentaciones virtuales, con un aproximado de audiencia de 1.400 personas que atendieron estos eventos en línea.

La estrategia de difusión del *Cuarto Informe Estado de la Justicia* contempla acciones orientadas a llegar a la mayor cantidad de personas posible con una difusión general de los principales hallazgos del Informe. Además, comprende acciones específicas como eventos y reuniones estratégicas tanto presenciales como virtuales, enfocadas en sensibilizar actores estratégicos que participan en la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas.

Principales limitaciones

El alcance del análisis se vio afectado por varias limitaciones. Algunas han quedado ya esbozadas en los párrafos precedentes; por ejemplo, el alcance temático y analítico de la iniciativa. Otras, originadas en las debilidades de las fuentes de información disponibles, son comentadas con más detalle en cada uno de los capítulos del Informe.

En este Informe se enfrentan de nuevo limitaciones ya señaladas en anteriores ediciones, como el escaso desarrollo de la investigación científica sobre el desempeño de la administración de justicia en Costa Rica y las debilidades de las estadísticas judiciales, que se comentan en extenso en el capítulo 6. Sin embargo, el reto principal del presente Informe fue realizar el proceso de investigación participativa de una manera totalmente virtual, lo cual obligó a replantearse los alcances y cronogramas en muchos de los temas.

Las dificultades operativas de la virtualidad incluyeron que las investigaciones se realizaran únicamente con datos e información disponible en formato digital. Esta fue una limitación importante en el aporte especial al capítulo 2, por ejemplo, ya que los expedientes de expropiaciones en formato digital que disponía la Procuraduría General de la República eran pocos (63 expedientes), lo que afectó el tamaño de la muestra. Asimismo, se dependió de que otras instituciones respondieran o compartieran la información por correo electrónico, ante la imposibilidad de acudir presencialmente a sus oficinas.

Las entrevistas, reuniones bilaterales y sesiones de trabajo también se vieron afectadas por dificultades técnicas como desconexiones e imprecisiones, disminución de la interacción social y de las intervenciones, así como la dificultad a la hora de interpretar el lenguaje corporal en las sesiones. En la sección metodológica de cada capítulo se consignan las limitaciones específicas de cada proceso de investigación.

Errores y omisiones

Los contenidos de este Cuarto Informe Estado de la Justicia están para ser debatidos y rebatidos. La crítica es siempre bienvenida. El PEN reconoce como cierto un dato o un planteamiento mientras no haya sido refutado por nueva y más precisa información. Cuando esto sucede, la práctica ha sido aceptar públicamente el error y efectuar la corrección respectiva a la brevedad posible. En el caso de incurrir en omisiones que afecten las conclusiones del análisis, estas se consignarán en la siguiente entrega del Informe.

Palabras finales

Expresamos nuestra sincera gratitud a todas las personas y entidades que hicieron posible el *Cuarto Informe Estado de la Justicia* (2022). El Programa Estado de la Nación confía en que los diversos sectores de la sociedad encuentren en este Informe una herramienta útil para entender los desafíos y logros del Poder Judicial en Costa Rica. Esperamos que sus contenidos contribuyan a una mayor calidad y profundidad en el debate político y que ofrezcan a la ciudadanía un instrumento para involucrarse en la gestión judicial.

Como todo esfuerzo por generar conocimiento, este es un proceso perfectible. Se puede actualizar y mejorar progresivamente, como ha sido nuestra experiencia con los distintos Informes del PEN. Es por eso por lo que el Estado de la Justicia se concibe como un trabajo sostenido a lo largo del tiempo, para ir documentando nuevos hallazgos y cambios de tendencia en el 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

Resumen de la valoración del Informe 2020

Durante el período 2016-2018, el Poder Judicial experimentó una severa e inusitada crisis política en su gobierno debido a la convergencia de tres eventos y a la interacción de sus efectos:

- Un escándalo de corrupción pública que involucró a altos jerarcas de la institución, incluido su presidente. Esta situación condujo a un imprevisto y significativo reacomodo en la composición de la Corte Suprema de Justicia.
- La aprobación de leyes de austeridad fiscal por parte de la Asamblea Legislativa como respuesta a la insolvencia en las finanzas públicas. Ello marcó un abrupto final a la larga expansión de la inversión en el Poder Judicial y modificó el régimen laboral y de pensiones de la institución. Ambos hechos propiciaron la primera huelga de trabajadores judiciales registrada en el país, fuertes tensiones dentro del Poder Judicial, y entre este y el Poder Legislativo, no resueltas a marzo de 2020.
- El recrudecimiento de las divisiones internas en la Corte Suprema de Justicia en relación con la gestión del gobierno del Poder Judicial. Este proceso dificultó la atención rápida y oportuna al compromiso público de las autoridades institucionales de impulsar reformas en la organización y funcionamiento del Poder Judicial.

En el contexto de la pérdida de confianza ciudadana y los problemas internos de gestión, la crisis política ha configurado un escenario multirriesgos para el Poder Judicial. La eventual materialización de uno o varios de estos riesgos podría afectar de manera significativa al cumplimiento de la misión primordial del Poder Judicial en una democracia. El *Tercer Informe Estado de la Justicia* (2020) reconoce las capacidades y la resiliencia del Poder Judicial, pero alerta sobre el peligro de no atenderlos.
Los mensajes claves del Informe 2020 fueron:

- La crisis política de la Corte Suprema no frenó el impulso reformista “desde arriba” en el Poder Judicial.
- El gobierno judicial ha sido excluido sistemáticamente del impulso reformista.
- Las reformas procesales en jurisdicciones específicas exhiben resultados mixtos, pero no impactan de manera positiva los indicadores de gestión macro del Poder Judicial.
- La innovación en la generación y análisis de datos puede ser una estrategia efectiva para mejorar el desempeño del Poder Judicial.

En un *post scriptum*, redactado en los primeros días de la emergencia sanitaria, se señaló que la pandemia de covid-19 había cambiado de modo dramático el entorno económico y social del Poder Judicial y afectado su funcionamiento. Se planteó que una vez pasada esta emergencia, dicha institución enfrentaría una situación que entrañaría desafíos aún más complejos que los reseñados en la edición de 2020 del *Informe Estado de la Justicia*.

Valoración general

Estas valoraciones generales se han destilado de los hallazgos específicos de cada capítulo de la cuarta edición del Informe Estado de la Justicia, y se explicarán detalladamente en las secciones siguientes de esta sinopsis, de la cual estas primeras páginas constituyen un resumen muy sintético.

En el período que el presente Informe analiza (2019-2021), el conglomerado judicial respondió y logró adaptarse sin interrupciones ante los desafíos planteados por un período extraordinario en el cual confluyeron dos crisis simultáneas: por un lado, una crisis fiscal que redujo, en términos reales, sus recursos presupuestarios a partir de 2019 y, por otro lado, una crisis sanitaria sin precedentes causada por la pandemia del covid-19, iniciada en marzo de 2020, que provocó un shock productivo, social y fiscal. En esas excepcionales condiciones, el Poder Judicial logró mantener los servicios que presta a la población, un logro notable habida cuenta. Sin embargo, durante estos años la cúpula judicial postergó, nuevamente, las reformas a la gobernanza interna del Poder Judicial y desmejoró sus indicadores de desempeño global y de confianza ciudadana, prolongado una tendencia negativa que venía desplegándose desde la década anterior.

La concentración de poder en la Corte Suprema y los nombramientos de magistraturas ópacos en la Asamblea Legislativa, sin un mecanismo que garantice la idoneidad son dos de los problemas estructurales de la gobernanza judicial que se han reseñado en ediciones anteriores y que se agudizaron en esta coyuntura. La persistencia de estos problemas constituye un riesgo para la independencia interna y externa del Poder Judicial, una preocupante situación en la medida en que los tribunales de justicia se posicionan como uno de los únicos contrapesos constitucionales para enfrentar deterioros en la calidad democrática o, como ha sucedido en muchos países, de regresiones autoritarias.

Las crisis. Desde un punto de vista cronológico, el Poder Judicial empezó primero enfrentando los efectos de las políticas públicas implementadas para contener y resolver, en el mediano plazo, la crisis fiscal. Esta circunstancia explica la adversa situación presupuestaria por la que atravesó el Poder Judicial en esos años y los roces que tuvo con los Poderes Legislativo y Ejecutivo sobre las decisiones presupuestarias y el régimen de empleo público.

En efecto, en contraste con la época de expansión presupuestaria ocurrida durante el presente siglo (hasta 2018), a partir de 2019 se observó una reducción sistemática en los recursos financieros reales con los que cuenta el Poder Judicial. Sin embargo, durante estos años se siguieron creando nuevas competencias por medio de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, que generan demandas adicionales sobre un presupuesto menguante. Ahora bien, el recorte de recursos no es homogéneo en todas las áreas del conglomerado judicial, pues algunas continuaron experimentando un crecimiento real; además, continuó creciendo el costo por caso (cuadro 1.1) y se identificaron áreas de subejecuciones presupuestarias inerciales (capítulo 6), que presionan cada vez más los escasos recursos de la institución.

En este marco de austeridad fiscal emergió la emergencia sanitaria por la pandemia del covid-19 que empujó cambios súbitos en la manera de administrar justicia, debido a que los trámites presenciales en las oficinas se redujeron sustancialmente. Los estudios desarrollados para este Informe abundan en evidencia sobre la respuesta del Poder Judicial en los dos años de pandemia (2020-2021). Una buena noticia es que, aún en los peores momentos de las restricciones, no se cerró ninguna jurisdicción por completo, incluso se amplió la cobertura de sus servicios con la incorporación de nuevas funciones, como la jurisdicción especial de crimen organizado o la justicia restaurativa; se dio un impulso al teletrabajo y a la justicia electrónica.

Varios factores facilitaron la buena respuesta judicial. En primer lugar, el sistema de gestión en línea y otros elementos básicos -como el expediente digital- para la virtualización de los procesos judiciales ya estaban funcionando desde hace más de una década, como parte de la tercera ola reformista del Poder Judicial que inició desde 2007 (PEN, 2015). En segundo lugar, en 2020

Valoración general

hubo una importante caída en el nivel de litigiosidad que caracteriza al país, fenómeno asociado con la disrupción de la vida social ocurrida en ese año. Finalmente, los recursos aprobados del Fideicomiso de emergencia de la institución, así como las donaciones desde la Comisión Nacional de Emergencia (CNE), proveyeron recursos extraordinarios pese al contexto de crisis fiscal. En ese sentido, cabe reconocer que, al momento de redacción de esta sinopsis (mayo 2022), los peores riesgos señalados en el *Post-Scriptum* del Tercer Informe, referidos a la saturación de los servicios debido a las afectaciones de la pandemia y la disminución drástica de las capacidades institucionales, no se cumplieron y, en el balance, debe decirse que el Poder Judicial respondió satisfactoriamente a la emergencia.

Los problemas estructurales. Pese a que el Poder Judicial logró sortear la compleja coyuntura indicada, durante el período bajo análisis no consiguió avanzar en la resolución de varios problemas estructurales que arrastra históricamente, en consonancia con lo ocurrido en otras áreas del sistema político institucional del país (PEN, 2021). Las investigaciones presentadas en este Informe evidencian que los indicadores globales de desempeño e independencia interna de la institución, entre otras debilidades ya señaladas en informes anteriores, mantienen situaciones comprometidas.

Destaca en los hallazgos de estas investigaciones la persistencia de los dos dominios reservados que se señalaron en el Informe 2020: los nombramientos de magistraturas de la Corte Suprema de Justicia y la estructura de gobernanza del Poder Judicial. Recuérdese que los dominios reservados son temas que perviven sin ningún cambio desde hace décadas debido a fuertes resistencias políticas y que han sido identificados como problemáticos, tanto por actores institucionales como por la sociedad en general. Un caso concreto en este sentido es, como se dijo, el gobierno del Poder Judicial, concentrado en la Corte Plena, que no solo no ha impulsado un proceso de reforma para su desconcentración y democratización, sino que, además, ha promovido una mayor verticalidad en la toma de decisiones, contrariando las recomendaciones de múltiples diagnósticos externos e internos.

El camino de las reformas urgentes comprometidas por la cúpula judicial en 2018 para remover los dominios reservados ha sido truncado al momento de cierre de este Informe, junto a una ralentización en la implementación de las reformas procesales y otros cambios administrativos, incluso algunos ya aprobados pero que no logran ser ejecutados de manera completa. Esa lectura panorámica sugiere temas complejos que seguirán siendo investigados en futuras ediciones: la identificación de factores que explican la ausencia de cambios sustantivos; el peso, en este resultado, de las limitaciones en la gestión de la implementación de reformas, el peso de las inercias organizativas y de los factores políticos. Ello permitiría valorar si la ausencia de resultados en el proceso de reforma es un producto inesperado o, por el contrario, una consecuencia esperable del diseño político-institucional del Poder Judicial o de otros factores tales como el importante cambio en la conformación de la Corte Suprema experimentado en los últimos años.

La respuesta del Poder Judicial. Desde una perspectiva de la justicia como derecho humano, en la cual la persona usuaria es el centro de la toma de decisiones, el Poder Judicial tiene la deuda de evaluar la calidad de su desempeño (*delivery*) en la administración de justicia, uno de sus problemas estructurales ya señalados en anteriores ediciones del Informe. Además, es importante que profundice en el conocimiento sobre los efectos del cambio hacia la modalidad del servicio virtual y, en general, de las medidas adoptadas por la pandemia y por la restricción presupuestaria.

En este punto debe reiterarse que la institución no cuenta con un panorama claro de su desempeño, debido a las limitaciones de su sistema de información ni con mecanismos de involucramiento e incidencia efectiva de la ciudadanía para la retroalimentación. En efecto, debido a debilidades en la recolección de información de los

Valoración general

expedientes judiciales no se puede identificar dónde y cómo atiende a los grupos más vulnerables de la sociedad, ni cómo la pandemia o las restricciones financieras impactaron el acceso a la justicia. Entre las preguntas que no pueden ser respondidas con la información existente están interrogantes centrales como las siguientes: ¿está el Poder Judicial brindando una justicia cada vez más desigual? ¿Es homogéneamente ágil y cumplida la respuesta judicial o varía según distintos grupos de la población?

Para el caso de las jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativa este Informe logra articular algunas respuestas parciales a estas preguntas. En estas áreas, la utilización de muestreos de expedientes y herramientas de ciencias de datos permitieron conocer los resultados para temas específicos, por instituciones involucradas, los casos favorables a la persona usuaria, las duraciones por tipos y etapas, la provincia donde ocurre el evento denunciado, entre otras características que especifican mejor la respuesta institucional. También se desarrolló una metodología de experiencia de usuario de los servicios de gestión en línea, que arrojó sugerencias de mejora muy pertinentes para la profundización de la justicia electrónica. Estos hallazgos fueron posibles gracias a los estudios a profundidad que el Poder Judicial auspicia por medio de la producción de este Informe, aunque su utilización es voluntaria en función del interés de las oficinas referidas.

Las innovaciones del Informe. En el marco de estas limitantes de información e incidencia, la edición 2022 del *Informe Estado de la Justicia* incorpora dos innovaciones que buscan contribuir a la toma de decisiones basada en evidencia en materia de la política judicial. En primer lugar, se dio mayor énfasis a las investigaciones de temas nuevos, o la profundización de algunos ya tratados por el Informe pero en los cuales hay vacíos en la literatura sobre el Poder Judicial costarricense, así, se privilegió el levantamiento de información anteriormente no recopilada o de difícil procesamiento. Una consecuencia de este enfoque es que la parte medular del Informe está dedicada a la generación de nuevos saberes sobre el funcionamiento del Poder Judicial y un menor énfasis al seguimiento general de su desempeño, éste último con base en los indicadores globales que publica el conglomerado institucional.

En segundo lugar, en cada uno de los capítulos sustantivos del Informe se incorporó una sección de recomendaciones. Este énfasis en lo propositivo ha sido sugerido reiteradamente en los procesos de consulta del temario y por el Consejo Asesor del Informe. En esta edición fue finalmente posible atender esta recomendación debido a la madurez de los procesos de investigación en ciertos temas. De tal forma, el contenido de esta publicación va más allá del diagnóstico habitual: propone líneas de acción que fueron construidas colectivamente y a las cuales se dará seguimiento en futuras ediciones. La sistematización de recomendaciones incluye las recopiladas durante el proceso de consulta, los talleres propositivos y los señalamientos de las y los consultores que trabajaron en cada capítulo.

Los mensajes clave. A partir de las consideraciones anteriores, el Informe 2022 plantea cuatro mensajes clave con base en las investigaciones a profundidad realizadas para esta edición. Estos mensajes apuntan a una lectura de conjunto sobre los principales hallazgos y constataciones e hilvanan, por tanto, contenidos de varios capítulos en una sola idea. Estos mensajes son los siguientes:

- El Poder Judicial logró mantener la continuidad de sus servicios durante la pandemia, pero la concentración de funciones administrativas en la Corte Plena acentuó sus efectos negativos sobre la gestión judicial durante el período analizado.

- Las reformas de ámbitos jurisdiccionales no han logrado resolver problemas estructurales en la gestión de sus servicios, además los factores extra-judiciales han limitado eficacia en los cambios.

Valoración general

- La virtualización de los servicios judiciales refuerza la necesidad de conocer el perfil de las personas usuarias e incorporar sus demandas en la mejora de su gestión.

- La inteligencia artificial y el análisis automatizado de texto pueden ayudar a sistematizar la jurisprudencia, pero su aplicación está en una fase incipiente.

El escenario multiriesgos. El tercer *Informe Estado de la Justicia 2020* planteó que el Poder Judicial enfrentaba un escenario multirriesgos, cuya eventual materialización puede afectar el cumplimiento de su misión primordial en la democracia. La presente edición reafirma esta conclusión, pues el cuadro político, social e institucional que enfrenta este conglomerado institucional no varió durante el período bajo análisis.

Las principales tendencias que configuran este escenario, y que se desarrollan en esta Sinopsis, trazan un complejo panorama estratégico para el Poder Judicial, en el cual deberá ineludiblemente maniobrar en años venideros. Un primer factor contextual es la prolongada convergencia de la crisis fiscal y los efectos de la pandemia del covid-19, cuyas consecuencias siguen manifestándose sobre la sociedad costarricense en general y, en particular, sobre el Judicial. El principal efecto es una continua presión que tiende a agravar los problemas estructurales en la gestión judicial. Un segundo factor contextual es el aumento de casos penales y constitucionales mediáticos de alto perfil durante el período bajo análisis, que sigue exponiendo al Poder Judicial a una mayor judicialización de la política y a mayores riesgos de politización de la justicia. Finalmente, un tercer factor es la tensa gobernanza judicial y los cambios en la composición de la Corte Suprema de Justicia. Este factor político tuvo como efecto la ralentización de la agenda de reformas prometidas en la crisis judicial que detonó en 2017. Estos tres factores contextuales son analizados brevemente en la próxima sección del Capítulo.

Prospectiva. Una vez superados los primeros impactos de la pandemia y con un país en un incierto proceso de recuperación económica, el Poder Judicial sigue sometido a una fuerte tensión. Por un lado, debe enfrentar retos novedosos como la brecha digital en la ampliación de la justicia electrónica, ejercer como contrapeso de los poderes Ejecutivo y Legislativo cuando se tramitan iniciativas que alteran el funcionamiento general del Estado costarricense y lograr intervenciones balanceadas frente al creciente fenómeno de judicialización de la política y la politización de la justicia. Asimismo, no puede descuidar los esfuerzos para solventar desafíos estructurales históricos, tales como la mora judicial, los costos y la productividad. Para complicar este panorama, todo ello ocurre en medio de demandas ciudadanas crecientes, una pérdida de la confianza de la población, recursos humanos y presupuestarios limitados, distintas condiciones laborales que generan tensiones gremiales internas y sin cambios viables de gobernanza.

Esta dinámica presionará fuerte y contínuamente la capacidad de respuesta del Poder Judicial y, de no ser atendida adecuadamente, podría erosionar aun más la credibilidad de la ciudadanía en el Estado de derecho. En un contexto internacional de reversiones democráticas, en el cual el ataque a la independencia de los poderes judiciales es un fenómeno común, sería ingenuo pensar que Costa Rica está exenta de esos peligros.

La lectura estratégica presentada en estas primeras páginas será desarrollada en las siguientes secciones con más detalle, con datos y texto que sistematicen los hallazgos de los capítulos ordenados según esos siete mensajes relevantes. Cada explicación tendrá la referencia al capítulo y a las investigaciones primarias para quien interese profundizar en ellos.

CAPÍTULO UNO

1

Sinopsis

Índice

Resumen de la valoración del Informe 2020 27

Valoración general del Informe 2022 29

Introducción 33

Tendencias generales del desempeño del Poder Judicial 34

El contexto del Cuarto Informe Estado de la Justicia 40

Principales hallazgos de las investigaciones en profundidad 47

Aportes prácticos del Informe para una justicia pronta, cumplida e igual para todos 59

Cierre 61

Introducción

El presente capítulo hilvana los principales contenidos del *Informe Estado de la Justicia 2022* para brindar una visión de conjunto sobre la situación y perspectivas del Poder Judicial en los temas investigados. En ese sentido, su propósito es ofrecer una lectura integrada y sintética de los estudios realizados en conformidad con el abordaje de investigación aprobado por el Consejo Asesor en 2020.

El texto no desarrolla los temas con detalle, sino que efectúa un repaso de los contenidos que se desarrollan en los capítulos 2 al 6, con el fin de que las personas lectoras puedan distinguir los argumentos principales del Informe. Estos argumentos se organizan en mensajes claves, o proposiciones, que transmiten la esencia del cuadro de situación encontrado en los asuntos que fueron investigados.

El período bajo análisis de la presente edición del Informe comprende los años 2019 y 2020. Se trata de un período marcado por circunstancias extraordinarias que afectaron profundamente la gestión judicial, plantearon retos inéditos a la prestación de servicios a la población y generaron un complejo escenario para la gobernanza del Poder Judicial. Ahí donde es posible, se procura comparar la información y análisis del período con los propios del examen de las tendencias históricas de más largo plazo.

El capítulo se organiza en cinco secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección, de carácter descriptivo, se enfoca en las tendencias de largo plazo en el desempeño de la institución, a partir de los datos oficiales del Poder Judicial. Su objetivo es señalar si hubo modificaciones en el cuadro de situación perfilado en la edición de 2020 del Informe en relación con la capacidad del Judicial para dispensar una

justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas. La tercera sección resalta elementos del contexto económico y político nacional, sin los cuales es imposible entender la difícil situación por la que atravesó el Poder Judicial durante el período bajo análisis. Aunque no fue el principal objeto del trabajo investigativo desplegado para este Informe, ofrece un marco de referencia para los resultados de los estudios más específicos y para entender los desafíos concretos que enfrenta la institución.

La cuarta sección sintetiza algunos de los principales resultados de las investigaciones en profundidad que, sobre temas específicos, fueron desarrollados en esta edición. Cabe destacar que esta síntesis no es un resumen exhaustivo del Informe. Las personas lectoras harán bien en consultar los capítulos respectivos no solo para tener un mayor detalle de lo abordado, sino para encontrar asuntos no incluidos en la síntesis.

En la primera parte de la quinta sección se realiza un resumen general de los aportes prácticos, las recomendaciones formuladas e instrumentos de conocimiento creados a partir de las investigaciones realizadas en cada uno de los capítulos del Informe. Como colofón, en la segunda parte de la última sección se efectúa una reflexión general sobre la situación estratégica que encara el Judicial y el compromiso del *Informe Estado de la Justicia* de ser un factor constructivo en el esfuerzo por atender los desafíos que la institución enfrenta.

Tendencias generales del desempeño del Poder Judicial

Esta sección da seguimiento a las tendencias generales de largo plazo en el desempeño del Poder Judicial con base en los indicadores agregados de funcionamiento que produce esta institución. Dichos indicadores permiten una primera aproximación global a un tema de interés medular para el *Informe Estado de la Justicia*: la aspiración de observar mejoras estructurales o sistémicas en la capacidad del sistema de administración de la justicia para dispensar una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas. Este seguimiento ha sido desarrollado desde la primera edición del Informe (2015) y corresponde a los términos del convenio firmado entre la Corte Suprema de Justicia y el Conare, que dio origen a los *Informes Estado de la Justicia* como mecanismo de monitoreo independiente y objetivo del desempeño institucional.

En 2019, ambas partes acordaron una matriz de indicadores a partir de las cuales se efectuaría esta labor de seguimiento. La fuente de información que alimenta esa matriz son las estadísticas generadas por el mismo Poder Judicial. El compromiso institucional fue suministrar los datos más actualizados y confiables hasta el año inmediato previo a la publicación de una nueva edición del Informe, de manera que este pudiera pronunciarse sobre los temas acordados.

En estas páginas se sintetizan las principales constataciones del presente Informe sobre el desempeño general del Poder Judicial. Las personas interesadas en mayores detalles pueden consultar el capítulo 5 "¿Justicia pronta, cumplida y electrónica? Una mirada al Poder Judicial durante la pandemia de covid-19" y el capítulo 6 "Seguimiento a la atención de desafíos identificados en Informes anteriores".

Pese a sus limitaciones, la información disponible sugiere que durante el período 2019-2021 no hubo una modificación significativa en el diagnóstico general acerca del desempeño del Poder Judicial efectuado por ediciones anteriores del Informe. De esta manera, el perfil de fortalezas, debilidades y cuellos de botella detectados en ediciones previas se mantuvo sin grandes cambios en los ámbitos de la gestión administrativa, jurisdiccional y de la gobernanza política, por lo que el Informe no puede testimoniar mejoras sustanciales y generalizadas en los indicadores de desempeño. El logro más relevante fue la adaptación del Poder Judicial a la disrupción pandémica, sin interrupción de sus servicios, lo que constituye un notable resultado, destacado en estas páginas.

El presente Informe constata, una vez más, que el Poder Judicial carece de un sistema de información gerencial, robusto y actualizado que permita dar un seguimiento sobre la capacidad institucional para afrontar los principales desafíos que enfrenta la administración de justicia. Iniciativas importantes como la plataforma del Observatorio Judicial y la matriz de indicadores de seguimiento, acordadas entre el Poder Judicial y el Programa Estado de la Nación, aún no están del todo implementadas. Las máximas autoridades judiciales, y la ciudadanía general, carecen de herramientas oportunas e idóneas para tomar el pulso detallado al conglomerado institucional.

Con base en estas consideraciones, esta sección presenta tres ideas principales en relación con el desempeño general del Poder Judicial:

- Primer mensaje: El Poder Judicial sigue siendo un pilar democrático, aunque su desempeño global continuó mostrando una evolución declinante.

- Segundo mensaje: El desempeño judicial durante el período 2019-2021 estuvo atípicamente afectado por la pandemia.

- Tercer mensaje: Persistieron problemas de información para dar seguimiento a indicadores claves del Poder Judicial.

Primer mensaje: El Poder Judicial sigue siendo un pilar democrático, aunque su desempeño global continuó mostrando una evolución declinante

En todos los indicadores internacionales para evaluar el estado de la democracia en el mundo, el sistema político costarricense obtiene uno de los tres primeros lugares en el hemisferio americano y se posiciona en el mismo nivel de las democracias más avanzadas de Europa (*The Economist*, 2022; IDEA Internacional, 2021; V-Dem Institute, 2021). En efecto, *The Economist* lo califica como una "democracia estable", la máxima categoría en su escala; IDEA Internacional lo sitúa como "democrático" y el V-Dem Institute coloca a Costa Rica en uno de los cuatro primeros lugares del mundo dentro de la categoría de "democracia liberal".

Una de las fortalezas de la valoración internacional del país es su Estado de derecho. Desde el punto de vista comparativo, la literatura especializada coincide en que Costa Rica ha logrado desarrollar y mantener su capacidad para tutelar un amplio régimen de libertades y derechos, lograr que la ciudadanía y las autoridades se sometan al imperio de la ley y garantizar el cumplimiento del marco constitucional y legal, mediante un Poder Judicial independiente de intromisiones políticas externas y con las competencias legales y materiales para ejercer sus funciones. De acuerdo con las evaluaciones del World Justice Project (2021), especializado en el estudio del Estado de derecho en el mundo, el país obtiene calificaciones sistemáticamente superiores al resto de las naciones de la región (gráfico 1.1).

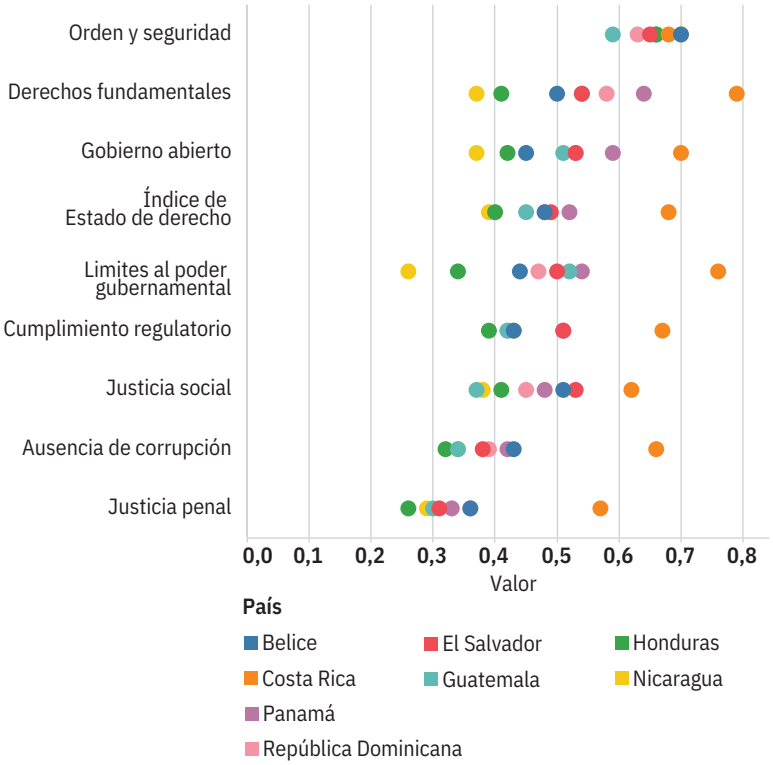
Para el V-Dem Institute, Costa Rica ocupa el décimo lugar en el mundo en el componente liberal de la democracia, que mide, entre otras cosas, la igualdad ante la ley y las libertades individuales; la fortaleza de los contrapesos judiciales sobre el Poder Ejecutivo (V-Dem Institute, 2021). Por su parte, las evaluaciones de Freedom House, enfocadas en el respeto de los derechos civiles y políticos, son consistentemente positivas para Costa Rica, con pequeñas oscilaciones a lo largo de las décadas (Freedom House, 2022).

El reconocimiento de la fortaleza comparativa del Estado de derecho costarricense y, dentro de este, del Poder Judicial, es el punto de partida obligatorio para los análisis que realizan los *Informes Estado de la Justicia*. Cabe señalar que, durante el período que la presente edición examina, ningún índice internacional sugiere una erosión del Estado de derecho en el país, un logro que debe ser resaltado en una época en que los estudios especializados señalan amplios e intensos procesos de regresión democrática en el mundo y, en particular, en América Latina. El *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) presentó un amplio estudio que reconstruyó el proceso histórico por el cual Costa Rica logró construir ese robusto Estado de derecho que hoy goza de reconocimiento internacional (Cascante y Brenes, 2015).

Este reconocimiento no implica que, como lo señala el presente Informe, el sistema de justicia costarricense haya resuelto importantes desafíos en su capacidad de dispensar una justicia de amplio acceso, pronta, cumplida e igual para todas las personas. Sin embargo, conlleva que todo análisis debe tomar como base la robustez que tiene el Estado de derecho en el país y servir como crítica constructiva para fortalecer ese fundamento. Esta perspectiva permite dar un contexto al seguimiento y al comportamiento de los indicadores generales sobre el desempeño del Poder Judicial a lo largo de las últimas décadas.

Gráfico 1.1

Índice del Estado de derecho en Centroamérica y República Dominicana, según componentes evaluados. 2020



Fuente: Chacón, 2022, con datos del World Justice Project, 2022.

A partir de estas consideraciones, los principales hallazgos de la presente edición sobre el desempeño general del Poder Judicial son dos. En primer lugar, durante el período 2019-2021 (si bien hubo un comportamiento atípico en 2020 originado por la crisis sanitaria) no existe evidencia de un cambio en las tendencias de largo plazo de desempeño agregado en materia de justicia pronta y cumplida, a partir de los indicadores que recopila la misma institución; y, en segundo lugar, estas tendencias sugieren un comportamiento declinante caracterizado por una disminución de la productividad judicial, un aumento combinado de la duración promedio en la resolución de los casos y de la mora judicial, medida por el indicador del circulante al final de cada período, a pesar de reducciones sucesivas en la entrada de casos.

Esta valoración se basa en los datos recopilados y proporcionados por el Subproceso de Estadísticas del Poder Judicial. Cabe señalar, sin embargo, que el seguimiento de los indicadores fue muy limitado en esta ocasión, por un cambio de sistema estadístico hacia el Observatorio Judicial (ver más adelante y consultar el capítulo 6 para más detalles). Este último posee información a partir de 2019, por lo que no se pudieron actualizar otras series más antiguas. Algunos indicadores genéricos sí se disponen para períodos más largos, aunque no se cuenta con el año 2021 en casi ningún caso (cuadro 1.1).

Desde el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015), el PEN ha señalado que el Poder Judicial mantiene indicadores globales decrecientes y tardados sobre sus respuestas o resoluciones, frente una descendente (aunque aún alta) demanda de servicios. La época de pandemia representó un respiro en la alta litigiosidad, que si bien disminuyó en 2020, no significó una mejora promedio en la proporción de casos terminados, ni duraciones sensiblemente menores. Las áreas de mayor volumen de casos como cobros, penal y los circuitos judiciales del Gran Área Metropolitana siguen con indicadores decrecientes que afectan a los promedios del conglomerado institucional a la baja.

En el período 2019-2020 persisten las tendencias a la disminución de casos terminados por persona juzgadora, que en 2020 alcanzó el número más bajo reportado desde 1990: 433 casos terminados por juez o jueza de primera y única instancia. Una consecuencia asociada de tal comportamiento es el crecimiento sostenido del circulante de los despachos judiciales. En la actualidad se contabilizan 2.384 casos activos (sin resolución) por cada mil que ingresan. Estas tendencias no obedecen a un crecimiento en la demanda de la ciudadanía, pues vista desde una perspectiva de largo plazo, la litigiosidad continúa en disminución, tendencia que, como se dijo, se reforzó en 2020 durante la pandemia (cuadro 1.1).

La jurisdicción de cobro judicial tiene un peso de alrededor del 30% del total de casos que ingresan en el Poder Judicial y su efectividad fue del 54% en 2020, medida por el indicador de casos terminados versus casos ingresados (Poder Judicial, 2022a). Este resultado afecta a las tendencias estadísticas del conglomerado. Sin embargo, nueve jurisdicciones más corroboran la tendencia global de la disminución en la productividad y el aumento de circulantes, aunque no en los preocupantes niveles alcanzados en la materia de cobros. La gestión judicial no ha podido corregir estos resultados pese a los múltiples esfuerzos implementados, por mencionar algunos, el proyecto de Mejora Integral del Proceso Penal, rediseños de procesos y planes de trabajo en múltiples despachos.

En términos generales, este comportamiento declinante en los principales indicadores agregados disponibles de desempeño del Poder Judicial no alcanzan -por sí solos- una magnitud que ponga en entredicho la fortaleza y legitimidad histórica del Estado de derecho en Costa Rica. No obstante, como se verá más adelante, aunados a nuevos desafíos forman parte del escenario multirriesgos que esta y anteriores ediciones del Informe urgen enfrentar para evitar que sucesivos deterioros eventualmente terminen por minar esa fortaleza.

Segundo mensaje: El desempeño judicial durante el período 2019-2021 estuvo atípicamente afectado por la pandemia

Durante el año 2020, los indicadores de gestión macro del Poder Judicial tuvieron comportamientos atípicos, por el inicio de la pandemia de covid-19. Hubo una fuerte ralentización tanto de la demanda de los servicios judiciales como de la producción en los despachos jurisdiccionales. Con la excepción del I Circuito de Alajuela, los catorce restantes tuvieron una reducción en el número de casos entrados, en el período 2019-2021 (gráfico 1.2). Cuando se estudia el comportamiento por materia, diez jurisdicciones también tuvieron un comportamiento a la baja, incluyendo las de mayor demanda, como cobros (gráfico 1.3). En algunos indicadores globales, tanto vistos por materia como por circuito, pudo observarse que el impacto de 2020 se diluyó considerablemente en 2021; sin embargo, a la fecha de cierre de esta edición aún no se tiene confirmación acerca de la recuperación plena a los niveles previos a la pandemia.

No obstante, esta disminución en la litigiosidad no fue aprovechada para disminuir el circulante, pues,

Cuadro 1.1

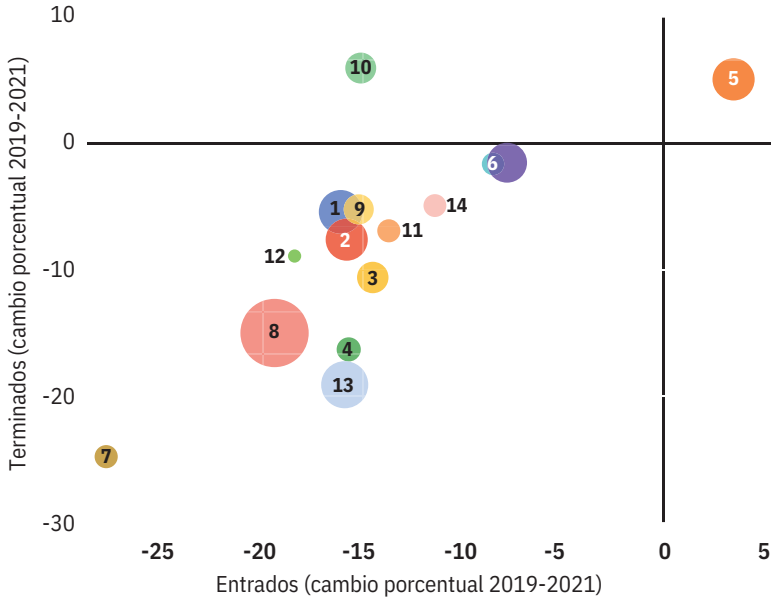
Indicadores de gestión del Poder Judicial, por quinquenios. 1990, 2000-2020

Indicador	1990	2000	2005	2010	2015	2020	Tendencia
Porcentaje del gasto dedicado a pago de personal		85,1	92,4	87,6	88,4	85,1	
Presupuesto per cápita (dólares)	15,7	32,2	45,6	98,8	158	157,4	
Costo real por caso terminado (miles de colones)[a/]		307,2	306,0	468,7	661,6	783,3	
Casos entrados netos por juez de primera y única instancia[b/]	765	844	677	672	529	474	
Casos terminados netos por juez de primera y única instancia[b/]		841	663	595	491	433	
Casos activos por juez de primera y única instancia	709	824	622	704	839	1131	
Casos en trámite por juez de primera y única instancia			467	566	563	737	
Casos activos por cada 1.000 entrados	926	977	920	1.047	1.586	2.384	
Casos en trámite por cada 1.000 entrados			690	842	1.063	1.553	
Número de sentencias por juez de primera y única instancia		958	298	182	164		
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	120	160	181	228	246	246	
Jueces por 100.000 habitantes	10	15	19	25	27	28	
Fiscales por 100.000 habitantes	2	6	8	11	12	11	
Defensores por 100.000 habitantes	3	5	6	8	10	10	
Número de habitantes por juez[b/]	9.965	6.665	5.178	4.085	3.729	3.610	
Litigiosidad[b/]	67	105	114	144	124	115	

a/ En colones reales de 2015.
b/ Datos al 2019.
Fuente: Fernández, 2022, con base en Solana, 2019 y Poder Judicial.

Gráfico 1.2

Variación porcentual de casos entrados y terminados, por circuito, según volumen de trabajo[a/]. 2019-2021



1. Circuito Judicial de Cartago
2. Circuito Judicial de Heredia
3. Circuito Judicial de Puntarenas
4. I Circuito de la Zona Atlántica
5. I Circuito Judicial de Alajuela
6. I Circuito Judicial de Guanacaste
7. I Circuito Judicial de la Zona Sur
8. I Circuito Judicial de San José
9. II Circuito de la Zona Atlántica
10. II Circuito Judicial de Alajuela
11. II Circuito Judicial de Guanacaste
12. II Circuito Judicial de la Zona Sur
13. II Circuito Judicial de San José
14. III Circuito Judicial de Alajuela
15. III Circuito Judicial de San José

a/ El tamaño del círculo corresponde al volumen de trabajo de cada circuito, medido con base en los casos entrados por circuito judicial en 2019.
Fuente: Fernández, 2022, con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

como ya se ha señalado, también ocurrió una reducción de los casos terminados. El resultado global fue un crecimiento fuerte de la mora judicial, medida por el indicador del circulante, es decir, los casos pendientes al final de cada año, que ya se venía arrastrando y se empeoró en los años de la pandemia (capítulo 6). Sobresale la jurisdicción de cobro judicial, que en 2021 reportó un circulante de más de 850.000 casos, con casos activos o en trámite (sin resolución) que ascendían a 585.625 (Poder Judicial, 2022a). Ello representa un crecimiento del 14% en comparación con 2019, durante un período en que el número de asuntos terminados se redujo un 27%.

Los promedios de duración de los casos judiciales, una medida de mucho interés por el constante señalamiento de la población sobre la tardanza judicial, también tuvo un comportamiento atípico en 2020. Ciertamente, en la desagregación por materia y circuito hay más variabilidad, por lo que no puede hablarse de una tendencia clara en uno u otro sentido. Un hallazgo preocupante fue que, en la jurisdicción penal, que junto con la de cobros es la que más demanda de trabajo enfrenta, la duración promedio de un caso en primera instancia aumentó tanto en juzgados como en tribunales penales. La principal razón para este comportamiento reside en que los circuitos que reciben mayor número de asuntos sumaron más días a las duraciones promedio. Por ejemplo, en 2020 en el I Circuito de San José se agregaron 308 días al promedio de 2019. El promedio de duración de primera instancia para laboral aumentó casi cuatro meses en ese mismo periodo (capítulo 6).

En cambio, en el primer año de la pandemia pudo observarse un fuerte dinamismo en los órganos de gobierno (Corte y Consejo Superior), que aumentaron el número de asuntos y acuerdos tomados (capítulo 5) y en las direcciones y órganos de carácter administrativo (Dirección de Tecnologías, Gestión Humana, Planificación, Ejecutiva) que tuvieron que trabajar para la adaptación de la modalidad de trabajo general del conglomerado institucional.

En términos generales, la información disponible para 2019-2021 sugiere una fuerte disrupción en los indicadores globales de casos entrados y terminados. El hallazgo sugeriría que la institución tuvo un comportamiento alineado con lo ocurrido con el resto de la actividad económica y social del país.

Tercer mensaje: Persistieron problemas de información para dar seguimiento a indicadores claves del Poder Judicial

En ediciones anteriores del Informe se ha subrayado que los indicadores macro de gestión tienen poca utilidad para medir la capacidad para dispensar una justicia pronta, cumplida, igual y accesible para todos. Si bien proporcionan una primera aproximación general de los promedios alcanzados, no permiten una valoración detallada de su desempeño ni ofrecen información específica que alimente la adopción de decisiones por parte de las autoridades institucionales que ayuden a mejorar la calidad de la gestión judicial. En la presente edición, además, se cambió la fuente de información principal de estadísticas a partir de 2019 y se utilizó mayoritariamente la plataforma del Observatorio Judicial, lo que permitió datos más actualizados, aunque afectó la comparación de algunas series de datos de mediano y largo plazo.

Pese a los problemas señalados, estas son las estadísticas macro disponibles para el público en general: son las que se publican en línea, en los informes de labores como rendición de cuentas y con las que se gestiona la institución. De ahí la importancia de las investigaciones en profundidad que se realizan en los *Informes Estado de la Justicia*, pues generan nuevos datos y más específicos, que sí permiten dar seguimiento a problemas concretos de la administración de justicia.

Las limitaciones en las fuentes de información judiciales son distintas dependiendo de si esta se origina en registros administrativos recopilados por cada oficina del Poder Judicial, o si son estadísticas relacionadas con el quehacer jurisdiccional, recopiladas directamente por el Subproceso de Estadísticas y el Observatorio Judicial. En el caso de los registros administrativos, la información utilizada para la preparación y el seguimiento de los informes anteriores fue proporcionada en gran parte por la Dirección de Planificación del Poder Judicial (Poder Judicial, 2021b), que realizó el ejercicio de recopilar y revisar las metas incorporadas en el Plan Anual Operativo (PAO) por cada oficina.

La información remitida en este oficio tenía vacíos importantes originados en cada oficina (cuadro 1.2; más detalles en capítulo 6), que obligaron a acotar la sección de seguimiento a solo ciertos temas e indicadores para los cuales sí se obtuvo información suficiente para valorar la evolución en el corto y largo plazo. Por ejemplo, casi todas las oficinas excluyeron indicadores de su reporte sin ninguna justificación. Ello ocurrió así pese a la importante innovación que representó el que todas las oficinas tuviesen sus indicadores señalados en el PAO desde inicios de año. Para la elaboración del próximo *Informe Estado de la Justicia* será necesario ajustar la estrategia para monitorear estos datos clave mediante un trabajo conjunto con los encargados de la gestión de esta información en el Poder Judicial, porque ya fueron eliminados de las metas del PAO para 2022.

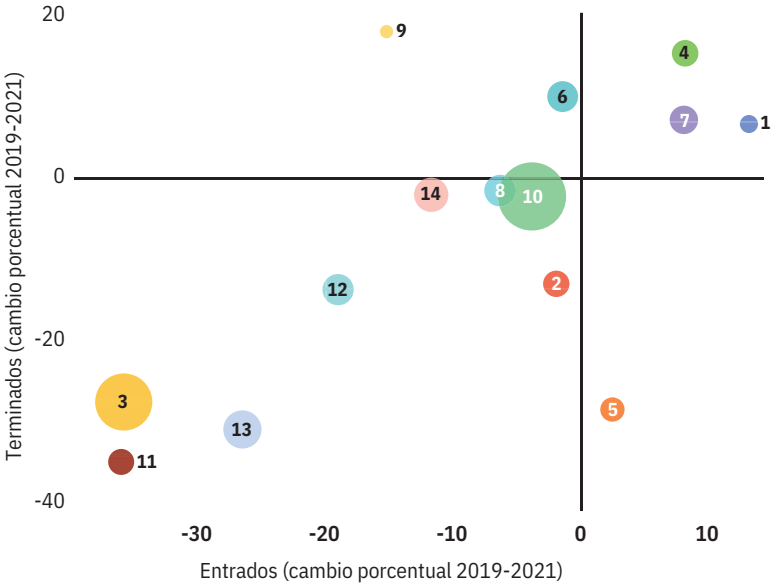
En el caso de las estadísticas que se obtienen directamente del Subproceso de Estadísticas y del Observatorio Judicial, es necesario hacer una precaución importante. Como se mencionó, en la mayoría de los casos la fuente oficial pasó a ser el Observatorio Judicial, una plataforma de consulta directa de datos en tiempo real del Poder Judicial que inició su operación en 2021. El Observatorio solo tiene datos de 2019 en adelante, por lo que las series históricas con desagregaciones que contenían los Anuarios ya no pueden ser actualizadas.

En vista de lo anterior, fue necesario efectuar un procedimiento adicional en relación con los indicadores macro presentados en el cuadro 1.1, así como con otro tipo de información especializada relacionada, por ejemplo, con las características de las partes intervenientes. La información fue remitida al Programa Estado de la Nación por el Subproceso de Estadísticas, quienes recalcularon los indicadores para no perder la comparabilidad. Ese recálculo implica un trabajo intensivo, pues las cifras no pueden ser actualizadas automáticamente desde la nueva plataforma. En este envío solo consignaron hasta el año 2020. En el caso del número de sentencias emitidas por el Poder Judicial, no se registró el número actualizado al 2020.

Una vez más el *Informe Estado de la Justicia* hace hincapié en que la disponibilidad de la información para la toma de decisiones es una debilidad estratégica de la gobernanza del Poder Judicial. La institución carece de datos para conocer el tipo de respuesta que le está dando a la ciudadanía en el tema de justicia pronta,

Gráfico 1.3

Variación porcentual de casos entrados y terminados, por materia, según volumen de trabajo[a/]. 2019-2021



1. Agrario
2. Civil
3. Cobro judicial
4. Constitucional
5. Contencioso administrativo
6. Contravencional
7. Familia
8. Laboral
9. Notarial
10. Penal
11. Penal juvenil
12. Pensiones alimentarias
13. Tránsito
14. Violencia doméstica

a/ El tamaño del círculo corresponde al volumen de trabajo por materia, medido con base en los casos entrados por materia en 2019.
Fuente: Fernández, 2022, con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

Cuadro 1.2

Situación de indicadores de seguimiento, según tema de las metas formuladas en el PAO. 2020

Tema	Número de metas según Informe PAO		Situación de cumplimiento según Estado de la Justicia			
	Formuladas	Cumplidas	Último año disponible	Exclusiones[a/]	Etiquetas[b/]	Sin evidencia[c/]
Gobierno Judicial	13	13	2020	X	X	X
Indicadores territoriales de justicia	3	3	2020	X		
Calidad del recurso humano del Poder Judicial	14	14	2020	X		
Capacitación y formación inicial	4	4	2020	X		
Régimen disciplinario	4	4	2020	X		
Control constitucional	2	2	2020			
Gestión de la Defensa Pública	7	7	2020		X	
Hacinamiento carcelario	1	1	2021	X		
Desempeño del OIJ	2	2	2020	X	X	
Comunicación y cobertura mediática	4	0				
Total	**54**	**50**				

a/ Exclusión de indicadores de la matriz: oficinas que eliminaron o no reportaron del todo ningún dato para algunos indicadores clave de la lista, sin justificación explícita.
b/ Cambio de etiquetas o nomenclatura de los indicadores: en las oficinas se toman decisiones metodológicas a nivel interno con respecto a las estadísticas que registran y pueden decidir cambiar de nomenclatura o sumar varios rubros de estadísticas, incluir nuevos, y otros cambios similares que afectan la comparabilidad del sistema de monitoreo.
c/ Las evidencias consignadas no corresponden con indicador: esta situación se presentó en especial en el tema de "mecanismos de monitoreo de políticas judiciales", para las cuales distintas oficinas responsables de cada política reportaron datos muy distintos.
Fuente: Elaboración propia con base en Poder Judicial, 2021b.

cumplida e igual para todas las personas. Habida cuenta de los avances de las tecnologías y el uso más extendido del expediente electrónico, las herramientas de inteligencia artificial para extraer estadísticas desde los expedientes (jurimetría), a partir de base de datos jurisprudenciales, pueden ser una utilidad a considerar para "cuantificar" de mejor manera la labor que desempeñan las distintas oficinas del diverso conglomerado.

El contexto del *Cuarto Informe Estado de la Justicia*

Esta sección presenta los elementos del contexto económico, social y político costarricense que incidieron de manera especial sobre la gobernanza y gestión del Poder Judicial. En este sentido, ofrece un encuadre a los hallazgos de las investigaciones realizadas para la presente edición y que se reportan en la próxima sección. Esta referencia al entorno es inevitable habida cuenta de que el período bajo análisis (2019-2021) estuvo marcado por eventos extraordinarios como la disrupción en el funcionamiento del conglomerado institucional provocada por la pandemia de covid-19 y la profundización de los efectos de la crisis fiscal que enfrenta el país sobre el presupuesto y la operación del Poder Judicial.

El interés es señalar, de manera sintética, los principales efectos discernibles que el contexto nacional tuvo sobre la gobernanza del Poder Judicial. En esta sección se señalan los siguientes efectos contextuales:

- La convergencia temporal de una crisis fiscal y la pandemia de covid-19 agravó problemas estructurales en la gestión judicial.
- El aumento de casos mediáticos de alto perfil expuso al Poder Judicial a una mayor judicialización de la política y a riesgos de politización de la justicia.
- Una tensa gobernanza y cambios en la composición de la cúpula frenaron la agenda de reformas comprometidas en la gestión judicial.

La convergencia temporal de una crisis fiscal y la pandemia de covid-19 agravó problemas estructurales en la gestión judicial

El período 2019-2021 estuvo marcado por circunstancias excepcionales que afectaron directa e intensamente el funcionamiento de la administración de la justicia. La pandemia de covid-19 fue el principal factor disruptor, pero no el único. La crisis fiscal del Estado costarricense también generó una nueva realidad para la gestión judicial y la convergencia de ambos factores acrecentó los problemas estructurales que el Poder Judicial venía arrastrando, ya reportados en anteriores ediciones del Informe.

La Asamblea Legislativa aprobó, a instancias del Ejecutivo, modificaciones legales para contener los peores escenarios de la crisis fiscal y evitar la declaratoria de quiebra del país, que implicaron importantes restricciones al gasto público y cambios en la operación de la gestión presupuestaria y en el régimen de empleo. Entre estas restricciones cabe destacar las contenidas a partir de 2018 en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la reforma a los regímenes de pensiones, y más recientemente, la Ley de Empleo Público. Las tensiones públicas entre el Judicial y los otros poderes de la República por estos temas provocaron una exposición pública de las personas integrantes de la Corte Plena, sobre todo de su Presidente, que se ha manifestado en contra de los alcances que tienen algunas de estas normas en el Poder Judicial.

Las restricciones fiscales han tenido, además, un impacto directo en la inversión en justicia. El presupuesto judicial sufrió reducciones en términos reales durante los años 2019 a 2021 (gráfico 1.4), mientras crecían las demandas por recursos debido a la necesidad de lograr la virtualización del servicio durante la pandemia y las competencias formales que constantemente se le adicionan a la institución. Sobre esto último, el Tercer Informe había documentado cómo las reformas legales que imponen nuevas funciones al Poder Judicial no cuentan con un financiamiento fresco específico, y se deben implementar con los mismos recursos que ya se destinan a la institución. Este fenómeno se denominó la "promesa democrática" de una ampliación de la capacidad del Poder Judicial para dispensar una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas y ha sido persistente a lo largo del presente siglo.

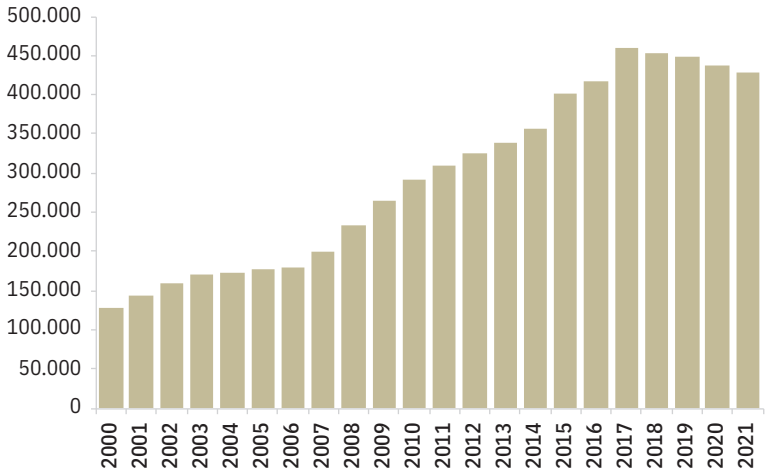
Antes de 2018, el crecimiento sustantivo de la inversión judicial permitía destinar algunos recursos para las nuevas funciones asignadas por la promesa democrática. Sin embargo, la estrategia de "arrojar dinero" al problema se complicó desde el momento en que se estancó el presupuesto del Poder Judicial (2018) y empieza a reducirse en términos reales por cuatro años consecutivos. En efecto, en esos años de restricción presupuestaria fue cuando se tuvo que implementar la jurisdicción especializada en crimen organizado, así como la Ley de Justicia Restaurativa y el Código Procesal Agrario; además, se tuvo que completar la implementación de otras reformas que estaban a medias, como la procesal laboral y la civil. Cabe recordar que, en el escenario actual de la regla fiscal, aun cuando las nuevas funciones tuvieran una fuente de recursos identificada, el crecimiento anual del gasto tiene que ajustarse al tope permitido por esta.

Las partidas de inversión en activos (transferencias de capital y bienes duraderos), fundamentalmente adscritas al programa de Dirección y Administración, han sido las más afectadas durante todo el período. Por su parte, la contención del gasto terminó con el crecimiento del rubro de remuneraciones, que era el más dinámico en el gasto judicial. Así, mientras que, en 2018, último año de expansión presupuestaria, las remuneraciones crecieron de manera considerable en los seis programas, en 2019 se redujeron en uno de ellos, aunque levemente; en 2020, la disminución afectó a cuatro programas y, en 2021, los recortes alcanzaron a todos (gráfico 1.5).

Gráfico 1.4

Evolución del presupuesto real[a/] del Poder Judicial. 2000-2021

(millones de colones de 2015)

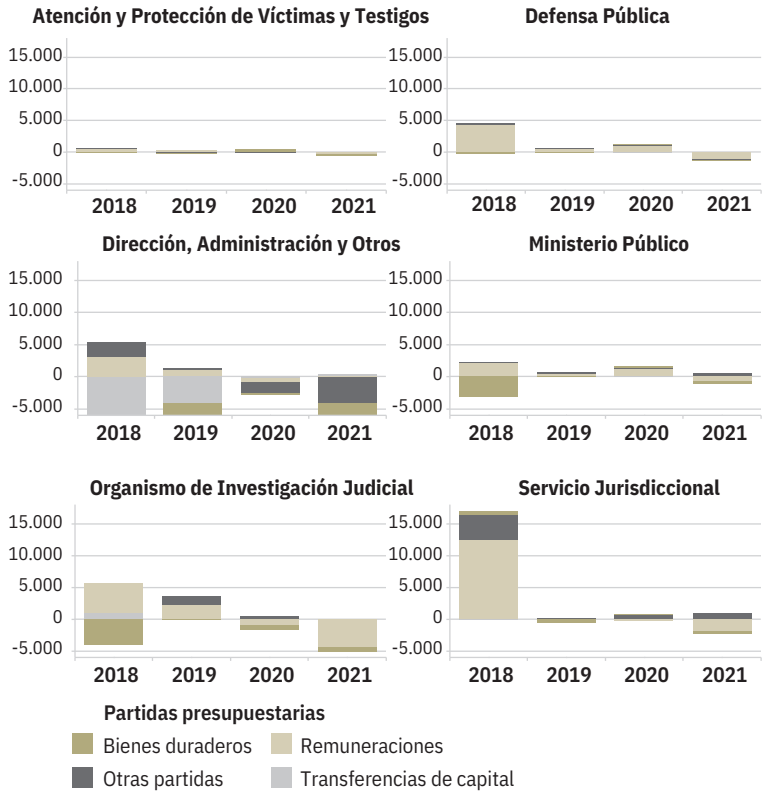


a/ Corresponde al presupuesto asignado incluyendo las modificaciones presupuestarias realizadas durante cada año, deflactado con índice de precios al consumidor (IPC) en colones de 2015.

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

Gráfico 1.5

Cambios interanuales en el presupuesto del Poder Judicial por programa, partida y año. 2017-2021
(millones de colones)



Fuente: Fernández, 2022, con base Departamento de Planificación del Poder Judicial.

Es necesario señalar, sin embargo, que la disminución presupuestaria no ha sido pareja en todas las dependencias del Poder Judicial. Los recursos de algunas estructuras internas del conglomerado siguieron creciendo. Este es el caso de dependencias como el OIJ, la Defensa Pública, la Corte Plena y materias como la contencioso-administrativa, que gozaron de un incremento presupuestario a partir de 2019. Además, el Informe detectó áreas de trabajo del Poder Judicial con superávit presupuestarios históricos. Aunque estas áreas poseen un peso relativamente bajo en relación con el gasto total, en época de escasez es urgente revisarlo para lograr un uso óptimo de los recursos (capítulo 6).

Al desafío de la "promesa democrática", es decir, las funciones legales que se recargan al Judicial sin financiamiento, a partir de marzo de 2020, con el surgimiento de la emergencia pandémica se sumó la necesidad de desarrollar por completo la prestación del servicio de justicia electrónica. En tiempo récord, el Poder Judicial tuvo que diseñar la manera de continuar brindando el servicio de justicia, en medio de una emergencia nacional sanitaria que establecía fuertes restricciones para la movilidad del personal y de las personas usuarias de la administración de la justicia, así como en el uso de su infraestructura[1].

Este escenario exigió la adaptación de la prestación de servicios y del funcionamiento administrativo interno a modalidades virtuales, que implicaban inversiones en tecnología y apoyo técnico especializado para el personal que estaba en teletrabajo y para las personas usuarias. Por ejemplo, el uso de la plataforma en línea de manera exponencial se puede ver reflejado en el indicador de consultas al asistente virtual (*chatbot)*, que se triplicaron en dos años (gráfico 1.9, en la siguiente sección). Este esfuerzo tuvo que implementarse en medio de fuertes restricciones presupuestarias que habían limitado los recursos para estos rubros tecnológicos en años anteriores (capítulo 6).

La Corte asumió la dirección de la respuesta institucional durante la pandemia y emitió cientos de medidas especialmente en el primer año de pandemia y utilizó el presupuesto de emergencia de la institución y de la Comisión Nacional de Emergencias (capítulo 5). El principal logro de esta respuesta fue mantener de manera ininterrumpida el funcionamiento de la institución, en particular, de la prestación de servicios a la población, en contraste con lo ocurrido con otras áreas de actividad del sector público.

No obstante, la respuesta judicial siguió el patrón corte-céntrico de toma de decisiones característico del conglomerado institucional, pues incluso los órganos protagonistas en esta toma de decisión como la Comisión de Emergencias de la institución, y, por supuesto, el Consejo Superior están presididos por magistrados. Ello provocó demoras y contradicciones, dado que las medidas fueron discutidas en sesiones largas y sometidas a constante revisión. Sobre la toma de decisión corte-céntrica en la pandemia, se entrará en detalle en la sección siguiente. Cabe señalar, por el momento, que este protagonismo administrativo le generó a la Corte una fuerte oposición de las organizaciones gremiales del Judicial, en temas como el cierre de las oficinas, la aplicación de medidas sanitarias de distanciamiento o los protocolos de teletrabajo, que deterioraron el clima laboral.

1 La afectación por la pandemia se tradujo en un golpe productivo y social de los más fuertes de la historia, alcanzando la tasa de desempleo más alta de los últimos cuarenta años (se calcula que 237.000 personas perdieron su puesto de trabajo). En ese período, el 47,6% de hogares experimentó algún grado de inseguridad alimentaria, indicador que denota los graves efectos de la contracción en la economía. Costa Rica apenas inició su recuperación a finales de 2021 (PEN, 2021).

El capítulo 5 efectúa un repaso detallado de la respuesta del Poder Judicial a la pandemia, mientras que en el capítulo 6 se realiza un análisis más detallado de las restricciones presupuestarias por las que atraviesa la institución y sus áreas más afectadas. En esta sección, lo que interesa destacar son las extraordinarias circunstancias que enfrentó (y sigue enfrentando) el Poder Judicial por la convergencia de la pandemia y la crisis fiscal del Estado costarricense, que multiplicó las dificultades operativas generadas por la recarga de nuevas funciones al Judicial, producto de la "promesa democrática", la entrada en operación de nuevas formas de servicio virtual sin la dedicación presupuestaria requerida, los cuestionamientos sobre la gestión corte-céntrica de las crisis y la persistencia de áreas de mejora no resueltas en la ejecución presupuestaria.

El aumento de casos mediáticos de alto perfil expuso al Poder Judicial a una mayor judicialización de la política y a riesgos de politización de la justicia

Desde hace más de una década, el entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia alertó acerca del peligro que representaba la judicialización de la política para el funcionamiento del Poder Judicial. En la inauguración del año judicial de 2011 manifestó que el Judicial se veía arrastrado hasta un indeseable protagonismo en el campo político cuando los conflictos de esa naturaleza, y también los sociales, "terminan siendo resueltos por los jueces en distintas instancias, algunas veces penales, pero mayoritariamente constitucionales y contencioso-administrativas" (*La Nación* (ed), 2011). En ediciones anteriores del Informe se ha señalado que el anverso de la judicialización de la política es la politización de la justicia, que ocurre cuando actores sociales y políticos procuran involucrar al Poder Judicial para dirimir, a su favor, conflictos en el sistema político.

El presente Informe señala, en línea con Informes previos, la intensificación de ambos procesos. Un vector de esta evolución son los escándalos de alto perfil político, en los que están involucrados miembros de los Supremos Poderes de la República, o bien, representantes electos por la ciudadanía en otras escalas del gobierno y funcionarios públicos de carrera. Estos escándalos colocan al Poder Judicial en el centro de fuertes tensiones políticas y sociales, pues generan la tentación de procurar influir en las decisiones del sistema de justicia y de asignar intenciones políticas a los actos judiciales, sea apoyándolas o adversándolas, que pueden terminar erosionando la percepción ciudadana sobre la neutralidad del Judicial en la función de impartir justicia.

En 2020 y 2021 se suscitó un enjambre de escándalos de alto perfil político, cuya investigación y persecución ha estado a cargo del Ministerio Público y del OIJ, que son órganos auxiliares del Poder Judicial. En los casos de las denuncias contra los jerarcas de los Supremos Poderes, también involucra directamente la actuación de la Sala de Casación Penal. Estos eventos agregaron tensión a las de por sí ya complejas relaciones entre el Judicial y el sistema político, por temas como el presupuesto y el régimen de empleo público y la aprobación de legislación que afecta el Poder Judicial.

En lo específico, a principios de 2020 estalló el escándalo de la creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD), en el que resultaron implicados el Presidente de la República y sus ministros de Presidencia y Planificación. Por primera vez en la historia reciente del país, el MP allanó la Casa Presidencial y desplegó un operativo en al menos diez entidades públicas, que resultó en una acusación formal al Presidente y los ahora ex ministros por prevaricato, fraude de ley y abuso de autoridad.

Por su parte, en 2021 se hicieron públicos los casos "Cochinilla", "Diamante", "Aztecazo", ligados a un tipo de corrupción organizada que funciona de manera permanente en el interior del andamiaje institucional. Estos megacasos conllevan varios años de esfuerzos de investigación judicial. Aunado a ello, el caso del "Cementazo", que generó una crisis política en el Poder Judicial a finales de 2017 e inicios de 2018, se mantiene en espera de juicio, pero a la fecha no hay ningún funcionario judicial acusado formalmente.

Los avances en materia de detección e investigación judicial en estos casos fueron opacados porque la fiscala general a cargo renunció a su puesto en medio de cuestionamiento por conflictos de interés, sin que hasta el momento de la redacción de este Informe (mayo de 2022, a 10 meses de la renuncia) se haya nombrado a la persona sustituta en la Fiscalía General por parte de la Corte. Su retiro fue seguido de una denuncia ante el Relator de Naciones Unidas para la Independencia Judicial, en la cual argumentaba que había sido objeto de represalias por iniciar las investigaciones de corrupción (Navas, 2021; Villarreal, 2021)[2]. El proceso de nombramiento de la Fiscalía General ha sido comunicado

2 El Relator de Naciones Unidas para la Independencia de los Magistrados y Abogados, señor Diego García-Sayán, también recibió denuncias por hostigamiento y acoso del exfiscal Jorge Chavarría, y de la exfiscala Berenice Smith contra la exfiscal general Navas, y del Presidente de la Corte Fernando Cruz con el descargo (Chacón,2021; May, 2021).

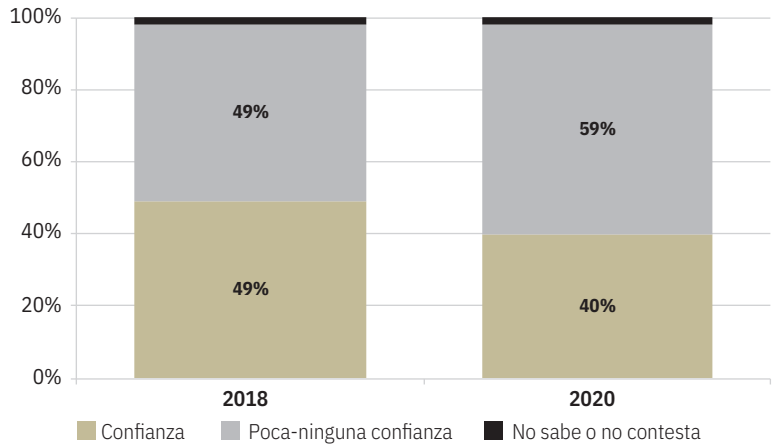
al público como ningún otro previo -incluso se creó un sitio dentro del web del Poder Judicial exclusivo para eso-, ha sido monitoreado con atención por el público y ha generado cuestionamientos importantes de la ciudadanía y la prensa especializada, incluso llamados de organismos internacionales para realizar el nombramiento acorde con los estándares internacionales para las fiscalías independientes (capítulo 3).

En la cobertura mediática sobre estos casos de alto perfil pudo constatarse una negativa valoración ciudadana por lo que se percibe como la lentitud y poca efectividad con que se tramitan casos de corrupción de alto perfil en la Fiscalía y en los tribunales. En este contexto, durante el período bajo análisis en esta edición hay evidencia de nuevas reducciones de la confianza ciudadana en el Judicial. Para esta ocasión no se pudo actualizar los indicadores de seguimiento del capítulo Sanción de la Corrupción del pasado Informe.

La credibilidad en el Poder Judicial ha sido identificada como una de los más importantes para la estabilidad de los sistemas políticos, pues se ha probado la correlación entre el apoyo a la democracia y la confianza en la justicia (Almond y Verba, 1989; Booth y Seligson, 2009; Helmke y Ríos-Figueroa, 2011). Según los datos del Latinobarómetro, las personas que respondieron tener poca o ninguna confianza en la institución pasaron del 49% en 2018 al 59% entre 2018 y 2020 (gráfico 1.6). En contraste, cuatro de cada diez expresaron tener una valoración positiva en este apartado sobre las instituciones judiciales en el país.

Gráfico 1.6

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



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

En el informe "Resultados de Gestión 2020. Una nueva realidad", de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, se puntualiza que el ámbito jurisdiccional agrupa la mayor cantidad de insatisfacciones de las personas usuarias, con un 78% del total de las quejas recibidas por la Contraloría, con causas centradas en tiempos de respuesta e insatisfacción con el servicio (Poder Judicial, 2020c)[3].

El Tercer Informe señaló que el Poder Judicial enfrenta un escenario multirriesgos. Una nueva amenaza identificada en esta actualización son los indicios de un creciente fenómeno denominado *lawfare* o guerra jurídica, que consiste en usar el sistema judicial de un país para inmovilizar o dañar políticamente a los opositores electorales por medio de procesos legales. En ese sentido, uno de los mecanismos de manipulación del sistema penal es la denuncia con escasa prueba de personalidades políticas, pero en casos que tienen una amplia difusión mediática, así se intenta reducir el apoyo ciudadano a las personas acusadas. Es por ello que la respuesta del Poder Judicial (sobre todo de los órganos más expuestos como el Ministerio Público, la Sala Constitucional y la Sala de Casación Penal) a estos casos altamente mediáticos requiere un cuidadoso balance tomando en consideración la división de poderes en el sistema de pesos y contrapesos del Estado, de tal forma que no se produzcan excesos que van en detrimento de la independencia y la legitimidad de la administración de la justicia. En este contexto, están llamados a una proactiva transparencia y altos estándares de integridad y rendición de cuentas.

En resumen, durante el período bajo análisis, un segundo elemento contextual relevante para el Poder Judicial es la intensificación del proceso de judicialización de la política. Esta intensificación genera intentos por parte de actores políticos y sociales para involucrar al Judicial en sus conflictos, procurando hacerle parte de estos, esfuerzos que son característicos de un proceso de politización de la justicia. Además, hay indicios de que esta situación puede estar influyendo en nuevas disminuciones en la confianza ciudadana en el Poder Judicial.

3 Al cierre de este Informe (mayo de 2022), el Poder Judicial puso en conocimiento del Programa Estado de la Nación los resultados de una encuesta de satisfacción de usuarios implementada por la Contraloría de Servicios de la institución. Estos resultados son muy favorables en la evaluación de la calidad de los servicios. El estudio de esta información requiere de análisis especializados sobre la confiabilidad, validez y alcance metodológico de la información que no fueron posible realizar para este Informe. Se incorporarán como fuente de documentación en la próxima edición. Cabe indicar que esta información perceptual debe ser examinada en correspondencia con otras fuentes de opinión disponibles.

Una tensa gobernanza y cambios en la composición de la cúpula frenaron la agenda de reformas comprometidas en la gestión judicial

En el período 2019-2021 no hubo cambios en la estructura de gobernanza del Poder Judicial ni en la dinámica de las relaciones del Judicial con el Poder Legislativo en materia de nombramientos o reelección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En relación con la estructura de gobernanza, la información disponible sugiere un incremento de la incidencia de la Corte Suprema de Justicia en la gestión administrativa de la institución, en parte como respuesta al manejo de las extraordinarias circunstancias por las que atravesó el Poder Judicial durante esos años. Este tema es tratado con más detalle en la próxima sección de este capítulo, así como en los capítulos 2, 5 y 6 de esta edición.

Un segundo elemento importante son los constantes cambios en la integración de la Corte Plena que vienen ocurriendo en los últimos años. En el Tercer Informe se señaló que la Corte Plena (el órgano superior de gobernanza judicial) tenía una integración "novel" debido al fuerte incremento en el peso de nuevos magistrados. Tal característica se agudizó durante el período bajo análisis, pues la Corte Plena continuó con el proceso de una intensa renovación en sus miembros.

La Asamblea Legislativa del período 2018-2020 nombró o reeligió a catorce de los actuales magistrados y magistradas propietarios, más de la mitad de la Corte Plena. A mayo de 2022 se mantienen tres plazas de magistrados vacantes (uno en la Sala Primera, uno en la Sala Penal y uno en la Sala Constitucional), que le corresponderán nombrar a la nueva Asamblea Legislativa 2022-2026. Estas cifras están en consonancia con el promedio anual de cuatro eventos de elección o reelección de magistraturas, que se registran en una base de datos desde 1990.

El procedimiento de nombramiento de las magistraturas continúa siendo un proceso opaco, que no garantiza la idoneidad de las personas seleccionadas a los más altos cargos del conglomerado judicial. Las iniciativas y entes nacionales e internacionales que recomiendan cambios en esta forma de selección no han sido atendidas. En 2017, la Corte Suprema de Justicia conformó un grupo de trabajo de reformas urgentes para proponer mejoras en el mecanismo de selección de los magistrados (Grupo 1). En 2020 se sometió a la aprobación de la Corte las propuestas de dicho grupo y solamente se aprobaron tres sugerencias puntuales relacionadas con la publicidad de los concursos, aumentar la edad mínima para postularse a 45 años y la inclusión del criterio de género. El resto de la propuesta se rechazó después de prolongadas discusiones sobre si era o no adecuada la injerencia de la Corte en la Asamblea Legislativa sobre este particular.

En la capa directiva del Poder Judicial también son de nuevo ingreso la dirección de la Defensa Pública y la Fiscalía General a.i. En las principales gerencias de la institución se mantienen las interinidades: Dirección Jurídica, Dirección de Planificación, Dirección de Gestión Humana, Escuela Judicial. Jefatura de Cumplimiento y la Jefatura de Comunicación y Prensa, entre las más destacadas. Algunas de estas han estado así por varios años.

Tanto la renovación de la Corte Plena como los nuevos ingresos en puestos claves del conglomerado institucional y la interinidad en varias de las jefaturas internas de la gestión administrativa configuran una situación particularmente fluida y de transición en la cúpula del Poder Judicial. No es posible vaticinar la evolución que esta situación provocará. Lo que sí puede ratificarse es que esta transición no ha estado asociada, hasta el momento, con reformas para la descentralización del modelo corte-céntrico de gobernanza judicial. En particular, el Informe evidencia que no ha sido posible avanzar con la desconcentración de tareas administrativas que mantiene la Corte Plena, pues estas incluso han crecido (véase más adelante).

En términos generales, es posible afirmar que durante el período bajo análisis ocurrió una dilución del impulso reformista para modificar el modelo de la gobernanza judicial, un riesgo enunciado en el Tercer Informe. En esa edición se señaló que, debido a la crisis política enfrentada por el Judicial en 2018, la Corte Plena nombró diez comisiones urgentes propositivas. Cuatro años después se logró aprobar modificaciones en varios de estos temas. Dado que muchos de estos acuerdos se relacionan con manuales, protocolos, reglamentos y otros lineamientos normativos, será necesario darle seguimiento a su implementación efectiva en el conglomerado judicial, pues la aprobación en la Corte es solo el primer paso para un cambio organizacional que conlleva mucho más compromiso en materia de recursos.

De las promesas de cambio no cumplidas destacan las relacionadas con el gobierno judicial, en el que no ha habido acuerdo en la Corte. Esta no es la primera vez que se intenta modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial para reducir las funciones políticas y administrativas de la Corte Suprema de Justicia. Desde los años noventa del siglo pasado se han propuesto este tipo de reformas, ninguna con éxito. Otras recomendaciones de las comisiones fueron rechazadas por una mayoría de la Corte, tales como las relacionadas con las propuestas de modificación al nombramiento de magistraturas (cuadro 1.3). Por otra parte, la aprobación en

Cuadro 1.3

Detalle de los resultados[a/] 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[b/]	Productos presentados	Productos aprobados
Grupo 1. Selección de magistrados y magistradas con garantía de independencia e idoneidad técnica y ética	✔	✜
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	
Grupo 2. Régimen disciplinario		
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[c/]	✔	✔
Grupo 3. Protocolos de conducta para el personal judicial		
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	✔	✔
Grupo 4. Inicio y procedimiento para un diálogo permanente con la sociedad civil		
4.1. Estrategia para formalizar el diálogo permanente con la sociedad civil	✔	✔
4.2. Estrategia para formalizar el diálogo permanente con los gremios	✔	✔
Grupo 5. Establecimiento de la carrera fiscal y requerimientos en la presentación del informe anual del (de la) Fiscal (a) General		
5.1. Anteproyecto de ley para la Carrera Fiscal del Ministerio Público[d/]	✔	✔
5.2. Requerimientos del informe anual de la Fiscalía General.	Se unificó en un solo documento	
Grupo 6. Carrera judicial		
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	
Grupo 7. Evaluación del desempeño		
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	
Grupo 8. Plan para concentrar a la Corte Plena en aspectos macro de gobierno y definición de políticas generales		
8.1. Plan de Modelo de Gobierno Corporativo	✔	✖
Grupo 9. Plan de Reforma Integral y Estructural al Proceso Penal y Lucha contra la Corrupción		
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[e/]	✔	✔
9.3. Proyecto de reforma a diferentes tipos penales en materia de corrupción y crimen organizado [f/]	✔	✖
9.4. Análisis y sistematización de la ciberdelincuencia aplicada a los delitos de corrupción	✔	✔
Grupo 10. Reglamento de la Defensa Pública		
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/ Sesión de Corte Plena nº 57-2020, artículo XII, del 5 de octubre del 2020.
d/ Expediente nº 20.978 en la Asamblea Legislativa.
e/ Expediente nº 22.078 en la Asamblea Legislativa.
f/ Acuerdo de Corte para no aprobarlo en el pleno, sino que se trabajó en el grupo de Manifiesto de Supremos Poderes y pasó directamente a la Asamblea Legislativa, sesión N° 31-2021 celebrada el 3 de agosto de 2021.
Fuente: Sibaja, 2022, con información de Poder Judicial, 2022c, 2022d, 2020d y 2017.

la Corte no significa que las propuestas de los grupos de trabajo hubiesen sido aceptadas, pues muchas de ellas sufrieron rectificaciones durante las discusiones en el pleno. Tampoco significa que estén siendo ejecutadas en la práctica, para lo cual sería necesario desplegar una investigación de campo en el futuro, porque no se consigna en la documentación consultada.

La introducción de otras propuestas de reformas normativas o procesales prácticamente se han paralizado, incluso en áreas de gran necesidad como la penal. Ello ha sido así en gran parte debido a que las ya aprobadas, como en las materias agraria, civil y la jurisdicción especializada en el crimen organizado han topado con serias dificultades financieras para su aplicación efectiva (capítulo 6).

Finalmente, un tercer elemento importante que destacar es que durante el período bajo estudio continuaron las tensiones internas entre y dentro de los órganos de gobierno y los gremios judiciales. Las divisiones de la Corte Plena están registradas en votaciones internas de asuntos estratégicos, en las cuales el desenlace es, con frecuencia, de empate o diferencias mínimas de votos a favor de una tesis.

Esta confrontación fue evidente en la toma de decisiones relacionada con la pandemia, cuando la Corte deliberó durante semanas sobre el tema del cierre de la institución y otras medidas sanitarias, enfrentando las solicitudes de los grupos gremiales (capítulo 5). También se reflejó en los procesos de nombramiento de magistraturas o la Fiscalía General, donde los gremios (alejados de sus prácticas habituales) han manifestado posiciones frente a candidaturas. Otro hecho inédito fue la denuncia penal interpuesta a inicios de 2022 ante la Sala Tercera por cuatro organizaciones gremiales en contra de una persona magistrada por el delito de difamación.

Las dinámicas descritas se relacionan, además, con la existencia de los "dominios reservados" asociados a la gobernanza judicial, que fueron identificados en el Tercer Informe. Estos dominios son asuntos en los que las demandas por reformas más democráticas se enfrentan a una resistencia que impide cualquier cambio del estado de las cosas. Tanto en el mecanismo de nombramiento de magistrados en la Asamblea Legislativa, como en la concentración de poder administrativo en la Corte Plena, el presente Informe no registra ninguna mejora. Se trata de dos nudos en los que las resistencias al cambio bloquean reformas en esos ámbitos; en el primero caso, para reforzar el fortalecimiento de la independencia y credibilidad del Poder Judicial; y en el segundo, para lograr una mejora de la gestión administrativa del conglomerado institucional.

Principales hallazgos de las investigaciones en profundidad

La parte medular de este Informe son las investigaciones en profundidad sobre temas no abordados con anterioridad en los estudios sobre política judicial en Costa Rica o, en caso de haber sido tratados, con nuevas fuentes de información. En esta edición, las investigaciones trataron un conjunto de temas de interés como los resultados de la reforma a la materia contencioso-administrativa (capítulo 2), incluyendo un examen del proceso de expropiaciones asociadas a obras de inversión pública, la gestión del recurso humano en el Poder Judicial (capítulo 3), la jurisprudencia de la Sala Constitucional (capítulo 4) y la respuesta institucional a la disrupción provocada por la pandemia de covid-19 (capítulo 5).

Estas investigaciones no procuran producir un detallado "estado de la cuestión" sobre la situación actual y perspectivas para el Poder Judicial visto en su conjunto. La complejidad del conglomerado institucional y el marco de recursos del *Informe Estado de la Justicia* impiden tal cometido. En cambio, los estudios en profundidad ofrecen nuevo conocimiento sobre temas relevantes, específicos de la gestión judicial, al tiempo que ofrecen elementos de juicio para adoptar medidas que mejoren el desempeño institucional en estos ámbitos a partir de fuentes de información previamente no sistematizadas.

Aunque cada capítulo trata un tema desde una perspectiva particular y con fuentes de información propia, es posible encontrar algunas claves que hilvanan los resultados y análisis específicos en mensajes claves o ideas que integran una visión de conjunto sobre los hallazgos encontrados en dos o más capítulos del Informe. Como fue indicado en la introducción del capítulo, articulan constataciones empíricas para formular proposiciones de carácter más general y sintético que ofrecen una lectura más integrada de los estudios realizados. Las proposiciones poseen una estructura sencilla, pero esta economía de lenguaje no va en detrimento de la precisión analítica y la fundamentación en la evidencia empírica disponible. Por tanto, ningún mensaje clave resume necesariamente un capítulo en particular.

Esta sección expone cuatro mensajes clave derivados de las investigaciones en profundidad realizadas para el presente Informe:

- Cuarto mensaje: El Poder Judicial logró mantener la continuidad de sus servicios durante la pandemia, pero la concentración de funciones

administrativas en la Corte Plena acentuó los efectos negativos sobre la gestión judicial.

- Quinto mensaje: Las reformas de ámbitos jurisdiccionales no han logrado resolver problemas estructurales en la gestión de sus servicios, además factores extrajudiciales han limitado eficacia en los cambios.

- Sexto mensaje: La virtualización de los servicios judiciales refuerza la necesidad de conocer el perfil de las personas usuarias e incorporar sus demandas en la mejora de su gestión.

- Séptimo mensaje: La inteligencia artificial y el análisis automatizado de texto pueden ayudar a sistematizar la jurisprudencia, pero su aplicación está en una fase incipiente.

Cuarto mensaje: El Poder Judicial logró mantener la continuidad de sus servicios durante la pandemia, pero la concentración de funciones administrativas en la Corte Plena acentuó los efectos negativos sobre la gestión judicial

El embudo que representan la verticalidad y la concentración de funciones administrativas en la Corte Suprema de Justicia se evidenció en los estudios en profundidad realizados con respecto a la respuesta judicial ante la pandemia de covid-19 y los procesos de nombramientos. Esta respuesta estuvo a cargo de la Corte y el Consejo Superior. En ambos temas se corroboró y expandió la información para determinar las maneras concretas en las que afecta el estilo corte-céntrico sobre el acceso y dispensa de justicia pronta, cumplida e independiente.

Utilizando la metáfora empleada en el Tercer Informe, la Corte actuó en sus variados papeles simultáneos como junta directiva, director ejecutivo y gerente durante la respuesta del Poder Judicial frente al inédito shock pandémico, además de asumir funciones de evaluación del desempeño. La microadministración realizada por esta instancia fue articulada en las más de quinientas decisiones adoptadas en este ámbito. Solo una minoría de medidas fueron tomadas por el Consejo Superior, órgano creado en la década de los años noventa del siglo pasado con el fin de descongestionar el trabajo de la Corte Suprema de Justicia.

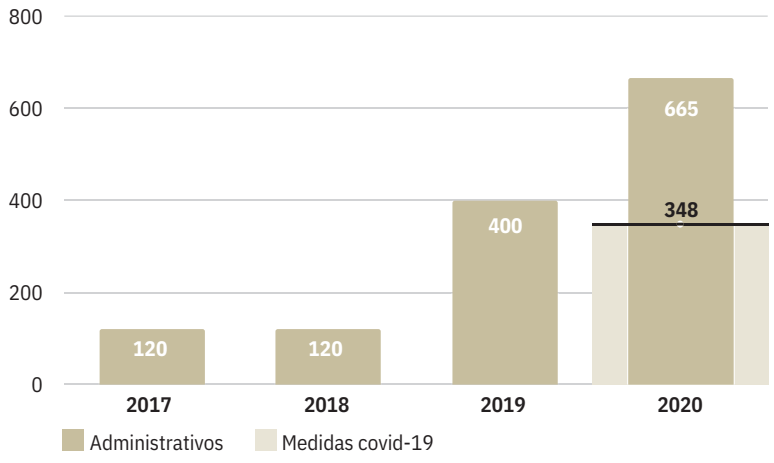
Este enorme trabajo incluyó una dedicación casi exclusiva de la Corte por varios meses en el diseño y aprobación de modalidades extraordinarias de operación durante la emergencia sanitaria, sobre todo durante el primer año de la pandemia. La gran cantidad de medidas obedeció a procesos de adaptación de disposiciones según se iban modificando los decretos ejecutivos emitidos por el Poder Ejecutivo. La Corte debió valorar continuamente las condiciones del entorno nacional. Un ejemplo de ellos son las al menos cuatro actualizaciones diferentes de la circular "Lineamientos institucionales que deben ser aplicados ante el covid-19".

Gracias a la respuesta articulada por la Corte fue posible mantener la continuidad del servicio, no cerrar por completo ninguna jurisdicción y trasladar la mayoría de dinámicas a modalidades virtuales o mixtas. Se evitaron así los peores escenarios de cierres institucionales o indefensión de poblaciones en estos tiempos de crisis (capítulo 5). Entre las medidas destacan las más de 140 relacionadas con la atención de usuarios y virtualización de trámites y de servicios, las cerca de 90 referidas a la gestión del personal y las asociadas con el cierre de oficinas por órdenes sanitarias, pero sin afectar la provisión de servicios.

A esta carga de trabajo que recae en la cúpula judicial debe agregársele la cantidad de acuerdos de asuntos administrativos que tramita la Corte Plena, que creció de los 120 asuntos en el año 2018 a 665 en 2020 (gráfico 1.7). En el supuesto de que las y los magistrados sesionaran todos los lunes del año, este volumen de acuerdos significaría el conocimiento de trece asuntos por sesión. Entre estos se encuentran la revisión de

Gráfico 1.7

Cantidad de asuntos administrativos y total de medidas relacionadas con la covid-19 aprobados por la Corte Plena. 2017-2020



Fuente: Fernández, 2022, con datos de González y Moncada, 2022 y el Poder Judicial, 2021b.

los proyectos de ley que les consultan de la Asamblea Legislativa por significar alguna afectación al Poder Judicial, nombramientos, régimen disciplinario, capacitaciones y permisos varios, revisión de informes de evaluación de desempeño, jubilaciones y traslados, entre otros.

La concentración de poder administrativo de la Corte no podría entenderse por completo sin hacer mención a la cantidad de trabajo adicional de este tipo que realizan las personas magistradas por medio de las comisiones de muy distinta naturaleza que integran. En el *Informe Estado de la Justicia* 2020 se indicó la existencia de 91 comisiones activas. En el período que se actualiza en esta edición, la Corte instruyó realizar un análisis profundo del funcionamiento de las comisiones, debido a la reactivación de un debate en el pleno sobre cómo deberían estar integradas, quiénes tienen derecho a voto y voz, y cuáles son sus resultados.

Producto de este análisis se presentó el informe (Poder Judicial, 2021a), que contabilizó un total de 108 comisiones, sin incluir algunas subcomisiones que en la práctica actúan con la autonomía de una comisión. Tan solo siete son creadas por un decreto o ley, mientras que el resto son generadas mediante acuerdos de la Corte. En estas últimas, la participación de los integrantes de la Corte puede ser tan amplia como un magistrado que integra dieciocho comisiones, sin contabilizar las que atiende como suplente. Afortunadamente, y siguiendo lo señalado por el auditor interno de la institución[4], por ahora pocas cumplen con el requisito reglamentario de sesionar una vez al mes; de lo contrario, a las magistradas y magistrados no les quedaría mucho tiempo para trabajar en sus salas (capítulo 6).

Este abordaje de la respuesta a la pandemia liderada por la Corte, junto con el aumento de asuntos administrativos y comisiones que se atienden, profundizaron dos tendencias negativas ya señaladas en la edición de 2020. En primer lugar, se aumentó la cantidad de tiempo que los magistrados y magistradas dedican a los asuntos administrativos de rutina, vis a vis los asuntos estratégicos de la política judicial y sus responsabilidades como máxima autoridad jurisdiccional en cada sala de casación. Los aumentos en las duraciones de los procesos de casación son una prueba de esa distribución de tiempos de las personas magistradas. En el estudio para la jurisdicción contencioso-administrativa, por ejemplo, se registraron duraciones crecientes y de más de tres años para los recursos de casación de esa materia en la Sala Primera. Solamente la Sala Constitucional registra una reducción de las duraciones.

En segundo lugar, la concentración de funciones administrativas no solo impone limitaciones a la gestión institucional. Para realizar este Informe, se exploró los efectos que tiene sobre un tema fundamental en un Estado democrático de derecho: la independencia interna como principio básico del órgano judicial (capítulo 3).

El estudio pormenorizado sobre los nombramientos que realiza la Corte Plena y el Consejo Superior mostró la centralización del poder en la Corte en cuanto a la selección y reclutamiento de los más altos niveles de la judicatura y de las capas gerenciales, caracterizado por una etapa final de decisión con alta discrecionalidad y falta de fundamentación, que influye de manera directa en la evolución de la carrera de los jueces y juezas.

En términos generales, la totalidad del proceso de reclutamiento y selección se fundamenta en las decisiones de la Corte, directa o indirectamente, por ser el organismo que nombra las jefaturas de la Dirección de Gestión Humana, aprueba los manuales o políticas generales del proceso, nombra los integrantes del Consejo Superior que, a su vez, tiene bajo su cargo el grueso de nombramientos de la judicatura en la categorías de juez 1 a 3; también nombra al Consejo de la Judicatura, el órgano que selecciona los tribunales examinadores y prepara las listas de elegibles para la Corte (figura 1.1). Ambos consejos son presididos por magistrados. El círculo de concentración de poder se cierra en la Corte misma, pues esta instancia alberga la competencia disciplinaria, la evaluación del desempeño y las decisiones de capacitación del personal que nombra.

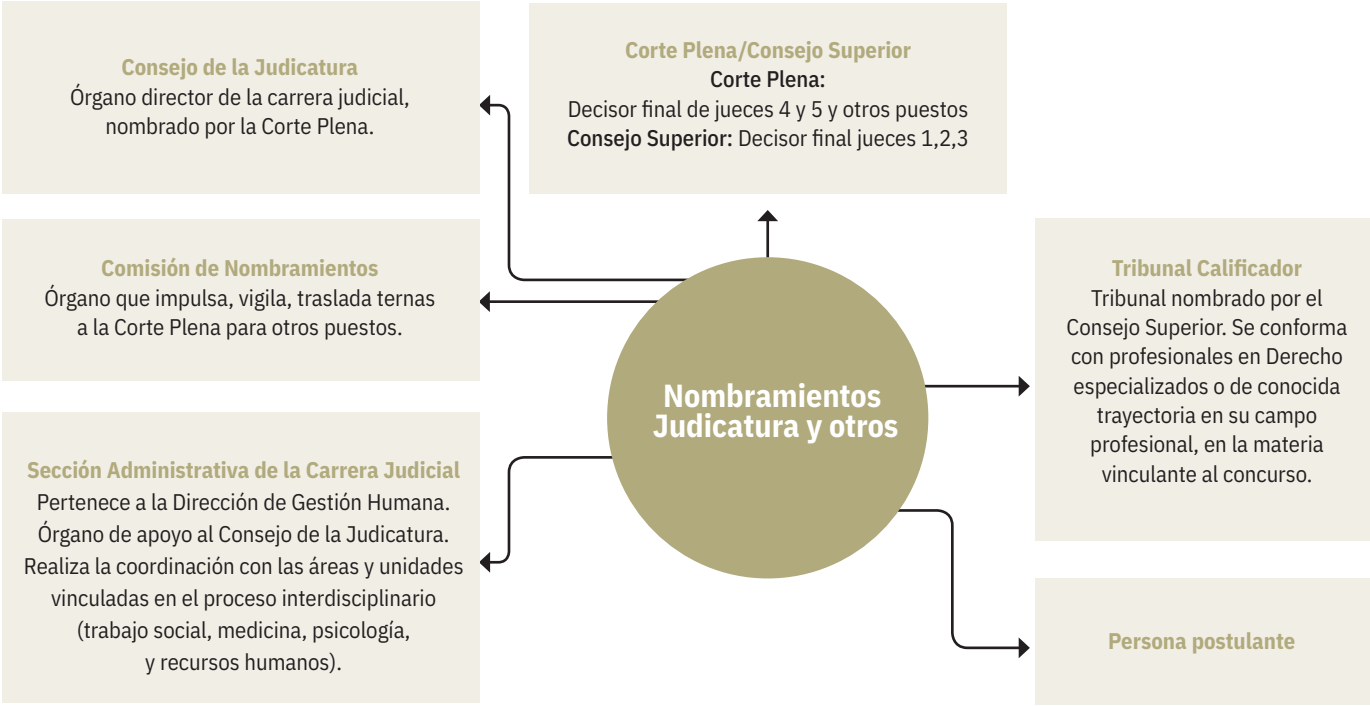
Si bien el proceso de evaluación de las personas postulantes es encargado a órganos técnicos con un importante grado de estandarización y objetividad (aunque algunas reglas de evaluación podrías ser actualizadas), la decisión final es más bien una competencia discrecional de los magistrados y magistradas, y de los integrantes del Consejo Superior. Por los impactos que pueden tener estas decisiones en la independencia interna de la judicatura, en esta área se imponen una serie de reformas urgentes a la manera en cómo se gestiona la carrera judicial.

Una de las reformas más importantes es la inclusión de una serie de criterios "no normados" que finalmente se utilizan para la decisión y no están explicítos

4 El informe de Auditoría Interna del Poder Judicial llamó la atención porque las comisiones no cumplen con el Reglamento de Comisiones aprobado en el año 2000; por ejemplo, reunirse al menos una vez al mes y llevar actas y seguimiento de sus acuerdos (Poder Judicial, 2014). En la actualidad, la Corte se encuentra revisando esta normativa.

Figura 1.1

Proceso de reclutamiento y selección de puestos cuya designación recae en la Corte Plena y el Consejo de Judicatura[a/]



a/ El flujo identifica las vinculaciones de partes involucradas que inician, desarrollan y cierran el ciclo en la Corte.
Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

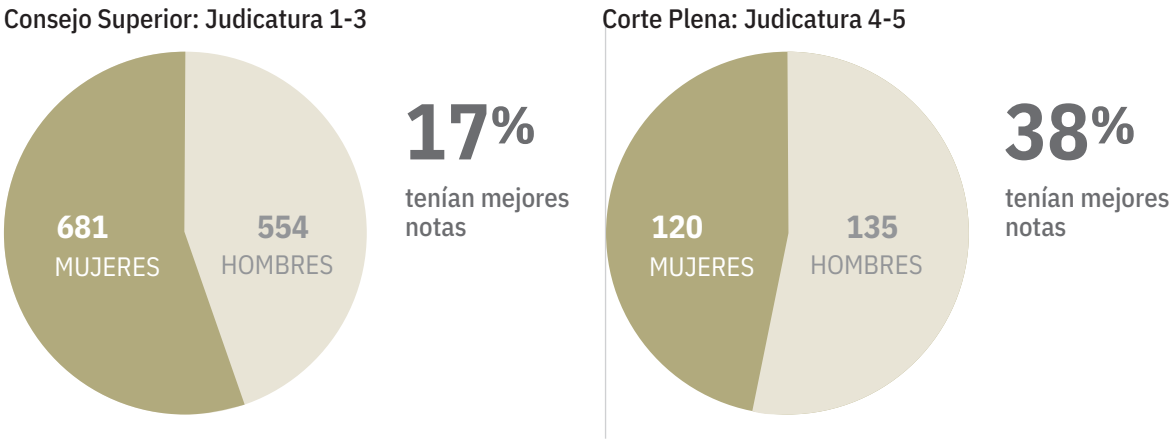
en los procedimientos aprobados. Es evidente que la nota otorgada en el proceso de evaluación de atestados no es la que se está usando como criterio principal de selección, pues solo el 17% de las mejores notas fueron seleccionadas por el Consejo Superior en los puestos de judicatura 1 al 3, y el 38% en la Corte Plena en los puestos de judicatura 4 y 5 (figura 1.2). Además, la evaluación de desempeño del puesto actual de las personas postulantes debe incorporarse como parte crucial de su puntaje de calificación, pues ahora se encuentra desvinculada (capítulo 3).

Debido a la alta rotación que presenta el personal del Poder Judicial, y en especial la judicatura, es de esperar que el volumen de nombramientos siga representando una buena parte de la labor para los órganos de gobierno judicial, en caso de no descentralizar esta decisión. En el período 2016-2021, el Consejo Superior realizó 1.293 designaciones de jueces 1, 2 y 3, cuya duración fue de 51 días en promedio. Por su parte, la Corte Suprema incrementó cerca del 120% esta tarea, pues pasó de 42 nombramientos en 2018 a 92 en el año 2020, con una duración promedio de 96 días. En ambos procesos se identificaron nombramientos que tardaron más de 400 días, con las dificultades que suponen los puestos interinos para la continuidad de la administración de la justicia independiente y de calidad. También en el 28% de los procesos, el órgano seleccionador solicitó más de dos ternas a la Dirección de Gestión Humana, lo cual indica una mayor complejidad para las designaciones y aumento de las duraciones. Por estas razones, no se vislumbra a la Corte Suprema de Justicia como el mecanismo ágil y técnico para dar respuesta a esta compleja y creciente función, sino más bien está llamada a buscar las reformas más estratégicas con el propósito de fortalecer la independencia y calidad de la carrera judicial.

Este panorama de concentración de poder confirma los riesgos de que un grupo colegiado de profesionales en abogacía, no especialistas en administración pública, con escasos contrapesos internos, tome

Figura 1.2

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



a/ Análisis realizado a partir de la base de datos generada por el PEN y el registro de nota según los parámetros de la base.
Fuente: Villarreal, 2022 con base en Cubero, 2022 y datos del Poder Judicial.

decisiones en asuntos como la respuesta a una crisis sanitaria o la disciplina y nombramientos del personal que imparte justicia que afectan a un conglomerado institucional tan diverso y complejo como el Judicial y, más en general, a la ciudadanía. En la práctica, la conducción del Poder Judicial depende de la capacidad de toma de decisiones de una mayoría (doce magistrados) del pleno de la Corte, que puede decidir sobre cualquier asunto y con las reglas que se autoimponga y sin mecanismos de evaluación del impacto de sus decisiones.

Quinto mensaje: Las reformas de ámbitos jurisdiccionales no han logrado resolver problemas estructurales en la gestión de sus servicios, además factores extrajudiciales han limitado eficacia en los cambios

En los *Informes Estado de la Justicia* se valora el desempeño del Poder Judicial desde una aproximación macro, dando seguimiento a los indicadores generales de todo el conglomerado; y desde una aproximación micro por medio de estudios en profundidad de áreas específicas. Ambas perspectivas arrojan como hallazgo la existencia de entronizados problemas de gestión que no permiten mejoras sustantivas ni sostenidas en el tiempo en asuntos como las duraciones, la mora, la productividad y los costos. No ocurre ni en las estadísticas macro del conglomerado, ni en las jurisdicciones analizadas en este Informe: penal, laboral y contencioso -administrativo, a las que se les ha dado seguimiento desde Informes anteriores por tratarse de materias que tuvieron una reforma procesal.

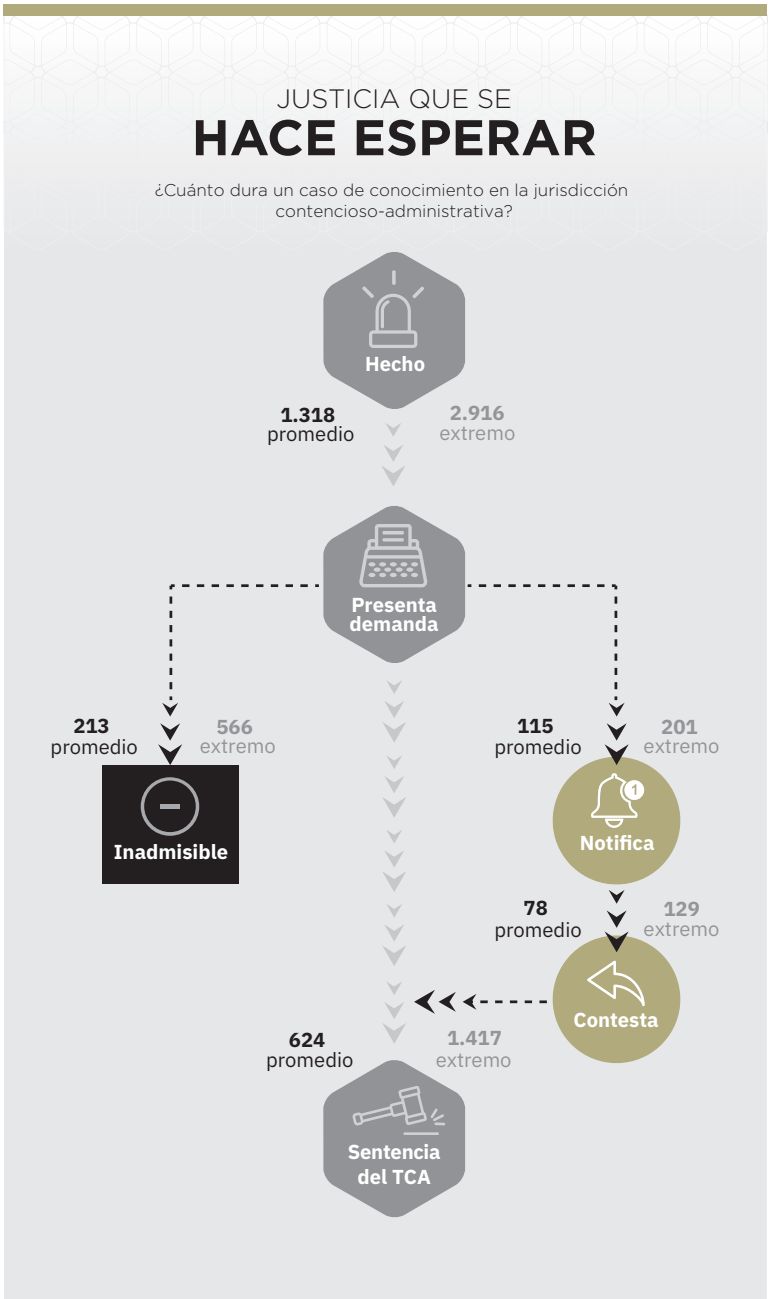
Con el análisis detallado en algunas áreas de esta edición se puede constatar que además de las limitaciones propias de la institución para implementar las reformas, estas estuvieron acompañadas de dificultades provenientes del contexto externo a dichas jurisdicciones, que no fueron previstas y ciertamente produjeron condiciones adversas a lo planeado. A nivel interno, la gestión administrativa corte-céntrica, la disminución de recursos de los últimos años y las tensiones y rotación del personal, que se han planteado ya en esta sinopsis, constituyen algunos de los factores explicativos de estos resultados de desempeño.

En el contexto externo, las jurisdicciones están sujetas a cambios de la demanda exterior que no controlan y que requieren flexibilidad para adaptarse, pero ese detalle no se fomenta en la estructura vertical del conglomerado. Por ejemplo, para la jurisdicción contencioso-administrativa se ha planteado una reestructuración desde el año 2015 y no ha sido posible aplicarla. En el caso del proceso de expropiaciones, cuando se pudo realizar el fortalecimiento del juzgado para que más plazas de jueces agilizaran estos casos, fue cuando ya se había alcanzado el pico más alto de expropiaciones de la administración.

En cuanto a las miradas en profundidad sobre el desempeño por áreas específicas, el presente Informe profundiza en la materia contencioso-administrativa, con énfasis en los procesos de expropiación, en seguimiento a la recomendación del Consejo Asesor (capítulo 2 y aporte especial).

Figura 1.3

Duraciones promedio de las etapas de un caso de conocimiento en la jurisdicción contencioso-administrativa



Fuente: Alfaro, 2022, con base en García y Bogantes, 2022.

Las reformas procesales han sido una de las formas de provocar cambios en estas tendencias. En el caso de la jurisdicción contenciosa-administrativa, el principal hallazgo es que, tras doce años de promulgado el Código Procesal Contencioso-Administrativo (CPCA), se registran riesgos de tutela efectiva de derecho debido al limitado acceso de la población provocado tanto por la concentración de la provisión de servicios en la ciudad capital como por sus costos (capítulo 4). De un total de cien expedientes de asuntos de conocimiento muestreados, 94 tenían a San José como ubicación territorial del conflicto.

Un segundo riesgo de tutela se relaciona con la capacidad de dispensar una justicia cumplida debido a las duraciones de las resoluciones y el bajo porcentaje de medidas cautelares que aceptan. En dos instancias de dicha jurisdicción, el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) y la casación, se muestran los mayores plazos y respuestas negativas a las personas demandantes (figura 1.3). Por el contrario, el juzgado (en el tema de expropiaciones) y el Tribunal de Apelaciones presentan indicadores más favorables de respuesta.

Los resultados observados después de la aplicación de la reforma apuntan que una serie de circunstancias que no fueron previstas por esta ley, particularmente los mandatos de la Sala Constitucional sobre los amparos de legalidad, o la ejecución de sentencia, o los de la Sala Primera sobre asuntos de apelación y casación, están impactando el desempeño de la jurisdicción en términos de celeridad. En general, estos desafíos son susceptibles de mejoras en la gestión, por lo que se plantea la necesidad de aplicar el rediseño de procesos internos, que bien puede ser una actualización al ya planteado y fallido desde 2015 (Poder Judicial, 2016), y, en menor medida, la aprobación de reformas legales. En cualquier extremo, el papel de la Corte es fundamental, pero como se ha visto está saturada por la microadministración, que provoca la relegación de estas valoraciones más estructurales.

El aprendizaje con la reforma contencioso-administrativa radica en que el cambio legal es solo una parte de la respuesta a los problemas de desempeño. Otros factores, igual de relevantes, son las capacidades humanas y materiales de las oficinas y su administración en el día a día, la intervención de otras instituciones fuera del ámbito judicial, pero que son actoras del proceso legal, que pueden dificultar o apalancar la aplicación práctica de las reformas aprobadas. Esta conclusión es importante habida cuenta del ímpetu reformista que caracteriza al Poder Judicial, que no ha cesado en estos años recientes. En efecto, en el último sexenio entraron en vigencia la reforma agraria, la civil, la jurisdicción de crimen organizado, y otras más están contempladas

en la agenda legislativa, pues se apuesta por una mayor especialización de la justicia en asuntos ambientales o de corrupción, por citar un par que han sido mencionadas para futuras reformas.

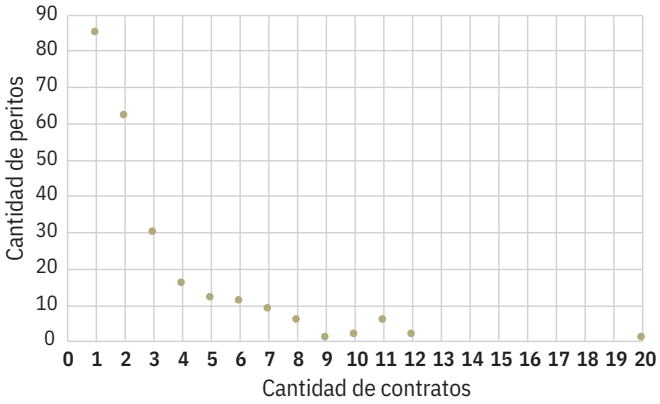
El hallazgo arriba indicado se sustenta también en las conclusiones de un estudio sobre el procedimiento especial de expropiaciones, después de varias reformas sustantivas a la ley respectiva y de un aumento de capacidades institucionales del Poder Judicial mediante el aumento de plazas dedicadas al tema. Se observó que muchos factores que inciden en la tramitación de las expropiaciones están fuera del proceso judicial, de manera que la responsabilidad radica en la administración pública o en las partes demandantes, y no es susceptible de ser agilizada desde el Juzgado Contencioso Administrativo (aporte especial al capítulo 2).

Una debilidad en este proceso que sí corresponde al Poder Judicial tiene que ver con la gestión de la lista de peritos y las condiciones de contratación, en las cuales se encontraron concentraciones muy altas en un grupo reducido de peritos (gráfico 1.8) y fallas en sus reportes que no generan consecuencias prácticas en cuanto a su contratación posterior. Este factor administrativo, de resorte de la Dirección Ejecutiva, sí podría tener una incidencia en el proceso, y es necesario prestarle mayor atención desde los órganos de gobierno judicial.

Por último, cabe mencionar que el seguimiento de esta edición sobre estos indicadores macro estará basado en un conjunto acotado de temas e indicadores para los cuales sí se obtuvo información suficiente para valorar la evolución. De nuevo se hace aquí hincapié en que esto es una debilidad estratégica para la gobernanza del Poder Judicial, dado que no es fácil conocer el tipo de respuesta que le está entregando a la ciudadanía.

Gráfico 1.8

Peritos judiciales que participan en procesos de avalúos en materia de expropiaciones, según cantidad de veces que formaron parte de un proceso. Agosto, 2019 a Mayo, 2021



Fuente: Román, 2022, con datos de la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial.

Sexto mensaje: La virtualización de los servicios judiciales refuerza la necesidad de conocer el perfil de las personas usuarias e incorporar sus demandas en la mejora de su gestión

La administración de justicia cercana y oportuna a las necesidades de las personas usuarias es una aspiración que requiere atender las críticas y sugerencias cambiantes de la ciudadanía, en consonancia con un enfoque de garantizar el derecho humano de acceso a la justicia, y no cualquier tipo de trámite administrativo. Las investigaciones realizadas para este Informe ponen de relieve cómo la perspectiva de la persona usuaria, la fiscalización, colaboración o cualquier tipo de intervención de la ciudadanía enfrentan múltiples dificultades en el conglomerado judicial.

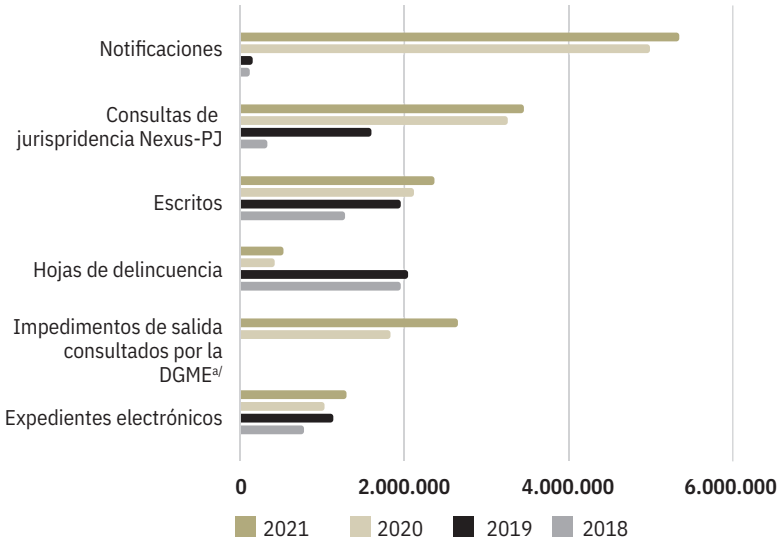
El primer inconveniente para lograr este acercamiento con la ciudadanía proviene del escaso conocimiento que tiene la institución judicial sobre quiénes son las personas usuarias, cómo acceden a los tribunales, con qué capacidades, con qué recursos, cuáles son los motivos que originan sus gestiones, qué respuesta se les da. Esas preguntas básicas de la filosofía empresarial de "conozca al cliente" están ausentes en el Poder Judicial. Aunque se muestra una pestaña provisional, el sitio web del Observatorio Judicial aún no tiene habilitado el módulo de personas intervinientes, por lo que la información a la que se tuvo acceso proviene directamente de las extracciones al sistema de gestión realizado por el Subproceso de Estadísticas. Para dos materias muy importantes como lo son penal y laboral, los vacíos de información en los expedientes ascienden al 80% en algunas de las características socioeconómicas de las personas tales como dirección, escolaridad y situación laboral. Incluso para características muy básicas, como por ejemplo la categoría país de origen, en materia penal el dato desconocido es del 82% y en la materia laboral, el 35%; incluso el dato de edad es desconocido para un 15% de los casos penales y un 28% en juicios laborales. La única característica que se completa de manera sistemática es el sexo de los intervinientes.

Sin embargo, conocer a la persona usuaria es solo el primer paso. Si se persigue atender sus necesidades de manera particular, se requeriría que la información estadística permitiera cruzar las características de ciertas clases de usuarios con el tipo de trámite y de respuesta que se le brinda. De esta manera, la institución podría

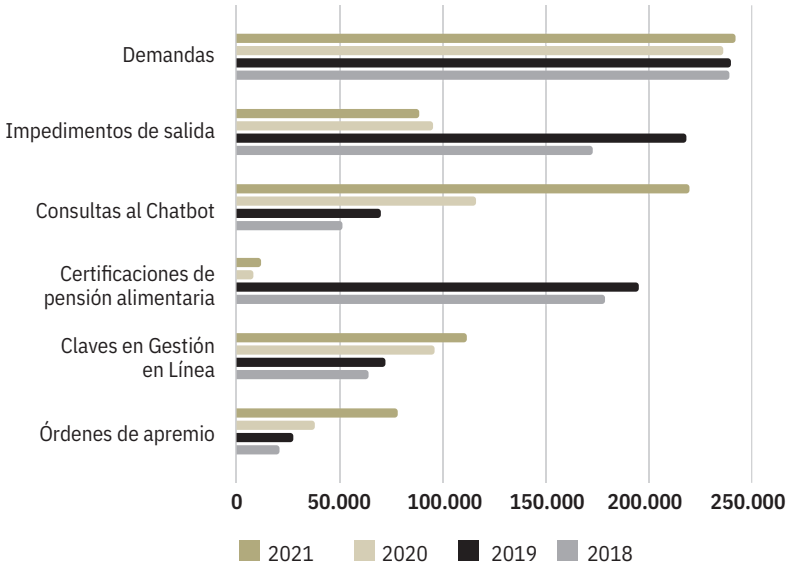
Gráfico 1.9

Evolución en la cantidad de servicios en línea, según las plataformas tecnológicas, por año y volumen de interacciones. 2018-2021

a. Herramientas de uso masivo



b. Herramientas de uso específico



a/ Dirección General de Migración y Extranjería.
Fuente: Fernández, 2022, con base en Villarreal y Calderón, 2022 y datos del Poder Judicial, 2022b.

saber si hay tratos desiguales por tipo de población, por oficinas, por sexo, o cualquier indicio de servicio diferenciado solo por la condición de la persona. Así, por ejemplo, con los datos públicos disponibles un informe como el presente sería capaz de decir que una indígena del II Circuito de la Zona Atlántica esperó en promedio cuatro meses para que se resolviera de manera definitiva un juicio de pensión alimenticia y ese el mismo tiempo promedio para las mujeres no indígenas (mestizas).

Frente a una cada vez mayor digitalización de los servicios de justicia, conocer la población usuaria resulta fundamental para mitigar los efectos que la brecha digital puedan generar en el acceso a la justicia y que los servicios digitales funcionen en toda su amplitud en todo el territorio. Un incremento importante de las consultas del asistente en línea (*chatbot)* puede servir de indicador de la demanda de capacitación y los problemas que se encuentran los usuarios en línea (gráfico 1.9). Pero, por otro lado, el impresionante aumento de notificaciones en línea o de escritos presentados electrónicamente permite reconocer que estos son de gran utilidad y no solo deben permanecer, sino lograr que es necesario que la cobertura e impacto se extienda.

Al hacer el análisis de las 572 medidas tomadas por la Corte Plena y el Consejo Superior con motivo de la pandemia de covid-19 se encontró que un 57% de decisiones fueron de *back-office,* es decir, de organización interna, dirigida al personal judicial, como por ejemplo todas las regulaciones del teletrabajo. El 43% restante se trataba de *front-office*, relacionadas con el servicio hacia la ciudadanía, como las medidas sanitarias para ingresar a una oficina judicial o el protocolo de audiencias virtuales. Un 19% de las disposiciones especificó una población meta, a quién iba dirigida, mayoritariamente se hizo mención a los privados de libertad, niñez y adolescencia y mujeres. En plena crisis sanitaria, la virtualización en tiempo récord de los servicios judiciales hizo que se dejara de lado una preparación, capacitación y consulta con las personas usuarias de cómo la incorporación de la tecnología se traduciría en una mejora del servicio, pensando en primer lugar en la gente más necesitada de la justicia. En un momento menos convulso, es necesario volver a la etapa de diseño con base en las necesidades de los usuarios (ver recomendaciones del capítulo 5).

Para este Informe se realizó un ejercicio de experiencia de usuario de los sistemas de gestión en línea y las audiencias virtuales. Esta herramienta es utilizada en el diseño de interfaces y experiencia de usuario para tomar en cuenta las necesidades y opiniones de las personas que interactúan, desde la concepción o el rediseño de productos o servicios, en el ámbito digital.

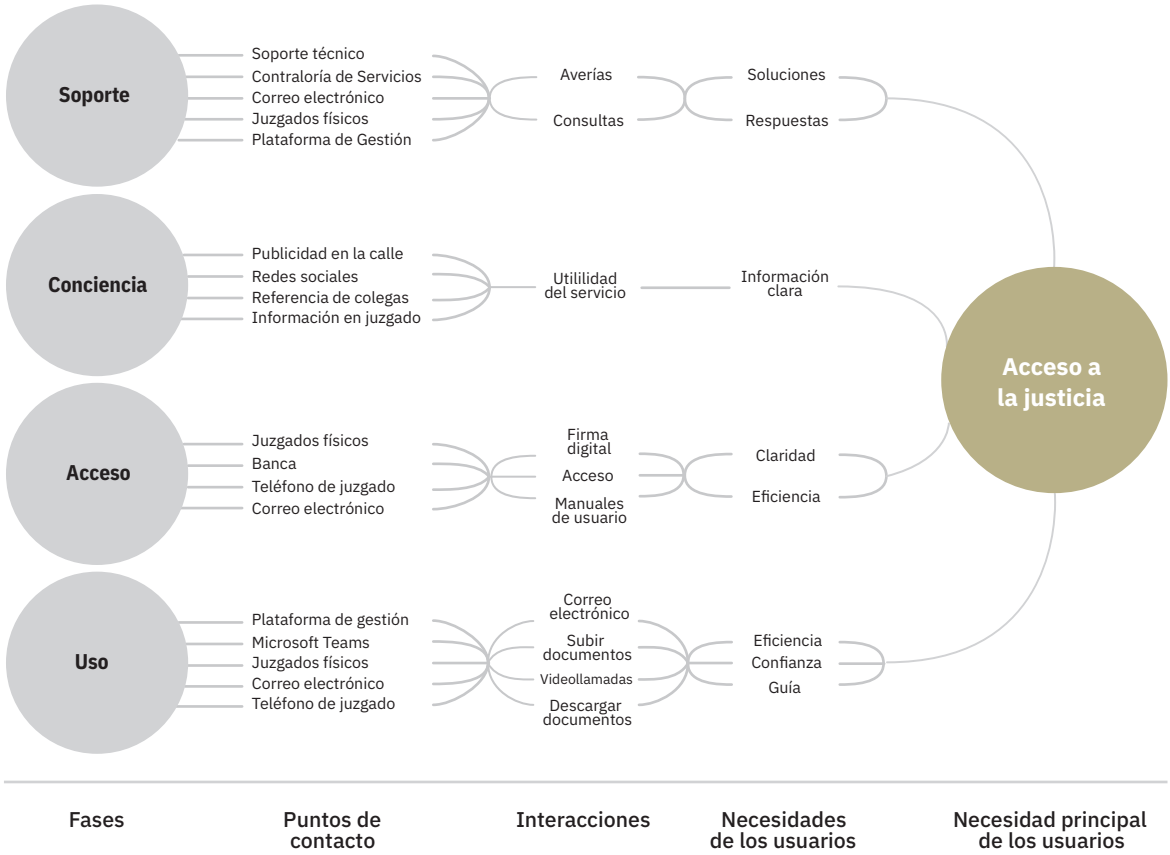
La consulta se realizó en dos tipos de usuarios arquetipo (profesionales y particulares) y su valoración de las cuatro fases en las que se puede dividir la experiencia al usar la plataforma de gestión en línea (*journey maps*) (figura 1.4). En general, debe indicarse que las personas se manifiestan muy a favor de la digitalización de los procesos, por el ahorro que les genera en traslados, papel y tiempo. Sin embargo, se identificaron en los mapeos de los dos usuarios arquetipos algunos "puntos de dolor" que se presentan en una ruta similar: la experiencia inicia en un tono optimista de curiosidad y expectativa; en la teoría, la plataforma debería facilitar sus trámites. La mayoría conoce del sistema por sus colegas o en el mismo despacho judicial. Conforme se dan más interacciones con el sistema, los usuarios se sienten más frustrados e impotentes. En muchos casos, no es que los expedientes no estén siendo procesados, sino más bien que el sistema no refleja su avance, no tiene mensajes de confirmación y tampoco permite a los usuarios tener una visualización de las etapas restantes para que finalice su proceso.

Un sitio web como Gestión en Línea cuenta con un potencial enorme para agilizar trámites legales de manera digital, pero sin la segmentación de público adecuada, esta plataforma genera confusión entre el público no especializado y termina siendo subutilizada, con un enorme costo para el Poder Judicial y en detrimento del potencial que tiene para aumentar el acceso a la justicia. Adicionalmente, una arquitectura de información que no prioriza los servicios relevantes para los usuarios profesionales y la falta de retroalimentación al interactuar con ciertos servicios, generan altos niveles de frustración y desconfianza para la información presentada en la plataforma (capítulo 5).

Medir los niveles de satisfacción con el servicio requiere un ejercicio constante. Además de mantener un canal siempre abierto para críticas, quejas y sugerencias como la Contraloría de Servicios, deben proponerse encuestas, grupos focales y un monitoreo proactivo constante del nivel de satisfacción en las diferentes oficinas y sedes del Poder Judicial. Esto es aún más factible para las personas que acceden a servicios digitalizados, en los

Figura 1.4

Mapeo del ecosistema que engloba la Gestión en Línea del Poder Judicial. 2022



Fuente: Alfaro, 2022, con datos de Albán, 2022.

cuales se puede agregar una encuesta de satisfacción para todos sus trámites.

En el capítulo dedicado al análisis de las sentencias de la Sala Constitucional se hace uso de herramientas de la ciencia de datos que pueden servir para que la ciudadanía no solo conozca cómo resuelve el tribunal constitucional, sino que también disponga de más elementos para plantear sus demandas con éxito (capítulo 4). Se trata de instrumentos que la institución podría poner al servicio de las personas con base en las plataformas que ya cuenta.

En años recientes, la Contraloría de Servicios del Poder Judicial ha realizado sondeos en la dirección correcta de capturar la valoración y las sugerencias de los usuarios. Sin embargo, no están claros los mecanismos de incidencia disponibles para lograr que esos informes sean considerados por los órganos de gobierno judicial[5].

La institución cuenta con normativa y lineamientos que fundamentarían una gestión centrada en el usuario tales como el Estatuto del Servicio Judicial y derechos de las personas usuarias del sistema judicial, la política de acceso a la justicia, la política de participación ciudadana y la más reciente de justicia abierta. No obstante, la implementación de esos lineamientos es dispar y la falta de mecanismos de evaluación de impacto de las políticas o reformas aprobadas también son un factor que dificulta incorporar la realimentación de las personas usuarias en la toma de decisiones. Algunas de las preguntas que quedan pendientes de respuesta al usuario son las siguientes: ¿han sido estas políticas y modificaciones en beneficio de la población?, ¿han generado mayor acceso a los servicios judiciales?, ¿han removido los obstáculos anteriores para los que fueron impulsadas originalmente?

El capítulo 2, que analiza la reforma del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA), con base en un muestreo de expedientes y estadísticas oficiales de esta materia, evidencia que los cambios implementados no han significado un mayor acceso de las personas a esta materia. Este es un asunto fundamental, pues tutela los derechos ciudadanos frente a la institucionalidad pública en conflictos no solo contractuales, sino también ambientales, laborales y municipales, entre otros.

Los casos nuevos ingresados ascienden a 7.000 anuales, de los cuales el 60% están relacionados con amparos de legalidad, es decir, procesos expeditos en los que ante una petición, se solicita la respuesta de alguna institución. Las duraciones de los procesos se han incrementado constantemente, de manera que en algunos casos sobrepasa los 1.417 días (10% de casos con mayor duración). La concentración de la jurisdicción en una única oficina en San José y los altos costos de utilizar esta vía representan dos obstáculos importantes para la ciudadanía. Hay un patrón de usuario muy generalizado que refiere a un hombre de San José, aunque no se puede llegar a conclusiones definitivas porque tampoco se tiene acceso a información detallada de las personas intervinientes. Este mapeo de riesgos de tutela efectiva de derechos fue posible gracias al muestreo expediente por expediente, de lo contrario la estadística oficial no permite revelar estas debilidades. Algo similar sucede en otras reformas procesales cuyo impacto no ha sido evaluado, y en la ejecución de políticas judiciales aprobadas.

El *Informe Estado de la Justicia 2020* había explorado también el cumplimiento de promesas de las reformas penales y laboral. Se encontró que las reformas procesales se diseñaban en un proceso corte-céntrico, con poca participación de los usuarios, especialistas y menos de la ciudadanía en general. Durante la pandemia, los indicadores macro de ambas jurisdicciones empeoraron (capítulo 5).

Séptimo mensaje: La inteligencia artificial y el análisis automatizado de texto pueden ayudar a sistematizar la jurisprudencia, pero su aplicación está en una fase incipiente

En el capítulo 4 de este Informe se realiza un estudio de la jurisprudencia de este tribunal a partir del uso de herramientas de inteligencia artificial y análisis automatizado de textos. La base de la investigación son 433.053 sentencias emitidas por el tribunal constitucional desde su creación en 1989. El estudio examina el tipo de medidas que ordena la Sala Constitucional a la administración pública por medio de su jurisprudencia, en particular en las sentencias en las que sus instrucciones implican una especie de coadministración por el detalle y los plazos de cumplimiento que indican.

El principal aporte de esta investigación es la operacionalización del concepto de "sentencia referente".

5 Por ejemplo, la Contraloría hizo un sondeo a personas con discapacidad acerca de la prestación de los servicios del Poder Judicial (2020a), y publicó el informe "Percepción de los servicios del Poder Judicial bajo las medidas aplicadas debido a la crisis sanitaria covid-19" (2022), en el que se indica que la valoración de las personas usuarias fue de un 83% muy satisfechas o satisfechas con el servicio presencial y un 81% con los canales no presenciales. Se trata de niveles similares a los que mostró en otro sondeo de 2019 de esta dependencia, con un 84% de personas que manifestaron que los servicios superaron o cumplieron con sus expectativas. Estos datos contrastan con las conclusiones de los mismos reportes, donde se indica que de "manera repetitiva las personas encuestadas señalan problemas como la atención lenta, el atraso en los procesos y el trato inadecuado del personal judicial" (Poder Judicial, 2019 y Salas, 2022).

Este concepto refiere a aquellos casos que cumplen dos criterios de manera simultánea: por una parte, la Sala Constitucional tiene una intervención directa y sostenida sobre la administración pública por medio de órdenes específicas con plazos definidos; por otro lado, se trata de resoluciones influyentes sobre la jurisprudencia posterior, pues son ampliamente citadas por la misma Sala en muchos fallos posteriores[6].

Apenas 10.849 sentencias de las 433.053 resoluciones de la Sala (2,4%) cumplen con el primer criterio de tener una orden específica con un plazo definido (gráfico 1.10). No obstante, muchas de estas sentencias son poco citadas por la jurisprudencia posterior de la Sala. En efecto, las sentencias referentes que, además, tienen la característica de ser ampliamente citadas por la propia Sala Constitucional son, sin embargo, una proporción muy pequeña de casos. En total, apenas 95 sentencias (0,002% del total de casos y 0,007% de las declaradas con lugar por la Sala) son citadas más de diez veces, y algunas más de 200 veces.

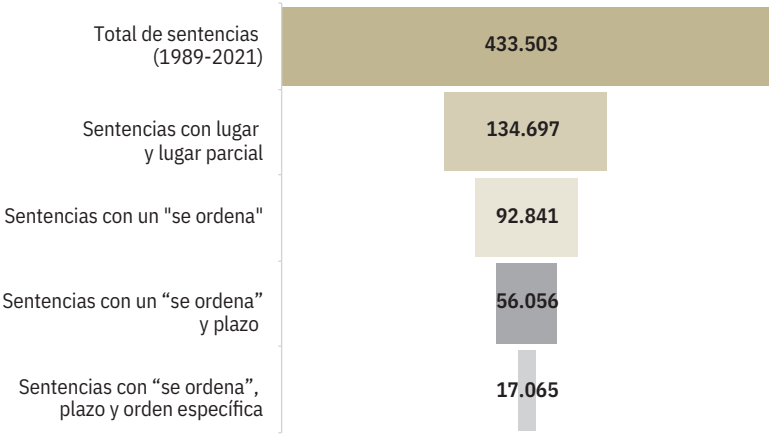
Mediante una técnica de análisis de redes se observaron "familias" de resoluciones que comparten una sentencia referente y las relaciones entre estas "familias" (gráfico 1.11). Es necesario indicar que en algunos casos la cita a una sentencia no implica que se siga su línea de argumentación, sino más bien al contrario, se cita para refutarla, o reinterpretarla, aunque en los expedientes revisados esta situación fue muy escasa.

Una alta proporción de las sentencias referentes están concentradas en pocos temas. Recuérdese que la clasificación temática automatizada se realizó en un ejercicio publicado en el *Tercer Informe Estado de la Justicia* (capítulo 7, PEN, 2020). El 57,1% de sentencias referentes se agruparon en cinco temas, a saber: ambiente, trabajo, petición, pronta resolución y servicios públicos. Esta concentración coincide con los principales tópicos de los casos que ingresan a la Sala, con la ausencia del tema de salud, que es el que agrupa la segunda cantidad más elevada de casos ingresados, aunque no tiene la misma importancia en el grupo de sentencias referentes.

A pesar de que algunas de estas áreas han sido objeto de debate a nivel interno de la Sala, no se trasladan estas diferencias para el grupo de sentencias referentes, pues se constató que los niveles de consenso son altos. En nueve de cada diez fallos la Sala votó de forma unánime.

Gráfico 1.10

Resultados de la aplicación de los filtros para identificar automatizadamente las "sentencias estructurales"



Fuente: Chacón y Obando, 2022, con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

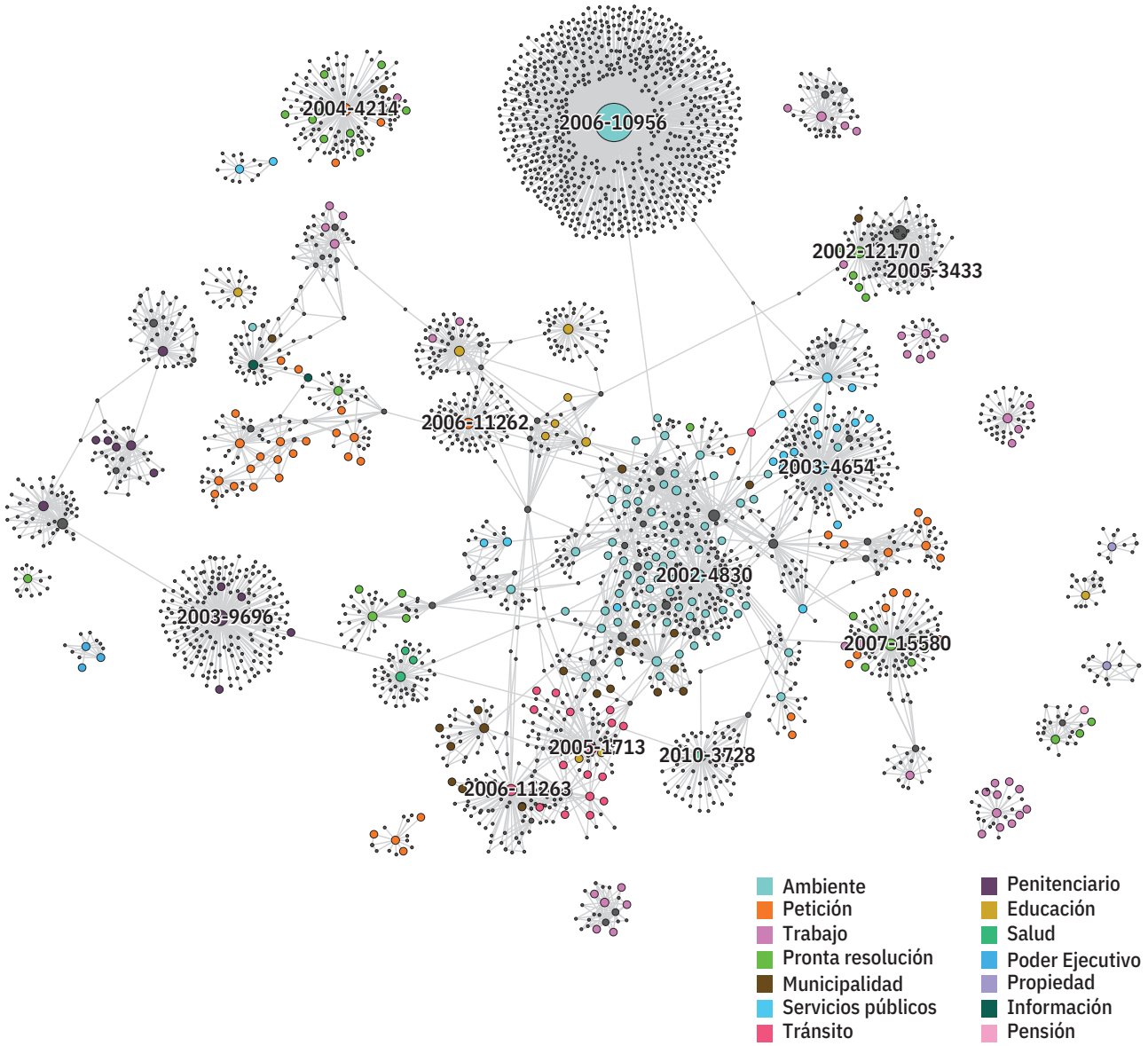
El análisis basado en herramientas de análisis automatizado de texto determinó que un 98% de los casos en los que el tribunal constitucional da órdenes específicas, no se establece una condición para el cumplimiento de estas. No se señala la obligación de que las partes recurridas informen a la Sala sobre las acciones o medidas que se desarrollaron para implementar las disposiciones que emanan de la sentencia referente. Mandatos específicos como la presentación de informes periódicos, podrían aumentar la capacidad de seguimiento y de implementación de los fallos. Resulta evidente que para ello, la Sala Constitucional debería contar con personal que se encargue de este monitoreo, al estilo de los jueces de ejecución.

Con técnicas automatizadas de análisis de los contenidos de las sentencias referentes, se identificaron los elementos jurídicos que se emplean con mayor frecuencia al momento de formular las justificaciones jurisprudenciales. Se realizaron análisis de frecuencias de las palabras que más se utilizan al redactar las sentencias referentes y los grupos de palabras que se mencionan juntos. Entre ellas, sobresalen vocablos asociados fundamentalmente a los ámbitos de acción (constitucional, público), las materias (agua, servicio,

6 La influencia de una sentencia sobre la línea jurisprudencial de la Sala se midió mediante el nivel de citación por parte de resoluciones posteriores, es decir, según la cantidad de veces que ha sido referenciada por otras sentencias constitucionales. El siguiente paso fue agrupar las resoluciones en tres categorías, a saber: i) las sentencias que no se citan, ii) las sentencias que se citan entre una y nueve veces y iii) sentencias que se citan diez o más veces. Los criterios de corte de los tres grupos fueron identificados mediante procedimientos estadísticos.

Gráfico 1.11

“Sentencias referentes” que más se mencionaron en las resoluciones de la Sala Constitucional. 1989-2018



Fuente: Obando, 2022 con datos de la Sala Constitucional, 2022.

salud e información) y expresiones propias del área legal (derecho, artículo y ley). El análisis de contenido también identificó los artículos de la Constitución Política, los derechos fundamentales y los instrumentos internacionales de carácter normativo más citados en las resoluciones de la Sala Constitucional. A partir de todo ello se puede tener un panorama de los derechos constitucionales más recurridos o vulnerables y las respuestas tendenciales de la Sala en cada caso.

La aplicación de técnicas de análisis automatizado de resoluciones no se limitó a la identificación de sentencias referentes, sino que avanzó en el estudio de otras resoluciones de interés. Un primer grupo son aquellos casos declarados con lugar o con lugar parcial, un total de 134.697 en los que la Sala determinó que las pretensiones de las partes recurrentes eran válidas (tres de cada diez casos presentados). Pudo constatarse que la tasa de éxito de un recurso varía mucho según la temática, por lo que, a partir de estos hallazgos, el uso de la ciencia de datos podría buscar relaciones más directas entre un resultado favorable y ciertas características de las sentencias.

Como complemento al análisis anterior, en el Informe se realiza un esfuerzo por identificar las denominadas "sentencias estructurales" (capítulo 4). No obstante, se determinó que en Costa Rica no existe una metodología robusta para la identificación de este tipo de resoluciones. La concordancia entre los resultados de la metodología del Informe, los esfuerzos desarrollados en esta línea por el Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional e investigadores independientes es baja. Ello demuestra la relevancia de seguir perfeccionando las estrategias planteadas, desde el punto de vista conceptual y metodológico.

Aportes prácticos del Informe para una justicia pronta, cumplida e igual para todos

Todos los capítulos del presente Informe contienen una sección de recomendaciones, un componente innovador en relación con ediciones anteriores que habían estado más centradas en el diagnóstico de la situación del Poder Judicial. La inclusión de esta sección fue sugerida por numerosos actores en el proceso de consulta para la confección del temario de este Informe, realizado en 2020, y, en especial, fue recomendada por el Consejo Asesor del Informe. A esta innovación se suma la definición de una agenda de investigación futura con miras a precisar el análisis o generar nuevo conocimiento sobre asuntos que quedaron pendientes de estudio.

Las recomendaciones no configuran un programa exhaustivo de reformas al Poder Judicial. Son, más bien, un conjunto de sugerencias prácticas derivadas de los hallazgos de investigación y acotadas a los temas abordados por el Informe. El PEN-Conare asume plena responsabilidad por estas recomendaciones. Sin embargo, cabe mencionar que en su elaboración participaron diversos actores, tanto del Poder Judicial como externos a él, que aportaron sus ideas por medio de talleres propositivos y lecturas críticas de los capítulos.

Esta sección efectúa una síntesis de las recomendaciones, de tal manera que las personas lectoras puedan tener un sentido general de las sugerencias del Informe. El desarrollo más detallado de cada idea podrá encontrarse en los capítulos respectivos. El propósito es que, en próximas ediciones, los capítulos de seguimiento den continuidad a la medida en que fueron aceptadas y eventualmente implementadas. También se incluye un listado de las nuevas herramientas de información que han sido creadas en esta y anteriores ediciones del Informe.

Síntesis de las recomendaciones por capítulo

En el capítulo 2: Tutela efectiva de derechos en la jurisdicción contencioso-administrativa

Las recomendaciones señaladas del capítulo son de carácter administrativo y legal. En el ámbito administrativo se sugiere el uso de herramientas de inteligencia artificial como elemento auxiliar de facilitación de la resolución de aquellos casos que poseen, como característica, una alta estandarización, así como la capacitación y especialización del personal. En el terreno del acceso a la justicia se propone la utilización de mecanismos virtuales como las videoconferencias para lograr una descentralización de la materia fuera del Valle Central.

Finalmente, las medidas de carácter normativo recomendadas están centradas en la incorporación de regulaciones que expresen y normativicen procesos que hoy en día solo son fundamentados en sentencias de la Sala Constitucional o de la Sala Primera. En esa misma línea se sugiere reformar la etapa de casación y generar tipos de procesos sencillos.

En el aporte especial del capítulo 2: Tutela de derechos en procesos de expropiaciones

Este aporte formula tres recomendaciones concretas. La primera se refiere a una serie de cambios en la manera en que se recopila y llena el expediente de cada expropiación. La segunda, de carácter técnico, apunta a una revisión completa del área de peritajes, que pueda incorporar algunos de los hallazgos de esta

investigación. Además, se sugiere la creación de un mapa virtual georreferenciado para determinar cómo se paga el metro cuadrado en los activos expropiados.

En el capítulo 3: Gestión del recurso humano desde el Gobierno Judicial para una justicia de calidad e independiente

En este capítulo se sugiere un cambio en el modelo de nombramiento de los jueces 1 a 5, que sustraiga de la Corte Suprema dicha función. El Informe reconoce que una propuesta así es, en la actualidad, escasamente viable, aunque deseable desde la óptica de la independencia judicial interna. Por ello, se proponen como alternativa modificaciones que podrían mejorar la participación de la Corte en esa labor.

El Informe hace un llamado para disminuir la discrecionalidad y falta de fundamentación en el proceso de selección final y abstenerse de usar criterios no normados e implícitos. Por último, un conjunto de sugerencias se concentra en la mejora y actualización de los instrumentos y hoja de ruta que se utilizan en los órganos técnicos para hacer la evaluación de los candidatos.

En el capítulo 4: Aportes para el análisis automatizado de las sentencias de la Sala Constitucional

Las recomendaciones de este capítulo, de naturaleza más académica, son tanto de carácter técnico como administrativo. En el plano técnico, se sugiere la adopción por parte de la Sala Constitucional de herramientas de lectura automatizada e inteligencia artificial que permita una consulta más exhaustiva e integrada al conjunto de la jurisprudencia constitucional. Con los ajustes del caso, estas herramientas podrían beneficiar a diversos sectores, para generar un conocimiento cada vez más especializado sobre el desempeño de la Sala Constitucional.

En el plano administrativo, una competencia del Poder Judicial, se hace un llamado para fortalecer los lineamientos y capacidades del Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional, para que pueda colaborar en la sistematización y clasificación de la jurisprudencia, y por otra parte, retomar un adecuado seguimiento del cumplimiento de fallos.

En el capítulo 5: ¿Justicia pronta, cumplida y electrónica? Una mirada al Poder Judicial durante la pandemia de covid-19

En este capítulo se sugiere al Poder Judicial conceptualizar e implementar una política institucional de justicia electrónica, que aproveche y profundice los avances de servicios electrónicos brindados en pandemia. En la medida en que los beneficios de esta política están limitados por un factor ajeno a la institución, a saber, la brecha digital existente entre la población del país, se propone recopilar y procesar más y mejor información sobre el perfil de las personas usuarias de los distintos servicios judiciales, sobre todo recopilando información de qué, cómo y cuándo hay poblaciones en condición de vulnerabilidad.

La falta de esta información, originada en las debilidades de los sistemas de información del Poder Judicial, ha sido reiteradamente señalada como una grave omisión desde la primera edición del Informe (2015).

Las políticas o reformas que se implementen deben ir acompañadas de indicadores, marcadores de desempeño y metodologías de evaluación de experiencia de usuario, junto a un robusto y continuo programa de capacitación digital para los sectores que lo requieran.

En el capítulo 6: Sistema de seguimiento de desafíos identificados en ediciones anteriores del Informe

El principal señalamiento en este capítulo se relaciona con la calidad, continuidad, comparabilidad y definiciones de los datos que deben ser monitoreados y llenados por el Poder Judicial para mantener el sistema de seguimiento de los cuellos de botella y desafíos pendientes señalados por los distintos Informes Estado de la Justicia.

Para solventar los problemas que siguen presentándose en cada edición del Informe, se propone que una de las actividades iniciales de la próxima edición sea el codiseño por parte del Poder Judicial y el PEN de una metodología de recolección y evaluación de la información que debe ser brindada por las dependencias respectivas. Ello no fue posible lograrlo durante el ciclo del presente Informe.

Nuevos instrumentos creados en este Cuarto Informe (2022)

Un componente medular de la misión del Estado de la Justicia es correr la frontera de información para permitirle al Poder Judicial un conocimiento más amplio y preciso sobre el proceso y resultados obtenidos en el desempeño de sus funciones. En particular, cada edición genera datos inéditos sobre áreas poco exploradas o en las cuales la información estadística es escasa, de mala calidad o compleja de recopilar.

En esta sección se reseñan algunos de los nuevos productos de información desarrollados por la red interdisciplinaria de investigadores asociados al Estado de la Justicia. Cabe señalar que estos productos podrán ser consultados en la página web del Programa Estado de la Nación.

Bases de datos generadas para el Cuarto Informe (2022)

- Nombramientos de jueces grado 1-3 en el Consejo Superior, 2016-2020.
- Concursos de judicatura grado 4-5 en la Corte Suprema de Justicia, 2016-2020.
- Medidas tomadas por el Poder Judicial durante la pandemia, marzo 2020-octubre 2021.
- Muestreo de expedientes cerrados de la jurisdicción contencioso-administrativa, 2018-2020.
- Selección de expedientes cerrados de expropiaciones.
- Actualización de la base de datos "*tokenizada*" de las sentencias de la Sala Constitucional, 1989-2021.
- Sentencias referentes de la Sala Constitucional, 1990-2018.

Bases de datos generadas en Informes anteriores (2015, 2017, 2020)

- Judicialización de la salud: recursos de amparo relacionados con medicamentos, 2006-2013.
- Despachos judiciales en Costa Rica: estadísticas desagregadas por circuito.
- Estadísticas Judiciales de Centroamérica, 2000-2018.
- Noticias en prensa relacionadas al Poder Judicial, 2014-2018.
- Indicadores macro de gestión judicial, 1990-2020.
- Nombramientos de magistrados y magistradas, 1990-2021.
- Base de datos "*tokenizada*" de las sentencias de la Sala Constitucional 1989-2018.

Colaboraciones prestadas por el Informe Estado de la Justicia

El equipo técnico del *Informe Estado de la Justicia* ha acompañado a distintos departamentos del Poder Judicial en el proceso de generación oportuna y de calidad de datos e indicadores sobre el desempeño de los servicios que presta la institución.

En el período 2020-2022 los acompañamientos más importantes fueron el trabajo con la Dirección de Tecnologías en el área de automatización de extracciones y clasificaciones de las sentencias de la Sala Constitucional. También se ha participado activamente en la elaboración de lineamientos de rendición de cuentas de la Fiscalía Adjunta de Transparencia, Anticorrupción y Probidad (Fapta) y en el proceso de cocreación de la política de una Defensa Pública Abierta. Se contribuyó con lecturas críticas y la participación en talleres para el desarrollo de los instrumentos de conflicto de interés y la política anticorrupción del Poder Judicial, aún en proceso de elaboración.

Cierre

En mayo de 2022 el país inauguró una nueva administración de gobierno que continúa enfrentando una crisis fiscal y el desafío de la recuperación económica tras los peores períodos de la pandemia. En la actualidad, diferentes situaciones internacionales provocan un aumento de precios y pueden afectar negativamente esta recuperación. En ese marco, el extendido malestar ciudadano con la política y sus instituciones sigue vigente, en especial después de un proceso electoral que creó muchas expectativas de un mejor futuro entre la población.

La judicialización de este descontento es un curso de evolución previsible, así como las demandas judiciales de actores opositores al gobierno y sus políticas públicas con el fin de bloquear iniciativas de la nueva administración. Una muestra de ello es el hecho de que, a la fecha de cierre de edición del presente *Informe Estado de la Justicia* (mayo de 2022), los primeros decretos ejecutivos del nuevo Ejecutivo (la no obligatoriedad del uso de mascarillas en sitios cerrados y la vacunación), habían sido recurridos ante la Sala Constitucional. La previsión de temas propios de la agenda de derechos humanos, anunciada por las nuevas autoridades, posiblemente también terminarán en decisiones de los tribunales de justicia.

El trámite de las denuncias de irregularidades en el financiamiento de los partidos políticos durante la campaña electoral pondrá de nuevo al Ministerio Público en el foco de la opinión pública y será fuente de tensión con partidos políticos, sobre todo con aquellos que están representados en la Asamblea Legislativa. Recuérdese que el Legislativo tiene competencia para legislar sobre el Poder Judicial, reformarlo desde fuera, y cuenta con un megáfono permanente para realizar

un escrutinio de la labor judicial. Todo ello configura un mayor riesgo del fenómeno de *lawfare* (el uso de la ley como arma política), sobre todo en momentos en que el Poder Judicial es especialmente vulnerable debido a las restricciones presupuestarias y la necesidad de llenar vacancias en la Corte Suprema de Justicia.

Ante este panorama político nacional, el Poder Judicial requiere fortalecer la calidad de su gestión para cumplir con el derecho humano y mandato constitucional de garantizar una justicia pronta, cumplida, igual para todos y todas, e independiente de cualquier grupo de presión. Ello pasa por comprometerse con la mejora efectiva de las áreas débiles señaladas de manera constructiva en este Informe, antes de que el origen de esos cambios provenga del sistema político-partidario, que incluye actores que pueden no estar necesariamente interesados en mejorar las condiciones actuales del Judicial, en la vigencia de los contrapesos al poder político, ni la persecución judicial de las personas integrantes de los Supremos Poderes.

El *Informe Estado de la Justicia* ofrece un acompañamiento diligente para poner en práctica varias de las recomendaciones incluidas en esta edición, a partir de la experiencia en manejo de datos y la facilitación de investigación participativa aplicada. Confiamos en que la renovación de nuestro mandato por parte de la Corte Suprema de Justicia permitirá continuar investigando sobre temas medulares de la gestión judicial, con el fin de ofrecer más y mejor conocimiento de utilidad práctica que permita trabajar cambios en la gestión judicial, con la mejor evidencia científica a mano.

Créditos

Borrador del capítulo:
Evelyn Villarreal Fernández.

Edición técnica:
Evelyn Villarreal Fernández y Jorge Vargas Cullell

Revisión y corrección de cifras:
Diego Fernández y Evelyn Villarreal Fernández.

Gráficos, diagramas y cuadros:
Karen Chacón, Diego Fernández, Naidelyn Sibaja, Alberto Mora, Karlissa Calderón, Evelyn Villarreal, Jesús Saénz, Manuel Alfaro, Kenneth Obando.

Lectores críticos: Leonardo Merino y Karen Chacón.

Edición de textos y corrección de estilo:
Juan Bejarano.

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

CAPÍTULO DOS

2

Tutela efectiva de derechos en la jurisdicción contencioso-administrativa

Índice

Introducción 63
Conceptos básicos 64
Contexto 65
Un marco jurídico vigente producto de una reforma sustantiva 66
Indicadores globales de desempeño 67
Alcances y limitaciones de la reforma 68

Resultados de la investigación 69
El Tribunal Contencioso Administrativo 70
Amparo de legalidad 72
Procesos de conocimiento 76
Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo 82
La Sala Primera 84

Conclusiones y recomendaciones 85
Principales conclusiones 85
Recomendaciones 88

Metodología 91
Pasos seguidos en la selección y análisis de expedientes 91
Limitaciones e inconsistencias 92

Introducción

En este capítulo, el *Informe Estado de la Justicia* examina la jurisdicción contencioso-administrativa para analizar –en la práctica– el grado de tutela judicial efectiva de, al menos, los derechos subjetivos e intereses legítimos de la ciudadanía. Lo anterior, por medio del control de legalidad de las conductas de las administraciones públicas. Este estudio busca complementar y profundizar el trabajo realizado en el *Tercer Informe Estado de la Justicia 2020*, que realizó una valoración de los diez años de la reforma contencioso-administrativa.

Se busca responder, concretamente, a la siguiente interrogante: ¿cuáles son los principales riesgos para la tutela judicial efectiva durante el trámite de los procesos contencioso-administrativos?

Es importante señalar que esta investigación no pretende juzgar ni someter a escrutinio la labor de las personas juzgadoras a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues para ello el Poder Judicial dispone de sus propios mecanismos para la evaluación de desempeño. Se procura, más bien, identificar reglas, prácticas, limitaciones o cualquier otro evento o circunstancia que atenten contra la tutela judicial en lo contencioso-administrativo, para lo cual se contó con la ayuda y experiencia de los mismos operadores judiciales.

Según el artículo 1 del Código Procesal Contencioso-Administrativo (CPCA) "La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas[1] de toda persona, garantizar

1 Se refieren a situaciones de conflicto entre el administrado y la Administración Pública.

o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa[2]".

En esta vía, mediante la denominada justicia contencioso-administrativa de relevancia constitucional, se resuelven los procesos en los cuales las personas reclaman sus derechos frente a actuaciones del Estado y sus instituciones. En este sentido, la tutela efectiva está enfocada en proteger o amparar a la persona ante lesiones que derivan de un ejercicio ilícito[3] de las potestades administrativas, o bien, de omisiones en el ejercicio de cada una de ellas, hasta el punto de constituirse en un verdadero mecanismo de defensa y equilibrio (Milano, 2015).

En el *Tercer Informe Estado de la Justicia* se abordó el tema la jurisdicción contencioso-administrativa (CA), a partir de un enfoque centrado en las promesas de la reforma y los resultados a diez años de su implementación. Se concluyó que la eficacia y efectividad en esta materia depende de capacidades institucionales que sobrepasan los cambios normativos. Además, se planteó que una serie de cambios[4] no previstos en la reforma han afectado el desempeño de la jurisdicción (véase Milano, 2019, y capítulo 4 del T*ercer Informe Estado de la Justicia*).

En esta ocasión, el énfasis es distinto, pues se presenta el análisis efectuado a un muestreo de expedientes judiciales[5] (principal, legajo de medida cautelar, legajo de ejecución de sentencia, entre otros) desde la perspectiva de tutela de derechos, lo cual permite profundizar en los factores asociados al comportamiento de los indicadores de desempeño señalados en la edición anterior del Informe. Esta es la primera vez que el Estado de la Justicia realiza un muestreo de expedientes sobre la materia contencioso-administrativa, la cual, en la consulta 2020[6], fue seleccionada como el asunto más importante por estudiar cuando se definió el temario del Informe.

El estudio empírico de la "tutela efectiva de derechos en materia contencioso-administrativa" analiza el proceso que siguen los asuntos en esta jurisdicción desde su ingreso hasta su finalización, con el fin de conocer si el Poder Judicial está garantizando los derechos de las personas que acuden a presentar sus reclamos ante la administración pública[7]. Este examen de expediente permite identificar si hubo debilidades en el proceso de atención de los casos y, de ser así, si dichas debilidades crean riesgos para el acceso a la justicia, el debido proceso y la obtención de una justicia cumplida, sobre todo –pero no exclusivamente– asociados con la duración en días entre un hito y otro.

Ciertamente, cada año se dan a conocer una gran cantidad de datos estadísticos sobre estos procesos, fundamentalmente sobre los ingresos y egresos de la jurisdicción, los volúmenes de casos y las duraciones promedio, entre otros. Sin embargo, los datos generales no permiten visibilizar las vulnerabilidades del proceso y las respuestas detalladas que el sistema de justicia brinda a los distintos tipos de asuntos que recibe esta materia.

Conceptos básicos

La tutela judicial efectiva de derechos se define como el libre acceso de todas las personas a la administración de 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[8]. Este concepto está vinculado

2 Código Procesal Contencioso Administrativo. Ley 8508 Versión actualizada al 11/2/2021. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=57436.

3 Se refiere a la infracción, por acción u omisión, del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

4 Estos cambios incluyen elementos como recursos materiales (infraestructura), humanos y tecnológicos, además de la necesidad de descentralizar el servicio y de tomar una serie de decisiones sobre aspectos como rediseño, entre otros.

5 Un expediente judicial es el conjunto de documentos que conforman la historia judicial de un conflicto. Puede incluir también documentación administrativa y/o policial, según sea la materia.

6 La materia contencioso-administrativa fue seleccionada como la principal por tres de los cuatro públicos incluidos en la consulta: jerarcas del Poder Judicial, público especializado y personas usuarias del Poder Judicial. Entre las justificaciones para elegir este tema se encuentra la duración de los procesos y los formalismos (colapso de la jurisdicción, plazos excesivos que limitan el acceso a una justicia pronta y cumplida, lentitud en la resolución de recursos de casación, rechazo por requisitos formales no establecidos en la ley, entre otros), la gestión de los recursos humanos y financieros (problemas en el ambiente laboral, incumplimiento de obligaciones, beneficios salariales, necesidad de mayores controles, entre otros) y la importancia de su funcionamiento al regular la relación de los administrados (sector público y privado) con el Estado.

7 Como antecedente, cabe mencionar que el estudio empírico de la tutela efectiva de derecho basado en el examen de expedientes se realizó en los Informes 2015 y 2020 para las materias penal, delitos asociados a la corrupción y laboral.

8 Concepto adaptado de Sáez et al. (2004). Entre los autores que utilizan el vocablo tutela jurisdiccional se encuentra, por ejemplo, González (2001); sin embargo, la terminología más generalizada es tutela judicial (Gasberí, 2008).

con las definiciones de juicio justo o el debido proceso, pero sus alcances son más comprensivos[9]. De acuerdo con la Sala Constitucional de Costa Rica, la tutela de derechos (tutela judicial efectiva) permea todo el proceso judicial, incluyendo aspectos tales como el acceso a la justicia y el cumplimiento de la sentencia (Sentencia 8952-11). Este conjunto de dimensiones incluye a, pero son más amplios que, los principios de debido proceso[10]: mientras este se concentra en ciertas garantías mínimas que poseen las personas para hacerse oír, la tutela efectiva incorpora dimensiones previas y posteriores al proceso judicial[11].

En el caso particular de la jurisdicción contencioso-administrativa, la tutela judicial efectiva está expresamente garantizada mediante el artículo 49 constitucional, norma conforme a la cual deberá existir dicha jurisdicción dentro del Poder Judicial "con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público". Según señala esa misma norma, "[l] a ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados".

Es preciso indicar que, a partir de la vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, la referida tutela involucra el control de legalidad, tanto de actuaciones como de omisiones o inactividades de las administraciones públicas. Esta última conducta, como se verá, ha colmado la jurisdicción en el caso concreto de la omisión de resolver una petición en tiempo y forma, materia que se ha delegado a la jurisdicción a pesar de ser en realidad propia de la jurisdicción constitucional. De esta forma, en la jurisdicción contencioso-administrativa se tramitan procesos de diversa índole, cuyo común denominador es la participación de una administración pública, ya sea como parte actora o como parte demandada.

En este marco, se busca evidencia en los expedientes sobre los siguientes aspectos de la tutela efectiva de derechos:

- Acceso equitativo: resolución y perfil sociodemográfico de las partes, usuarios (demandados) frecuentes y cuáles son sus resultados, costos del proceso, razones de los rechazos por inadmisibilidad, casos derivados de la Sala Constitucional.

- Resolución acorde con la normativa vigente: razones establecidas para cada tipo de terminación, causas para rechazar las medidas cautelares, casos que prosperan luego de las medidas cautelares provisionalísimas otorgadas, duraciones de las resoluciones para las medidas cautelares, revocatorias y apelaciones de medidas cautelares, casación.

- Resolución pronta: en qué tipos de procesos las duraciones constituyen riesgos de tutela, factores que aumentan la duración, duración de casos que por competencia se transfieren de la materia constitucional.

- Cumplimiento de la resolución: riesgos en la ejecución de sentencias, duración de la ejecución hasta su pleno cumplimiento.

Evidentemente, la profundidad con la que se puede analizar cada criterio depende de la evidencia disponible en los expedientes seleccionados, de la información estadística existente –tanto en las instancias involucradas como en el Observatorio Judicial–, y de las entrevistas llevadas a cabo. En la sección de Metodología, al final de este capítulo, se señalan las dificultades que enfrentó el presente estudio debido a las limitaciones de las fuentes de información disponibles y los datos que permitieran darle mayor profundidad al análisis de los riesgos para la tutela efectiva en materia contencioso-administrativa.

Contexto

El presente estudio empírico sobre los riesgos para una tutela efectiva en materia contencioso-administrativa se efectúa en un momento especialmente importante. Por una parte, ha transcurrido más de una década desde la reforma a esta jurisdicción, hecho que

9 Es un concepto similar al juicio justo, aunque un poco más acotado, pues no incluye variables estructurales o institucionales, sino solamente del proceso como tal. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) estableció el derecho a la igualdad ante las cortes y el juicio justo como uno de los diecinueve derechos humanos contemplados en su metodología de medición y seguimiento. Para ello se le asignaron un conjunto de indicadores estructurales, de proceso y de resultado, con miras a que los países puedan analizar su evolución en cuanto al cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos. Algunos de los indicadores concuerdan con la definición de tutela efectiva (ACNUDH, 2012).

10 Existe una discusión sobre los alcances del principio del debido proceso. Así, en un extremo se encuentra la posición minimalista, que se limita al derecho a ser escuchado, mientras que en otro externo se halla la posición que le asigna garantías sustantivas a las personas; por ejemplo, igualdad de recursos para la defensa. Este derecho es parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de los Derechos Humanos y de muchas constituciones políticas (Machicado, 2010).

11 Algunos países han incluido la tutela efectiva como un derecho constitucional en sí mismo (España y Brasil). Otros han legislado sobre el tema incorporándolo como un principio de rango similar a los principios de igualdad e inocencia. También se ha desarrollado jurisprudencia que garantiza estos aspectos anteriormente mencionados en la práctica de la administración de la justicia (Sentencias 8952-11 o 9051-11 de Sala Constitucional de Costa Rica).

significó la entrada en vigor del CPCA y permite, además, tener una perspectiva más realista sobre sus alcances y limitaciones. Por otra parte, los datos disponibles sobre el desempeño de la jurisdicción contencioso-administrativa permiten trazar tendencias de mediano plazo, con lo que se supera el análisis basado en el comportamiento de un año en particular. Finalmente, el estudio se realiza cuando el Poder Judicial no solo está a las puertas de implementar un rediseño en esta jurisdicción, sino que experimenta restricciones presupuestarias derivadas de las políticas fiscales imperantes y procura, terminada la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del covid-19, "normalizar" los servicios en todas las áreas.

Un marco jurídico vigente producto de una reforma sustantiva

La jurisdicción contencioso-administrativa se rige, en lo fundamental, por el Código Procesal Contencioso-Administrativo (CPCA), Ley n⁰ 8508, vigente a partir de enero de 2008. El CPCA derogó la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), Ley n⁰ 3667. No obstante, conforme al CPCA, aquellos procesos que había iniciado antes de la referida derogatoria de la LRJCA continuarían tramitándose -sustanciándose- conforme a las reglas establecidas en dicha ley. Aún hoy, catorce años después de la vigencia del CPCA, se pudo comprobar que tanto en el circulante del Juzgado como del Tribunal Contencioso Administrativo y de la propia Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia sigue habiendo procesos regidos por esa antigua normativa.

La jurisdicción está compuesta por diversos despachos:

- Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, el cual, para los efectos e intereses de esta investigación, tramita en primera instancia los procesos regidos por la LRJCA, existentes de previo a la vigencia del CPCA, así como los procesos de expropiación en primera instancia.

- Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, el cual conoce, mediante su Sección Tercera, los recursos de apelación en materia municipal; los procesos mal denominados "amparos de legalidad", así como los procesos de conocimiento, que son los casos relacionados con la impugnación de conductas de las administraciones públicas a las cuales se les atribuyan vicios de legalidad.

- Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, el cual conoce y resuelve los recursos de apelación en contra de resoluciones del Juzgado y del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, en contra de las cuales cabe, sea por disposición legal o bien por jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, dicho recurso.

- Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, el cual conoce los recursos de casación previstos en el artículo 136 del CPCA y está integrado por tres magistrados de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, a la cual le corresponde resolver los recursos de casación señalados en el artículo 135 del CPCA, así como de los conflictos de competencia.

Si bien es cierto que, en materia procesal, rige el principio de legalidad, de modo que el juzgador está estrictamente limitado a actuar con sustento en reglas de rango legal, lo cierto es que en la materia contencioso-administrativa se han venido generando reglas mediante la vía "pretoriana", es decir, sin regulación legal específica. Dichas reglas, además de no estar escritas en ninguna norma legal, contradicen el texto expreso de algunas disposiciones legales, lo cual da pie a una gran incertidumbre jurídica. Así sucede en materia recursiva, en la cual, mediante un acuerdo de Corte Plena[12], se contrarió el texto escrito del CPCA que creó el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, regla desoída por la Corte Plena, que en su lugar determina que las funciones atribuidas a ese Tribunal las asumiría la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Adicionalmente, existe una creciente lista de resoluciones que, según la decisión de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, tendrían recurso de apelación, pese a que no existe norma legal que así lo disponga o, inclusive, aunque diga lo contrario, le corresponde conocer al Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, que carece de norma legal que lo haya creado[13]. Por otra parte, la misma Sala Primera remitió a conocimiento del Tribunal de

12 Establecido en el ordinal 44 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Jurisdicción Contencioso, aprobado por la Corte Suprema de Justicia.

13 Según el CPCA, el recurso de apelación cabe en cinco supuestos. La legislación especial regula alrededor de doce resoluciones apelables y la Sala Primera, por su parte, ha definido jurisprudencialmente alrededor de doce resoluciones apelables.

Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda los conflictos de competencia entre órganos de la misma jurisdicción contencioso-administrativa, reservándose únicamente el conocimiento de los conflictos con otras jurisdicciones.

También debe mencionarse otra decisión de la misma Sala Primera, a partir de la cual atribuyó al Tribunal Contencioso Administrativo la competencia-deber de resolver las ejecuciones de sentencias de procesos regidos por la LRJCA, lo que en realidad le correspondería asumir al Juzgado de lo Contencioso Administrativo, sin disposición normativa que le dé soporte y sin un estudio del impacto que ello supondría para el Tribunal.

A esto debe agregarse que, por su parte, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia también ha ido regulando –de modo pretoriano y en contra de lo indicado en la propia Constitución y de la Ley– reglas que atribuyen nuevas funciones a la jurisdicción contencioso-administrativa. Se trata, por ejemplo, de la atribución de la competencia para conocer y resolver los recursos de amparo de legalidad (sic), relativos a la omisión de respuesta ante una gestión o petición de la ciudadanía conforme al artículo 27 constitucional. Esa decisión ha ocasionado una enorme carga de trabajo para el Tribunal, el cual debe asumir el trámite, resolución, conciliación y ejecución de estos procesos, sin que ello haya significado una mayor asignación de recursos humanos y materiales, como se señaló en el estudio realizado en el año 2019. Información más reciente al respecto sugiere que a la fecha no ha habido mejoría en esta materia.

Finalmente, otra regla procesal de origen pretoriano es la establecida, por ahora, en la sentencia 23743-2020, mediante la cual se dispuso que "La ejecución de este pronunciamiento se realizará ante el Área de Ejecución del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, bajo las reglas de ejecución de sentencia del Código Procesal Contencioso Administrativo".

En suma, el marco jurídico que regula la actividad de la jurisdicción está compuesto por una norma derogada pero vigente para procesos que iniciaron cuando aún estaba en vigor, por el CPCA, su reglamento, así como por pronunciamientos de la Corte Plena, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Constitucional. Todo esto hace que el justiciable pueda enfrentarse a niveles indeseables de inseguridad jurídica, lo que implica un claro riesgo para la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 49 de la Constitución.

Indicadores globales de desempeño

En el 2020, la jurisdicción contencioso-administrativa recibió 9.629 casos nuevos, de los casi 700.000 casos que ingresaron ese año al Poder Judicial. Con una perspectiva temporal más amplia puede afirmarse que el efecto del ingreso del CPCA en el 2010 significó un aumento del volumen de casos de conocimiento que llegan a esta materia (gráfico 2.1).

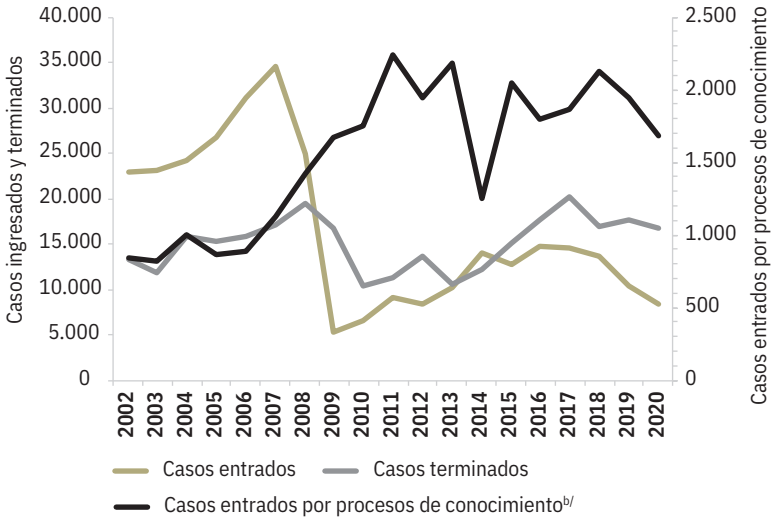
El indicador de circulante al final de año muestra que, en total, la jurisdicción tiene 209.208 expedientes abiertos al finalizar el 2021, una mayoría importante en el TCA (125.230). Por otra parte, los plazos de tramitación continúan aumentando en todas las instancias de la jurisdicción, tanto en el número de días promedio para resolver por tipo de caso como por instancia.

En términos del peso relativo en cuanto a recursos humanos y presupuestarios, esta jurisdicción concentra un 5,1% del presupuesto jurisdiccional total. Sin embargo, en 2020 fue la materia que presentó el mayor crecimiento presupuestario, al incrementar en un 13,8%, un total de 1.013.451.781 colones adicionales (Poder Judicial, 2020).

Desde el año 2015, la Dirección de Planificación del Poder Judicial presentó un diagnóstico para el rediseño del TCA y en 2018 otra propuesta para el JCA; sin embargo, a la fecha de redacción de este Informe no ha sido posible implementar ninguno de los dos.

Gráfico 2.1

Evolución de los casos entrados[a/] y terminados en primera instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. 2002-2020



a/ La caída en el número de casos a partir del año 2007 obedece a que los casos de cobros se trasladaron a otra jurisdicción.
b/ La cantidad de casos entrados de los procesos de conocimiento incluye ordinarios, lesividad y empleo público.
Fuente: Elaboración propia con base en Poder Judicial, 2021.

Alcances y limitaciones de la reforma

La reforma de lo contencioso administrativo, operada mediante la Ley nº 8508 de 2008, representó una promesa muy ambiciosa para resolver los problemas de larga data que esta materia arrastraba tanto en materia de acceso a la justicia como de sus dificultades para dispensar una justicia pronta y cumplida (Milano, 2019). No obstante, la implementación de la reforma se ha visto afectada por la carencia de recursos humanos y materiales, gracias a los cuales sería posible mantener la celeridad inicialmente lograda. Por otra parte, eventos exógenos a la propia jurisdicción y la reforma, algunos de ellos derivados de precedentes jurisprudenciales ya comentados, han ocasionado distorsiones en las cargas de trabajo de los distintos órganos de la jurisdicción. Este problema ha sido particularmente significativo en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, instancia que ha debido asumir labores para las cuales no fue concebida, así como volúmenes de trabajo muy superiores a los esperados, muy a pesar de lo cual no se han incrementado sus recursos materiales y humanos de modo proporcional y sustantivo.

De este modo, si bien el diseño de la reforma se fundó en una visión de avanzada, eventos posteriores han evidenciado la necesidad de ajustar las reglas sin afectar sus institutos procesales, pero llevando a cabo ajustes orgánicos y competenciales que permitan balancear las cargas de trabajo de los distintos órganos de la jurisdicción. Esas medidas normativas, sin duda, deberían incorporar instrumentos de inteligencia artificial, de modo que, sin necesidad de ampliar sustancialmente la planilla de personas juzgadoras, se mejore la eficiencia en la resolución de los procesos.

Se vislumbra, por consiguiente, una reforma normativa formulada desde una perspectiva de administración de la justicia con recursos escasos, más que desde una perspectiva sustancial relativa a los poderes de los jueces antes, durante y después del proceso. Ciertamente, el CPCA contempla una amplia gama de poderes para los jueces y las juezas, así como alternativas para el justiciable. Sin embargo, los problemas de eficacia, dada la lentitud en la toma de decisiones finales y las dificultades para el acceso a la jurisdicción, evidencian la necesidad de tomar medidas normativas y administrativas de modo urgente.

La doctrina jurídica se ha enfocado en la jurisdicción contencioso-administrativa desde diferentes perspectivas. En primer lugar, debe mencionarse la publicación colectiva denominada "10 años de vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo: reflexiones y reformas necesarias", compilada por el Dr. Rafael González Ballar y publicada por el Sistema de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (González, 2019).

Entre los ensayos publicados, destacan varios aportes de *lege ferenda* enfocados en la mejora de la tutela judicial efectiva en lo contencioso-administrativo. Sin que la enumeración sea taxativa, destacan propuestas como las planteadas por González (2019), las cuales se relacionan con lo que califica como limitaciones y distorsiones en la jurisdicción. Entre las distorsiones identificadas por el autor se encuentra "la forma en que se ha realizado la interpretación de algunos artículos del Código y que esto ha llevado a prácticas inconvenientes". Además, en cuanto a las limitaciones identifican "el atraso en el dictado de las sentencias por parte de la Sala Primera producto de la cantidad de funciones que tienen asignados los Magistrados y de haber absorbido dicha Sala lo referente a lo que sería el Tribunal de Casación de lo Contencioso". Alude también a la decisión de "otorgar competencias por vía de acuerdo con el Tribunal de Apelaciones", "distorsiones en las etapas previstas para el procedimiento contencioso", así como "los problemas laborales y del inmueble que ocupa la Jurisdicción".

Por su parte, Villalobos (2019), puntualiza en su estudio que existe una "inseguridad procesal"; además, plantea la necesidad de una reforma "en temas relativos al acto consentido, la conciliación de la validez del acto, el proceso preferente en relación el amparo de legalidad, el esquema recursivo, la oralidad y la estructura actual de la jurisdicción".

En otro capítulo, Garita (2019), juez contencioso administrativo, identifica una serie de "dilemas" relacionados con la materia probatoria. Concretamente, postula la tesis de que las reglas previstas en tres normas del CPCA requieren "una interpretación conforme" o incluso "una reforma que indique de manera expresa que esa aceptación tácita y ficta de los hechos, no es óbice para la admisión de pruebas y el deber de las partes de acreditar los hechos en que sustenta el derecho que reclama en sede judicial". Se sugiere, además, la regulación de un proceso abreviado en lo contencioso-administrativo "como medida concreta para resolver, ágilmente, conflictos que en la actualidad no tienen cabida en el sistema" (Milano, 2019b).

Finalmente, Núñez y Rojas (2019) analizan la problemática existente en relación con el recurso de apelación, señalando que "fue previsto como un mecanismo de impugnación numerus clausus, para supuestos específicos previstos en el CPCA, de modo que, fuera de tales supuestos, dicho recurso no tiene cabida". Ambos autores refieren, por lo tanto, a la creación pretoriana de otros supuestos en los que cabe el referido recurso.

En otra publicación colectiva realizada con ocasión del cincuenta aniversario de la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, cuyo compilador fue Poveda (2022), juez contencioso

administrativo, González y Peña (2022) propugnan una sección especializada del Tribunal Contencioso Administrativo como alternativa para una "justicia ambiental efectiva", además, de un "procedimiento propio" (González y Peña, 2022). Se postula, finalmente, la tesis de introducir la inteligencia artificial como "herramienta para la celeridad procesal", identificando, para ello, "al menos tres objetivos" (Viaut, 2020). El primero, "contribuir en la toma de decisión del juzgador"; el segundo, "la predicción de la decisión", y el tercero, "controlar *a posteriori* la decisión para asegurar su coherencia". Se expone, además, el interés de "la utilización de la inteligencia artificial para la resolución de procesos o para la adopción de resoluciones de mero trámite, ámbito en el cual, como sucede incluso en España, la normativa procesal "resulta a todas luces insuficiente para integrar la nueva realidad" (De La Sierra, 2020).

Resultados de la investigación

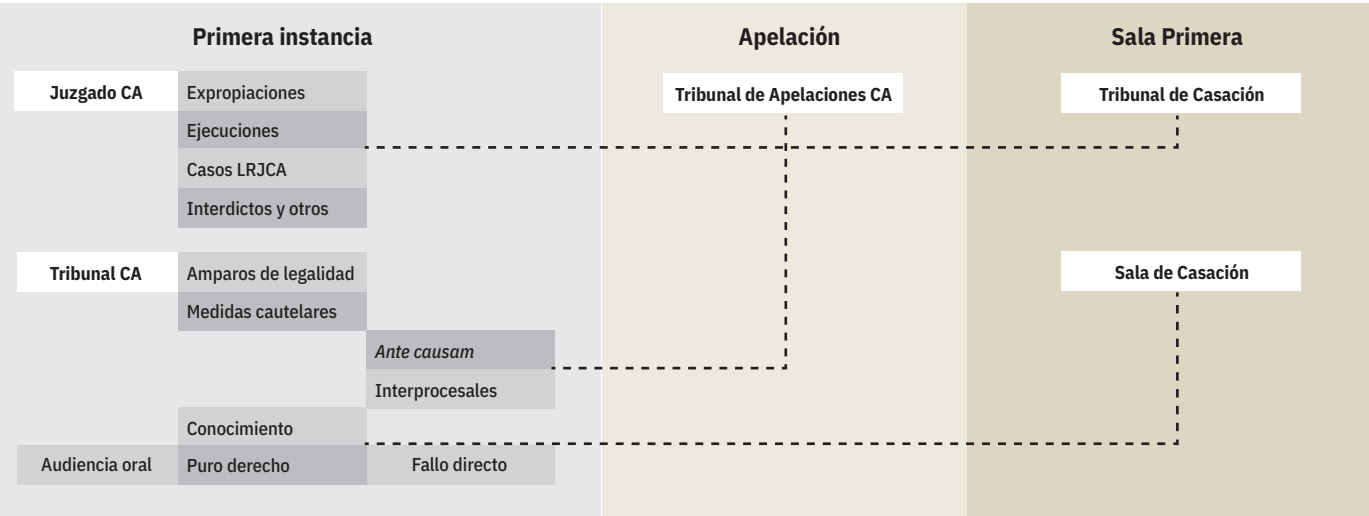
Esta sección contiene los principales resultados del diagnóstico de áreas vulnerables de tutela en la jurisdicción contencioso-administrativa a partir de una aproximación metodológica que combina un análisis cuantitativo de las rutas de los casos que ingresan a esta materia con un análisis jurídico, de carácter cualitativo. Asimismo, se ponderaron otras fuentes complementarias, tales como entrevistas con actores, estadísticas del Observatorio Judicial, así como parámetros internacionales en la materia.

La muestra de expedientes sometida a evaluación corresponde a procesos de conocimiento y procesos de amparo de legalidad en el caso del Tribunal Contencioso Administrativo (ver metodología al final del capítulo). Además, se examinaron expedientes de procesos cautelares *ante causam* (inaudita altera parte), es decir, planteados sin que existiera un proceso principal de conocimiento y en algunos casos con la pretensión de que adopten las medidas de forma provisionalísima, así como procesos de conocimiento en los cuales se formalizó una solicitud de adopción de medidas cautelares intraprocesales. También se estudiaron expedientes de recursos de apelación tramitados por el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y, finalmente, expedientes de recursos de casación conocidos por la Sala Primera.

Los resultados preliminares de esta investigación se subdividen por instancia: Tribunal Contencioso Administrativo, Tribunal de Apelaciones y Sala Primera. Recuérdese que esta jurisdicción tiene un carácter centralizado y todas estas instancias se encuentran en el II Circuito Judicial de San José, con la excepción de la Sala Primera, ubicada en el I Circuito Judicial de San José. En cada una de las instancias, se desagregan los resultados por tipo de casos para lograr captar los diferentes procesos que se dan a lo interno. Así, por ejemplo, un amparo de legalidad a una representación gráfica y simplificada de estos procesos para el conjunto de la jurisdicción (diagrama 2.1).

Diagrama 2.1

Esquema simplificado del funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa



a/ Las líneas punteadas indican la ruta para el recurso de alzada, apelación o casación.
Fuente: Elaboración propia a partir del CPCA, 2008.

El Tribunal Contencioso Administrativo

La gran mayoría de los casos que ingresan a la jurisdicción lo hacen a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Si bien se denomina Tribunal, en realidad es un despacho de una gran complejidad debido a que está compuesto por ocho secciones[14] conformadas por personas juzgadoras que se distribuyen así: tres secciones[15] que adoptan sentencias de fondo; un grupo de jueces y juezas de trámite, un grupo que resuelve medidas cautelares, otro grupo de conciliadores y otro de ejecución. También existe un grupo dedicado a resolver los recursos de amparo de legalidad[16].

A partir de los casos entrados al Tribunal Contencioso Administrativo se recopiló información para una muestra de 318 expedientes terminados entre el 2018 y el 2020 (cuadro 2.1; para más detalles véase el apartado metodológico al final de este capítulo). Es importante destacar dos aspectos sobre esta selección de expedientes en este despacho. En primer lugar, se sobremuestreó los procesos de conocimiento u ordinarios (para un total de 30,5% en muestra versus 16% en el universo). En segundo lugar, resulta pertinente hacer notar que todas las conciliaciones y los cumplimientos de conducta omisiva se relacionan con procesos de amparo de legalidad; de los 6.600 expedientes del universo, con motivo de salida de conciliación u homologación, 6.574 son amparos de legalidad (99,6%).

Esta selección de expedientes ocasionó una limitante para la investigación: por un lado, el Poder Judicial suministró una muestra con una cantidad importante de expedientes de procesos de amparo de legalidad, cuando lo deseable hubiese sido lo contrario; es decir, que la mayor cantidad fueran procesos de conocimiento, que es la labor sustantiva del Tribunal Contencioso Administrativo y, en términos generales, de la estructura regulada por el CPCA.

Un primer paso en el análisis de los riesgos a la tutela efectiva es conocer quiénes los presentan y contra quién o contra cuál entidad pública. En el 84% de los

Cuadro 2.1

Distribución de los expedientes de casos terminados en el Tribunal Contencioso Administrativo, por asunto, según estado. 2018-2020

Estado	Total	Amparo de legalidad	Conocimiento	Medida cautelar (provisionalísima u otras)	Empleo Público	Ejecución acto firme	Porcentaje en muestra	Porcentaje de listado
Sentencia[a/]	138	90	36	4	1	1	43,4	65,0
Conciliación u homologación	86	86	0	0	0	0	27,0	20,2
Demanda inadmisible	54	0	51	1	2	0	17,0	2,6
Cumplimiento conducta omisiva[b/]	14	14	0	0	0	0	4,4	8,1
Caducidad	5	1	3	1	0	0	1,6	2,1
Desistimiento	4	1	3	0	0	0	1,3	1,8
Otro[c/]	17	12	4	7	0	0	5,3	0,2
Total	**318**	**204**	**97**	**13**	**3**	**1**	**100,0**	**100,0**

a/ Se agregan en sentencia, otros motivos de sin lugar y con lugar que aparecen en el sistema.
b/ El tipo de término cumplimiento de conducta omisiva es un registro del sistema y en el caso de los expedientes seleccionados corresponden a amparos de legalidad.
c/ Otro es un término impreciso, pero así aparece clasificado el motivo de término.
Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

14 Debido a la mora judicial, se gestionó ante la Presidencia del Poder Judicial la conformación de una sección novena compuesta por tres jueces, para tratar de reducir los plazos de resolución.

15 Salvo la sección segunda, dedicada aún a resolver los procesos regidos por la antigua Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cada sección está compuesta por cuatro juzgadores que se turnan en la integración de los tribunales sentenciadores, por rol.

16 Esa estructura variará una vez que se implemente el rediseño del Tribunal aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial mediante acuerdo (...).

casos estudiados quien demanda es una persona física[17] y en el 93% el demandado es una persona jurídica (cuadro 2.2). Sin embargo, hay una proporción un poco mayor de casos inadmisibles donde una persona jurídica demanda (31,5%) o donde el asunto es de conocimiento u otros (36,1% versus 5% en amparos de legalidad). En el caso de los amparos de legalidad, hay mayor proporción de personas jurídicas demandadas (97% versus 86,6% en conocimiento y otros). De acuerdo con la información contenida en el expediente, en once casos se identificó una persona física demandada, en su condición de funcionaria pública a quien se reclama responsabilidad en lo personal.

En términos generales, en el 47% de estos expedientes el suceso se da en la provincia de San José (52% en el caso de personas físicas), sin diferencia significativa por tipo de actor. Del total de expedientes, 45 demandan a una municipalidad, de las cuales 29 son del Valle Central (64%). A propósito de esta concentración geográfica de casos, es necesario recordar que, según el CPCA, la jurisdicción debía descentralizarse. Sin embargo, este cambio aún no se ha implementado y la jurisdicción sigue funcionando únicamente en el I y II Circuito Judiciales de San José. Como alternativa a esta descentralización, deberían explorarse cuáles formas existen y son efectivas para acercar la jurisdicción a la ciudadanía. Las medidas tomadas durante la pandemia por el covid-19, tales como la virtualidad de las audiencias, debería ser complementada con otras que permitan enfrentar la brecha digital existente en la población. Según entrevista con el coordinador judicial del TCA, mensualmente se llevan a cabo al menos dos o tres audiencias mediante videoconferencias con la colaboración de otros circuitos judiciales del país, a los cuales acuden las personas para que se les facilite el equipo necesario para conectarse a las audiencias virtuales.

Dicha práctica encuentra sustento en la "Circular n^{0} 137-08 ASUNTO: Sobre la utilización de la Videoconferencia en los procesos judiciales", documento en el cual se señala que el Consejo Superior del Poder Judicial, en sesión nº 48-08 de 26 de junio del 2008, artículo LXIV, "dispuso formular atenta instancia a los Jueces, las Jefaturas del Ministerio Público y de la Defensa Pública, para que promuevan el uso del sistema de video conferencia para atender diversas diligencias en el tanto las Salas Tercera y Constitucional ya ha resuelto que su utilización no es contraria a los principios de oralidad e inmediación". Al respecto, resulta valioso lo señalado por la Sala Tercera de la Corte, en Voto nº 2007-00682 de las nueve horas quince minutos del veintinueve de junio de dos mil siete, que en lo conducente dice: "(...) la videoconferencia permite observar "en vivo" a quien declara y permite la

Cuadro 2.2

Distribución de expedientes del Tribunal Contencioso Administrativo, por estado y asunto, según quien demanda y quien es demandado. 2018-2020

(absolutos y porcentajes con respecto al total de cada estado o asunto)

		Quien demanda			Quien es demandado		
Estado y asunto	**Número de expedientes**	Persona física	Persona jurídica	Información ignorada	Persona física (funcionaria)	Persona jurídica	Información ignorada
Cantidad de expedientes	**318**	**268**	**49**	**1**	**11**	**297**	**10**
Estado							
Conciliación u homologación	86	97,7	2,3	0,0	3,5	96,5	0,0
Inadmisibilidad	54	66,7	31,5	1,8	7,4	85,2	7,4
Sentencia	132	81,1	18,9	0,0	2,3	93,9	3,8
Otros	46	89,1	10,9	0,0	2,2	95,6	2,2
Asunto							
Amparo de legalidad	204	95,1	4,9	0,0	1,5	96,6	1,9
Conocimiento y otros	114	64,9	34,2	0,9	7,0	87,7	5,3

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

17 Los expedientes solamente incluyen el nombre de la persona y, según el tipo de demanda, la institución en la que labora; por lo tanto, no es posible hacer una caracterización demográfica..

interacción de las partes con esa persona, siendo entonces posible realizar un verdadero interrogatorio, a la luz de los demás elementos debatidos en juicio (...)".

Como se aprecia, lejos de tratarse de una alternativa reciente, el uso de medios audiovisuales es una opción que empezó a estar disponible pocos meses después de la entrada en vigor del CPCA; por lo tanto, podría suponerse que la inversión en equipo tecnológico ya se ha hecho, por lo menos en los distintos circuitos judiciales, no así en el TCA. Se pudo confirmar que esta opción se implementa "a solicitud de parte", una vez admitida la gestión por las personas juzgadoras, de forma tal que la persona técnica judicial se contacta con la Administración Regional correspondiente y desde ambos lugares se coloca un reporte en el sistema GIS (Tecnología de Información) para que el equipo de profesionales en informática cree los enlaces correspondientes y colabore el día en que se celebra la audiencia. Cabe indicar que se trata de un proceso relativamente sencillo, pese a que no se cuenta con estadísticas, toda vez que en el sistema CRONOS no se hace registro de estos acontecimientos (E[18]: Salas, 2022).

Es claro, entonces, que existe una alternativa viable para evitar que las partes, testigos y personas funcionarias tengan que viajar a la sede del TCA para participar virtualmente en audiencias. Aun si carecieran de recursos tecnológicos para ello, en el Poder Judicial existen medios para facilitar ese tipo de participación.

Ahora bien, el riesgo de dificultades de acceso al TCA no se da únicamente en el momento de celebrar audiencias. En efecto, durante el trámite del proceso también es de interés facilitar mecanismos virtuales para poder presentar escritos, inclusive el de la demanda, que es el que mayor dificultad sigue provocando. Si bien existe la plataforma de *Gestión en Línea*, es claro que persisten amplias brechas tecnológicas entre la población e inclusive entre las mismas administraciones públicas, de modo que esa alternativa funciona para personas usuarias con acceso y habilidades para operar en el sistema.

Lo anterior debería ser analizado con cuidado, pues deja en evidencia que la centralización de la jurisdicción probablemente implique un riesgo para la tutela judicial efectiva en lo contencioso-administrativo. Es claro que los conflictos con administraciones públicas no se dan, únicamente, en el Valle Central. El hecho de que la inmensa mayoría de los casos analizados tengan ese origen geográfico es evidencia de que, simplemente, aquellos que se presentan fuera del área metropolitana no llegan a estrados judiciales, entre otras razones, por la lejanía de la sede física del TCA y demás despachos de la jurisdicción, lo cual desincentiva a los justiciables de las zonas rurales.

Otras características sociodemográficas de las partes intervinientes no estaban incluidas en la mayoría de los expedientes, por lo cual no fue posible conocer en detalle quiénes están haciendo uso de esta jurisdicción. Esta es una limitación que debe ser resuelta a la mayor brevedad, pues impide conocer el perfil de las personas que recurren a esta jurisdicción –"los clientes" de los servicios del Poder Judicial–.

Amparo de legalidad

Los amparos de legalidad representan cerca del 60% del total de casos nuevos que anualmente ingresan al TCA. El amparo de legalidad es un proceso de creación pretoriana cuyo objetivo es conocer las violaciones del derecho fundamental de petición y pronta respuesta, el cual está garantizado por el artículo 27 constitucional. Habitualmente, se trata de casos en los cuales las personas reclaman que alguna entidad no responde sus peticiones de forma pronta y cumplida. El TCA entonces, cuando procede, resuelve para obligar judicialmente a la entidad a que responda.

Al ser de creación pretoriana, su trámite fue definido mediante sentencia de la Sala Primera n° 879 del 2009, en la cual se indicó que el amparo de legalidad no debía tramitarse como un proceso de conocimiento, ni siquiera como preferente de conocimiento, sino que debía seguir las mismas reglas del recurso de amparo que se tramita ante la Sala Constitucional, conforme a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, sin perjuicio de la aplicación de ciertos institutos propios del CPCA. Es decir, se trata de un proceso híbrido, sin regulación procesal definida por el legislador. De este modo, el proceso es conocido por el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) mediante sentencia de única instancia adoptada por un juez unipersonal. Se admite resolver la disputa mediante la conciliación y en caso de que se deba dictar sentencia estimatoria, se define un plazo de para resolver la petición de la persona interesada por parte de la administración demandada. La ejecución de estos fallos le corresponde a un juez de ejecución del TCA.

En la muestra de expedientes de esta instancia suministrada para este estudio, se encontraron 204 amparos de legalidad, en siete de los cuales hay alguna evidencia de involucramiento de la Sala Constitucional. Solamente en dos esa consulta fue efectuada antes de

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

ingresar el caso al TCA[19]. Así las cosas, se puede afirmar que, en el período 2018-2020, por cada cien casos de amparos de legalidad al TCA, solo hubo uno que presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, pero como esta indicó que el asunto debía ser resuelto en el TCA, es factible descartar que aún persista confusión sobre cuál es la vía idónea para atender estos casos.

Los ministerios y órganos adscritos a estos representan el 94% de las omisiones. Resalta el caso del Ministerio de Educación Pública (64%), seguido, muy atrás, por la Dirección General de Migración y Extranjería (7%). Como era de esperar, la mayoría de las demandas son presentadas en San José. Según entrevista sostenida con el coordinador del TCA, es muy usual que la parte demandada sea la Dirección de Pensiones (E: Góngora, 2022), mientras que en otras provincias hay más casos que se originan en omisiones atribuidas a una municipalidad (gráfico 2.2).

Dada la ausencia de regulación normativa, se logró comprobar la existencia de una confusión respecto a la administración pública que cuenta con legitimación para ser demandada. En efecto, la Procuraduría General de la República (PGR) fue la "demandada" o "codemandada" en un 65% de los casos examinados, es decir, a diferencia de lo que sucede con los procesos de conocimiento, se entabla la demanda en contra de la administración omisa y, además, en contra de la PGR. Esta confusión se origina por el hecho de que, sin sustento normativo alguno, la PGR interviene en los procesos de amparo de legalidad a pesar de que no lo hace en los procesos de amparo ante la Sala Constitucional. Sería conveniente resolver, mediante la regulación expresa del amparo de legalidad, la naturaleza y alcances de la intervención de la PGR. Su intervención agrega complejidad al proceso, pues se requieren varias audiencias y notificaciones adicionales, analizar varios escritos de contestación de demanda y otra serie de actuaciones innecesarias cuando el proceso es tramitado sin la intervención de la PGR.

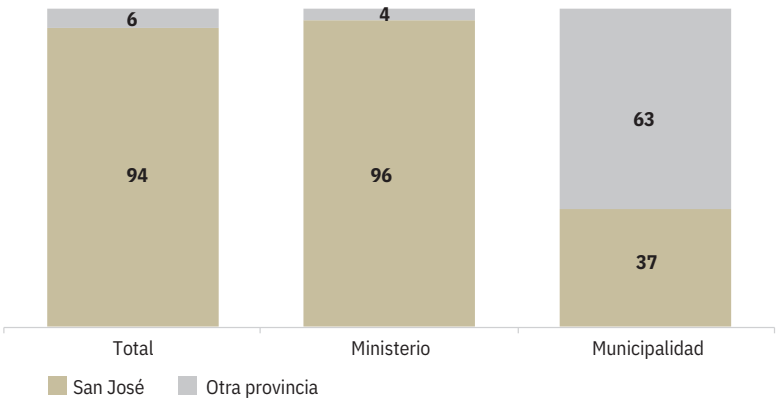
Alta admisibilidad, con una mayoría de casos que obtiene resolución final conciliatoria

Para efectos de la tutela efectiva de derechos es importante determinar si existen filtros de admisibilidad de los recursos de amparo de legalidad que dificulten el acceso a la justicia. En nueve de cada diez casos los escritos de demanda cumplieron con los requisitos de forma mínimos para darle trámite, aun y cuando no existe regulación normativa expresa. Por su parte, en un 51% de los casos se tramitó la fase de conciliación que por vía jurisprudencial se admitió como parte del procedimiento, mientras que en un 49% se dictó sentencia de fondo (gráfico 2.3).

Aunque este proceso es por naturaleza informal, en nueve casos las demandas se declararon inadmisibles. Los requisitos que se incumplen con más frecuencia están relacionados con la pretensión que se formula: en 2 de los 9 casos la inadmisibilidad radica en el hecho de que la pretensión no se ajusta a la jurisprudencia definida por la Sala Constitucional; en otros[20], se menciona que lo pretendido no es susceptible de tutela (1), que no corresponde al TCA (1), que ya se adoptó la conducta omisiva (1) y además se detallan requisitos no subsanados (4).

Gráfico 2.2

Institución del Estado ante quien se presenta petición o reclamo inicial en amparos de legalidad, según lugar[a/] del acto administrativo impugnado. 2018-2020
(porcentajes)



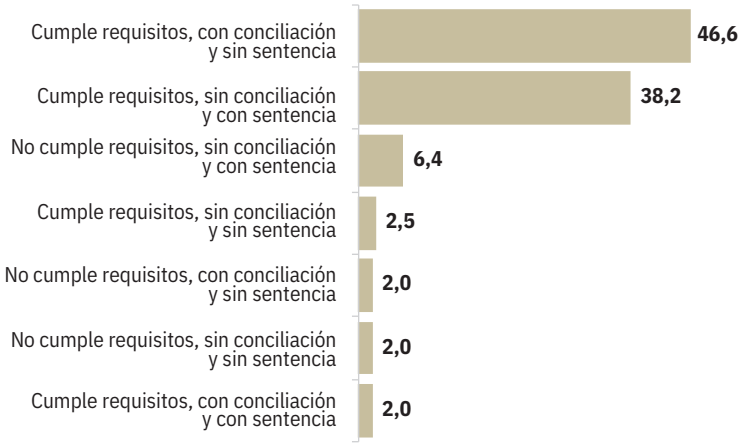
a/ La ubicación geográfica del conflicto se determinó a partir de la información recopilada en los expedientes que se muestrearon debido a que no se hace el registro respectivo una vez que ingresa el caso al TCA.
Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

19 En ambos casos se presentó recurso de amparo ante la Sala Constitucional para que ordenara a la Dirección Nacional de Pensiones resolver el reclamo administrativo presentado ante esa instancia.

20 Se trata de cuatro casos en los que participa la PGR, donde una persona física demanda a un ministerio u órgano adscrito.

Gráfico 2.3

Distribución porcentual de los expedientes de amparo de legalidad del Tribunal Contencioso Administrativo, según estado. 2018-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Bogantes y García, 2022.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA,** véase Bogantes y García, 2021, en www.estadonacion.or.cr

En conjunto, 103 expedientes de amparos de legalidad (50,5%) llegaron a una fase de conciliación[21] (cuadro 2.3). En cuatro casos se identifica el fracaso de la conciliación y el motivo de salida es la sentencia, debido a que alguna parte no se presenta a la audiencia conciliatoria (2) y alguna de las partes se niega a conciliar (2). De los 99 casos en los cuales no fracasa la conciliación, en todos hay homologación del acuerdo conciliatorio.

Una constatación del examen de expedientes es que el recurso de la conciliación es una alternativa estadísticamente relevante para los amparos de legalidad. Ello no sucede, como se verá, en el caso de los procesos de conocimiento, donde esa opción es práctica y

Cuadro 2.3

Distribución de expedientes en amparo de legalidad, por características, según si se da o no conciliación entre las partes. 2018-2020
(porcentajes con respecto a si se da o no conciliación)

Características	Total	No hay conciliación	Hay conciliación
Número expedientes amparos de legalidad	**204**	**97**	**103**
Requisitos de demanda	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Cumplen	89,7	82,5	96,1
No cumplen	10,3	17,5	3,9
Lugar	**100,0**	**100,0**	**100,0**
San José	93,1	88,7	97,1
Otra provincia	6,9	11,3	2,9
Quien demanda	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Persona física	97,0	93,7	100,0
Empresa	2,5	5,3	0,0
Otro	0,5	1,0	0,0
Quien es demandado	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Ministerio u órgano adscrito	92,8	87,7	99,0
Municipalidad	2,1	1,0	1,0
Otro	5,1	11,3	0,0

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

21 Se trata de cuatro casos en los que participa la PGR, donde una persona física demanda a un ministerio u órgano adscrito.

estadísticamente inexistente. Nótese que esa situación se presenta aún y cuando, como se ha visto, la PGR participa en estos procesos.

La repuesta de los amparos de legalidad tiende a ser a favor del demandante. De los 204 expedientes de amparos de legalidad, 95 terminan con una sentencia y en más de dos tercios es con lugar. En las 22 sentencias sin lugar, hay causales como la inadmisibilidad e improcedencia de la pretensión, conductas no impugnables y cosa juzgada material (gráfico 2.4)

No existe diferencia estadísticamente significativa en cuanto a los pronunciamientos según tipo de ente demandado o si hubo o no participación de la PGR. Por otra parte, al menos en el 70% de los casos, la administración de la institución demandada resolvió o cumplió con la conducta omisiva; en el resto había situaciones de caducidad, desistimiento, inadmisibilidad, entre otras. En este tema en particular, no se logró apreciar sesgos que creen riesgos para la tutela efectiva de derechos asociados a la particular naturaleza de los actores que recurren a esta jurisdicción.

Tiempos de resolución no garantizan prontitud para el amparo de legalidad

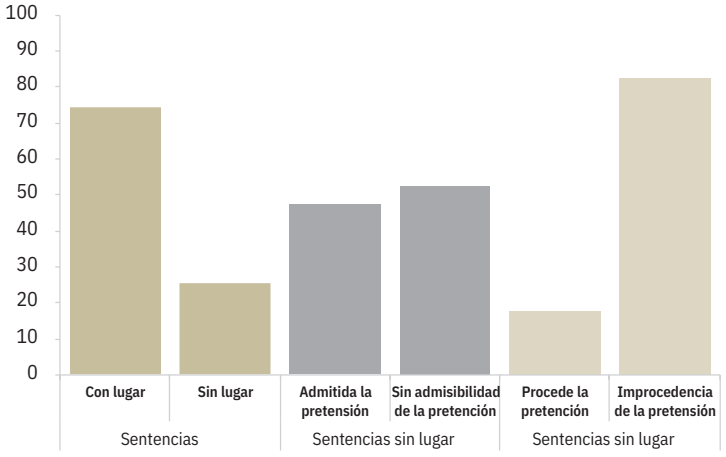
La resolución de un amparo de legalidad positiva para la persona demandante tiene una duración promedio de 149 días cuando hay conciliación y 220 días si se genera fuera de la provincia de San José. En el 10% de los expedientes con conciliación, la duración es mayor a 232 días (véase percentil 90[22] en el cuadro 2.4).

Cuando hay sentencia, la duración promedio es de 224 días (309 días si es fuera de la provincia de San José) y 10% de los casos tienen una duración superior a 386 días, es decir, poco más de un año. Hay dos características en los procesos que están asociados a una mayor extensión de este tiempo: cuando no se cumplen los requisitos de la demanda o si la situación se genera fuera de la provincia de San José.

Estas duraciones revelan que, la mayor parte del tiempo que transcurre para tener una solución al conflicto mediante sentencia o conciliación, esto suele darse principalmente fuera del ámbito judicial. El justiciable parece acudir a la vía judicial luego de agotar la posibilidad de que se le resuelva su petición sin orden judicial o conciliación. Esta situación podría obedecer, aunque no hay evidencia empírica que permita demostrarlo, a que el ciudadano preferiría no acudir a la vía judicial y que, cuando así lo hace, es porque no encuentra otro remedio.

Gráfico 2.4

Distribución porcentual de los amparos de legalidad con sentencia, según declaración de inadmisibilidad y tipo de salida. 2018-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Bogantes y García, 2022.

Cuadro 2.4

Tiempo de resolución de los amparos de legalidad para el grupo de casos que supera el 90% de las duraciones, según las fases del proceso. 2018-2020

Fase	Percentil 90 (días naturales)
Entre la ocurrencia de los hechos y que se presenta la demanda	1.545
Entre que se presenta la demanda y hay audiencia de conciliación	232
Entre que hay audiencia de conciliación y se hace homologación del acuerdo	14
Entre que se presenta la demanda y se notifica	43
Entre que se notifica y se contesta la demanda	94
Entre que se presenta la demanda y hay sentencia	386

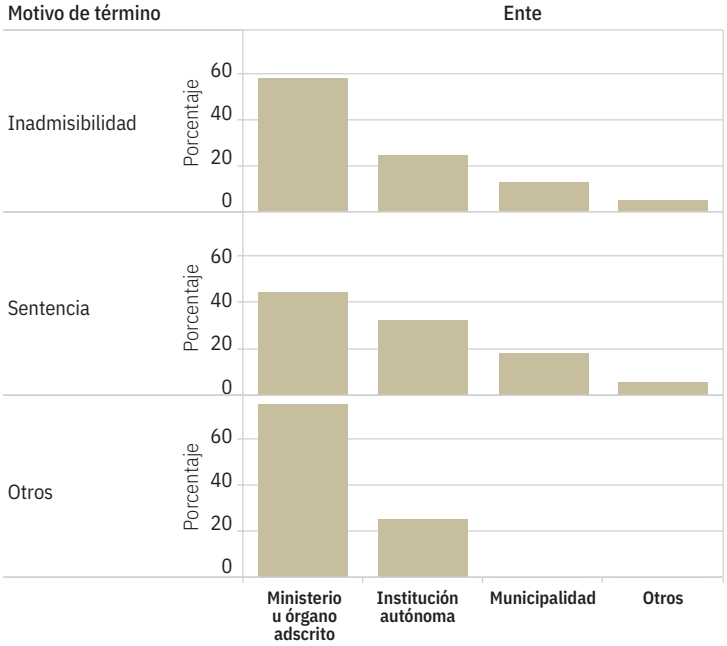
Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

22 El percentil 90 divide las duraciones en dos grupos: 90% son inferiores a ese valor y 10% son superiores. Aquí se toma el 10% superior como un valor extremo para ese momento.

Por otra parte, es claro que los tiempos entre cada hito del proceso son muy extendidos, sobre todo tratándose de un proceso sumario y célere como debe ser toda causa de amparo de garantías fundamentales según el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el 48 de la Constitución Política. Buena parte de la falta de celeridad de estos procesos parece derivar del hecho de que su trámite no está claramente reglado, por lo que no es posible asegurar la sencillez a la que hace referencia el citado artículo de la Convención Americana de Derechos Humanos. En efecto, especialmente la práctica de otorgar 15 días hábiles a la parte demandada para que enmiende la conducta omisiva, de previo a resolver por el fondo, podría no estar conforme con la exigencia de protección judicial reglada en el aludido artículo 25.1 de la Convención. Desde esta perspectiva, es obvio que la escasa asignación de recursos humanos y materiales para la demanda de procesos incide en los plazos referidos, los cuales contrastan con los que se presentan en el caso de procesos de amparo tramitados ante la Sala Constitucional.

Gráfico 2.5

Distribución porcentual de los asuntos de conocimiento[a/] del Tribunal Contencioso Administrativo, por motivo de término, según ente demandado. 2018-2020



a/ Incluye los expedientes registrados por asunto de conocimiento, empleo público y otros.
Fuente: Elaboración propia con datos de Bogantes y García, 2022.

Todo indica que resulta recomendable regular legalmente estos procedimientos para que se asegure su sencillez y celeridad, así como su efectividad. Ciertamente, existen variables ajenas a la voluntad de las personas juzgadoras que ocasionan dilación, entre ellas, las dificultades para notificar a todas las partes con celeridad, la necesidad de prevenir la corrección del escrito de demanda por defectos formales y la existencia, estadísticamente significativa, de casos que deben ser desestimados pues el objeto del proceso es ajeno a la competencia del TCA en la vía de amparo de legalidad. Finalmente, no debe dejarse de lado que la gran cantidad de procesos de esta naturaleza son el resultado de una reiterada conducta omisiva por parte de las administraciones públicas –en particular, órganos de ministerios–, la cual podría ser objeto de medidas correctivas en su origen, de modo que no sea requerida la intervención judicial.

Procesos de conocimiento

El TCA recibe, además de los amparos de legalidad, un segundo tipo de casos relacionados con disputas entre particulares y la administración pública: los procesos de conocimiento, los cuales están debidamente normados en el CPCA. La muestra revisada incluye 101 expedientes de procesos de conocimiento; además, se mantiene el patrón de concentración geográfica en San José (50,5%) y en el 37,2% se demanda a un ministerio, porcentaje que alcanza un 60,8% cuando el suceso ocurre fuera de la provincia de San José. Las instituciones autónomas, por su parte, ocupan la segunda posición (23,9%).

A diferencia de los amparos, en los procesos de conocimiento es más frecuente el fenómeno de demandar a la persona funcionaria, con el fin de reclamarle responsabilidad personal. Cabe resaltar, en relación con este tema, que en pocos casos hay empresas privadas codemandadas. Asimismo, debe considerarse que la naturaleza de la parte demandada no genera ninguna variación significativa en cómo terminan los casos de conocimiento (gráfico 2.5).

Con el fin de analizar si el acceso al TCA por medio de los procesos de conocimiento es amplio y, en congruencia con los principios de tutela efectiva de derechos, se revisaron los posibles filtros de ingreso a la jurisdicción. En la primera etapa de interposición de la demanda, destaca el dato de que el 75% de los expedientes incumplieron algún requisito exigido por el CPCA al presentar la demanda. En los casos en que se ha debido prevenir la subsanación del escrito de demanda, se aumenta el plazo requerido para que esa demanda sea admitida y se notifique su traslado a la parte demandada, aspecto que no es atribuible al TCA

sino a la parte actora, concretamente, a la persona profesional en derecho responsable del proceso. Fue posible comprobar que el incumplimiento de requisitos de admisibilidad del escrito de demanda es más frecuente fuera de San José (gráfico 2.6). Del 71% de los casos que fueron declarados inadmisibles, dicho criterio está justificado en la mayoría de los casos; en primer lugar, por defectos formales en la redacción de los hechos (75%) y, en segundo lugar, por defectos en la redacción de la pretensión que se formula (55%).

El dato que más interesa resaltar es el elevado porcentaje de casos en los que se redacta el escrito de demanda de modo informal. En efecto, en la mayoría de los casos se refiere a la redacción defectuosa de los hechos base de la demanda. Al evaluar lo regulado en el CPCA, se puede observar que en el artículo 58.1 b) se establece que en el escrito de demanda se deberá indicar "necesariamente" "los hechos y los antecedentes, en su caso, relacionados con el objeto del proceso, expuestos uno por uno, enumerados y especificados".

Si bien no parece que los problemas de redacción de los hechos incluidos en los escritos de demanda obedezcan, a su vez, a una mala redacción de la norma que regula esa materia, sería útil, quizá, incluir en la norma que los hechos de la demanda "deberán ser puros y simples".

Finalmente, debe subrayarse que fue posible detectar estos pronunciamientos de inadmisibilidad gracias al muestreo de expedientes, no así en las estadísticas rutinarias de la jurisdicción, que no hacen distinción sobre las causas formales sustanciales de la inadmisibilidad, pese a que su identificación es muy relevante en la medida en que constituyen una barrera de acceso. En una investigación futura, el porcentaje de inadmisibilidad podrían revisarse para determinar cuántos proceden de rechazos en la jurisdicción constitucional por considerarse de "mera legalidad" y son nuevamente rechazados en la jurisdicción ordinaria por estar defectuosos, con lo cual se estaría generando un vacío en el acceso a la justicia para ciertos casos de violaciones a derechos (recuadro 2.1).

Dos factores retrasan los procesos de conocimiento

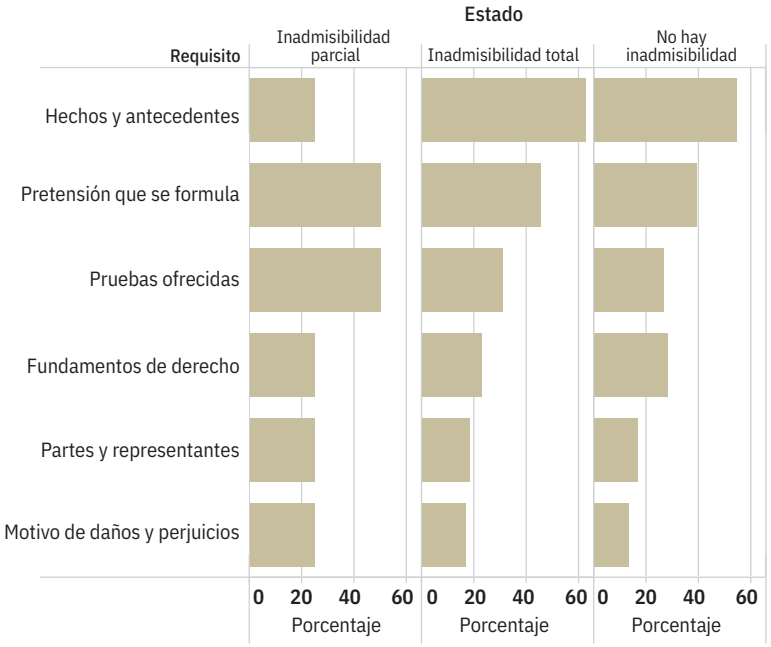
Una vez sobrepasada la etapa de admisibilidad, los procesos de conocimientos seleccionados mostraron algunos de los cuellos de botella que inciden en las duraciones finales de los procesos de conocimiento y, por tanto, en la tutela efectiva de derechos. En primer lugar, la dilación en la definición de la audiencia preliminar, es decir, desde el momento en que se interpone una demanda hasta que se da una primera audiencia. Entre estos eventos puede pasar un tiempo considerable que puede prolongarse cuando las fechas sufren cambios, se posterga la audiencia o cuando se requiere de dos o más audiencias por la complejidad del asunto (por ejemplo, por el número de testigos); en ambas circunstancias se demora el caso.

Para los 47 casos con audiencia preliminar, 17 sufrieron cambio de fechas y en 10 fue necesario celebrar una segunda audiencia (cuadro 2.5). Estos datos son de interés, dado que ambos eventos conllevan un importante retraso en el dictado de la sentencia, cuando es jurídicamente posible, y dan cuenta de una mayor complejidad en los casos que se están tratando.

Los procesos de conocimiento pueden ser de "puro derecho". En estos casos no hay una audiencia de juicio oral y público, sino que luego de celebrada la audiencia preliminar y rendidas las conclusiones, el expediente pasa a fallo escrito (artículo 98.2 CPCA). En esos casos, la espera es incierta, debido a que no existe ningún plazo establecido para fallar bajo pena de nulidad y las partes, además, no son informadas de

Gráfico 2.6

Porcentaje de expedientes en asuntos de conocimiento[a/] del Tribunal Contencioso Administrativo, por cumplimiento de requisitos en el escrito de demanda y estado[b/]. 2018-2020



a/ Incluye los expedientes registrados por asunto de conocimiento, empleo público y otros.
b/ Un mismo expediente puede cumplir con varios requisitos.
Fuente: Elaboración propia con datos de Bogantes y García, 2022.

Recuadro 2.1

¿Es posible estimar cuánto llega al Contencioso-Administrativo de lo que rechaza la Sala Constitucional con el argumento "de mera legalidad"?

La Sala Constitucional traslada a la jurisdicción CA los asuntos de mera legalidad. Es una discusión no zanjada a lo interno del pleno de la Sala, pues el criterio de qué es un asunto de mera legalidad puede variar en la jurisprudencia, incluso en un mismo tema. En el tema ambiental, por ejemplo, hay casos muy similares con decisiones contradictorias: en unos casos se resuelve por el fondo y en otros se rechaza de plano la demanda, por estimarse que se trata de un aspecto de "mera legalidad". Un ejemplo de esa situación se puede apreciar en casos relacionados con el derecho al agua[23]. En todo caso, este traslado no es de oficio, sino que en la resolución –usualmente son rechazos de plano o de fondo–, la Sala conduce a la persona demandante a plantear su caso en otra jurisdicción. Es prerrogativa de la persona si decide acudir o no a ella.

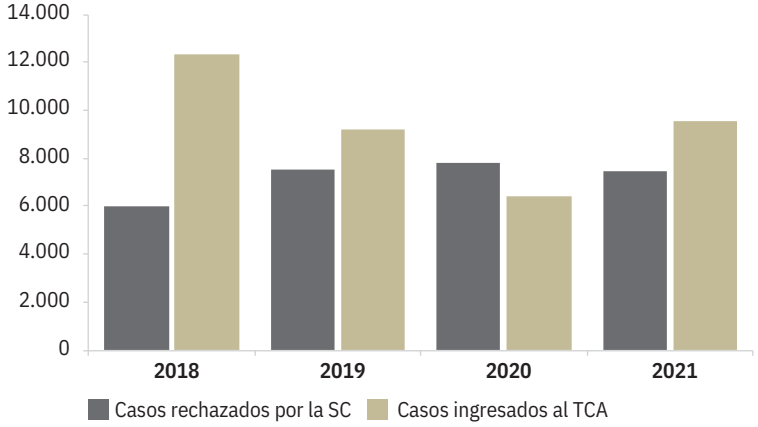
En este contexto, interesa conocer si se puede estimar cuántos de los procesos que no admite la Sala Constitucional, bajo el argumento de que son asuntos de amparos de legalidad o asuntos de "mera legalidad", llegan a la jurisdicción contencioso-administrativa. En la revisión de expedientes, únicamente un 10,9% tenía alguna indicación de haber sido sometido a la Sala Constitucional previamente. No obstante, interesa aludir a la estadística que muestra la cantidad de procesos de amparo rechazados de plano por la Sala en los últimos años versus los casos entrados al CA como asuntos de conocimiento (gráfico 2.7). A partir de esta comparación es posible concluir que difícilmente los procesos declarados por la Sala como inadmisibles por ser un asunto de mera legalidad, se ponen en conocimiento del TCA.

Ciertamente, no es posible afirmar que la totalidad de los rechazos de plano de amparos por parte de la Sala Constitucional sean por estimarse que son procesos de mera legalidad, sin embargo, aun cuando estos fueran una porción pequeña, es muy probable que pocos o muy pocos ingresen al circulante de la jurisdicción contencioso-administrativa, considerando la cantidad de ingresos de procesos de conocimiento que se produce cada año.

Sin duda, lo pesado del trámite de un proceso de conocimiento, la lejanía del TCA para quienes no habitan en la zona metropolitana y el riesgo de condena en costas podrían ser factores que induzcan al justiciable a no litigar su caso en esta instancia. En esta materia, según lo indicado por el taller de consulta del 1 de abril de 2022, no se cuenta con defensa pública, ni consultorios jurídicos gratuitos –salvo para las poblaciones indígenas–, por lo que muchas personas optan, cuando pueden, por la materia laboral que sí cuenta con estas asesorías, o incluso la civil, que se considera más accesible que el derecho administrativo.

Gráfico 2.7

Cantidad de casos rechazados de plano en la Sala Constitucional (SC) y casos ingresados por primera instancia en el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA). 2018-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2021.

cuándo o en qué "lugar" de la lista se encuentra el expediente. Contrariamente, cuando existe juicio oral y público, si bien puede agendarse a dos años plazo, al menos se cuenta con una fecha cierta de fallo, a saber, quince días hábiles luego de esa fecha de juicio, a más tardar. En los casos de puro derecho esta fecha posible no existe. Lo cierto es que, en términos generales, en ambos casos los tiempos de espera están aumentando y esto constituye uno de los retos más importantes del TCA, pues ya alcanzan plazos que se salen de toda razonabilidad (Minuta del taller de consulta del 1 de abril de 2022).

En segundo lugar, se evidenció que la existencia de prueba es un factor de retraso, especialmente cuando se trata de prueba pericial que puede influenciar en el proceso. En dos de cada tres expedientes hay prueba documental, pero solamente en un 26,8% de esos casos se aceptó la totalidad de la prueba. Además, en un 90,1% de los casos no hay prueba pericial (solamente en 5 expedientes se evacuó prueba de ese carácter) y en

23 Un análisis de las sentencias de la Sala Constitucional relacionadas con el derecho al agua mostró que un grupo importante de rechazos se justificaban con el argumento de "mera legalidad", arguyendo que la Sala no cuenta con personal técnico ni capacidad para realizar audiencias, contraste de pruebas, etc. Por ello se considera que esos derechos están mejor tutelados en las jurisdicciones ordinarias. No es posible conocer en cuántos de esos casos las personas siguieron con el proceso en el CA, pero tratándose de un derecho humano y considerando que la mayoría de los casos provienen de poblaciones vulnerables, no se prevé que tengan las condiciones para abrir un proceso contencioso con los costos y duraciones derivadas (Villarreal y Wilson, 2022).

85,6% no tienen prueba testimonial: 13 expedientes contienen testigos; 10 de ellos cuentan con 2 o más testigos (cuadro 2.6).

El número de casos en los que se admitió prueba pericial no es muy elevado; no obstante, conforme a la evidencia recabada –entrevista con el coordinador del TCA y a experiencias prácticas–, cuando se designan peritos suele producirse una gran dilación en el trámite del proceso, específicamente, entre la celebración de la audiencia preliminar y la celebración de la audiencia oral de juicio. Esto obedece a la dificultad de que, una vez designados los peritos, es preciso localizarlos y que acepten el nombramiento dentro del plazo concedido. Por otra parte, una vez que aceptan el nombramiento, podrían ser recusados por las partes, o bien, de no haberlo sido, podría ser necesaria la ampliación del plazo para que se rinda el informe, o bien, que atiendan solicitudes de adición o aclaración de dictamen rendido.

Todas estas vicisitudes ocasionan grandes dilaciones que no solo son ajenas a la voluntad del TCA, sino que están fuera de su control, ya sea porque definir la lista de peritos no es de su competencia, o bien, porque no pueden controlar que se cumpla en tiempo con la pericia o que, al hacerse, se realice de forma tal que no se requieran aclaraciones o adiciones al informe.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
NOMBRAMIENTOS DE PERITOS
véase Román, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

La mayoría de las medidas cautelares es denegada y su resolución, tardada

En el inicio o durante el proceso contencioso-administrativo, las personas demandantes pueden solicitar medidas cautelares de diversa índole. Este instrumento es fundamental para la tutela efectiva de derechos, pues garantiza el disfrute del derecho o, al contrario, que la violación señalada no se perpetúe hasta la sentencia en firme, máxime considerando la creciente espera que suele presentarse para que se adopte un fallo final y definitivo.

La regulación de las medidas cautelares fue objeto de una amplia regulación y constituye una de las reformas más importantes incluidas en el CPCA, pensadas para que fueran más flexibles y abarcadoras. En ese sentido, no solo se trata de la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, sino también de otras de carácter positivo o innovador (Jinesta, 2017). Esta variedad de medidas que pueden solicitarse hace que

Cuadro 2.5

Distribución de expedientes en asunto de conocimiento[a/] del Tribunal Contencioso Administrativo, por características de la audiencia, según motivo de salida. 2018-2020
(porcentajes con respecto al motivo de salida)

Características	Total	Motivo de salida		
		Inadmisibilidad	Sentencia	Otro
Número expedientes	101	53	38	10
Hay audiencia preliminar				
Sí	46,5	18,9	84,2	50
No	53,5	81,1	15,8	50
Solicitud de cambio de fechas				
Sí	36,2	20	37,5	80
No	63,8	80	62,5	20
Hay audiencia complementaria				
Sí	21,3	0	29,0	20
No	78,7	100	71,0	80

a/ Incluye los expedientes en conocimiento, empleo público y otros.
Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

Cuadro 2.6

Distribución de expedientes en asunto de conocimiento[a/] del Tribunal Contencioso Administrativo, por tipo de prueba, según motivo de salida. 2018-2020
(porcentajes con respecto al motivo de salida)

Características	Total	Inadmisibilidad	Sentencia	Otro
Número expedientes	101	53	38	10
Hay prueba documental				
Sí	68,4	49,0	92,1	77,8
No	31,6	51,0	7,9	22,2
Hay prueba pericial				
Sí	6,2	2,0	13,5	0
No	93,8	98,0	86,5	100
Hay prueba testimonial				
Sí	14,4	3,9	33,3	0
No	85,6	96,1	66,7	100

a/ Incluye los expedientes en conocimiento, empleo público y otros.
Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

su respectiva gestión también sea más compleja pues, así como algunas son muy céleres, se ha presentado un caso de medida cautelar que ha tardado casi tres años en resolverse.

Entre la variedad de opciones reguladas en el CPCA, se encuentra la opción de medidas cautelares ante *causam e inaudita altera parte* (provisionalísimas). En esos casos, el justiciable intenta que se adopte una medida cautelar antes del proceso principal y sin que se escuche a la contraparte, lo que se da bajo supuestos de extrema urgencia.

En los demás casos, una vez solicitada una medida cautelar, las personas juzgadoras deben dar audiencia a la contraparte y sucesivamente entrar a resolver por el fondo la solicitud.

De los 101 expedientes, en 29 hay solicitudes de medidas cautelares *ante causam*, que se dan antes de que el caso de conocimiento haya sido recibido en el TCA (21 son *inaudita altera parte*) y en 5 son intraprocesales, o sea, ya iniciado el proceso judicial (gráfico 2.8).

Independientemente del tipo de medida solicitada, la respuesta del TCA es mayoritariamente negativa, sin diferencias estadísticamente significativas. De las 29 solicitudes de medidas cautelares provisionalísimas, 16 fueron denegadas[24]. De estas solicitudes de medida cautelar provisionalísima, cerca de la mitad tuvieron una sentencia, lo cual podría ser indicativo de que la solicitud de la medida tenía una justificación. De los 29 expedientes con solicitudes de medidas cautelares *ante causam*, 18 casos terminan en una salida definitiva de demanda inadmisible, 1 en caducidad y 1 en desistimiento. El 32,4% completa hasta sentencia. De 5 expedientes con solicitudes de medidas cautelares durante el proceso, 2 casos fueron inadmisibles, 2 terminaron en sentencia y uno se clasificó como otros.

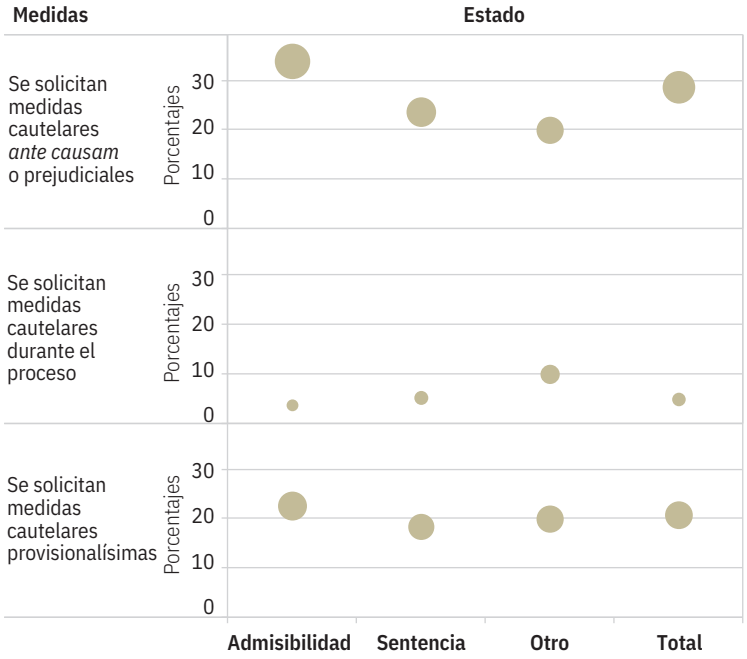
El proceso para la resolución de una medida cautelar provisionalísima ante causam está compuesto por distintos pasos. El primero tarda 48 días en promedio: eso es lo que se requiere para tener el asunto listo para resolver luego de planteada la demanda cautelar. Durante ese periodo, el TCA debe dar traslado a la parte demandada o partes codemandadas por un plazo de tres días hábiles. De ahí que la dilación promedio detectada –de 48 días– se relaciona probablemente con dificultades en la subsanación de la demanda cautelar, o bien, con la notificación a la contraparte o contrapartes, o ampliaciones a la petición inicial de la parte promovente. Según el coordinador y subcoordinador del TCA, así como con el coordinador judicial, en muchos casos la tardanza obedece a la multiplicidad de partes codemandadas, o bien, a que la actora adiciona la demanda cautelar extendiéndola a otros codemandados. Las dificultades para practicar la notificación también explican esa demora.

Superada esa etapa, el segundo paso es la resolución de la demanda, que toma 36 días adicionales, plazo que parece más extenso de lo deseable en materia cautelar, pero que tiene como explicación la reducida cantidad de juzgadores encargados de resolver medidas cautelares en la actualidad[25].

La importancia de una resolución expedita de las medidas cautelares es evidente y no requiere mayor explicación, por lo que resulta imperioso adoptar medidas que aseguren una mayor rapidez en la tramitación

Gráfico 2.8

Porcentaje de expedientes en asuntos de conocimiento[a/] del Tribunal Contencioso Administrativo, por medidas cautelares solicitadas y estado[b/]. 2018-2020



a/ Incluye los expedientes registrados por asunto de conocimiento, empleo público, medidas cautelares y otros.
b/ Un mismo expediente puede cumplir con varias medidas cautelares.
Fuente: Elaboración propia con datos de Bogantes y García, 2022.

24 Tampoco se identificaron diferencias estadísticamente significativas en términos del juez o jueza que definió las medidas cautelares. Dicho de otro modo, no se registró, en el cuestionario, el motivo de la negación de dichas medidas.

25 Con el rediseño, la fórmula actual de dedicar juzgados exclusivamente para resolver medidas cautelares variará.

de estos asuntos y su resolución en primera instancia, máxime considerando que el trámite y resolución de los procesos ha crecido exponencialmente en los últimos años.

Por su parte, en el caso de las medidas cautelares tramitadas intraprocesalmente, la dilación para tramitar y resolver las medidas cautelares es aún mayor –más de cien días en promedio–, lo que refuerza la necesidad de valorar alternativas que aseguren una resolución más pronta de las medidas cautelares. A ese promedio de duración habría que sumarle los días que se toma para resolver el recurso de apelación en contra de lo que sea resuelto por el TCA, en los casos que correspondan.

Un 38% de los casos llegan a tener sentencia y un 21% apelan

La tutela efectiva de derechos incluye el derecho a la resolución de la demanda planteada por una autoridad competente, decisión basada exclusivamente en el ordenamiento jurídico. Ahora bien, sucede que, en la práctica, no en todos los casos se logra obtener una resolución de fondo, sino que es posible encontrar estas salidas:

- Inadmisión de la demanda, por ejemplo, porque la demanda no constituye una conducta susceptible de impugnación en la jurisdicción.
- Desistimiento, porque la parte actora decide retirar la demanda.
- Sentencia: resolución que debe declarar la procedente, o improcedencia total o parcial de la demanda.

De los 101 expedientes seleccionados en asunto de conocimiento, 53 terminaron[26] en inadmisibilidad, 38 en sentencia, 4 en la categoría "otros", 3 caducos y 3 desistidos.

En 12 de los 38 expedientes con sentencia se llevó a cabo un juicio oral y público[27], y en 14 se tramitó el caso como puro derecho. De los 14 casos que requirieron juicio oral, en 4 expedientes hubo suspensión de la audiencia y modificación de las fechas, que, como se indicó antes, son factores que retrasan el proceso.

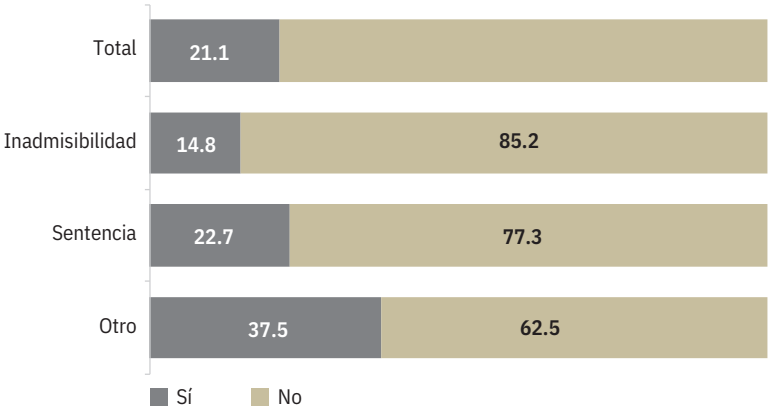
La acogida de la demanda en los procesos de conocimientos es minoritaria. Solo en 15 expedientes se declaró procedente la demanda, es decir, se le dio la razón a la persona demandante. En esos casos, el pronunciamiento del Tribunal hace referencia a los siguientes aspectos:

- disconformidad de la conducta administrativa con el ordenamiento jurídico (8 casos),
- anulación total o parcial la conducta administrativa (5) y
- se condena al pago de daños y perjuicios (5 en total, de los cuales 2 casos con pronunciamiento de existencia y cuantía).

En el 29,1% de los casos de conocimiento, hay condena de costas a la parte que perdió la demanda, que son mayoritariamente personas físicas. Ello podría desincentivar la utilización de esta jurisdicción, pues en caso de que no logre una sentencia favorable, la persona tendría que asumir los costos legales de ambas partes. Cabe indicar que no hay diferencias estadísticamente significativas según fuera la parte demandada (el Estado, municipalidad, institución autónoma,

Gráfico 2.9

Distribución porcentual de expedientes en asuntos de conocimiento[a/], por estado, según presentación o no de recurso de apelación. 2018-2020



a/ Incluye los expedientes registrados por asunto de conocimiento, empleo público y otros.
Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

26 El concepto de caso terminado se refiere a expedientes que completaron el procedimiento en la instancia en cuestión.

27 De ese modo, en primer término, el juez tramitador deberá valorar si existen aspectos que hagan de imperiosa necesidad la realización de la audiencia preliminar y eventualmente la de juicio oral y público (Rojas, 2016).

entre otros). En 21 de los expedientes examinados se interpuso un recurso de apelación (21%) en contra de alguna de las resoluciones que tienen dicho recurso, pero en 10 fue rechazado de plano (gráfico 2.9).

Largas duraciones en la resolución de los asuntos de conocimiento

Los tiempos requeridos para cumplir cada paso en el Tribunal en los casos de conocimiento presentan duraciones que se extienden más allá de lo razonable, con lo cual se evidencia un riesgo de tutela. Ciertamente puede haber una variabilidad enorme en este tipo de casos según se trate de fallo directo, de puro derecho, con juicio oral y público, municipales, entre otros. Para disminuir el efecto de esa variación, los promedios de duración se calculan sin el 5% de extremos muy altos o bajos.

Se calcularon los tiempos (en días naturales) entre los diferentes hitos clave de los procesos de conocimiento. Para cada uno de esos tiempos se calculó el promedio (media sin los extremos) y el indicador denominado percentil 90, tal como se hizo en el apartado anterior en el caso de los amparos de legalidad. Lo anterior, con el fin de identificar el grupo de casos que supera el 90% de las duraciones, información que se resume en el cuadro 2.7.

Destaca la dilatada duración del plazo desde que ocurren los hechos y hasta que se presenta la demanda, días que, si bien transcurren fuera del Poder Judicial, pueden impactar la percepción de la persona usuaria sobre la calidad del servicio y el valor público que la administración, en general, y la administración de justicia, en particular, le ofrecen para resolver su reclamo o petición. A partir de la vigencia del CPCA, salvo en materia municipal y en parte en contratación administrativa, el agotamiento de la vía administrativa no es un requisito obligatorio; sin embargo, con frecuencia se agota y hasta después se acude a estos tribunales, lo cual explica, según el taller de consulta del 1 de abril de 2022, la amplia extensión del plazo requerido para ese primer hito. La extensión de este tiempo es mayor en aquellos expedientes en donde se ha dejado consignado que no se cumplen los requisitos de la demanda o en aquellos en donde la situación se genera fuera de la provincia de San José, cuando hay audiencia preliminar o cuando hay sentencia.

Entre el momento de presentación de la demanda y la declaración de inadmisibilidad pasan en promedio 2.279 días (943 días si se genera fuera de San José); además, un 8,4% de los expedientes tienen una duración mayor a 566 días. Cuando hay sentencia, la duración promedio es de 553 días (500 días si es fuera de la provincia de San José) y un 9% de los casos tienen una duración superior a 1.417 días, es decir, casi 4 años. Para los 5 casos donde hay recurso de casación, pasan en promedio 549 días entre la interposición del recurso y su admisión, y 386 días entre su admisión y la sentencia de casación, es decir, un lapso de 3,6 años. Estas duraciones son preocupantes, pues son iguales o mayores al tiempo requerido para dictar sentencia por parte del TCA (más la sección correspondiente a duraciones más adelante).

Es claro que no toda la dilación es atribuible al TCA, pues si bien en muchos casos se trata de aspectos que se salen del control del TCA y demás órganos de la jurisdicción, no cabe duda de que otros son simplemente la consecuencia del exceso de demanda de los justiciables, aunque no podría afirmarse que el número de casos entrantes por año esté creciendo exponencialmente, tal como se verá más adelante. Es necesario, entonces, examinar la problemática que ocasiona esta mora judicial, evaluando hito por hito las causas de la demora identificada en la resolución de los procesos.

Cuadro 2.7

Duración promedio de las distintas fases de un expediente de conocimiento en el Tribunal Contencioso Administrativo. 2018-2020
(días naturales)

Fases	Promedio	Percentil 90
Entre la ocurrencia de los hechos y que se presente la demanda	1.318	2.916
Entre se presenta la demanda y se declara inadmisibilidad	213	566
Entre se presenta la demanda y se notifica	115	201
Entre se notifica la demanda y se contesta	78	129
Entre que se presenta la demanda y sentencia del TCA	624	1.417

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo

Una vez que se cuente con una resolución del TCA en los procesos de conocimiento, la persona puede interponer otros recursos de revisión de esta decisión. Es parte del concepto de tutela efectiva el acceso a instancias de apelación y revisión. El Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (TACA) es la entidad con la competencia de resolver en alzada los recursos de apelación previstos por el CPCA, legislación especial, así como los casos que establezca la jurisprudencia de la Sala Primera de

la Corte Suprema de Justicia. Este tribunal vino a sustituir, por una decisión administrativa y no legislativa, la figura del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo previsto en el CPCA (artículo 94 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial) al menos en lo que a la resolución de recursos de apelación se refiere y los conflictos de competencia entre los órganos que componen la jurisdicción.

El Tribunal está compuesto por dos secciones con idénticas facultades, lo cual no implica que tengan una línea de resolución compartida. En la práctica, más bien, presentan criterios dispares. Los resultados del estudio muestran diferencias entre estas dos secciones en cuanto a la acogida o rechazo del recurso de apelación. En el caso de la sección primera, la acogida del recurso se da en un porcentaje mayor, mientras que, en una gran mayoría de casos, la sección segunda es la que suele anular (gráfico 2.10). Cabe señalar que para este estudio se seleccionó una muestra de 101 expedientes del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, 55 son de la Sección Primera y 42 de la Sección Segunda.

Un poco más de un tercio (36%) de los recursos de apelación se rechazó de plano; en el 18% de los casos se confirmó lo resuelto por el TCA y en un 8,9% se revocó lo apelado. Se encontró que la confirmación es la decisión más común cuando lo apelado es la resolución de medidas cautelares (38%). La modificación es más común en resoluciones relativas a ejecución de sentencias en recursos de amparo de legalidad (43%)[28], ya sea porque se denegó la condenatoria por daños morales[29] o por el importe de la condena de costas personales (cuadro 2.8).

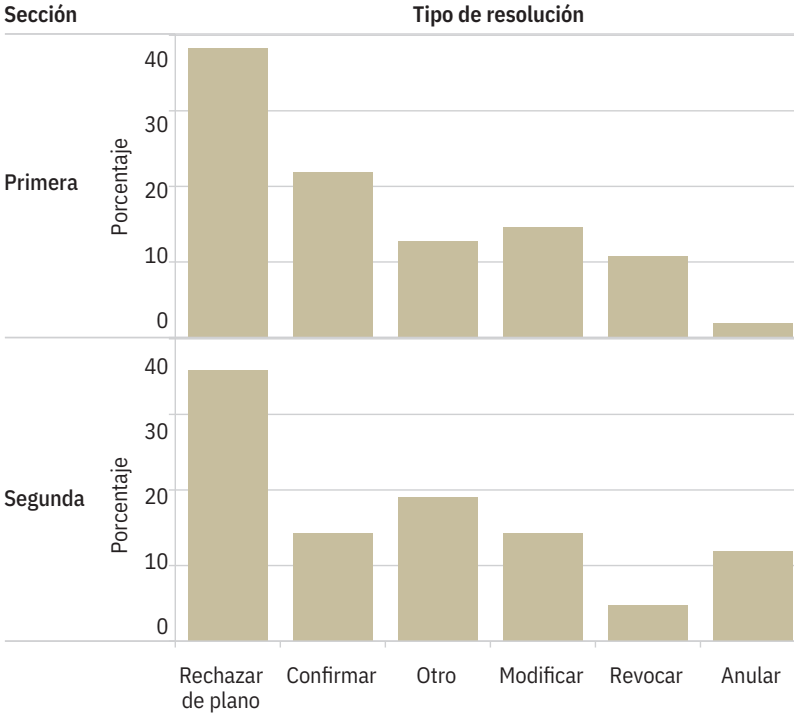
En esta instancia, la duración es corta. En términos generales, hay dos pasos que son relativamente expeditos:

- Entre la interposición del recurso de apelación y la fijación de la audiencia oral. Aquí la duración promedio es de 57 días naturales. El percentil 90 llega a 184 días naturales; por consiguiente, este es el grupo de casos que supera el 90% de las duraciones.

- Entre la audiencia oral y la sentencia de apelación: la duración promedio es de 6,6 días y el percentil 90 de mayor duración es de 31 días. Lo más común es que la duración sea cero días, es decir, el mismo día de la audiencia oral se recibe la apelación. Sin embargo, hay valores extremos altos, asociados

Gráfico 2.10

Distribución porcentual de expedientes del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, por sección, según tipo de resolución. 2018-2020



Fuente: Elaboración propia con datos Bogantes y García, 2022.

Cuadro 2.8

Distribución de expedientes del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso-Administrativo, por resolución, según tipo de asunto. 2018-2020
(porcentajes con respecto al tipo de asunto)

	Tipo de asunto			
Resolución	Amparo de legalidad	Conocimiento	Medidas cautelares	Otro
Rechazar de plano	21,4	51,9	27,6	32,1
Confirmar	0,0	18,5	37,9	7,1
Modificar	42,9	0,0	3,4	21,4
Revocar	7,1	7,4	13,8	7,1
Anular	0,0	7,4	3,4	17,9
Otro	28,6	14,8	13,8	14,3
Número total de casos	**14**	**27**	**29**	**28**

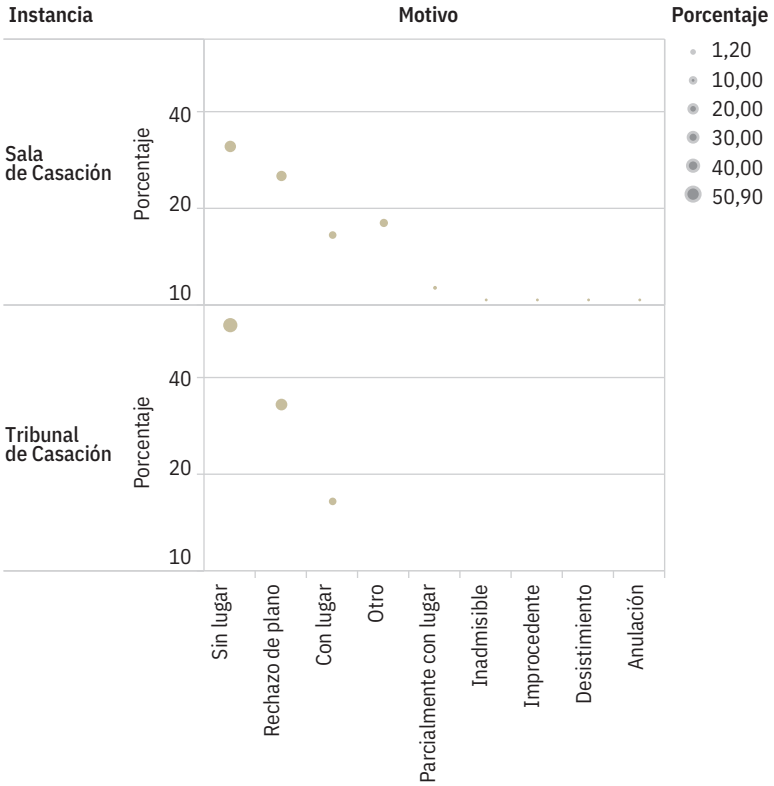
Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021

28 Si bien esto no está regulado, es una evidencia encontrada en la práctica.

29 También se encontró la referencia que hace el Tribunal de Apelaciones a la resolución 223-A-S1-2017 de las once horas del dos de marzo del dos mil diecisiete, dictada por la Salda Primera de la Corte Suprema de Justicia, es decir, usando jurisprudencia, pero a la cual no se tiene acceso en este momento.

Gráfico 2.11

Distribución porcentual de expedientes de la Sala Primera, por instancia, según motivo de salida. 2018-2020



Fuente: Elaboración propia con datos Bogantes y García, 2022.

en un caso a una sentencia escrita y el resto (diez) a sentencia oral, en casos donde la apelación está asociada a un recurso interpuesto en la ejecución de sentencia o a desistimientos.

A diferencia de lo que sucede en el TCA y en la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el caso del Tribunal de Apelaciones los tiempos son favorables para la persona usuaria, lo que evidencia la necesidad de mantener las dos secciones en funcionamiento. También cabe valorar la posibilidad de atribuir mayores competencias a este Tribunal para balancear las cargas de los distintos órganos de la jurisdicción y acortar los plazos registrados en las distintas instancias, sobre lo que se ahondará más adelante, en la sección dedicada a las conclusiones.

La Sala Primera

La última instancia de la jurisdicción para resolver recursos en alzada es la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. En la jurisdicción contencioso-administrativa, esta sala opera como Sala de Casación y como Tribunal de Casación (solo con tres personas magistradas). Para esta investigación se seleccionaron 82 casos de la Sala y 55 cuando resuelve como Tribunal para el período 2018-2020. De los 137 casos, 136 tienen un recurso de casación.

Las resoluciones, en general, no acogen el recurso de casación. Los estados o motivos de salida principales son los "sin lugar" (40%), rechazo de plano (30%) y con lugar (15%). La única diferencia entre la Sala y el Tribunal es el tema de la proporción de las sentencias sin lugar. En el 51% de los casos atendidos por el Tribunal de Casación se dicta sentencia sin lugar y un 35% se rechaza de plano, en comparación con el 33% y el 27% de la Sala de Casación. No obstante, en ambos casos la mayoría siguen obteniendo una respuesta negativa para el recurrente.

La discusión sobre el funcionamiento de la casación en materia contencioso-administrativa está centrada en una reforma sobre la responsabilidad de dictar la última palabra en los distintos tipos de asuntos. Aunque es imposible que todo lo que ingrese a la jurisdicción tenga recurso de casación, pues no habría capacidades institucionales que resistan, debería buscarse una definición acotada de los asuntos clave que puedan llegar a la Sala Primera. La proporción de inadmisibilidades en casación es un problema que limita el acceso de las personas, debido a que la formalidad es muy alta, la mayoría de los abogados y las abogadas no saben cómo y qué pedir en casación (Minuta del taller de consulta del 1 de abril de 2022 y gráfico 2.11).

El Estado y los órganos desconcentrados generaron el 47% de los procesos que llegaron a la Sala Primera en el período 2018-2020, mientras que el 35% de los procesos en Tribunal de Casación provienen de instituciones descentralizadas y municipalidades, así como de los otros poderes de la República.

Las duraciones en esta última instancia son altas, pese a que la respuesta en estos casos es mayoritariamente de rechazo. Desde que se interpone el recurso y se rechaza de plano pasan en promedio[30] 448 días naturales. Cuando el recurso se admite, la duración entre el momento en que se interpone y se admite aumenta a 768 días naturales (que equivalen a 2,1 años), mientras que entre la admisión del recurso y la sentencia pasan

30 Se están calculando medias recortadas al 5% para eliminar efecto de valores extremos.

191 días naturales (cuadro 2.9). En el caso del proceso de casación, no hay diferencias significativas en la duración en días naturales según instancia.

Las cifras anteriormente expuestas revelan el desbordamiento de las capacidades de resolución de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, lo cual se agrava por la reforma procesal civil, que acelera la llegada de los procesos a la Sala en esa materia también. Aunado a ello, la Sala debe resolver asuntos en materia agraria, notarial, arbitral, así como conflictos de competencia, entre otros.

Conclusiones y recomendaciones

Los principales hallazgos del estudio empírico de la tutela efectiva de derechos en materia contencioso administrativo permiten trazar una serie de conclusiones y de recomendaciones sobre posibles estrategias para enfrentar los desafíos identificados. Las conclusiones se derivan de las constataciones empíricas reportadas y las sugerencias del conocimiento experto recopilado a partir de la consulta con los operadores de esta materia jurisdiccional.

Principales conclusiones

Las primeras conclusiones se refieren a un tema clave para la tutela efectiva de derechos: el acceso equitativo a la justicia contencioso-administrativa. Los dos hallazgos más importantes en esta materia se refieren a la concentración de casos en San José y los costos asociados a los procesos. En efecto, la mayoría de los asuntos se originan en los cantones centrales de San José (61,7%) para procesos de conocimiento. En el caso de las expropiaciones y los procesos de amparo de legalidad la situación es muy similar. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha establecido que la carencia de sedes repartidas geográficamente de despachos contencioso-administrativos implica una limitación contraria a la tutela jurisdiccional (Caso de las masacres de Ituango vs Colombia, sentencia de julio de 2006). Por esa razón, considerando que lo planteado por el Transitorio II del CPCA, es decir, la descentralización física del TCA, no es una opción viable por razones presupuestarias, se impone la adopción de una serie de medidas de corte administrativo para consolidar los tímidos lineamientos adoptados para la descentralización virtual de la jurisdicción en virtud de la pandemia por el covid-19.

Cabe indicar que no fue posible investigar otras características sociodemográficas de las partes en conflicto según el tipo de trámite y sus resultados por la falta de registros definidos en los sistemas estadísticos del TCA y demás despachos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Es posible concluir, por lo tanto, que no existen insumos para poder caracterizar el perfil sociodemográfico de las personas usuarias que llegan a esta jurisdicción. Esta falencia, históricamente arrastrada, requiere urgentemente de medidas correctivas, pues resulta incompatible con la provisión de servicios judiciales de alta calidad: lo que no se mide no mejora. La importancia de contar con registros estadísticos idóneos para caracterizar el perfil sociodemográfico de la persona usuaria de la jurisdicción contencioso-administrativa radica en la posibilidad de tomar medidas para atraer a quienes no parecen sentirse en capacidad de litigar en esta vía.

Aunque el muestreo de expedientes no permitió medir si el costo del proceso es un obstáculo para la tutela, se utilizaron otros insumos que demuestran que, en efecto, los costos podrían representar un obstáculo para sectores más vulnerables de la población. Lo primero es que, en general, el patrocinio letrado es una condición propia de los procesos contencioso-administrativos debido a su complejidad y tecnicismo. Por otra parte, en tanto no se implementen medidas que faciliten el acceso virtual para quienes habitan en zonas alejadas de la sede del TCA y demás órganos de la jurisdicción, el costo del traslado es bastante alto.

Otro insumo de mucho interés es el que se desprende a partir de un estudio del Banco Mundial que, si bien está dedicado a la jurisdicción civil, podría extrapolarse a la jurisdicción contencioso-administrativa, considerando que en los casos en que así se decida, la estimación de costas personales se llevaría a cabo mediante idénticos instrumentos (Banco Mundial, 2020). Según este estudio, se estima el costo de

Cuadro 2.9

Duración promedio entre fases de un expediente en el proceso de casación en la Sala Primera, según instancia. 2018-2020
(días naturales)

Fase	Total	Sala de Casación	Tribunal de Casación
Días entre que interpone recurso y se rechaza de plano	448,2	466	429,9
Días entre que interpone recurso y se emplaza parte contraria	760,9	753,4	769,2
Días entre que interpone recurso y se admite	768,5	761,6	777,9
Días entre que se admite recurso y se dicta sentencia	190,8	180,7	206,1

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

la demanda, en el caso de Costa Rica, en un 24,3% de su cuantía. Si se compara la cifra con el promedio en América Latina y el Caribe (32%), es posible concluir que el monto es menor. Sin embargo, el promedio de los países que integran la OCDE, organización de la cual Costa Rica forma parte, es de 21%.

Existe una alta probabilidad de que acudir a la vía contencioso-administrativa sea una opción reservada para cierta porción de la población con mayor capacidad económica. Esta conclusión surge con base en la extrapolación de este índice, los tiempos requeridos para obtener sentencia firme y la contingencia que implica las posiciones encontradas de las dos secciones del Tribunal de Apelaciones en cuanto a la cuantificación de costas personales en caso de condena. No en vano, por ejemplo, se optó por incorporar, mediante la Ley de Acceso a la Justicia de Personas Indígenas de Costa Rica y la Circular n^{0}. 67-2019, la defensa pública para esa población. Esto, sin embargo, no resuelve el problema al que se enfrentan el resto de los sectores sin capacidad económica para litigar.

La investigación tuvo también como objetivo analizar si las razones establecidas para cada tipo de terminación son acordes con el ordenamiento legal, claras y garantizan seguridad jurídica en las distintas secciones de esta jurisdicción. Como producto del muestreo de casos que se tramitaron en el Tribunal de Apelaciones y en casación, es posible concluir que no existe evidencia alguna que permita afirmar prácticas arbitrarias que hagan necesario anular actuaciones de la primera instancia. Sí es posible apreciar niveles de inseguridad jurídica con motivo del régimen imperante en materia de recursos de apelación, dado que, como se comentó, no existe regulación legal que determine con claridad cuál recurso es el procedente en contra de determinadas resoluciones. Esto podría ocasionar que, ante la incerteza jurídica, se opte por plantear recursos inadmisibles y por ello no sea posible combatir, ya sea en segunda instancia o casación, una resolución que ponga término a un proceso o resuelva aspectos de gran importancia en el trámite del caso.

En el uso y respuesta para las medidas cautelares, una herramienta fundamental para la tutela efectiva de derechos se encontró que, de las 57 solicitudes de medidas cautelares provisionalísimas, un 80% se deniegan. Este elevado porcentaje de desestimación podría obedecer a que se aspira a una tutela mediante una vía que no se adecúa a su caso concreto. Las medidas cautelares provisionalísimas son excepcionales y se plantean ante supuestos fácticos que exigen una muy expedita actuación del Tribunal. De este modo, la principal causa examinada para el rechazo de las medidas cautelares provisionalísimas es que no se está ante un supuesto de extrema urgencia que justifique adoptar la medida sin dar audiencia a la contraparte.

Fue posible determinar que existe un lapso promedio de 86 días entre la entrada de la solicitud de medida cautelar provisionalísima y la resolución que resuelve la medida cautelar de modo definitivo en primera instancia. Es de interés notar que, según la muestra, transcurren 48 días en promedio para que el asunto esté listo para resolver la medida cautelar mientras que transcurren 36 días en promedio una vez que ello sucede. Es decir, el trámite procesal requerido para que el expediente esté listo para resolver la medida cautelar consume poco más de la mitad del plazo total requerido para emitir la resolución de fondo.

Sería importante evaluar las razones de esta dilación en el trámite. Es posible pensar que algunas circunstancias son ajenas al funcionamiento del TCA, por ejemplo, la necesidad de formular prevenciones de aclaración a la parte promovente, la admisión de pruebas y la multiplicidad de demandados, entre otros. Sin embargo, resultaría de mucho beneficio identificar los aspectos que inciden para que el trámite procesal consuma tanto tiempo y, con base en esa información, procurar el establecimiento de soluciones para acortar ese plazo tan extendido.

La falta de una resolución pronta es una de las debilidades de tutela efectiva de derechos e identificada, principalmente, en el TCA y en la Sala Primera. En el caso de algunas medidas cautelares también se registraron duraciones muy extensas. En el juicio oral, por ejemplo, hay 13 expedientes con una duración promedio de 836 días naturales entre la interposición de la demanda y la indicación de que es juicio oral; 2 casos presentaron duraciones de 1.200 o más días. En el caso de puro derecho hay 15 expedientes cuya duración promedio fue de 603 días naturales, con 3 casos que superaron 1.000 días.

Hay una etapa prejudicial que se da en el período que va entre el momento en que se dan los hechos y se interpone la demanda, que ocurre fuera del Poder Judicial. En promedio transcurren 876 días naturales, con un 10% de casos que superan los 2.200 días. Si el agotamiento de la vía administrativa es potestativo a partir de la vigencia del CPCA, salvo en materia municipal y en parte en contratación administrativa, todo indica que esa extendida espera evidencia el afán de la parte demandante de evitar el proceso.

La investigación permitió estimar la proporción de casos que pasó antes por la Sala Constitucional. La conclusión difiere de la percepción dominante sobre un supuesto "traslado" de casos que ahoga a la jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto, de cada 100 casos de amparo de legalidad, 1 pasó por la Sala

Constitucional; mientras que en el 10% de los casos de conocimiento hay evidencia de trámite previo a través de la Sala Cuarta Cuando hay evidencia de este trámite, la duración entre la presentación de la demanda y la sentencia es de 1.000 días naturales versus 411 (cuando no hay previa).

Es claro que esa baja cantidad de casos y la elevadísima cantidad de recursos de amparo que rechaza de plano la Sala Constitucional por ser, presuntamente, asuntos de "mera legalidad", permite, más bien, sugerir otra conclusión: que el Poder Judicial en su conjunto no está asegurando al justiciable una opción alterna a la vía del amparo constitucional que sea sencilla, célere y le asegure una resolución pronta –sea cual sea– a su demanda.

En cuanto al uso de diversos recursos legales de defensa, se investigó qué tan extendida es la apelación, por qué se apela y cómo terminan finalmente. Con base en la muestra de expedientes procesada, solo en un 10% de los casos del Tribunal Contencioso Administrativo se presentó al menos un recurso de apelación. En 12 de estos casos se confirmó la resolución apelada; en 13, los recursos fueron rechazados de plano y en 7 se revocó la resolución apelada. Por su parte, en el 7% de los casos del TCA (23 expedientes) se identificó el planteamiento de un recurso de casación, que tuvo como fundamento una infracción o aplicación errónea de normas procesales (14) y falta de pronunciamiento sobre costas (2). En 24 de los expedientes examinados se interpuso un recurso de apelación (21%) en contra de alguna de las resoluciones que tienen dicho recurso, pero en 12 fue rechazado de plano.

Un hecho que vale la pena resaltar es que la presentación del recurso no puede hacerse por medio de la plataforma de Gestión en Línea, por cuanto es preciso generar, de previo, una carpeta para el trámite del recurso de apelación, por lo que es preciso acudir físicamente a la sede del Tribunal de Apelaciones, o bien, optar por su envío mediante correo electrónico, procedimiento que no es del conocimiento de todas las personas usuarias.

Un tema de particular interés para el estudio fue determinar si la conciliación y sus respectivas resoluciones son accesibles, prontas y equitativas para ambas partes. Se encontró que la conciliación es una forma muy utilizada para resolver los casos en los expedientes de amparos de legalidad (50,5%). Solo en cuatro casos se identifica el fracaso de la conciliación debido a que alguna parte no se presenta a la audiencia conciliatoria (2) o cualquiera de las partes se niega a conciliar (2). El motivo de salida de estos cuatro expedientes es sentencia. Cabe indicar, finalmente, que cuando no fracasa la conciliación hay homologación en todos los casos.

En promedio se tardan 149 días naturales entre la presentación de la demanda y la conciliación, y entre esta y la homologación, 21 días adicionales.

Para terminar, y con base en las consultas y entrevistas realizadas (E: Conejo y Jiménez, 2022), se han podido identificar algunos riesgos asociados al cumplimiento de la resolución. Valga señalar que, en la reforma operada mediante el CPCA, una de las preocupaciones que generó mayor atención fue, precisamente, la ejecución de las sentencias de carácter estimatorio. En este tema, la primera conclusión es que el cuerpo de jueces de ejecución de sentencias de lo contencioso-administrativo es, quizá, una de las principales víctimas de las fortalezas de la reforma contencioso-administrativa. Ello se relaciona con los instrumentos procesales –no materiales– de los que se dispone para atender los conflictos, a diferencia de lo que sucede con la vía de constitucionalidad y lo que sucedía durante la vigencia de la LRJCA. Se han dado eventos sin origen legislativo que han impactado el circulante de los casos que deben atender, aunque para ello no se ha aumentado la cantidad de recursos humanos y materiales, al menos de forma proporcional.

El primer evento es la creación "pretoriana" del recurso de amparo de legalidad, situación que dio pie a una cantidad enorme de fallos que han de ejecutarse mediante la simple fijación del monto de las costas personales y procesales o, en el caso de sentencias estimatorias, velando por la adopción de la conducta a la que ha sido condenada la administración demandada.

Un segundo evento, más reciente pero no por ello menos impactante, es la decisión de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de otorgar la facultad, al equipo de jueces de ejecución del TCA, de ejecutar las sentencias firmes originadas en procesos regidos por la LRJCA, lo que en tesis de principio debería corresponder a los jueces y las juezas de ejecución del Juzgado de lo Contencioso Administrativo.

Un tercer evento, por ahora menos elevado en número, pero que podría ser la punta del iceberg que se avecina, es la tesis de la Sala Constitucional en cuya parte dispositiva encomienda velar de oficio por la ejecución de su pronunciamiento al área de Ejecución del TCA (sentencia de constitucionalidad n^{0} 23743-2020). En ese fallo la Sala Cuarta le atribuye competencias a la jurisdicción contencioso-administrativa que la ley no solo no le asigna, sino que, más bien, se las atribuye expresamente a la Sala (artículo 12 de la LJC). Aunque el fallo de mayoría no explica las razones de esta medida, en el voto salvado de la magistrada Garro, se precisa lo que –a su juicio– es el sustento jurídico de tal decisión.

Más allá de los méritos de la decisión, lo cierto es

que lo anterior constituye una nueva evidencia de los eventos exógenos a la jurisdicción contencioso-administrativa que elevan su carga de trabajo. En este caso, se trata de una resolución vinculante que no fue acompañada de un análisis previo sobre los posibles efectos de la regulación sobre el funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. En el citado voto salvado, se anuncia que esta no será la única ocasión en que se hará esa transferencia de competencias:

> *De manera que, ante la ausencia de una disposición como la prevista en los recursos de amparo sobre la ejecución de sentencias, la Sala bien podría hacer una integración y aplicación supletoria de la misma para los procesos de control de constitucionalidad, cuando –como el presente caso– la declaratoria de inconstitucionalidad no conlleva una simple expulsión de la norma sin más, sino que exige la constatación de una condición de complejo cumplimiento para determinar si tal expulsión efectivamente debe consumarse (voto nº 23743-2020).*

Finalmente, en la fase de ejecución de sentencia no fue posible contar con datos de duración precisos. El único tema que fue posible medir fue la duración promedio entre la sentencia con lugar y el inicio de la ejecución. Entre estos dos eventos transcurren, en promedio para los 48 expedientes examinados, 827 días naturales, mientras que en el 10% de ellos se superan los 1.860 días. No hay evidencia de información posterior. Es claro que ese plazo extenso entre la firmeza del fallo y la gestión del interesado de su ejecución no es atribuible al TCA. La imposibilidad de medir los tiempos deriva de la ausencia de estadística idónea para ello.

Recomendaciones

Agenda de investigación pendiente

A partir de las conclusiones del estudio, se recomienda profundizar en el análisis sobre el origen de tantos de previos en los escritos de demanda. En ese sentido, es recomendable mantener un monitoreo del comportamiento estadístico de los de previos a la hora de resolver sobre la admisibilidad de las demandas de conocimiento, de modo que se establezca si el comportamiento detectado (un alto número de casos) es el usual.

Un esfuerzo de esta naturaleza permitiría verificar distintas hipótesis: si el fenómeno deriva de la falta de capacitación de los profesionales en derecho que asumen la representación en juicio, que es lo más probable, o bien, si existe un excesivo formalismo en el equipo de juzgadores a la hora de evaluar si se cumple o no con los requisitos del artículo 58 del CPCA. Para evaluar con certeza cuál de esas hipótesis influye más en esta situación, sería necesario un amplio estudio cualitativo de una muestra estadísticamente representativa de casos en que se debe prevenir la subsanación de aspectos formales en el escrito de demanda, así como comparar lo que sucede en la vía civil, por ejemplo.

Paralelamente, se propone evaluar mediante una amplia muestra estadística de procesos de conocimiento, los tiempos en el avance hito por hito y determinar cualitativamente las causas de la dilación en cada paso, sean atribuibles o no al TCA. Finalmente, se sugiere estimar, mediante un estudio detallado, cuántos de los procesos que no admite la Sala Constitucional, bajo el argumento de que son asuntos de "mera legalidad", llegan a la jurisdicción contencioso-administrativa o, mejor aún, contestar las siguientes interrogantes: ¿cuál es el destino de los asuntos luego del rechazo de plano del asunto? ¿Se acude a la vía contencioso-administrativa? ¿No se acude? ¿Cuál es el perfil sociodemográfico del actor cuya demanda se rechaza ad portas? ¿Cuál es la característica de estos conflictos: partes, objeto y ubicación geográfica, entre otros?

Agenda de medidas administrativas pendientes

A continuación, se sugieren una serie de medidas de carácter administrativo que, de ser implementadas, podrían significar una mejora sustancial en el servicio al justiciable y de mejora de los tiempos de trámite de los procesos.

En primer lugar, se recomienda procurar un mecanismo de retroalimentación con las administraciones públicas que generan la mayor cantidad de procesos de amparo de legalidad (sic). Se comprobó por diversos medios –a través de un estudio de muestreo y entrevistas– que cíclicamente se dan fenómenos de aumento exponencial de procesos de la misma naturaleza y con el mismo origen

RECOMENDACIONES

o causa. Según se comprobó, existen circunstancias que desencadenan el aumento de los procesos de amparo, como cambios en las jerarquías de los órganos usualmente provocadores de estos procesos –tal es el caso del Ministerio de Educación Pública, de la Dirección General de Migración y Extranjería y de la Dirección Nacional de Pensiones–. Mediante esa retroalimentación, podrían hacerse esfuerzos para evitar esos desmedidos aumentos de casos, de modo que se implementen medidas preventivas y correctivas en el origen de los conflictos con el fin de evitar un gasto público innecesario.

Para ese mismo fenómeno, parece claro que el paso dentro del Poder Judicial será automatizar, mediante sistemas inteligentes, la tramitación y resolución de estos procesos, previa simplificación de su trámite mediante expresa regulación legal y creación de formularios en línea, siguiendo la experiencia de otros países latinoamericanos como Colombia y Argentina. Esto no solo mejoraría la capacidad de resolución, sino que permitiría asignar el recurso humano dedicado a estos procesos a las tareas sustantivas del TCA. En esa línea, sería recomendable desarrollar aplicaciones de inteligencia artificial que les faciliten a los juzgadores la identificación de procesos complejos, el estado de todos los asuntos bajo su cargo en tiempo real, así como la tramitación automatizada de ciertas tareas de baja complejidad.

En lo referente al tema de los peritos, se ha comprobado, tanto en el TCA como en el caso de los procesos de expropiaciones, que la designación, aceptación del cargo, preparación en tiempo de los peritajes judiciales y el trámite de remuneración posterior, es un asunto que ocasiona dilaciones y desgastes administrativos que impactan la labor de los despachos judiciales. Por ello, se sugiere que el listado de peritos se depure constantemente y se examine cualitativamente la forma en que se desempeñan, tanto en cuanto a los tiempos como en cuanto a la calidad de los trabajos que entregan los peritos designados. Interesa, además, exigir a quienes forman parte de estos listados, capacitación constante y demostrable como requisito para mantenerse en el listado, así como cumplir con los plazos otorgados por el TCA para rendir sus informes. La capacitación debería incluir una impartida por la Escuela Judicial en la redacción de informes periciales, enfocada en evitar adiciones y aclaraciones constantes. Por otra parte, es preciso considerar que la forma en que se les cancelan los honorarios –hasta que se celebra el juicio oral y público–, podría restarle atractivo a la idea de prestar servicios periciales, debido a que suele transcurrir mucho tiempo entre la elaboración del estudio pericial, la celebración del juicio oral y público y el giro de honorarios por los servicios brindados. Esto podría ser la causa de que profesionales de buen nivel y prestigio no tengan interés en formar parte de los listados o que no acepten los nombramientos en los procesos contencioso-administrativos.

A propósito de la "Circular nº. 137-08 ASUNTO: Sobre la utilización de la Videoconferencia en los procesos judiciales", se recomienda adoptar medidas para ampliar los recursos tecnológicos en el TCA, con el fin de facilitar la celebración de audiencias mediante ese mecanismo. Resulta de particular interés diseñar una campaña constante de información al justiciable –respecto a esa alternativa–, dado que, como se vio a lo largo de este capítulo, solo se habilita a petición de parte. Es claro que, si el justiciable desconoce esa alternativa, simplemente no la aprovecha. Otra alternativa es que, en los casos en que se advierta que las partes provienen de zonas rurales, el juez tramitador a cargo del proceso advierta de oficio, en la resolución que corresponda, que las partes podrán optar por esa alternativa de participación en las audiencias.

Es importante procurar mecanismos de advertencia a las personas usuarias para que exista claridad de que los recursos de apelación deben ser presentados directamente al Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y no ante el TCA. Resulta de interés advertir, mediante los manifestadores y el propio sistema en línea, que la vía idónea es la indicada para evitar el rechazo *ad portas* de los recursos por presentarlos ante el TCA y no al Tribunal de Apelaciones. Además, sería útil que, al adoptar resoluciones que sean apelables, se incluya en su texto el plazo para interponer el recurso de apelación y se indique ante cuál despacho debe hacerse, de forma análoga a la regulada por el artículo 245 de la Ley General de la Administración Pública.

Finalmente, se lograron identificar una serie de mejoras operativas que, si bien no representan costos elevados para el Poder Judicial, sí tendrían importantes impactos para la población, en el sentido de que podrían facilitar el acceso a estrados judiciales. Dichas medidas se presentan a continuación:

- Implementar un mecanismo de atención virtual que evite tener que acudir al TCA para realizar gestiones menores que no es posible efectuar por medio de la plataforma Gestión en Línea. Para ello es preciso implementar aplicaciones informáticas que permitan

RECOMENDACIONES

interactuar mediante chats –con o sin video–, así como licencias de Teams para manifestadores, que les permitan atender a las personas usuarias de ese modo.

- Realizar los ajustes requeridos para que, desde la plataforma Gestión en Línea, sea posible que la persona interesada obtenga una copia íntegra del expediente judicial digital en orden cronológico e idéntico al que el juzgador utiliza durante las audiencias.

- Realizar los ajustes pertinentes para que la ubicación de las imágenes de cada actuación de las partes y juzgadores no se altere cada vez que se da una nueva actividad procesal.

- Dar accesos a los jueces tramitadores y que resuelven medidas cautelares del Sistema de Registro Electrónico de Mandamientos (SREM), de modo que puedan anotar demandas y dejarlas sin efecto, lo que evitaría que las personas interesadas deban acudir al TCA a gestionar una copia de los mandamientos respectivos dirigidos al Registro Nacional.

- Permitir el giro por parte de los jueces y las juezas de ejecución mediante transferencia a la cuenta SINPE de la persona beneficiaria.

- Reforzar el cuerpo de jueces de ejecución con un juez más, quien se encargará de resolver liquidaciones de costas, liberando de esa carga a los jueces de ejecución de mayor experiencia, quienes asumirían los procesos de ejecución de fondo.

- Introducir el uso de indicadores de eficiencia de la jurisdicción internacionalmente aceptados, como los planteados por la Comisión Europea para la eficiencia de la Justicia (Cepej) y la OCDE, entre ellos, el *Disposition Time* y el *Clearance Rate*, de modo que exista la posibilidad de comparar rendimientos con otras jurisdicciones del mundo.

- Propiciar, para ello, la medición de los indicadores estándar previstos en estas estadísticas internacionalmente aceptadas.

- Emprender un plan de tecnificación de la justicia, aumentando la asignación presupuestaria para tecnologías de la información y comunicación (TICs) conforme a los criterios internacionalmente aceptados.

- Asegurarse de contar con una “buena estadística judicial” (Jurimetría) que permita acortar la extensión de los procesos y facilitar la toma de decisiones en tiempo real para mejorar, por ejemplo, el manejo de casos complejos y, en general, la gestión de los despachos.

- Procurar cooperación internacional para implementar esas medidas promovidas por la referida Comisión y la OCDE.

Agenda de reformas legales pendientes

xiste una serie de medidas de carácter normativo que resultan de urgente atención para mejorar los tiempos y aprovechar más eficientemente los escasos recursos disponibles para la jurisdicción. Para ello, se sugiere impulsar una reforma parcial del CPCA, al menos, en estos temas:

- Actualizar la normativa, de modo que no sea exigida la entrega de copias físicas o digitales para la contraparte conforme lo dispone el artículo 49.1 del CPCA, norma redactada para el trámite físico de los expedientes y que resulta un obstáculo de acceso a la justicia, pues obliga a acudir al TCA para presentar las copias, pese a que los escritos y documentos constan en línea.

- Modificar el artículo 58.1.b) para que indique: b) Los hechos, puros y simples, relacionados con el objeto del proceso, expuestos uno por uno, enumerados y ordenados cronológicamente.

- Incluir un inciso d) en el artículo 62 del CPCA, que indique: d) Que se esté frente a los otros supuestos de demanda improponible regulados en el artículo 35.5 del Código Procesal Civil.

- Incluir un cuarto párrafo en el artículo 90 del CPCA, que diga lo siguiente: 4) Cuando a criterio del juez o jueza de trámite, la resolución por escrito de los aspectos indicados en el inciso primero de este artículo permita el avance más expedito del proceso, podrá utilizar esta vía, prescindiendo del señalamiento de la audiencia oral.

- Regular expresamente el procedimiento del recurso de amparo de legalidad (sic), de modo que exista certeza jurídica y se asegure que se trata de un proceso rápido y sencillo.

- Regular expresamente las causales de recurso de apelación que existen en la actualidad por jurisprudencia para asegurar certeza jurídica al justiciable.

RECOMENDACIONES

- Replantear la estructura orgánica de la jurisdicción, de modo que desaparezca el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y se regule expresamente el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, que tendrá tantas secciones como sea necesario conforme a los requerimientos de Justicia pronta y cumplida.
- Reformar íntegramente las causales del recurso de casación, adoptando un modelo análogo al imperante en el derecho comparado, de modo que se reserve ese mecanismo a aquellos casos que tengan interés casacional objetivo exclusivamente.
- Crear un proceso contencioso-administrativo abreviado para materias de baja cuantía y complejidad, las cuales serían resueltos por jueces unipersonales mediante sentencias pasibles del recurso de apelación exclusivamente, dependiendo de la cuantía y materia.

Cuadro 2.10

Distribución de la muestra seleccionada y ejecutada de casos terminados, por instancia para la materia contencioso administrativa. 2018-2020

Despacho	Total		Muestra desproporcionada		Muestra efectiva final	
	Expedientes	Porcentaje	Expedientes	Porcentaje	Expedientes	Porcentaje
Tribunal Contencioso Administrativo	32.708	86,7	325	56,1	318	57,2
Tribunal Apelación Contencioso Administrativo y Civil De Hacienda	3.157	8,4	103	17,8	101	18,2
Sala Primera	1.857	4,9	151	26,1	137	24,6
Total	**37.722**	**100,0**	**579**	**100,0**	**556**	**100,0**

Fuente: Bogantes y García, 2022 con datos del muestreo de expedientes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2021.

Metodología

Esta sección resume los principales rasgos de la estrategia metodológica seguida en el estudio empírico de la tutela efectiva de derechos en la jurisdicción contencioso-administrativa. Para una detallada descripción de esta estrategia, el público lector puede consultar la ponencia original de Bogantes y García, 2022, en: www.estadonacion.or.cr.

Pasos seguidos en la selección y análisis de expedientes

La selección de la muestra de expedientes partió de un universo de expedientes terminados entre los años 2018 y 2020, para cada uno de los despachos, insumo que fue suministrado por el Subproceso de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

Por casos cerrados o terminados se está entendiendo la definición que utiliza el Subproceso de Estadística, referido a los cierres o terminación estadística de cada expediente, según reporta el despacho correspondiente. Es preciso aclarar que estos cierres –o terminación estadística– no necesariamente significa que el caso concluyó definitivamente. Como en ocasiones anteriores, se procedió a realizar una selección de expedientes de los casos terminados para ese período, paso que se revisó con personas expertas en la materia y representantes de los despachos, y a través de la aplicación de ciertos filtros previos, ya sea por los motivos de salida o por estados y tipos de asuntos.

El cuadro 2.10 resume los datos de los universos mencionados para los despachos incluidos en esta investigación. Del total de 37.722 casos terminados filtrados, un 87% pertenece al despacho del Tribunal Contencioso Administrativo (código 1027).

Se propuso una distribución desproporcionada de la muestra según instancias, usando un muestreo sistemático, con el propósito de hacer una selección más precisa en las instancias con menos casos. Este procedimiento se aplicó a cada despacho, ordenando primero los casos según el motivo de término, con el fin de garantizar la distribución proporcional.

Es decir, los casos terminados de cada despacho responden a la distribución según motivo de término reportado en las estadísticas del Poder Judicial. En el caso del Tribunal Contencioso Administrativo (código 1027), se seleccionó una mayor cantidad de expedientes con los motivos de inadmisibilidad y de conciliación, a fin de tener una base mayor para hacer las estimaciones de tiempos. Aunque el número de casos que se había planeado estudiar es 545, se seleccionó un 5% más para atender cualquier contingencia con los expedientes[31]; sin embargo, finalmente se alcanzó una muestra de 556.

El trabajo de campo consistió en la revisión de cada expediente en formato PDF, lo que facilitó el proceso de lectura y extracción de la información. Se aplicó un cuestionario con la información específica que las personas a cargo de la revisión de expedientes debían llenar de manera puntual y rigurosa. El cuestionario se diseñó, con la ayuda de personas expertas y la revisión de CPCA, para recoger información según las diferentes rutas y fases que siguen los casos en esta materia. El levantado de información inició el lunes 19 de julio y finalizó el domingo 5 de setiembre de 2021.

Para el análisis de los datos, se dividieron los casos dentro de cada instancia y se consideraron los principales motivos de término, según es reportado por el Subproceso de Estadística. Esto, con el propósito de analizar los tiempos y eventos ocurridos en cada etapa.

En los cuadros se sombrean algunas celdas, cuyos valores son estadísticamente más altos que el resto, y sobresalen de manera significativa.

Finalmente, es importante señalar que un aspecto al que se puso especial atención a la hora de analizar la información corresponde a los amplios plazos identificados en el análisis estadístico, los cuales pueden estar asociados a un riesgo en la tutela efectiva, en el sentido de que la justicia debe ser pronta y cumplida. En la ponencia se analizan las duraciones considerando el 10% de casos con duraciones más extremas, con el fin de identificar su perfil (el percentil 90).

Limitaciones e inconsistencias

Una limitación importante para el análisis realizado es no contar con el expediente completo en todo su trayecto, es decir, desde que inicia su recorrido ante el Tribunal Contencioso Administrativo y hasta que termina en la Sala Primera. Solo se dispone de porciones de los casos, conforme van completando una instancia. Esto afecta los casos del Tribunal de Apelaciones o de la Sala Primera, ya que no se tiene la información previa en el mismo documento.

Como ya se ha mencionado en Informes previos, es importante destacar la importancia de los registros administrativos de alta calidad. Estos registros pueden ser valorados en su completitud, calidad y oportunidad. Un registro administrativo se define como toda anotación surgida a partir de necesidades administrativas, fiscales, tributarias u otras. Este tipo de registro es creado con la finalidad de viabilizar la administración de los programas del Estado o fiscalizar el cumplimento de obligaciones legales de la sociedad; además, permite obtener datos de bajo costo, reduce la carga de llenado de formularios y cuestionarios, y garantiza una cobertura completa del universo de interés.

Para utilizar dichos registros administrativos con fines estadísticos es preciso evaluar su base conceptual y metodológica, así como las clasificaciones, la cobertura alcanzada, las variables investigadas, la calidad de las respuestas, el procesamiento de los datos y su frecuencia en términos de disponibilidad. Por lo tanto, es necesario que la persona que registra la información en los sistemas esté debidamente capacitada y emplee los clasificadores y códigos correctos, pues de ese modo es posible reducir el esfuerzo que debe hacer el Subproceso de Estadística para conciliar la información.

- Un ejemplo de la falta de claridad en la información es el motivo de término sentencia: sin lugar o con lugar, cuando las tres refieren a la misma terminación, o incluso la respuesta de "otro", que es una denominación imprecisa.

- En el resumen del caso se dan inconsistencias en el detalle de las partes; a veces se incluye a la PGR como demandada cuando esta indicaba que solamente era representante; en otros casos, se omite al ente gubernamental demandado (por ejemplo, un ministerio). En el caso de los amparos de legalidad, fue muy común encontrarse a la PGR como una de las partes demandadas.

- También se encontró inconsistencia entre la clasificación del expediente en Sala Primera, según aparece en los registros estadísticos, versus la instancia que emite la sentencia, sea el Tribunal o la Sala de Casación.

31 Durante el proceso de ejecución se encontró que algunos expedientes no estaban escaneados, no tenían los audios disponibles o no estaban clasificados en la instancia específica según el archivo generado por la Sección de Estadística. Aunque el sobremuestreo atendió parcialmente estos casos, fue necesario seleccionar una muestra de 25 casos terminados adicionales del Tribunal Contencioso Administrativo.

- En el caso de medidas cautelares, a pesar de que se solicitaran, usualmente no se daba lugar a dicha petición, pero el cuestionario no incluyó la pregunta de la razón para no concederlas.

- En relación con las características de las personas físicas demandadas o actoras, no hay otra característica de su perfil más que la condición de persona física y nombre. Es decir, el expediente no contiene información sobre sexo, edad, etnia, condición de discapacidad u otro aspecto sociodemográfico que amplíe su descripción. En términos muy generales fue posible identificar si el lugar donde se da el suceso o se dicta el acto administrativo es la provincia de San José o fuera de esta provincia, ya que no se cuenta con el detalle de cantón o distrito de este evento. Es necesario tener un registro más preciso del lugar donde se da el suceso para cuantificar el acceso a lo contencioso-administrativo desde zonas fuera del Valle Central.

Finalmente, hay análisis estadísticos asociados a las duraciones extremas, como por ejemplo el árbol de decisión o regresión logística, herramientas que son muy útiles para identificar los factores que inciden en las altas duraciones registradas. Aunque se aplicaron, no fue posible llegar a conclusiones sólidas, debido a la poca cantidad de casos disponibles. Por ello, el análisis estadístico se redujo a tablas cruzadas, pruebas de independencia (chi-cuadrado) y pruebas de igualdad de promedios (análisis de variancia).

Créditos

Borrador del capítulo:
Aldo Milano Sánchez.

Insumos:
Tutela efectiva de derechos en la jurisdicción contencioso-administrativa, de Carmen Bogantes Camacho y Cathalina García Santamaría.

Edición técnica:
Evelyn Villarreal Fernández y Jorge Vargas-Cullell.

Revisión y corrección de cifras:
Karen Chacón Araya y Natalia Morales Aguilar.

Actualización y procesamiento de datos:
Muestreo de expedientes terminados en el Tribunal Contencioso Administrativo, Tribunal de Apelación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda y Sala Primera 2018-2020, por Carmen Bogantes Camacho y Cathalina García Santamaría.

Visualización de datos y gráficos: :
Karen Chacón Araya.

Edición de textos y corrección de estilo:
Laura Flores Valle.

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

Participantes en los talleres de consulta: Aldo Milano Sánchez, Alfredo Chirino, Ana Ericka Rodríguez Araya, Carlos Góngora Fuentes, Cathalina García Santamaría, Claudia Bolaños Salazar, Daniel Salas Blanco, Daniela Reyes Jiménez, Diego Fernández Montero, Dixon Li Morales, Elena Gabriela Picado González, Erick Monge Sandí, Evelyn Villarreal Fernández, Giovanni Gerardo Marchena, Iris Rocío Rojas Morales, Jazmín Aragón Cambronero, Jorge Ernesto Bonilla Martínez, Jorge Fernando Rodríguez, Jorge Leiva Poveda, Jorge Vargas-Cullell, José Martín Conejo Cantillo, José Montero Flores, Karen Chacón Araya, Karlissa Calderón Zúñiga, Kattia Garbanzo, Luis Guillermo Rivas Loáiciga, Marcela Román Forastelli, María Estelí Jarquín, María Lourdes Echandi Gurdián, Marvin Carvajal, Miguel Muñoz Flores, Nacira Valverde Bermúdez, Paula Campos Valverde, Randall Salazar, Roberto Garita Navarro, Roger Mata Brenes, Román Solís Zelaya, Sady Jiménez Quesada y Siria Carmona Castro.

CAPÍTULO DOS | APORTE ESPECIAL

2

Tutela efectiva de derechos en las Expropiaciones

Introducción

El presente estudio sobre la ruta y resultados del expediente de expropiación de una propiedad privada es un aporte especial al tema abordado en el capítulo 2 de esta edición del *Informe Estado de la Justicia* (2022). Este capítulo, que trata sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, analiza –en la práctica– el grado de tutela efectiva de derechos[1] de la ciudadanía y la garantía del principio de legalidad de la administración pública, a fin de determinar cuáles son los principales riesgos para el cumplimiento de dicha garantía en los procesos contencioso-administrativos (CA)[2].

Según el artículo 1 del Código Procesal Contencioso-Administrativo: "La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa" (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, versión actualizada al 11 de febrero de 2021).

Esta investigación sobre expropiaciones profundiza en un tema relevante de esta jurisdicción, relacionado con el derecho constitucional a la propiedad privada. El ángulo de análisis adoptado en este caso busca determinar, al igual que en el capítulo 2, si en Costa Rica el proceso de expropiaciones se efectúa con apego a los derechos de las personas y si pueden identificarse riesgos sobre dicha tutela. Se presenta por separado debido a que se trata de un procedimiento especial dentro de esta materia, cuya dinámica, además, es diferente a la analizada en el capítulo.

Desde esta perspectiva, este apartado aborda el siguiente problema de investigación: ¿constituyen los riesgos de tutela efectiva de derechos en los casos de expropiaciones un obstáculo para la consecución eficiente de los objetivos de política pública de la administración? Al identificar y analizar estos riesgos, el énfasis recae en la etapa judicial e incluye a las dos partes involucradas, tanto el Estado como las personas propietarias.

El estudio determina la ruta de los procesos, actores y las vulnerabilidades que a lo largo de esa ruta pueden afectar el derecho de las personas a un debido proceso y, con ello, afectar también el objetivo de política pública de la administración. No se trata, pues, de un estudio jurídico sobre la calidad de las leyes de expropiaciones, ni del análisis de un caso en concreto de alguna obra pública o una resolución judicial, sino más bien de una reconstrucción del proceso para determinar sus vulnerabilidades.

Específicamente, interesa explorar las siguientes temáticas sobre la etapa en que el proceso está en sede judicial:

- Resolución pronta: duraciones por etapas del proceso, variación de las duraciones según las diferentes tipologías de expropiaciones y factores más influyentes en la duración.

1 Concepto adaptado de Sáez et al. (2004). Algunos autores utilizan el concepto tutela jurisdiccional, por ejemplo, González (2001). La terminología más generalizada es tutela judicial (Gasberí, 2008), tomado de Bogantes y García (2021).

2 Véase el alcance del concepto en la sección primera del capítulo 2.

- Justicia equitativa: criterios para modificar montos de los peritajes de la sede administrativa, relación entre el tipo de perito y los resultados del monto de la indemnización para la persona propietaria (justiprecio) final.

- Recursos y defensa: apelaciones de ambas partes, calidad e integridad de los peritajes para blindar de posibles actos de corrupción.

- Resolución final del juez apegada a la ley vigente: línea jurisprudencial de criterios para fijar justiprecio.

La principal fuente de información para el presente análisis son los expedientes de casos de expropiación, tanto en fase administrativa como en sede judicial, a disposición de la PGR. Se toma como período de análisis los casos terminados en un lapso de tres años: del 2018 al 2020, ya que para estos años los expedientes se encuentran digitalizados y es posible, mediante un permiso especial otorgado al Programa Estado de la Nación, consultarlos remotamente. Para años previos, y dada la situación sanitaria causada por la pandemia, no solo no es posible enviar investigadores a revisar archivos físicos, sino que para un período más extenso la información solo se encuentra respaldada en el archivo judicial, sede que establece mayor restricción para personas usuarias no especializadas.

Por la dificultad de acceso a un listado completo de expedientes en el período de análisis establecido y una mínima clasificación de los casos, no fue posible diseñar una muestra aleatoria, con lo cual la descripción de información que contiene el estudio se refiere únicamente al grupo de 63 casos analizados disponibles en los archivos electrónicos de la PGR (véase sección de metodología, al final de esta introducción).

Dos aclaraciones son necesarias en relación con el período de análisis. Primero, al considerarse un tiempo tan corto (tres años), los indicadores se estiman para el conjunto de los datos (años acumulados), por lo que no es posible identificar variaciones en el tiempo. Segundo, los casos incluidos en la base de datos concluyeron luego de que entrara en vigor la reforma de la Ley, por lo que, en el proceso, no ha sido posible analizar estadísticamente los cambios derivados de su implementación. Cabe indicar que cuando se cuenta con un criterio experto sobre posibles impactos de la reforma, este se menciona en el texto.

Es preciso aclarar que no fue posible profundizar en la etapa inicial en sede administrativa, por lo tanto, la única información referida a dicha fase corresponde a la que puede derivarse del expediente administrativo dentro del legajo de cada caso de expropiación. A la fecha de presentación de este Informe, no fue posible concertar una reunión con las autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes ni con los encargados del área de Administración de Bienes Inmuebles[3], encargados de tramitar 62 de los 63 expedientes analizados[4].

Esta limitación afecta de manera relevante el alcance de los resultados de la investigación, ya que no es posible aportar elementos para conocer si la fase judicial del proceso de expropiación constituye un obstáculo para la consecución eficiente de los objetivos de política pública de la administración. Esto solo sería posible si se lograse conocer la duración total del proceso, desde que, en la etapa de diseño de un proyecto específico, se define la necesidad de expropiar y hasta que la institución entrega la obra terminada. De esta manera sería posible estimar la proporción de tiempo del proceso global que se consume en la fase judicial.

Aparte de esta introducción, esta nota especial se organiza en nueve secciones. En la segunda sección se exponen, a partir de un abordaje comparativo, una serie de consideraciones generales sobre el interés mediático y la conflictividad social asociada a las expropiaciones en Costa Rica. La tercera sección reconstruye el proceso de expropiación en nuestro país y detalla las rutas que recorre un expediente. La cuarta sección incursiona en el fragmentario mundo de las estadísticas judiciales relativas a casos de expropiación. La quinta sección, que es la medular, describe los principales hallazgos de la revisión efectuada expediente por expediente de expropiaciones que terminan en sede judicial. La sexta sección se refiere a la distribución de los costos de transacción involucrados en el proceso judicial de las expropiaciones. En la sétima se aplica un innovador análisis de contenido sobre las sentencias judiciales. En la octava y novena secciones se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio. Finalmente, las personas interesadas pueden consultar la metodología empleada en el estudio de los expedientes.

3 El 13 de enero de 2022 se recibió una respuesta parcial a la solicitud de información, por lo que no fue posible realizar las aclaraciones requeridas para interpretar los datos. Algunos datos generales se mencionan en este texto.

4 Cabe señalar que la etapa administrativa se analiza a partir de la información que se puede extraer de los expedientes, pues la coyuntura política alrededor del MOPT, debido al escándalo por corrupción en la concesión de obra pública (conocido como el caso Cochinilla), coincidió con los meses durante los cuales se realizó la investigación –de agosto a noviembre de 2021–. Tal coyuntura impidió establecer un acercamiento con autoridades y técnicos especialistas, y menos aun, acceder a los expedientes administrativos.

Consideraciones generales

En Costa Rica, la propiedad privada puede limitarse mediante planes reguladores o por razones de interés social, después de haber cumplido con el deber de indemnizar su valor (art. 45 de la Constitución Política). Las expropiaciones están normadas por la Ley 9286 de Adquisiciones, Expropiaciones y Servidumbres del 2014, la cual significó una reforma sustancial a las normas precedentes, que ya habían sufrido múltiples modificaciones en los últimos años[5].

El proceso expropiatorio tiene su origen en un acto administrativo de una entidad pública y en Costa Rica, por lo general, se concentra en las que realizan obra pública, como el MOPT, el ICE, el AyA y el Minae. La fase inicial se da en sede administrativa, y el objetivo es realizar una declaración de interés público y el avalúo respectivo para ofrecer la indemnización a las personas propietarias. Cuando el propietario no acepta la oferta del avalúo administrativo, o el bien presenta alguna anotación o disputa, el caso se presenta en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (JCA), dando lugar a la fase judicial de los procesos expropiatorios, en la cual la Procuraduría General de la República (PGR) representa los intereses del Estado, cuando se trata del Gobierno Central, o bien las dependencias legales de cada entidad, cuando se trata de instituciones autónomas.

En años recientes, las expropiaciones han sido objeto de crítica y de cobertura mediática fundamentalmente por dos motivos: denuncias por hechos de corrupción y tardanzas que obstaculizan la materialización de los proyectos públicos. La afectación para la administración pública y para las personas involucradas es notoria en ambos casos.

Entre febrero del 2018 y agosto del 2021, se publicaron al menos 47 notas de prensa que dan cuenta de las preocupaciones sobre el tema de las expropiaciones en el contexto nacional. Prevalecieron los artículos referidos a los atrasos en obras viales de gran magnitud, como el arco norte de la carretera de Circunvalación, el paso a desnivel en la rotonda de La Bandera, la ampliación de las rutas nacionales No. 32 y No. 1; además, a los problemas para manejar el volumen de nuevos casos por año –tanto en el MOPT como en el Poder Judicial– y las acciones de la Fiscalía en relación con un procurador y dos funcionarios judiciales por un presunto pago de dádivas.

Aunque como fuente las notas de prensa solo son indicativas, se emplean como referencia para identificar el interés de la opinión pública sobre estos procesos, máxime porque no hay forma de verificar los datos específicos de número de expropiaciones y de plazos que se consignan, porque no fue posible consultar los expedientes en sede administrativa. Las notas reseñadas en el cuadro tienen en común el hecho de plantear el tema de expropiaciones como un obstáculo para el desarrollo eficiente de la obra pública, tanto por el elevado número de casos en cada proyecto de infraestructura vial como por la hipótesis reiterada de que es en sede judicial donde se retrasan los procesos (cuadro 2.11).

Cuadro 2.11

Selección de casos de retraso en la ejecución de obras públicas presuntamente relacionados con el proceso de expropiación. 2018-2020

Proyecto	Características	Total de expropiaciones	Expropiaciones pendientes en fecha específica
Circunvalación Norte $163 millones	5,5 kilómetros de vías conformadas por un viaducto y tres pasos a desnivel. Cruza Calle Blancos, Tibás y finaliza en la Uruca. La obra debía arrancar en el primer trimestre de 2015	100	11 al 06/02/2018 7 al 15/02/2019 40 al 03/12/2019
Ampliación de la Ruta Nacional nº 32	107 kilómetros, 33 puentes, 13 pasos a desnivel. Tramo Río Frío- Limón, inversión inicial de $465 millones	150 Otros 1.050 en estudio De 209 expropiaciones	523 al 29/04/2019 164 al 31/07/2020 440 al 19/01/2021
Ampliación de la Ruta Nacional nº 1	Tramo de 20 kilómetros de la Interamericana Norte, entre Cañas y Limonal. Primera de tres etapas en las que se dividió el sector de 70 kilómetros, entre Barranca y Cañas"	158 164 350	101 al 03/05/2019 113 al 13/11/2020 317 al 06/02/2021
Paquera - Playa Naranjo, Península de Nicoya	21 kilómetros	320	205 al 13/11/2020

Fuente: Román, 2022, con notas de prensa publicadas en *Diario Extra*, *La Nación*, *Semanario Universidad* y *Amelia Rueda Noticias*.

Cabe señalar que las preocupaciones manifestadas en medios de prensa no trascienden en acciones colectivas: no hay registro de movilizaciones sociales de colectivos a favor o en contra de los procesos expropiación, como sí sucede en otros países. Así, en la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, que cubre el período 1992-2021, nunca se ha registrado una movilización social por dicho tema. Entre los 13.102 registros de eventos de protesta, solo 883 se pueden asociar a infraestructura a cargo de algún ministerio y las demandas están concentradas en temas como la defensa de las instituciones públicas, la oposición a privatizaciones y concesiones y la mejora de infraestructura física.

Cuando se analiza comparativamente el tema de las expropiaciones, especialmente con respecto a lo que sucede a nivel internacional, queda claro que en todos los países se trata de un tema relevante que concentra el interés público. Una revisión selectiva demuestra que ningún país ha renunciado a su potestad de expropiar, pero el uso de la herramienta varía mucho entre naciones, tanto en la intensidad con la que se utiliza como en los fines para los que se aplica. Además, aunque se han dado importantes cambios en distintos momentos de la historia, la investigación académica al respecto es escasa.

Al respecto, Kim et al. (2017) proponen seis pilares para analizar la dimensión institucional del uso de la expropiación: 1) el criterio de interés público; 2) la determinación del actor que ostenta la competencia para expropiar; 3) el justiprecio, especulación y desafíos en valuación; 4) asuntos sobre el procedimiento expropiatorio (énfasis en sede judicial); 5) la distribución del valor incremental después del desarrollo, y 6) los conflictos sociales asociados. Los puntos 1, 3 y 6 son los más debatidos en América Latina.

En relación con este tema, es interesante notar que Alemania tiene uno de los cuerpos normativos más rigurosos para la declaratoria de interés público, el cual posiblemente previene de los potenciales abusos en el uso de la expropiación. Los Estados Unidos, país que tenía criterios más restrictivos, aunque con gran variedad entre estados y entre nivel de gobierno, ha tendido a flexibilizarlos, en procesos que han implicado fuertes reacciones públicas y del sistema judicial. Por su parte, en Taiwán y Corea del Sur, países que han realizado un uso muy extensivo de la expropiación con criterios menos estrictos para la declaratoria de interés público, ha empezado un proceso para restringirlos y tutelar de manera más efectiva el derecho a la propiedad privada (Kim et al., 2017).

Los conflictos sociopolíticos relacionados con las expropiaciones han ido surgiendo en diversos países y regiones. En Estados Unidos, la sentencia de la Suprema Corte en el caso Kelo versus New London del 2005, dictaminó que la propiedad puede ser expropiada a un propietario privado y otorgada a otro para promover el desarrollo económico. Los conflictos generados por el tema de las expropiaciones han escalado y en 45 de los 50 estados los congresos han promulgado reformas para definir límites estrictos a este tipo de conversión (Kim et al., 2017).

En el caso de América Latina, Azuela et al. (2013) destaca cuatro ejemplos. En la Ciudad de México, dos casos derivaron en graves conflictos políticos y de tal magnitud que el jefe de gobierno de la ciudad fue retirado de su cargo. En Brasil, la Constitución ha sido reformada en múltiples ocasiones para otorgar a los gobiernos locales nuevos plazos para cubrir deudas –de dimensiones macroeconómicas–, derivadas de indemnizaciones no cubiertas por expropiaciones urbanísticas. En Buenos Aires, el poder legislativo emite reiterativamente decretos para expropiar terrenos en los barrios surgidos a partir de invasiones, a fin de proteger a sus habitantes de las acciones de desalojo que son, en realidad, promovidas por los mismos propietarios. En Quito, los dueños de unos terrenos rurales afectados por una expropiación para crear un parque metropolitano lograron movilizar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instancia que ordenó el pago de una indemnización que incluye valores claramente especulativos y contrarios al interés común de la ciudad.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EXPERIENCIAS COMPARADAS DE OTROS PAÍSES
véase PEN, 2021
en https://bit.ly/3NKNOj1

A la luz de las experiencias en otros países dentro y fuera de la región latinoamericana, puede afirmarse que, en Costa Rica, la herramienta es poco utilizada en la actualidad; además, está muy concentrada en obras viales. Aunado a ello, no se cuestiona la legitimidad de las declaratorias de expropiación, con lo cual no hay conflictividad social alrededor del tema; de hecho, cuando las expropiaciones son asunto noticioso, el énfasis siempre está relacionado con la larga duración del proceso y sus implicaciones negativas en la eficiencia para el desarrollo de obras públicas.

No existen investigaciones sobre la calidad de los avalúos ni datos externos de precios de inmuebles para hacer comparaciones robustas, pero el alto porcentaje de aceptación del avalúo administrativo que se

identificó en este estudio puede ser una señal de que la Administración paga altos valores. Contrariamente a otros países, en Costa Rica el monto de las indemnizaciones no genera conflictividad social, lo cual no quiere decir que el país esté exento de algunos nuevos desafíos en el proceso de realizar expropiaciones.

En cuanto a estos nuevos desafíos, pueden destacarse cuatro. En primer lugar, en las áreas urbanas será necesario discutir el uso del instrumento como mecanismo de gestión de suelo para procesos de renovación urbana y de regularización de asentamientos informales. En segundo lugar, si el volumen de casos crece significativamente, sin importar el motivo de interés público que lo explique, una revisión de procedimientos, sus objetivos y eficacia será indispensable para que los plazos sean razonables. Tercero, si la intensidad de uso del mecanismo de expropiación crece para acompañar políticas de desarrollo urbano y desarrollo económico, es previsible que inicie también un proceso de conflictividad asociada, por lo que es conveniente diseñar los mecanismos mediante los cuales se podrán dirimir esos conflictos sin afectar los derechos de las personas propietarias, ni los intereses del Estado. Finalmente, el fortalecimiento de las instituciones involucradas en el proceso es fundamental para aumentar la eficiencia del proceso y la tutela efectiva de derechos.

La ruta del expediente de expropiación

Cuando se da contenido al concepto de tutela efectiva, es preciso determinar la ruta de los casos judiciales, pocas veces conocidos por la población, y las vulnerabilidades que a lo largo de esa ruta pueden afectar el derecho de las personas a un debido proceso y el objetivo de política pública.

La reconstrucción de la ruta del expediente de expropiación se realizó por medio del análisis de la normativa, pero necesariamente tuvo que ser complementado con opinión experta, pues en la práctica el proceso puede tomar muchos caminos distintos, según las características de la expropiación y las formas de trabajo de las partes involucradas.

El primer paso se da cuando un órgano de la Administración Pública decide que es necesario ejercer el derecho del Estado de expropiar un inmueble con motivo de interés público –regularmente el desarrollo o mantenimiento de una obra de infraestructura–. En este caso se inicia un proceso largo, complejo y claramente normado en el cual el Estado paga una indemnización a los propietarios afectados, luego de lo cual un juez o jueza de la jurisdicción contencioso-administrativa ordena la inscripción del inmueble como bien público en el Registro Nacional de la Propiedad Inmueble.

La Ley establece que el motivo de interés público debe ser demostrado, el monto de la indemnización debe corresponder al "justiprecio" y que la persona propietaria no puede oponerse al acto de expropiación, excepto si logra demostrar que no se comprueba el interés público del acto en otro procedimiento judicial. Sin embargo, sí puede litigar en favor de que el pago corresponda, en monto y tiempo, al derecho. Cabe señalar que, en Costa Rica, durante el periodo analizado, no se discute el interés público del acto, sino la emisión formal de la declaratoria de interés público.

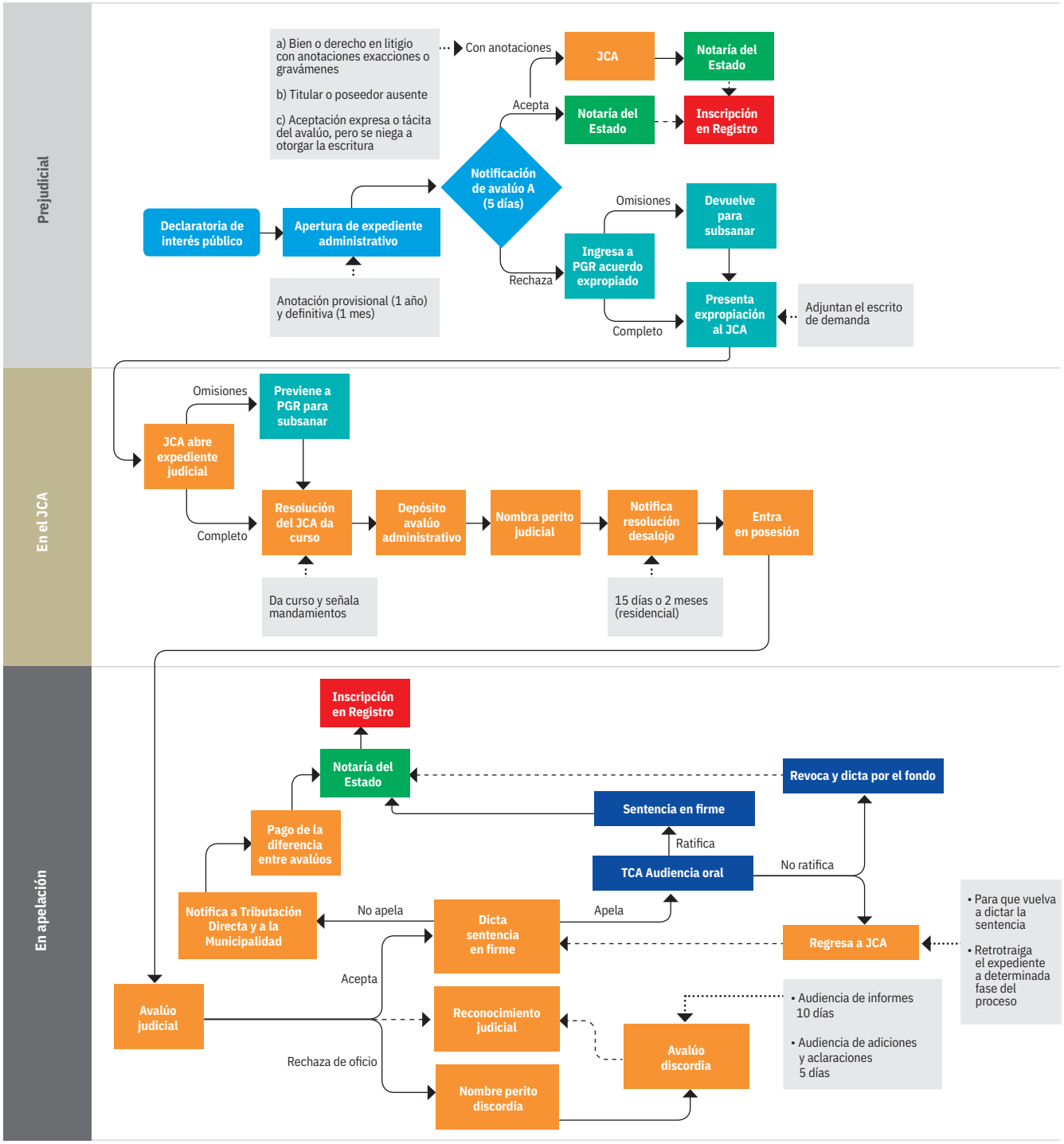
En resumen, cada expediente de expropiación circula por cuatro etapas (diagrama 2.2): una fase previa que acontece en el órgano de la Administración Pública que requiere un inmueble (pasos en color celeste), una etapa a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR), que se encarga de armar el expediente de expropiación (color turquesa), el cual es posteriormente derivado al Juzgado de lo Contencioso Administrativo (JCA) para su respectiva resolución (color naranja). Una vez allí, en ciertos casos surge una apelación de alguna de las partes a la sentencia del juzgado. El expediente ingresa al Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) (color morado), que es la última instancia en la materia y, finalmente, se produce una fase de cierre en la Notaría del Estado (color verde), instancia que procede con los trámites de inscripción en el Registro Nacional (color rojo).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
LA DESCRIPCIÓN DETALLADA DE CADA FASE
véase Román, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Cada expediente puede presentar características particulares que extienden los plazos, particularmente al compararlos con los casos más simples en términos de tramitación, en cuyo caso hay etapas adicionales que cumplir en el proceso, las cuales responden, en general, a la inclusión de terceras partes interesadas (por ejemplo, un acreedor bancario), al análisis de pruebas adicionales ofrecidas por las partes, o la tramitación de reclamos por retrasos en el cumplimiento de algunos requisitos (por ejemplo, depósito del avalúo administrativo, giro de honorarios a los peritos judiciales, atrasos en las notificaciones).

Entre 2015 y 2018, por ejemplo, el Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles (DABI) del MOPT abrió entre 155 y 269 expedientes al año. Con los proyectos de ampliación de las rutas nacionales

Diagrama 2.2
La ruta del expediente de expropiación



Nota: Los colores identifican la instancia que tiene a cargo la etapa correspondiente.
● Órgano de la Administración ● PGR ● JCA ● TCA ● Notaría del Estado ● Registro de la Propiedad Inmobiliaria
Fuente: Román, 2022.

Cuadro 2.12

Casos entrados en el Juzgado Contencioso Administrativo por expropiaciones, según año. 2010-2020

Tipo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Casos entrados	2.406	1.707	1.364	1.408	1.728	1.499	1.656	1.553	1.572	1.687	2.436
Casos por expropiaciones	308	248	242	152	159	114	123	105	99	196	226
Expropiación (Estado)	70	102	61	82	54	41	75	71	45	158	196
Expropiación (ICE)	225	113	174	58	72	42	14	11	27	10	2
Expropiación (otras)	13	33	7	12	33	31	34	23	27	28	28

Fuente: Román, 2022, con datos del Poder Judicial, 2021a.

No. 1, No. 32 y No. 160, la cantidad de procesos iniciados creció significativamente: 987 en 2019 y 344 en 2020 (MOPT, 2022). Sin embargo, no todos esos expedientes internos del MOPT se trasladan a la Procuraduría para iniciar un proceso de expropiación. Las estadísticas del JCA muestran que el número de casos entrados por año con el MOPT como accionante nunca superan los 200 expedientes en el período analizado.

Estadísticas judiciales sobre casos de expropiación

Las estadísticas judiciales reportan el ingreso de 521 casos de expropiación al JCA entre 2018 y 2020, de los cuales 339 corresponden a procesos del Estado (cuadro 2.12). Tanto en casos entrados como en circulante, el 2020 presenta los registros más altos, comportamiento ligado con la política de desarrollo o reforzamiento de megaobras de infraestructura vial que se impulsaron desde el inicio de la Administración Alvarado Quesada[6].

En relación con el número de nuevos casos que ingresan cada año al JCA, los procesos especiales de expropiación rondan, en promedio, 179 casos al año entre 2010 y 2020, es decir, un 10% del total.

Entre 2016 y 2020, el circulante de la JCA, o casos en trámite al finalizar cada año, osciló entre los 3.271 a 4.743 asuntos, de los cuales, en promedio, un 13,6% se refieren a expropiaciones (570). Entre estas, las referidas a la administración central del Estado representan la mitad, con 259 en promedio en el quinquenio (cuadro 2.13).

En diciembre del 2020, la mayor parte de los procesos de expropiación de la administración central

Cuadro 2.13

Circulante en trámite en el Juzgado Contencioso Administrativo y peso relativo de los casos por expropiaciones, según año. 2016-2020

Tipo	2016	2017	2018	2019	2020
Circulante	3.800	3.271	4.743	4.596	4.670
Expropiaciones	576	440	545	635	653
Expropiación (Estado)	213	158	186	328	409
Expropiación (ICE)	247	168	205	167	132
Expropiación (otras)	116	114	154	140	112
Peso relativo (%)	**15,2**	**13,5**	**11,5**	**13,8**	**14,0**

Fuente: Román, 2022, con datos del Poder Judicial, 2021a.

del Estado que se encontraban en trámite (409) se ubicaban en la etapa procesal llamada "demanda", que se refiere al inicio de los procesos (375), seguida de las etapas de "ejecución" (26), "conclusiva" (5) y "demostrativa" (3).

En ese mismo mes, el JCA contaba con un equipo de trabajo para la atención de las demandas de expropiaciones conformado por tres jueces y tres técnicos judiciales. Sin embargo, después de las gestiones realizadas por el Gobierno de la República para aumentar la capacidad resolutiva de las demandas de expropiaciones[7], como parte del plan de reactivación económica y en función del desarrollo de infraestructura vial, se toma un acuerdo de Corte Plena, sesión 50-2020, celebrada el 7 de setiembre de 2020, artículo XVI, mediante el cual se nombra temporalmente recurso humano adicional al JCA. En total se agregaron cuatro

6 Discurso del primer Informe de labores del presidente Carlos Alvarado, pronunciado el 1.º de mayo 2019, en el cual anuncia la intervención de 28 cuellos de botella de congestionamiento vial, labores que contemplan la conclusión de la Circunvalación Norte. Mideplan anuncia plan por 1.940 millones de dólares que incluye las vías San José-Cartago, San José-Río Frío y Ruta 27, así como la carretera San José-San Ramón, a cargo del Fideicomiso Ruta 1, 23 de abril de 2020.

7 Acuerdos tomados por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en reunión del 21 de agosto de 2020.

plazas de judicatura nivel 3 y cuatro técnicos judiciales nivel 2 que entraron a trabajar en enero del 2021 y se encuentran adscritos al Centro de Apoyo y Mejoramiento de la función Jurisdiccional (Poder Judicial, 2021b).

A pesar de que el número de nuevas demandas por expropiación del Estado no alcanzó las cifras estimadas por el Ministro del Transportes en agosto 2020 (430 nuevas demandas), la Corte extiende el nombramiento del personal extraordinario para 2021 y 2022 con el fin de atender el circulante en materia de expropiaciones. Sin embargo, a la fecha de redacción de este informe las estadísticas de 2021 no estaban disponibles para valorar los cambios en su desempeño.

El diagrama 2.3 describe con mayor detalle la atención que se da a las demandas de expropiaciones en el Juzgado Contencioso Administrativo.

Resultados de la revisión de 63 expedientes en 9 proyectos viales

La investigación efectuó una revisión caso por caso de 63 sentencias por expropiaciones del Estado (MOPT), las cuales se presentan en el cuadro 2.14 y representan el 18,7% del total de sentencias dictadas durante el período 2016-2021. La variación entre años es significativa y en los años 2020 y 2021, que en conjunto representan el 85,7% del total de expedientes estudiados, se logra una mayor cobertura del estudio, por la disponibilidad de expedientes electrónicos en la PGR (véase metodología en la sección final). El dato particularmente bajo del 2019 puede estar relacionado con el caso de un juez que fue removido del cargo. El proceso de sustitución duró aproximadamente dos meses y el nuevo funcionario tuvo que pasar por la curva de aprendizaje habitual en este tipo de situaciones (E : Marchena, 2021).

Los primeros indicadores que se analizan en esta ponencia no representan estadísticamente el universo de los casos de expropiación, no solo por su limitado número, sino por la notable concentración en pocos casos y en dos años de cierre (2018 y 2019). Por lo tanto, los indicadores descriptivos presentados solo caracterizan los casos documentados.

Los 63 expedientes corresponden a 9 proyectos viales, 2 ampliaciones de aeropuertos y una servidumbre eléctrica para torres de alta tensión, único proyecto del conjunto que no se origina en el MOPT (cuadro 2.15). Dos terceras partes de los casos de infraestructura vial están concentrados en tres obras: 17 procesos referidos a la Ruta Nacional 160 (ruta costera en la península de Nicoya), 13 a la Ruta Nacional 32-Braulio Carrillo y 12 adicionales vinculados al arco norte de la carretera de Circunvalación, o Ruta Nacional 39.

La información de DABI sobre el total de procesos de expropiación iniciados por obra vial muestra que la concentración en las tres obras mencionadas corresponde con las que, efectivamente, más volumen de casos generaron en el MOPT. Para el proyecto de la Ruta Nacional No. 160, el MOPT inició 149 casos entre 2017 y 2019, por lo que los 17 casos incluidos en este estudio representan un 11,4% de los de toda la obra. Para la Ruta Nacional No. 32 se abrieron en total 363 casos entre 2018 y 2020 y en la base de datos de esta investigación se analiza un 3,6% de ellos. Finalmente, sobre el proyecto Circunvalación Norte, los 12 casos analizados representan el 3,9% de los 302 que inició el Ministerio entre 2015 y 2020 (DAJ-ABI-2022-49).

Nuevas expropiaciones del MOPT crecen 64 puntos porcentuales entre 2010 y 2020

La cantidad total de casos por nuevas expropiaciones entrados al JCA ha mantenido una tendencia decreciente en la década 2010-2020. No obstante, es posible distinguir dos subperiodos: el primero, marcado por un fuerte decrecimiento entre 2010 y 2018, y el segundo, caracterizado por una recuperación parcial en los últimos dos años. En promedio, entre 2010 y 2012 ingresaban 266 casos por año, cifra que se reduce a 125 entre 2013 y 2018 y vuelve a subir a 211 entre 2019 y 2020 (Poder Judicial, 2021a). De todo este

Cuadro 2.14

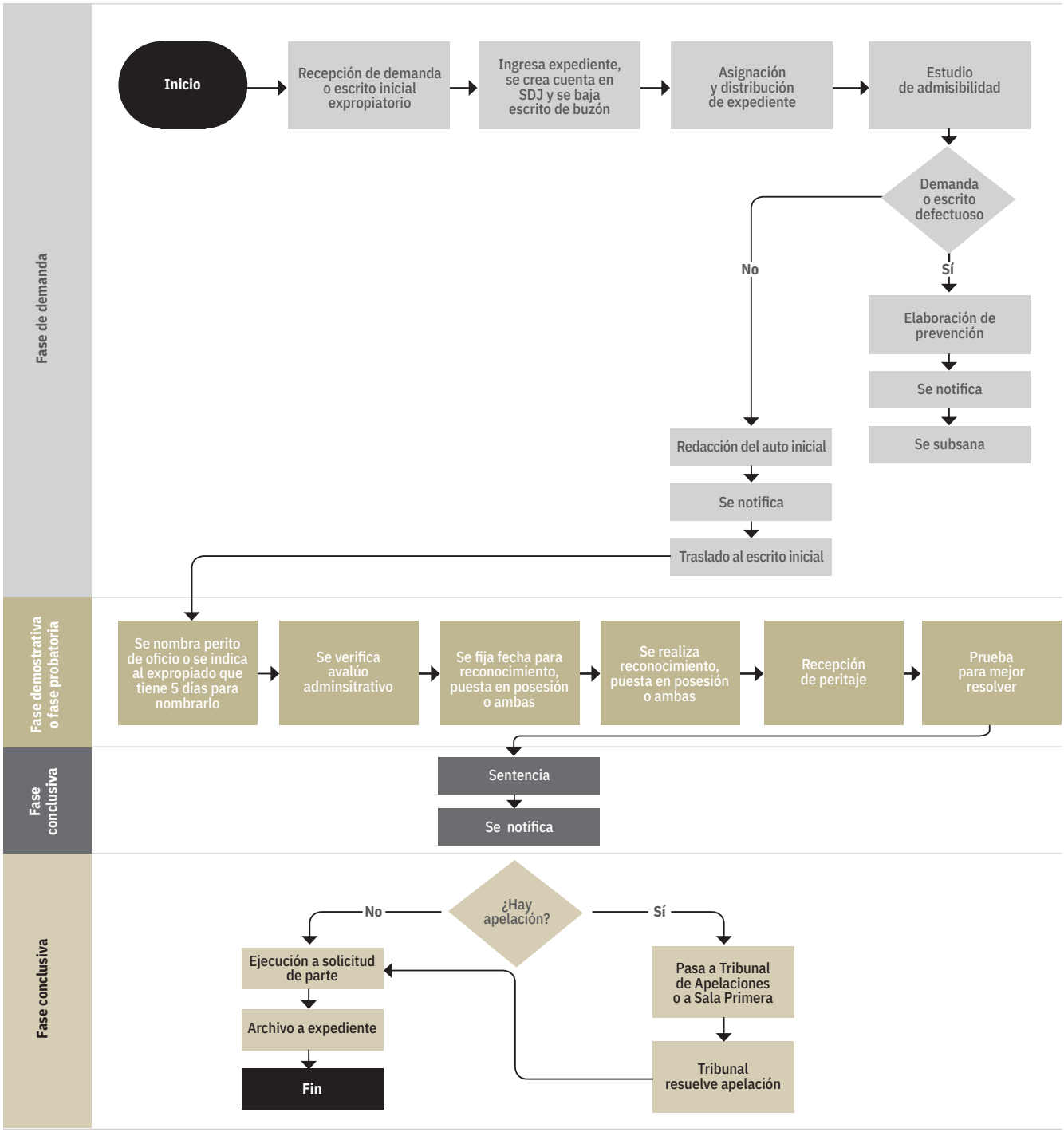
Cantidad de sentencias dictadas por el Juzgado Contencioso Administrativo por expropiaciones del Estado y expedientes analizados. 2016-2021

Año	Total de sentencias	Revisión de 63 expedientes[a/]	Porcentaje analizado
2016	56		
2017	64	1	1,6
2018	35		
2019	19	7	36,8
2020	62	33	53,2
2021[b/]	95	21	22,1
Total	**331**	**62**	**18,7**

a/ En la revisión hay una sentencia concluida antes del 2016 y siete que terminaron por desistimiento.
b/ Última fecha de expedientes cerrados en la base de datos: 11 agosto del 2021.
Fuente: Román, 2022, con datos de la base de datos de expropiaciones y del listado de expedientes de expropiaciones del Estado con sentencia durante el período 2016-2021 del Juzgado Contencioso Administrativo-II Circuito Judicial de San José.

Diagrama 2.3

Área de Expropiaciones del Juzgado Contencioso



Fuente: Poder Judicial, 2021a.

Cuadro 2.15

Composición de casos de expropiación según proyecto al que pertenecen. Subconjunto de expedientes cerrados entre 2016-2021

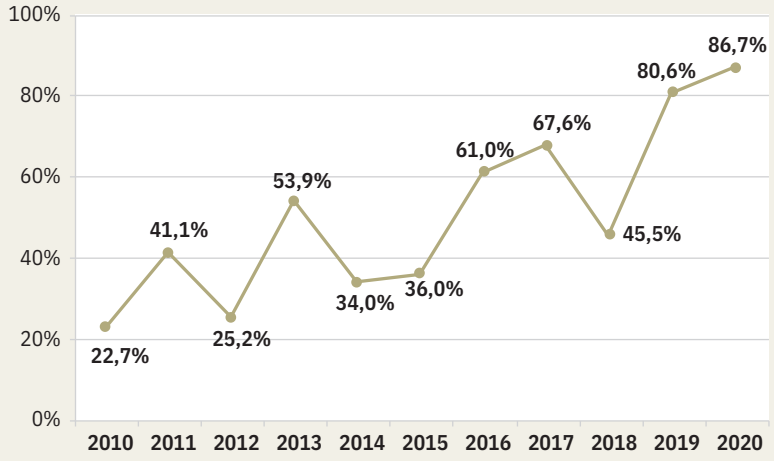
Proyecto	Casos
Ampliación y rehabilitación de la Ruta Nacional n°160, varios tramos[a/]	17
Rehabilitación y ampliación de la Ruta Nacional n°32, varios tramos[b/]	13
Circunvalación Norte Ruta Nacional nº 39, sección Calle Blancos	12
Proyecto Mejoramiento y rehabilitación de la Ruta Nacional n°1 Carretera Interamericana Norte, varios tramos[c/]	9
Paso a desnivel Rotonda La Bandera - Universidad de Costa Rica	4
Ampliación de la Ruta Nacional n°27 Corredor San José-Caldera	2
Bajos de Chilamate-Los Chiles de Aguas Zarcas	1
Mejoramiento de la Ruta Nacional n°401, Sección Llano Grande-Tierra Blanca	1
Proyecto de construcción Ruta Nacional n°17, sección Angostura	1
Ampliación del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós	1
Ampliación del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	1
Servidumbre en Línea de Transmisión Santa Rita-Cóbano	1
Total	63

a/ Sección Sámara-Nosara y Playa Naranjo-Paquera.
b/ Sección Intersección Ruta Nacional n°4 (Cruce Sarapiquí) Limón Tramo 1 (Sarapiquí a Pococí); Guácimo a Siquirres tramo 3; Siquirres-Matina, tramo 4; Matina a Limón; Pococí a Guácimo Tramo 2; Intersección Ruta No.4 Cruce Sarapiquí-Limón; Cruce Sarapiquí - Limón, Tramo 2 Pococí-Guácimo.
c/ Sección Cañas-Limonal y San Gerardo-Limonal.
Fuente: Román, 2022.

Gráfico 2.12

Participación del MOPT en el total de casos entrados por nuevas expropiaciones al Juzgado Contencioso Administrativo. 2010-2020

(porcentaje del total de expropiaciones)



Fuente: Román, 2022, con datos del Poder Judicial, 2021a.

volumen de casos, en esta investigación se tuvo acceso casi exclusivamente a expedientes de obras de infraestructura a cargo del MOPT, por lo que la clasificación posible se limita a ese subgrupo.

Si se consideran las expropiaciones accionadas por el MOPT, su importancia relativa ha ido creciendo en los últimos años. Entre 2010 y 2020 pasaron de representar el 22,7% de los casos a constituir el 86,7% (gráfico 2.12). En números absolutos la cifra varía en los mismos subperíodos. En promedio, entre 2010 y 2012, ingresaban 77 casos por año, cifra que se reduce a 61 entre 2013 y 2018 y vuelve a subir a 177 entre 2019 y 2020 (Poder Judicial, 2021a).

Para los tres años principales que cubre el análisis de expedientes (2018-2020), las expropiaciones gestionadas desde el MOPT representaron un 45,5%, un 80,6% y un 86,7%, respectivamente. Otras entidades estatales que pueden hacer expropiaciones y lo han hecho en el pasado son el Minae, para crear áreas protegidas; el Instituto de Desarrollo Rural (IDA), para dotar de tierras a ciertas comunidades, entre otros entes. Sin embargo, es preciso señalar que durante dicho periodo no se presentaron casos en el grupo examinado.

Con respecto a los propietarios, la mayoría son per-

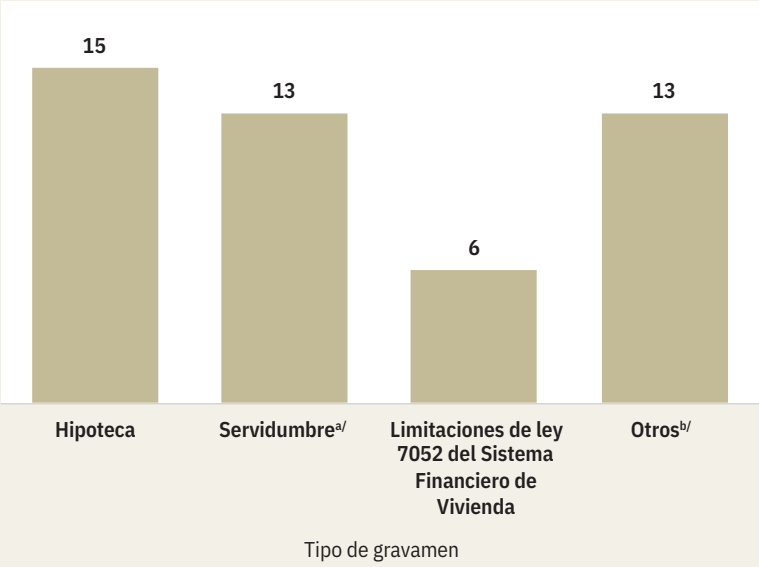
sonas físicas (72,5%). En 24 expedientes hay más de un derecho sobre la misma propiedad –en general 1 o 2–, pero hay uno con 8 derechos. La multiplicidad de derechos es un indicador que expresa un aumento en la complejidad del caso, pues indica la necesidad de poner de acuerdo a todas las personas con dicho derecho (véase más adelante algunos ejemplos).

Se presentó al menos un caso de expropiación en las siete provincias, especialmente en quince cantones. Hay una concentración en cuatro cantones, pues el 65% de los expedientes se localizan en Puntarenas, Goicoechea, Cañas y Pococí. El 57,1% de las propiedades están localizadas en distritos urbanos (36 casos) y un 42,9% en zonas rurales (27).

En 39 de los 63 expedientes revisados las propiedades están debidamente geolocalizadas. Nótese que desde el 2018 la CGR había catalogado este tema como una debilidad, situación que, en todo caso, no se ha solventado, pues 45 de los 47 expedientes que no registran geolocalización del predio a expropiar se tramitan en 2019 o en una fecha posterior a la recomendación de la CGR. Ello también puede influir, más adelante, en las demoras para notificar a las partes involucradas, pues no se cuenta con la dirección exacta en el expediente.

Gráfico 2.13

Número de expedientes de expropiación con propiedades afectadas por gravámenes, según tipo



a/ Servidumbre de paso, eléctrica u otra.
b/ Incluye Ley forestal, Ley de Aguas, Ley de Caminos públicos, reservas y restricciones.
Fuente: Román, 2022.

Diferencias por el avalúo no son la principal causa de judicialización de las expropiaciones

Un hallazgo contraintuitivo de la revisión de los expedientes es que el porcentaje de casos tramitados en la vía judicial es superior, a pesar de que en la mayoría de ellos el propietario aceptó el avalúo administrativo. La expectativa de los informantes clave era que debían ser pocos; sin embargo, resultó que en la mayoría (45 de 63) había acuerdo con el avalúo administrativo inicial.

En principio, cuando hay un acuerdo sobre el precio, la judicialización del caso solo puede existir si el bien o derecho está en litigio o con anotaciones, si hay exacciones o gravámenes, si el titular o poseedor está ausente, carece de capacidad para actuar o de representante legal, o bien, si a pesar de la aceptación expresa o tácita del avalúo, el propietario se niega a otorgar la escritura (Guillén, 2021). Efectivamente, las anotaciones que tiene la propiedad son la principal causa de judicialización de casos de expropiación. En total se identificaron 63 gravámenes en 47 expedientes, ya sean hipotecas, servidumbres, limitaciones por vivienda de interés social u otros. En algunos expedientes una misma propiedad tiene más de una anotación (gráfico 2.13).

De los dieciocho casos en los que el avalúo administrativo fue rechazado, se cuenta con información completa de quince. Entre esos, en solo dos casos el juez define como justiprecio el avalúo judicial; en los demás prevalece el administrativo (más adelante se desarrollará con mayor detalle el tema del impacto de los peritos).

Sin embargo, la zona en donde se ubican sus propiedades es un asunto que genera vulnerabilidad para los propietarios. Informantes clave señalaron que en las zonas rurales la mayoría de los propietarios aceptan los avalúos administrativos, en tanto en zonas urbanas hay más rechazo. Esto podría significar que la población con menor acceso a información es más vulnerable en cuanto a cómo accionar mecanismos de defensa frente al Estado.

En efecto, los datos analizados respaldan esta hipótesis. Un 57,1% de las propiedades en los expedientes analizados se ubica en zona urbana, pero al separar los datos entre quienes aceptan y quienes rechazan el avalúo administrativo, la zona urbana está sobrerrepresentada: un 88,9% rechazaron el avalúo y un 44,4% lo aceptaron. Es preciso agregar que, aunque los propietarios de zonas urbanas tienden más a rechazar los avalúos, la ventaja aparente frente a propietarios rurales

desaparece, pues la mayoría de las sentencias terminan confirmando el avalúo administrativo.

Predominan expropiaciones parciales de propiedades pequeñas

Tal como se ha venido indicando, gran parte de los casos de expropiaciones están referidos a asuntos de infraestructura vial y, mayoritariamente, afectan de manera parcial propiedades en los márgenes de un segmento lineal de la obra. Entre los casos analizados, la mayor parte del área por expropiar son terrenos en verde, sin ningún tipo de construcciones (49 expedientes). En el 22% de los casos en que sí se registró la existencia de una mejora, el área de esas construcciones mide en promedio 134 m², pero oscila significativamente entre 19 y 354 m².

Solo en cuatro expedientes se registró reclamo de indemnización por existencia de algún derecho comercial, de arrendamiento o por cultivos. Tres de ellos corresponden a casos en las obras de circunvalación y otro se refiere a una servidumbre eléctrica del ICE (cultivos).

La mayoría de los casos son expropiaciones parciales, hay pocos procesos de conflictos por la indemnización del área remanente del inmueble, es decir, la parte de la propiedad que no fue sujeto de expropiación. En los únicos tres casos identificados, el JCA dictaminó a favor del avalúo administrativo la estimación de daño al remanente, rechazando la pretensión más alta de los afectados.

Desde la perspectiva de la Administración, la necesidad de entrar prontamente en posesión del terreno expropiado es un tema prioritario, a fin de no alterar el cronograma establecido para el desarrollo de las obras.

Cuadro 2.16

Tamaño de terrenos a expropiar en expedientes analizados. 2016-2021

Tamaño	Total de casos	Área promedio (m²)	Área acumulada (m²)
Hasta 100 m²	29	54,1	1.568,9
Entre 101 y 500 m²	21	240,4	5.048,4
De 501 a menos de 1.000 m²	5	641,6	3.208,0
De 1.000 a menos de 10.000 m²	6	3.628,8	21.772,9
De 10.001 a 40.000 m²	2	30.257,1	60.514,3
Total	**63**	**6.964,4**	**92.113,8**

Fuente: Román, 2022.

Gracias a la última reforma legal, los tiempos en sede judicial de la toma de posesión se han agilizado y solo se requiere que el juez verifique el depósito del Estado a la persona propietaria del avalúo administrativo. Sin embargo, algunas dificultades pueden atrasar esa toma de posesión en el proceso judicial. Se encontró un caso, por ejemplo, en el que esto último se demoró dos años. A continuación se mencionan las dificultades documentadas en esta fase:

- En quince expedientes (24%) los propietarios reclamaron atraso en el depósito del avalúo administrativo.
- En siete casos se pudo identificar que la PGR recibió una prevención para subsanar información faltante en el expediente. Los casos corresponden a tres procuradores.
- En siete expedientes el caso terminó por desistimiento, la Administración decide no continuar con el proceso. En conjunto suman 6.338 m2, pero el 68% de esa área está concentrada en un solo expediente.
- Aun con sentencia en firme, hay casos en donde el Estado no puede tomar posesión del inmueble porque la persona expropiada activa una nueva demanda relacionada indirectamente con el caso de expropiación, y lo paraliza; por lo tanto, hasta que se concluya ese tercer asunto la PGR puede dar por terminado el proceso expropiatorio.

La mayoría de las expropiaciones son parciales (53), es decir, involucran franjas de terrenos de mayor tamaño, pero en general, tanto la propiedad original como la franja por expropiar, son pequeñas. El 79,3% de las propiedades tiene menos de 500 m². Solo hay dos casos con áreas mayores a una hectárea. En 63 expedientes, el área total expropiada alcanza apenas 9,2 hectáreas de terreno (91.250,8 m²), que representan el 0,5% del área total acumulada de las fincas involucradas (cuadro 2.16).

El valor promedio al que se pagan los terrenos es de $527/m² en zona urbana y $103/m² en zona rural.

El valor total de los avalúos administrativos en los 63 casos estudiados asciende a poco más de 13 millones de dólares. El precio promedio del suelo en los avalúos administrativos parece alto si consideramos que se refieren a precios estimados entre 2017-2019 y mayormente a terrenos en verde. Sin embargo, al no tener un sistema de información con datos específicos sobre los precios de mercado para todo el país –de calidad,

cobertura y periodicidad adecuados–, no se puede realizar una comparación adecuada.

Como es de esperar, el monto promedio pagado por metro cuadrado es mayor mientras menor sea el tamaño de las propiedades, con excepción de los dos casos de expropiaciones de terrenos de más de una hectárea (cuadro 2.17). En el estudio se registra que el precio por metro cuadrado más alto pagado por un terreno es de 1.817 dólares. Se trata de un terreno de 172 metros cuadrados ubicado en Montes de Oca y cuyo avalúo es de 2017.

Los precios consignados parecen ser altos en comparación con el precio promedio del suelo en los centros de los distritos donde están localizadas esas propiedades. Por ejemplo, un estudio de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, que analiza el valor promedio de mercado del suelo en los 31 cantones de la GAM, encontró que en 2021 los precios promedio de lotes baldíos oscilaban entre los 250 y 300 dólares y que solo en cinco cantones hay valores promedio superiores a 400 dólares (Román et al., 2021).

Una tarea pendiente es el análisis caso por caso para tener una apreciación más precisa en esta materia, ya que el precio de los terrenos varía significativamente aun en propiedades contiguas, ya sea por las características del propio lote o, principalmente, por la localización y los atributos del vecindario donde se encuentra.

En los 49 expedientes para los cuales se localizó información sobre el valor fiscal de la propiedad –dato generalmente contenido en las certificaciones registrales–, queda evidenciada la distancia entre los valores a los que se expropia, particularmente al comparar este dato con el monto del avalúo administrativo. Esto último, pese a ser un hecho conocido, requiere reflexión en el sentido de que el Estado percibe muy poca recaudación (valores muy desactualizados) por propiedades que luego indemniza en montos muy superiores (no descuenta impuestos caídos). Así, por ejemplo, el valor fiscal acumulado de las propiedades (toda la finca y sus mejoras) asciende a 13,1 millones de dólares, mientras que el valor acumulado de la porción del terreno por indemnizar que, como mencionamos es apenas el 0,5% del total del área, alcanza 11,8 millones de dólares.

También es relevante que existe la posibilidad de expropiar dos lotes adyacentes —que pertenecen a una misma obra vial— con diferencia en los precios por metro cuadrado, debido a que dos jueces podrían dictar justiprecios diferentes. Esto último es posible pues ninguna de las instancias en sede judicial cuenta con un sistema de información que identifique los planos catastrados de cada expediente de expropiación por obra, lo cual permitiría contar con una visión general del proyecto y una referencia externa (al perito judicial) sobre los precios pagados a los vecinos. En otras palabras, un sistema de información con diversas capas de datos sobre precios y que incluya otros avalúos del proyecto, mapa de zonas homogéneas de valor y el valor de mercado, sería una herramienta muy útil para mejorar la evidencia que sustenta la toma de decisiones de los jueces y las juezas.

Cuadro 2.17

Monto de las indemnizaciones en avalúo administrativo, según tamaño de terrenos por expropiar en expedientes analizados. 2016-2021
(en dólares)

Tamaño	Número de casos	Valor promedio total	Valor promedio del terreno	Valor promedio por m²
Hasta 100 m²	29	41.786,7	21.812,4	432,6
Entre 101 y 500 m²	21	151.994,4	108.688,6	414,5
De 501 a menos de 1.000 m²	5	29.893,7	39.106,7	63,6
De 1.000 a menos de 10.000 m²	6	623.316,0	28.739,5	10,2
De 10.001 a 40.000 m²	2	2.497.598,6	2.456.549,7	69,5

Fuente: Román, 2022.

Finalmente, es preciso indicar que en los casos en que el propietario no acepta el avalúo administrativo, siempre se presenta debate entre el representante del Estado y el perito judicial por su informe; es decir, el Estado no abandona su posición en relación con el justiprecio originalmente asignado por el avalúo administrativo hasta que un juez o una jueza resuelve el caso.

En este punto, la pregunta crítica es ¿por qué hay poca oposición a los montos de indemnización definidos por los avalúos administrativos? El estudio llega a una conclusión tentativa, pues reconoce la necesidad de contar con una mayor investigación en el futuro. No obstante, los hallazgos arrojan que los avalúos elaborados por la Administración son altos, pues se basan en el valor comercial de los inmuebles contaminados por el efecto valorización de las obras y difícilmente otro perito puede justificar diferencias significativas. Cuando lo intentan, los jueces tienden a dar por correctos los argumentos del Estado en favor del avalúo administrativo.

La duración promedio para que concluya un expediente de expropiación es de dos años y dos meses

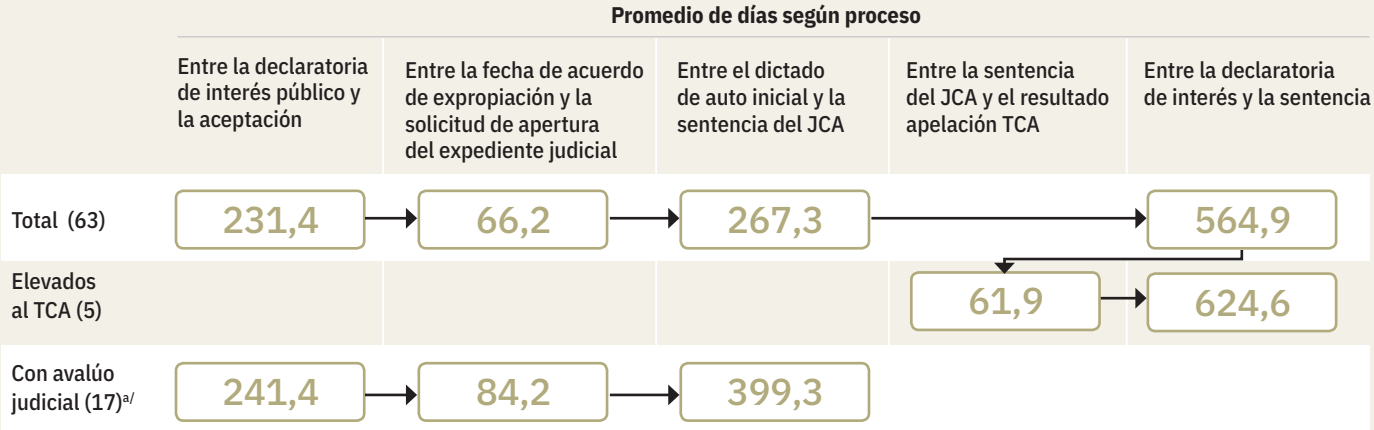
La duración promedio desde que una propiedad es declarada formalmente de interés público por el Gobierno (MOPT) hasta que el JCA dicta sentencia fijando el justiprecio es, en promedio, de 565 días hábiles, lo que en días equivale a un plazo de dos años y dos meses. No obstante, la fluctuación de estas duraciones es muy grande, con un mínimo de 175 días y un máximo de 1.114. Si la persona propietaria no aceptó el avalúo, la duración promedio sube a 625 días y a 683 si el caso se eleva al TCA. Cabe indicar que de cinco casos en los que la sentencia es apelada, solo en uno de ellos se acogió la apelación.

No se encontró un patrón claro entre las características de los casos y la mayor o menor duración de los procesos, aunque el análisis examinó distintas características tales como tamaño de la propiedad, personas encargadas de llevar los casos (procurador y juez o jueza), ubicación de los terrenos y proyecto al que pertenecen. De hecho, con la información interna contenida en los expedientes no es posible explicar las diferencias en términos de duración (véase metodología sobre el faltante en los registros de fechas). En entrevistas con informantes clave se recogió la percepción de que, en sede judicial, hay factores externos al proceso (imprevistos) que afectan los plazos; por ejemplo, la dificultad de notificar a alguna de las partes, la insuficiencia de insumos para realizar las visitas de campo (vehículo, chofer, viáticos) y los eventos climatológicos, entre otros (E: Marchena y Guillén, 2021).

En cuanto al tiempo total que abarca el proceso, el 47,3% de los días (267 en promedio) transcurren en el JCA, entre el momento en que se dicta el auto inicial y el momento en que se dicta la sentencia. Otro 41% del tiempo transcurre en la sede administrativa, entre que se realiza la declaratoria de interés público y el propietario expresa su aceptación o rechazo del avalúo administrativo (231 días). Por último, el plazo durante el cual el expediente está en manos de la PGR (66 días en promedio), representa el otro 11,7% del plazo total (diagrama 2.4).

Diagrama 2.4

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



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

Los casos más complejos son aquellos en los que las personas propietarias interponen medidas cautelares en el TCA para impedir que el Estado tome posesión del inmueble; sin embargo, no son frecuentes y no se registró ninguno en este estudio. Aunque en dos expedientes se mencionan recursos interpuestos ante la Sala Constitucional, no fue posible establecer una relación clara con alguna fase del proceso en sede judicial.

Finalmente, la valoración de las duraciones tiene el inconveniente de que no existen parámetros legales o de duración ideal, o metas que definan un plazo prudencial. Como aproximación se presentan datos del estudio sobre el proceso de expropiación en sede administrativa, realizado por la Contraloría General de la República en 2018, en el cual se establecieron una serie de plazos máximos que no eran cumplidos en los procesos expropiatorios (recuadro 2.1).

La participación de los peritos judiciales se concentra en pocos profesionales

Los peritos son profesionales técnicos o especialistas que son llamados por el JCA para que, mediante su juicio técnico, determinen el verdadero valor de la propiedad por expropiar cuando surge una objeción de la persona propietaria sobre el avalúo. La participación del peritaje judicial en los procesos de expropiación es uno de los temas más cuestionados en las notas de prensa y en la consulta que se realizó para el temario de este Informe. Se incluyó en este estudio a manera de exploración inicial, pero requerirá de un mayor análisis posterior, dadas las limitaciones de la información obtenida en la Oficina de Peritos de la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial. Así, por ejemplo, aunque se puede saber cuántos peritos fueron llamados a la jurisdicción CA, no es posible saber si se les llamó específicamente para atender el tema de las expropiaciones. En 33 expedientes revisados consta el nombre de la persona que realizó el avalúo administrativo y se logró determinar que 12 de esos casos corresponden a dos peritos.

Entre el 28 de agosto del 2019 y el 31 de mayo del 2021 hubo 739 contrataciones de peritaje judicial[11]. Cabe indicar que 535 de las veces la contratación corrió por cuenta del JCA y 205 veces por el TCA. En total, se contabilizaron 243 diferentes personas y, en promedio, cada profesional participa en 3 casos (tomando como base el Registro de Auxiliares de la Administración de Justicia). Entre 2019 y 2020, cada mes se

Recuadro 2.2

Informe de la Contraloría General de la República sobre los procesos de expropiación

Para analizar si los procesos de adquisición del derecho de vía y relocalización de los servicios de interés público en las carreteras nacionales cumplen con el marco normativo existente, la Contraloría General de la República realizó un informe de auditoría de carácter especial que cubrió un periodo cuatro años, de enero de 2014 a diciembre de 2017 (CGR, 2018). El análisis se enfocó en las etapas de los procesos de expropiaciones y relocalización de servicios de interés público en proyectos vinculados al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Nacional de Transportes[10].

La auditoría encontró una serie de debilidades que se resumen a continuación:

- Planificación: la totalidad de los procesos de adquisición de derecho de vía y relocalización de servicios de interés público no se finalizaron en la fase de planificación de los proyectos analizados, al no tener definido el alcance, costo y programación de todas las labores que implicaban sus trabajos. En la totalidad de los casos analizados se emite la orden de inicio de la etapa de construcción, sin contar con la posesión física de los terrenos por expropiar y el acceso oportuno a ellos.

- Relocalización de los servicios: ausencia de regulación estandarizada y vinculante sobre relocalización, falta de implementación de sistemas de información geográfica (SIG) y la no implementación de las lecciones aprendidas, a pesar de la existencia de una política al respecto en Conavi.

- Operación de los procesos de expropiación: debilidades en el cumplimiento del plazo máximo de ley para la elaboración del avalúo administrativo y en los "plazos óptimos" establecidos por la Administración.

La auditoría empleó tres definiciones de plazo para comparar la duración de los procesos (CGR, 2018):

- El flujo óptimo del proceso expropiatorio en sede administrativa establece un plazo de 75 días hábiles, desde el momento en que el Conavi solicita el inicio del proceso hasta que el MOPT traslada la documentación a la PGR.

- El artículo 21 de la Ley de Expropiaciones (Ley nº 9286) establece que el avalúo deberá rendirse en un plazo máximo de un mes, contado a partir del recibo de la solicitud.

- La Ley General de Administración Pública (Ley nº 6227) establece en el artículo 4, entre otras condiciones, que la actividad de los entes públicos deberá asegurar la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios".

Específicamente, el informe encontró que en 44 de 58 expedientes administrativos analizados se superó el tiempo de ley establecido para realizar

CONTINÚA >>

10 Los proyectos analizados son: intercambio de Paso Ancho y la rehabilitación y ampliación de la Ruta Nacional nº 32, sección: Intersección Pozuelo-Intersección Jardines del Recuerdo, Sifón-La Abundancia, Pasos a desnivel de Garantías Sociales, UCR-rotonda La Bandera y Guadalupe y Circunvalación Norte.

11 Profesionales en Arquitectura, Correduría Privada y Valuación de Bienes Inmuebles, Ingeniería Agrícola, Ingeniería Civil e Ingeniería en Construcción y Topografía.

Recuadro 2.1 > continuación

Informe de la Contraloría General de la República sobre los procesos de expropiación

el avalúo administrativo. En relación con el flujo óptimo establecido por la Administración, en 51 de 59 casos revisados el plazo real fue superior al doble. También se identificó un problema de fluctuación en el tiempo entre distintos expedientes, ya que el menor plazo corresponde a 113 días hábiles y el mayor a 356 días hábiles, situación que podría afectar el derecho a la igualdad de trato.

Se estableció que no hay indicadores del proceso ni un apropiado seguimiento de estadísticas, "lo que significa que no tiene un comportamiento predecible y que no se puede tener claridad de que los resultados actuales se reflejarán en el funcionamiento futuro del proceso".

El informe determinó que la gestión administrativa representa más de la mitad del tiempo que se tarda desde el proceso expropiatorio hasta la toma de posesión. A partir de la información de 34 expedientes de expropiación cuyo trámite requirió la participación del Poder Judicial, se determinó que el plazo promedio en días desde la solicitud de expropiación hasta la entrada en posesión fue de 565 días, con un 58,5% del tiempo en la DABI, un 3,1% en la PGR y un 38,2% en el Poder Judicial.

Finalmente, se determinó que no existe regulación que establezca formalmente las responsabilidades de los actores en el seguimiento de cada uno de los expedientes de expropiación. En conjunto, la Contraloría estima que "las debilidades señaladas impactan la ejecución de los proyectos de infraestructura vial, tanto en términos de costos indirectos (compensación de plazo que traslada la fecha de finalización), como costos directos".

Fuente: CGR, 2018.

contrataron, en promedio también, 27,7 peritos judiciales, cifra que para toda la jurisdicción CA aumenta 35,2 veces en los primeros cinco meses.

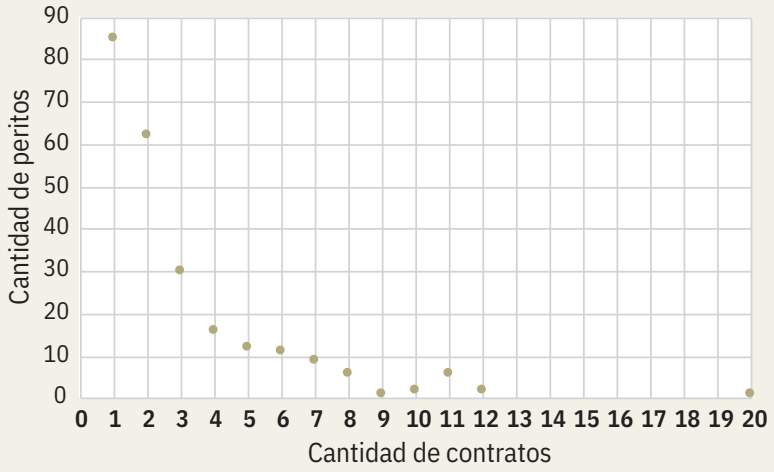
Para realizar estas contrataciones se disponía de 547 profesionales relacionados con los peritajes que se requieren en esa materia, inscritos en el Registro. Sin embargo, en los 21 meses para los que se dispone de información, se observa una concentración de las asignaciones. Un total de 18 peritos (7%) recibieron 187 de las asignaciones (25%). El 50% de las asignaciones fueron atendidas por el 20,6% de los peritos (50 personas). Según el Reglamento que les compete, estas designaciones son realizadas por rotación aleatoria (rol) por medio de un sistema informático[12]. En definitiva, hay una relación inversa entre la cantidad de contratos y las oportunidades en las que un perito es contratado (gráfico 2.14).

El profesional que fue contratado en 20 ocasiones en los dos años de registro es un ingeniero topógrafo. En 19 ocasiones fue llamado por el TCA y solo una vez por el JCA. Las dos personas contratadas en 12 ocasiones son profesionales en Ingeniería agronómica y fueron contratadas en 23 de las 24 las ocasiones por el JCA. La composición de las asignaciones para estas dos instancias según profesión muestra que con mayor frecuencia se contratan profesionales en Ingeniería Agronómica (43,2%), Ingeniería Civil o Construcción (37,3%) y, en tercer lugar, Topografía (17,3%).

En el grupo de 63 expedientes de expropiación analizados también se da una concentración en las contrataciones, y aunque el período de análisis no

Gráfico 2.14

Peritos judiciales que participan en procesos de avalúos en materia de expropiaciones, según cantidad de veces que formaron parte de un proceso. Agosto, 2019 a Mayo, 2021



Fuente: Román, 2022, con datos de la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial.

12 Reglamento para regular la función de profesionales en interpretación, traducción, peritos y ejecutores en el Poder Judicial, Circular de la Secretaría General de la Corte n° 2-2015, publicada en el Boletín Judicial n° 35 del 19 de febrero del 2015.

coincide con el del primer grupo, la situación es similar. Los expedientes de expropiación con avalúo judicial tienen sentencias dictadas entre el 24 de abril del 2019 y el 8 agosto del 2021, un período de casi 34 meses, frente a los 21 del análisis anterior. De las 19 ocasiones en las cuales se nombró un perito judicial, una persona participó en 4 expedientes y otra en 2. Entre ambos[13] concentran el 31,6% de los casos. Las otras 13 personas participan en un expediente cada una.

De la lista del Registro general para la materia contencioso-administrativa, los nombres específicos para expropiaciones son más reducidos. Este hecho puede estar relacionado con la falta de incentivos económicos para los profesionales y, específicamente, con el monto relativamente bajo de honorarios que reciben (Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, 2021). La cantidad de peritos judiciales que participan -según la información recién comentada- parece respaldar esta hipótesis.

En relación con el monto de los honorarios, la investigación arroja que en la mayoría de los expedientes hay una solicitud para gestionar una readecuación de honorarios del perito judicial; es decir, la tarifa base de 150.000 colones rara vez es aceptada y en la mayoría de los casos los jueces ordenan una readecuación, aunque no siempre de la magnitud reclamada por los profesionales.

En la revisión de los expedientes de expropiación llama la atención, en primer lugar, que la mayoría de los peritos judiciales no realizan la revisión exhaustiva del avalúo administrativo, es decir, no señalan los supuestos errores del peritaje anterior ni dan razones pormenorizadas de por qué se apartan de él. Esta falta es señalada tanto por la PGR como en las sentencias del JCA. Aunado a ello, el estudio realizado constató que el incumplimiento del artículo 35, numeral 22 de la Ley de Expropiaciones, que solicita de manera obligatoria esta valoración –la ley establece responsabilidad personal y sanciones administrativas, civiles o penales para los peritos en caso de que se demuestre sobrevaloración arbitraria (artículo 59)– no ha implicado consecuencias de ningún tipo para el profesional. En segundo lugar, la frecuencia de este evento podría estar relacionada con una debilidad en cuanto a la capacitación recibida, ya que los peritos no reciben entrenamiento en aspectos como la revisión de informes elaborados por otros profesionales, ni existe un manual o norma técnica que aclare el contenido de esta función.

En los dieciseis expedientes donde un perito judicial presenta un informe con nuevo avalúo, el efecto en el justiprecio es limitado en trece de ellos: en cinco procesos se confirma el avalúo administrativo; en cuatro, la estimación es como máximo 6,5% mayor, y en otros cuatro casos el incremento oscila entre un 14% y un 50%. Para los restantes tres casos, el avalúo judicial duplica con creces el monto del avalúo administrativo (el valor estimado crece en 491,4%, 177,2% y 102,8%). En estos últimos se comprueba que el peritaje sí tiene potencial para generar cambios significativos en el justiprecio, aunque no sea la práctica mayoritaria. Esto, además, no implica que la resolución acepte estos incrementos, pues como se dijo anteriormente, el peritaje judicial solo se aceptó en dos casos.

Los costos de tramitación de los expedientes: ¿sobre quién recaen?

Un aspecto sobre el que no fue posible localizar información precisa para trazar estimaciones, ni estudios previos que lo aborden, es la magnitud del costo de oportunidad del tiempo perdido en el proceso, lo que en economía institucional se llama "costos de transacción". A continuación se documentan brevemente dos casos para ilustrar este punto.

El primer caso trata de un inquilino que arrienda una bodega en un terreno por expropiar ubicado en el Proyecto Circunvalación Norte[14]. Cuando inició el proceso de expropiación, el arrendatario tenía su contrato de alquiler vencido[15] y desarrollaba una actividad de manera informal, sin patente comercial ni trabajadores en planilla. Pese a ello, sus gestiones en el proceso retrasan la puesta en posesión por más de dos años. Su reclamo al avalúo administrativo es que subestima el costo de traslado de su maquinaria al asignarle a este rubro un costo de 209.445 colones. Si se hubiera ganado el avalúo judicial, el monto máximo por pagar habría llegado a 2,5 millones de colones[16],

13 Reglamento para regular la función de profesionales en interpretación, traducción, peritos y ejecutores en el Poder Judicial, Circular de la Secretaría General de la Corte n° 2-2015, publicada en el Boletín Judicial n° 35 del 19 de febrero del 2015.

14 Expediente 19-000944-1028-CA.

15 El contrato de arrendamiento estaba vencido, pero como hay una factura de fecha posterior, la PGR acepta dar trámite al reclamo basándose en la Ley de Arrendamientos, artículo 4, y Código Civil, artículos 1007 y siguientes, que hacen referencia a contratos escritos u orales.

16 Se pagaron honorarios por 169.500 colones al perito judicial. Adicionalmente, se cancelaron gastos de la visita in situ (solo vehículo) por 94.032,44 colones (la PGR objeta, pero el juez procede a la visita).

pero finalmente el JCA resuelve a favor del Estado. En el caso en cuestión, el propietario aceptó el avalúo administrativo y la finca expropiada fue indemnizada por 2.131 millones de colones. Durante el proceso, la PGR solicita reiteradamente al JCA autorizar la puesta en posesión, mientras tanto, el inquilino, que opera de manera informal, usó el inmueble por un año y cuatro meses sin pagar alquiler al Estado.

El segundo caso se refiere a procesos que terminan por desistimiento del trámite expropiatorio. Como ya se mencionó en una sección anterior, en el análisis de 63 expedientes se localizaron siete casos en los que el Estado solicita al JCA desistimiento del proceso ya en marcha, debido a que la administración (MOPT) decidió un cambio en el trazado de una obra o identificó que en realidad algunos predios no eran necesarios. Los casos se refieren a la Ruta Nacional 32 (5), Proyecto de construcción Ruta Nacional 17 sección Angostura (1) y Ampliación de la Ruta Nacional 27 Corredor San José-Caldera (1). En tres de los casos el Estado ya había realizado en depósito del avalúo administrativo, por lo que fue necesario iniciar un proceso de reclamo a los propietarios para proceder con el reintegro. En uno de los casos ya se había recibido el avalúo judicial.

Esta práctica parece frecuente. Por ejemplo, en enero de 2020, el MOPT pidió a la empresa encargada de la ampliación del tramo entre Cañas y Limonal, en la Ruta Nacional 1, modificar el diseño de la obra y ese ejercicio permitió reducir de 161 a 59 los terrenos necesarios para la ampliación a cuatro carriles de esos 21 kilómetros de vía (citado en Recio, 2020).

Esta medida ahorrará recursos del pago de indemnizaciones, pero no hay evidencia de que se hayan estimado los costos hundidos asociados al cambio de decisión, ni en la Administración, ni en sede judicial. Como mínimo sería relevante cuantificar los gastos asociados en cuanto a los salarios, tanto en la PGR como en el JCA y el TCA (calcular el número de personas funcionarias por rango del puesto que participaron, el tiempo dedicado a cada caso y el salario promedio por hora). También se podría individualizar el costo del proceso de notificación, de contratación de peritos y de inversión en viáticos para las visitas in situ. Las mismas estimaciones se pueden hacer de los procesos en sede administrativa y en la PGR. Asociar estos datos a una tipología de casos permitiría discutir opciones para agilizar los procesos y reducir los costos asociados.

Análisis de contenido de las sentencias sobre expropiaciones

Uno de los objetivos de la investigación, relacionado con la justicia equitativa, era analizar las sentencias para identificar si existe una línea clara jurisprudencial de criterios para resolver casos similares. Para ello se utilizó las herramientas de análisis de contenido disponibles en el programa MaxQDA 2020, que permite como máximo encontrar patrones comunes que pueden coincidir con líneas jurisprudenciales, pero también pueden ser coincidencias (ver metodología).

Tal como señala Azulea et al. (2013) para cinco países latinoamericanos analizados, en Costa Rica se ha seguido la tradición francesa. El proceso expropiatorio lo inicia una autoridad administrativa y lo culmina un juez o jueza, que si bien tiene como función principal la de fijar la indemnización, no puede juzgar la pertinencia de la causa de utilidad pública invocada. En este sentido, no es de esperar que en las sentencias se construya doctrina.

En el caso del estudio efectuado, se realizaron cuatro ejercicios: árboles interactivos, diagramas de secuencias, palabras en contexto y matriz de similitud de las sentencias. Los árboles interactivos se usaron para identificar las relaciones alrededor de cinco palabras o frases: justiprecio, daño al remanente (originalmente solo se utilizó daño, pero siempre sale asociada al remanente), homologación y metodologías (para identificar asuntos sobre los métodos de valoración) y peritaje.

De este primer ejercicio, el principal hallazgo es que en las sentencias solo se describe la verificación de parámetros que se deben cumplir en las distintas etapas del proceso de definición del monto de la indemnización y el por tanto que fija el justiprecio. En el razonamiento del justiprecio no se usan referencias externas de valor pagado en otros casos similares, por lo que no es posible afirmar que se otorgue un trato igual entre iguales. El razonamiento parece suponer que el precio, al ser definido por un perito valuador autorizado y cumplir con los parámetros de contenidos de información que deben contener en los informes, daría los mismos resultados para propiedades equivalentes. Sin embargo, este supuesto no se sostiene, ya que en un mismo proceso existen dos y a veces tres peritajes con montos diferentes.

Si se considera como demostración de fijación del justiprecio que el monto sea equivalente, independientemente del perito que realiza el avalúo, en nueve de los diecisiete casos en que se solicitó un avalúo judicial, las sentencias cumplieron con el principio, pues el monto del avalúo judicial difiere en menos del 10% con el avalúo administrativo.

El segundo ejercicio se sirve de diagramas de secuencias para analizar las bases legales que utilizan los jueces para resolver y determinar si estas son similares. En el nivel superior, la Constitución Política se cita tanto como referencia general, especialmente en cuatro artículos específicos: CP 41 (derecho a recibir reparación de daños), CP 45 (la propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización), CP 50 (el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes) y CP 74 (derechos y garantías sociales son irrenunciables). Solo un voto de la Sala Constitucional es citado como base legal.

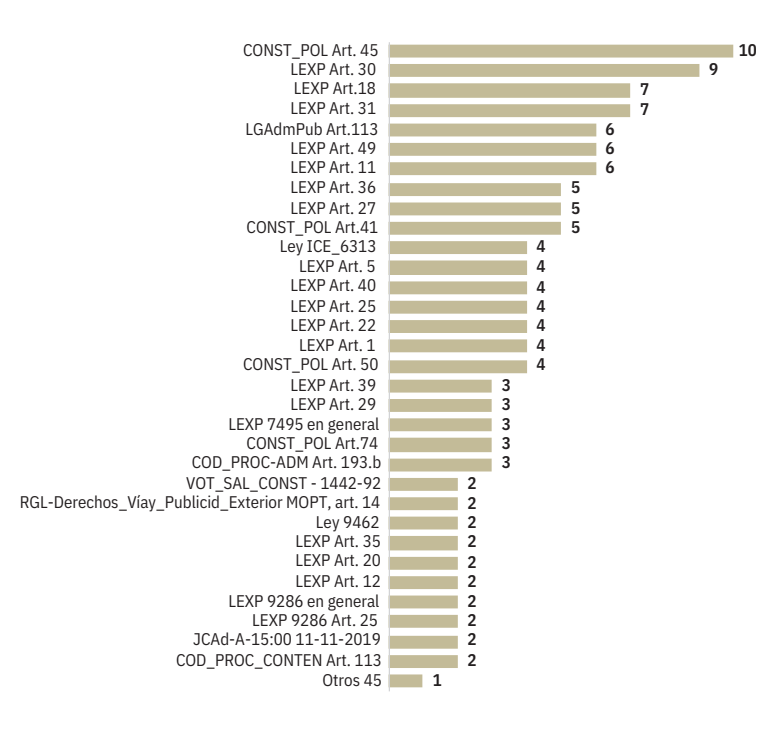
A nivel intermedio, la Ley de Expropiaciones, tanto en su numeración 7495 como 9682, es el cuerpo legal más citado. Entre los 63 expedientes de expropiación se citan 25 artículos de esta ley, pero los más frecuentes son los siguientes: 22, 11, 30, 31, 49, 29, 36 y 40. También se citan la Ley General del ICE, de Aviación Civil, de tierras y colonización, la Ley General de la Administración Pública y el Código Procesal Contencioso-Administrativo y la Ley del Sistema Financiero nacional para la vivienda (gráfico 2.15).

La base legal citada por cada uno de los diez jueces que participaron en los casos muestra una tendencia clara: cuanto mayor sea la cantidad de sentencias dictadas, más amplia es la base legal citada. Sin embargo, hay matices: por ejemplo, un juez o jueza que solo ha dictado cuatro sentencias cita la misma cantidad de base legal que otro con diez sentencias (gráfico 2.16). La información parece indicar que la experiencia no es el único determinante en cuanto a la diversidad de base legal utilizada para mejor resolver. La distribución muestra una concentración de casos en dos jueces que dictaron el 45,6% de las sentencias.

En tercer lugar, se procedió a la lectura de las sentencias y se estableció una estructura de la argumentación que presentan. Se identificó que las sentencias anteriores al 2019 son más variadas: diferentes entre sí incluso ante situaciones similares. Se cita, por ejemplo, la potestad del Estado para expropiar con el fin de cumplir su misión (art. 113, Ley General Administración Pública), pero se señala que esa potestad no es en forma ilimitada, sino que debe resarcirse integralmente el daño (daños y perjuicios directos e indirectos), estableciendo la indemnización justa y previa en función del valor objetivo y, con ello, satisfacer el concepto de utilidad pública.

Las sentencias también mencionan la verificación del procedimiento según se consigna en leyes específicas (Ley 7495, de Expropiaciones, y Ley 6313, del ICE) y que la determinación de la indemnización se debe basar en estudios técnicos sustentados (art. 30 de la Ley 7495). En algunas sentencias se menciona que a solicitud de las partes puede haber otro peritaje y se revisan pericias en función del cumplimiento de requisitos legales y la pertinencia de metodología y criterios de valoración. Si el avalúo inicial cumple y el expropiado acepta, se confirma el monto (arts. 22, 29 y 39 de la Ley 7495), se ordena inscripción a nombre del Estado

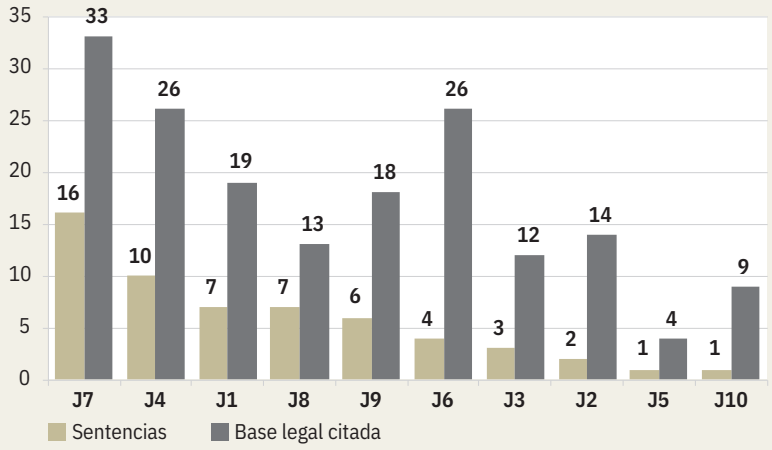
Gráfico 2.15
Base legal citada en las sentencias por casos de expropiación. Agosto, 2019 a Mayo, 2021



Nota: Las siglas que se incluyen corresponden a: "CONT_POL": Constitución Política de Costa Rica, LEXP: Ley de Expropiaciones (No. 7495), LGAdmPub: Ley General de Administración Pública (No.6227), Ley ICE: Ley de Adquisiciones, Expropiaciones y Servidumbres del Instituto Costarricense de Electricidad (No. 6313), LEXP 9286: Reforma integral a la Ley de Expropiaciones (No.9286), Ley 9462: Reforma a la Ley de Expropiaciones y la Ley de Notificaciones Judiciales (No. 9462), COD_PROC-ADM: Código Procesal Contencioso-Administrativo (No.8508), VOT_SAL_CONST: Voto de la Sala Constitucional, RGL-Derechos_Viay_Publicid_Exterior MOPT: Reglamento de los Derechos de Vía y Publicidad Exterior (No.29253-MOPT).
Fuente: Román, 2022.

Gráfico 2.16

Cantidad de sentencias dictadas y base legal citada por juez. Agosto, 2019 a Mayo, 2021



Nota: El eje horizontal contiene cada persona juzgadora que dictó sentencias en ese período.
Fuente: Román, 2022.

y el juez se pronuncia sobre costas e intereses (art. 11 de la misma ley).

A partir del segundo trimestre de 2019 se observa un cambio. En los casos más sencillos, cuando la persona expropiada acepta el avalúo administrativo y este cumple con los requisitos legales establecidos, las sentencias son prácticamente iguales en cuanto a su estructura, conceptos fundamentales y bases legales. Lo que cambia es la parte en la que se analiza el avalúo administrativo y se determina el justiprecio, porque ambos elementos dependen del procedimiento seguido en el estudio y de las características del inmueble por expropiar. Sin embargo, hay jueces que acuden a elementos adicionales más propios de las sentencias previas al 2019, por ejemplo, la definición de interés público o el concepto de Estado social de derecho por el cual el Estado, por medio del Poder Ejecutivo, puede proceder a expropiar. Conforme pasa el tiempo, las resoluciones se han vuelto más sintéticas.

En las sentencias es posible verificar el paso a paso que siguen los jueces para la revisión de los avalúos. En primer lugar, revisan que los estudios periciales cumplan con los requisitos establecidos en la Ley de Expropiaciones. Al final de esa etapa, el juez:

- Señala cumplimiento
- Detalla incumplimientos

En segundo lugar, analiza la pertinencia de los criterios aplicados en el cálculo en función del tipo y características de la propiedad en cuestión, para lo cual considera, entre otros:

- La ubicación del inmueble
- Las dimensiones del inmueble
- La presencia y estado de construcciones, caminos, aceras, galerones, etc.
- Los accesos (cercanía o lejanía de vías públicas)
- Los servicios públicos disponibles
- La topografía de la finca
- Las actividades económicas desarrolladas
- El tipo de propiedad (por ejemplo, finca aparte, propiedad en condominio con espacios comunes, etc.)
- Porción por expropiar (total o parcial).

En tercer lugar, se pronuncia sobre la pertinencia de la metodología e instrumentos utilizados para el cálculo, por ejemplo:

- Compara las versiones de los manuales utilizados
- Cita las fórmulas consideradas para estimar depreciación
- Considera las fuentes utilizadas para la determinación del valor unitario de la propiedad o la parte a expropiar

Finalmente, con base en esas evaluaciones:

- Decide por una u otra estimación
- Por excepción, se estableció un valor entre los montos de ambas según su propio criterio, pero la sentencia fue revocada por el TCA.

El último de los ejercicios realizados con la clasificación del texto de las sentencias fue la elaboración de la matriz de similitud de los documentos. Así, al comparar cada una de las sentencias con el resto, toma fuerza el nivel de coincidencia entre los argumentos que utiliza cada juez en sus diferentes sentencias. En este apartado solo se comentan los resultados obtenidos por los cinco jueces con seis o más sentencias dictadas.

La matriz tiene un coeficiente que mide el grado de coincidencia y varía entre 0 y 1, siendo 1 el grado de máxima similitud (sentencias idénticas). En general, al comparar las sentencias dictadas por cada juez se observa que tienen un alto grado de similitud (más del 90%). Para dos jueces, hay coeficientes igual a 1 fuera de la diagonal, es decir, dos sentencias de casos distintos que son idénticas. Este ejercicio confirma lo ya mencionado: que la materia especial de expropiaciones está concentrada en asuntos procedimentales, pues a pesar de la variedad de casos analizados en

términos del tipo de inmuebles, localización, tamaño y demás aspectos señalados, las sentencias tienen poca diversidad.

Conclusiones

Esta investigación abordó la siguiente interrogante: ¿constituyen los riesgos de tutela efectiva de derechos en los casos de expropiaciones, en la fase administrativa y judicial, un obstáculo para la consecución eficiente de los objetivos de política pública de la administración?

La respuesta que se puede ofrecer a dicha interrogante es parcial. Con base en el análisis de 63 expedientes de expropiación con sentencia dictada entre 2015 y 2021, y apoyados en la opinión experta de informantes clave consultados, el hallazgo general es que no hay evidencia suficiente para afirmar que exista vulneración de los derechos de las personas expropiadas, ni de los intereses del Estado en los casos de expropiaciones, al menos no como regla general.

Los hallazgos específicos de la investigación dan cuenta de una serie de áreas que son susceptibles de revisión, tanto por la entidad pública encargada de la expropiación como por la jurisdicción CA, pues implican riesgos que se pueden materializar en casos concretos.

En cuanto a resolución pronta, la investigación encontró que la duración promedio para que concluya un expediente de expropiación es de dos años y dos meses. Parece un tiempo extenso, pero no hay parámetros para decir cuán extenso es; es decir, no hay una referencia de duración esperada de un proceso eficiente, ni en una norma legal, ni en las prácticas institucionales de planificación de los procesos.

El proceso, tanto al inicio como al final, sufre atascos que no se pudieron medir: en sede administrativa, todas las actividades previas a la declaratoria de interés público; en sede judicial, porque no considera los días adicionales que transcurren cuando una sentencia es elevada al TCA y este retrotrae el expediente al JCA para que dicha instancia vuelva a resolver. Si bien la información parcial no permite concluir si el proceso judicial es responsable de la larga duración de la ruta del expediente de expropiación, la información parcial arroja que la sede judicial explica cerca del 50% del plazo.

Aunque el promedio es de 565 días, la fluctuación es muy significativa en esta variable, con un mínimo de 175 días y un máximo de 1.114. Cada expediente puede presentar características particulares que extienden los plazos en relación con los casos más simples de tramitación, pues hay etapas adicionales que cumplir. Comúnmente, estas tienen que ver con la inclusión de terceras partes interesadas (por ejemplo, un acreedor bancario), el análisis de pruebas adicionales ofrecidas por las partes, o la tramitación de reclamos por retrasos en el cumplimiento de algunos requisitos, por ejemplo, depósito del avalúo administrativo, giro de honorarios a los peritos judiciales, atrasos en las notificaciones.

Un hallazgo contratuitivo es el porcentaje de casos tramitados en la vía judicial, a pesar de que el propietario aceptó el avalúo administrativo (en 45 casos de un total de 63). El traslado al JCA se da porque, efectivamente, 55 expedientes son de propiedades que tienen gravámenes, ya sean hipotecas, servidumbres, limitaciones por vivienda de interés social u otros. Se podría pensar en una reforma legal para que estas anotaciones se resuelvan también en la etapa administrativa con las entidades bancarias u otras partes involucradas, excepto que haya conflicto por otros alcances.

La fluctuación en la cantidad de días que duran los casos también genera una duda sobre posibles desigualdades de trato frente a distintos propietarios, pero en este primer ejercicio exploratorio no se encontró un patrón claro entre algunas características de los casos y la mayor o menor duración de los procesos, por lo que no es fácil llegar a conclusiones sobre vulneración de derechos de una justicia equitativa.

Todos los casos incluidos en el estudio concluyeron luego de que entrara en vigor la última reforma de la Ley, por lo que no es posible analizar estadísticamente los cambios en el proceso derivados de su implementación. Sin embargo, es opinión general de los informantes consultados que los tiempos de toma de posesión del Estado, efectivamente, se han agilizado en la sede judicial. Los informantes advierten que el proceso no está blindado contra problemas para entrar en posesión, tal como lo demuestra el caso documentado de un expediente en que la que la toma de posesión se retrasó por dos años, aun cuando la persona propietaria había aceptado el avalúo administrativo, ya que en la propiedad había un arrendatario operando una actividad comercial en la informalidad, quien se opuso al monto ofrecido para el traslado del menaje de su negocio (un monto que representaba una parte ínfima de la indemnización total). Está pendiente un estudio específico sobre el impacto de la reforma integral a la Ley de Expropiaciones.

Otra preocupación en materia de justicia equitativa se refiere a las justificaciones y criterios que se utilizan para modificar en sede judicial montos de los peritajes de la sede administrativa. Los avalúos judiciales tienden a proponer un mayor valor de la indemnización. En los 16 expedientes donde un perito judicial

presenta un informe con nuevo avalúo, 5 confirman el avalúo administrativo y 11 estiman un monto superior para la indemnización. En 3 casos el avalúo judicial duplica con creces el monto del avalúo administrativo. En relación con este aspecto, el principal hallazgo es que no se puede generalizar que en sede judicial se encaren las indemnizaciones, pero un grupo pequeño de casos sí logró aumentos muy significativos después del peritaje judicial.

Un criterio para verificar justicia equitativa es que el justiprecio sea el mismo para propiedades equivalentes. La legislación en materia de expropiaciones le da al juez la competencia para definir el justiprecio, pero su decisión se basa en el criterio de una persona especialista acreditada en valuación. Es decir, el juez o jueza, como "perito de peritos", decide si valida o rechaza la propuesta de un perito y para resolver verifica que el avalúo cumpla con lo establecido en la ley, por ejemplo, los criterios para realizar la estimación (elementos que se deben tomar en cuenta y metodología de cálculo). El razonamiento parece suponer que, al ser el precio estimado por un perito valuador autorizado, y cumplir con los parámetros de contenidos de información que deben contener en los avalúos, el cálculo daría los mismos resultados para propiedades equivalentes. Este supuesto, sin embargo, no se sostiene, ya que en un mismo proceso existen dos o tres peritajes, cada uno con montos diferentes.

En general, un hallazgo relevante del estudio es que el rol de los peritos judiciales debe estudiarse con profundidad, ya que su participación en los procesos de expropiación no parece estar siendo efectiva. Dicho de otro modo, los peritos judiciales pocas veces convencen al juzgado cuando su criterio difiere del avalúo administrativo. En todas las sentencias en las que su criterio se deshecha, el juez suele achacarle el no cumplir con la obligación de criticar el avalúo administrativo. Este incumplimiento no genera consecuencias para los peritos.

Recomendaciones

Con base en los hallazgos de este estudio, y después de consultar con especialistas en la materia, se proponen las siguientes acciones de mejora:

- Procurar que los expedientes contengan información completa y un orden predefinido para organizar la documentación. Esto facilitaría la creación de indicadores de procesos óptimos o apropiados; el más crítico tendría que responder a la siguiente interrogante: ¿cuánto es una duración aceptable?

- Revisar la función del perito judicial, no solo por su poca efectividad para convencer a los jueces, sino porque se detectaron indicios de concentración en la participación de peritos en los distintos casos, lo que puede ser indicador de problemas en el procedimiento de rotación de roles. También se pudo documentar una constante readecuación de honorarios, lo que sugiere que los montos establecidos no corresponden a un parámetro claramente establecido.

- Analizar los costos de transacción para encontrar oportunidades de aumentar la eficiencia simplificando procesos.

- Un desafío general para la administración pública es contar con un sistema de información de precios de mercado de los bienes inmuebles. En materia de expropiación, dicho sistema puede ser utilizado como referencia para comparar los montos definidos en avalúos y servir como apoyo para reducir la incertidumbre sobre el valor de los inmuebles, lo cual tiene implicaciones positivas en la protección de los intereses del Estado y de las personas propietarias. Idealmente debería contarse con un sistema georeferenciado de precios promedio, que permita brindarles a distintas autoridades en la materia un parámetro de referencia objetivo.

- Obras complejas de infraestructura vial implican muchos expedientes de expropiación (fincas) para cada proyecto. Cada expediente es procesado por un procurador y un juez diferente; por consiguiente, la única forma de aprovechar el conocimiento acumulado en cada caso –para mejor resolver en los otros del mismo proyecto–, es generar un procedimiento que permita compartir la información relevante para la definición del justiprecio en áreas colindandes y similares.

Metodología

Con el fin de analizar el contenido de los expedientes se diseñó un instrumento para guiar la extracción estandarizada de información. El detalle se puede consultar en el Anexo 1 de la ponencia orignal de Román (2022). En resumen, el instrumento consta de seis dimensiones temáticas de los casos y 89 variables (cuadro 2.18).

Un grupo importante de variables (26 de 97) constituyen fechas críticas en la ruta del expediente de expropiación, ya que uno de los énfasis de la investigación es medir la duración del proceso en sus diferentes etapas. Los indicadores que miden la duración del proceso se estiman en días laborales (semanas de 5 días).

Otras 21 variables registran datos en colones y mayoritariamente tienen como fin medir el cambio en el valor del monto global de indemnización en disputa y algunos detalles de sus componentes. Así, cuando una finca será expropiada parcialmente, para aproximarse al valor fiscal (que viene en la certificación registral) se usa la siguiente regla: Valor fiscal / Área total de la finca * Área de la franja expropiada.

Siete variables registran el nombre de personas actuantes en el proceso (peritos, jueces, propietarios).

Aunque inicialmente se crearon variables para identificar fechas críticas de las acciones de la Notaría del Estado en la etapa final del proceso, no pudieron incluirse en el análisis porque la información no está contenida en los expedientes. Interesaba conocer la fecha en que se realiza la inscripción del bien inmueble a título del Estado y la fecha en que la Administración recibe la notificación de que esa inscripción está formalizada.

Tampoco es posible, con la fuente de información utilizada, conocer cuando sí se dictaron medidas cautelares en otro proceso de conocimiento relacionado (TCA), si se presentó una acción de inconstitucionalidad en Sala Cuarta o si se presentó una nulidad del peritazgo en Tribunal de Apelación, etapas probables del proceso mencionadas por informantes clave, aunque no se presenten con frecuencia.

La información sistematizada se somete a dos tipos de análisis. Primero, la construcción de indicadores estadísticos para caracterizar los casos: frecuencias en las cuales se presentan las principales características, tiempos de duración (en días), promedio de precios por metro cuadrado pagados y diferencias por tipos de casos. Cabe indicar que por el volumen reducido de información disponible, el procesamiento estadístico se realizó usando los complementos de Excel.

En segundo lugar, se realiza un nivel descriptivo de componentes centrales en el razonamiento de las sentencias (jurisprudencia citada, principios y conceptos explícitos, motivaciones para valoración de las pruebas, entre otros). Este análisis cualitativo de las sentencias es el insumo principal para discutir la existencia (o no) de líneas jurisprudenciales. Para el análisis de contenido se emplea el programa MaxQDA 2020.

Finalmente, tanto para el diseño de la base de datos y del flujo del proceso en la ruta del expediente de expropiación como para la interpretación de hechos relevantes, se contó con la valiosa asesoría de un equipo de procuradores de la Procuraduría General de la República (PGR), quienes se encargan de los procesos de expropiación, además de jueces y juezas del Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (JCA).

Cuadro 2.18

Instrumento para guiar la extracción estandarizada de información de los expedientes

Tema	Contenidos	Número de variables
Generales	Describen el caso en sus inicios en sede administrativa y su traslado a sede judicial: fechas críticas, partes involucradas, representantes de las partes.	25
Tipo de propiedad	Descripción física del tipo de inmueble involucrado, su localización, datos básicos de los propietarios, uso corriente.	21
Avalúos	Valor fiscal, detalles de fechas, peritos y componentes de los avalúos realizados.	18
Proceso Judicial	Fechas de las principales etapas, conflicto por remantes si existen.	6
Resolución	Razonamiento del por tanto en sentencia en firme del JCA y detalles de liquidación de extras, intereses y costas.	10
Apelaciones	Cuando el caso se eleva al TCA, identificación de la parte que apela, resultado de la apelación, razonamiento del por tanto en sentencia de TCA.	9

Fuente: Román, 2022, a partir de la lectura de expedientes.

La medición del tiempo que duran las diferentes etapas era un objetivo específico de la investigación. Aunque se definieron como variables de fecha todos los momentos procesales que constituyen un requisito para que el proceso avance, muchos expedientes omiten las fechas precisas, por lo que las mediciones solo se pudieron realizar considerando las etapas que cuentan con mayor cantidad de información. Asimismo, hay un conjunto de fechas que se usan para establecer si un evento ocurrió, no para medir distancias en tiempo.

Un hallazgo que conviene resaltar es que la información de los expedientes no siempre está completa y el orden de la documentación suele variar, por lo que la búsqueda de la información se torna compleja. Las variables de fechas son particularmente críticas. En algunos casos se hacen referencias a documentos anexos que no se encuentran en el expediente digitalizado y que contienen información relevante para describir un caso.

Efectivamente, la variable fecha de apertura del expediente administrativo no está completa y hay muchos casos sin información, por lo que se toma como inicio del proceso en sede administrativa la fecha de declaratoria de interés público, localizada en 62 de los expedientes. En la base de datos hay una concentración de casos iniciados entre 2018 y 2019 (70%).

Para el cálculo de las duraciones, solo en 44 de los 63 expediente se localizó la fecha en que la PGR recibe el acuerdo de expropiación. Entre estos casos, 1 es del año 2012, 3 del 2017, 12 del 2018, 27 del 2019 y 1 del 2020. En la misma cantidad de expedientes (44) está explícita la fecha en que la Procuraduría solicita al Juzgado la apertura del expediente judicial.

En 41 expedientes se localizó la fecha en que el JCA dicta el auto inicial y en 47 casos la fecha en que se realiza el depósito del avalúo administrativo. Solo en 14 de los 18 expedientes en los que el propietario rechazó el avalúo administrativo está la fecha en que el juzgado recibe el avalúo judicial.

Finalmente, en cuanto al dato específico de la fecha de finalización (cuando el JCA dicta sentencia), hay 63 expedientes. Los cinco expedientes más antiguos concluyeron con sentencia en 2015 y 2017, y la mayoría de los casos terminaron entre 2020 y 2021 (85,7%).

Créditos

Borrador del capítulo:
Marcela Román Forastelli.

Insumos:
Estudio de expropiaciones, de Marcela Román Forastelli.

Edición técnica:
Evelyn Villarreal Fernández, Jorge Vargas-Cullell,
Karlissa Calderón Zúñiga.

Revisión y corrección de cifras:
Diego Fernández Montero y Natalia Morales Aguilar.

Actualización y procesamiento de datos:
Procesamiento de textos de sentencias, por Jimena Vargas; Base de datos de expedientes de expropiaciones en disposición de la Procuraduría General de la República 2018-2020, por Marcela Román Forastelli, Yamile Thyme, Karlissa Calderón Zúñiga y Karen Chacón Araya.

Visualización de datos y gráficos:
Marcela Román Forastelli.

Edición de textos y corrección de estilo:
Laura Flores Valle.

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

Participantes en los talleres de consulta: Aldo Milano, Alejandro Arce Oses, Eduardo Castillo Jiménez, Eugenia Solís Cambronero, Giovanni Marchena Jara, Julio Jurado, Manuela Guillén Salazar, María Lourdes Echandi Gurdián, Marvin Carvajal, Randall Salazar Solórzano y Antonio Azuela, María Mercedes Maldonado y Sonia Rabello del Lincoln Institute of Land Policy.

CAPÍTULO TRES

3

Gestión del recurso humano desde el Gobierno Judicial

PARA UNA JUSTICIA INDEPENDIENTE Y DE CALIDAD

Índice

Introducción 121

Contexto político: decreciente valoración del desempeño del Poder Judicial 123

Marco conceptual: el modelo burocrático de la selección de la judicatura 124

El papel de la Corte Plena y el Consejo Superior en el nombramiento de jueces y juezas 126

La operación efectiva del proceso de nombramiento de jueces y juezas: entre la idoneidad y la discrecionalidad 128

Efectividad y eficiencia en los procesos de nombramiento 134

Desafíos pendientes en la consolidación de la carrera judicial 138

Nombramientos de cargos no jurisdiccionales presentan altos márgenes de discrecionalidad 142

Conclusiones 146

Recomendaciones 148

Metodología 150

Agenda de investigación futura 151

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

Abordar las dinámicas que subyacen al ejercicio del poder dentro del sistema judicial y, sobre todo, respecto al nombramiento de la judicatura, ayuda a comprender también cómo se tejen, internamente, elementos esenciales para la independencia de los jueces y las juezas. Dicho de otra manera, se trata de seguir robusteciendo la línea de investigación que ha mantenido el Estado de la Justicia, pues está intrínsecamente ligada a la calidad e independencia de la justicia que se proporciona.

En este capítulo se avanza en el conocimiento de la estructura del conglomerado judicial. La organización del aparato de justicia es también una decisión política y de oportunidad en el sentido de que los diseños institucionales dependen de lo que dispongan los otros poderes; por ejemplo, mediante las leyes que los regulan. De esta manera, la forma de construir el gobierno judicial varía de un país a otro. Por ello, valorar las condiciones que definen, en buena medida, el funcionamiento de la justicia, debe incluir, imperativamente, el proceso y mecanismos para seleccionar la judicatura[1]. Esto pasa por determinar si en nuestro entorno los procesos de nombramientos y promoción realizados por la Corte y el Consejo Superior cumplen con garantías de idoneidad, controles y transparencia para dispensar una justicia independiente y de calidad.

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

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

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

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

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

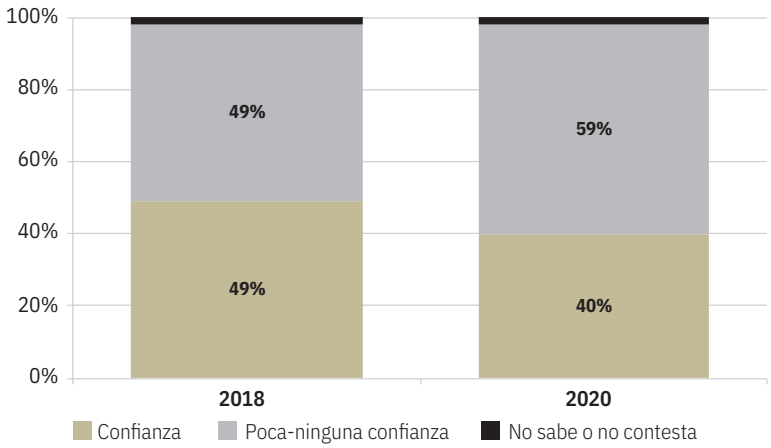
Contexto político: decreciente valoración del desempeño del Poder Judicial

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

Desde esta perspectiva, conviene señalar que en

Gráfico 3.1

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



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

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

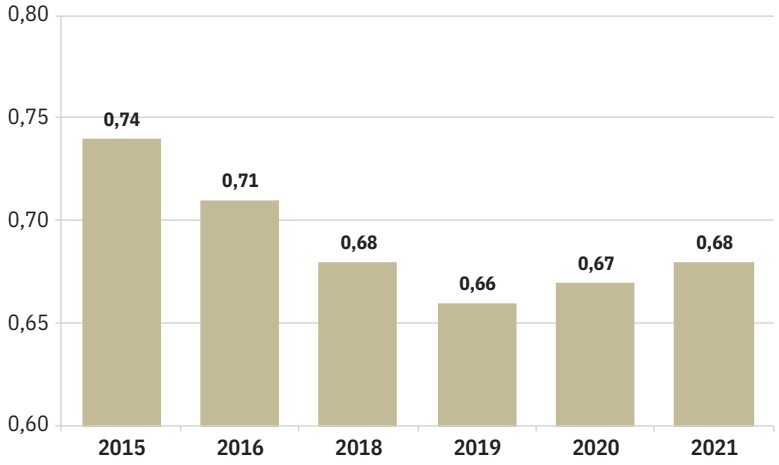
Esta caída en la percepción ciudadana coincide con la valoración de las personas expertas. El World Justice Project, por ejemplo, ha desarrollado el *Índice de Estado de Derecho*, que evalúa si los jueces de la justicia criminal pueden ejercer su trabajo sin presiones gubernamentales indebidas. Se trata,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

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

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

Gráfico 3.2

Calificación de independencia judicial[a/] en el Índice de Estado de Derecho. 2015-2021



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

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

Por todo ello, puede decirse que el Poder Judicial encara una compleja situación política, ya que requiere gestionar una mayor cantidad de personal, con altos estándares técnicos de reclutamiento y selección, pero con una menor cantidad de recursos en términos reales y crecientes cuestionamientos. En esta coyuntura, las garantías institucionales cumplen un papel fundamental para que la judicatura pueda ejercer su labor con independencia, pilar cuya erosión debe evitarse para no afectar de manera sistemática las reservas de apoyo democrático al conglomerado judicial.

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

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

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

Teóricamente, este proceso variará en función de dos tradiciones jurídicas: *common law* y *civil law*. Cuando se habla de las tradiciones o familias jurídicas se están conceptualizando formas distintas de entender el derecho y, sobre todo, las relaciones entre los actores institucionales[2]. Ello incide también en el perfil y, sobre todo, en el desempeño de los jueces (Garapon, 1997).

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

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

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

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

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

Frente al modelo profesional propio de la tradición del common law, se encuentra el modelo burocrático de los países europeos continentales y, en consecuencia, de los latinoamericanos, tributarios de su impronta. Se parte de que los jueces y las juezas, como cualquier otro funcionario público, deben cumplir con una serie de requisitos que garanticen su idoneidad. Desde esta perspectiva, el concurso público es la principal vía de acceso a la judicatura, mediante la cual se pretende asegurar la imparcialidad y la calidad de sus integrantes. Participan, en general, jóvenes egresados sin experiencia en la práctica profesional, lo que contribuye a un alto nivel de corporativismo o, según afirman Guarnieri y Pederzoli (1997), a una cerrazón y una "balcanización" de la estructura judicial frente a otros grupos y sectores, incluso de la propia abogacía[3].

Estos mecanismos de acceso permiten desarrollar un fuerte sentido de identidad que define con rigidez "(...) a los de adentro y a los de afuera (...)" (Damaska, 2000, p. 37). En definitiva, en los sistemas burocráticos dos rasgos cruciales son: la existencia de instituciones destinadas al adiestramiento de los oferentes como fórmula de contrarrestar la inexperiencia y la formación que se recibe desde la propia organización judicial (Guarnieri y Pederzoli, 1997).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La principal constatación del estudio sobre el nombramiento de jueces en el Poder Judicial, realizado por Cubero (2022) para esta edición del *Informe Estado de la Justicia*, es la concentración de poder en la Corte Plena y el Consejo Superior, sin contrapesos o controles robustos. Esta concentración pudiera afectar las garantías de idoneidad, controles y transparencia que se ofrecen a la ciudadanía para asegurar una justicia independiente.

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

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

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

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

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

Esta sobrecarga de tareas administrativas tiene

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

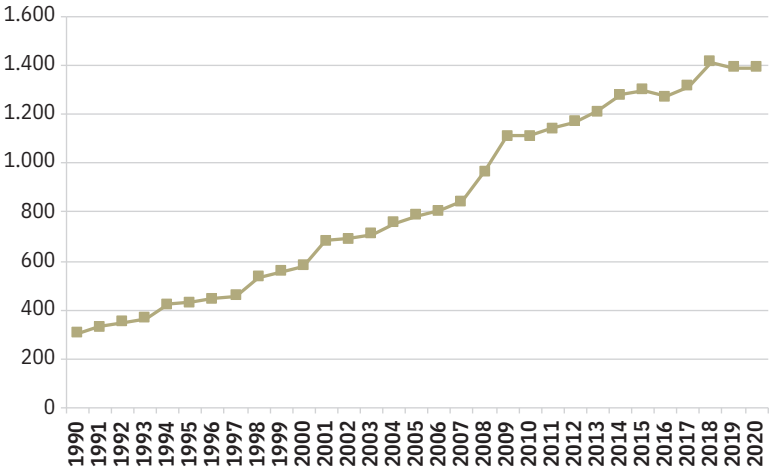
como contexto general la creciente complejidad en la organización técnica y la gestión del Poder Judicial, hecho que ha sido documentado en anteriores Informes. Cabe recordar que en 2020, el Poder Judicial contaba con un total de 12.596 personas funcionarias y un elevado número de servidores distribuidos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

Dicha expansión del personal judicial se acompañó por una dinámica de alta movilidad laboral, esto es, que las personas funcionarias pasan de un puesto a otro con relativa frecuencia. Un estudio elaborado para el *Informe Estado de la Justicia* señaló que, en el 2017, se registraron cerca de 44.000 acciones de personal[5]; los nombramientos de solamente un día eran superiores al 30% de ese total y los cambios por sustituciones correspondían a más de un 70% (PEN, 2020). Una movilidad tan elevada del personal dentro de la institución representa un desafío a nivel administrativo y organizativo, pero en particular incide sobre la independencia judicial interna, pues en esta dinámica de movimientos se encuentran los jueces y juezas de todo el país, lo que implica intervenciones por parte del Consejo Superior y, en algunos casos, de la Corte (PEN, 2020).

Durante el periodo 1990-2020, la cantidad de contrataciones de jueces y juezas ha presentado un incremento paulatino (gráfico 3.3). En el último quinquenio (2016-2020), se crearon 498 nuevos puestos en la judicatura, en los cuales han sido nombradas 833 personas, de forma temporal o permanente. Aunque la mayoría de estos puestos (307) se encuentran inactivos[6] y para el 2021 solo 191 están activos, todos han requerido al menos un proceso de reclutamiento y selección. Recuérdese que una persona puede ocupar más de un puesto en el mismo año y, también, que una misma plaza puede ser ocupada por dos personas, como producto del movimiento de personal por sustituciones. Para ocupar los puestos activos, que sí forman parte de la estructura actual de puestos del Poder Judicial, en este quinquenio se han nombrado un total de 725 personas, de forma interina o propietaria (Poder Judicial, 2021b).

Gráfico 3.3

Cantidad total de jueces y juezas. 1990-2020



Fuente: Sáenz, 2022 con datos del Poder Judicial.

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

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

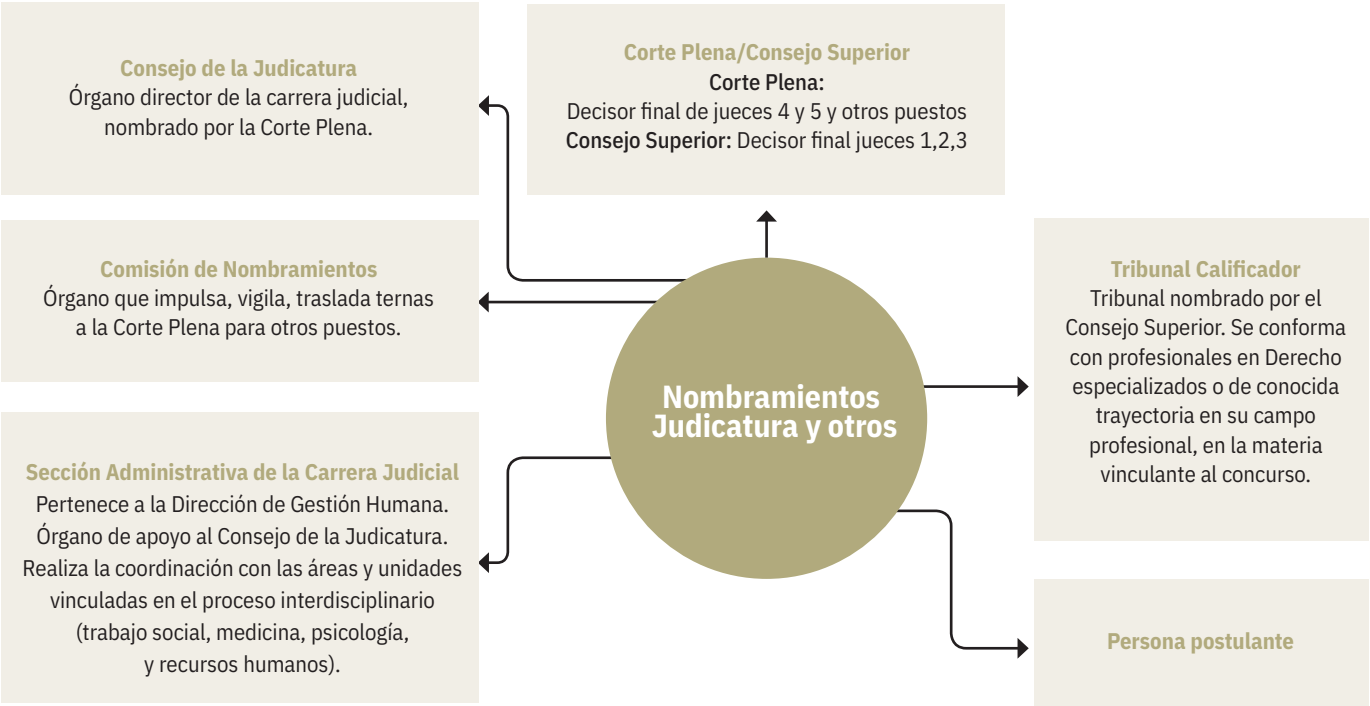
La Corte (o, tratándose de jueces 1, 2, y 3, el Consejo Superior, que a su vez es nombrado por las personas magistradas) puede apartarse parcialmente de la recomendación planteada en el trámite del reclutamiento y puede no elegir la candidatura mejor evaluada a lo largo del proceso. En esa última etapa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

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

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

Figura 3.1

Proceso de reclutamiento y selección de puestos cuya designación recae en la Corte Plena y el Consejo de Judicatura[a/]



a/ El flujo identifica las vinculaciones de partes involucradas que inician, desarrollan y cierran el ciclo en la Corte.
Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

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

El proceso de selección de la judicatura es altamente complejo

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

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

Figura 3.2

Flujo de tres etapas para la dotación de jueces y juezas en carrera judicial[a/]

a/ Cada una de esas fases presenta elementos propios de admisibilidad y valoración vinculados que se detallan en las figuras 4, 5 y 6.
Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

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

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

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

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

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

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

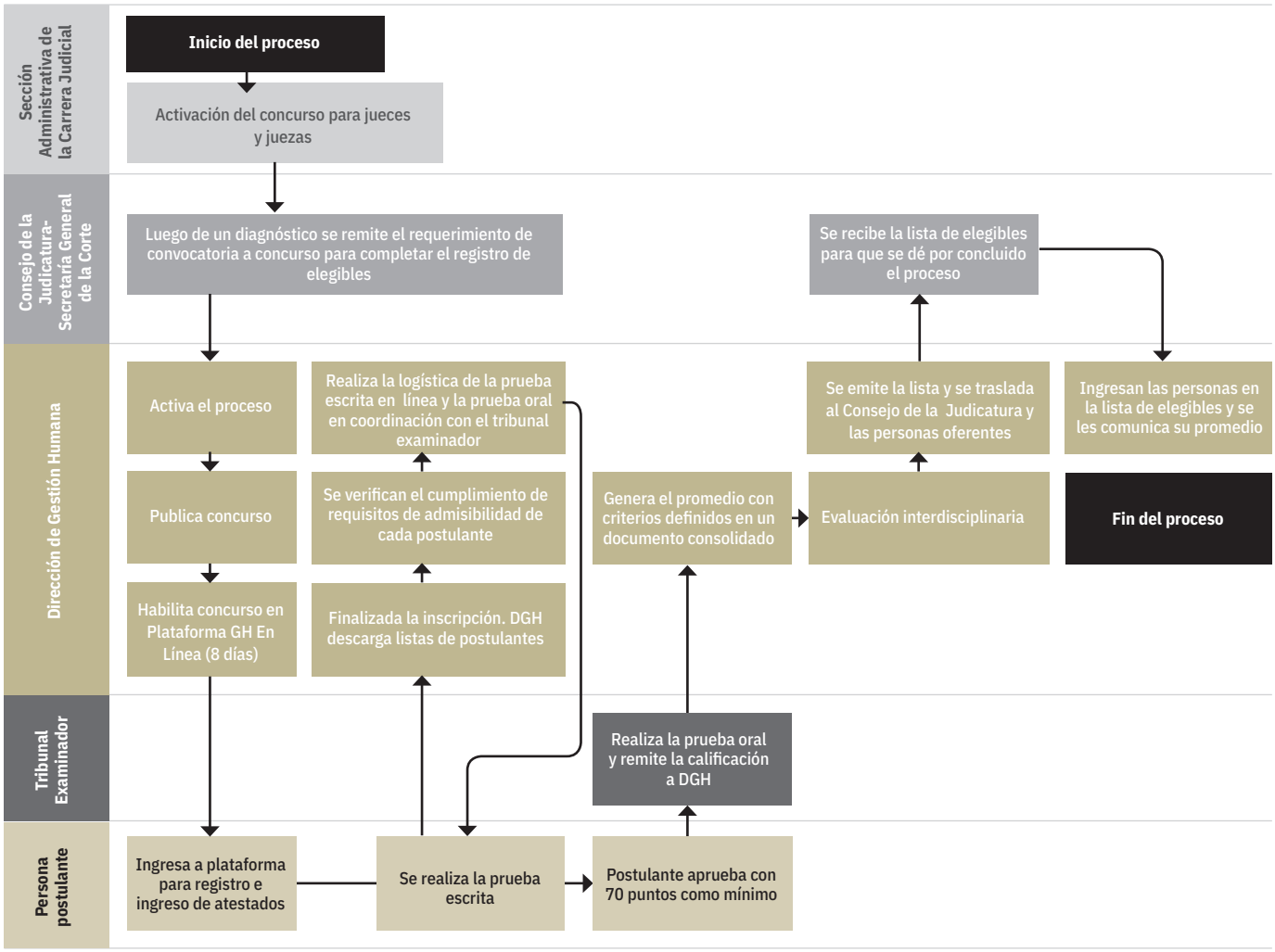
El proceso de nombramiento concluye con un instrumento discrecional: voto del vértice judicial

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

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

Figura 3.3

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



Nota: Si la persona postulante obtiene un promedio igual o superior a 70 puntos, debe realizar una entrevista con dos integrantes del Consejo de la Judicatura (Poder Judicial, 2021c).
Fuente: Sáenz, 2022, con base en Cubero, 2022.

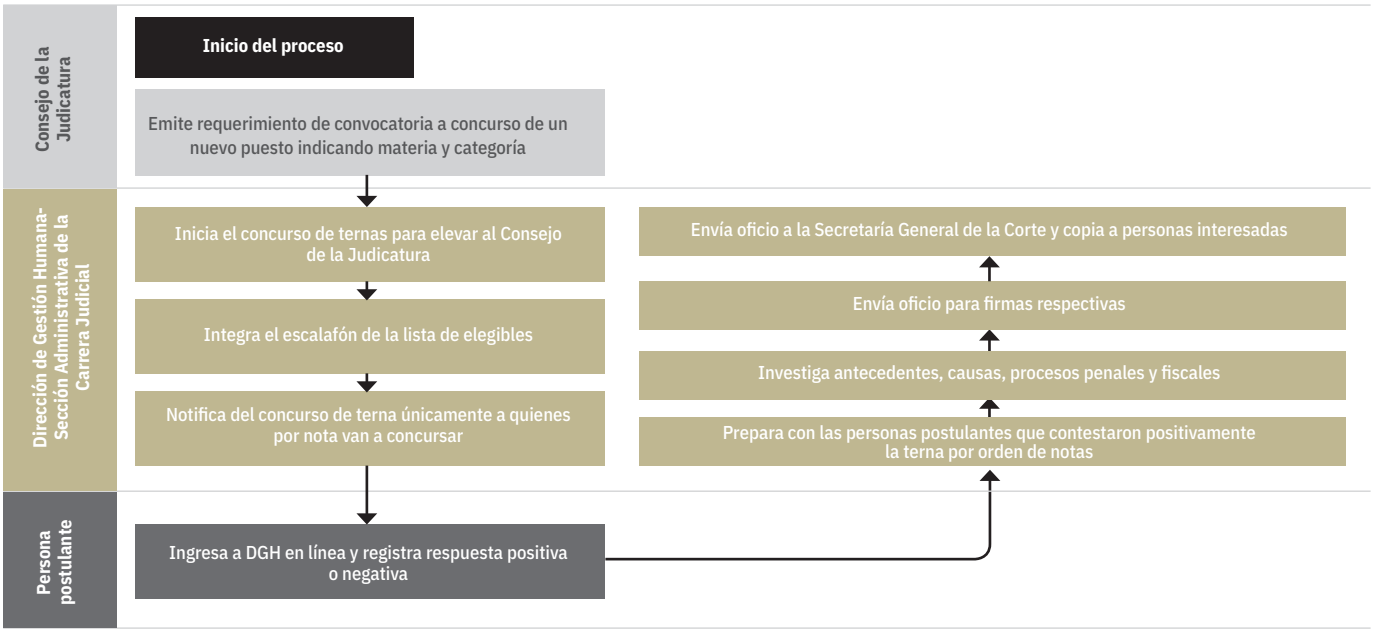
por estos órganos en sus sesiones, se identifica que el tiempo que se puede dedicar a un análisis sólido e integral requerido para una designación idónea es limitado. Según los registros aportados por el Poder Judicial, en el 52% de las actas en las que se designaron puestos de judicatura 4 y 5, para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

El análisis de las actas de los últimos cinco años y 5 meses (1 de enero de 2016 a 31 de mayo de 2021) revela que únicamente el 17% de los jueces y juezas 1, 2, 3 fue seleccionado por mejor nota en el proceso de nombramiento realizado por el Consejo Superior. En el caso de los jueces y juezas 4 y 5, designados por la Corte Plena, la selección por mejor nota no supera el 38%, (figura 3.6).

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

Figura 3.4

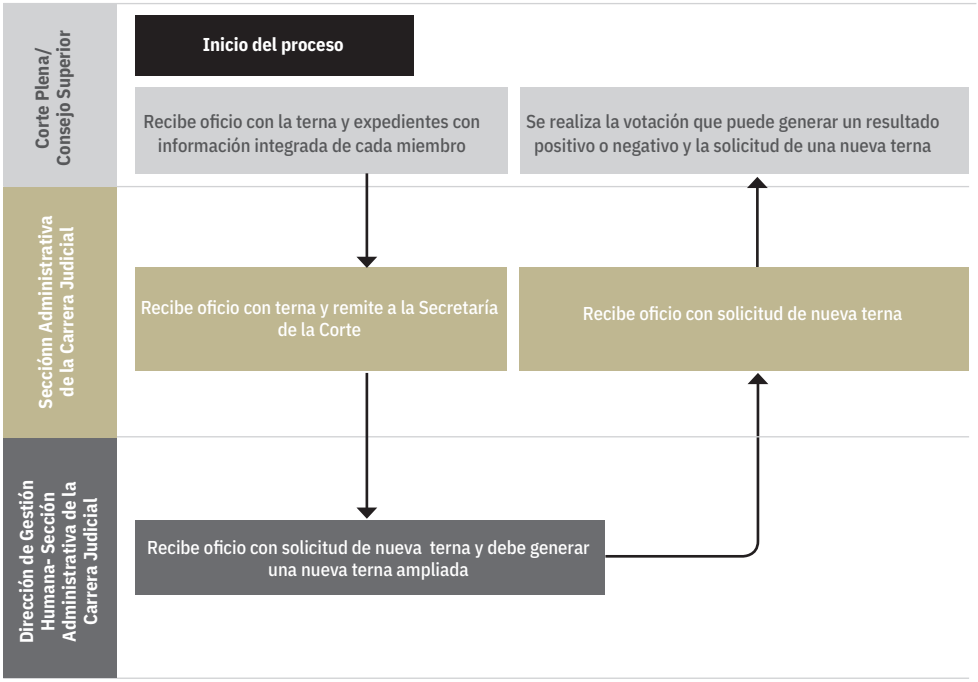
Fase de conformación de la terna del proceso de nombramientos de la Corte Plena y Consejo Superior



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

Figura 3.5

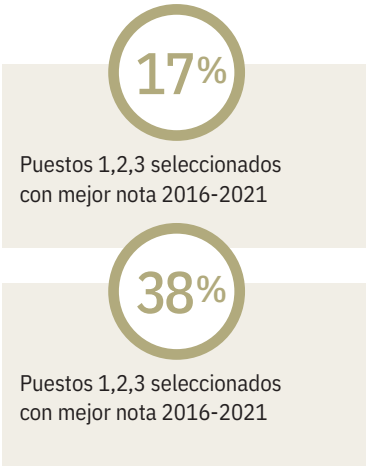
Fase de designación de la terna del proceso de nombramientos de la Corte Plena y el Consejo Superior



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

Figura 3.6

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



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

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

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

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

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

El peso que la magistratura ejerce de manera discrecional lleva a pensar en qué tipo de incentivos pueden mover a las personas que acceden a la judicatura si su nombramiento no es resultado exclusivo de los atestados y la idoneidad. Sobre todo porque, salvo los jueces y juezas 5, es posible que las personas postulantes tengan interés de continuar ascendiendo en la carrera judicial, lo que supone volver, una y otra vez, al círculo vicioso de encontrarse en una posición de franca dependencia con respecto a la cúspide del aparato de justicia.

En definitiva, el informe técnico generado por diversas pruebas de conocimiento, psicológicas y de competencias pasa a segundo plano frente al conocimiento previo que se tenga de la persona postulante. Ello, unido a la falta de registro o transparencia en los elementos que inclinan el voto, revela una opacidad en el cierre de proceso al vincularlo con la garantía de independencia[7].

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

Efectividad y eficiencia en los procesos de nombramiento

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

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

7 Por ejemplo, en la revisión del acta de Corte Plena nº 052-2019, debido al número de designaciones efectuadas (en esta acta se registran 22 nombramientos), se consignaron, entre otros, los siguientes aspectos: datos de la Inspección Judicial del Sistema de Gestión de cada uno de los aspirantes, Sistema de imputados en área penal, datos de la Unidad de Inspección Fiscal –Ministerio Público–, etc.

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

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

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

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

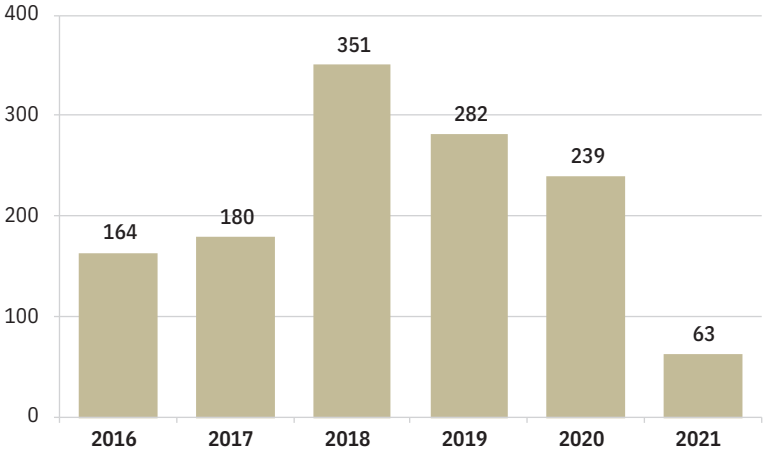
Un factor que incide sobre esta labor es la alta movilidad interna en la judicatura, que implica un esfuerzo y tiempo importantes para las diferentes partes que intervienen en el proceso de reclutamiento y promoción. En el caso de los jueces de grado I, comparten espacio con un promedio de 83 puntos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

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

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

Gráfico 3.4

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



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

Cuadro 3.1

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

Año	Promedio	Máximo	Mínimo
2016	56	412	5
2017	51	135	20
2018	42	353	21
2019	129	244	27
2020	63	320	1
2021[b/]	39	91	2
No disponible	119	561	17
Total	**51**	**561**	**1**

a/ La base de datos utilizada se generó utilizando como insumo las actas emitidas por el Poder Judicial.
b/ La fecha de corte para el año 2021 es el 31 de mayo.
Fuente: Cubero, 2022, con datos del Poder Judicial.

Cuadro 3.2

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

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

a/ La fecha de corte para el año 2021 es el 31 de mayo.
b/ La categoría "otros" incluye las personas nombradas por Reforma Procesal, fallecimiento, revocatoria, cesantía y suspensión.
Fuente: Cubero, 2020, con datos del Poder Judicial.

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

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

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

En el caso de los jueces y juezas de grado II, el número de designaciones sufrió un incremento cercano al 120%, pues pasó de 42 nombramientos en el año 2018 a 92 en el año 2020. Este importante crecimiento obedece, según la entrevista con la Sección Administrativa, a dos razones: el aumento en competencias dadas a ciertas jurisdicciones[8] y las reformas procesales (PEN, 2020).

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

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

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

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

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

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

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

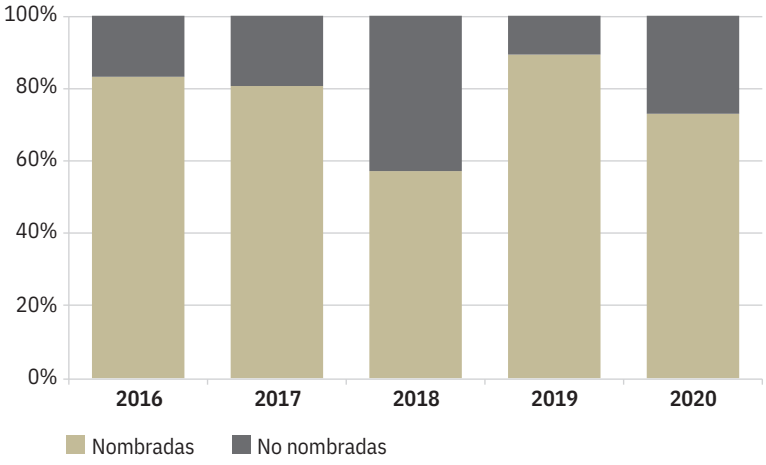
Existe gran variabilidad en la distribución de las razones que llevaron a la solicitud de nuevas plazas en cada uno de los años analizados. Con excepción del 2020, habían prevalecido las causas relacionadas con la movilidad del personal, tanto a lo interno de la institución de un puesto a otro, como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

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

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

Gráfico 3.5

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



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

Cuadro 3.3

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

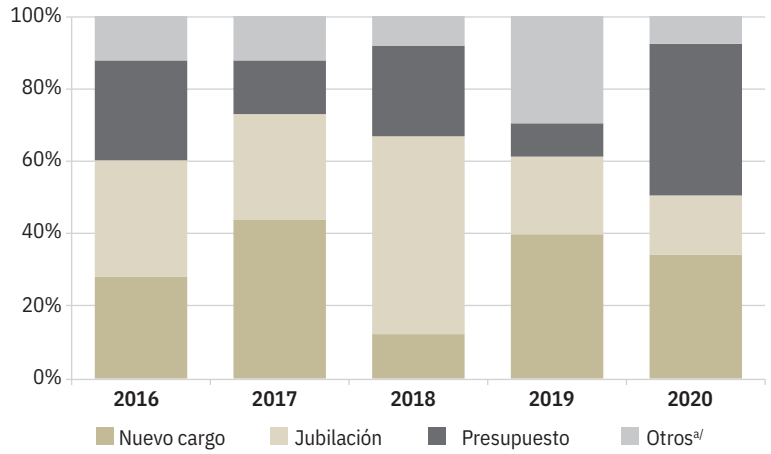
Año	Cantidad de plazas	Promedio	Máximo	Mínimo
2016	50	78	329	4
2017	41	93	179	29
2018	24	100	259	18
2019	75	85	315	18
2020	67	122	403	19

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

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

Gráfico 3.6

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



a/ La categoría "otros" contempla renuncias, revocatorias, permisos con goce de salario, jueces supernumerarios, vacantes y en los casos en donde no se indica la razón de la vacante.
Fuente: Sáenz, 2022, con datos de Cubero, 2022.

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

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

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

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

Desafíos pendientes en la consolidación de la carrera judicial

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

Dificultades para evaluar la calidad del desempeño

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

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

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

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

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

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

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

Conviene recordar que Costa Rica cuenta con un diseño institucional que es difícil encontrar en otros países. Junto al ámbito de "administración de justicia", correspondiente a todo el entramado propiamente jurisdiccional[9], existe un amplísimo ámbito llamado "auxiliar de justicia", en el cual se sitúan el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial y la Defensa Pública.

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

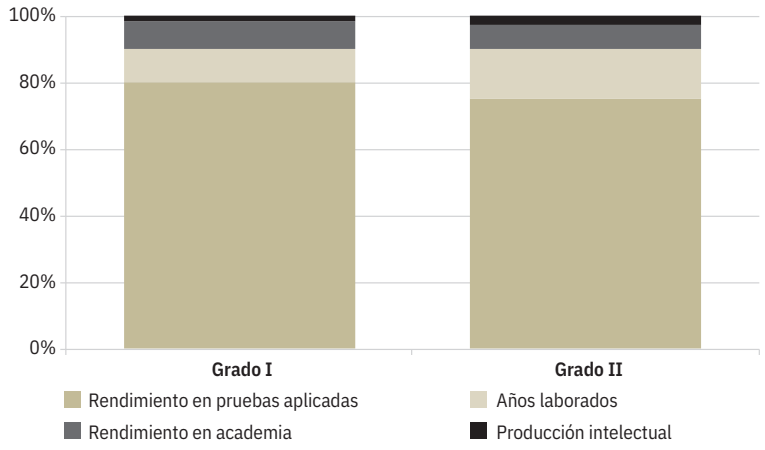
Cabe señalar que no se cuenta con información agregada respecto a cuántos de los miembros de la judicatura fueron fiscales, investigadores judiciales o defensores públicos antes, así como tampoco cuántos de ellos solo hicieron carrera como jueces o juezas. Estos datos se encuentran individualizados en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

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

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

Gráfico 3.7

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

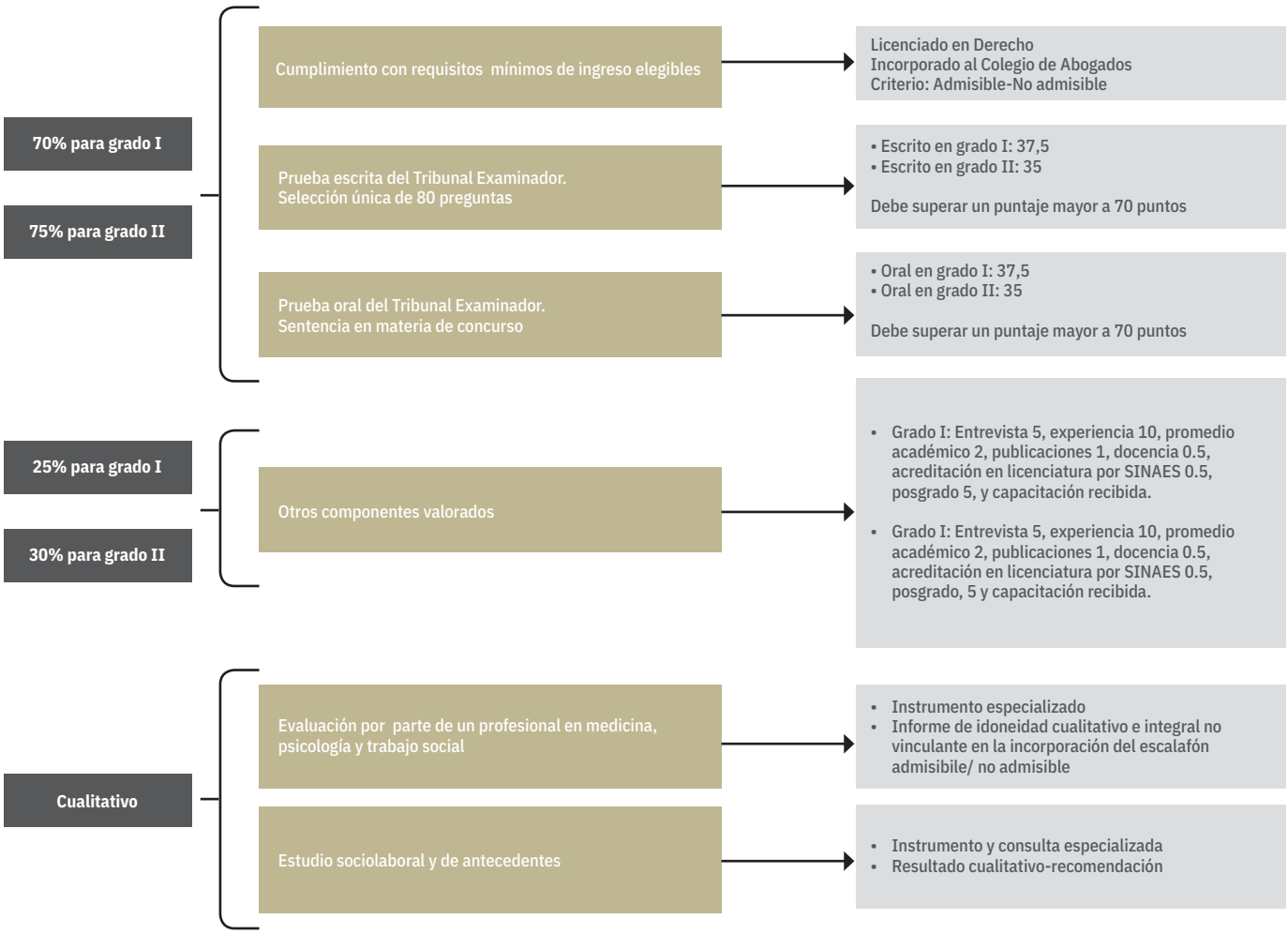


Fuente: Sáenz, 2022, con datos de Cubero, 2022.

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

Figura 3.7

Rubros y puntajes del proceso de selección de la judicatura



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

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

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

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

analizados[10]. Lo anterior, pese a que el rendimiento de las personas funcionarias también, como se ha dicho ya, ofrece pistas relevantes respecto a las calidades de la persona que accede a un cargo dentro de la judicatura.

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

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

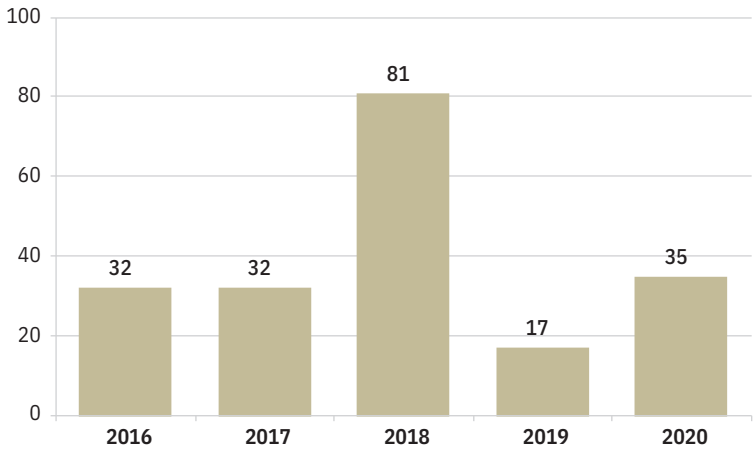
El programa FIAJ, ejecutado por la Escuela Judicial, se concibió como un puente de preparación inicial para las personas profesionales licenciadas en Derecho que tienen interés en ingresar a la judicatura. El Informe de labores Escuela Judicial y respectivas unidades de capacitación (2020) consigna como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

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

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

Gráfico 3.8

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



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

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

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

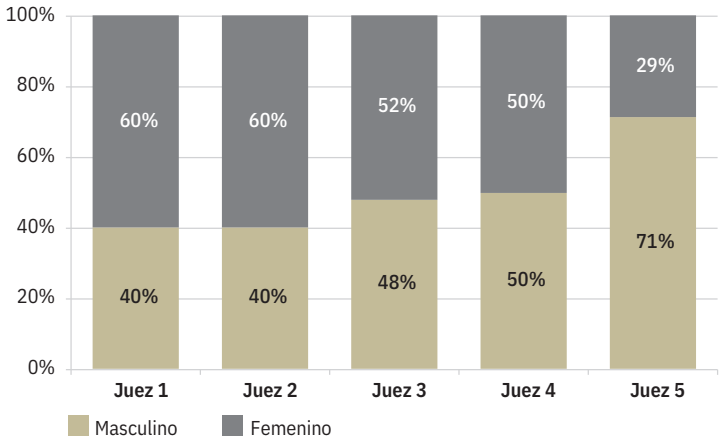
Un elemento adicional y digno de resaltar es la creciente brecha de género conforme se pasa del grado I al grado II de jueces y juezas. Este Informe incluye hallazgos relevantes que podrían evidenciar que este tema debe seguir trabajándose para lograr una mayor equidad de género.

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

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

Gráfico 3.9

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



a/Porcentajes calculados sobre ternas con designación (n=257).
Fuente: Sáenz, 2022, con datos de Cubero, 2022.

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

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

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

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

Nombramientos de cargos no jurisdiccionales presentan altos márgenes de discrecionalidad

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

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

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

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

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

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

Dado que la admisibilidad tiene un peso del 70% en la calificación y que las personas que ingresan a concurso tendrán esa base, la experiencia y estudios adicionales, así como el 5% que queda a criterio de la Comisión de Nombramientos, juegan un papel clave en la escogencia[11]. Posteriormente, será la Corte Plena la que asuma el 100% del peso en la designación, incluso en el caso del fiscal o fiscala general.

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

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

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

11 Conformada por cinco magistrados y magistradas.

Recuadro 3.1

Puestos cuya competencia recae en la Corte Suprema de Justicia y en los que interviene la Comisión de Nombramiento[a/]

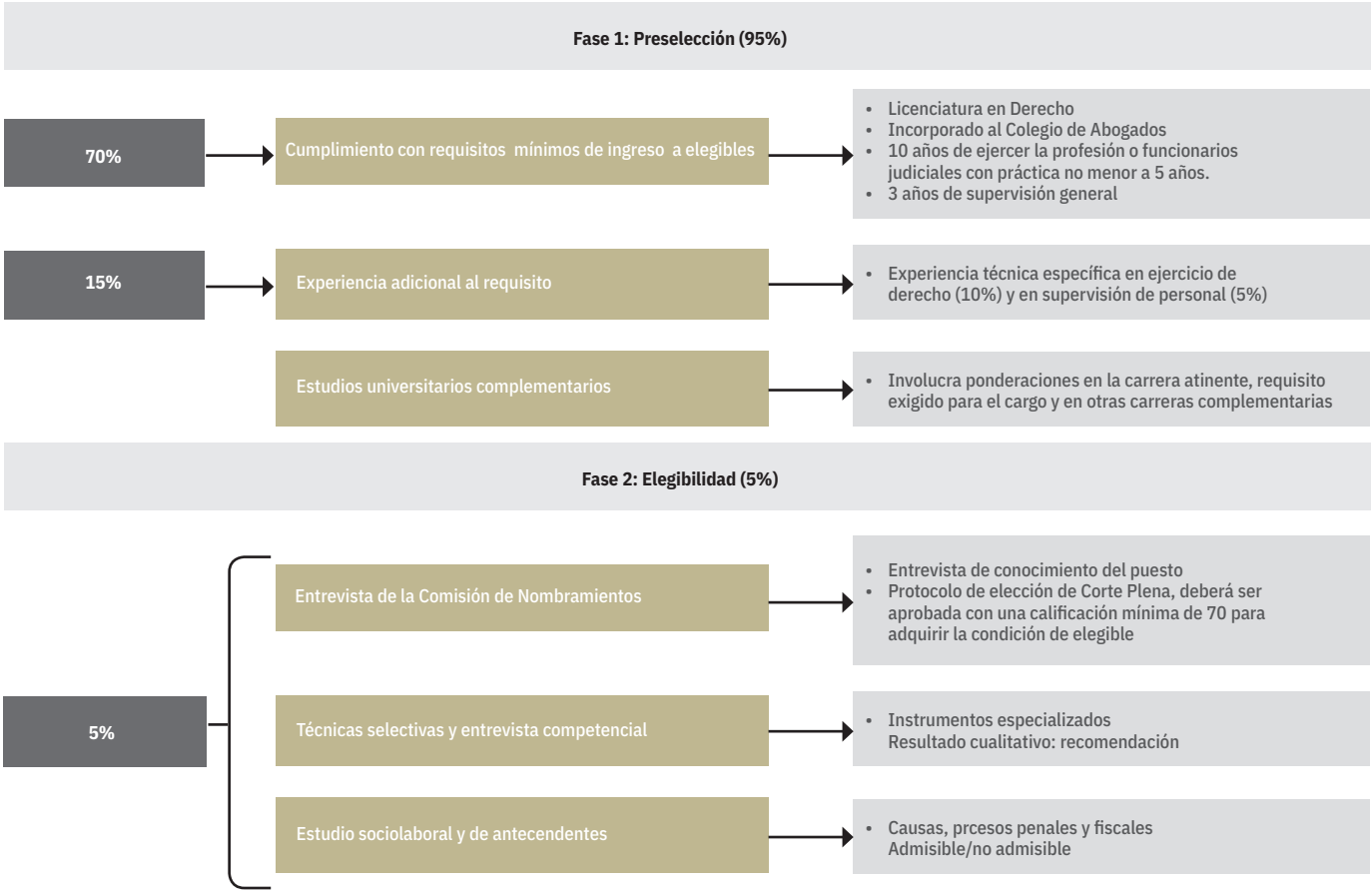
- Integrantes del Consejo Superior del Poder Judicial (representante de las personas funcionarias administradoras de justicia y representante de las personas funcionarias que no administran justicia).
- Integrante del Consejo Superior en representación de la población litigante.
- Integrante del Consejo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

a/Según sesión de Corte Plena nº 36-2019 de 26 de agosto de 2019, artículo XVII. Modificación al Protocolo de Nombramientos a cargo de la Corte Suprema de Justicia, que modifica y amplía la circular nº 239-15 de la Secretaría General de la Corte, en relación con el procedimiento al que deberán ajustarse las personas oferentes de puestos que sean competencia de la Corte Suprema de Justicia.

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

Figura 3.8

Escalafón de nombramiento de cargos no jurisdiccionales de la Corte Plena



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

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

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

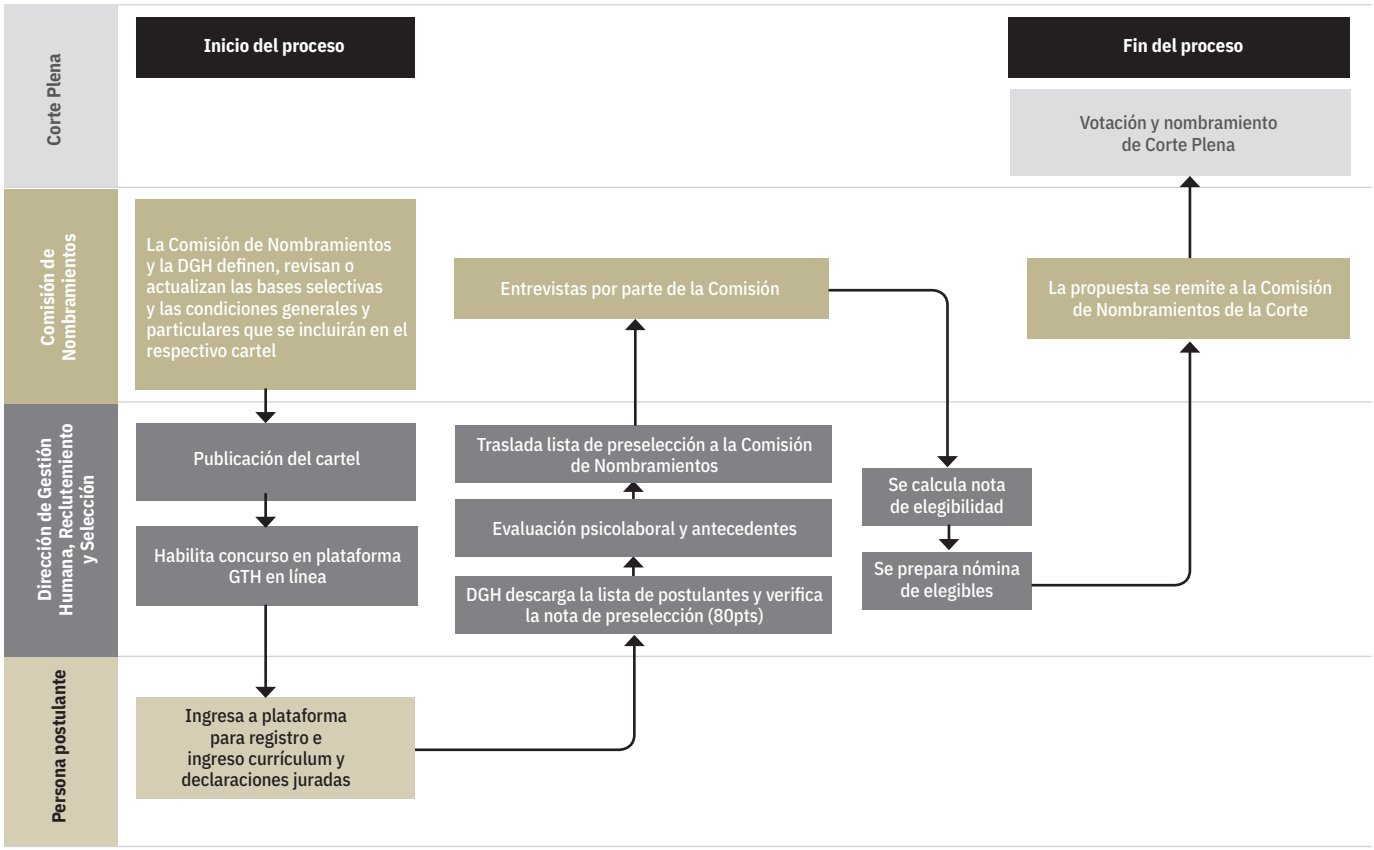
De acuerdo con lo planteado por diferentes organizaciones internacionales, el nombramiento titular de la Fiscalía es fundamental para garantizar la independencia judicial. Por ende, se requiere fortalecer una serie de elementos para garantizar la objetividad y transparencia del proceso. En relación con este aspecto, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y la Fundación para el Debido Proceso (2018) afirman que:

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

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

Figura 3.9

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



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

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

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

Sin embargo, en el caso de este nombramiento en particular, de momento se le otorgó un peso decisivo en la calificación a los ya mencionados requisitos de control negativo. Al igual que en otros cargos, realizar designaciones con esta ponderación limita la profundización en los criterios basados en méritos y concede un amplio margen de discrecionalidad a la Corte Suprema de Justicia. Ello supone un potencial riesgo para la independencia judicial y para la legitimidad de la Fiscalía General.

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

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

- De momento solamente se exige que la persona que ocupe este cargo suspenda cualquier otro cargo en la Administración Pública, siendo un potencial riesgo para su independencia. Se debe valorar en un sentido más amplio cualquier vínculo, político, económico, profesional y personal que pueda poner en riesgo su actuación de manera independiente.

- Es necesario profundizar en elementos para valorar la idoneidad ética de las personas candidatas.

- No se publican de manera periódica el detalle de las calificaciones en cada una de las etapas del proceso sino solamente las finales.

- No se cuenta con información disponible de manera pública de los documentos de entrevista, estudios sociolabores y de antecedentes.

- No se garantiza la publicidad de las deliberaciones de la Comisión de Nombramientos y la Corte Plena.

- Se impide verificar que las personas candidatas hayan recibido un trato equitativo en las reglas de clasificación.

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si hubiera circunstancias explicativas relativas al acuerdo de no nombrar a la persona mejor puntuada –tales como la trayectoria en puestos anteriores, la existencia de causas judiciales y disciplinarias o ciertas condiciones personales (por ejemplo, obligaciones de cuido tratándose de mujeres, cuyas desventajas fueron abordadas en otra sección de este capítulo)–, estas no se visualizan en la calificación final. De allí que también sea imperativo preguntarse si los criterios que actualmente se emplean para definir la nota de un concurso no deberían ampliarse o reformularse. Es decir, por qué, por ejemplo, el desempeño no es un componente que sume en la nota final. Se mantiene –tal y como sucede con las pruebas psicométricas o el expediente disciplinario– como una suerte de elemento descalificador al final del proceso, lo cual lo subjetiviza y abre el espacio para que la Corte Plena y el Consejo Superior decidan, sin fundamentar, los criterios positivos a partir de los cuales efectuaron las escogencias.

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

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

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

Recomendaciones

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

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

Sobre el modelo de nombramiento de la judicatura

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

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

- declarar prioritaria la función de nombramiento en la agenda de las sesiones de estas instancias, de tal forma que se acorte la espera de meses que se presenta actualmente, cuya consecuencia son los largos interinazgos;

- efectuar una revisión del proceso para determinar si puede reducirse la cantidad de instancias intervinientes en los procesos, de manera que se logre una mayor celeridad del trámite. Para ello, la Dirección de Gestión Humana requiere de mayores recursos para asegurar que los estudios preliminares se hagan de manera expedita y no retrasen la selección de quienes integrarán la judicatura –esto incluye los aspectos tecnológicos–, así como otorgar un mayor peso a los elementos técnicos como un porcentaje prefijado en la decisión (al llegar a Corte el porcentaje se convierte en 0, pese a que podría tener un peso desde la perspectiva técnica competencial).

- propiciar que el Programa de Formación Inicial reciba una atención particular. Para ello deben aumentarse sus capacidades, de modo que se convierta en una garantía de idoneidad, tal como sucede en otros países, o en un mecanismo de inducción generalizado y obligatorio. Es todavía difícil evaluar qué beneficios aporta y qué relevancia puede tener si, más allá del nombre que lleva, lo cierto es que solo está previsto para un pequeño grupo del eslabón más bajo de la judicatura, por lo tanto, su impacto será siempre muy limitado;

- promover el aprendizaje continuo en el flujo de la carrera judicial, el cual es medular en cada posición previa, pues se aprende para consolidar la posición siguiente.

RECOMENDACIONES

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

- elaborar mejoras en los registros estadísticos e indicadores sobre la carrera judicial. Se debe contar con información sistematizada y en formatos útiles para los procesos de toma de decisiones respecto a aspectos como de dónde viene y hacia dónde se mueve el personal contratado, las calificaciones obtenidas, su desempeño e información. Además, todos estos datos deben ligarse al expediente personal de manera que puedan generarse reportes automatizados y periódicos; y, finalmente,

- fortalecer las políticas judiciales para incentivar el ingreso de mujeres y la inclusión de criterios que permitan eliminar las brechas de género existentes. En particular, habría que atender con urgencia las desventajas para el acceso de juezas a los puestos más altos de la carrera judicial, así como temas estructurales de políticas de cuido y atención relacionadas con elementos de regionalización y trabajo virtual. De igual manera, es preciso trabajar en la gestión de sesgos.

Sobre el proceso de selección final

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

- eliminar las prácticas no normadas que favorecen el acercamiento oficioso de las personas participantes a los magistrados y las magistradas que decidirán su nombramiento. La opacidad y la discrecionalidad que supone la institucionalización de esta costumbre pone en entredicho los principios de transparencia y rendición de cuentas. Es necesario, por ende, ampliar las competencias de los órganos de control y del régimen disciplinario para prevenir, monitorear y sancionar el incumplimiento al la Regulación para la Prevención, Identificación y Gestión Adecuada de los Conflictos de Interés en el Poder Judicial;

- eliminar la devolución de ternas, pues es una práctica poco transparente que genera dudas sobre el proceso llevado adelante por los órganos técnicos. De no ser así habría, cuando menos, que generar criterios objetivos para proceder en tal sentido y asegurar que dichos criterios sean explicitados en las actas respectivas a través de registros de fácil acceso para oferentes y, sobre todo, para la ciudadanía. La opacidad señalada en este capítulo no significa que el órgano que designa lo haga sin requisitos o sin procesos regulados, ni tampoco que no haga pública su decisión; significa, más bien, que el proceso tiene etapas en las que no hay motivos objetivos en la toma de decisiones o que estos se desconocen porque se generan en un ámbito de absoluta discrecionalidad;

- justificar las razones por las cuales se selecciona a una persona de una nómina u objetivar, como parte de la nota, aquellos aspectos que hoy se emplean informalmente, pero con enorme peso en la decisión final, como la existencia de causas administrativas o el conocimiento previo de cada oferente. Para ello se debe impulsar una reforma normativa que permita incluir dichos criterios dentro de la nota, que puede ser en un sentido positivo de premiar con puntos extra a las personas que tengan un historial limpio de sanciones administrativas; y,

- gestionar la eliminación de la entrevista que se realiza ante la Comisión de Nombramientos cuando se trata de otros puestos fuera de la judicatura. Es un porcentaje significativo en la nota, otorgado con discrecionalidad, que influye mucho en la nota final, pues una buena parte de los puntos se otorga por requisitos básicos. Es, además, un filtro innecesario que condiciona la imparcialidad de quienes tendrán la responsabilidad de elegir a las personas candidatas y han tenido un acercamiento previo.

Sobre la evaluación técnica

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

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

RECOMENDACIONES

- establecer la obligatoriedad de revisar y actualizar los perfiles de puestos y sus componentes cada cierto tiempo; y

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

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

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

Metodología

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

Bases de datos iniciales: esfuerzo de consolidación

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

Para el levantamiento de la información se realizó una revisión manual de cada uno de los documentos obtenidos que, posteriormente, fueron clasificados en dos bases de datos. Por un lado, se contabilizaron los nombramientos de jueces y juezas de grado I, es decir, que pertenecen a las categorías 1, 2, 4 y, por otro, los que son de grado II, correspondientes a los de grado 4 y 5.

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

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

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

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

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

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

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

Entrevistas

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

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

Monitoreo de fuentes secundarias

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

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

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

Agenda de investigación futura

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

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

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

Créditos

Borrador del capítulo:
Jesús Sáenz Solís y Jorge Vargas Cullell.
Colaboración de Marco Feoli Villalobos.

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

Edición técnica:
Evelyn Villarreal Fernández y Karlissa Calderón Zúñiga.

Revisión y corrección de cifras:
Diego Fernández Montero y Natalia Morales Aguilar.

Actualización y procesamiento de datos:
Jesús Sáenz Solís.

Visualización de datos y gráficos:
Jesús Sáenz Solís y Diego Fernández Montero.

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

Edición de textos y corrección de estilo:
Laura Flores Valle.

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

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

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

CAPÍTULO CUATRO

4

Aportes para el análisis automatizado de las sentencias de la Sala Constitucional

Hallazgos relevantes

- Entre 1989 y 2018 la Sala Constitucional emitió 348.452 sentencias. El 52,9% estuvieron asociadas a cinco grandes temas: trabajo, pronta resolución, salud, petición y penal.
- 9 de cada 10 sentencias emitidas por la Sala Constitucional en el período 1989-2018 se dieron a raíz de la presentación de un recurso de amparo. Es decir, fueron procesos de judicialización impulsados "de abajo hacia arriba".
- El 34,3% de los recursos que se presentaron ante la Sala Constitucional entre 1989 y 2018 fueron rechazadas, un 28,6% declaradas sin lugar y en menos del 25% la Sala acogió todas las pretensiones de la parte recurrente. Estos datos evidencian una tendencia hacia la autocontención por parte del ente constitucional.
- El plazo promedio de resolución de las sentencias se redujo: pasó de 679 días calendario en 2002 (punto máximo de la serie), a 37 en 2018.
- Un ejercicio de clasificación de las sentencias según su grado de citación en otros fallos permitió determinar que los más citados se caracterizan por estar vinculados mayoritariamente a cinco temas: ambiente, trabajo, petición, pronta resolución y servicios públicos.
- El 50,5% de las sentencias más citadas tiene un "Se ordena" específico. Es decir, la Sala Constitucional indica a las partes recurridas qué deben hacer para resolver la situación que generó el fallo.
- El 97,9% de los recurrentes en las sentencias más citadas correspondieron a personas físicas. De estos, el 76,9% fueron hombres.
- El 31,6% de las partes recurridas en las sentencias más citadas por la Sala Constitucional fueron ministerios, municipalidades (21,1%) e instituciones autónomas (13,7%).
- El 62,1% de las sentencias más citadas tiene un carácter "individual". Esto significa que el recurso se orientó a resolver un caso o situación individual. El porcentaje restante tiene un carácter colectivo, es decir, son sentencias que afectan a un grupo de personas y trascienden a quien presentó el recurso.

CAPÍTULO CUATRO

4

Aportes para el análisis automatizado de las sentencias de la Sala Constitucional

Índice

Hallazgos relevantes **153**
Introducción **155**
Antecedentes **156**
Conceptos básicos **158**
Atributos de una sentencia estructural 159
Criterios pertinentes para el trabajo empírico con el concepto de sentencia estructural 161
Una nueva categoría por explorar: las sentencias referentes 162
Tendencias generales del comportamiento de la jurisdicción constitucional **162**
Amplio y extendido uso de recursos de amparo evidencia protagonismo de la ciudadanía 162
Cinco áreas temáticas concentran agenda de la Sala Constitucional 163
Mayor autocontención en asuntos de trabajo, pronta resolución y trámite 164
Se reduce el plazo promedio de resolución de las sentencias 165
Resultados de la investigación **166**
Aportes para la identificación de "sentencias estructurales" de la Sala Constitucional 166
"Sentencias referentes": una aproximación al análisis de la jurisprudencia constitucional 172
Nota especial: el reto pendiente de una estrategia robusta de clasificación de "sentencias estructurales" para toda la jurisprudencia constitucional 183

Conclusiones y recomendaciones **183**
Principales conclusiones 186
Agenda pendiente de investigación 187
Recomendaciones 187
Metodología 188

Introducción

La Sala Constitucional ha sido uno de los principales objetos de estudio del *Informe Estado de la Justicia*, como parte de la indagación acerca del papel que desempeña el Poder Judicial dentro del sistema político-institucional de la democracia costarricense. Desde esta perspectiva, fenómenos como la judicialización de la política y el activismo judicial han sido foco de atención en las distintas ediciones del Informe. Para ello, se han utilizado diferentes perspectivas conceptuales y enfoques metodológicos que van desde el estudio de casos y la aplicación de encuestas y consultas, hasta el uso de técnicas estadísticas complejas como el análisis de redes, el análisis de supervivencia y el análisis de clústeres.

Pese al conocimiento generado por las investigaciones, el estudio sobre el alcance e implicaciones de sus decisiones sobre la jurisprudencia, el sistema democrático y el desarrollo humano sigue siendo un tema poco explorado en los estudios empíricos. Así las cosas, el presente capítulo es un primer paso para solventar esos vacíos, mediante la aplicación de herramientas de inteligencia artificial y análisis automatizado de textos a todas las resoluciones judiciales de la Sala Constitucional.

Gracias al convenio entre el Programa Estado de la Nación-Conare y el Poder Judicial fue posible examinar empíricamente el comportamiento de este tribunal a largo plazo, con base en la información recopilada a partir de las sentencias que ha emitido desde su creación en 1989. Esta información permitió conocer mejor las tendencias que caracterizan su accionar en el sistema democrático costarricense y profundizar en el alcance y efectos de sus resoluciones.

La información recopilada y sistematizada a partir

del uso de herramientas de análisis automatizado de textos permitió estudiar variables de orden más analítico que no habían sido tratadas de manera empíricamente sistemática en la literatura costarricense; por ejemplo, los principales lineamientos jurisprudenciales utilizados y generados por la Sala Constitucional a partir de sus sentencias, el nivel de activismo judicial del ente constitucional (con base en el análisis de sus resoluciones), el grado de influencia de las sentencias, los razonamientos de las personas magistradas para decidir sobre los asuntos que les son consultados, la interpretación de las fuentes jurídicas, la identificación de códigos, palabras o muletillas clave en los textos jurídicos.

Internacionalmente, el uso de herramientas de inteligencia artificial y análisis de texto es cada vez más frecuente en el campo de los estudios judiciales. Además, sus aplicaciones son cada vez más diversas: van desde la estandarización, clasificación y sistematización de grandes cantidades de datos, hasta la identificación de tendencias y patrones de votación, la extracción de argumentos y justificaciones jurídicas de casos legales (Wyner et al., 2014), así como la predicción de sentencias. En tal sentido, se espera que investigaciones como la planteada, en combinación con otras fuentes, den pie a nuevos aportes para la toma de decisiones, la formulación de políticas públicas y la deliberación y evaluación del sistema de administración de justicia.

Es importante recordar que la Sala Constitucional tiene como principal función "garantizar la dignidad, las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos" (Sala Constitucional, 2022a). Para ello pone a disposición de los distintos grupos sociales un conjunto de procedimientos (recurso de amparo, hábeas corpus, acción de inconstitucionalidad, entre otros) mediante los cuales las personas buscan respuestas expeditas a sus demandas, la solución a sus conflictos o la posibilidad de colocar sus intereses en la agenda pública.

Al igual que en otros países de América Latina, Norteamérica y Europa, en Costa Rica la ciudadanía hace un amplio y frecuente uso de estas herramientas, situación que, para algunos, resulta positiva en tanto evidencia "el empoderamiento de la ciudadanía para defender y exigir el cumplimiento de sus derechos por medio de los tribunales" (PEN, 2015), mientras que, para otros, resulta negativa porque demuestra una mayor "judicialización de la política"; es decir, una "creciente influencia de las Cortes sobre asuntos que antes se consideraban exclusivos de la esfera política" (Tate y Vallinder, 1995), con las consecuentes implicaciones que esto puede tener sobre el Estado de derecho, el sistema democrático y la vida en sociedad.

La función de las salas, cortes o tribunales se pueden caracterizar a partir de dos fenómenos. Por un lado, está el activismo judicial. Estos entes "realizan interpretaciones que no se circunscriben a las normativas, sino que flexibilizan, actualizan y amplían criterios, basándose en una lectura del contexto y asumiendo un rol como colegisladores y coadministradores" (PEN, 2015). Por otro, la autocontención, es decir, cuando se aplican "con prudencia las técnicas de la interpretación constitucional, [sin pretender] usurpar las funciones que la Constitución atribuye a otros órganos" (Carpizo, 2009).

A partir de los elementos expuestos, en este capítulo se efectúa un primer intento de identificación de las denominadas "sentencias estructurales" emitidas por la Sala Constitucional durante el período 1989-2021. Se procuró conocer sus características, enfoque y énfasis. Asimismo, se avanzó en la construcción de perfiles de las sentencias según su grado de influencia (para más detalles véase la sección "Conceptos básicos" de este capítulo). Este esfuerzo no solo permitió avanzar metodológicamente en el estudio empírico del concepto de "sentencia estructural", sino que es un paso en la creación de una plataforma que permita a la misma Sala un examen más profundo de su propia jurisprudencia.

Antecedentes

Con el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015), el Programa Estado de la Nación inaugura una línea de investigación sobre *judicial politics* o la "política en lo judicial"[1], con el objetivo de generar conocimiento veraz, actualizado y sistemático en un área de interés y relevancia para la sociedad costarricense. En este Informe se desarrollaron dos investigaciones en esta materia. En el capítulo 6 se analiza el alcance de la jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre la entrega de medicamentos por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Para este estudio se utilizó la base de datos de los recursos de amparo sobre este tema interpuestos en el período 2006-2013. Con esta información fue posible, entre otras cosas, examinar lo siguiente: si la Sala Constitucional ha modificado

1 Por *judicial politics* se entiende un enfoque de investigación que aborda el funcionamiento del poder judicial como un actor institucional dentro del sistema político y concibe los servicios que presta como política pública, entendiendo que están relacionados, por lo tanto, con los conflictos sociales y políticos en una sociedad. Desde esta perspectiva, se trabajan temas como la administración de la justicia, el gobierno judicial, la independencia judicial, el comportamiento judicial y la toma de decisiones, la política pública judicial, y, más recientemente, la relación entre los tribunales judiciales y otros actores políticos.

los procesos institucionales de la CCSS en lo que concierne a la prescripción de medicamentos; el tipo de medicamentos solicitados, la frecuencia con que motivan recursos de amparo y los centros médicos que más generan estas demandas; además, el costo financiero aproximado que han tenido las decisiones judiciales en el presupuesto de la CCSS, aspecto que constituye una de las principales críticas de la institución con respecto a las sentencias del tribunal constitucional (PEN, 2015).

En términos generales, la investigación encontró que entre 2006 y 2013, al menos 1.316 personas plantearon un recurso de amparo como estrategia para conseguir un medicamento. Esa cifra representa un 30% del total de recursos presentados en ese período por temas relacionados con el derecho a la salud. Al mismo tiempo, se determinó que 6 de cada 10 recursos interpuestos fueron declarados con lugar, lo que significa que la tasa de éxito en esta materia es alta. Por último, un cálculo hecho para ese Informe encontró que los fármacos otorgados como resultado de este tipo de proceso equivalen a un 1,5% del presupuesto total que la CCSS destina a la compra de medicamentos. Por tanto, el impacto sobre las finanzas de la institución es bajo.

La segunda investigación, incluida en el capítulo 7 de esa edición del Informe, estudió la intervención de la Sala Constitucional en el procedimiento parlamentario por medio de las consultas de control previo, especialmente las de carácter facultativo (Echandi, 2014). El análisis se enfocó en cuatro grandes temas: la interpretación que hace la Sala de sus competencias en materia de control preventivo, las implicaciones prácticas de sus sentencias para el trámite legislativo, el examen de algunos proyectos en particular que han generado tensión entre el Congreso y el tribunal constitucional y el uso de la consulta facultativa como herramienta de control político. Para desarrollar estos temas, se construyó una base de datos de las consultas de constitucionalidad para el período 1990-2013 y se realizó una investigación exhaustiva de la jurisprudencia constitucional sobre el tema, observando tanto las características de los procesos como la evolución de la línea jurisprudencial en el tiempo, sobre todo en lo concerniente a las interpretaciones en que la Sala misma expande o restringe sus competencias (PEN, 2015).

Los hallazgos mostraron que, si bien en la gran mayoría de los casos la Sala Constitucional se ha "autocontenido" en la fijación de sus límites, en unos pocos de los proyectos consultados sus dictámenes tienen un efecto de "colegislación". Por ejemplo, cuando define y establece parámetros para algunos de los principios que deben respetarse en el procedimiento legislativo, tema que ha sido objeto de conflictos entre el Congreso y el Poder Judicial. Pese a lo anterior, llama la atención que, aunque las sentencias que señalan vicios de fondo no son vinculantes, el Congreso acata cerca del 90% de las observaciones de la Sala.

En el *Segundo Informe Estado de la Justicia* (2017) se estudió el control constitucional que realiza la Sala Constitucional, a partir del trámite de acciones de inconstitucionalidad (AI) para el período 2005-2015 (capítulo 5). En esta ocasión el objetivo fue responder tres preguntas: ¿quiénes utilizan las AI y para qué?; ¿cómo vota la Sala Constitucional estas acciones y si existen patrones de votación según los temas y la conformación de este órgano?; y ¿cómo se manifiesta la judicialización de la política en la tramitación de las AI? Para ello se utilizaron fuentes de información como el compendio de estadísticas judiciales del Poder Judicial, así como las bases de datos Admisibilidad y Resueltos construidas por el PEN para este capítulo. Cabe destacar que el estudio de los patrones de votación se realizó mediante un análisis de redes (PEN, 2017).

Los resultados de la investigación mostraron que, en el período 1990-2010, el tribunal constitucional ejerció un control más activista, mientras que a partir de 2011 ha tendido a la autocontención al decidir si admite y declara con lugar los casos presentados. Además, en este indicador la Sala mostró un comportamiento diferenciado en temas y años específicos. Por ejemplo, hay altos porcentajes de acciones declaradas con lugar en las causas relacionadas con convenciones colectivas, medio ambiente, pensiones y tránsito. Otro hallazgo relevante es que en la década 2005-2015 fue más difícil para la Sala llegar a consenso, pues disminuyeron las resoluciones unánimes (votación 7-0) para dar paso a una mayor cantidad de votos divididos, notas separadas y adición de razones a los argumentos de la mayoría, fenómenos que indican una composición más plural, a la que se le dificulta llegar a acuerdos consensuados. Sin embargo, tampoco hay una clara polarización, pues las votaciones 4-3 continuaron siendo una proporción minoritaria del total.

Por último, en el *Tercer Informe Estado de la Justicia* (2020) se estudió el papel del Poder Judicial como actor del sistema político (capítulo 7). La información analizada en las ediciones previas del Informe había puesto de relieve que el Poder Judicial es una pieza fundamental para comprender la evolución de la democracia costarricense y que, por lo tanto, conocer y caracterizar sus relaciones con otros actores, así como su alcance y efectos, es esencial para conocer la dinámica del Estado de derecho en el país.

Para aproximarse a este tema se examinó el impacto del control de constitucionalidad que lleva a cabo

la Sala Constitucional previamente y *a posteriori*, así como el proceso de nombramiento de magistraturas que efectúa el Congreso. Con base en ello, se describió de manera general el vínculo entre los poderes Judicial y Ejecutivo, a partir del análisis de las acciones de inconstitucionalidad presentadas contra actos o normas emitidas por el Ejecutivo, con énfasis en los decretos que se han sometido a control desde la década de los noventa; además, se estudió la relación entre el Poder Judicial y la sociedad, con base en la cobertura que realizan los medios de comunicación y la valoración que hace la ciudadanía del órgano judicial. Para ello, se actualizaron las bases de datos del PEN sobre acciones de inconstitucionalidad, control previo de constitucionalidad y nombramiento de magistraturas; además, se consultaron encuestas y otros estudios e investigaciones desarrolladas por entes nacionales e internacionales.

Entre las principales conclusiones del estudio están que el Poder Judicial mantiene intensas y complejas relaciones con el sistema político, como parte del esquema de pesos y contrapesos del diseño constitucional que caracteriza a la democracia costarricense. Otro de los hallazgos fue que, como resultado de las interacciones del Poder Judicial con otros actores del sistema político, y de sus decisiones en otros campos, el interés de los medios de comunicación en el quehacer del ente judicial ha aumentado, lo cual genera una mayor cobertura de su gestión y mayor presión sobre sus actuaciones. Paralelamente, se observó un deterioro de la confianza ciudadana en la Corte Suprema de Justicia, el tribunal de mayor jerarquía en el Poder Judicial.

Los estudios descritos han contribuido, desde diferentes perspectivas y con distinto alcance, a ampliar el acervo de información y el análisis sobre la gestión judicial en Costa Rica, así como a mejorar el debate sobre los principales desafíos en este campo. También han identificado nuevos retos, vacíos de información, puntos ciegos y oportunidades de mejora para el sistema judicial, lo que evidencia la importancia de seguir profundizando, ampliando e innovando los ejercicios de investigación. Esta importancia se refuerza si se consideran los cambios en la percepción y demandas de los distintos grupos sociales, la composición y características de la población y las restricciones fiscales que enfrenta el país, tanto como los nuevos escenarios generados en el marco de circunstancias extraordinarias como la pandemia por covid-19 (véase el capítulo 2 de este Informe).

Conceptos básicos

Las sentencias judiciales son la principal manifestación material y formal de la labor que realizan las cortes supremas, tribunales y salas constitucionales. En la literatura es posible identificar diversas formas de entender el concepto "sentencias". En algunos casos se concibe como un acto o hecho jurídico (Romero, 2012), como instrumento de realización de la justicia (Andruet, s.f.), como fuente de derechos reales y personales, o como norma jurídica (E[2]: Cabrera, 2022). En otros, se estudia la sentencia como un "acto procesal conclusivo, mediante el cual el órgano jurisdiccional resuelve la causa, sea que juzgue sobre el fondo del asunto, sea que lo haga sobre cuestiones previas que puedan impedir un juicio sobre el fondo" (Trejo, s.f.).

Entre las definiciones de sentencia está la desarrollada por la *Cornell Law School* (2021), según la cual una sentencia refiere "a la decisión de un tribunal sobre la petición de una parte o la solicitud de un auto". Para Herrera (2008), "la sentencia es un acto de declaración en la que se puede extinguir, modificar o reconocer una situación jurídica emanada de una autoridad pública, parte integrante de un poder del Estado que le ha conferido esa potestad y que debe ejercerla de acuerdo a su propia competencia". Por su parte, el Instituto de Investigaciones Jurídicas determina que una sentencia "es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminal normal del proceso" (UNAM, 2022). Por último, según Romero (2012), "la sentencia judicial no recoge una declaración de voluntad de las partes, en la forma en que lo hace un acto o contrato suscrito ante un ministro de fe. Por el contrario, este acto procesal contiene una serie de enunciados fácticos y jurídicos que pronuncia un juez para decidir un conflicto con relevancia jurídica".

Si bien una sentencia es, como se indicó, un acto jurídico, Andruet (s.f.) plantea que "la sentencia también es una expresión de la actividad humana que resulta ser ejecutada". Por tanto, "refleja siempre una determinada personalidad de quien la realiza". En una línea similar, Florián (1990) menciona que "la sentencia es un producto de la actividad cognoscitiva del hombre". En síntesis, "la sentencia es la redacción de un acontecimiento social de trascendencia directa (...), de ahí que el juzgador trasciende de la esfera judicial a otras, por lo cual, además de ser un vigilante de los principios de legalidad, seguridad jurídica y respeto a los derechos

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

y garantías constitucionales, su resolución se convierte en un testimonio del concepto jurisprudencial del poder que representa, asumiendo y demostrando *per se*, cuál es el concepto de doctrina judicial que en una forma u otra afecta el desarrollo armónico crucial de la estructura judicial" (Herrera, 2008).

Con base en los aspectos señalados, es posible afirmar que una sentencia judicial es una resolución jurídica que se origina por múltiples razones, que van desde un conflicto o tensión entre actores sociales, la acción u omisión del Estado hasta el incumplimiento de los derechos fundamentales reconocidos en la legislación nacional e internacional.

En el caso de la Sala Constitucional de Costa Rica, la sentencia es un fallo jurídico que representa el resultado de un procedimiento interpuesto ante el ente constitucional por la ciudadanía o las elites políticas, con alguno de los siguientes propósitos: garantizar los derechos y libertades fundamentales, consagrados en la Constitución Política y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos; proteger la libertad e integridad de la persona humana, así como la libertad de tránsito, aclarar dudas de constitucionalidad sobre una norma o acto que deban aplicar o de un acto, conducta u omisión que deban juzgar y fiscalizar que las leyes y otras disposiciones generales no lesionen el derecho constitucional (Sala Constitucional, 2022a).

Atributos de una sentencia estructural

Pese a tener la misma naturaleza, las sentencias judiciales no son iguales, no cumplen la misma función ni tienen el mismo alcance. Estos atributos pueden variar según el país o ente judicial que las emita, así como su ámbito de acción. En tal sentido, se han planteado algunas categorías para su clasificación y estudio. Así, por ejemplo, se pueden catalogar según su contenido o sus efectos. En el primer caso, pueden determinarse como resoluciones con contenido decisorio y sin contenido decisorio (Cavani, 2017) o por el contenido de su solución en total o parcial (Jiménez y Fernández, 2018). En el segundo, pueden ordenarse –desde una concepción clásica– como estimatorias o desestimatorias (Gozaíni, s.f.). Estas últimas, a su vez se pueden desagregar en aditivas, exhortativas, interpretativas y sustitutivas (Miranda, 2018).

En Costa Rica, desde su creación en 1989, la Sala Constitucional ha emitido poco menos de 440.000 sentencias, en respuesta a las acciones planteadas por diversos actores sociales y políticos. Con estas resoluciones, el ente constitucional "ha dado contenido al catálogo de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política" (Miranda, 2018) y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Al mismo tiempo ha desarrollado una amplia tipología de sentencias. Pese a su importancia, el volumen de resoluciones ha dificultado determinar con precisión el tipo de fallos que está generando la Sala, sus principales características, los elementos que las diferencian y, fundamentalmente, su alcance y sus efectos sobre la jurisprudencia, el Estado de derecho y el desarrollo humano sostenible.

Pese al relativo poco desarrollo de los estudios sistemáticos para la clasificación de las sentencias constitucionales, es posible identificar algunos ejercicios puntuales en esta línea. El Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional ordena las sentencias en su sistema de búsqueda de información judicial (Nexus) en tres clases, a saber: resolución clave, resolución relevante y resolución estructural. Las resoluciones claves cuentan con fundamentación y contenido jurídico, pues citan principios y sentencias de otros tribunales; versan sobre temas nuevos que reconocen nuevos derechos y afectan o benefician a un sector grande de la población y que presentan un cambio de criterio. Las resoluciones relevantes comprenden aquellos fallos que reiteran un criterio, que son ampliamente consultadas por sectores y que, previamente, fueron clasificadas como sentencias clave. Por último, se registran como estructurales las sentencias en las que la Sala trate un problema estructural y, sumado a lo anterior, cuando para resolverlo aborde esa falencia en su parte dispositiva ordenando a distintos obligados medidas concretas para solucionar (E: Villegas, 2022).

El Centro también cataloga las resoluciones en sentencias de control de constitucionalidad, sentencias que desarrollan artículos constitucionales, sentencias que desarrollan artículos de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (n° 7135), sentencias que desarrollan principios y sentencias ligadas a los fallos que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si bien se trata de un esfuerzo muy importante, estas categorías siguen siendo muy amplias y generales y, por ende, ofrecen pocas pistas para su interpretación y análisis. Además, el estudio no ha podido extenderse a la totalidad de las sentencias de la Sala sino solo a un subconjunto de ellas.

Paralelamente, es posible encontrar estudios de caso en los que se analizan las sentencias según el pronunciamiento del tribunal constitucional. Por ejemplo, las sentencias constitucionales en materia ambiental emitidas por la Sala han sido catalogadas por Peña (2016) según el contenido normativo de sus disposiciones usando el método de la interpretación. Por su parte, Jiménez y Fernández (2018) separaron las sentencias resultado de acciones de inconstitucionalidad en tres categorías, considerando sus efectos en el tiempo:

retroactivas, pro futuro o diferidas. Los mismos autores han clasificado las resoluciones de las consultas judiciales y legislativas de la Sala Constitucional para el período 2006-2016, por el contenido de su solución, en estimatorias simples, interpretativas y sustitutivas.

El presente capítulo se enfoca en las llamadas "sentencias estructurales" o "microsentencias". Si bien el origen del término y de la figura se encuentra en las *structural injuctions* de la jurisprudencia estadounidense, en la actualidad es posible encontrar sentencias de este tipo en buena parte de los países que tienen sistemas de justicia constitucional (Osuna, 2015) como Argentina, Canadá, Colombia, India, Perú, Sudáfrica y Costa Rica. Según Meza, Navarro y Quintero (2011), las sentencias estructurales "pueden ser definidas como un mecanismo o técnica jurídica mediante la cual se declara que ciertos hechos resultan abiertamente contrarios a la Constitución, por vulnerar de manera masiva derechos y principios consagrados en la misma, en consecuencia, insta a las autoridades competentes, para que en el marco de sus funciones y dentro de un término razonable, adopten las medidas necesarias para corregir o superar tal estado de cosas".

En las sentencias estructurales, "el juez constitucional va más allá de resolver el caso concreto, pues, ante la existencia de problemas generales y reiterados que implican violaciones sistemáticas de derechos fundamentales en contra de un número indeterminado de personas, realiza un esfuerzo por darle efectividad y fuerza normativa a la Constitución. Los jueces comprueban, por su experiencia, que hay causas estructurales (de ahí el nombre de la sentencia) que de modo sistemático producen ese déficit de derechos humanos, y que los casos que llegan a sus despachos, si se resuelven apenas como remedios individuales, no logran subsanar la problemática que se advierte en cada uno de los expedientes" (Bazán y Steiner, 2015).

En este tema, la Corte Constitucional Colombiana ha hecho importantes contribuciones a la doctrina constitucional. Por un lado, desarrolló el concepto "estado de cosas inconstitucional" (ECI). Por otro, en la sentencia T-025/2004 enumeró los factores que se deben tener en cuenta para determinar la existencia de un estado de cosas inconstitucionales que deriva en la necesidad de emitir una sentencia estructural, a saber: la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante y el hecho de que, si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial (Miranda, 2018 y Sánchez, 2020).

De acuerdo con Nash (2014):

> *para que las sentencias estructurales cumplan con los objetivos que les son propios, es necesario satisfacer dos requisitos básicos: la actuación del órgano judicial con jurisdicción constitucional dentro de sus competencias y que las medidas sean razonables y fundadas. El primero de estos requisitos tiene relación con la actuación del órgano judicial dentro de los procedimientos que constitucionalmente le han sido asignados y que dicha sentencia estructural se dicte siguiendo los procedimientos establecidos. El segundo elemento señala la relación con las medidas que se disponen. Estas deben establecer la relación con los hechos conocidos en el proceso, que apunten a la solución de los problemas de fondo que producen o permiten las violaciones y se hagan cargo de los problemas de las víctimas concretas que han recurrido al órgano judicial. Para el cumplimiento de uno y otro requisito de legitimidad de las sentencias estructurales, es fundamental que el tribunal que las dicta dé razones suficientes de los elementos que las justifican (Nash, 2014 citado por Legis, 2014).*

Las sentencias estructurales también se conocen como "sentencias piloto". Este término fue acuñado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en alusión a aquel procedimiento en el que el Tribunal "selecciona una demanda de entre varias que obedecen a la misma causa, de tal manera que ésta sirve como referente en la resolución de un elevado número de casos idénticos" (Abrisketa, 2013). En este tipo de sentencia el Tribunal identificará la naturaleza estructural o sistemática del problema o disfunción, así como el tipo de medidas reparadoras que el Estado demandado deberá adoptar en el ámbito nacional en virtud del fallo de la sentencia. En el fallo, además, el Tribunal podrá determinar en qué plazo deben adoptarse aquellas medidas, teniendo en cuenta su naturaleza y la rapidez con la que puedan ser adoptadas (Queralt, 2018, citado en Miranda, 2018).

En este tema, los ejercicios efectuados también se limitan a casos de estudio. Osuna (2015) sistematiza tres ejemplos de sentencias estructurales emitidas en Colombia, relacionadas con hacinamiento carcelario (T-153/1998 y T-606/1998), desplazamiento forzado por el conflicto armado interno (T-25/2004) y el sistema de salud (T-760/2008). Sánchez (2020) también analiza las sentencias estructurales del Tribunal Constitucional de Perú, específicamente en materia de salud (expedientes 3426-2008-PHC/TC y 04007-2015-PA) y educación (expediente 00853-2015-PA). En Costa Rica, Miranda (2018 y 2019) analiza las sentencias estructurales de la Sala Constitucional en materia de salud (sentencias 5934-1997, 14639-2006, 15737-2008, 4621-2013, 6859-2012), hacinamiento carcelario (sentencias 11765-2012, 10800-2014, 10290-2018 7274-2014), concursos públicos (sentencia 7163-2012) y protección de menores de edad (sentencia 7688-2019).

Cabe destacar que, si bien el concepto de sentencias estructurales está siendo crecientemente empleado tanto en el ámbito jurídico como académico, enfrenta cuestionamientos y debates en relación, por ejemplo, con la conveniencia, para el funcionamiento del Estado social de derecho y de la división de poderes, de que los altos tribunales expidan sentencias estructurales en las que le exijan al Ejecutivo la adopción de políticas públicas u ordenen al Legislativo la expedición de normas; con respecto a su legitimidad y eficacia como un instrumento para la protección de los derechos fundamentales (Legis, 2014) o sobre la actuación de los tribunales como colegisladores o coadministradores de la institucionalidad pública (activismo judicial) al emitir sentencias de este tipo (por sus alcances y disposiciones).

A partir de las consideraciones anteriores, en el presente Informe se entiende por sentencia estructural (SE) "una resolución de carácter jurídico que busca dar una solución a un problema estructural o sistémico que vulnera o violenta los derechos fundamentales de un gran número de personas (Miranda, 2018); ordena una serie de cambios de carácter institucional sobre la administración pública y modifica sustancialmente el ordenamiento jurídico que condiciona el actuar de los sujetos públicos y privados en el área de que se trate" (E: Cabrera, 2021).

Criterios pertinentes para el trabajo empírico con el concepto de sentencia estructural

Para identificar una sentencia estructural del universo de sentencias emitidas por la Sala Constitucional entre 1989 y 2021, se definieron –con base en la literatura y la consulta experta– dos características indispensables, que deben estar presentes de manera simultánea: por una parte, si resuelve un problema reiterado y relevante para la convivencia social y, por otro, si ordena una intervención concreta. Metodológicamente, el primer criterio apunta al alcance del problema que la sentencia procura corregir y se desagrega en los siguientes atributos que sirvieron de guía para el análisis automatizado de texto:

- Busca solucionar un problema reiterado y serio, es decir, aquel en el que "se identifican causas estructurales que de modo sistemático producen un déficit de derechos humanos" (Miranda, 2019). En este caso, un elemento diferenciador es que tiene una causa estructural, es decir, se origina en situaciones históricas que se han mantenido por un largo tiempo y son difíciles de modificar o erradicar.

- Se centra en la protección de temáticas relacionadas con derechos humanos. Ello significa que resuelve problemas que lesionan derechos fundamentales o derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de Costa Rica y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, respectivamente. Además, se contemplan los denominados "nuevos derechos" reconocidos por la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

- Afecta a un gran número de personas. La resolución de la Sala Constitucional genera efectos sobre un grupo de personas más amplio que aquella o aquellas que presentaron el recurso o alegaron violación de sus derechos fundamentales. Entre los grupos de personas afectadas se encuentran principalmente, aunque no exclusivamente, aquellos catalogados como "en condición de vulnerabilidad", a saber: comunidades indígenas, personas privadas de libertad, personas con discapacidad, personas migrantes, personas menores de edad, personas adultas mayores, pacientes de la CCSS, entre otros.

El segundo criterio refiere al alcance de la orden emitida por la Sala, la cual debe contener una intervención concreta que va más allá de la persona afectada, con indicaciones expresas para la administración pública:

- Señala qué debe hacerse y a quién le corresponde realizar dicha acción. En este caso se incluyen únicamente aquellas sentencias en las que la Sala Constitucional señala literalmente qué debe hacerse para resolver la situación que generó el problema (las causas estructurales) y quién debe hacerlo.

- Define plazos para el cumplimiento de las órdenes emitidas. La Sala Constitucional determina el plazo (en meses) en el que las instituciones o personas responsables deben implementar las acciones señaladas para corregir el problema que originó la sentencia.

- Establece como una condición el seguimiento. La sentencia establece la obligación de las instituciones o personas responsables de informar al ente constitucional sobre los avances en cuanto a las medidas adoptadas.

Una nueva categoría por explorar: las sentencias referentes

Como parte del esfuerzo por identificar empíricamente las sentencias estructurales emitidas por la Sala, este capítulo propone un nuevo concepto: las sentencias referentes, mediante el cual se busca comprender la influencia que un fallo tiene sobre la jurisprudencia constitucional y la forma como se intersecta parcialmente con las sentencias estructurales. Esto quiere decir que, aunque hay sentencias estructurales que son referentes, no toda sentencia estructural lo es, ni toda sentencia referente es estructural. Se trata, al menos por el momento, de una categoría empírica que debe ser teóricamente desarrollada (ver sección de "Resultados de la investigación").

En concreto, una sentencia referente es una resolución jurídica emitida por la Sala Constitucional que además de haber sido ampliamente citada en otras sentencias, establece una línea jurisprudencial que influye de manera sostenida en otros fallos del tribunal en un período amplio (entre uno y siete años). En general, las sentencias referentes emitidas por la Sala se caracterizan por:

- Hacer referencias textuales a los derechos fundamentales y/o humanos que, se considera, han sido violentados o vulnerados.

- Citar artículos constitucionales relacionados con los derechos fundamentales de las personas que han sido vulnerados.

- Mencionar instrumentos internacionales de derechos humanos, como convenios, tratados y convenciones, entre otros.

- Emitir órdenes que pueden ser de carácter individual (por ejemplo: dejar una fuente de agua pública para la persona afectada) o genérico (solucionar ese problema).

- Determinar plazos para el cumplimiento de las disposiciones emitidas por la Sala Constitucional.

- Emplearse como referentes en otras sentencias similares o idénticas.

En términos prácticos, y luego de estudiar los patrones de citación de las sentencias de la Sala Constitucional en el período 1989-2018, se estableció como criterio de corte para identificar una sentencia referente, el que hubiese sido citada diez o más veces. Este umbral se estableció mediante el examen de la distribución de las sentencias, pues a partir de él, la pendiente de la curva mostraba una fuerte disminución.

Tendencias generales del comportamiento de la jurisdicción constitucional

En esta sección se ofrece un panorama general sobre el uso que hace la ciudadanía de la jurisdicción constitucional y la respuesta que la Sala Constitucional ha dado a los requerimientos de los diversos actores de la sociedad costarricense. Se trata de indicadores de orden general cuya función es ofrecer un contexto para la presentación de los principales hallazgos de la investigación realizada. En términos generales, los datos confirman el amplio uso de la jurisdicción por parte de la ciudadanía y la concentración de asuntos en ciertos temas; además, ofrecen indicios sobre la autocontención de la Sala en algunos de estos temas.

Amplio y extendido uso de recursos de amparo evidencia protagonismo de la ciudadanía

Las sentencias emitidas por la Sala Constitucional entre 1989 y 2018 muestran una tendencia creciente (gráfico 4.1). Durante este período, la Sala atendió un total de 348.452 recursos, lo que equivale a una media anual de 11.615. En términos absolutos, la mayor cantidad de sentencias se concentraron en los últimos diez años (159.188) y la tasa de crecimiento promedio para este subperíodo (2009-2018) fue la más baja (2,3%). Por el contrario, para los lapsos previos estuvo en promedio por encima del 12%.

Entre los factores que explican esta situación están la mayor autocontención del ente constitucional, una tendencia cada vez mayor a canalizar algunos de los temas que generan conflictos por medio de otras instancias del Poder Judicial (por ejemplo, en la vía contencioso- administrativa, particularmente cuando se trata de materia ambiental), así como una "desmotivación" por parte de algunos grupos en cuanto a acudir

a la Sala, dados los largos tiempos de respuesta que se registran para algunas de las acciones, tal como se analizará más adelante (E: Cabrera, 2022).

En Costa Rica las sentencias tienen su origen en distintos actos procesales: recurso de amparo, hábeas corpus, acción de inconstitucionalidad, consultas previas, entre otros. Los primeros (recurso de amparo y hábeas corpus), por sus características, son utilizados fundamentalmente por la ciudadanía, fenómeno que, en la literatura especializada, se conoce como judicialización "de abajo hacia arriba". Mientras que los segundos (acción de inconstitucionalidad y consultas previas) son impulsados fundamentalmente (aunque no de forma exclusiva en el caso de la acción de inconstitucionalidad) por actores políticos, es decir, la judicialización se da "de arriba hacia abajo".

Una revisión de las sentencias por clase de asunto muestra que en el período bajo estudio 9 de cada 10 se dieron a raíz de la introducción de un recurso de amparo (gráfico 4.2). Le siguen muy por debajo los hábeas corpus y las acciones de inconstitucionalidad. Si se analizan estos datos por tema, se observa que los recursos de amparo se utilizan principalmente para resolver conflictos vinculados a tres materias: trabajo, pronta resolución y salud. Mientras que los hábeas corpus se asocian principalmente a cuestiones como penal, pensiones alimentarias y penitenciario, las acciones de inconstitucionalidad se emplean mayoritariamente para dirimir tensiones ligadas a trámites, trabajo y tributario. Por su parte, las consultas previas de constitucionalidad representan un 2,6% del total de recursos que atendió la Sala Constitucional entre 1989 y 2018 y se concentran en cuatro áreas: derecho internacional, régimen político, derechos humanos y ambiente (PEN, 2020).

En términos generales, la información evidencia que el mayor porcentaje de los casos judicializados en Costa Rica son resultado del impulso de la ciudadanía (judicialización "de abajo hacia arriba"), es decir, de "diversas expresiones desde ONG globales hasta ciudadanos a título individual, pasando por movimientos de protesta con diversos grados de organización y alcance, [que] acceden a instancia judicial a efectos de amplificar y procurar la satisfacción a sus demandas" (Nosetto, 2014). Esta situación no es exclusiva de Costa Rica, pues manifestaciones similares se han registrado en otros países como Argentina (De Piero, 2005).

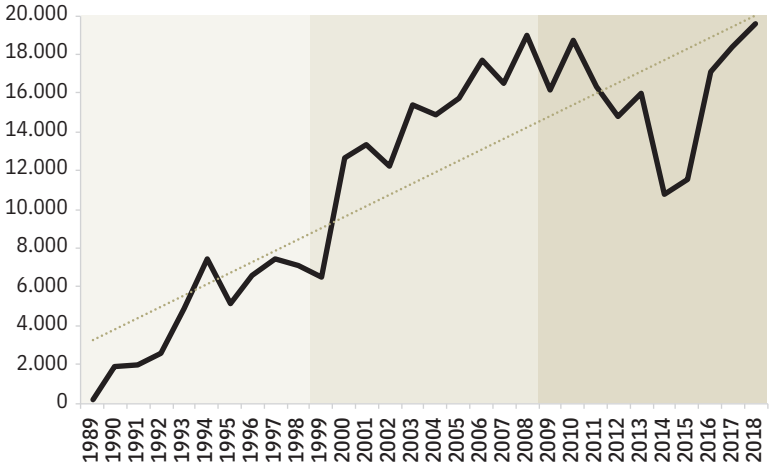
Cinco áreas temáticas concentran agenda de la Sala Constitucional

El volumen de casos presentados ante la Sala Constitucional y la diversidad de temas tratados evidencia que la judicialización de los conflictos es un recurso ampliamente utilizado por los distintos grupos sociales y políticos del país. No obstante, la distribución temática de las sentencias demuestra que algunos grupos emplean esta vía con más frecuencia.

Los asuntos que motivaron las sentencias emitidas por el ente constitucional en sus más de tres décadas de funcionamiento pueden agruparse en 38 temas; sin embargo, el 52,9% de estos se concentraron en tan

Gráfico 4.1

Cantidad de sentencias emitidas por la Sala Constitucional, por año. 1989-2018
(n= 348.452)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.2

Distribución porcentual de las sentencias de la Sala Constitucional, por clase de asunto[a/]. 1989-2018
(n= 337.687)

a/Las siglas A.I. corresponde a acciones de inconstitucionalidad. La caja gris oscuro en la esquina inferior derecha corresponde a la categoría "Otros" y representa un 0,6%.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

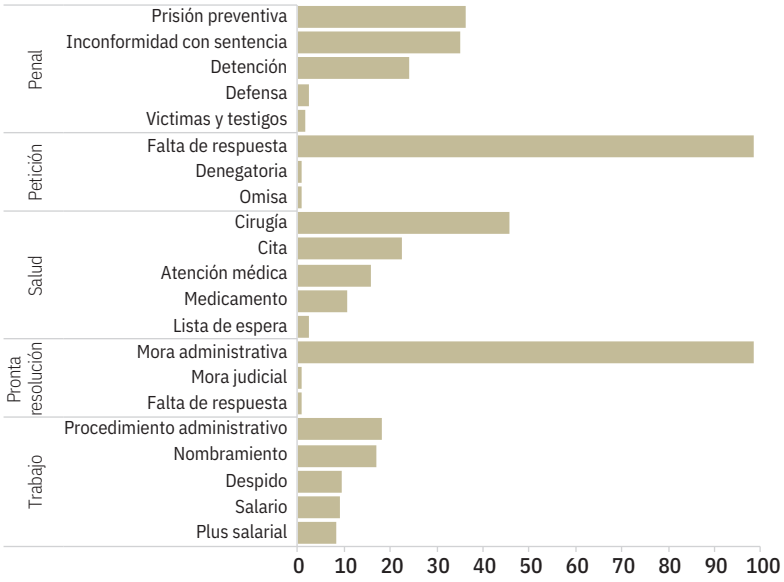
solo cinco: trabajo, pronta resolución, salud, petición y penal. Un segundo grupo, están las sentencias asociadas a otros nueve temas: trámite, pensión, educación, penitenciario, municipalidad, propiedad, ambiente, servicios públicos y tránsito, que, en conjunto, representan el 30,5% del total. El grupo restante reúne el 16,6% de las sentencias, entre las cuales sobresalen las resoluciones ligadas a pensiones alimentarias, Poder Judicial, migración, minorías, información y Poder Ejecutivo. Es preciso resaltar que en ningún caso estos asuntos pasaron de representar el 1,7% del total de las sentencias.

Conviene tener presente que la composición temática de la agenda de la Sala Constitucional ha experimentado cambios importantes a lo largo del tiempo. Por un lado, los cuatro temas que más acciones motivaron (trabajo, penal, trámite y petición) pasaron de representar el 52,9% de las sentencias, entre 1989 y 1998, a un 33,9% en el lapso que va de 2009 a 2018. Por otro lado, los asuntos ligados a salud se posicionaron entre los más vistos por este tribunal: mientras en el primer subperíodo ese tema se ubicó en la posición 28, en el período 1999-2008 figuraba en el decimosegundo lugar y entre 2009 y 2018 se encontraba en el segundo puesto. Otros temas que ganaron peso penitenciario, educación, trámite, municipalidad, tránsito y pensión.

La información disponible también permite conocer el tipo de asuntos –por tema– que dieron origen a las sentencias. En materia de trabajo, el 62,2% de los casos estuvieron asociados principalmente a procedimientos administrativos, nombramientos, despidos, salarios y, en menor medida, a pluses salariales. En el caso de pronta resolución, el 98% se concentraron en moras administrativas. En cuanto a salud, se trató fundamentalmente de cirugías, citas y atención médica (83,6%). Por último, la falta de respuesta motivó el 98,4% de las acciones ligadas a petición, mientras que el 95,3% de las cuestiones de índole penal se vincularon con prisión preventiva, inconformidad con sentencias y detención (gráfico 4.3).

Gráfico 4.3

Principales asuntos que motivaron las sentencias de la Sala Constitucional, por tema[a/]. 1989-2018



a/El gráfico muestra la desagregación de los cinco temas más recurridos ante la Sala Constitucional.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Mayor autocontención en asuntos de trabajo, pronta resolución y trámite

La manera como las cortes o tribunales constitucionales resuelven las diferentes acciones que reciben son un indicador del papel que juegan en un sistema democrático. En el caso costarricense, la tendencia a rechazar o declarar sin lugar las sentencias es dominante, lo cual podría interpretarse como una manifestación de la inclinación de la Sala Constitucional hacia la autocontención[3] (con variaciones a lo largo de los treinta años que se analizan en este estudio).

En términos globales, el 34,3% de los casos que atendió la Sala en el período 1989-2018 fueron rechazados de plano (27,4%) o, en menor medida, por el fondo (7%). Ello significa, en el primer caso, que incumplieron los requisitos básicos o versaban sobre temas que la Sala consideró no eran competencia del tribunal constitucional, y, en el segundo, que se desestimaron por existir precedentes similares u otros elementos que justifican su rechazo (Sala Constitucional, s.f.). Las acciones más rechazadas están ligadas a cuatro grandes temas: trabajo, pronta resolución, trámite y penal. Por otra parte, el 28,6% de los recursos interpuestos fueron declarados sin lugar; el tribunal determinó que las pretensiones de la parte recurrente no tenían cabida. En esta condición se ubican principalmente las acciones ligadas a trabajo, pronta resolución, salud y petición.

Finalmente, en el período analizado únicamente un 24,6% de los casos fueron declarados con lugar: en una sentencia de cada cuatro la Sala Constitucional acogió

3 La autocontención se manifiesta en un proceso de admisibilidad que cada vez más rechaza las acciones de inconstitucionalidad, y en votaciones de fondo que cada vez menos declaran inconstitucional el acto impugnado (PEN, 2020).

las pretensiones de la parte recurrente. Esta cifra varía si se desagrega por año, pero en términos generales ha tendido a aumentar a lo largo del tiempo (gráficos 4.4). Así, por ejemplo, en 1997, 2003 y 2007 las sentencias que se encontraban en este estado correspondieron al 31,3%, 42,3% y 30,9%, respectivamente. En términos absolutos, las materias con una mayor tasa de éxito son trabajo, pronta resolución, salud y petición.

Se reduce el plazo promedio de resolución de las sentencias

Un último aspecto de interés general es el tiempo de respuesta de la Sala Constitucional a los recursos que recibe. Una de las principales aspiraciones de quienes recurren a la vía judicial es que se cumpla su derecho a una justicia pronta y cumplida, reconocido en el artículo 41 de la Constitución Política. En el caso de la Sala Constitucional, los datos disponibles para el período 2001-2018 muestran que el plazo promedio de resolución de las sentencias fue de 157 días calendario. Entre 2002 y 2018, para este indicador se registró una reducción de un 92,9%, que pasó de 679 días calendario en 2002 (punto máximo de la serie), a 37 en 2018 (gráfico 4.5). Los factores que explican este cambio constituyen un reto de investigación a futuro.

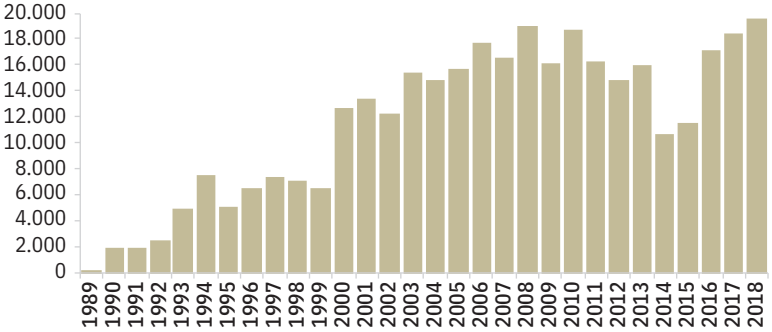
Al desagregar los datos por clase de asunto se observan diferencias significativas. La duración promedio de un trámite de acción de inconstitucionalidad pasó de 2.035 días en 2001, a 134 en 2018. En el mismo período, el plazo de resolución promedio de los recursos de amparo y los hábeas corpus pasó de 519 días calendario a 33, y de 297 días calendario a 24, respectivamente.

Si bien el plazo de resolución de las sentencias registra una reducción notable en los últimos años, es posible identificar casos en los que el proceso para dictar sentencia se extendió por más de 5.000 días. En relación con esto, cabe destacar dos fallos. En primer lugar, la resolución 13556-2003 sobre el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Específicamente, se trata de un recurso de amparo que denuncia actividades de extracción de material sin autorización en una zona donde se localiza un risco. El tribunal constitucional declaró sin lugar esta acción al considerar que no le correspondía a la Sala hacer cumplir las decisiones tomadas por los órganos de la administración pública. En segundo lugar, se puede citar la resolución 04281-2014, relativa al recurso de amparo interpuesto por un estudiante del Sistema de Educación Diversificada a Distancia contra el Ministerio de Educación Pública, debido a que programó un examen el sábado, siendo que el estudiante es miembro de la Iglesia Adventista del Séptimo día y el sábado es día

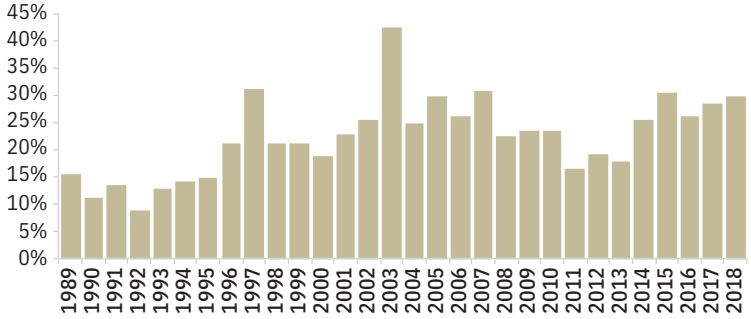
Gráficos 4.4

Cantidad de sentencias emitidas y porcentaje de sentencias declaradas con lugar por la Sala Constitucional. 1989-2018

a) Sentencias emitidas



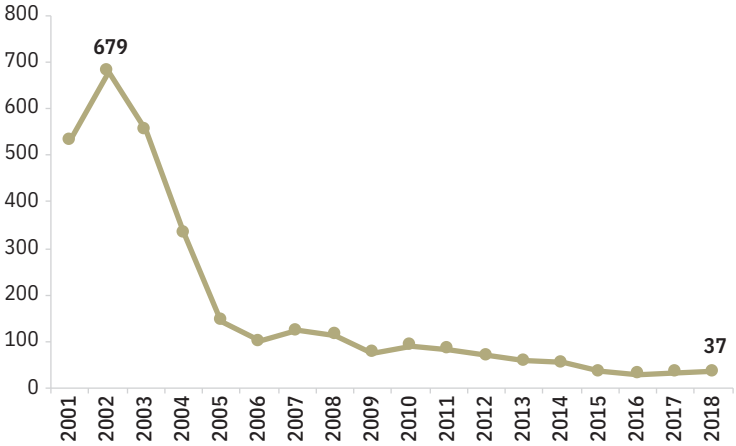
b) Porcentaje declaradas con lugar



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.5

Evolución del plazo promedio de resolución de las sentencias de la Sala Constitucional. 2001-2018
(días calendario)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

de reposo y adoración. Esto, en opinión del recurrente, lesiona la libertad de culto, así como el derecho a la educación y al trabajo. En este caso la Sala también declaró el recurso sin lugar.

En relación con esto, un aspecto importante es que el tiempo que tarda la Sala Constitucional emitiendo un fallo varía notablemente según el tema. Si se trata de asuntos tributarios, notariales y relacionados con la Asamblea Legislativa, el promedio de duración ronda los 1.173 y 1.841 días calendario. Por su parte, las sentencias sobre libertad de tránsito, petición, comercio, contratos o licitaciones, minorías y trámite suelen extenderse una media de 817 días calendario. Por el contrario, salud y contraloría están entre los asuntos que se resuelven en un menor tiempo: 76,6 y 78,2 días calendario en promedio.

Resultados de la investigación

El análisis de las sentencias de la Sala Constitucional constituye un avance importante en el campo de los estudios judiciales en Costa Rica. En esta materia, las aproximaciones de las anteriores ediciones del *Informe Estado de la Justicia* se hicieron desde un enfoque focalizado, es decir, se concentraron en estudiar las sentencias para un tema concreto (salud y agua, por ejemplo), un recurso específico (acciones de inconstitucionalidad o consultas previas) o una determinada variable (patrones de votación de las personas magistradas). En esta ocasión, la investigación sobre las sentencias de la Sala procura avanzar hacia un examen más profundo, tanto desde la perspectiva temporal (largo plazo) como analítica. Para ello, se realizó un ejercicio con el objetivo de identificar las denominadas "sentencias estructurales", es decir, aquellas en las que las salas o cortes constitucionales dictan órdenes específicas para la resolución de una situación que –en la mayoría de los casos– se origina en un problema reiterado que implica violaciones sistemáticas a los derechos humanos (Miranda, 2018).

El principal resultado es que no fue posible, a partir del uso de inteligencia artificial y análisis automatizado de texto, separar de manera confiable y válida las "sentencias estructurales" del universo de los fallos emitidos por la Sala Constitucional de Costa Rica en el período 1989-2021. La aplicación de estas técnicas permitió identificar un 12,9% de las sentencias que contienen (algún) atributo asociado al concepto de "sentencia estructural" y descartar a la gran mayoría de los fallos. No obstante, esa proporción constituye un subtotal de más de 56.000 resoluciones emitidas en poco más de tres décadas, un resultado contraintuitivo, pues de tomarse por válido, significaría que la Sala emite casi 1.750 sentencias de este tipo por año. Los análisis pormenorizados de ese 12,9% de las resoluciones sugieren, además, que en dicha instancia hay fallos de diverso alcance, aunque todos tuviesen un claro lenguaje de "se ordena". Un filtro adicional, relacionado con la especificidad de la orden, permitió aislar a un grupo aún más pequeño de resoluciones –17.065 fallos con órdenes precisas para distintos actores–, apenas un 3,9% del total, pero aun así se trata de un subconjunto muy amplio de sentencias como para ser consideradas estructurales (a razón de más de 300 fallos en promedio por año).

Pese a este resultado negativo, los hallazgos de este capítulo representan una contribución, tanto en términos conceptuales y metodológicos como en cuanto a ser un insumo para la toma de decisiones, la discusión y la formulación de políticas públicas en materia judicial. Por un lado, dichos hallazgos permiten sistematizar nueva información para el análisis detallado de las sentencias de la Sala y sus implicaciones para el sistema judicial y la institucionalidad pública. Por otro, ofrecen una serie de aportes en torno a la tipología de fallos que emite el tribunal constitucional, a través de los cuales se puede problematizar la precisión en la definición del concepto mismo de "sentencia estructural". Como alternativa, el capítulo presenta un ejercicio inédito de caracterización de las sentencias según su grado de influencia.

Este apartado se organiza en dos secciones. En la primera, se sistematizan los pasos seguidos para identificar las "sentencias estructurales". En la segunda, se presenta un perfil detallado de las "sentencias referentes" con base en un conjunto de variables para las cuales fue posible extraer –a partir del uso de inteligencia artificial y análisis automatizado de texto– la siguiente información: tema, subtema, clase de asunto, resultado, tiempo de resolución, extensión de la sentencia y el por tanto, plazo de cumplimiento, votos salvados, seguimiento, mención de artículos de la Constitución Política, citas de leyes, referencias a organismos internacionales, entre otras.

Aportes para la identificación de "sentencias estructurales" de la Sala Constitucional

En vista de que no existe una definición oficial a nivel nacional de "sentencia estructural", la primera etapa de la investigación se orientó a construir un concepto de "sentencia estructural" para el caso de Costa Rica. Se llevaron a cabo, para ello, dos ejercicios enfocados en resolver ese problema: por una parte, una revisión de literatura comparada, ya adelantada en la sección "Conceptos básicos" y, por otro, la consulta a personas expertas.

Para la revisión de literatura comparada se recurrió al uso de distintas herramientas. Por un lado, se realizaron búsquedas en los sitios *web* de entes o programas especializados en estudios judiciales, como el Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial del Estado de México, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica, el Centro de Jurisprudencia del Poder Judicial de Costa Rica, el Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, entre otros. También se consultaron repositorios (*Journal STORage*, *Google Scholar*, Kérwá, etc.) y revistas especializadas como la Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, la Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica y la Revista Pensamiento Jurídico de la Universidad Nacional de Colombia.

En cuanto a la consulta a personas expertas, se conformó un Consejo Asesor integrado por personas especialistas y estudiosas de los temas judiciales, procedentes de distintas disciplinas como derecho, periodismo, estadística, ciencia de datos, sociología y ciencias políticas. La principal función de este Consejo fue acompañar, asesorar y validar el proceso de construcción del concepto de "sentencia estructural". Lo anterior se hizo a través de sesiones de discusión, consultas individuales y entrevistas.

El segundo paso de esta etapa consistió en determinar los criterios para operacionalizar el concepto de "sentencia estructural". En tal sentido, y con base en la consulta experta, se definieron cinco características que las resoluciones de la Sala debían cumplir para ser catalogadas como estructurales (cuadro 4.1). Se trata de elementos relacionados con su contenido, estructura y alcance. Así, por ejemplo, se determinó que los fallos de este tipo debían orientarse a solucionar problemas reiterados y serios, establecer mecanismos de seguimiento y afectar a un gran número de personas más allá de quién presentó el recurso.

A la hora de examinar las sentencias de la Sala Constitucional mediante la aplicación de estos criterios, se excluyeron del universo de sentencias aquellas que fueron rechazadas (por el fondo o de plano), así como las que la Sala declaró sin lugar. De esta forma, el grupo de análisis se redujo a los fallos en los que esta instancia determinó que las pretensiones de las partes recurrentes eran válidas desde el punto de vista de la Constitución Política y los instrumentos internacionales de derechos humanos; es decir, aquellos que se determinaron con lugar y con lugar parcial. Esta categoría de fallos redujo el universo a 134.697 casos.

Posteriormente, se identificaron las sentencias con lugar y lugar parcial que incluyen un "se ordena". Son fallos en los que la Sala establece disposiciones de cumplimiento obligatorio para las partes recurridas.

Cuadro 4.1

Criterios para la operacionalización del concepto de "sentencias estructurales" en Costa Rica

Criterio	Operacionalización	Unidad de registro
Busca solucionar un problema reiterado y serio	Problema que se mantiene por un tiempo extendido y de forma reiterada	Sí o no
	¿Cuál?	Listado de problemas reiterados y serios
Se centra en la protección de temáticas relacionados con los derechos humanos	¿Se menciona un derecho humano afectado?	Sí o no
	¿Cuál?	Listado de derechos humanos a identificar
Afecta a un gran número de personas, más allá de quién presentó el recurso	¿Menciona a un grupo o población específica?	Sí o no
	¿Grupo o población específica?	Contiene la palabra indígenas, personas con discapacidad, privados de libertad, vecinos, estudiantes, pacientes, etc.
Establece como una condición el seguimiento para verificar el cumplimiento efectivo de dicha sentencia	Contiene la palabra "Seguimiento"	Sí o no
Señala qué debe hacerse y a quién le corresponde realizar dicha acción	Después de la palabra "se ordena" se menciona un nombre de la persona o institución e indica explícitamente que debe hacerse	Extraer el nombre completo
		Extraer el "Se ordena" completo

Fuente: Elaboración propia.

Estas disposiciones tienen como propósito corregir la situación (acción u omisión) que causó el recurso y, por ende, originó una violación de los preceptos constitucionales o las normas internacionales de derechos humanos. Al aplicar este segundo criterio el número de sentencias de interés bajó a 92.841.

Por último, se seleccionaron aquellas sentencias que además de contener un "se ordena", señalaran un plazo de cumplimiento de las disposiciones, un indicador que, se asume, refleja que la Sala considera importante resolver perentoriamente un problema. Este aspecto es relevante en tanto la Sala busca garantizar una justicia pronta y cumplida. Este tercer pasó disminuyó la cantidad de fallos a 56.056 (diagrama 1).

Con ayuda del análisis automatizado de texto se aplicaron los criterios de operacionalización anteriormente señalados al grupo de sentencias filtradas (56.056). Los resultados, sin embargo, no fueron satisfactorios pues no permitieron discriminar de manera precisa, confiable y válida un conjunto con características homogéneas que fueran consistentes con la definición conceptual de sentencia estructural: en ese grupo había fallos de muy diverso alcance y naturaleza. En resumen, siguiendo estos criterios no fue posible separar las "sentencias estructurales" de las otras tipologías de fallos que la Sala Constitucional ha emitido desde su creación en 1989.

Posteriormente, el equipo técnico del *Informe Estado de la Justicia* revisó manualmente una muestra de 1.609 sentencias del total de 56.056, distribuidas en tres grupos (por subperíodos): 240 para el subperíodo 1989-1999; 764 para el subperíodo 2000-2010 y, finalmente, 605 para el subperíodo 2011-2021. Se analizó la parte dispositiva de los fallos –el "por tanto"–, para determinar si las órdenes que emite la Sala tenían distinto alcance y naturaleza.

De este examen se obtuvieron dos resultados. En primer lugar, se encontró que existen al menos dos tipos de "se ordena": generales y específicos. Los "se ordena" generales son disposiciones en las que la Sala le ordena a la parte o partes recurridas tomar las acciones o medidas necesarias en el marco de sus competencias para subsanar, corregir o revertir la situación que originó la sentencia, pero sin establecer con claridad el tipo de solución que deben dar al problema. Dos ejemplos de este tipo de disposiciones se encuentran en las resoluciones 05292-1994 y 03976-1995, en las cuales se lee "Se ordena a los recurridos brindar la información solicitada por el accionante dentro del término de ocho días a partir de la notificación de esta sentencia" y "Se ordena al Ministerio de Obras Públicas y Transportes resolver la gestión presentada por el aquí recurrente dentro del término de ocho días contados a partir de la comunicación de esta sentencia", respectivamente.

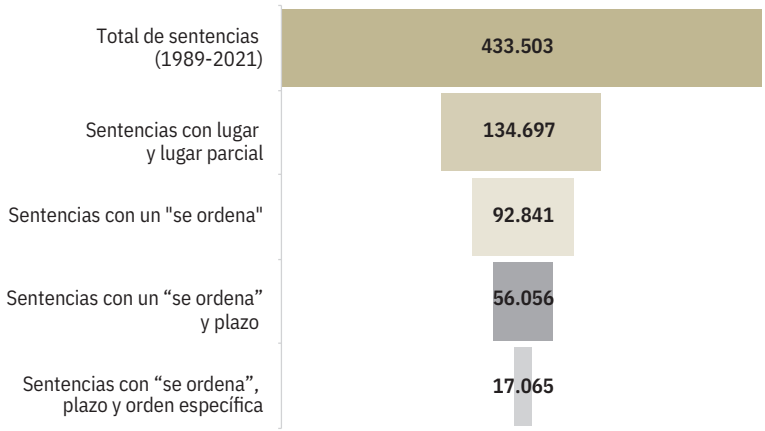
Por su parte, los "se ordena" específicos son fallos en los que el tribunal indica concretamente quién y qué debe hacerse para modificar las causas (generalmente estructurales) que llevaron a la resolución del ente constitucional. En estos casos, la Sala asume un rol como colegislador y coadministrador de la institucionalidad pública, lo que se conoce en la literatura como "activismo judicial" (PEN, 2015).

Entre las sentencias de este tipo sobresale la 01923-2004 en materia ambiental, resultado de un recurso de amparo contra el otorgamiento de la viabilidad ambiental a un proyecto urbanístico en San Juan del Sur de Poás de Alajuela, por considerarse que afecta el acuífero de esta localidad. La sentencia incluye una veintena de disposiciones distribuidas entre las cinco partes recurridas, según se señala a continuación:

> *Se le ordena a los jerarcas titulares o interinos de los órganos y entes que a continuación se detallan lo siguiente: 1) Ministerio de Ambiente y Energía, lo siguiente: a) Deberá, en el plazo de 18 meses, delimitar, clara y precisamente, en las respectivas hojas cartográficas los perímetros de protección de las áreas de recarga-descarga de los mantos acuíferos existentes en el Cantón de Poás, previa consulta al ICAA y al SENARA; b) incoar de inmediato los procesos reivindicatorios de dominio público de los perímetros de protección de las áreas de recarga y descarga –captación– de los mantos acuíferos de existentes en el Cantón de Poás y, en caso de ser procedente, los procedimientos y diligencias de ex-*

Diagrama 4.1

Resultados de la aplicación de los filtros para identificar automatizadamente las "sentencias estructurales"



Fuente: Elaboración propia.

propiación a efecto de incorporarlas al patrimonio forestal del Estado; c) planificar, implementar y ejecutar, en coordinación con la Municipalidad y los sujetos de derecho privado, programas de reforestación en los perímetros de protección de las áreas de recarga y descarga de los mantos acuíferos del Cantón de Poás; d) prohibir la corta y eliminación de árboles en los perímetros de protección de las áreas de recarga y descarga de los mantos acuíferos del Cantón de Poás; e) diseñar y elaborar, a través del Departamento de Aguas y el Órgano Asesor de Aguas, un plan estratégico para la gestión ambiental sostenida, eficiente y eficaz de las aguas subterráneas en el Cantón de Poás; f) elaborar y promulgar, en el plazo de un año, con la asesoría del SENARA y del ICAA reglamentos sobre el inventario, manejo y categorización de los mantos acuíferos –según criterios de vulnerabilidad de sus áreas de recarga, calidad y valor estratégico, tipo de agua subterránea–, manantiales –según caudal y calidad– y de los pozos –según su producción– existentes en el Cantón de Poás. 2) Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), lo siguiente: a) definir en el plazo de 18 meses las áreas cercanas a los manantiales y nacientes existentes en el Cantón de Poás donde se prohíbe todo tipo de instalación, edificación o actividad humana y coordinar acciones con el INVU para que este último ente establezca definitivamente los alineamientos; b) incoar los procesos reivindicatorios de los terrenos ubicados en el Cantón de Poás, que se consideren indispensables para construir o para situar cualquiera parte o partes de los sistemas de abastecimiento de aguas potables y, en caso de ser procedente, los procedimientos y diligencias de expropiación de los necesarios para la conservación y protección de los recursos de agua, así como para las construcciones que se hagan necesarias en la captación; c) seleccionar, localizar y, por consiguiente, inventariar y categorizar, dentro del mismo plazo, las aguas destinadas al servicio de cañería en el Cantón de Poás; d) construir, en asocio con la Municipalidad, una planta de tratamiento de aguas residuales y negras en el Cantón de Poás. 3) Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), lo siguiente: a) Debe proceder a confeccionar y levantar, en el plazo de 18 meses, la cartografía de vulnerabilidad de los mantos acuíferos ubicados en el Cantón de Poás; b) debe coordinar acciones con el MINAE, el ICAA y el INVU para suministrarles asesoría, los estudios y los mapas hidrogeológicos y de vulnerabilidad de los mantos acuíferos existentes en el Cantón de Poás para trazar, fijar y alinear definitivamente los perímetros de protección de las áreas de recarga y descarga; c) debe la Junta Directiva dictar los acuerdos necesarios para recuperar, expropiar o comprar los terrenos en que se asienten o subyazcan recursos hídricos en el Cantón de Poás. 4) Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), lo siguiente: a) Trazar de forma precisa, en el plazo de 18 meses, con fundamento en la información suministrada por el MINAE, el SENARA y el ICCA los alineamientos de los perímetros de protección de las áreas que bordeen los manantiales y nacientes permanentes, los mantos acuíferos y las áreas de recarga de éstos existentes en el Cantón de Poás; b) elaborar y promulgar, en el mismo plazo, en tanto la Municipalidad de Poás no emita los propios, un reglamento sobre las restricciones en el uso del suelo en las zonas de protección de las áreas de recarga y descarga de los mantos acuíferos, manantiales, nacientes y pozos existente en el Cantón de Poás. 5) Municipalidad de Poás, lo siguiente: a) Elaborar y aprobar, en el plazo de 24 meses, como parte de un eventual o futuro plan regulador, un reglamento de zonificación de las áreas protegidas o reservadas que incluya las localizaciones cartográficas, mapas hidrogeológicos y alineamientos de protección y vulnerabilidad de los manantiales, nacientes, mantos acuíferos y áreas de recarga de éstos existentes en el Cantón de Poás, que hayan efectuado el MINAE, el ICAA, el SENARA y el INVU; b) incluir en el reglamento de zonificación de áreas protegidas o reservadas restricciones o limitaciones para actividades humanas, sea urbanísticas, agropecuarias, comerciales o industriales para evitar la eventual impermeabilización de los suelos y la contaminación de los mantos acuíferos y, por consiguiente, de los manantiales, nacientes y pozos del Cantón de Poás; c) abstenerse de otorgar permisos de construcción de urbanizaciones, fraccionamientos, segregaciones, condominios o cualquier otro asentamiento urbano, industrias, actividades agrícolas intensivas y comercios ubicados en tales áreas protegidas o de reserva; d) otorgar permisos de construcción de industrias, urbanizaciones, fraccionamientos, segregaciones, condominios o cualquier otro asentamiento urbano, en caso de no estar en las áreas de reserva o protegidas, que cuenten con plantas de tratamiento y, en el caso de las casas de habitación y otros locales, cuando sus aguas residuales y negras sean descargadas al alcantarillado público; e) construir, en asociación con el ICAA, en el plazo de 24 meses las plantas necesarias de tratamiento de las aguas residuales y negras provenientes del alcantarillado público

para no ser vertidas en las cuencas hidrográficas del Cantón; f) suspender el otorgamiento de permisos para la construcción de industrias, urbanizaciones, fraccionamientos, segregaciones, condominios o cualquier otro asentamiento urbano hasta tanto no sea promulgado el reglamento de zonificación de las áreas de reserva y protección de los manantiales, nacientes, mantos acuíferos y áreas de recarga de éstos; g) diseñar e implementar programas, en coordinación con la iniciativa privada, para reforestar las áreas de recarga y descarga de los mantos acuíferos de Poás con fundamento en los perímetros, alineamientos y zonificaciones que se han indicado anteriormente.

Por otro lado, el examen efectuado permitió extraer un conjunto de frases clave (cuadro 4.2) de los fallos con órdenes generales, a partir de las cuales se construyó una lista de términos que se utilizó para excluir del grupo de análisis las sentencias con disposiciones de este tipo. En otras palabras, se emplearon para identificar y aislar del resto aquellas resoluciones que contenían mandatos específicos. Aunque con este paso la cantidad de fallos se redujo un 80,6%, pasando de 56.056 a 17.065, no fue posible aislar solamente las denominadas "sentencias estructurales", pues este grupo seguía conteniendo sentencias de diversa naturaleza. En efecto, una segunda revisión manual a partir de una muestra de 254 fallos evidenció que hubo filtraciones, lo que significa que se encontraron "falsos positivos", es decir, sentencias con "se ordena" específicos que en realidad correspondían a "se ordena" generales.

Pese al resultado negativo, este ejercicio arrojó varios hallazgos relevantes. En primer lugar, se observa una evolución en la clase de eventos y temáticas que dieron origen a las sentencias. Así, en las primeras dos décadas de funcionamiento de la Sala las resoluciones se orientaron principalmente a atender situaciones vinculadas con la función administrativa, por ejemplo, el acceso a información pública, la atención o respuesta a requerimientos, la resolución de reclamos administrativos, procesos de restitución, pago de salarios y trámites de pensión. Se trata de fallos ligados a los derechos de pronta resolución y acceso a la información (ambos reconocidos en la Constitución Política de Costa Rica). En los últimos once años, los casos atendidos se asocian fundamentalmente con los efectos de la gestión pública, entre los que sobresalen las listas de espera en la prestación de servicios de salud, el hacinamiento carcelario y los problemas de contaminación e impactos sobre los recursos naturales. Son sentencias que se enmarcan en los derechos a la salud, a la vida y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (también contemplados en la Constitución Política y en instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país).

Un segundo hallazgo es que, en el largo plazo, se registra un aumento en la extensión de las sentencias. Mientras en los primeros diez años los fallos tenían una extensión promedio de 5.011 palabras, entre 1999 y 2008 fue de 8.706 palabras, y en el período 2011-2021 alcanzó una media de 11.226 palabras. La extensión de las resoluciones emitidas en los últimos diez años se duplicó, pues, con respecto al primer lapso.

Cuadro 4.2

Ejemplos de frases clave para la exclusión de sentencias con "Se ordena" generales

Subperíodo	Sentencias revisadas	Frases clave
1989-1999	240	Se ordena a X actuar respetando la garantía constitucional establecida en el artículo, **dando pronta respuesta a lo solicitado**
		Se ordena a X **contestar,** dentro del plazo de ocho días contado a partir de la notificación de esta resolución, **la gestión del recurrente**
		Se ordena a X **retrotraer el procedimiento administrativo** originado en los reclamos de los accionantes
		Se ordena a X **resolver los recursos** de apelación y de nulidad interpuestos
		Se ordena a los recurridos **brindar la información** solicitada
		Se ordena a X **dar el trámite** que corresponde al recurso
		Se ordena a X **resolver y notificar** la solicitud de pensión del recurrente
		Se ordena a X **contestar por escrito** la nota de la amparada
		Se ordena a X **fotocopiar y entregar** al recurrente todo el expediente administrativo
		Se ordena a **X dar la respuesta** que sea procedente

Cuadro 4.2 (continuación)

Ejemplos de frases clave para la exclusión de sentencias con "Se ordena" generales

Subperíodo	Sentencias revisadas	Frases clave
2000-2009	764	Se le ordena a X que, en el término improrrogable de seis meses contado a partir de la notificación de esta resolución, **gire las órdenes y tome las medidas** que estén dentro del marco de su competencia para que se proceda a instar la inscripción de los inmuebles otorgados a nombre de las recurrentes, y al final del plazo deberá rendir un informe ante esta Sala
		Se le ordena a X que, en el término de TRES DIAS, contado a partir de la notificación de esta sentencia, **reinstale al recurrente en su puesto y lo mantenga allí** mientras concluye el proceso administrativo que podrá seguirse en su contra
		Se ordena a X **girar las órdenes sanitarias** a los propietarios de las viviendas de la Urbanización Biarquira
		Se ordena a X **resolver la solicitud de pago** de diferencias de pensión por medio de factura de gobierno
		Se le ordena a X que, en el término improrrogable de dos meses contado a partir de la notificación de esta resolución, **resuelvan lo que corresponda en cuanto al refrendo** del título de la recurrente
		Se ordena a X que, en un plazo no mayor a cuatro meses contado a partir de la notificación de esta sentencia, **se ejecuten las obras** que técnicamente sean necesarias y viables, para minimizar el riesgo que actualmente corren los amparados como consecuencia de la saturación de los terrenos sobre los cuales levantaron sus viviendas
		Se ordena a X, dentro del plazo de un mes, contado a partir de la comunicación de esta sentencia, **definir el derecho de vía** en el lugar de la ruta nacional #221
		Se ordena a X, que proceda a **adoptar y ejecutar las medidas necesarias para reparar** el problema que provoca la salida de paso de la alcantarilla ubicada en la intersección antes del Hogar de Ancianos ubicado en el Recreo de Turrialba
		Se ordena a X, que en lo atinente a su competencia, **emita las instrucciones requeridas** para que lo adeudado a la amparada por concepto de complemento salarial le sea cancelado
		Se ordena a X, que **tomen las medidas y giren las instrucciones** que sean precisas para que la recurrente le sea cancelado el subsidio por incapacidad que en su oportunidad le fue denegado
2010-2021	605	Se ordena a X que en el improrrogable plazo de DOS MESES, contado a partir de la notificación de esta sentencia, realizar de forma coordinada las acciones necesarias para **solucionar el problema de contaminación** denunciado por las recurrentes
		Se ordena a X que se le **realice a la recurrente la intervención quirúrgica** que requiere
		Se ordena a X girar las instrucciones pertinentes que estén dentro del ámbito de sus atribuciones y competencias a efectos de que, dentro del término improrrogable de UN MES, contado a partir de la notificación de esta resolución, se emita y notifique formal acto administrativo en que se **resuelva la solicitud de pago de prestaciones legale**s
		Se ordena a X, que ordene en forma inmediata la **realización de la investigación** respectiva a efecto de establecer si la concesionaria y desarrolladora del proyecto de explotación de ese tajo está cumpliendo los compromisos ambientales que le corresponden
		Se ordena a X, que **adopte de forma inmediata las medidas pertinentes** para que, en el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente resolución, se solucione el problema de indebida canalización y estancamiento de aguas pluviales y servidas
		Se ordena a X, que de inmediato **interpongan las acciones que se encuentren dentro de sus ámbitos de competencias**, para que la atención del amparado en los Servicios de Cirugía General y Otorrinolaringología del Hospital San Rafael sea brindada en las fechas y en los términos reprogramados con motivo de este amparo
		Se ordena a X, que dispongan lo pertinente dentro del ámbito de sus competencias, para que, dentro del plazo de UN MES, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, se **resuelva en definitiva la solicitud** de pensión por el régimen no contributivo
		Se ordena a X, que procedan a girar las órdenes que estén dentro del ámbito de sus competencias para que dentro del plazo máximo de SEIS MESES, contado a partir de la notificación de esta sentencia, **adopte inmediatamente las medidas pertinentes** para eliminar el hacinamiento crítico en el Centro de Atención Institucional La Reforma
		Se ordena a X, que dentro del término de tres meses, que se contará a partir de la notificación de esta sentencia, **elaboren y ejecuten un plan de reparación** de la calle de acceso al barrio de la comunidad de los amparados
		Se ordena a X, que en el improrrogable plazo de DOS MESES, contado a partir de la notificación de esta sentencia, realizar de forma coordinada las acciones necesarias para **solucionar el problema de contaminación** denunciado por las recurrentes

En opinión de las personas expertas, este cambio podría deberse a una mayor complejidad de los casos admitidos por la Sala Constitucional, lo que implica un desarrollo más amplio de las justificaciones jurisprudenciales que usa el tribunal para fundamentar sus resoluciones y, en algunos casos, la inclusión de notas separadas para explicar otras razones individuales de la persona magistrada que desea agregar al voto de mayoría (E: Rodríguez).

Por último, se registra un cambio en el lenguaje empleado al redactar el "se ordena", pues se pasa de frases acotadas y verbos indicativos a frases desarrolladas y verbos imperativos. Es decir, la Sala Constitucional pasa de indicar a la parte recurrida la necesidad de tomar acciones en el marco de sus competencias para responder o atender la gestión de la persona recurrente (disposición de orden general), a ordenarle a la parte recurrida algo que podría no solo resolver la problemática que originó la sentencia, sino también influir en la conducta de las personas o instituciones litigadas.

En síntesis, los elementos reseñados permiten establecer dos conclusiones de orden general:

- Se evidencia que tanto el concepto de "sentencias estructurales" desarrollado para este capítulo como los criterios definidos para su operacionalización son insuficientes para separar los fallos estructurales del universo de sentencias emitidos por la Sala Constitucional en el período 1989-2021. Parece necesario, entonces, volver a trabajar en la definición de este concepto, incorporando los resultados de la investigación empírica.

- Pese a su utilidad para la homogenización y sistematización de datos masivos, la inteligencia artificial y las herramientas de análisis automatizado de texto no resultaron totalmente funcionales cuando se procedió a clasificar las resoluciones constitucionales según el tipo de órdenes que se dictaminaron. Por consiguiente, es necesario "afinar" los algoritmos del modelo desarrollado para este estudio, así como complementar el uso de estas técnicas con otras que permitan ampliar el alcance que este tipo de ejercicios puede tener para la investigación académica.

"Sentencias referentes": una aproximación al análisis de la jurisprudencia constitucional

Los filtros aplicados para el automatizado de texto de las sentencias de la Sala Constitucional dieron como resultado un conjunto de 17.065 fallos que contienen órdenes específicas que se diferencian del resto del universo (3,9% del total). Sin embargo, únicamente se logró extraer información sobre la cantidad de citas para un conjunto de 10.849 sentencias (2,5% del total). En esta sección se estudian las principales características de estas resoluciones, así como su alcance en el tiempo en términos de la jurisprudencia constitucional, a partir de su grado de influencia en otras resoluciones. Esta estrategia permitió identificar un subconjunto de sentencias altamente influyentes sobre la jurisprudencia posterior de la Sala, lo que en el capítulo se denomina "sentencias referentes".

El procedimiento utilizado fue el siguiente: primero se buscaron los distintos patrones de texto en los que se mencionan sentencias previas de la Sala. Posteriormente, se extrajeron las referencias y se construyó una lista con todas las sentencias citadas. Con este inventario se realizó un conteo del número de veces que se citó una sentencia, se determinaron las sentencias en las que se mencionaron y se calculó una frecuencia para conocer su distribución.

Antes de presentar los hallazgos del ejercicio, es importante destacar dos aspectos. En primer lugar, en esta investigación la cantidad de citas se utiliza como un *proxy* de influencia. Aunque se trata de una aproximación imperfecta, expresa un supuesto razonable: una resolución muy citada tiene más posibilidades de influir en otras que un fallo que nunca es referenciado. En segundo lugar, como la influencia se mide a lo largo del tiempo, se excluyeron del análisis los fallos recientes, puesto que no han tenido la oportunidad de "desplegar" su influjo sobre otros. De conformidad con este criterio, se excluyeron las sentencias emitidas por la Sala Constitucional entre 2019 y 2021.

Menos del 12% de las sentencias de la Sala Constitucional se citan en otros fallos

Las motivaciones que dan origen a las sentencias de las Cortes o Salas Constitucionales son múltiples; sin embargo, muchas de estas se circunscriben a una misma problemática. Es común que los tribunales nacionales y regionales, al resolver casos similares que se presentan de manera reiterada y sistemática, hagan referencia a resoluciones previas en la misma línea con el objetivo de mantener un criterio lo más consistente posible al interpretar y aplicar la ley. Con base en ello se crea lo que en derecho se conoce como jurisprudencia. Es decir, un conjunto de sentencias que se usan en el momento de interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento jurídico en un mismo asunto (Orozco, 2017).

La clasificación de 348.452 sentencias para las cuales fue posible extraer información sobre la cantidad de veces que fue citada, emitidas entre 1989 y 2018

(80,4% del total), evidencia que solo un 11,7% se citan en otras resoluciones, lo que equivale a un subtotal de 40.763 fallos. No se dispone de información para valorar si esta dinámica es similar a la que se da en otros países. No obstante, es posible concluir que se trata de un número reducido: 1 de cada 10.

Al desagregar esas sentencias en tres categorías: sin orden y rechazadas, con órdenes generales y con órdenes específicas, los resultados muestran variaciones (gráfico 4.6). En el primer grupo, el porcentaje de sentencias citadas baja 0,6 puntos porcentuales con respecto al universo; es decir, no hay diferencia estadística significativa. En el segundo grupo de fallos con órdenes generales, las sentencias citadas por otras resoluciones aumentan a 14,6%. En cuanto a las sentencias con órdenes específicas, la proporción que cumple con esta característica es de un 21,1% (9,4 puntos porcentuales por encima del valor reportado para todo el universo). La principal constatación es que, aunque todavía en una proporción minoritaria, las sentencias más influyentes tienden a tener una mayor probabilidad de contener órdenes específicas.

En aras de ampliar y profundizar el ejercicio anterior, se clasificaron y agruparon las sentencias con órdenes específicas (10.849) en tres grupos, según su grado de citación. Se seleccionaron estas sentencias por tratarse de fallos en los que, por el tipo de disposiciones, la Sala asume un rol como coadministrador de la institucionalidad pública. Es decir, son casos en los que el tribunal constitucional mostró un mayor activismo judicial. Los grupos fueron los siguientes:

- las sentencias que no se citan, las cuales no ejercen influencia sobre la jurisprudencia posterior;
- las sentencias que se citan entre 1 y 9 veces y que, se asume, en general han tenido poca influencia sobre el resto; y
- las sentencias que se citan 10 o más veces, que se consideran altamente influyentes o sentencias referentes.

El primer grupo, conformado por sentencias que no se citan, representa el 79% del total. Dichas sentencias se caracterizan por estar vinculadas –mayoritariamente– a cuatro grandes temas: petición, pronta resolución, salud y trabajo, con un plazo promedio de resolución de 222 días calendario y una extensión media de 11.133 palabras. El 7,4% registran votos salvados y únicamente en el 2,5% se ordenó dar seguimiento a las disposiciones del tribunal constitucional.

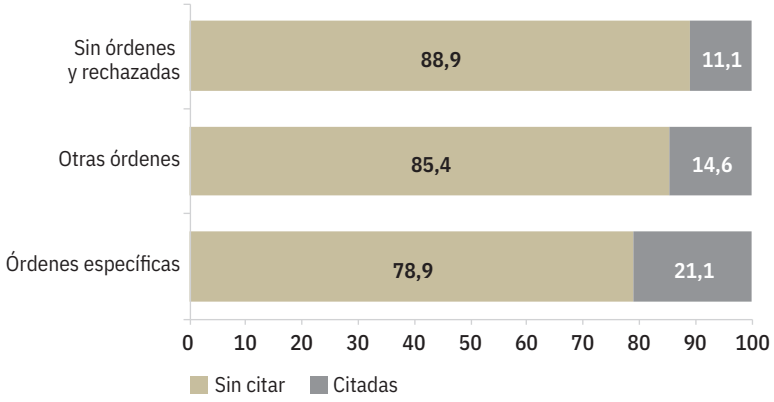
El segundo grupo lo componen las sentencias poco influyentes, que se citan entre 1 y 9 veces. En conjunto representan el 20% del total. En este caso, los tres principales temas que motivaron los fallos son idénticos al primer grupo (pronta resolución, petición, trabajo), se agrega un nuevo tema (ambiente) y pierde importancia el tema de salud. Son sentencias más largas, con una extensión promedio de 15.448 palabras (casi un 40% mayor al reportado para el primer conjunto), con menos de un 10% de votos salvados. En estos casos, la Sala tardó en promedio 164 días calendario para emitir los fallos y solamente en el 1,2% se estableció hacer seguimiento a las órdenes dadas a las partes recurridas. En general, aunque los resultados son similares a los del primer grupo, son sentencias más extensas pero que se resuelven más rápidamente.

Por último, está el conjunto de sentencias más citadas: 10 o más veces, que representan un 1% del total analizadas. Son sentencias ligadas fundamentalmente a cinco áreas temáticas, similares a las del segundo grupo, en orden de importancia: ambiente, trabajo, petición, pronta resolución y servicios públicos. Un aspecto que llama la atención es que en este grupo el plazo promedio de resolución alcanza los 266 días calendario, el más largo de todos, y la extensión media de los fallos supera las 28.000 palabras. Además, la proporción de votos salvados fue de un 6,3%. Aunque se trata de resoluciones con un mayor alcance, según su grado de citación, únicamente para el 2,1% se hace alusión a disposiciones sobre su seguimiento (gráfico 4.7).

La principal conclusión del análisis automatizado de texto es que, en efecto, los criterios aplicados

Gráfico 4.6

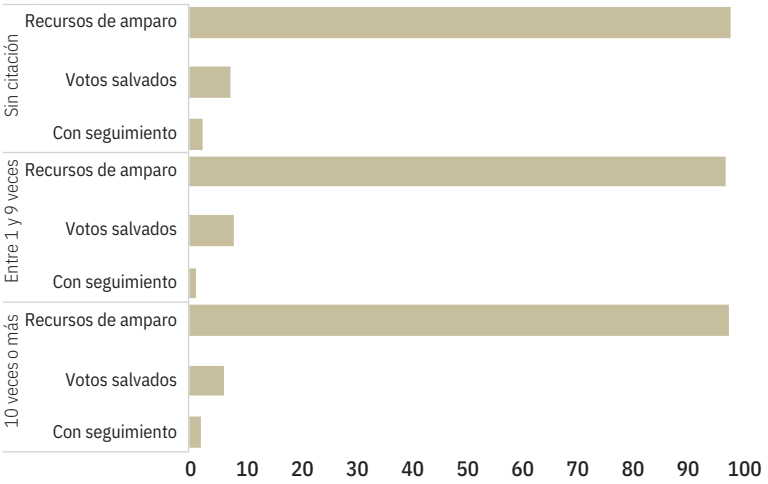
Porcentaje de sentencias de la Sala Constitucional, por categoría, según nivel de citación. 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.7

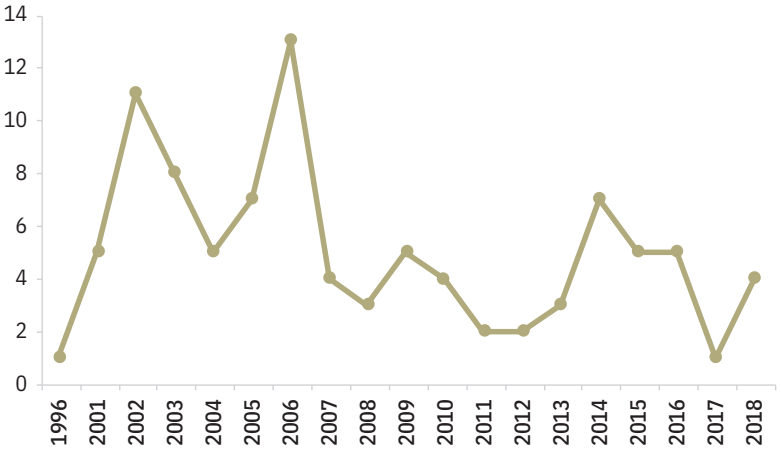
Principales características de las sentencias con órdenes específicas, según su grado de citación. 1989-2018
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.8

Distribución de las "sentencias referentes"[a/] de la Sala Constitucional, por año. 1996-2018
(n= 95)



a/ Las "sentencias referentes" son aquellas que han sido citadas 10 o más veces en otros fallos de la Sala Constitucional.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

logran identificar a un grupo reducido de sentencias (95 en total), que comparten características específicas y distintivas.

"Sentencias referentes" de la Sala Constitucional: un breve perfil

Todas las sentencias emitidas por la Sala Constitucional son relevantes en el sentido de que se orientan a "garantizar la dignidad, las libertades y los derechos fundamentales de las personas consagrados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos" (Sala Constitucional, 2022a). Sin embargo, como se ha visto, no todas tienen el mismo alcance desde el punto de vista de sus efectos jurídicos. Así las cosas, esta sección se concentra en estudiar las "sentencias referentes" (las que se citan 10 o más veces en otros fallos de la Sala), con el objetivo de conocer sus principales características, enfoque y énfasis.

El análisis efectuado para este capítulo identificó 95 "sentencias referentes" para el período 1989-2018. De estas, el 48,4% se emitieron en cinco años, siendo 2006, 2002, 2003, 2005 y 2014 los años que reportan, en términos absolutos, la mayor cantidad de fallos citados: 13, 11, 8, 7 y 7, respectivamente (gráfico 4.8). Si se estudia su distribución en el tiempo, se observa que este tipo de resoluciones aparecen en 1996 y son más frecuentes a partir de la primera década del 2000, con variaciones a lo largo del lapso examinado.

Al distribuir las "sentencias referentes" según la cantidad de veces que fueron citadas, se observa que 7 de cada 10 se nombraron entre 10 y 49 veces y solo 6 se referenciaron más de 200 veces (gráfico 4.9). Entre las resoluciones más mencionadas sobresalen las sentencias sen-1-0007-92711 de 2013, sen-1-0007-355878 de 2006 y sen-1-0007-473953 de 2013. La primera y la segunda corresponden a fallos vinculados a la materia ambiental, específicamente sobre contaminación, que se han citado 463 y 730 veces, respectivamente. La última se ha mencionado 1.973 veces en otras resoluciones sobre trabajo, concretamente en lo que concierne a procedimientos administrativos.

Aunque la lista de temas que motivaron las "sentencias referentes" alcanzó cerca de una veintena, el 57,1% se concentraron en cinco asuntos: ambiente, trabajo, petición, pronta resolución y servicios públicos (gráfico 4.10). En materia ambiental, la mayoría de los fallos se vinculan a problemas con el agua y la basura. En trabajo, sobresalen los casos relacionados con salarios, procedimientos administrativos y prestaciones, mientras que todas las resoluciones de petición se originaron en la falta de respuesta, principalmente a solicitudes de información. Por su parte, en lo que concierne a pronta resolución y servicios públicos des-

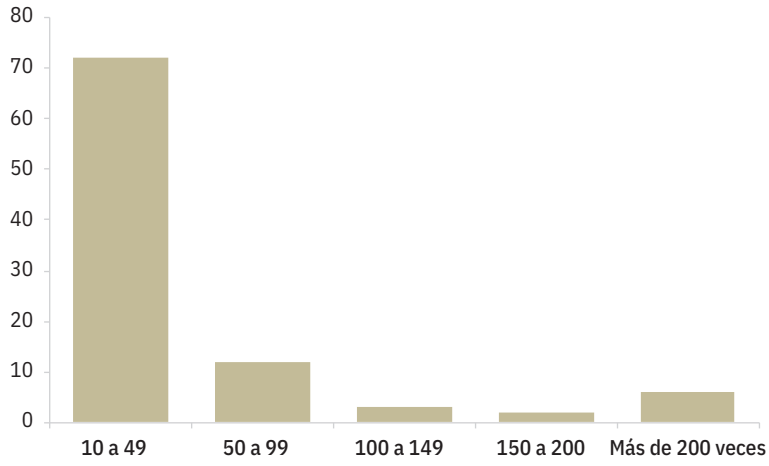
tacan los dictámenes por moras administrativas y agua potable, respectivamente.

Aunque la Sala Constitucional tarda un promedio de 266 días calendario en emitir las "sentencias referentes", como fue ya señalado, en los últimos años esta duración se redujo notablemente, pasando de 523 días calendario en 2002 (punto máximo de la serie para la que se tiene información), a 25 en 2018 (gráfico 4.11). Este valor está por encima del que se reportó para las sentencias sin citación (222 días calendario), y si bien es un reto de investigación identificar las razones que influyeron sobre este comportamiento y los factores que explican que la media de resolución de las "sentencias referentes" sea mayor que las del conjunto que no se citan, el mayor tamaño de los fallos (medido por número de caracteres) quizá sea indicativo de una mayor complejidad de los asuntos.

La clasificación de las "sentencias referentes" por la duración en que se emite el fallo permite distinguir tres grupos. El primero está conformado por las cinco materias que registran el plazo promedio de resolución más alto (507 días calendario), a saber: colegios profe-

Gráfico 4.9

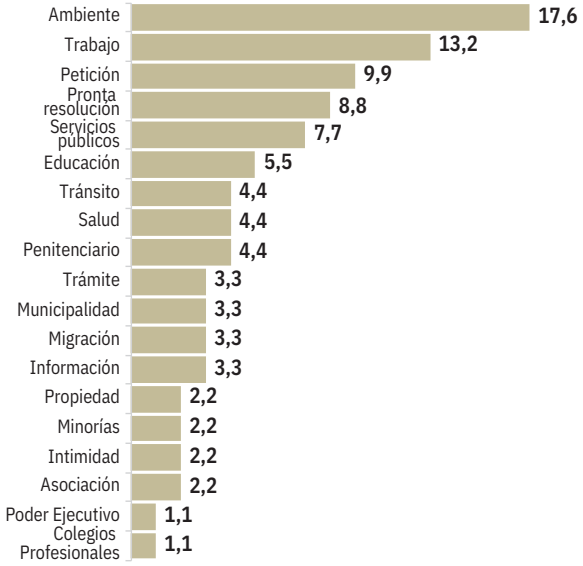
Distribución de las "sentencias referentes", por rango de citación. 1989-2018
(n= 95)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.10

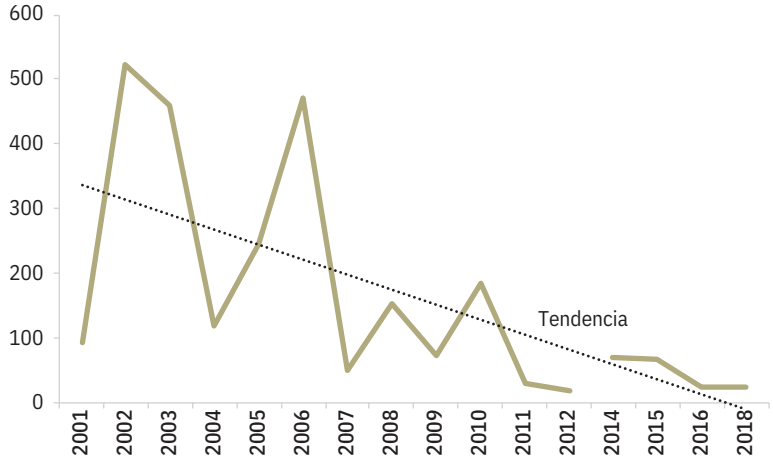
Distribución porcentual de las "sentencias referentes", por tema. 1989-2018
(n= 91)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.11

Plazo promedio[a/] de resolución de las "sentencias referentes". 2001-2018[b/]
(días calendario)



a/ Contempla el tiempo que transcurre desde que ingresa el recurso a la Sala Constitucional hasta que esta emite la sentencia.
b/ No fue posible extraer información para el año 2013.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

sionales, intimidad, penitenciario, minorías y ambiente. Luego hay un grupo de nueve temas en los que la duración media de resolución es de 183 días calendario. Se trata, en orden de importancia, de educación, tránsito, trámite, trabajo, información, pronta resolución, petición, propiedad y servicios públicos. Por último, los asuntos relativos a asociación, municipalidad, Poder Ejecutivo, migración y salud son los que reportan el menor tiempo promedio para la emisión de un fallo: 27 días calendario.

Un 80% del total de "sentencias referentes" fueron declaradas con lugar. Sin embargo, esta cifra varía según el tema. En los asuntos registrados como de "petición", la proporción de aceptación fue de 90% y en servicios públicos de 85,7%, mientras que, en educación, trabajo y ambiente fue de 80%, 76,9% y 56,3%, respectivamente. Los datos registrados sugieren una mayor autocontención por parte de la Sala en materias como minorías, propiedad y penitenciario, pues en ninguno de estos casos la respuesta positiva superó el 50%.

Por otra parte, al analizar los patrones de votación en las sentencias referentes, los datos muestran elevados niveles de acuerdo dentro de la Sala Constitucional: el 91% de estos fallos se resolvió de forma unánime, es decir, no hubo notas separadas ni votos salvados (gráfico 4.12). En el 5,3% se registraron notas separadas y en el 2,1%, votos salvados, lo cual significa que hubo opiniones distintas por parte de uno o varios miembros del tribunal. Cabe destacar tres procesos en los que hubo desacuerdo en torno al tema en discusión: el recurso de amparo contra la Dirección General de Servicio Civil y el Servicio Nacional de Salud Animal (Senasa) por no considerar entre las pruebas para la conformación de una terna únicamente las relacionadas con el ámbito psicométrico (sen-1-0007-640822 de 2012); el recurso de amparo contra la Superintendencia de Telecomunicaciones por el cambio en el modelo tarifario para la modalidad de internet móvil pospago (sen-1-0007-641372 de 2014) y el recurso de amparo contra la Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional por la violación del derecho a la información sobre sesiones del directorio (sen-1-0007-896767 de 2018).

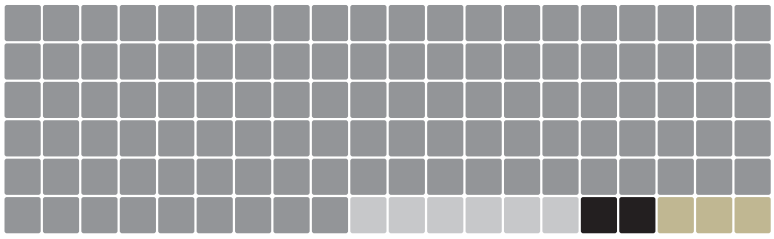
La información disponible en los textos de los fallos también permite conocer a las partes involucradas en las situaciones o conflictos que desencadenaron las "sentencias referentes". Por un lado, están los recurrentes, es decir, quienes interponen las acciones ante la Sala Constitucional mediante alguno de los siguientes procedimientos: recurso de amparo, recurso de hábeas corpus, acción de inconstitucionalidad, consulta previa, entre otros. En este caso, destaca que el 97,9% fueron personas físicas y de estas el 76,9% fueron hombres. Por otro lado, están las partes recurridas: personas o instituciones contra las que se presenta el reclamo. Entre estas figuran fundamentalmente ministerios, municipalidades y, en menor medida, instituciones autónomas como la CCSS (gráfico 4.13). Cabe mencionar que en el 55,3% de los casos se contabilizó un recurrido; en el 24,5%, dos; y en el 20,2%, tres o más.

Las partes recurridas varían según el tema que motivó la sentencia. Así, por ejemplo, en ambiente los principales demandados fueron los ministerios y las municipalidades. En el caso de trabajo destacan los ministerios. En los asuntos vinculados a petición figuran las municipalidades y las instituciones autónomas centralizadas, mientras que en lo relativo a pronta resolución los litigados son fundamentalmente los ministerios y el Poder Judicial, y en lo que concierne a servicios públicos, las instituciones autónomas y las municipalidades. A partir de lo señalado es posible concluir que las acciones que se presentan ante la Sala Constitucional son –mayoritariamente– contra instituciones públicas.

Como complemento a este análisis cuantitativo, se realizó un esfuerzo por identificar otros aspectos de fondo que caracterizan a las "sentencias referentes". Un primer elemento es que 6 de cada 10 casos tienen un carácter "individual", es decir, el recurso que se presentó versaba sobre un caso o situación particular. Por ejemplo, la restitución de una persona en su puesto de

Gráfico 4.12

Distribución porcentual de las "sentencias referentes", por tipo de voto. 1989-2018
(n= 95)



Unánime[a/] Notas separadas[b/] Voto salvado[c/] Voto salvado y nota[d/]

a/ El voto es unánime cuando todos los y las magistradas están de acuerdo con lo resuelto.
b/ Se registran notas separadas cuando uno o más miembros de la Sala Constitucional expresan opiniones distintas sobre el caso bajo estudio.
c/ Se clasifica como voto salvado cuando uno o varios magistrados votan distinto de la mayoría.
d/ Se clasifica como voto salvado y nota cuando se registran votos distintos al de la mayoría y se reportan opiniones distintas en cuanto al fundamento del fallo.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

trabajo o la programación de una cirugía. Los restantes tienen un carácter colectivo: son fallos que, si bien los presentó una persona, consideran una situación o problemática que afecta a un grupo mayor. Un caso representativo de este tipo es el cierre del botadero de Río Azul en el cantón de Desamparados, el cual tiene efectos sobre las comunidades aledañas, tanto por la posible suspensión del servicio como por la contaminación que genera. Este tipo de sentencias pareciera compartir un atributo esencial de una sentencia estructural.

Al igual que otros fallos de la Sala Constitucional, en solo una reducida proporción de las "sentencias referentes" (menos del 3%) se establece la obligación de dar seguimiento al fallo, es decir, define la manera o mecanismos mediante los cuales se va a verificar que las órdenes emitidas se cumplan de forma efectiva. Esta situación es relevante si se considera que este tema es fundamental en la labor que realizan las cortes o tribunales nacionales y regionales para garantizar el cumplimiento de la Constitución Política y las normas internacionales de derechos humanos. Esta constatación pareciera sugerir una limitación en el modo en que la Sala Constitucional se asegura de la tutela de los derechos recurridos. Entre las herramientas utilizadas para el seguimiento de las recomendaciones están las reuniones de trabajo, las audiencias, los cuestionarios, las visitas de seguimiento, las mesas de trabajo y la asistencia técnica (CIDH, 2019). La revisión de los fallos más citados permitió identificar que, en los casos en los que la Sala Constitucional considera esta variable (seguimiento), las herramientas más comunes son los informes y la solicitud a la Defensoría de los Habitantes para cotejar su implementación.

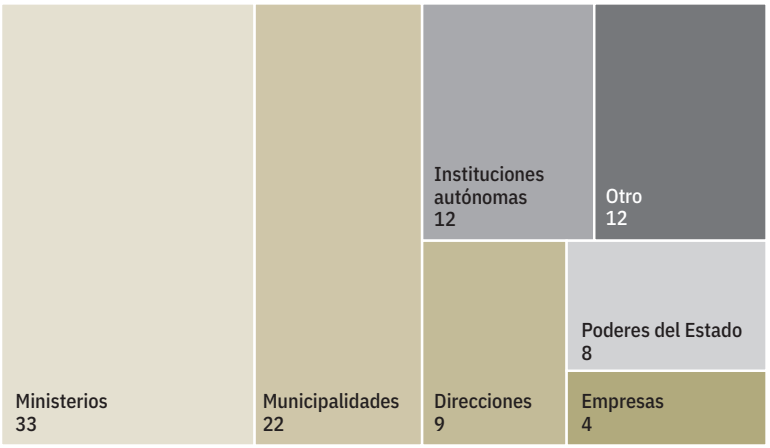
Las "sentencias referentes" fueron redactadas por 29 magistrados y magistradas, entre los que sobresalen siete personas que, en conjunto, escribieron el 41,7% de los fallos de este tipo (gráfico 4.14). Cabe destacar que, en la inmensa mayoría de los casos, seis de siete, se trata de personas que integran la Sala Constitucional como propietarios. Estos datos sugieren una línea de investigación futura: ¿cuáles han sido las personas magistradas más influyentes en la jurisprudencia de la Sala?

Analítica de texto ofrece pistas sugerentes para avanzar en el estudio jurisprudencial

En esta edición se realizó un análisis de los contenidos de las "sentencias referentes" mediante técnicas conocidas como "analítica de texto", que procuran, con base en la lectura automatizada de textos, encontrar patrones en el contenido discursivo de las resoluciones. Este tipo de análisis es importante como un paso

Gráfico 4.13

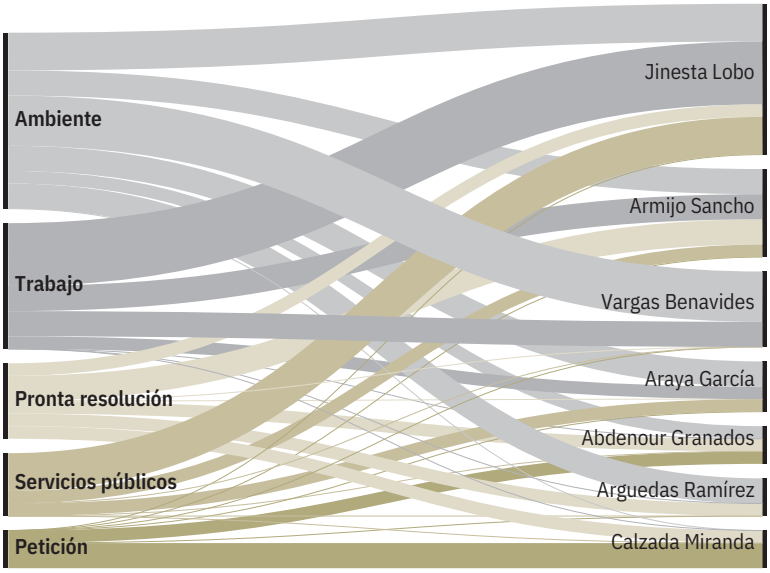
Distribución porcentual de las "sentencias referentes", por tipo de actor recurrido. 1989-2018
(n= 91)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.14

Temas principales de las "sentencias referentes", según magistrado que redacta. 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

previo para el estudio cualitativo de estas sentencias, pues permiten identificar los elementos jurídicos que emplean con mayor frecuencia las personas magistradas de la Sala Constitucional al formular sus justificaciones jurisprudenciales.

En esta ocasión, la investigación priorizó los elementos relacionados con la Constitución Política, los derechos fundamentales y los instrumentos de carácter normativo desarrollados a nivel internacional, es decir, el marco general para la tutela de los derechos de las personas, a fin de responder la siguiente pregunta: ¿cuáles son los elementos más citados? La respuesta a esta interrogante permitirá identificar puntos nodales de la judicialización de los derechos y de los argumentos de la Sala para tutelarlos.

Para ello se realizaron varios ejercicios. El primero, de carácter más general, consistió en un análisis de frecuencias enfocado en determinar las palabras que más se utilizan al redactar las “sentencias referentes” y, de ese modo, contar con insumos para entender los énfasis de los textos, vistos en su conjunto, mediante la creación de “nubes de palabras”.

En general, sobresalen –en orden de importancia–, términos como “público”, “derecho”, “agua”, “artículo”, “servicio”, “salud”, “persona”, “ley”, “constitucional” e “información” (gráfico 4.15). La gran frecuencia con la que aparecen estos vocablos permite entender que las unidades básicas de sentido en los discursos narrativos de las sentencias se asocian fundamentalmente con lo siguiente:

- los ámbitos de acción del conflicto judicializado (“constitucional”, “público”),
- las materias más frecuentes sobre las que tratan las sentencias (“agua”, “servicio”, “salud” e “información”);
- y expresiones propias de la gramática legal inherente a la respuesta de una instancia judicial a un recurso o acción presentada por un recurrente (“derecho”, “artículo” y “ley”).

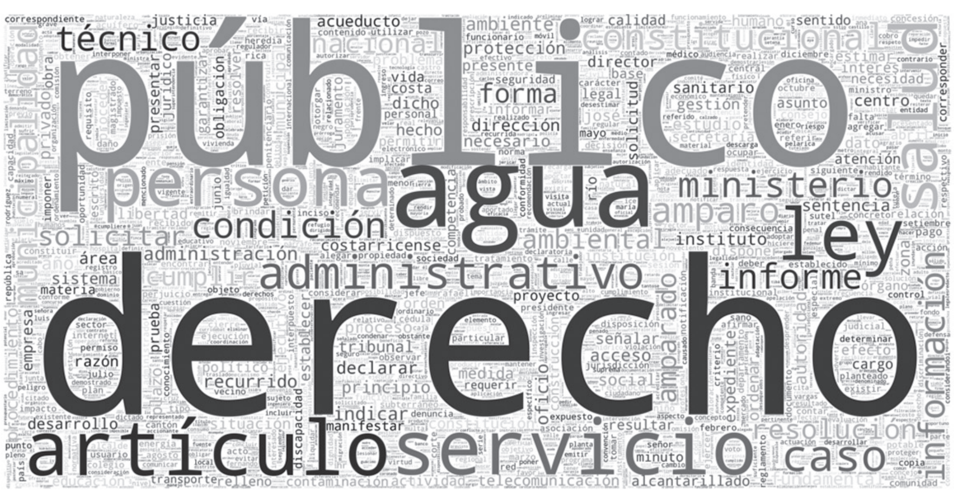
La información disponible permite replicar el análisis anterior para los principales temas que motivaron las “sentencias referentes”: ambiente, trabajo, petición, pronta resolución, servicios públicos y educación. Esta desagregación proporciona pistas adicionales sobre los contenidos principales de estas resoluciones.

En el tema ambiental destacan palabras como “agua”, “ambiental” y “salud”. En el tema de trabajo, términos como “derecho”, “administrativo” y “público”. En los temas de petición y pronta resolución, muy ligados entre sí, sobresalen los términos “información”, “público y “derecho” y “administrativo”. En el caso de las sentencias sobre servicios públicos, los términos más frecuentes son “servicio”, “derecho” y “público”. Por último, en los fallos sobre educación los vocablos que más se emplean son “niño”, “educación” y “derecho” (gráfico 4.16).

El segundo ejercicio desarrollado fue el reconocimiento de conjuntos de palabras que aparecen relativamente cerca en un mismo párrafo. Este es un paso

Gráfico 4.15

Nube de palabras[a/] de las “sentencias referentes”. 1989-2018



a/Las palabras de mayor tamaño denotan alta frecuencia, y las de menor tamaño, lo contrario.

Fuente: Obando, 2022 con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.16

Nube de palabras[a/] de las "sentencias referentes" por tema. 1989-2018

a/Las palabras de mayor tamaño denotan alta frecuencia, y las de menor tamaño, lo contrario.
Fuente: Obando, 2022 con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

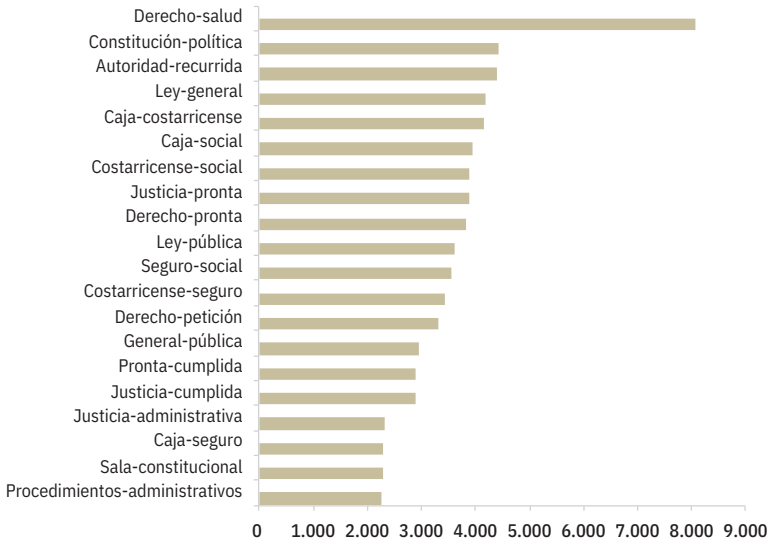
importante pues permite superar el análisis de palabras como unidades aisladas y, en su lugar, reconstruir expresiones más complejas que ayudan a entender el contenido semántico de los textos. Para capturar estos conjuntos se utilizó la técnica *skipgrams* (para más detalles véase el apartado metodológico de este capítulo).

Como se observa en el gráfico 4.17, las combinaciones de términos que más se mencionan en las sentencias referentes son los pares "derecho-salud" (8.067), "Constitución-política" (4.432), "autoridad-recurrida" (4.395), "ley-general" (4.190) y "caja-costarricense" (4.170). El ejercicio permite constatar que, desde el punto de vista de la tutela que la Sala realiza, la salud se conceptualiza como un derecho; las frecuentes menciones de la Constitución Política y las leyes aluden a las fuentes de derecho más importantes y, finalmente, las múltiples veces que se cita a la CCSS en las "sentencias referentes" corrobora que dicha institución suele figurar entre los entes más recurridos. Cabe subrayar, por otro lado, que la gran frecuencia del par "derecho-salud" sugiere también la concentración temática en este tipo de resoluciones.

Un tercer ejercicio se orientó a determinar los elementos jurídicos más mencionados en las "sentencias referentes" a partir de un conteo con análisis de texto

Gráfico 4.17

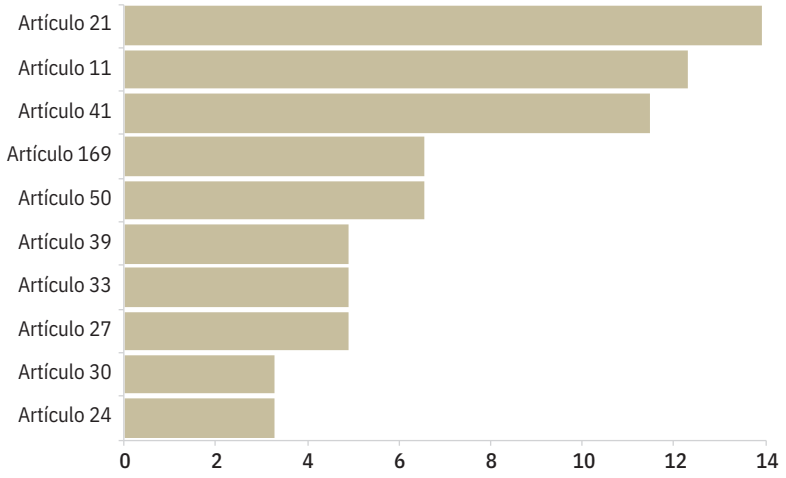
Conjuntos de palabras que más se mencionaron en las "sentencias referentes". 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.18

Artículos constitucionales que más se mencionaron en las "sentencias referentes". 1989-2018
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

automatizado. Con este fin, un primer paso fue la determinación de los artículos de la Constitución Política más citados en estas resoluciones, un indicativo sugerente sobre los elementos que la Sala Constitucional más invoca a la hora de tutelar los derechos.

De los diez artículos constitucionales más aludidos por estas sentencias, siete figuran en el título IV, "Derechos y garantías individuales". En concreto, los tres artículos más citados fueron el 21 (respeto a la vida humana), el 11 (sobre las obligaciones de los funcionarios públicos) y el 41 (justicia pronta y cumplida). Entre los tres reunieron el 37,7% de las menciones. En un segundo grupo están los artículos 169, 50, 39, 33, 27, 30 y 34, que fueron mencionados en un 34,4% de los fallos (gráfico 4.18). El porcentaje restante se diluye en otros 22 artículos, hallazgo que sugiere una relativamente baja figuración de otros derechos tutelados.

Adicionalmente, el análisis se refinó de manera que fuera posible identificar no solo artículos constitucionales que, como el caso anterior, son una ventana –en ocasiones indirecta– a la materia específica tutelada, sino los derechos específicos que la Sala Constitucional afirma estar tutelando mediante las "sentencias referentes". La revisión de los textos halló que esos derechos más frecuentemente tutelados son el derecho a la salud, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho al agua y el derecho a la vida. Estos cuatro representan el 62% del total de menciones. Es importante señalar que se trata fundamentalmente de derechos de primera y tercera generación, es decir, derechos civiles y políticos y derechos de los pueblos, respectivamente.

Si se analiza la distribución de los derechos fundamentales desagregada según las áreas temáticas que motivaron las "sentencias referentes", la mayoría de las citas se concentra, en casi todos los temas, en dos derechos (gráfico 4.19). Así, por ejemplo, en materia ambiental las menciones al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el derecho a la salud corresponden al 86,4%. En trabajo, el 52,9% de las citas conciernen al derecho a la defensa y el derecho al trabajo. Por otro lado, llama la atención que el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado sobresale tanto en los fallos relacionados con el ambiente como en los vinculados con los servicios públicos. Lo anterior evidencia que, si bien se identifican elementos ambientales en los casos sobre servicios públicos judicializados ante la Sala Constitucional, pareciera no buscarse la sostenibilidad ambiental, sino que se garantice el acceso o la calidad de un servicio que se provee a partir del uso de uno o más recursos naturales.

Los instrumentos internacionales de carácter normativo pueden ser también una fuente de tutela de los derechos de las personas, especialmente porque la Sala

Constitucional ha resuelto que, en tanto compromisos legalmente vinculantes asumidos por el Estado costarricense, son normas que forman parte del marco normativo interno del país. El examen realizado confirma esta presunción.

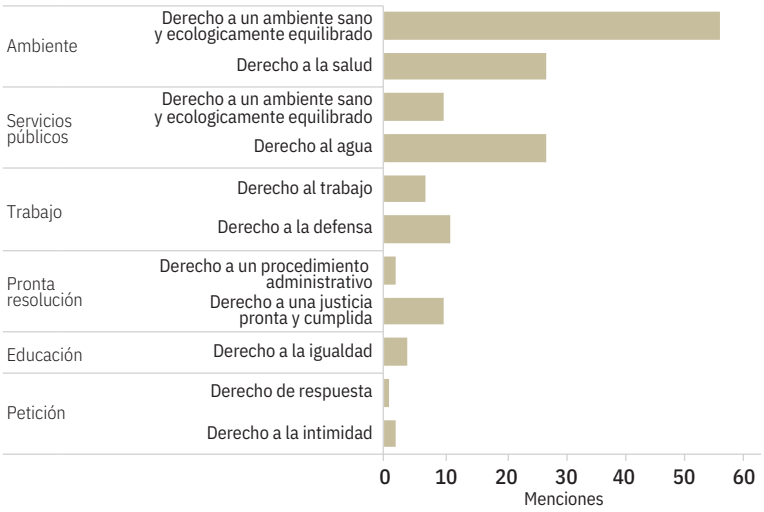
En efecto, las "sentencias referentes" aluden con frecuencia a la Convención Americana sobre derechos humanos (1969), la Convención sobre los derechos de los niños y las niñas (1969), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1976), instrumentos que suman las tres cuartas partes de las menciones (gráfico 4.20). Se trata de piezas adoptadas en el marco de la Organización de Naciones Unidas y, en menor medida, de la Organización de Estados Americanos. Además, varios de estos tratados están orientados a poblaciones en condición de vulnerabilidad: mujeres, niñez y reclusos, lo que evidencia el tratamiento "diferenciado" que se hace a los casos asociados a estos grupos.

Finalmente, un tema importante para avanzar en el estudio de las líneas jurisprudenciales de la Sala Constitucional es, en el texto de las "sentencias referentes", la referencia a los argumentos que el mismo órgano articuló en fallos previos. Aunque, como se señaló previamente, en términos generales son pocas las resoluciones que citan a otras, en el caso específico de las "sentencias referentes" esta práctica es más común, principalmente cuando se trata de asuntos vinculados a las materias ambiental, trabajo, petición, pronta resolución y servicios públicos.

En el gráfico 4.21 se pueden observar las sentencias más citadas, así como las relaciones entre estas mediante un análisis de redes. En la visualización, un nodo es una sentencia específica que actúa como referente para otros y la nube de puntos a su alrededor –los "satélites" son otras sentencias que citan a esa sentencia referente–. Además, hay vínculos entre los nodos, lo cual indica "pares" de sentencias referentes (nodos) que se citan entre sí. Desde este punto de vista, destacan los vínculos entre la resolución 2002-04830 y la resolución 2001-00591, ambas asociadas con el tema ambiental. Un comportamiento similar se observa en el caso de las sentencias 2005-01713 y 2006-11263 sobre trabajo. Aunque menos marcado, se repite el patrón para las resoluciones 13830-2016 y 15538-2011 en los asuntos asociados a petición.

Gráfico 4.19

Derechos fundamentales que más se mencionaron en las "sentencias referentes", por tema. 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

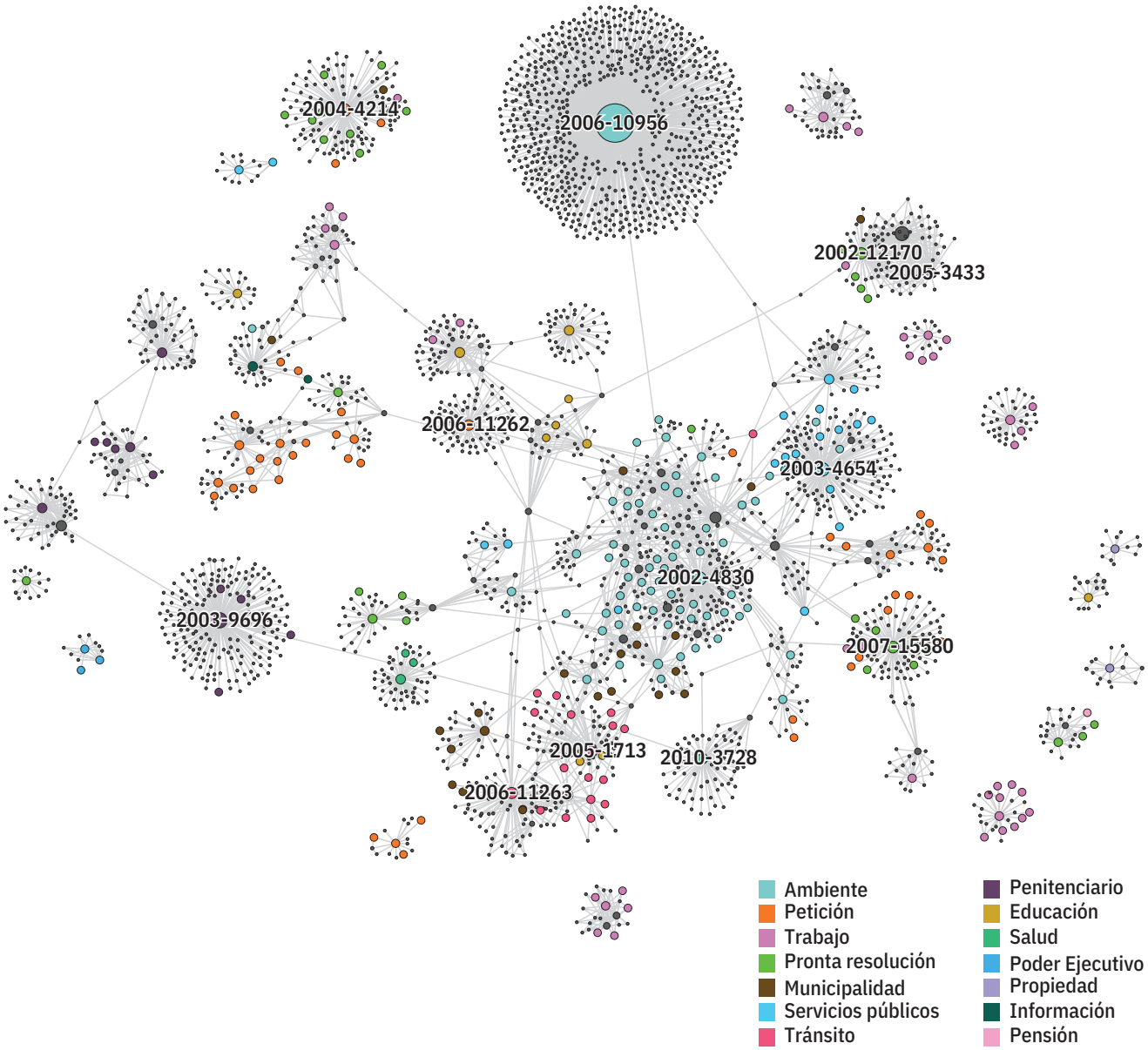
Gráfico 4.20

Instrumentos internacionales que más se mencionaron en las "sentencias referentes". 1989-2018
(porcentajes)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Gráfico 4.21

“Sentencias referentes” que más se mencionaron en las resoluciones de la Sala Constitucional. 1989-2018



Fuente: Obando, 2022 con datos de la Sala Constitucional, 2022b.

Nota especial: el reto pendiente de una estrategia robusta de clasificación de "sentencias estructurales" para toda la jurisprudencia constitucional

La literatura internacional sobre "sentencias estructurales" se ha centrado, fundamentalmente, en elaborar el concepto y puntualizar las principales características que una sentencia de este tipo debe reunir con base en los ejemplos que se reportan para distintos países. Pese a su relevancia y al auge del tema, no se encontraron estudios o propuestas metodológicas similares a las exploradas en este capítulo, tendientes a clasificar el conjunto de las resoluciones de las cortes o tribunales constitucionales y, posteriormente, identificar los fallos estructurales.

En razón de las dificultades para proceder con dicha identificación, y considerando la primera aproximación realizada por esta edición del Informe para identificar de manera válida y confiable las sentencias estructurales emitidas por la Sala Constitucional, resulta de especial interés contrastar los resultados obtenidos con los avances existentes en el país sobre este tema.

En Costa Rica es posible identificar dos esfuerzos recientes en esta línea. El primero de ellos fue planteado por el Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional (CJ-SC), que elaboró a inicios de 2022 un protocolo con el objetivo de establecer los parámetros que deben considerarse al clasificar una sentencia como estructural[4] (CJ-SC, 2022). En ese mismo protocolo se señalan las doce características que debe cumplir una sentencia estructural, a saber:

- Se manifiesta expresamente que el Estado costarricense, en general, se ha colocado –con su omisión– en un estado de cosas inconstitucional, por un problema sistemático que se está dando con los derechos fundamentales de un grupo de la población.
- Existe una grave y sistemática vulneración de derechos constitucionales.
- Se afecta a un grupo significativo de personas. Se produciría una congestión judicial en caso de que todos los afectados gestionen una solución.
- Involucran a varias autoridades públicas, responsables de las fallas persistentes en la política pública.
- Implican órdenes de carácter estructural de cumplimiento obligatorio, que instruyen a las autoridades públicas a actuar de manera coordinada para la reparación efectiva e inmediata de esos derechos.
- Existe una prolongada y reiterada omisión de las autoridades en el cumplimiento y garantía de los derechos.
- Se evidencia la ausencia de dotación de los servicios esenciales por parte de las autoridades públicas.
- Tiene como resultado una respuesta integral a las víctimas por la omisión estatal.
- No se dictan precisamente asignaciones económicas, pero sí determinan que el gasto en la solución es prioridad.
- No se emiten medidas legislativas, administrativas o presupuestales, para evitar la vulneración de los derechos.
- Una sentencia macro, que ordena a la administración crear una solución integral al problema planteado.
- Reactivan la democracia y la inclusión social.

Con base en este protocolo, el CJ-SC catalogó 22 sentencias como estructurales durante el período 1993-2020. En contraste con lo que se encontró mediante la aplicación del análisis automatizado de textos, en casi la mitad de los años del período (13 de 28) no se determinó que la Sala emitiera este tipo de fallos y, cuando lo hizo, por lo general se trató de una o dos resoluciones estructurales. Casi una tercera parte de estos fallos (7 de 22) se emitieron recientemente: 2019 y 2020. En resumen, para el CJ-SC una sentencia estructural es un fenómeno poco frecuente: 1 en 22.000 fallos, en comparación con 1 en cada 40 fallos (10.849 de un total de 433.053), como se halló en el análisis

4 Según este documento, se está "frente a una sentencia estructural cuando la Sala aborde un problema estructural y –sumado a lo anterior– cuando para resolverlo aborde esa falencia estructural en su parte dispositiva ordenando a distintos obligados medidas concretas para resolverla. La sentencia estructural dispondrá para las distintas autoridades obligadas una finalidad que deben cumplir, pero, además, dispondrá la realización de ejercicios competenciales concretos para cada una de ellas en particular" (CJ-SC, 2022).

automatizado de texto. Es evidente que hallazgos con órdenes de magnitud tan distintos abren la necesidad de nuevos estudios.

De estas 22 resoluciones, un total de 10 se vinculan a la materia ambiental. Le siguen, a distancia, las relacionadas a temas penitenciarios y salud (3 en cada uno). En el primer caso, sobresalen los asuntos por contaminación. En el segundo, se trata de las condiciones de las personas privadas de libertad. En el último, sobre vacunas, atención médica y listas de espera. Se trata de fallos que se originaron –principalmente– a partir de un recurso de amparo (8 de cada 10) y en los cuales la Sala Constitucional se mostró total o parcialmente de acuerdo con la demanda de la parte recurrida. Es decir, declaró los recursos con lugar o con lugar parcial.

Cabe indicar que la mayoría (17) de las 22 sentencias estructurales identificadas por el Centro de Jurisprudencia cayeron dentro del grupo de los 10.849 fallos con órdenes específicas identificados por medio del análisis automatizado. Se trata de una convergencia probabilísticamente alta pero no total, pues en cinco de ellas una revisión manual posterior no permitió encontrar órdenes específicas en el contenido de los textos. Por otra parte, cuando se analiza la convergencia entre las sentencias estructurales del CJ-SC con las sentencias referentes identificadas por este capítulo, solo tres de las 22 cumplen con el umbral de haber sido citadas 10 o más veces. La mayoría se trata, pues, de sentencias que tendrían poca o nula influencia sobre la jurisprudencia constitucional, de conformidad con el indicador definido en el ejercicio realizado en este capítulo. Estos resultados recalcan la importancia de seguir promoviendo el diálogo entre aproximaciones metodológicas distintas, a fin de lograr una estrategia robusta en esta materia.

Desde el punto de vista del análisis empírico sistemático del conjunto de la jurisprudencia constitucional, la especificación de doce atributos plantea problemas específicos. Entre ellos cabe destacar, por ejemplo, si todos los atributos tienen la misma importancia o si hay algunos más relevantes que otros; si una sentencia, para ser calificada como estructural, debe cumplir con todos o con una mayoría de los atributos especificados. También, la naturaleza y denominación de las sentencias que cumplen algunos atributos, pero no todos, y si pueden ser consideradas estructurales sentencias que no fueron citadas por ningún otro fallo. Finalmente, está la limitación de aplicar este método al conjunto del cuerpo jurisprudencial de la Sala sin el uso de técnicas automatizadas de texto. Los temas planteados deben resolverse en futuros ejercicios.

La segunda contribución en este campo son los trabajos desarrollados por Miranda (2018 y 2019). En ambos casos, el autor sistematiza un conjunto de definiciones sobre el concepto "sentencia estructural", al tiempo que señala –con base en la revisión bibliográfica– las características y elementos principales que presentan este tipo de sentencias, así como los requisitos básicos que estas deben reunir para cumplir sus objetivos: i) la actuación del órgano judicial con jurisdicción constitucional dentro de sus competencias y ii) que las medidas sean razonables y fundadas (Miranda, 2019). Es importante señalar que dicho autor no elabora una definición propia de "sentencia estructural" para el caso de Costa Rica. No obstante, observa que las "sentencias emitidas por la Sala Constitucional que se configuran como estructurales, [en] su parte resolutiva tratan de solventar, además del caso concreto, un problema estructural o sistemático en materia de derechos humanos" (Miranda, 2018).

Según Miranda (2018), en la resolución 2019-5560, la Sala Constitucional determinó una serie de características que presentan las "sentencias estructurales":

- El gran número de personas cuyos derechos son objeto de protección judicial.
- La causa generadora de la violación de derechos es similar.
- Las órdenes que se emiten tienen cierta complejidad.
- La necesidad de una fiscalización y supervisión rigurosa.
- La gran cantidad de personas que se verán beneficiadas del impacto de una sentencia de este calibre.

A partir de estos elementos, Miranda (2018 y 2019) clasificó 8 sentencias como estructurales. De estas, 5 están relacionadas con asuntos de salud y, concretamente, listas de espera, vacunas y trasplante de órganos. Los fallos restantes se distribuyen en dos temas: penitenciario y protección de menores de edad. Al igual que en el ejemplo anterior, la mayoría de las resoluciones se originaron en un recurso de amparo (7 de 8) y fueron declaradas con lugar o con lugar parcial por el ente constitucional. En este conjunto de sentencias, la mitad reúnen órdenes de carácter específico y la otra mitad de índole general. Esto significa que no elaboran sobre las acciones o medidas concretas que la parte o partes recurridas deben implementar para corregir o subsanar la situación que dio origen al fallo.

El último ejercicio es el que se llevó a cabo en el marco de este capítulo. Si bien, como se comentó anteriormente, con la metodología desarrollada y a partir del análisis de texto automatizado no se logró filtrar las "sentencias estructurales" del total de sentencias emitidas por la Sala, se efectuó una revisión manual de un conjunto de casi 2.000 fallos. Ello permitió identificar 22 sentencias según la definición de "sentencia estructural" y los criterios de operacionalización que se desarrollaron para esta investigación. Aunque el número coincide con las identificadas por la Sala Constitucional, se trata, como se verá más adelante, de otro grupo de sentencias.

Cabe recordar brevemente que, para los fines de este estudio, se determinó que una "sentencia estructural" es "una resolución de carácter jurídico que busca dar una solución a un problema estructural o sistémico que vulnera o violenta los derechos fundamentales de un gran número de personas (Miranda, 2018); ordena una serie de cambios de carácter institucional sobre la administración pública y modifica sustancialmente el ordenamiento jurídico que condiciona el actuar de los sujetos públicos y privados en el área de que se trate" (E: Cabrera, 2021). Para su identificación dentro del grupo de 2.000 fallos se utilizaron los siguientes criterios:

- Busca solucionar un problema reiterado y serio.
- Se centra en la protección de temáticas relacionados con los derechos humanos.
- Afecta a un gran número de personas, más allá de quién presentó el recurso.
- Establece como una condición el seguimiento para verificar el cumplimiento efectivo de dicha sentencia.
- Señala qué debe hacerse y a quién le corresponde realizar dicha acción.

La mitad de las sentencias catalogadas como estructurales con este método se concentran en tres grandes temas: ambiente, penitenciario y salud. En ambiente, los fallos se relacionan con agua y contaminación. Por su parte, los casos penitenciarios corresponden a hacinamiento carcelario y abuso policial, mientras que los de salud están ligados a tratamientos y cirugías.

En este grupo, 20 de las 22 resoluciones se dieron a raíz de recursos de amparo. Por lo tanto, al igual que en los otros ejercicios se trata de asuntos que se judicializaron "de abajo hacia arriba". Es importante tener presente que en todos los casos la Sala declaró los fallos con lugar o lugar parcial y dictaminó ordenes de carácter específico (determinó quién y qué debe realizarse para resolver la situación que generó la sentencia).

Aunque en términos generales el concepto de "sentencia estructural" utilizado en cada iniciativa resulta similar (no idéntico), pues presentan elementos comunes, los resultados de la clasificación de sentencias como estructurales varía. Con excepción de cuatro casos coincidentes entre el Centro de Jurisprudencia y Miranda, en el resto no hubo convergencia al realizar la clasificación. Lo anterior resulta consecuente con lo señalado anteriormente y, a su vez, evidencia la importancia de avanzar en la construcción de una definición de "sentencia estructural" común y en los criterios para su operacionalización.

Por otro parte, se encontró que todas las estrategias reseñadas enfrentan limitaciones. En el caso del CJ-SC, estas se asocian principalmente con la manera de valorar si la problemática en cuestión es estructural o no, los criterios específicos a partir de los cuales un asunto puede ser categorizado como estructural y de acuerdo con qué procedimientos. Valga señalar que en el protocolo no se detallan estos aspectos. El planteamiento de Miranda, por ejemplo, carece de una definición propia de "sentencia estructural" para Costa Rica, lo que hace suponer que la selección efectuada responde más a lo desarrollado en el derecho constitucional comparado y a unos pocos elementos que se tomaron de la sentencia 2019-5560. En esta aproximación tampoco se especifica la metodología seguida por parte del autor para identificar las "sentencias estructurales". Por último, el ejercicio desarrollado por el *Informe Estado de la Justicia* reporta resultados favorables si su aplicación se realiza de forma manual, no así si se utiliza la inteligencia artificial y las herramientas de análisis automatizado de texto. En ese sentido, el principal reto está en mejorar el modelo y perfeccionar los criterios que se siguieron para operacionalizar el concepto.

En síntesis, es posible concluir que el fenómeno de las "sentencias estructurales" resulta problemático e irresuelto desde el punto de vista conceptual y metodológico, dado el estado actual de desarrollo de la investigación empírica sobre el tema, pues no hay acuerdo en relación con el concepto, su operacionalización ni tampoco en lo que respecta al procedimiento para su clasificación. No se encontraron sistematizaciones de experiencias internacionales en esta línea, lo que lleva a señalar que la situación descrita no es exclusiva de Costa Rica.

Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo aportó nuevos insumos para el análisis en profundidad de las sentencias de la Sala Constitucional de Costa Rica, específicamente, nuevas nociones conceptuales y herramientas metodológicas. Por un lado, se trabajó en la construcción del concepto de "sentencia estructural" (unidad de análisis de este estudio) y su operacionalización a partir de un conjunto de criterios definidos con base en la literatura especializada y la consulta experta. Por otro, se profundizó en el uso de inteligencia artificial y analítica de texto automatizado como técnicas para la sistematización y el examen de grandes volúmenes de datos complejos. Los resultados de este estudio no solo sirven como base para pensar, diseñar y ejecutar ejercicios complementarios en este campo, sino que al mismo tiempo brindan pistas sobre la función del ente constitucional y sus alcances en la administración de la justicia, el sistema democrático y el Estado de derecho.

Principales conclusiones

Los hallazgos de esta investigación evidencian que en Costa Rica no hay acuerdo en cuanto al concepto "sentencia estructural", así como tampoco lo hay en relación con los criterios y el proceso que se debe seguir para clasificar una resolución constitucional como tal. En tal sentido, el esfuerzo realizado por el equipo técnico del *Informe Estado de la Justicia*, si bien representa un aporte en esta línea, demuestra que es necesario seguir perfeccionando las estrategias disponibles, tanto desde el punto de vista conceptual como metodológico.

Pese a que en este ejercicio no se obtuvo el principal resultado esperado –la identificación, vía técnicas de inteligencia artificial y análisis automatizado de texto, de las sentencias estructurales de una manera confiable y válida–, el resultado obtenido permitió calibrar las limitaciones, tanto en los criterios aplicados como en el mismo concepto de sentencia estructural, y, con base en ello, contar con un estudio comprensivo y sistemático del conjunto de las 433.043 resoluciones emitidas por la Sala Constitucional durante el período 1989-2021. Por otra parte, la metodología empleada permitió identificar un grupo de fallos que se diferencian del resto por ser altamente influyentes, pues se trata de resoluciones que de forma reiterada y sostenida se mencionan en otras; es decir, se utilizan sistemáticamente por parte de las personas que integran la Sala al interpretar y resolver asuntos similares.

A partir del análisis de este grupo de sentencias (catalogadas "sentencias referentes" en este estudio), se encontró que pocas áreas temáticas concentran una alta proporción de los fallos más citados por la Sala. El 57,1% de las resoluciones de este tipo emitidas en el período 1989-2018 se agruparon en cinco temas: ambiente, trabajo, petición, pronta resolución y servicios públicos. Lo anterior llama la atención si se tiene en cuenta que la lista de asuntos que originan una sentencia es casi de cuarenta. Paralelamente, es posible concluir que se trata de temas en los que hay una tendencia a judicializar las demandas ciudadanas.

El estudio también constató que en estos casos ("sentencias referentes") la Sala Constitucional exhibe altos niveles de consenso. En 9 de cada 10 fallos la Sala votó de forma unánime, lo cual significa que hubo acuerdo en cuanto a la forma en que se resolvió el asunto analizado, así como con respecto a las justificaciones jurisprudenciales y constitucionales que se utilizaron para fundamentar la resolución final.

El ejercicio de extracción de información con herramientas de análisis automatizado de texto determinó que, pese a su relevancia, en un 98% de los casos el tribunal constitucional no establece como una condición el seguimiento. Es decir, no se señala la obligación de que las partes recurridas informen a la Sala sobre las acciones o medidas que se desarrollaron para implementar las disposiciones que emanan de la "sentencia referente". Tampoco se encontró que se realizara la solicitud de seguimiento por parte de entes como la Defensoría de los Habitantes, según se estila en algunas cuestiones. Por consiguiente, no es posible saber si a partir de la publicación del fallo se corrigió la situación que le dio origen, ni tampoco si esto último se cumplió en el plazo establecido. En este escenario, es factible suponer que en muchos casos se mantiene la violación a los preceptos constitucionales o a los derechos fundamentales de las personas.

Un aspecto que llama la atención es que entre las partes recurridas sobresalen instituciones que tienen entre sus responsabilidades la implementación de políticas públicas, así como la prestación de servicios públicos, como los ministerios y las municipalidades. Se trata entonces de entidades que, si bien operan en ámbitos distintos, son referentes en sus respectivos campos para la ciudadanía. Por otro lado, este hallazgo confirma que una buena proporción de los recursos que se presentan ante la Sala Constitucional son el resultado de acciones u omisiones por parte de la institucionalidad pública.

Aunque en el caso de las "sentencias referentes" una alta proporción de los recursos se declaran con lugar (8 de cada 10), los datos para el universo de resoluciones muestran que la Sala tiende cada vez más hacia la autocontención: 57,1% de los recursos que recibió se rechazaron (por el fondo o de plano) y un 28,4% se

declararon sin lugar. Lo anterior da cuenta de un órgano constitucional que aplica "con prudencia las técnicas de la interpretación constitucional, [sin pretender] usurpar las funciones que la Constitución atribuye a otros órganos" (Carpizo, 2009). Es importante señalar que esta situación muestra variaciones si se realiza el examen por tema o períodos, por ejemplo.

Agenda pendiente de investigación

Un aporte de este estudio es demostrar la importancia de ampliar y mejorar las acciones para la sistematización y el análisis de las sentencias de la Sala Constitucional, entendiendo que los efectos de los fallos que este órgano genera trascienden el ámbito judicial y que no solo se manifiestan en la función pública, sino también en la cotidianidad de las personas. De ahí la importancia de conocer sus alcances, específicamente sobre la jurisprudencia, y, en términos generales, en cuanto al desarrollo humano sostenible. Al respecto, cabe recordar que los tribunales de justicia son un instrumento para el impulso de los derechos humanos, el sistema democrático y el Estado de derecho.

Los hallazgos de este capítulo permitieron identificar algunos retos de investigación para el futuro, por ejemplo:

- ¿Se diferencian las "sentencias estructurales" por área o por tema? ¿Cómo?
- ¿Son las "sentencias estructurales" un caso de activismo judicial? ¿Cómo y en qué áreas?
- ¿Cuáles serían los alcances de las sentencias si se aplicaran de manera más amplia procedimientos y métodos de seguimiento de los fallos constitucionales?
- ¿Cuáles serían los efectos que una mayor "autocontención" por parte de la Sala Constitucional podría tener sobre su función de garantizar la dignidad, las libertades y los derechos fundamentales de las personas consagrados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos?
- ¿Cuáles son las líneas jurisprudenciales desarrolladas por la Sala Constitucional durante sus 33 años de funcionamiento? ¿Cómo los cambios en la composición de la Sala Constitucional podrían afectar estas líneas?
- ¿Cómo ha evolucionado la jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre el contenido y alcance de nuevos derechos humanos como un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el acceso a la información pública y la participación ciudadana?

Recomendaciones

El carácter de este capítulo es distinto al del resto de los desarrollados para este Informe, lo cual explica que las recomendaciones formuladas a continuación respondan a una lógica fundamentalmente académica y técnica, pero no por ello menos relevante para el ejercicio de la administración de la justicia y el desarrollo humano sostenible.

El objetivo de formular recomendaciones está en línea con el interés del Programa Estado de la Nación, como centro de pensamiento, de realizar investigaciones con un corte más propositivo, que complementen el diagnóstico y la identificación de desafíos en las distintas áreas de estudio. En síntesis, se aspira a que estos estudios se utilicen como insumo en las discusiones académicas, sociales y políticas que a nivel nacional e internacional se están desarrollando en relación con los temas de justicia, así como en la formulación de políticas públicas.

Una primera sugerencia es ampliar los grupos de trabajo en el sector académico, aunque no exclusivamente en dicho ámbito, con el fin de propiciar esfuerzos más sólidos e interdisciplinarios en aspectos conceptuales y técnicos que den lugar a nuevas metodologías para el examen de las sentencias de la Sala Constitucional. Específicamente, en lo que concierne a su alcance y sus efectos. Para ello, entre otras cosas, podrían plantearse acciones que van desde la formulación de proyectos de investigación, hasta la creación de programas especializados en el estudio, enseñanza, divulgación y generación de insumos para la aplicación de herramientas de análisis en esta materia. Se trata de que los centros de estudio tengan un rol más proactivo en la definición de la agenda de investigación, en el proceso de análisis y en la difusión de los resultados en el ámbito nacional.

RECOMENDACIONES

Otra recomendación, en este caso para la institucionalidad del Poder Judicial, es crear o fortalecer las capacidades técnicas, humanas y tecnológicas con las que cuenta el Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional y, en general, el Poder Judicial, a fin de que pueda lograr dos objetivos: por una parte, registrar y sistematizar en tiempo real las sentencias de la Sala con base en criterios que resulten de relevancia, consistentes y de interés, tanto desde el punto de vista académico como institucional y social; y, por otra, ejercer un oportuno y adecuado seguimiento del cumplimiento de la totalidad de los fallos emitidos por el tribunal constitucional. Al plantear esta sugerencia, por supuesto no se desconoce el reto que conlleva su implementación, particularmente en un escenario de crisis fiscal como el que atraviesa el país. Las herramientas de ciencias de datos pueden contribuir a fortalecer estas capacidades de revisión y análisis de la jurisprudencia, razón por la cual los equipos de trabajo deberían incluir un perfil de especialidad en esta área.
Por último, parece necesario que la sociedad civil tenga una mayor participación en la generación, el uso y la gestión de la información derivada de ejercicios como los realizados en este capítulo, los cuales, además, deben seguir desarrollándose. Asimismo, se estima que desde las distintas plataformas sociales se pueden esbozar propuestas que contribuyan a mejorar el seguimiento y fiscalización de la implementación de los fallos de la Sala Constitucional de forma transparente, oportuna y rigurosa. Por ejemplo, las organizaciones ambientales podrían monitorear las sentencias de interés para el sector, y aprovechar su amplio conocimiento y presencia en los territorios afectados.

Por último, es preciso recalcar que estas recomendaciones no son exhaustivas ni obran en detrimento de otras que puedan generarse a partir de estos y otros insumos, así como a raíz de discusiones que se forjen tanto en el plano formal e institucional como en otros espacios alternativos. Es importante considerar que su implementación conlleva, entre otras cosas, la suma de esfuerzos entre los distintos sectores sociales, políticos, económicos e institucionales interesados en contar con una robusta tutela constitucional de los derechos de las personas.

Metodología

Para llevar a cabo este estudio se utilizó como principal fuente de información las sentencias emitidas por la Sala Constitucional de Costa Rica entre 1989 y 2018. El acceso a estas resoluciones fue posible en el marco de un convenio entre el Programa Estado de la Nación-Conare y el Poder Judicial.

El proceso de extracción de la metainformación de las sentencias se realizó en dos etapas. En la primera, se procedió a convertir los más de 350.000 archivos que estaban en distintos formatos (txt, doc, gift, hmtl, entre otros) a un único formato legible para sistemas de computación. Este proceso tuvo una duración de tres meses y en él se usaron herramientas de software como Apache Tika, Phyton NLTK y Spacy. Posteriormente, se procedió a separar las distintas secciones de los documentos: encabezado, resultando, considerando y por tanto, lo cual permitió realizar una preselección según el formato de la sentencia. Es importante señalar que se excluyeron los desistimientos, dado que, por sus características, no tienen considerando ni resultando. Finalmente, los datos extraídos se sistematizaron en la base de datos no relacional MongoDB (PEN, 2020).

En una segunda etapa, el equipo técnico del I*nforme Estado de la Justicia*, en colaboración con la Unidad de Inteligencia de la Información del Poder Judicial, trabajó en la extracción remota de información para un nuevo conjunto de variables de interés, a saber: extensión de las sentencias, extensión del "por tanto" de la resolución, seguimiento, "se ordena", entre otras. Para ello, se realizaron sesiones de trabajo semanales durante un año según los protocolos previamente establecidos. Cabe señalar que, en esta ocasión, los procesamientos para la obtener los datos, así como para su sistematización, se llevaron a cabo desde los servidores internos del Poder Judicial bajo estrictos controles de seguridad y acceso.

Una vez incluida la información en una base de datos, se formaron tres grupos de tareas de extracción de información. En el primer grupo, se efectuaron búsquedas de patrones simples en el texto (mediante expresiones regulares y búsquedas simples), con el fin de capturar los datos que mantienen un formato definido, por ejemplo, la fecha y hora de emisión de las sentencias que aparece en el encabezado de estas, el número de expediente, el número de resolución, las citas de otras sentencias, el resultado de la sentencia, entre otros. El segundo grupo se organizó a partir de

diccionarios de datos con patrones de texto más complejos, los cuales utilizan información sintáctica y morfológica de las palabras. Esta técnica resulta especialmente útil para extraer listas de derechos constitucionales, nombres de instituciones públicas, reglamentos y leyes, entre otros. Por último, se realizó una clasificación temática de las sentencias mediante un modelo de clasificación con una red neuronal multicapa *fully-connected*, la cual se entrenó con alrededor de 56.000 sentencias previamente catalogadas por el Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional en 34 materias judiciales, proceso que facilitó estimar los temas para los fallos sin clasificar.

Una vez finalizadas las etapas anteriores, fue posible aplicar distintas técnicas estadísticas y de análisis de texto automatizado para caracterizar las sentencias de la Sala y estudiar su contenido. Un primer ejercicio consistió en calcular la frecuencia de palabras que se obtienen a partir de los sustantivos, adjetivos y verbos de cada resolución, las cuales se agrupan automáticamente. Con esa información se construyen "nubes de palabras" que permiten visualizar el peso relativo que tiene cada término en los textos analizados. Así pues, las palabras de mayor tamaño denotan alta frecuencia y las de menor tamaño, lo contrario.

Con el fin de reconocer conjuntos de palabras en el texto, se utilizó la técnica de los *skipgrams*. Para obtener los *skipgrams* de un texto se definen dos parámetros: i) la cantidad de palabras que se desea agrupar y ii) el tamaño del salto ("*skip*"). Con base en ello, se obtienen todos los conjuntos de palabras de tamaño n que no se encuentren a más de k palabras de distancia en el mismo texto. Los *skipgrams* no solo permiten conocer el léxico utilizado, sino que aportan información relevante sobre el contexto que rodea los términos más frecuentes, facilitan la obtención de entidades citadas como nombres de instituciones, principios jurídicos frecuentemente citados, fórmulas jurídicas, conceptos relacionados, entre otra información relevante para interpretar el contenido de los textos.

Un tercer análisis implicó el uso de redes semánticas para identificar las relaciones existentes entre las resoluciones, las interacciones entre las sentencias de diferentes temas y los fallos que tienen mayor influencia en otras resoluciones posteriores. Para crear esta red se elaboró una lista con la cantidad de citas (de otras resoluciones) que aparecen en una determinada sentencia. Con base en esta información se generó un gráfico en donde cada círculo corresponde a un determinado fallo y cada línea representa una sentencia que cita a otra. En el caso del estudio realizado para este Informe, el tamaño del círculo corresponde al total de citas que se logró extraer para una determinada sentencia. Cabe señalar, por último, que se utilizaron diferentes algoritmos para ubicar cada fallo cerca de otros con los cuales interactúa.

Créditos

Borrador del capítulo:
Karen Chacón Araya y Kenneth Obando Rodríguez.

Edición técnica:
Karen Chacón Araya, con el apoyo de Evelyn Villarreal Fernández y Jorge Vargas Cullell.

Asesoramiento técnico y metodológico:
Sonia Villegas Grijalba, Alejandro Fernández Sanabria, Diego Fernández Montero, Alejandro Robles Leal, Julio Jurado Fernández, Marvin Carvajal Pérez, Rafael Segura Carmona, Steffan Gómez Campos, Evelyn Villarreal Fernández y Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras:
Diego Fernández Montero.

Extracción y sistematización de datos con análisis de texto automatizado:
Kenneth Obando Rodríguez

Visualización de datos y gráficos :
Karen Chacón Araya y Kenneth Obando Rodríguez.

Edición de textos y corrección de estilo:
Laura Flores Valle.

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

Un agradecimiento especial a Carlos Morales Castro, Maikol Ibarra Jara y Rodrigo Torres Sánchez, de la Unidad de Inteligencia de la Información del Poder Judicial por su apoyo, por el asesoramiento y gestión en el proceso de extracción y sistematización de los datos para este estudio, así como a Sonia Villegas Grijalba, Alejandro Fernández Sanabria, Alejandro Robles Leal, Julio Jurado Fernández, Haideer Miranda Bonilla, Jorge Cabrera, Mario Peña Chacón, Patricia Bonilla Rodríguez, Marvin Carvajal Pérez, Paul Rueda Leal, Steven Pacheco Portuguez, Karlissa Calderón Zúñiga y Rafael Segura Carmona, por sus comentarios, contribuciones y apoyo para la elaboración de este capítulo.

CAPÍTULO CINCO

5

¿Justicia pronta, cumplida y electrónica?

Una mirada al Poder Judicial durante la pandemia por el covid-19

Índice

Introducción 191
Conceptos básicos 193
Del concepto de justicia electrónica utilizado 193
¿Cuál fue la respuesta del Poder Judicial ante la pandemia por el covid-19? 193

La Corte Plena lidera la respuesta ante la pandemia 194
La irrupción del postergado teletrabajo 196
Pocas medidas destinadas a materias específicas: el caso de las jurisdicciones penal y laboral 197
¿A dónde y a quiénes llegaron las medidas? 198
Una mirada a la respuesta del Ministerio Público 200

La respuesta desde la justicia electrónica 203
La inversión en tecnología antes de la pandemia 203
La respuesta tecnológica en la pandemia 204
Una aproximación a la justicia electrónica mediante el diseño de experiencia de usuario 206

Conclusiones 213
Recomendaciones 216
Política de justicia electrónica 216
Recopilación y procesamiento adecuado de datos de población vulnerable 217
Marcadores de desempeño y experiencia del usuario 217
Programa de capacitación digital para los distintos sectores 219
Alianzas estratégicas con otras entidades 220

Metodología 220

Introducción

A partir del año 2019 y durante el extraordinario entorno de la pandemia de covid-19, los sectores de justicia alrededor del mundo enfrentan la paradoja de minimizar el contacto entre las personas para disminuir los contagios de la enfermedad y cuidar a su personal, y a la vez mantener un mínimo de servicios de acceso a la justicia. La respuesta a este desafío se ha centrado en la profundización del uso de la tecnología, que ha hecho posible que los poderes judiciales se acerquen cada vez más a la modalidad de justicia electrónica, obligando a utilizar la digitalización de trámites que hasta abril de 2019 se consideraban impensables, como por ejemplo las audiencias. El cambio se produjo en tiempos apremiantes, incluso la adopción masiva de teletrabajo y la virtualización de muchos procedimientos, lo cual permitió continuar con los servicios con pocas interrupciones. Estas modalidades virtuales no han estado exentas de algunas implicaciones negativas. Al igual que otras instituciones públicas que apostaron por aumentar sus funciones disponibles en línea, una mayor oferta de servicios judiciales electrónicos debía evitar que se afectara el acceso al derecho humano a la justicia pronta, cumplida, independiente e igual para todos y todas, en particular, proteger a las poblaciones más vulnerables durante la crisis sanitaria, que a su vez sufren las consecuencias de una marcada brecha digital.

El presente Informe analizó la situación del Poder Judicial durante la pandemia de covid-19. Aunque este es un tema coyuntural, tuvo un importante impacto en la respuesta de la institución a las demandas de servicios de la ciudadanía, reflejados en indicadores como la mora judicial y la capacidad de resolución por persona juzgadora. Además, la profundización de la justicia electrónica fue una prueba de estrés para la

infraestructura tecnológica de la institución. Por tanto, es un asunto que fue ampliamente mencionado en la consulta 2020 para definir el temario del Informe (PEN, 2021) (recuadro 5.1).

La justicia electrónica o justicia en línea es un concepto que nació mucho antes de la pandemia, como parte de otro término más amplio de gobierno electrónico o gobierno digital, que aparece con claridad en informes y estándares internacionales desde principios del presente siglo (Comisión Europea, 2003). Diversos autores han abordado esta modalidad de servicios en el área de administración de la justicia, y analizan los intercambios electrónicos entre las personas usuarias, los abogados y la entidad judicial. En particular, existe abundante literatura sobre los riesgos de aplicar tecnología en la justicia, la independencia y equidad de los procesos, la evaluación de experiencia de usuarios y la calidad y acceso a los servicios a través de las páginas web (Yavuz et al., 2022).

Muchos países habían digitalizado una buena parte de sus trámites en tribunales y cortes antes de la pandemia de covid-19. Por ejemplo: el juicio italiano en línea, el reclamo de dinero por procesos judiciales implementado en las cortes de Inglaterra y Gales, el Sistema Integrado de Justicia de Ontario, el *E-Court* de Columbia Británica y la disputa en línea en Estados Unidos (*Online Dispute Resolution*, ODR) (Luppo y Bailey, 2014; Benyekhlef, K. et al. 2016). En las evaluaciones internacionales sobre los resultados de la justicia electrónica, se ha encontrado que el uso de la tecnología ha mejorado el acceso, disminuye los tiempos y costos de transacción, economiza recursos de los poderes judiciales y brinda mayor trazabilidad a las gestiones, entre otras ventajas. Sin embargo, también son evidentes los desafíos. Una evaluación en el sistema civil de Estados Unidos concluyó que la digitalización ha beneficiado mucho más a aquellas personas que tienen patrocinio legal que, desde antes, también tenían un acceso privilegiado al sistema judicial. En cambio, ha dificultado el acceso a personas que no tienen representantes legales y que no dominan las herramientas electrónicas, por la complejidad de los sistemas y la falta de procesos de inducción a los mismos. Muchos de los sistemas de justicia electrónica no reportan datos que permitan evaluar sus resultados e impactos en las poblaciones, y son pocos los estudios de experiencia de usuarios para determinar sus alcances y limitaciones en la práctica (Rickard, 2021).

Más recientemente, se introdujeron herramientas de inteligencia artificial para ayudar a la gestión de los poderes judiciales tanto en las etapas de admisión, de gestión previa como durante los juicios, sobre todo en áreas donde los volúmenes de casos son muy altos y su complejidad es baja. Por ejemplo, comparten patrones similares que permiten el aprendizaje de los sistemas informáticos para que puedan predecir y anticipar las resoluciones de los casos judiciales. Incluso la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (Cepej) publicó en 2019 la Carta Europea de Ética para el uso de la inteligencia artificial en los sistema judiciales.

En entregas anteriores, el Informe indicó que, durante la segunda ola reformista, el Poder Judicial costarricense apostó por la consolidación de la tecnología para facilitar el acceso y la gestión de la justicia y de los servicios que la institución brinda a la ciudadanía. Entre 2007 y 2012 se invirtieron 260 millones de dólares en la compra de equipo y *software*, además de establecer la gestión en línea del portal institucional y promover un modelo orientado a la justicia electrónica (PEN, 2015).

En este contexto del Poder Judicial y su preparación para dispensar justicia electrónica, el contenido del presente capítulo pretende mostrar cuál fue la respuesta del Poder Judicial ante la pandemia de covid-19.

En aras de responder lo anterior, el objetivo del capítulo es analizar la afectación en el acceso y la celeridad de la respuesta del Poder Judicial durante la situación de emergencia sanitaria desde tres frentes: i) el avance de la justicia electrónica en las materias laboral y penal, ii) las medidas tomadas por el Ministerio

Recuadro 5.1

¿Qué se dijo en la consulta 2020?

En el año 2020 se incluyó en la consulta una sección que contemplaba los efectos de la pandemia de covid-19 en el sistema judicial. Para el equipo técnico del PEN fue de suma importancia consultar si se consideraba relevante abordar el tema en el *Cuarto Informe Estado de la Justicia 2022*.

La respuesta fue contundente: el 78% de las personas entrevistadas indicó que sí era relevante que el Informe se avocara a investigar asuntos relacionados con la respuesta del Poder Judicial en la pandemia.

Para contestar cómo se podría analizar el tema, se incluyó una pregunta que buscaba responder qué ámbito del Poder Judicial se ha visto más afectado por la pandemia de covid-19. Las reacciones a esa pregunta vinieron tanto de usuarios (especializados o no) como de personas funcionarias de la institución.

El principal grupo de participantes eligió la mora judicial como el ámbito más afectado por la pandemia, un problema estructural que ha señalado el Informe Estado de la Justicia desde su primera edición. Entre las principales justificaciones para elegirla destacó la posposición de trámites como las audiencias, juicios y agendas.

Público durante la pandemia y iii) una aproximación a la justicia electrónica mediante el diseño de experiencia de usuario.

Se espera que este capítulo pueda aportar información sobre la gestión del personal y la prestación del servicio de justicia de las jurisdicciones penal y laboral, específicamente sobre cómo asumieron la virtualización durante la pandemia, de tal forma que se logren identificar las oportunidades de mejora en este camino hacia la justicia electrónica.

Conceptos básicos

Del concepto de justicia electrónica utilizado

Cordella y Continio (2020) analizan la justicia electrónica combinando los valores judiciales con las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Para dichos autores, los valores judiciales son "normas y principios que rigen [...] los sistemas judiciales", por lo que guían la implementación de la tecnología en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia: "[a]sí concebidas, las reformas en materia de justicia electrónica son el telón de fondo para una transformación social o institucional más compleja".

El enfoque desde los valores judiciales puede variar según el nivel de complejidad y abstracción que se utilice. En esencia, Cordella y Continio (2020) proponen un análisis meta, es decir, se enfocan en la legalidad, la legitimidad, la economía y el acceso a la justicia (recuadro 5.2).

La tecnología es una herramienta caracterizada por ser regulatoria y configurativa, con efectos sobre los sistemas judiciales. En esa línea, las TIC guían los procesos organizacionales y, por tanto, "imponen marcos regulatorios que estructuran las actividades organizacionales proporcionando medios estables y estandarizados de interacción y coordinación" (Cordella y Continio, 2020), convirtiéndose en herramientas orientadoras que benefician a las personas que interactúan con ellas.

Cuando los valores judiciales se ven respaldados por soluciones tecnológicas, se comienza a construir una justicia electrónica. Para Cordella y Continio (2020), las herramientas tecnológicas se dividen en dos tipos: *front-office* y *back-office*; sin embargo, ambas se apoyan entre sí con el fin de maximizar su potencial.

Las herramientas de tipo *front-office* facilitan la interacción entre el Poder Judicial y las personas usuarias. Por ejemplo: el expediente electrónico, el intercambio de documentos procesales por vía electrónica y las plataformas de interoperabilidad de la justicia penal. Las herramientas de tipo *back-office* digitalizan procedimientos administrativos que no requieren una interacción entre el Poder Judicial y los usuarios. Por ejemplo: los sistemas de gestión procesal y los sistemas de apoyo judicial.

Recuadro 5.2

Valores judiciales fundamentales

Para Cordella y Continio (2020), el valor de la legalidad indica que "todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente".

En el voto 440-98, la Sala Constitucional consideró que el principio de legalidad, también conocido como el principio de juridicidad de la Administración, "postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico" (Procuraduría General de la República, 2000). Desde el enfoque de los valores judiciales, el valor de la legitimidad se entiende como el principio de representación; por tanto, responde a la percepción de las personas usuarias de ser escuchadas y a su comprensión del lenguaje utilizado (Cordella y Continio, 2020).

En el caso del valor de la economía, ante la escasez de recursos los sistemas judiciales deben ser "eficientes, eficaces, oportunos y responsables", mejorando el uso de los recursos disponibles (Cordella y Continio, 2020). Por último, la literatura define el valor del acceso a la justicia como "la ausencia de barreras que obstruyan el acceso a los servicios judiciales" (Cordella y Continio, 2020). Además de ser un principio, es un prerrequisito en tanto un inacceso a la justicia no permitiría la consecución de la justicia.

¿Cuál fue la respuesta del Poder Judicial ante la pandemia por el covid-19?

Las medidas que tomó el Poder Judicial para adaptar su trabajo a las condiciones de la pandemia por el covid-19 se pueden organizar en dos grandes áreas, que seguramente no serán del todo exhaustivas, pero muestran buena parte de la respuesta y la capacidad de adaptación. En una primera sección se tratarán las medidas adoptadas para adaptar procesos y la administración, en general, incluyendo una gran variedad de asuntos que abarcan, entre otros, la readecuación de espacios físicos, el teletrabajo y las compras de insumos para la emergencia. En segundo lugar se expondrá la utilización de las herramientas electrónicas para mantener el funcionamiento de los tribunales sin interrupción.

El inventario de medidas tomadas por el Poder Judicial que son presentadas a continuación se generó a partir de la revisión de las actas de la Corte Plena y del Consejo Superior y circulares y directrices de la institución, en el período que comprende desde marzo de

2020 hasta octubre de 2021, fecha en la que culminó la investigación de base de este capítulo (para más detalles véase el apartado metodológico al final de este capítulo).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
MEDIDAS RELACIONADAS CON LA CRISIS SANITARIA POR COVID-19,
véase la base de datos
en www.estadonacion.or.cr

La Corte Plena lidera la respuesta ante la pandemia

El Poder Judicial desarrolló una serie de medidas emitidas por diversas instancias que buscaban garantizar la continuidad de las actividades y de los procesos de toma de decisiones, la gestión del recurso humano, la prestación de servicios y la transparencia ante la crisis sanitaria. Durante el período de marzo de 2020 a octubre de 2021, dicha institución aprobó 572 medidas para garantizar el acceso al proceso judicial de manera pronta, cumplida e igualitaria ante la emergencia generada por la covid-19.

La mayor cantidad de medidas se refieren a las de *back-office*, que responden a la importancia que le dio el Poder Judicial a: i) la implementación de cambios alternativos a los procesos ordinarios desde el ajuste del personal; ii) la oportunidad de incluir la virtualización en las funciones de sus personas funcionarias (teletrabajo); y iii) el interés por resguardar la vida y la salud de las personas funcionarias, así como las de sus familiares. Se registran 325 medidas de *back-office* y 247 de *front-office* (56,8% y 43,2%, respectivamente). No obstante, ambos tipos de medidas no deben entenderse como polos opuestos; al contrario, son una sinergia desde la cual el acceso y la continuidad de los servicios son posibles.

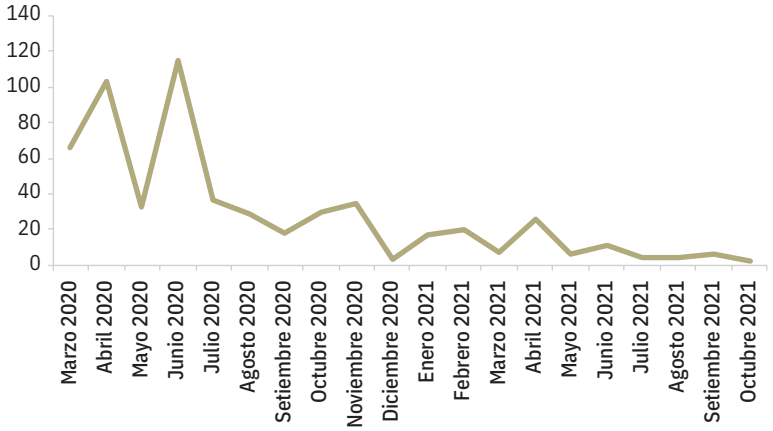
Las primeras alertas por el virus se activaron en Costa Rica el 16 de marzo de 2020 con la emisión del decreto ejecutivo MS-42227, declarando estado de emergencia nacional en todo el territorio costarricense. Durante los primeros cuatro meses de la pandemia, el Poder Judicial aprobó la mayor cantidad de acciones para prevenir y mitigar el contagio (gráfico 5.1). En marzo se modificaron una y otra vez los lineamientos institucionales aplicables, en los que en cuatro ocasiones se adicionaron disposiciones a la Circular N° 35-2020 denominada *Lineamientos institucionales que deben ser aplicados ante la llegada del covid-19* (Poder Judicial, 2020a). La extensa cantidad de pronunciamientos refleja la incertidumbre inicial respecto a la respuesta adecuada, medidas que se fueron adaptando en el transcurso del tiempo ante las modificaciones de las autoridades sanitarias a nivel nacional. A partir de julio de 2020, la cantidad de medidas emitidas por el Poder Judicial tiende a la baja, y la mayoría reflejan adiciones o modificaciones a las emitidas en los primeros meses y casi desaparecen en los últimos meses de 2021. Esto último refleja que no han sido necesarias nuevas decisiones.

Del total de medidas registradas, tan solo un 6,8% fueron aprobadas en coordinación con otras instancias, instituciones u oficinas del Poder Ejecutivo, sobre todo con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia y Paz. Por ejemplo: como parte de los esfuerzos institucionales entre el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia y Paz, se habilitaron aposentos en diversos Centros de Atención Institucional (CAI) del país para realizar enlaces por medio de la aplicación Microsoft Teams (Poder Judicial, 2020b). Asimismo, en materia presupuestaria, el Despacho de la Presidencia cedió un total de 60.352.964 colones al Ministerio de Hacienda para atender la emergencia nacional (Poder Judicial, 2020c). Lo anterior evidencia que el Poder Judicial establece enlaces únicamente en aquellas áreas que demandan un apoyo conjunto, manteniendo su independencia y autonomía en el resto de las acciones implementadas.

Por otro lado, un 74,5% de las medidas fueron aprobadas por el Gobierno Judicial, de las cuales el 81,7% por la Corte Plena y el 18,3% por el Consejo

Gráfico 5.1

Cantidad de medidas aprobadas por el Poder Judicial en el marco de la pandemia de covid-19. 2020-2021



Fuente: Fernández, 2022 con datos de González y Moncada, 2022.

Superior, mostrando un esquema jerárquico vertical producto de la concentración de poder en la Corte Plena.

Cuando se profundiza en los tipos de medidas aprobadas por el Gobierno Judicial (gráfico 5.2), se observa que 143 (33,6%) se refieren a la atención de personas usuarias y la virtualización de trámites y servicios. Por ejemplo: en diligencias presenciales, el equipo interdisciplinario consultaba a la persona usuaria si se encontraba dentro de la población de riesgo o requería de ayuda económica para asistir a la diligencia. En caso positivo, se tomaban las medidas sanitarias correspondientes durante su atención o coordinaban la ayuda económica a nivel administrativo (Poder Judicial, 2020d). De igual manera, 87 medidas (20,4%) estaban destinadas a la gestión del personal.

A continuación, sobresalen los cierres de oficina, en los cuales el Consejo Superior tiene protagonismo. Por ejemplo: el cierre colectivo desde el 29 de marzo al 2 de abril de 2021 por casos de covid-19 (Poder Judicial, 2021a). También resaltan las gestiones de apoyo o soporte, las operaciones de vigilancia y de limpieza y las gestiones evaluativas, las cuales evidencian que tanto la Corte Plena como el Consejo Superior funcionan como órganos decisores y de control. Por ejemplo: el Consejo Superior se encargaba del seguimiento de los reportes de funciones y la adopción de medidas administrativas (Poder Judicial, 2020e y 2020f).

Cuando se clasifican las medidas en torno a su efecto sobre las personas usuarias y funcionarias del Poder Judicial, se observa que, del total de medidas aprobadas por el Gobierno Judicial, 219 tienen un efecto alto y 191 un efecto medio (51,4% y 44,8%, respectivamente). Las medidas con un alto efecto tienen una afectación directa sobre los usuarios, por lo que giran en torno a la provisión de servicios públicos. Durante el año 2021, la mayoría de las medidas identificadas corresponden a cierres de oficinas, lo cual explica la tendencia constante marcada en el gráfico 5.3. Las medidas de efecto medio son administrativas y operativas, por lo que tienen afectación directa sobre las entidades y personas funcionarias. Estas fueron identificadas sobre todo durante el inicio de la pandemia hasta febrero de 2021. Las medidas de bajo efecto fueron categorizadas como tal en tanto sus afectaciones no son identificadas; entre este tipo de medidas se encuentran las campañas y los materiales informativos. De esa forma, al inicio de la pandemia, las medidas con un efecto medio predominaron, mientras que aquellas con un efecto alto se mantuvieron presentes durante todo el período de estudio.

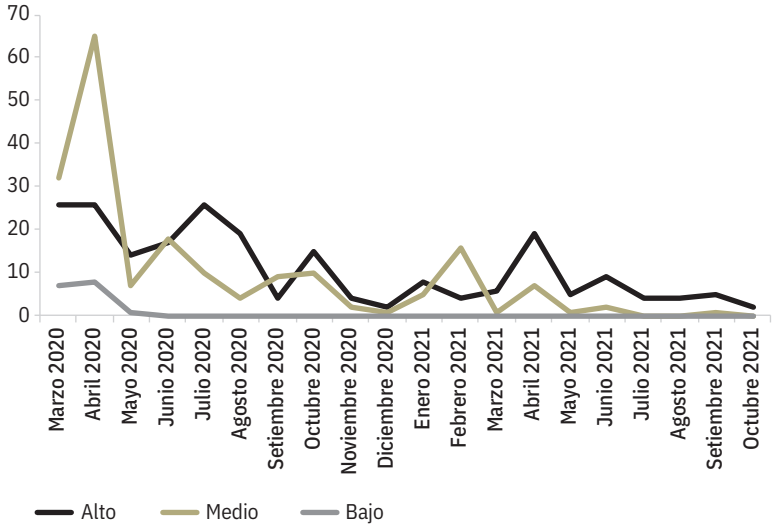
Gráfico 5.2

Cantidad de medidas aprobadas por el Gobierno Judicial en el marco de la pandemia de covid-19, según tipo. 2020-2021

Fuente: Fernández, 2022 con datos de González y Moncada, 2022.

Gráfico 5.3

Cantidad de medidas aprobadas por el Gobierno Judicial en el marco de la pandemia de covid-19, según su efecto[a/]. 2020-2021



a/El efecto de la medida se determinó a partir de su afectación sobre las personas usuarias y funcionarias del Poder Judicial. La medidas con alto efecto influyen directamente sobre los derechos fundamentales de las personas y la provisión de servicios públicos. Las medidas con efectos medios refieren a acciones administrativas y operativas sobre las entidades y sus funcionarios públicos. Las medidas con bajo efecto hacen referencia a acciones administrativas con efectos no identificados; por ejemplo, las campañas y los materiales informativos.

Fuente: Fernández, 2022 con datos de González y Moncada, 2022.

La irrupción del postergado teletrabajo

La modalidad de teletrabajo existía para un grupo muy limitado del funcionariado del Poder Judicial, y por pocos días a la semana o al mes. Se encontraba normada en el reglamento de Teletrabajo, que se complementó con el Manual de Condiciones Laborales para Personal en Teletrabajo. Durante la pandemia, en especial en los primeros meses, miles de funcionarios iniciaron en modalidad de teletrabajo casi de manera permanente o con modalidades duales. Esta transformación fue organizada a través de una extensa cantidad de pronunciamientos de la Corte Suprema y del Consejo Superior. El teletrabajo se realizaba total o parcialmente dependiendo del servicio brindado al usuario interno o externo (Poder Judicial, 2020g).

En el inventario elaborado para esta investigación se encontraron 126 medidas relacionadas de manera directa con el teletrabajo, de las cuales 103 fueron aprobadas en 2020. Las directrices estaban distribuidas de la siguiente manera:

- 63 sobre la gestión del personal en teletrabajo.
- 46 sobre la atención de las personas usuarias durante la modalidad de teletrabajo.
- 14 sobre la evaluación y el soporte técnico para el teletrabajo.
- 3 sobre campañas y materiales informativos.

De la amplia cantidad de decisiones cabe rescatar la Circular N° 61-2020 (instrumento de medición a utilizar por los Juzgados, Tribunales Penales, Secciones de Flagrancia, Ejecución de la Pena, Tribunal de Apelación y Sala Tercera, para remitir los informes de labores en modalidad de teletrabajo, dados por la emergencia del covid-19) (Poder Judicial, 2020e) y la Circular N° 66-2020 (marco regulatorio general para la tutela del derecho a la salud y la vida de las personas servidoras del Poder Judicial, personas usuarias y sus familias y garantizar la continuidad de los servicios judiciales, con motivo de la emergencia sanitaria provocada por la covid-19) (Poder Judicial, 2020h).

Además, mediante acuerdos del Consejo Superior se emitieron lineamientos institucionales en atención a la pandemia en los que se definieron escenarios para que las jefaturas pudieran conceder el teletrabajo a las personas en riesgo y con sintomatología respiratoria, así como para autorizar a las jefaturas a otorgar licencia o permiso con goce de salario a las personas servidoras judiciales que se encontraran en las siguientes condiciones: "personas cuidadoras de algún enfermo con covid-19; personas servidoras judiciales que convivan con alguna persona sospechosa de tener el contagio del covid-19; personas servidoras judiciales que convivan o tengan contacto con una persona portadora del virus o personas servidoras judiciales que presenten síntomas del virus, por el plazo hasta que la unidad sanitaria establezca que ya no existe riesgo de contagio" (Poder Judicial, 2020a).

Para mantener el servicio bajo la modalidad presencial, se estableció un rol equitativo entre los servidores responsables, con el fin de garantizar la continuidad del servicio en el horario definido. Para efecto de lo anterior, se establecieron los controles necesarios de asistencia y cumplimiento de jornadas. Desde enero de 2021 no se encontraron nuevos pronunciamientos que reflejen las necesidades actuales del funcionamiento de los despachos, a pesar de que en la práctica se han implementado cada vez con mayor frecuencia modalidades duales (presencial y virtual) de trabajo.

Durante este período de pandemia, el teletrabajo fue aplicado enfrentando varios desafíos inéditos. En primer lugar, los detalles de la disponibilidad de equipos de cómputo, licencias, acceso a internet y otras condiciones básicas requeridas eran muy distintos entre las personas funcionarias. En segundo lugar, aun cuando se solventara la disponibilidad de equipo, la capacidad de trabajar de manera autónoma, las habilidades blandas para la autorregulación y los conocimientos tecnológicos también presentan asimetrías en el personal de la institución. En tercer lugar, esta modalidad requería que la Dirección de Tecnología y otras dependencias relacionadas aumentaran su capacidad de gestión y acompañamiento para los usuarios de los sistemas (internos y externos). No solamente fue necesario un acompañamiento tecnológico, sino que también se debió incorporar herramientas de seguimiento, revisión de informes de los funcionarios, logros de metas y monitoreos en general, que no existían en el modo presencial. Y, para finalizar, los juzgados, tribunales y órganos auxiliares, por su parte, debían contar con el instrumental tecnológico para que funcionarios y usuarios se conectaran a las herramientas virtuales (como audiencias). Por ejemplo, con frecuencia en un juzgado solo estaba habilitado un equipo para videoconferencia, así que no se podían hacer varias audiencias virtuales simultáneas.

Existe un llamado generalizado del personal para continuar utilizando con intensidad el teletrabajo en los puestos en los que esto sea posible, que se probó durante la pandemia que son miles. Sin embargo, un aspecto que mejorar es el control de los objetivos de las actividades teletrabajables, de tal forma que no se vea afectada la productividad de la oficina, sino todo

lo contrario, que pueda hacerse un uso optimizado del tiempo.

Un tema que tendrá que ser explorado en el futuro inmediato se refiere a los impactos en la salud ocupacional durante el período de pandemia. Las condiciones de salud cambiaron para muchas personas, y también, los efectos de la reinserción laboral una vez reducido el riesgo de salud pero sin que desaparezca la amenaza de la covid-19, aun con medidas de distanciamiento o uso de mascarilla. La pandemia demostró que hace falta trabajar en asuntos como el autocuidado y promover una gestión del personal centrada en el bienestar.

Pocas medidas destinadas a materias específicas: el caso de las jurisdicciones penal y laboral

Un hallazgo general de este capítulo es que las medidas tomadas por los órganos superiores del Poder Judicial se adaptaron de maneras diferentes en cada materia. Las comisiones especializadas de cada jurisdicción fueron adaptando los lineamientos y en algunos casos implementando o interpretando cómo se podría responder desde la especificidad de cada temática. Para explorar la aplicación de algunas de estas medidas en áreas concretas, se seleccionaron las materias penal y laboral.

En el contexto de crisis del país en los últimos dos años, se esperaba que algunas jurisdicciones fueran a recibir un incremento sustancial de casos; por ejemplo, la jurisdicción laboral, pensiones alimentarias, cobros, penal, entre otras. Por eso resultaba de mucho interés analizar cómo se habían preparado estas áreas para funcionar durante la pandemia.

Tan solo el 34,6% de las medidas refieren a una o varias materias jurisdiccionales en concreto, de las cuales 172 se relacionan con la jurisdicción penal y 55 con la jurisdicción laboral (75,8% y 24,2%, respectivamente). El gráfico 5.4 ilustra la cantidad de medidas aprobadas por materia jurisdiccional y cada mes registrado en la base de datos. A partir del gráfico resalta que: i) la materia penal presenta valores altos durante todo el año 2020 y en especial durante los meses de abril, junio, agosto y octubre, ii) la materia laboral mantiene valores bajos durante todos los meses registrados, y iii) ambas materias presentan valores bajos durante 2021 con excepción del mes de abril, en el que se registra un pico para la materia penal.

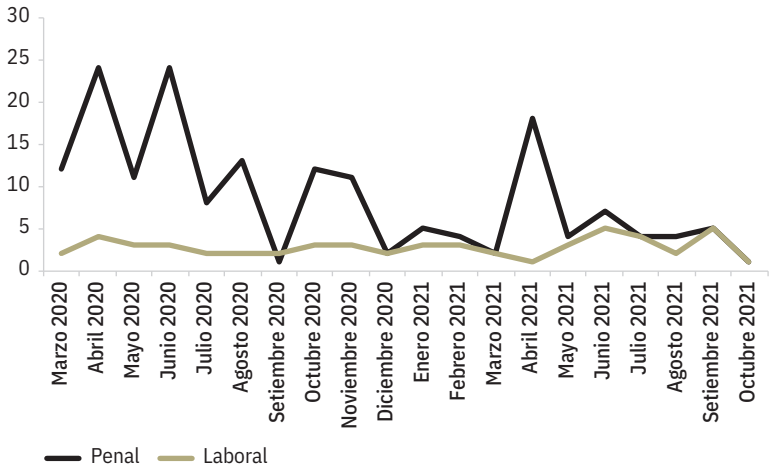
En la jurisdicción penal, se mantuvieron abiertos los despachos en todas las oficinas penales del país (entiéndase: juzgados penales y penal juvenil, tribunales de juicio, secciones de flagrancia, de apelación de sentencia penal, ejecución de la pena adultos y juvenil) y se atendieron los asuntos de su competencia según los parámetros establecidos por la Corte Plena con el fin de mantener la prestación efectiva de los servicios mínimos esenciales. Para lograr dicho objetivo, se establecieron mecanismos concretos que permitieron materializarlo, evidenciando una lógica de concatenación e impactando los derechos fundamentales de las poblaciones usuarias.

Por ejemplo, a partir de abril del año 2020 se brinda apoyo a los tribunales penales regionales que, por su estructura ordinaria, no tienen recursos suficientes para atender las diversas necesidades de la zona, por lo que se implementaron planes de trabajo, así como la asignación de plazas de la judicatura del Centro de Apoyo para el Mejoramiento y Coordinación de la Función Jurisdiccional, a saber: Sarapiquí, Siquirres, Turrialba, Santa Cruz, Goicoechea, Alajuela, Limón, Liberia, Corredores, Cañas y Quepos. En el caso de Sarapiquí, Siquirres, Turrialba, Santa Cruz, Limón, Cañas y Quepos, se cuenta con proyectos específicos de descongestionamiento.

En general, los fines identificados en la materia jurisdiccional penal fueron los siguientes: i) mantener las oficinas y despachos abiertos para atender asuntos según su competencia, ii) maximizar el uso del proceso de flagrancia cuando la naturaleza del delito así proceda, y iii) no suspender las audiencias de procesos ya iniciados.

Gráfico 5.4

Cantidad de medidas aprobadas por el Poder Judicial en el marco de la pandemia de covid-19, según materia jurisdiccional. 2020-2021

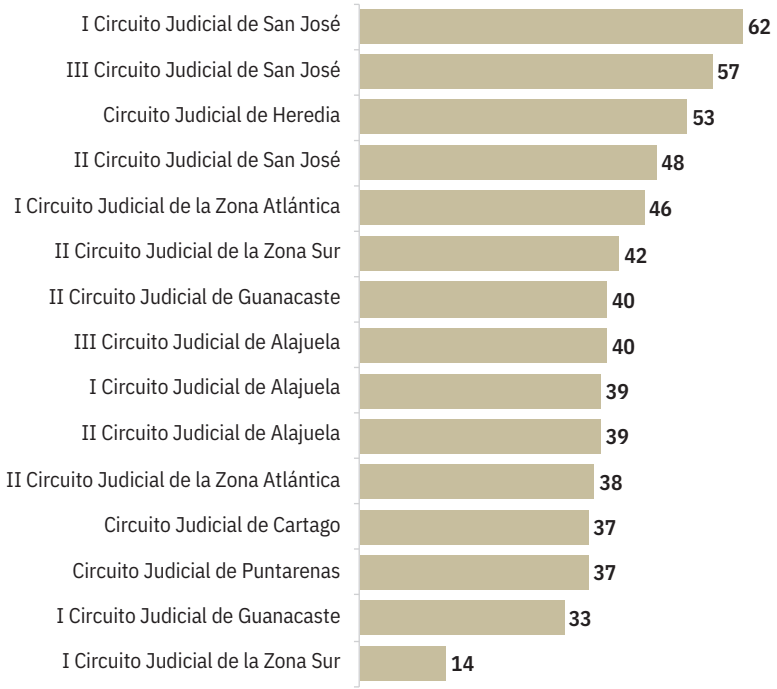


Fuente: Fernández, 2022 con datos de González y Moncada, 2022.

Siguiendo estos fines, se emplearon diversos mecanismos. En primer lugar, se definieron los asuntos que debía atender cada instancia judicial, de manera que cada juzgado y tribunal tenía un conjunto de servicios públicos cuya prestación era continua. Este escenario sufrió variaciones dependiendo de la alerta epidemiológica de cada cantón, pero, en términos amplios, los servicios se mantuvieron de forma constante. Por otro lado, también se indicó quiénes y cuántas personas debían permanecer en cada oficina o despacho para atender a los eventuales usuarios. Segundo, para maximizar el uso del proceso de flagrancia, se autorizó el desarrollo de juicios el mismo día que se hizo la continuación de la audiencia inicial. Además, previendo la necesidad de las partes de asistir a una diligencia judicial fuera del horario de circulación, se dispuso la entrega de un comprobante. Tercero, se estableció la continuación de audiencias relacionadas con vencimientos de plazos de medidas cautelares o cambios de medidas cautelares, debates y audiencias de personas privadas de libertad. También se decidió que toda audiencia iniciada debía proseguir hasta su finalización.

Gráfico 5.5

Cantidad de medidas aprobadas por el Poder Judicial en el marco de la pandemia de covid-19, según circuito judicial. 2020-2021



Fuente: Fernández, 2022 con datos de González y Moncada, 2022.

Por otro lado, los fines identificados en la materia jurisdiccional laboral fueron: i) establecer el orden para dictar sentencia, ii) coordinar con el ámbito administrativo y jurisdiccional para atender solicitudes de las personas usuarias, y iii) redistribuir el personal judicial que iba a atender de forma presencial en las diferentes instancias judiciales.

Para ello, los mecanismos desplegados fueron los siguientes: primero, se estableció que las personas juzgadoras, que se encontraban en modalidad de teletrabajo debido a la suspensión de audiencias, debían dictar sentencia en determinado orden y forma (expedientes, escritos y apelaciones). Segundo, se previó elegir personal que se encargara de atender las consultas telefónicas de las personas usuarias y resolver solicitudes urgentes, según corresponda. Esto se coordinó con la Defensa Social Laboral y las Contralorías de Servicio. Tercero, se estableció una cantidad mínima de quiénes y cuántas personas debían permanecer en cada juzgado y tribunal del país.

¿A dónde y a quiénes llegaron las medidas?

Las medidas para hacer frente a la emergencia por la pandemia de covid-19 contemplan escasas medidas focalizadas en los distintos niveles territoriales, manteniéndose sobre todo en un plano nacional-territorial. El 78,7% de las medidas que tomó la Corte Suprema son de carácter nacional; es decir, rigen para todas las oficinas del Poder Judicial en el país. Por el contrario, solo el 21,3% de medidas subnacionales afectaron a uno o varios niveles territoriales específicos (gráfico 5.5).

No obstante, la mayor cantidad de medidas subnacionales estaban dirigidas a los Circuitos Judiciales I, II y III de San José y al Circuito Judicial de Heredia, mostrando una concentración de medidas en la Gran Área Metropolitana. En contraste, el I Circuito Judicial de la Zona Sur y el I Circuito Judicial de Guanacaste, localizados en Pérez Zeledón y Buenos Aires y Liberia, Bagaces, Cañas, Abangares, Tilarán y La Cruz respectivamente, presentan la menor cantidad de medidas focalizadas. Esto evidencia una escasez de acciones dirigidas a zonas rurales y fronterizas, como Buenos Aires y La Cruz.

Las denominadas Reglas de Brasilia definen el concepto de población en condición de vulnerabilidad como "aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Podrán constituir causas de

vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico" (Poder Judicial, 2019).

Sin embargo, el presente capítulo comprende doce tipos de poblaciones en condición de vulnerabilidad señalados por el Poder Judicial: 1) personas menores de edad, 2) personas adultas mayores, 3) personas afrodescendientes, 4) personas en situación de discapacidad, 5) personas sexualmente diversas, 6) personas indígenas, 7) personas migrantes y/o refugiadas, 8) personas menores de edad investigadas por conductas delictivas, 9) personas privadas de libertad, 10) personas víctimas de delitos en general, 11) personas víctimas de delitos de naturaleza sexual, y 12) personas víctimas de delitos derivados de violencia intrafamiliar. Asimismo, se incorporaron otros tres tipos de poblaciones: 13) mujeres en condición de vulnerabilidad, 14) personas con factores de riesgo ante la covid-19 (por ejemplo: diabéticos, cardiópatas, hipertensos, personas con padecimientos pulmonares, cáncer o alguna enfermedad que comprometa el sistema inmune) y 15) personas con covid-19.

Es un hecho que, en el escenario de emergencia sanitaria, la posición de las poblaciones en condición de vulnerabilidad adquiere particular relevancia. En un ambiente abiertamente adverso y marcado por los vaivenes de la pandemia, es factible que se acentúen las dificultades que poseen para hacer valer sus derechos y acudir ante el sistema de justicia. No obstante, en términos de población meta, el 19% de las medidas estaban dirigidas a una o varias poblaciones en condición de vulnerabilidad (gráfico 5.6), de las cuales un 56% afectó a personas usuarias, mientras que un 44% a personas funcionarias del Poder Judicial.

El resultado que arrojan los datos, en cuanto a que la mayor cantidad de medidas refieren a personas privadas de libertad, resultaba esperable porque los asuntos en los que participe alguna persona detenida (indiciados o sentenciados) deben ser tramitados con celeridad. Lo anterior, porque un retraso injustificado podría dar lugar a que se declare un *habeas corpus* ante la Sala Constitucional, de igual manera que podría generar la aplicación del régimen disciplinario en contra del personal profesional o subalterno, por incumplirse con el deber de celeridad antes referido.

En general, el Poder Judicial señaló que, a pesar de que sus medidas se orientaron a continuar la atención

Gráfico 5.6

Cantidad de medidas aprobadas por el Poder Judicial en el marco de la pandemia de covid-19, según tipo de población en condición de vulnerabilidad. 2020-2021

Fuente: Fernández, 2022 con datos de González y Moncada, 2022.

de personas usuarias a través de la virtualización de los servicios, no se perdió de vista la desigualdad causada por la brecha digital que sufren muchas personas y sus familias. Por tanto, el uso de las normas que establecen la obligatoriedad de facilitar todos los documentos impresos a poblaciones en condición de vulnerabilidad fue continuo, así como preguntar en las etapas iniciales de los procesos si alguna de las partes requiere una atención diferenciada. De igual manera, destacó que la virtualización economiza recursos, pero que el recurso de la presencialidad no se puede reemplazar de forma absoluta. La determinación no solo de metas, sino también de medios, permitió que las poblaciones tuvieran acceso a la justicia en las dos modalidades habilitadas (presencial y virtual).

Asegurar el derecho de acceso a la justicia guarda fundamental importancia porque establece una base mínima necesaria para acceder a otros derechos fundamentales. Tal es el caso en la jurisdicción penal, en la que la prestación continua de los servicios esenciales se orientó a priorizar el derecho al debido proceso y el

derecho de defensa. Por ejemplo: la entrega de constancias ante el eventual traslado de abogados particulares a las oficinas del Ministerio Público o el Organismo de Investigación Judicial para atender algún asunto del proceso de defensa (más allá del horario de circulación, de la zona y del número de placa) refuerza el cumplimiento de los derechos mencionados.

También prevaleció el derecho a la salud de personas imputadas en condición de vulnerabilidad y personas servidoras judiciales. Por ejemplo: antes de solicitar la procedencia o prórroga de medidas cautelares (principalmente de prisión preventiva), se solicitó a las autoridades judiciales y jurisdiccionales que consideraran las condiciones de encierro en un contexto de emergencia sanitaria para mujeres en condición de embarazo, personas adultas mayores, personas con enfermedades crónicas y factores de alto riesgo, en caso de contagiarse de covid-19. Asimismo, en la jurisdicción laboral, ante la petición de mantener cierta cantidad de personal de forma presencial en los diferentes juzgados y tribunales del país, la persona encargada de seleccionarlos debía hacerlo en función de su grado de vulnerabilidad ante el riesgo de contagio de covid-19. Esto evidencia que el Poder Judicial gestionó la prestación de servicios en afinidad al resguardo de la salud de sus personas servidoras y, por extensión, de sus personas usuarias.

Recuadro 5.3

Perfil del Ministerio Público

El Ministerio Público es un órgano, sin personería jurídica, encargado por ley de la acción penal pública; es decir, la investigación, acusación y persecución de la mayor parte de los hechos que la legislación costarricense ha considerado como delitos. Se trata de una institución con funciones específicas, que conforma parte del Poder Judicial. Su creación y funcionamiento se encuentran primordialmente regulados y establecidos en el Código Procesal Penal, y cuenta con su propia Ley Orgánica 7742 del 24 de octubre de 1994. Se encuentra inmerso en el engranaje institucional de dicho Poder del Estado, pero bajo la figura de la desconcentración máxima. Esto implica que, aunque existe algún grado de autonomía en algunas decisiones sobre sus competencias y atribuciones, como parte integrante del Poder Judicial, no puede sustraerse a sus mandatos y disposiciones de alcance general.

La persona que figura como jerarca de la Fiscalía es electa por la Corte Plena, y se encuentra en la posibilidad de emitir directrices particulares y organizar el trabajo de las personas que figuran como colaboradoras. Esto se conoce como el principio de jerarquía del Ministerio Público, que debe verse aparejado al principio de unidad, consistente en que cualquiera de sus representantes no actúa a nivel personal, sino en nombre de la institución a la que representan.
El Ministerio Público se encuentra dividido en distintas fiscalías especializadas y territoriales, en las que se cuenta con fiscales adjuntos que, de manera conjunta con el fiscal general, conforman el Consejo Fiscal.

En el año 2021, en las oficinas del Ministerio Público se contaban trabajando un total de 1.480 personas entre profesionales y técnicos o personal de apoyo a la función judicial, distribuidos en 72 oficinas. Durante los últimos tres años no ha tenido lugar ningún incremento de plazas en la institución, por problemas de índole presupuestaria (Ministerio Público, 2021a y 2021b).

Otros servicios dispuestos por ley que integran el Ministerio Público son los relativos a la Defensa Civil de la Víctima, Oficina de Atención y Protección de Víctimas, Testigos y otros sujetos del proceso penal, la Oficina de la Justicia Restaurativa, la Umgef y la Oficina destinada a la Comunicación y Prensa.

El recurso económico, específicamente el presupuesto aprobado total, muestra un incremento de 594 millones de colones en el año 2019 y 1.491 millones de colones en 2020 (Poder Judicial, 2021b). No obstante, en 2021 el presupuesto aprobado total disminuyó en 704 millones de colones.

Fuente: Rojas, 2022.

Una mirada a la respuesta del Ministerio Público

Esta sección presenta las acciones o medidas llevadas a cabo por parte del Ministerio Público (recuadro 5.3), en su condición de puerta de acceso al Sistema de Justicia Penal de Costa Rica, desde el momento en que la pandemia de covid-19 fue declarada en el país, en el mes de marzo de 2020, hasta finales de abril de 2021. El foco de estudio son las poblaciones en condición de vulnerabilidad que, en dicho escenario, son mayormente susceptibles de verse afectadas en su derecho de acceso a la justicia en tiempos de pandemia. Por esta razón, se seleccionó un grupo de fiscalías especializadas que, a partir de sus denominaciones, podrían considerarse como aquellas que brindan el servicio a tales poblaciones. Asimismo, se hace referencia a los mecanismos de control existentes que se activaron para garantizar el cumplimiento de las medidas adoptadas por las distintas instancias y, en consecuencia, el derecho de las poblaciones en condición de vulnerabilidad al acceso al Sistema de Justicia Penal.

Durante el período entre marzo de 2020 y abril de 2021 se identificaron un total de 337 medidas; sin embargo, solo 30 de ellas están relacionadas con poblaciones en condición de vulnerabilidad, las cuales ascienden a un total del 8,9% de la totalidad. Es factible que las restantes 307 medidas, que no refieren a las poblaciones mencionadas, tengan algún efecto respecto de ellas, precisamente por el alcance general. No obstante, en vista del porcentaje señalado, no se ha realizado un abordaje explícito en relación con tales grupos, a pesar de los mandatos de las denominadas Reglas de Brasilia, que fueron adoptadas en la Cumbre Judicial Iberoamericana.

En el gráfico 5.7 se observan las medidas en relación con el mes en el que fueron aprobadas. Las disposiciones inician en marzo 2020 y luego disminuyen, para aumentar en número en julio de 2020 y luego bajar de nuevo, experimentando un incremento en diciembre de 2020 y llegando a su punto máximo en enero de 2021, justamente en momentos como ha sido público y notorio que se tuvieron los registros más elevados en relación con la pandemia existente. En cuanto a su producción, las medidas adoptadas mantienen una estrecha relación con el comportamiento de la pandemia. Por otra parte, debe señalarse que los Planes Anuales Operativos (PAO) se confeccionan en diciembre de cada año, pero se comunican en el mes de enero siguiente, lo que podría explicar la alta incidencia en medidas durante enero de 2021, que equivale al 40% del total.

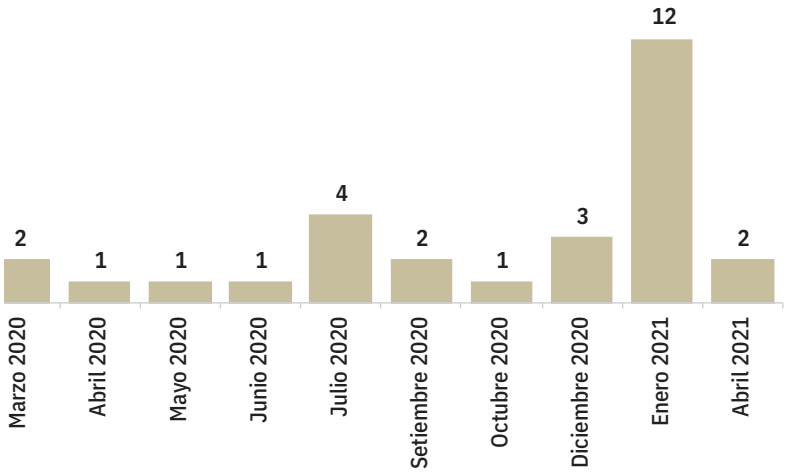
El 80% de las medidas dirigidas a poblaciones en condición de vulnerabilidad presentan un alto efecto; es decir, tienen una afectación directa sobre las personas usuarias y la provisión de servicios públicos . El 13,3% tiene un bajo efecto, ya que sus afectaciones no son identificadas; por ejemplo, campañas y materiales informativos. Por último, el 6,7% tiene un efecto medio; son administrativas y operativas, por lo que poseen afectación directa sobre las entidades y funcionariado en condición de vulnerabilidad. Esta situación da cuenta que la mayor parte de las medidas adoptadas en definitiva tuvieron incidencia en los derechos fundamentales de las personas y en la prestación misma de los servicios del Ministerio Público; no se trató de simples aspectos de carácter ordenatorio, sino que, por el contrario, fueron acciones que revestían importancia respecto de las personas a quienes iba a afectar.

De la totalidad de medidas, doce no establecen plazo de vigencia, en tanto que las restantes dieciocho sí establecen plazos de vigencia. Cabe destacar que en once de esas dieciocho, el plazo de vigencia se establecía del 12 de enero de 2021 al 22 de marzo de 2021. En otras palabras, un 60% de medidas cuentan con un plazo de vigencia establecido, frente a un 40% que no lo tenían. De aquí se concluye con claridad que la adopción de las medidas solo tenía un propósito remedial o coyuntural que no parece proyectarse de manera continua en el tiempo. No se vislumbran acciones que vayan a estimarse de carácter permanente, sino circunstancial, a pesar de que las poblaciones en condición de vulnerabilidad van a estar siempre presentes en el territorio de la República, porque las condiciones que las determinan van a estar igualmente presentes.

Por otra parte, el 80% de las medidas dirigidas a poblaciones en condición de vulnerabilidad indican el tipo de población (gráfico 5.8). El mayor número de medidas refieren a personas privadas de libertad y menores de edad (7 en cada caso), para un 58,3%.

Gráfico 5.7

Cantidad de medidas[a/] dirigidas a poblaciones en condición de vulnerabilidad en el marco de la pandemia de covid-19, según mes de aprobación. 2020-2021



a/ En un caso no fue posible identificar la fecha de aprobación de la medida.
Fuente: Rojas, 2022 a partir de la base de datos de medidas del Ministerio Público ante el covid-19, del PEN.

Gráfico 5.8

Cantidad de medidas dirigidas a poblaciones en condición de vulnerabilidad en el marco de la pandemia de covid-19, según tipo de población. 2020-2021

Fuente: Fernández, 2022 con datos de Rojas, 2022.

A pesar de existir algunas contingencias en la reorganización de los despachos producto de la emergencia sanitaria, se establece la necesidad de priorizar el trámite de asuntos en los que participen personas privadas de libertad, por la existencia de derechos fundamentales en juego; además, se trata de asuntos cuya demora en la tramitación puede generar algún tipo de responsabilidad en el personal de la Fiscalía. Cabe destacar y puntualizar que las medidas dirigidas a personas privadas de libertad denotan sensibilización y concientización sobre su posición especial en los distintos procesos penales. Por ejemplo: la Circular N° 63-2020 indica la obligación de realizar la totalidad de las audiencias (entendiéndose como un término genérico que incluye tanto las denominadas audiencias tempranas, como las audiencias preliminares y los debates) (Poder Judicial, 2020i). También, la directriz emitida el 30 de marzo de 2020 por la Fiscalía General, la cual señalaba la obligación de atender todas aquellas denuncias y cumplimientos en que se contara con una persona privada de libertad (Ministerio Público, 2020); de igual manera, el lineamento contemplado en el Plan de Trabajo de la Fiscalía Adjunta contra el Narcotráfico y Delitos Conexos reitera la obligación de asistir a la totalidad de diligencias que se programen en las que se cuente con personas privadas de libertad.

También destaca la creación de la Fiscalía Adjunta de Atención de Hechos de Violencia en perjuicio de Niños, Niñas y Adolescentes (Fanna), pues fue autorizada como tal en junio de 2020. Durante los años 2020 y 2021, el equipo correspondiente se encontraba dedicado por completo a implementar el proyecto respectivo, que incluía el diseño tanto de la estructura administrativa como la operativa. Por tanto, no se encontraban ejerciendo de manera directa sus funciones. Durante 2021, la Fanna formó parte de siete Comités de Estudio Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Abusados (Ceinnaa), los cuales funcionan en distintos hospitales nacionales. Las funcionarias han aportado su contacto telefónico personal y sus correos para atender consultas y realizar una especie de tamizaje y aproximación, en casos en que se encuentren como personas ofendidas menores de edad. A pesar de que existe una toma de conciencia necesaria y adecuada en relación con hechos de contenido sexual, no sucede lo mismo con otros de carácter violento en perjuicio de menores de edad, quienes, justo por su escasa edad, no cuentan con los recursos propios para acercarse al Sistema de Justicia Penal.

En el caso de la Fiscalía Adjunta Penal Juvenil, el servicio se continuó prestando en su mayoría de forma presencial; en contraste, el teletrabajo se dificultaba al contar con expedientes físicos y no con expedientes electrónicos. Asimismo, las audiencias y los debates se continuaron realizando.

En cuanto a las personas con discapacidad, se han identificado cinco medidas que representan un 20,8%, las cuales no señalan aspectos puntuales para que se puedan implementar en el día a día. Por ejemplo: se ajustaron los entornos físicos de privación de la libertad y atención médica, tanto en instituciones públicas como en privadas, para que las personas con discapacidad gocen de la mayor independencia posible y puedan acceder a medidas como el aislamiento social y el lavado frecuente de manos. Se trata de una disposición inclusiva y atinada en el contexto de la pandemia, pues pretende un trato igualitario con respecto a la utilización de los espacios, el acceso a recursos médicos y la intervención en las regulaciones que puedan afectarles. Sin embargo, tales medidas no tienen incidencia o impacto en el acceso al Sistema de Justicia Penal, sino más bien en otros aspectos del entorno que, aunque importantes, deberían haber sido complementarios respecto de otras medidas adoptadas para garantizar el acceso a la justicia.

En el caso de las personas indígenas, se han identificado tres medidas, representativas del 12,5%. En relación con la acción de la Fiscalía Adjunta de Asuntos Indígenas (FAI), se garantizó la prestación de servicios presenciales en la Fiscalía de Buenos Aires, en razón de la existencia de precedentes y disposiciones relativas a los derechos de la población indígena, en condiciones tales que aseguren la continuidad del servicio y la prevención de los contagios.

El 8 de abril de 2021, un grupo de servidores y servidoras de la FAI se trasladó desde la sede Central hasta la zona del Valle de la Estrella, donde entrevistaron a catorce personas de una comunidad indígena cabécar y, en persona, se les brindó información sobre cómo tener acceso a los servicios de la Fiscalía, del Ministerio Público y de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito. Asimismo, se realizó un taller informativo sobre violencia infantil y en contra de las personas adultas mayores; también se expuso sobre las implicaciones del alcoholismo. El intercambio de información da muestras de una gestión que no se ha limitado a realizar planeaciones en abstracto, sino que ha apostado por llegar de modo directo hasta la población afectada y brindar información relevante sobre los servicios con los que cuentan y a los que pueden acceder.

En cuanto a mujeres en condición de vulnerabilidad, existe una medida que se contiene en el Plan de Trabajo 2021 de la Fiscalía Adjunta de Violencia de Género y Delitos Sexuales, representando el 4,2% del total.

La totalidad de casos que se tramitan y atienden en la Fiscalía Adjunta de Violencia de Género y Delitos Sexuales no se vieron suspendidos ni cancelados a lo largo del tiempo de la pandemia. En efecto, las personas ofendidas, mayormente mujeres, han optado por desplazarse hasta los despachos judiciales para las denuncias correspondientes, o bien, para brindar su relato. Existen veintiséis oficinas que cuentan con al menos un Fiscal o Fiscala que atiende asuntos que son considerados de género. Asimismo, cuando las personas víctimas no deseaban salir de sus residencias, el fiscal o fiscala se desplazaba hasta la vivienda para recabar la denuncia. Por ejemplo: en la zona de Quepos se contaba con una persona denunciante positiva de covid-19, por lo que se acondicionó un sitio en un centro de salud para que ella interpusiera su denuncia, respetando los protocolos y guardando las distancias.

De las treinta medidas atinentes a las poblaciones en condición de vulnerabilidad, se aprecia que existen controles en once de ellas, para un 36,7%. En cambio, más del 60% de las medidas no cuentan con mecanismos de control. Por disposición de la Ley Orgánica del Ministerio Público y del Código Procesal Penal, la actividad desarrollada en lo referente a la condición de actor penal se encuentra sujeta al control jurisdiccional, precisamente porque la actividad de jueces y juezas en el proceso, sobre todo durante las etapas preparatoria e intermedia, conlleva establecer regulaciones en resguardo de los derechos y garantías procesales de las personas que se encuentran sujetas a un proceso penal. La Autoridad Jurisdiccional es un garante de la legalidad de las actuaciones, habida cuenta de que los dictámenes fiscales siempre requieren un pronunciamiento de carácter jurisdiccional. Por su parte, las once medidas que cuentan con mecanismo de control están a cargo del órgano rector, función desempeñada por la Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión de Fiscalías (Umgef). Asimismo, las once medidas se encuentran en lineamientos contenidos en los Planes Anuales Operativos de las Fiscalías Especializadas, que en efecto se encuentran sujetos a revisión.

La respuesta desde la justicia electrónica

Sin duda, la covid-19 aceleró la implementación de una serie de procedimientos digitales en los sistemas de justicia de todo el mundo. Los países que ya habían realizado avances en este campo estuvieron en una mejor posición para enfrentar los retos de mantener activo el servicio durante la pandemia (Cepej, 2020). Tal es el caso del Poder Judicial costarricense, que contaba con una infraestructura digital desarrollada y que sirvió de base para dar respuesta a un significativo aumento de la justicia electrónica en los últimos dos años. Ello no ocurrió sin problemas, como algunas complejidades señaladas por los usuarios de los sistemas de gestión en línea, que se presentarán en este apartado.

Es probable que todavía falten varios años para remover obstáculos legales, logísticos y culturales para que la justicia electrónica funcione en toda su amplitud. Sin embargo, el avance logrado durante estos meses debe mantenerse, ampliarse y abrirse a oportunidades de mejora (ver recomendaciones en la parte final de este capítulo).

La inversión en tecnología antes de la pandemia

En el transcurso de los años 2000 a 2008 ocurre la segunda ola reformista en el Poder Judicial, marcada en un inicio por el Primer Plan Quinquenal del Poder Judicial (2000-2005) y el Segundo Programa de Modernización o Segundo Préstamo Corte-BID (2002), que replantearon la misión, los objetivos del Poder Judicial y la planificación a mediano plazo (PEN, 2015).

Durante ese período, la labor se orientó hacia la modernización de la gestión en las oficinas, la aplicación de la reforma penal y el acceso a la justicia para mujeres y pueblos indígenas. En 2018 se ejecutó un nuevo Plan Quinquenal, que incluía la mejora tecnológica en los sistemas de gestión de los órganos auxiliares, el proyecto Oralidad y Moderna Gestión y la creación de la Secretaría de Género (PEN, 2015).

Esta mejora tecnológica se enmarca en el Plan Estratégico de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, en el que se establecieron una serie de acciones para fortalecer la plataforma de *hardware*, *software* y comunicaciones, procurando la continuidad de los servicios ante posibles eventualidades (Prosic, 2009). Para estos avances, el Poder Judicial invirtió alrededor de 260 millones de dólares durante el período 2007-2012, con un promedio de 400.000 dólares anuales (PEN, 2015).

La mayor inversión en tecnologías se utilizó en la compra de equipos (*hardware)* con un 61%, mientras que la compra de software y la contratación de consultorías representaron, en conjunto, un 19% (PEN, 2015). Una vez que se contó con los equipos, se emplearon políticas institucionales para la digitalización de la información, con la consecuente disminución en el consumo de papel.

El uso de datos, audios y videos se convirtió en un mecanismo de apoyo en juicios y audiencias orales y en un respaldo de la actuación judicial (Prosic, 2009). Tal fue el caso de la red judicial de videoconferencia, instalada en todos los circuitos judiciales y en cuatro centros penitenciarios, la cual permitió la realización

de capacitaciones, juicios y toma de testimonios de forma virtual. Lo anterior, como parte de un convenio de cooperación internacional suscrito con el Ministerio de Justicia y Paz.

También, el Poder Judicial habilitó redes inalámbricas para facilitar el acceso a la jurisprudencia e información frente a la celebración de juicios, dando paso a los sistemas de información con aplicaciones de carácter administrativo (orientados a apoyar la gestión de la institución) y sustantivo (orientados a apoyar la labor institucional; Prosic, 2009). Dentro de los sistemas de información se encuentran el Sistema Costarricense de Gestión de Despachos Judiciales, el Sistema Costarricense de Información Jurídica, el Sistema del Expediente Criminal Único y el Sistema para la Toma de Decisiones del Poder Judicial (Prosic, 2009).

Asimismo, se implementaron los Juzgados Electrónicos en varias materias y circuitos. Para ello, con recursos propios y sobre la base del Sistema de Gestión, la Dirección de Tecnología desarrolló sistemas web para ejecutar el nuevo modelo de tramitación. Por ejemplo: el Sistema de Escritorio Virtual, el Sistema de Gestión en Línea y el Sistema de Mensajería. Además, se instaló el Sistema de Administración y Control Electrónico de Juzgamientos, permitiendo administrar y controlar la información que procesa el Registro Judicial (sentencias, solicitudes y entrega de certificaciones de antecedentes penales; Prosic, 2009; cuadro 5.1).

El avance de esta segunda ola reformista impulsó el uso de la tecnología y facilitó la administración de la justicia y los servicios que brinda el Poder Judicial (PEN, 2015). De igual manera, los sistemas de información fomentaron una ágil atención al usuario, descentralizada y democrática, beneficiando a las personas usuarias al reducir la necesidad de trasladarse a las oficinas centrales (PEN, 2015; Prosic, 2009). Esta continuada inversión en justicia electrónica generó las condiciones necesarias para que el Poder Judicial pudiera responder con rapidez y eficiencia las condiciones generadas por la pandemia, pues la base de la infraestructura requerida ya se encontraba ahí.

Cuadro 5.1

Principales medidas del Poder Judicial en justicia electrónica. 2000-2021

Año	Medida
2000-2005	Notificaciones por correo electrónico
2008	Expediente digital
2008	Sistema de Gestión en Línea
2008	Plan Estratégico de Tecnología de la Información y las Comunicaciones
2008	Red de Videoconferencias
2008	Escritorio virtual
2013	App Poder Judicial
2014	Nexus PJ Consulta de jurisprudencia
2017	App Poder Judicial Empóderate para niñez y adolescencia
2020	Manuales para las Audiencias virtuales y videoconferencias
2021	Observatorio judicial: estadísticas

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

La respuesta tecnológica en la pandemia

Durante la pandemia, las restricciones a la movilidad y las medidas de aislamiento impuestas en Costa Rica impulsaron los proyectos de digitalización con los que el Poder Judicial ya contaba (cuadro 5.2). La novedad más importante fue la implementación masiva del teletrabajo. En cuanto a la oferta de servicios, una de las medidas más innovadoras fue la realización de audiencias virtuales, que hasta entonces había sido impensable. Una amplia cantidad de servicios virtuales que funcionaron durante la crisis sanitaria por la covid-19 estaban disponibles desde antes del inicio de la pandemia, pero con un uso limitado, que ahora se masificó.

En relación con el uso de la tecnología, se identificó que 155 medidas aprobadas en el período de estudio, correspondientes al 27,1%, aplican herramientas tecnológicas o demandan el uso de tecnologías, de las cuales 86 refieren a tecnologías de *front-office* y 69 a tecnologías de *back-office*, 55,5% y 44,5% respectivamente. Por ejemplo: con el Ministerio de Justicia y Paz, se amplió la capacidad de realizar enlaces virtuales para la participación de personas privadas de libertad sin necesidad de trasladarse a las edificaciones judiciales, con el fin de mantener la continuidad del servicio (audiencias, visitas carcelarias de la Defensa Pública) y procurar la seguridad sanitaria de las personas participantes. También se habilitó un servicio nuevo de VPN para ampliar en tres mil la capacidad de personal en teletrabajo (Poder Judicial, 2020j).

Ante la emergencia sanitaria, la estrategia planteada por el Poder Judicial fue utilizar las plataformas tecnológicas ya existentes y depositar la mayor cantidad de recursos en la implementación de acciones de pronta adaptación, que fueran efectivas en la consecución del debido proceso y del acceso a la justicia. Durante el año 2020, el uso de los servicios en línea muestra un incremento. Por ejemplo: en comparación con 2019, se da un aumento de 4.843.405 notificaciones, 1.671.697 consultas de jurisprudencia en Nexus PJ, 160.101 escritos, 46.083 consultas al *chatbot*, 23.868 claves en Gestión en Línea y 10.883 órdenes de apremio.

Por el contrario, se da una disminución de 1.622.126 hojas de delincuencia, 186.564 certificaciones de pensión alimentaria, 122.629 impedimentos de salida, 107.255 expedientes electrónicos y 3.696 demandas (cuadro 5.3).

Las acciones del Poder Judicial se enmarcan en un contexto de crisis fiscal, limitando el gasto de los recursos y buscando la mejoría de la distribución de los ya existentes. Dicha institución realizó un gran esfuerzo para proveer el equipo de *software* y de *hardware*

Cuadro 5.2

Funcionalidades del Servicio de Gestión en Línea del Poder Judicial

Tipo de gestión y trámite	Descripción
Gestión pública	
Trámites y servicios varios	Consulta de jurisprudencia (Nexus PJ)
	Consulta de agendas
	Validación de documentos
	Consulta de citas
	Cálculo de intereses
	Cálculo de horas
	Cálculo de indexación
	Solicitud y verificación de hoja de delincuencia
	Registro de correo para recibir notificaciones
Trámites en el proceso judicial	Consulta por número de expediente o número de voto (información pública)
Gestión privada	
Trámites y servicios varios	Solicitud de apremio corporal
	Hoja de delincuencia electrónica
	Solicitud y consulta de citas
Trámites en el proceso judicial	Consulta por número de expediente o número de voto (todo el expediente)
	Envío de escritos
	Envío de nuevos casos
	Solicitud de certificación de pensión alimentaria
	Trámites en materia civil y cobratoria (notificaciones)

Fuente:Elaboración propia con datos del Poder Judicial.

Cuadro 5.3

Evolución en la cantidad de servicios en línea, por plataforma tecnológica. 2018-2021

Servicios en plataformas tecnológicas	2018	2019	2020	2021
Notificaciones	110.286	138.574	4.981.979	5.335.515
Consultas de jurisprudencia Nexus PJ	316.557	1.588.117	3.259.814	3.446.283
Escritos	1.274.876	1.951.358	2.111.459	2.365.862
Impedimentos de salida consultados por la DGME			1.830.548	2.651.750
Expedientes electrónicos	769.210	1.120.281	1.013.026	1.286.762
Hojas de delincuencia	1.945.145	2.038.088	415.962	512.000
Demandas	239.040	239.470	235.774	242.071
Consultas al chatbot	51.675	69.746	115.829	219.518
Claves en Gestión en Línea	64.031	71.964	95.832	111.619
Impedimentos de salida	172.656	217.937	95.308	88.882
Órdenes de apremio	20.938	27.392	38.275	78.390
Certificaciones de pensión alimentaria	178.777	194.865	8.301	11.982

Fuente: Elaboración propia con datos de Poder Judicial, 2022b.

necesario para asegurar la continuidad del servicio. La movilización de recursos fue sustancial y reflejó limitaciones considerables respecto a equipos y herramientas disponibles, las cuales se ampliaron y fortalecieron mediante presupuestos de emergencia.

Sin embargo, hasta la fecha persisten necesidades importantes para poder consolidar los cambios tecnológicos, como aumentar el número de licencias de Teams y computadoras, para que los funcionarios no estén obligados a utilizar sus propios equipos.

Las medidas no solo permitieron consolidarse como alternativas al proceso tradicional, sino que también procuraron un flujo de trabajo continuo independientemente del espacio en el que se labora. De esa forma, dependiendo del tipo de labor efectuada, las personas funcionarias ejercieron sus tareas desde la virtualidad, resaltando el uso de OneDrive, Microsoft Teams, VPN (red privada virtual) y VDI (infraestructura de escritorios virtuales), así como el sistema de circuito cerrado del Poder Judicial, Gestión en Línea y Sigma.

En la búsqueda por la continuidad de los servicios, el Poder Judicial tomó una serie de iniciativas que permitieran brindar atención a las personas usuarias a partir de un acercamiento virtual. En ese sentido, resalta la creación de los protocolos para la realización de las audiencias virtuales, así como un uso extendido del escritorio virtual.

Las tecnologías de *back-office* y de *front-office* han servido para mantener la prestación de los servicios judiciales. No obstante, no todos los usuarios del Poder Judicial tienen las mismas posibilidades de acceso a la tecnología. "La revolución digital plantea nuevas dinámicas de inclusión-exclusión en donde quienes no logran acceder a las tecnologías de información y comunicación corren el riesgo de quedar aislados de la sociedad digital" (Prosic, 2021).

El concepto de brecha digital surge en los años ochenta, aludiendo a las desigualdades de acceso a la tecnología, y conforme avanza la revolución digital va tomando mayor fortaleza e importancia. Hoy en día, "las definiciones apuntan a que no existe una única brecha digital" (Prosic, 2021); en otras palabras, se identifican tres niveles de brechas digitales: i) acceso a la tecnología, si la persona tiene o no acceso a dispositivos digitales como teléfono inteligente, computadora, entre otros; ii) capacidad de uso o alfabetización digital, refiere al grado de uso que la persona da al dispositivo digital; y iii) calidad, hace referencia a la calidad de internet, y del servicio de conexión al mismo (Prosic, 2021).

La Unesco señala ocho factores de la brecha digital: los ingresos, la geografía, la edad, el sexo, el idioma, la educación, el empleo y la integridad física (Prosic, 2021). Sin embargo, el presente capítulo se concentra en la territorialidad y las poblaciones en condición de vulnerabilidad. Cabe decir que incluso las personas con acceso tecnológico enfrentan necesidades importantes para poder trabajar en las nuevas modalidades, como se verá en el próxima sección de experiencias de usuarios y usuarias.

Una aproximación a la justicia electrónica mediante el diseño de experiencia de usuario

Debido a la creciente ola de digitalización, acelerada por la pandemia del covid-19, se hace necesario aplicar la esfera de los servicios públicos metodologías de diseño centrado en el usuario, que llevan décadas dando buenos resultados en la industria privada. La presente sección se enfoca en la aplicación de la metodología de experiencia de usuario de la plataforma Gestión en Línea y de las audiencias virtuales. Para ello, se pone en práctica una serie de herramientas utilizadas en el diseño de interfaces y experiencia de usuario para tomar en cuenta las necesidades y opiniones de las personas usuarias, desde la concepción o el rediseño de productos o servicios, en el ámbito digital.

Gestión en Línea: ecosistema de la plataforma

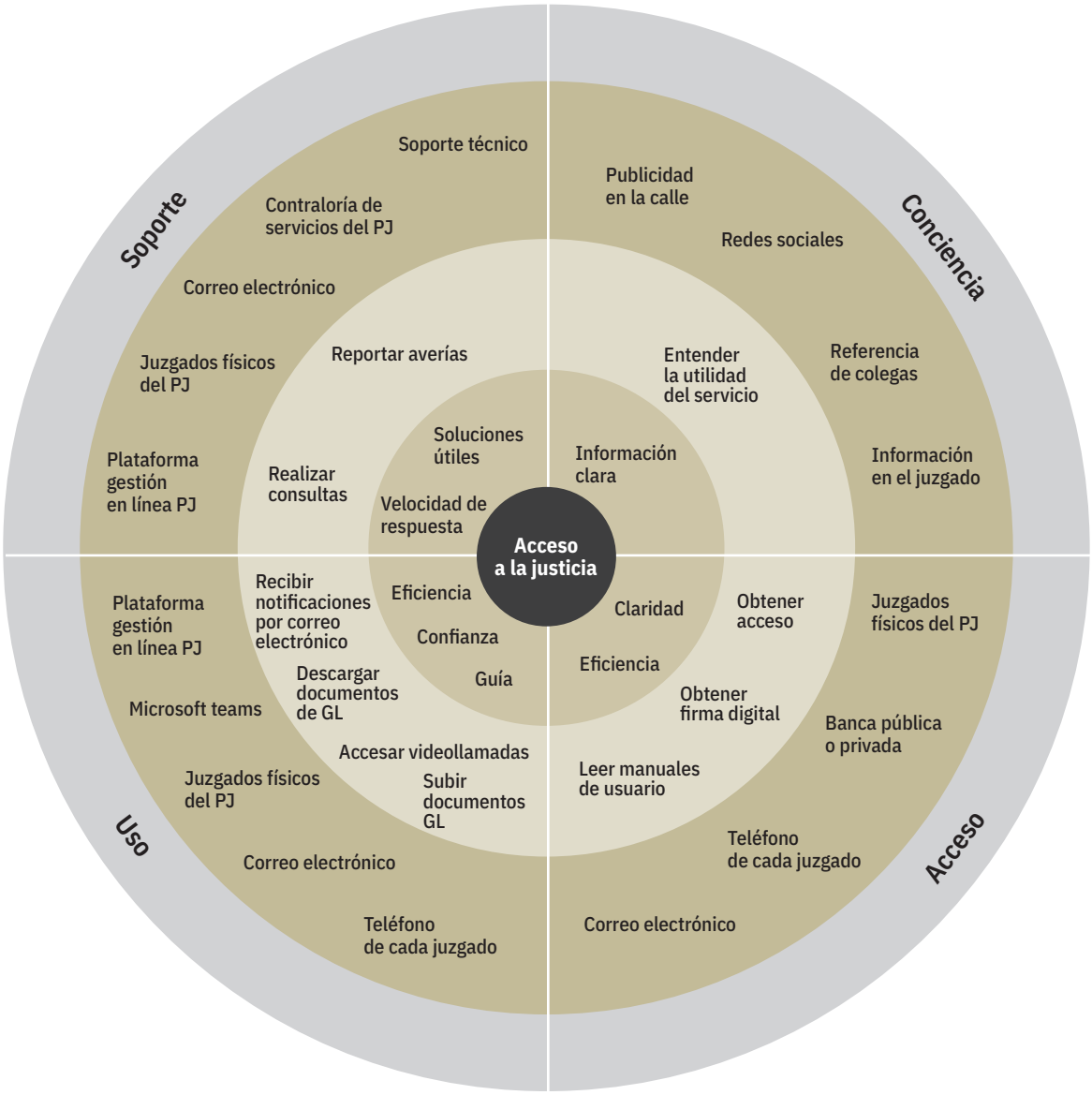
El mapeo del ecosistema es una herramienta derivada de la metodología de Diseño de Servicios acuñada por Stickdorn y Schneider (2010). Esta herramienta consiste en realizar una visualización global de todo el ecosistema que rodea a una plataforma digital. Este tipo de herramientas son de suma utilidad al iniciar el estudio de sistemas complejos, como el que está en estudio, ya que existen gran cantidad de puntos de contacto entre la plataforma digital y los sistemas físicos que la alimentan.

Para el ecosistema aquí tratado se utilizaron las capas típicas de un mapeo de ecosistema planteadas por Stickdorn y Schneider (2018). La figura 5.1 presenta una visualización del ecosistema físico y digital que rodea los servicios ofrecidos por la plataforma Gestión en Línea del Poder Judicial. Este tipo de visualizaciones se estructura en capas, que se leen desde la periferia hacia el centro de la circunferencia, y en cuadrantes, que corresponden a las etapas del ciclo de uso del servicio en estudio.

Las fases son las cuatro grandes etapas en que se puede dividir la experiencia en el uso de la enorme mayoría de servicios en la esfera digital. Para la plataforma de Gestión en Línea y el ecosistema que la rodea se trata de: i) toma de conciencia del servicio, ii) acceso

Figura 5.1

Mapeo del ecosistema que engloba Gestión en Línea del Poder Judicial



Fases
Puntos de contacto
Interacciones
Necesidades de usuarios
Acceso a la justicia

Fuente: Albán, 2022.

a la plataforma, iii) uso de la plataforma, y iv) consulta y acceso a soporte. La cuarta fase de la experiencia acostumbra a estar relacionada con finalizar la gestión dentro del servicio en estudio. En este caso se plantea como la interacción con los agentes de soporte, ya que no se contempla un punto en el que la mayoría de las personas usuarias abandonan el servicio formalmente.

Los puntos de contacto, como su nombre bien lo indica, son los instrumentos físicos o digitales con los que interactúa la persona usuaria en el ecosistema que rodea a Gestión en Línea. Las interacciones refieren a las acciones que realizan los usuarios durante las fases de interacción con Gestión en Línea o los respectivos puntos de contacto asociados con cada fase. Los puntos de contacto y sus respectivas interacciones involucran diversos proveedores dentro y fuera del Poder Judicial, como lo son bancos para gestionar la firma digital, agentes de la contraloría de servicios e interacción directa con los diferentes despachos judiciales.

Las necesidades de las personas usuarias por fase hacen referencia a las necesidades puntuales que la mayoría va a experimentar durante cada una de las fases. La necesidad o motivación principal de los usuarios es aquella por la que acceden a los servicios en línea del Poder Judicial. La necesidad principal que comparten todas las personas usuarias externas de Gestión en Línea se entiende como el acceso a la justicia por el medio que sea posible. Las necesidades entre las cuatro fases de la experiencia buscan hacer más eficiente el acceso a la justicia mencionado con anterioridad, al brindar información clara y pertinente en cada fase, mejorar los tiempos de respuesta o transmitir mayor confianza a los usuarios.

Principales usuarios externos de la plataforma Gestión en Línea

Entre el público externo, existen dos grandes grupos de usuarios que utilizan la plataforma de Gestión en Línea del Poder Judicial: profesionales y particulares. Dentro del arquetipo de persona usuaria profesional (figura 5.2) se encuentran tanto profesionales en derecho con y sin especialidad, como los asistentes legales de los mismos. Esto es debido a que ambos grupos de usuarios comparten la mayor parte de necesidades al interactuar con la plataforma y no existen diferencias significativas dependiendo de la materia que puedan requerir el acceso a plataformas distintas para satisfacer las necesidades de profesionales, según la materia en la que ejerzan. Su nivel de conocimiento en derecho es muy elevado y el uso que le dan a la plataforma es extensivo. De acuerdo con la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, este usuario arquetípico representa menos de la mitad de los que acceden a Gestión en Línea diariamente, pero son quienes interactúan con la mayoría de los servicios ofrecidos en la actualidad.

El arquetipo de usuario particular (figura 5.3) hace referencia a cualquier persona que deba interactuar con Gestión en Línea porque se encuentra en un proceso legal. Se puede tratar de usuarios que han contratado representación letrada o que se encuentran llevando un caso en el juzgado de tránsito por su cuenta. Su nivel de conocimiento en derecho es nulo o muy reducido y el uso que le dan a la plataforma es de consulta y bastante superficial. De acuerdo con la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, este usuario arquetípico representa a más de la mitad de los usuarios que acceden a Gestión en Línea diariamente.

Adicionalmente, se identifica la presencia de varios públicos internos en el Poder Judicial que podrían beneficiarse de un ejercicio similar que profundice en sus necesidades específicas. Entre posibles públicos se identifican: asistentes de jueces, técnicos en el Poder Judicial, defensores públicos, personal de la Contraloría de Servicios y personal del Departamento de Tecnologías de Información.

Experiencias de uso de la plataforma Gestión en Línea

Los mapeos de la experiencia de uso de la plataforma o *journey maps*, para las personas arquetípicas definidas en la sección anterior, permiten visualizar las experiencias específicas por las que pasa cada "persona" para completar el proceso en estudio; es decir, al interactuar con Gestión en Línea y sus diferentes servicios. Ambos tipos de usuarios pasan por etapas similares al interactuar con la plataforma, a saber: i) toma de conciencia, ii) ingreso al sistema, iii) interacción con el sistema, y iv) solicitud de ayuda. No obstante, los usuarios particulares interactúan con el sistema sobre todo para consultar el estado o avance de su expediente, mientras que los usuarios profesionales profundizan mucho más en los servicios ofrecidos, ya que cuentan con necesidades más complejas, como la consulta detallada de expedientes, subir documentos y la creación de casos nuevos.

Ambos perfiles pasan por la etapa de toma de conciencia. En el caso de la persona usuaria profesional, se da en su mayoría por conversaciones con colegas o por indicación de algún despacho judicial. En cuanto a los usuarios particulares, suelen ser los mismos representantes legales quienes indican a sus clientes la existencia del sistema. La experiencia de ingreso al sistema suele ser similar; sin embargo, para usuarios profesionales se adiciona la capa de complejidad al tener que ingresar en muchos casos con cuentas de sus jefes y jefas, quienes sí están autorizados en un caso en específico.

Figura 5.2

Arquetipo de persona usuaria profesional

Francella Guzmán
USUARIA PROFESIONAL

Quién es?
Francella es licenciada en Derecho y tiene un bufete con una colega en San Rafael de Heredia.

No tiene especialidad, pero su trabajo se centra en materias laboral, civil y de familia.

Frecuencia de uso: Diario
Nivel de conocimiento en derecho: Alto a muy alto.

Un día típico
En su día a día Francella lleva múltiples casos en materias varias. Entre ella y su asistente realizan todas las gestiones en línea de los casos que atiende. Francella y su asistente comparten el mismo usuario para que el asistente pueda presentar escritos y acceder a los casos donde Francella está autorizada.

> **En el día a día redacto escritos, presento documentos, actualizo expedientes y averiguo detalles relativos a expedientes.**

Necesidades
- Consultar el estado de expedientes puntuales en tiempo real.
- Consultar y enviar documentos asociados a un expediente particular.
- Crear y enviar casos nuevos.
- Utilizar las calculadoras para verificar lo que obtiene en su software privado.
- Mantenerse al tanto de futuras interrupciones en el sistema.
- Acceder a soporte técnico pronto y de calidad.
- Acceso a manuales de usuario o capacitaciones sobre nuevos servicios en la plataforma.
- Una visualización precisa del estado de cada expediente y la última fecha de actualización de este.
- Un estimado de los plazos dentro del juzgado que se encuentra tramitando el expediente.

Puntos de dolor
- Gestionar la autorización en los diferentes juzgados para que su asistente pueda consultar diferentes expedientes es lento y tedioso.
- Encontrar y diferencias los servicios que necesita dentro de la plataforma ya que todos se parecen.
- Cuando el sistema se cae, no le notifica.
- Contactar a soporte técnico es lento y en el *chatbot* no responden.
- Los manuales de usuario son muy extensos y poco amigables.
- El resumen de un expediente no se actualiza en tiempo real y no le indica cuándo se actualizó por última vez.

Fuente: Albán, 2022.

Figura 5.3

Arquetipo de persona usuaria particular

Miguel Fuentes
USUARIO PARTICULAR

Quién es?
Miguel es un padre de familia que trabaja en Amazon como representante de servicio al cliente. Se encuentra finalizando su proceso de divorcio y está a punto de ir a juicio por la custodia compartida de su hijo Marco.

Frecuencia de uso: Nula a ocasional.
Nivel de conocimiento en derecho: Nulo a medio.

Un día típico
En su día a día Miguel no tiene mucho tiempo para dedicarse a entender la tramitología detrás de su caso, por lo que confía en que su representante legal Francella lo mantenga al tanto del avance del caso en el juzgado. Ha intentado ingresar a su expedientes en línea desde la app del Poder Judicial, pero terminó realizándole todavía más consultas a Francella porque la información es muy técnica.

> **Me interesa saber si mi demanda fue presentada o contestada. El cómo se hace para que avance no me interesa realmente.**

Necesidades
- Consultar y entender el estado de su expediente en tiempo real.
- Acceder a soporte técnico pronto y de calidad.
- Acceso a manuales de usuario o capacitaciones sobre nuevos servicios en la plataforma pertinentes para él.
- Una visualización precisa del estado de su expediente con la última de actualización de este.
- Un estimado de los plazos dentro del juzgado que se encuentra tramitando el expediente.
- Una plataforma con un léxico menos técnico enfocada a usuarios particulares y no profesionales en derecho.
- Obtener su hoja de delincuencia digital o solicitar la física desde su casa.

Puntos de dolor
- Encontrar y diferenciar los servicios que necesita dentro de la plataforma.
- Cuando el sistema se cae, no le notifica y en el *chatbot* no le responden.
- Contactar a soporte técnico es lento.
- Los manuales de usuario son muy extensos y poco amigables.
- El sistema no está diseñado para usuarios particulares, el resumen y estado del expediente son difíciles de entender si no se cuenta con formación en derecho.
- No hay forma de saber un estimado de cuánto van a tardar en procesar su caso en el juzgado.
- Cada consulta con la abogada que lleva el caso le cuesta tiempo y dinero.
- No hay forma de solicitar la hoja de delincuencia física, desde el sistema, aunque algunas instituciones aún la solicitan.

Fuente: Albán, 2022.

En referencia a la interacción con el sistema, para usuarios particulares se suele tratar de trámites sencillos, básicamente dos: consulta del estado de su expediente o solicitud de hoja de delincuencia. El lenguaje empleado en los expedientes suele confundir a estos usuarios, que terminan consultando a sus abogados o al mismo juzgado para clarificar el estado de su caso. Para usuarios profesionales se determinaron tres servicios principales: consulta de expedientes, envío de escritos (incluye creación de casos nuevos) y uso de calculadoras jurídicas.

Los principales puntos de dolor en estas interacciones tienen que ver con la falta de jerarquía de la información en el sistema y una escasa retroalimentación al realizar una acción. Es decir, tanto la arquitectura de la información como el diseño visual de la interfaz no diferencian entre servicios esenciales para cada grupo de usuarios y servicios que no se utilizan con tanta frecuencia. Asimismo, no se presentan estados de error ni mensajes de confirmación dentro de ninguno de los flujos analizados. Esto genera en los usuarios una sensación de estar adivinando si están realizando la acción de manera correcta.

El último punto de interacción entre ambos *journey maps* es solicitar ayuda. En el caso de usuarios particulares, suelen terminar consultando con sus abogados o en el juzgado cuando requieren soporte técnico. Para usuarios profesionales, se trata de una experiencia que genera bastante frustración e impotencia, ya que en la mayoría de los casos la respuesta de soporte técnico es que deben esperar a que se restablezca el sistema, indicando así la importancia de solucionar esta problemática para los grupos de usuarios en estudio.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ARQUETIPO DE USUARIO
véase Albán, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

En general, ambos mapeos presentan una ruta similar: la experiencia inicia en un tono optimista de curiosidad y expectativa; en la teoría, la plataforma debería facilitar sus trámites. Conforme se dan las interacciones con el sistema, los usuarios se sienten más frustrados e impotentes. En muchos casos, no es que los expedientes no estén siendo procesados, sino más bien que el sistema no refleja su avance y tampoco permite que los usuarios puedan visualizar las etapas restantes para que finalice su proceso.

Una plataforma como Gestión en Línea cuenta con un potencial enorme para agilizar trámites legales de manera digital, pero sin la segmentación de públicos adecuada, por lo que esta plataforma genera confusión entre el público no especializado. Además, una arquitectura de información que no prioriza los servicios relevantes para los usuarios profesionales y la falta de retroalimentación al interactuar con ciertos servicios, generan altos niveles de frustración y desconfianza para la información presentada en la plataforma.

A continuación se presentan las principales problemáticas identificadas según las áreas de oportunidad dentro de los *journey maps* por persona usuaria arquetípica. Las problemáticas se presentan agrupadas dentro de las etapas identificadas en los *journey maps* y por usuario arquetípico al que benefician, para facilitar su consumo y posterior ejecución.

Área 1: Toma de conciencia

1. Falta de confianza en la plataforma: debido a constantes problemas técnicos y un diseño de la plataforma no centrado en la persona usuaria, se presentan graves problemas de falta de confianza en la plataforma en estudio. Es por eso por lo que, a pesar de los esfuerzos del Poder Judicial por promocionar la misma, muchos usuarios aún desconocen su existencia, ya que el boca a boca y los testimonios positivos son casi inexistentes hasta el momento de la publicación del presente Informe.

2. Falta de manuales de usuario simplificados: la plataforma no cuenta con una experiencia de inducción inicial y la única manera de familiarizarse con las decenas de servicios ofrecidos es mediante prueba y error o recurriendo al manual de usuario de más de cien páginas. No obstante, la mayoría de las plataformas modernas permiten realizar procesos complejos de manera intuitiva y sin necesidad de extensos manuales.

Área 2: Ingreso al sistema

3. Falta de retroalimentación en caso de que el sistema experimente problemas técnicos: actualmente, el sistema no presenta ningún mensaje de error en caso de experimentar problemas técnicos durante el inicio de sesión o una vez que se está haciendo uso de alguno de los servicios disponibles.

4. Dificultad para autorizar nuevos usuarios en expedientes ya existentes: se identificó una dificultad por parte de usuarios profesionales para conseguir

autorización de acceso a expedientes ya existentes. Esta situación se ve agravada por el hecho de que los asistentes legales son quienes acostumbran a interactuar con los expedientes y para poder acceder a ellos tienden a iniciar sesión con los datos de usuario de sus jefes, que sí se encuentran autorizados en los expedientes respectivos. Si bien es cierto que cualquier parte puede subir un documento a un expediente, la consulta del mismo solo la puede realizar una parte autorizada y el proceso de autorización para expedientes digitales se ha vuelto mucho más lento que para expedientes físicos.

5. Falta de acompañamiento uno a uno: la mayoría de las personas usuarias profesionales, que han pasado la mayor parte de su carrera realizando consultas a expedientes de manera presencial, han experimentado mayores desafíos en la transición a expedientes digitales, en comparación con usuarios recién graduados en la universidad.

Área 3: Interacción con la plataforma

6. Falta de segmentación del contenido de la plataforma: uno de los principales hallazgos de la investigación realizada es la diferencia entre las necesidades de los públicos identificados como principales usuarios arquetípicos de la plataforma en cuestión. Para la persona usuaria particular, la plataforma funciona principalmente para consultar el estado de sus expedientes activos. Asimismo, cabe mencionar que para la persona usuaria profesional la plataforma cumple muchas más funciones; entre las principales se encuentran: consulta de expedientes a profundidad, envío de escritos y creación de casos nuevos, seguido en un plano secundario por el uso de algunas calculadoras legales. Esta clara distinción entre el uso que una persona particular da a la plataforma y la que le da una persona usuaria profesional deja en evidencia la falta de segmentación en la plataforma actual.

7. Falta de retroalimentación y optimización de la subida de documentos nuevos. En la actualidad, el servicio para subir documentos nuevos es uno de los que cuentan con mayor tráfico en la plataforma. No obstante, el proceso resulta engorroso y frustrante para muchos usuarios debido a la falta de retroalimentación a manera de mensajes de confirmación de éxito o error. Adicionalmente, el flujo de subida de documentos puede ser optimizado, ya que hoy día la clasificación de documentos se realiza casi de manera manual, dado que en la mayoría de los casos los descriptores presentes en la plataforma no aplican para los documentos a subir. La mayor parte de los participantes reconoce que los despachos judiciales les indican seleccionar "gestiones interlocutorias varias" y luego especificar en la descripción manualmente. Como tercer punto que optimizar en este servicio, se determina que en la actualidad la subida de documentos no tiene ninguna injerencia automática sobre la actualización del estado de un expediente, ni sobre la fecha de actualización del mismo.

8. Simplificación de las calculadoras legales: aquellos usuarios que encontraron la calculadora que necesitaban indican que les fue de utilidad. Sin embargo, una porción significativa indica no haber encontrado lo que estaba buscando, ya que no hay una jerarquía clara en la presentación de las calculadoras disponibles. Además, la interfaz de las calculadoras es percibida como antigua y poco amigable por varios de los entrevistados.

Área 4: Solicitud de ayuda

9. En cuanto a la solicitud de ayuda en caso de problemas técnicos o de no saber cómo realizar alguna tarea en la plataforma, la investigación deja en evidencia los dos posibles caminos que existen actualmente: i) preguntarle al *chatbot*, y ii) llamar y/o contactar por correo electrónico al Departamento de Tecnologías de la Información, la Contraloría de Servicios y al despacho judicial respectivo a la consulta o trámite. No obstante, fuera del *chatbot*, la plataforma no comunica una ruta clara a seguir en caso de requerir soporte de una persona. Varios usuarios indican que el *chatbot* en muchas ocasiones no les ofrece solución a sus problemas y se encuentran ante un camino sin salida porque no se les ofrece la posibilidad de contactar a una persona que les brinde soporte uno a uno.

App del Poder Judicial desconocida

Entre los usuarios consultados, la aplicación del Poder Judicial es menos conocida y utilizada que la plataforma Gestión en Línea en su versión para computadoras de escritorio. La mayoría indica que prefiere consultar los servicios de Gestión en Línea desde sus computadoras, ya que es el equipo con el que trabajan la mayor parte del día. Sin embargo, algunas personas indican que utilizan sus teléfonos inteligentes para consultar Gestión en Línea cuando se encuentran fuera de la oficina.

Es probable que esta tendencia hacia el uso de

dispositivos móviles aumente en los años venideros. No obstante, cabe tener en cuenta por qué las personas usuarias prefieren ingresar a Gestión en Línea desde el celular sobre la app del Poder Judicial. Se trata de una percepción de compatibilidad entre los sistemas. Varios usuarios indican que el app no es tan completa como Gestión en Línea y aun entrando desde sus teléfonos, quieren tener acceso a todas las funciones que tendrían en sus computadoras. A continuación, se presentan los principales hallazgos segmentados por temática.

La mayoría de los participantes no sabían que existe un app del Poder Judicial o lo saben, pero nunca la han usado, ya que la mayor parte de su trabajo lo realizan desde una computadora y no desde un dispositivo móvil. Por ejemplo: "Yo no tenía la menor idea de que existía una aplicación. Ahora no sé qué tanto le daría uso, por lo menos a una aplicación móvil, porque el grueso del trabajo que se sube se revisa y se analiza desde la plataforma, se trabaja en una computadora. Vos difícilmente vas a ir en el carro subiendo un escrito".

No obstante, algunos pocos participantes indican que sí hacen uso de Gestión en Línea desde el celular, cuando están fuera de la oficina. Aun así, indican que prefieren la página web sobre la app. Por ejemplo: "No era tan sencilla y tampoco decía la información, cómo era y algunas veces ni cargaba".

La app y la página web del Poder Judicial resultan complejas de entender para el público no especializado

El acceso de usuarios particulares al expediente se ha prestado a malentendidos, donde al final el abogado se ve obligado a aclarar lo que presenta la plataforma. Esto, en la mayoría de los casos, genera trabajo para los representantes legales. De acuerdo con declaraciones de los profesionales entrevistados, a la mayoría de los clientes les cuesta entender la terminología de ambas plataformas. Tanto el app como Gestión en Línea no hacen distinción si es abogado o una persona usuaria particular y presentan información de alta complejidad legal a usuarios que no tienen el conocimiento en derecho para entenderla. Por ejemplo: "Yo creo que he tenido que estar explicando malentendidos porque muchas veces no interpretan bien el sentido, el expediente o no entienden lo que están leyendo". También, "a veces se ponen muy ansiosos [los clientes] porque no comprenden la mecánica o más que todo el verbo que se utiliza, que no se entiende. O sea, eso es para los abogados, no para el público en general".

Audiencias virtuales durante la pandemia

En términos generales, las audiencias virtuales han funcionado adecuadamente durante la pandemia. La mayoría de las personas usuarias particulares prefirieron seguir acudiendo a los despachos de sus representantes legales a tomar las audiencias virtuales, pero, en efecto, la virtualización ayudó a agilizar procesos o evitar bloqueos durante la pandemia. No obstante, algunos usuarios esperan mayor integración de las audiencias virtuales dentro de la agenda del expediente en línea. A continuación se presentan los principales hallazgos segmentados por temática.

La modalidad de audiencias virtuales les ha funcionado a profesionales en derecho para evitar desplazarse a zonas alejadas, en especial fuera de la GAM. Por ejemplo: "Sí, he tenido varias audiencias en línea y eso me parece muy importante, muy interesante, sobre todo para evitar el desplazamiento cuando hay juicios en lugares alejados como Guápiles o Limón".

Sin embargo, la mayoría de los clientes, sin importar su estrato socioeconómico, siguen prefiriendo realizar las audiencias con la presencia física de sus representantes legales, incluso cuando esto implique desplazarse al despacho de su representante. Algunos de los motivos que aportan los entrevistados para justificar el desplazamiento de clientes al despacho del representante legal son: falta de recursos tecnológicos apropiados (acceso a computadora y/o internet) o porque les genera más confianza estar cerca de su representante. Por ejemplo: "Bueno, la mayoría de mis clientes vienen a mi oficina y están conmigo porque muchos de ellos no tienen servicios de internet. Muchos de ellos no saben manejar la tecnología, no tienen teléfonos inteligentes, o no tienen datos, etc.".

La decisión de realizar una audiencia virtual depende de cada despacho

Cada despacho cuenta con sus propias directrices: para algunas audiencias permiten que se realicen de manera completamente virtual, mientras que para otras se utiliza la modalidad mixta o solo presencial. En casi todos los juzgados, las audiencias preliminares se han hecho virtuales si ambas partes están de acuerdo. En la mayoría de los casos, esto ha agilizado el proceso. Por ejemplo: "Las audiencias preliminares por este tema que se están haciendo por Teams, las estamos programando todavía más rápido".

Un ejemplo de modalidad mixta bien aplicada es el Tribunal Contencioso Administrativo, donde los participantes indican que se ha dado un manejo de testigos adecuado; estos deben estar con el juez y no con los abogados, en un ambiente controlado. Por ejemplo: "Fue muy interesante porque a pesar de que el Tribunal Contencioso Administrativo tiene sus propias directrices de cómo hacer sus resoluciones, puede ser modalidad mixta o solo virtual". Asimismo, "que los

testigos no estén con los abogados, sino que los testigos estén donde está el juez, porque como él bien sabe, el testigo tiene que ser imparcial, no se le puede estar haciendo caras y todo. Entonces el juez se asegura, por ejemplo, que el testigo esté ahí o esté en un ambiente completamente controlado, que no esté con la abogada a la par".

Los casos en que se exige que ambas partes se pronuncien de acuerdo con realizar la audiencia de manera virtual no siempre han funcionado. Algunas instituciones lo usaron como excusa para retrasar procesos. No se pronunciaban y el Tribunal interpreta eso como que no están de acuerdo con realizar la audiencia de modo virtual, atrasando todo el proceso en cuestión. Por ejemplo: "Tuvimos que esperar un año y medio para la celebración del juicio que estaba programado para enero de este año. Tuvimos que esperar un año más porque la institución pública no se pronunció y Contencioso lo entendió como una negativa."

Integración de audiencias virtuales dentro del expediente

Varios participantes mencionaron que esperan que la agenda de cada expediente muestre las audiencias programadas y pasadas. Además, indican que sería útil que las audiencias programadas a futuro salgan en la sección de audiencias del expediente.

No obstante, al preguntar sobre el uso que se les da a las grabaciones de las audiencias, algunos participantes indican que casi nunca se revisa la grabación de una audiencia pasada a menos que se trate de un proceso de litigio muy complicado o que uno sea nuevo en el equipo. Por ejemplo: "El equipo a cargo del caso, pues va a las audiencias, asiste a todo. Entonces no hay necesidad de revisar audiencias a menos que seas nuevo en el equipo".

Aspecto tecnológico de las audiencias virtuales

En lo que se refiere a tecnología, casi todos los participantes están de acuerdo en cómo se han llevado a cabo las audiencias. A nivel personal, algunos participantes indican no sentirse en audiencia cuando están en modo virtual. Por ejemplo: "De temas tecnológicos, te hablo de que estoy de acuerdo con la plataforma que utilizan y con la forma en la que lo utilizan; de tema de cómo son las audiencias y cómo se viven las audiencias, se pierden por completo". En el caso de los entrevistados que no han participado directamente en una audiencia virtual, estos indican sentirse más cómodos y en igualdad de condiciones durante sesiones virtuales en general. Por ejemplo: "Como el juez está en una esquina de la pantalla, la contraparte está en la otra esquina de la pantalla, yo estoy en el centro, da como a nivel psicológico un tema de que estamos en igualdad de condiciones, ¿verdad? Entonces eso da más seguridad y más tranquilidad".

Para finalizar el diseño de experiencia de usuario, se puede resumir que se encontraron opiniones favorables a las modalidades virtuales que, si bien la mayoría ya existían, en el período de crisis sanitaria se hicieron de uso masivo y se ha garantizado la atención a la ciudadanía. Para ello, el Poder Judicial ha debido hacer una mobilización importante de recursos (*software* y equipos) y en algunos casos las necesidades son mayores que los recursos. Las personas usuarias de este ejercicio señalan puntos de dolor en el sistema de gestión en línea, con enfoque de buscar su perfeccionamiento continuo, como es la naturaleza de cualquier plataforma virtual, pero en términos generales se verifica una satisfacción con las herramientas tecnológicas.

Conclusiones

El Poder Judicial desplegó durante los primeros 120 días de la pandemia medidas para prevenir y mitigar los efectos de la emergencia sanitaria. Estas medidas plantearon un equilibrio entre el tipo de tecnologías *back-office* y *front-office*. En primer lugar, las medidas se orientaron a delegar y organizar la gestión judicial a nivel interno, ya fuera virtualizando las labores o adecuándolas en modalidad presencial. En segundo lugar, su finalidad fue la atención de las personas usuarias, igualmente en una modalidad virtual o presencial. Quizá esto pueda resultar entendible, ya que por supuesto que la aparición del virus SARS-CoV-2 fue una inesperada sorpresa a nivel mundial y obligó a que la totalidad de gobiernos, instituciones y sectores tuvieran que abocarse de manera inmediata y ágil a una reestructuración de las actividades, máxime si se toma en cuenta que lo relativo al derecho de acceso a la justicia, sin duda, se brinda a través de lo que se conoce como un servicio esencial. Por tanto, se entiende que la mayor parte de las medidas que se adoptaron fueran dirigidas a la prestación de servicios, readecuando dicha actividad a lo que se ha denominado "nueva realidad" originada por la pandemia, lo que incluye el teletrabajo y la forma en que puede ser ejecutado. Una de las características que le permitió dar respuestas ágiles, tanto a sus servidores judiciales como a los usuarios, fue el arduo trabajo en optimizar su infraestructura tecnológica, la cual se realizó mucho antes del origen de la pandemia de covid-19.

A pesar de prevalecer un contexto altamente incierto, en el cual el comportamiento epidemiológico podía generar la sensación de ser un fenómeno frenético y volátil, el Poder Judicial mantuvo sus servicios,

lo que garantizó el acceso a la justicia en una mayor o menor medida. Si bien la Corte Plena y el Consejo Superior autorizaron suspensiones en las materias jurisdiccionales, se logró mantener activas las audiencias de pensiones alimentarias, flagrancia, violencia doméstica, penal y penal juvenil, y toda aquella relacionada a la protección de la vida, la salud, la seguridad y la libertad. Además, toda audiencia que había iniciado debía continuar, y aquellas que en un inicio fueron suspendidas, se realizaron en modalidad virtual.

Por otra parte, el tipo de audiencias que no sufrieron una suspensión permite entender que el Poder Judicial antepuso la importancia de atender los derechos fundamentales de poblaciones en condición de vulnerabilidad. De igual forma, posiciona precedentes con enfoque de género al atender temas referentes a las pensiones alimentarias y violencia de género durante la pandemia, tal y como se ha indicado desde otros estudios como el de González y Martínez (2021) y evidenciados en algunas de las medidas identificadas en el proceso investigativo. En esta línea, también se solicitó a los Juzgados de Violencia Doméstica que habilitaran una línea telefónica accesible que permitiera dar apoyo o información a las personas usuarias.

La gestión judicial caminó hacia el acceso y celeridad de la justicia; no obstante, hablar en estos términos tiene sus limitaciones. El registro de medidas permite estudiar una sola cara de un fenómeno mucho más amplio y complejo. Las medidas por sí solas conversan sobre los fines y los medios que desplegó el Poder Judicial para enfrentar los riesgos económicos y sociales que podían derivarse del contagio masivo y la paralización de actividades laborales; empero, para profundizar más es fundamental considerar la experiencia de los usuarios, e incluso la de las personas servidoras.

La implementación de herramientas tecnológicas permitió dar continuidad en la atención a usuarios; sin embargo, cabe señalar que, si bien puede haber un ambiente en el que el acceso tecnológico sea amplio, siempre existirán situaciones en las que se manifiesten brechas digitales o falta de acceso a la información o a la tecnología. A pesar de lo anterior, el Poder Judicial, a través de las entrevistas realizadas, fue enfático en que eran conscientes de que parte de la población usuaria poseía algún tipo de desigualdad por la brecha digital. Dicha institución manifestó que no se puede perder de vista esa realidad y, por ello, logró incorporar la problemática en sus medidas, en tanto mantuvo prestaciones alternativas que se ajustaran a las limitaciones de sus personas usuarias. Respecto a ese punto, se refirió a las normas que establecen que ante la existencia de personas en condición de vulnerabilidad, se está en la obligación de facilitar todos los documentos requeridos de forma impresa, así como la obligatoriedad de realizar audiencias en territorio indígena, independientemente de la existencia de la pandemia de covid-19. A su vez, explicó que en la etapa inicial de cada proceso se le pregunta a las partes si tienen alguna necesidad específica, con la finalidad de adecuar el proceso a las personas usuarias y velar por su correcta atención.

No obstante, la unidad de análisis en esta investigación son las medidas; por lo tanto, el registro y análisis de dichas unidades imposibilita conocer a profundidad los efectos de la brecha digital y las posibles afectaciones. De igual forma, mediante la evidencia empírica obtenida de las entrevistas, en términos generales se puede afirmar, que el Poder Judicial fue consciente de la realidad material de diversas poblaciones y desplegó acciones que posibilitaron la atención diferenciada a poblaciones en condición de vulnerabilidad. También quedó claro que la presencialidad no se puede reemplazar, y que la existencia de la virtualidad no es un fenómeno excluyente. Asimismo, se planteó como desafío la habilidad del Poder Judicial de desarrollar cambios normativos frente a la necesidad de la adaptabilidad al cambio.

A partir del registro de las medidas, el estudio logró identificar una serie de acciones tendientes a garantizar los derechos fundamentales de poblaciones en condición de vulnerabilidad. De hecho, muchas de las acciones identificadas se encaminaron a resguardar el acceso a la justicia y a los servicios esenciales previendo que no existieran barreras adicionales. Por ejemplo, se identificó un resguardo de la salud de poblaciones que por su condición física podían estar más expuestas (personas privadas de libertad en hacinamiento, familiares de personas funcionarias, adultas mayores, personas con factores de riesgo, mujeres embarazadas o en período de lactancia) o a poblaciones que históricamente se han visto expuestas a violencia por discriminación u opresión, como las poblaciones indígenas. En otros casos, fue posible identificar medidas en las cuales se visibilizan las condiciones especiales de personas menores de edad investigadas por conductas delictivas, víctimas de delito o personas con enfermedad mental en conflicto con la ley. No obstante, si bien se identificaron medidas específicas para algunos tipos de población, en otras la vulnerabilidad solo se visibiliza desde la generalidad, sin mayores indicaciones de acciones puntuales y concretas respecto de las personas que formaban parte de los otros grupos vulnerables. En otras palabras, se adoptaron medidas de forma genérica, sin que se llegaran a puntualizar líneas de acción específicas para hacer realidad las disposiciones.

Desde el inicio de la pandemia, el Poder Judicial continuó con la atención en materias jurisdiccionales

sensibles, aunque eso no evitó que existieran poblaciones usuarias rezagadas. Las medidas tendientes a la protección de personas con discapacidad aprobadas en la Circular N° 147-20 no fueron aprobadas hasta julio de 2020 (Poder Judicial, 2020k), lo cual podría representar una acción tardía por parte de un Poder Judicial que necesariamente debe resguardar los derechos de las personas con discapacidad. En los lineamientos se dispuso que las personas en condición de discapacidad que se encontraban en las celdas del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) debían cumplir con el distanciamiento recomendado por el Ministerio de Salud y que sus pertenencias de apoyo o soporte fueran desinfectadas según correspondiera (para ello, se les debía proveer recursos de limpieza y desinfección).

Sobre lo anterior, se considera que las celdas del OIJ promovieron espacios tendientes al hacinamiento. Durante el año 2020, fue noticia recurrente la sobrepoblación en las celdas debido a que el Ministerio de Justicia y Paz no estaba recibiendo personas sujetas a prisión preventiva por falta de espacios de aislamiento sanitario, órdenes de cierre por parte de los jueces de Ejecución de la Pena y órdenes sanitarias emitidas por el Ministerio de Salud para los centros donde había casos positivos de covid-19 (May, 2020). Se concluye que la medida propuesta por el Consejo Superior no permitió resguardar el derecho a la vida o la salud de las personas en su totalidad o de forma oportuna. De igual manera, puede resultar contradictorio mantener la prestación de los servicios esenciales para resguardar el derecho a la vida, la salud, la seguridad y la libertad si en otras instancias no se pueden garantizar los derechos fundamentales mínimos, sobre todo tratándose de personas en condición de discapacidad.

La presidenta a. i. de la Corte señaló que desde el Poder Judicial no desconocen las dificultades que atraviesa el Ministerio de Justicia y Paz por el hacinamiento carcelario y los cierres por órdenes sanitarias debido a brotes de covid-19, pero recordó que por la emergencia nacional "no significa que no debamos continuar prestando un servicio esencial" (May, 2020).

Sin embargo, lo anterior evidencia una posible desconexión entre el quehacer público del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia y Paz. Por su parte, el Poder Judicial continuó ejecutando sus acciones, operativos y allanamientos según lo ordena la ley (May, 2020). En contraste, el Ministerio de Justicia y Paz realizó una petitoria en la que solicitó a los juzgados y tribunales penales que optaran por medidas cautelares alternas a la prisión preventiva, así como suspender las capturas por contravenciones por delitos que no requieran una pena privativa de libertad, o en caso de que la persona imputada sea una adulta mayor (Poder Judicial, 2020l). No obstante, no se identificaron medidas tendientes a potenciar el uso de directrices alternativas a la prisión preventiva por parte de las personas juzgadoras a cargo.

El Poder Judicial logró garantizar y proteger los derechos fundamentales de la población costarricense al mantener una continuidad de los servicios, tanto de forma presencial como virtual. Cabe señalar que actuó en un contexto restrictivo del gasto, lo cual le obligó a maximizar su distribución de recursos materiales y humanos. De igual forma, logró responder a aquellas poblaciones que por su condición pueden estar expuestas a situaciones de vulnerabilidad. La pandemia demandó respuestas rápidas, por lo que era esperable que la actuación del Poder Judicial se fuera reajustando con el tiempo ante los eventos circunstanciales y ante los efectos que sus medidas iban evidenciando. Es necesario destacar que a pesar de que el Poder Judicial tiene una política institucional sobre las Reglas de Brasilia, que son una especie de normas rectoras en materia de poblaciones en condición de vulnerabilidad, no se cuente con indicadores que permitan establecer información desagregada y clasificada de conformidad con las personas usuarias que integren alguna de estas poblaciones. Lamentablemente, ha quedado la impresión de que se dejó pasar una oportunidad valiosa para lograr solventar este detalle, con miras a una mayor visibilización de dichas poblaciones.

La emergencia sanitaria aún no finaliza y, en ese sentido, aunque se prolongue en el tiempo, siempre se contará con personas que pertenecen a los denominados grupos o poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, y también será necesario solventar sus necesidades en lo que se refiere al Sistema de Justicia. Sin duda, se trata de un área que se constituye como un desafío, para garantizar los derechos de quienes integran los grupos o poblaciones mencionadas.

Recomendaciones

Política de justicia electrónica

Es necesario que se conceptualice e implemente una política institucional de justicia electrónica, con la que el Poder Judicial y otras entidades públicas puedan aprovechar sus actuales recursos y lograr que sea sostenible y perfectible en el tiempo, de tal forma que los avances no se pierdan, sino que más bien sean mejorados. La política debe incluir una propuesta de gobernanza en la que se identifique una coordinación técnica y operativa y, sobre todo, la definición de la visión de la justicia para el siglo XXI: ¿cuáles son los servicios de justicia que pueden ser virtualizados total o parcialmente?, ¿cuáles deben tener una modalidad dual o multicanal?, ¿dónde podrá jugar un papel determinante la inteligencia artificial y la ciencia de datos?, entre otros. Todas estas son definiciones básicas sobre el modelo de justicia electrónica que adopte el Poder Judicial.

La implementación de una política de justicia electrónica debe asegurar las garantías procesales y estándares internacionales de acceso a la justicia, entre estas: imparcialidad, independencia, equidad e igualdad. Existen instrumentos internacionales que regulan los estándares que son parte de las obligaciones del Estado de Costa Rica, entre los que se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos, que consagra los principios de la igualdad ante la ley, presunción de inocencia y derecho de toda persona a un juicio imparcial y público ante un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley.

Además, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos delimitan las garantías que se deben observar en todo proceso judicial. Por tanto, los sistemas de gestión procesal y los sistemas de apoyo judicial (*back-office*), junto con la gestión del expediente electrónico e intercambio de documentos procesales por vía electrónica (*front-office*) deben aplicarse en cumplimiento de dichos estándares.

Asimismo, es necesario continuar impulsando la modalidad de teletrabajo en el Poder Judicial y realizar una revisión de los procesos y servicios de oficinas y despachos, con el fin de identificar oportunidades para la aplicación de la modalidad virtual y definir planes de trabajo para realizarlo.

La crisis presupuestaria requiere una reevaluación y reasignación de recursos que deberán estar en función de una política estratégica, consistente con proveer un servicio de justicia electrónica de calidad. Por ejemplo: reforzar el Departamento de Tecnologías de la Información en el área de soporte y programación de las soluciones. También, asignar más recursos al Departamento de Prensa y Comunicación para realizar una campaña de divulgación sobre los aspectos positivos del uso de los sistemas virtuales, con el fin de concientizar y potenciar el uso de estos.

Un componente esencial de la política es un mecanismo de monitoreo y evaluación de resultados. La verificación de cumplimiento debe ir acompañada de una medición de implementación en base a datos desagregados, especialmente en consideración de la brecha digital.

Las personas usuarias deben estar en el centro de cualquier política judicial de digitalización y justicia electrónica y es por eso que la información sobre los usuarios es esencial. La medición de la brecha digital debe ser parte de la toma de decisiones en la aplicación de políticas de esta naturaleza. A su vez, la implementación de medidas tecnológicas alternativas no debe limitarse a situaciones de emergencia nacional o de salud pública, sino que deben ajustarse a soluciones a largo plazo. Además, los procesos de digitalización no pueden invisibilizar la necesidad de la presencialidad en muchos de los servicios, ya sea por condiciones de vulnerabilidad o conectividad. Los cambios llevados a cabo hasta el momento deben dar paso a una continua mejora de los sistemas tecnológicos que permita el acceso a la justicia a toda la población.

Por consiguiente, dicha política debe definirse de manera cocreada entre los diversos sectores interesados, internos y externos, y podría incluir contenidos relacionados con la inversión en infraestructura tecnológica, capacitación digital, evaluación de los servicios virtuales o con formatos duales, agenda de mejoras de los sistemas actuales, reformas al marco legal y reglamentario, reformas a la organización de los despachos, entre otros. El trabajo de implementación de estas tecnologías debe ir acompañado de un trabajo en conjunto con otras instituciones del Estado, tanto central como local. Asimismo, se pueden considerar alianzas con el sector privado en poder facilitar la accesibilidad, como lo son estaciones virtuales, en lugares que permitan un mejor acceso a la población.

RECOMENDACIONES

Recopilación y procesamiento adecuado de datos de población vulnerable

En la creación y aplicación de política pública de justicia electrónica es esencial contar con los datos que permitan evaluar las necesidades y, eventualmente, el impacto de estas en las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Este hecho es de especial relevancia en políticas que sean inclusivas y sensibles a poblaciones en condición de vulnerabilidad.

La Comisión de Acceso a la Justicia tiene un amplio camino recorrido en cuanto a la identificación y políticas para ciertos grupos de población. Sin embargo, hasta el momento no cuenta con información sistemática sobre quiénes y cómo se acercan al Poder Judicial, y cómo les responden. Las tecnologías de la información facilitan estas mediciones y deben propiciar una mayor transparencia en el funcionamiento de las instituciones, al punto de lograr desagregar el tipo de respuesta que se brinda a estas poblaciones prioritarias; es decir, hacer un análisis de las poblaciones usuarias por jurisdicción o sede para entender sus perfiles, características y adoptar medidas que respondan a sus necesidades de manera diferenciada. Una medida que no evalúe el impacto diferenciado que pueda tener en diferentes sectores de la población, es una medida incipiente. Es crucial y prioritario que se realice un esfuerzo de recopilación de datos en relación a poblaciones en condición de vulnerabilidad.

En la actualidad, las bases de datos sobre los intervinientes no cuentan con la capacidad de evidenciar los cambios necesarios para garantizar el adecuado acceso a la justicia de todas la poblaciones. Estas consideraciones deben estar a nivel de los estándares internacionales de protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Aquellos grupos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como las personas mayores, las niñas y los niños, las personas con discapacidad, las personas migrantes, los refugiados, los apátridas, las personas privadas de la libertad, las personas LGBTI, las mujeres embarazadas o en período de posparto, las comunidades indígenas, las personas afrodescendientes, aquellos que viven del trabajo informal, la población de barrios o zonas de habitación precaria, las personas en situación de calle o pobreza, y el personal de los servicios de salud que atienden la emergencia.

La recopilación de estos datos se puede hacer por medio de las oficinas que, por sus competencias, sean particularmente importantes para algunas personas en condición de vulnerabilidad, de tal forma que cuenten con apoyo y monitoreo diferenciado. Por ejemplo, qué oficinas requerirían más recurso para traducciones a otros lenguajes, plataformas tecnológicas que sean “legibles” por computadoras para las personas con discapacidad visual, entre otros.

Es prioritario que se realice un esfuerzo de recopilación de datos estadísticos con relación a poblaciones en condición de vulnerabilidad. Esta información permitirá conocer sus necesidades y la respuesta que le está brindando la institución. Es parte de los esfuerzos por lograr una equidad entre los distintos sectores de la población, y que el Poder Judicial garantice que no excluye a estas personas más marginadas del desarrollo.

El alcance de la política debe considerar la interseccionalidad del impacto en ciertos grupos e implementar las medidas necesarias. La categorización de las poblaciones en condición de vulnerabilidad no se puede reducir a categorías binarias, sino a un entendimiento de la situación que puede posicionar a la persona usuaria en una condición especial de vulnerabilidad para así poder tomar las medidas adecuadas. A la vez, la información debe poder procesarse por circuito o jurisdicción, para poder evaluar si es necesaria una atención diferenciada. La recopilación de esta información y su actualización debe ir acompañada de una sensibilización por parte del funcionariado que permita recopilar los datos de manera adecuada. Dicha capacitación hará posible que decisiones sobre cambios en las políticas judiciales tengan un impacto real y equitativo.

Marcadores de desempeño y experiencia del usuario

En el marco de las medidas adoptadas por el Poder Judicial frente a la pandemia de covid-19, y posteriormente de manera continua, es esencial que sea posible medir su correcta implementación y el impacto que esto tuvo en la administración de justicia desde la perspectiva de la persona usuaria. El Poder Judicial carece de un mecanismo de realimentación continua que recopile la experiencia de los ciudadanos en los distintos procesos y servicios que brinda.

Este marcador de desempeño debe ser cuantitativo y cualitativo, en relación con indicadores sobre duración de las distintas etapas del proceso, costos, resultados; pero también con mediciones cualitativas de trato a la ciudadanía, cantidad de información y otros factores de la satisfacción

RECOMENDACIONES

del usuario. Por ejemplo: establecer metas colectivas de trabajo, fijar reuniones semanales y/o con otra periodicidad para analizar el estado de los casos, razones de posibles demoras, obstáculos en el logro de metas, y así adoptar acciones oportunas. También, revisar cuáles son los mecanismos de seguimiento indispensables y eliminar aquellos que no lo son, para optimizar el tiempo de manera que el funcionario pueda dedicarse a las labores de fondo; asimismo, estudiar buenas prácticas que permitan atender las necesidades del personal judicial para generar mayor productividad.

Es necesario que el mecanismo se pueda aplicar de manera sencilla, cada vez que se termina un trámite, y debe contar con un procesamiento automatizado que permita la alerta temprana de áreas problemáticas y pueda enviar retroalimentación al personal correspondiente. Ello es especialmente factible para aquellos que acceden a los servicios virtuales, pues se les puede agregar un ícono dentro del expediente electrónico donde puedan rellenar una encuesta de satisfacción o dejar sugerencias en cualquier fase del proceso judicial. De igual manera, depurar las opciones que da el sistema en línea y vincular esos registros con estadísticas que permitan medir la dinámica de cada expediente y los tiempos.
La experiencia del usuario debe poder medirse en el tiempo y con una base amplia y en consideración de los distintos grupos poblacionales. Una encuesta sobre calidad del servicio que categorice a los usuarios únicamente en hombres y mujeres invisibiliza el posible efecto diferenciado en otras poblaciones no binarias. La experiencia del usuario debe venir acompañada de una medición sobre la brecha digital. A pesar de la llamada a la presencialidad, la digitalización de los servicios continuará siendo una modalidad presente en la administración de justicia. Por tanto, es necesaria la evaluación y mejora continua del servicio, sobre todo en comunidades rurales con limitaciones de conexión a internet.
En el caso del Sistema de Gestión en Línea, se presentan nueve recomendaciones de usabilidad, a partir de las principales problemáticas identificadas según las áreas de oportunidad dentro de los *journey maps*, para mejorar la experiencia de usuario de la plataforma:

1. Cambiar de dirección en la estrategia de promoción para Gestión en Línea. El boca a boca y los testimonios positivos tienen un gran peso en la promoción de productos digitales. Al invertir en una mejor experiencia para las personas usuarias, estas mismas serán voceras entre sus círculos de los beneficios que les supone utilizar Gestión en Línea. Se trata de una promoción más orgánica y que puede llegar a usuarios que tal vez no se darían por enterados mediante estrategias publicitarias más tradicionales.

2. Invertir en una experiencia de inducción integrada con el primer uso de la plataforma para atender las necesidades y preguntas de muchos usuarios que en el pasado quedaban cubiertas en cientos de páginas de texto de un manual de uso tradicional. Al mapear los pasos iniciales que todo usuario tiende a seguir al utilizar la plataforma por primera vez, se pueden ir introduciendo servicios complejos dentro de los primeros pasos que van tomando las personas usuarias de Gestión en Línea.

3. Implementar al menos dos tipos de mensajes de error. El primero en caso de que no se pueda acceder por completo al sistema, por experimentar problemas técnicos. Como segundo caso, se recomienda mostrar mensajes específicos en caso de que algún servicio en particular manifieste problemas técnicos. Como estructura básica para estos mensajes de error se aconseja mencionar una breve descripción de lo que está ocurriendo y cómo impacta a la persona usuaria. También, se recomienda colocar un código específico para que la persona pueda reportar el error al soporte técnico y una instrucción de rutas alternativas que el usuario pueda tomar para continuar con su trámite incluso si la plataforma en línea está experimentando problemas técnicos. Por ejemplo: si el sistema no puede cargar por completo, poner a disposición de las personas usuarias un directorio para comunicarse con cada despacho del Poder Judicial vía telefónica y por correo electrónico cuando sea posible. También, “En este momento no es posible acceder a Gestión en Línea. Por favor inténtelo más tarde”, o bien, “En caso de requerir atención inmediata, por favor comunicarse con el despacho judicial respectivo”.

4. Implementar un flujo para solicitud de autorizaciones desde la misma plataforma, o la posibilidad de que las mismas partes autorizadas puedan agregar y remover nuevas partes autorizadas a un expediente. De esta manera, se contará con un registro digital de las solicitudes de autorización para poder rastrear cuánto tiempo demoran en cada despacho judicial y si se están realizando por completo.

5. Llevar a cabo un programa de acompañamiento especial uno a uno para usuarios que así lo soliciten. Por ejemplo: habilitar atención al usuario virtual mediante Teams, chats o cualquier otro medio que permita

RECOMENDACIONES

gestionar copia del expediente, cédulas de citación de testigos, entre otros. En muchos casos los entrevistados de más edad explicaban cómo sus dudas son evacuadas tan solo con un video. Adicionalmente, para facilitar la transición a expedientes digitales se recomienda implementar la posibilidad de descargar el expediente completo y actualizado en PDF para asemejar el formato en que lo recibiría un usuario si se apersona a un despacho judicial.

6. Rediseñar la arquitectura de la información de tal forma que permita el acceso a interfaces distintas según el tipo de usuario. Se recomienda una interfaz para personas usuarias profesionales donde se prioricen los servicios de consulta de expedientes, envío de escritos y creación de casos nuevos, así como una interfaz simplificada para personas usuarias particulares, donde se permita visualizar el estado de los expedientes activos de la persona en cuestión, y desglose de las etapas recorridas y restantes en el proceso para cada expediente. Además, se recomienda una diferenciación visual más pronunciada entre la plataforma antes de iniciar sesión y después de iniciar sesión, ya que muchos usuarios se confunden entre un estado y el otro. Esta situación los llevó a incurrir en errores como buscar servicios que no se encuentran disponibles antes de iniciar sesión.

7. Elaborar un mapeo del flujo que conlleva el subir un documento a un expediente. Tras identificar las etapas clave, se deben definir aquellos pasos que requieran un mensaje de confirmación de éxito o error. Por ejemplo, se recomienda implementar un mensaje que le indique a las personas usuarias el peso máximo que puede tener un archivo que se quiera subir, así como un mensaje confirmando el éxito o error de la subida del documento en cuestión. En cuanto a la actualización del estado del expediente, se sugiere que al subir un nuevo documento, dependiendo del descriptor seleccionado, este ingiera información sobre el estado del expediente en cuestión. Si para un cambio definitivo de estado se requiere la revisión del personal del despacho judicial, se puede crear la figura de un estado provisional. De esta manera, quienes consulten el expediente podrán tener una idea más clara de dónde se encuentra el mismo dentro del proceso legal. Por último, también se recomienda un rediseño con enfoque visual de la representación de los estados por los que ha pasado un expediente y de los estados faltantes. Este tipo de visualizaciones son cruciales para cualquier proceso complejo donde los plazos son muy largos y las personas usuarias pueden perderse durante el proceso. Se sugiere revisar plataformas de compras por internet o compras por mensajería, donde se ilustra visualmente cada paso del proceso y el usuario tiene una clara noción de dónde se encuentra cada vez que consulta la plataforma.

8. Realizar una jerarquización de la información, así como una sistematización concisa de las calculadoras disponibles y acompañar cada una de una breve descripción de su utilidad para la persona usuaria profesional y particular. Adicionalmente, se recomienda un rediseño a nivel de patrones de diseño e identidad visual de las calculadoras para hacerlas más similares a las calculadoras legales privadas con que muchas personas usuarias ya están acostumbradas a trabajar. Un paso inicial consiste en estudiar interfaces de calculadoras privadas y aplicar sus patrones de diseño en las del Poder Judicial.

9. Ofrecer la opción de comunicarse con una persona cuando el *chatbot* no logre responder las consultas de los usuarios. Además, ofrecer protocolos claros sobre a dónde acudir para recibir este soporte uno a uno. Asimismo, en caso de que una persona no logre subir un documento en un plazo que esté por vencer y requiera soporte, se sugiere homogeneizar los protocolos de recepción de documentos cuando el sistema presente problemas técnicos, para seguridad de las personas usuarias en caso de una caída del sistema.

Con respecto a la app del Poder Judicial, se recomienda centralizar los esfuerzos de plataformas en dispositivos móviles en un solo formato. Es preferible que en un inicio se trabaje en un sitio web *responsive*, donde el usuario tenga acceso a todas las funcionalidades de gestión en línea desde el navegador de su dispositivo móvil. Tras optimizar la experiencia de uso de dicha plataforma, se podrá valorar si es necesario dedicar recursos a la creación de una aplicación para dispositivos móviles. En el caso de las audiencias virtuales, se sugiere invertir en la creación de una plataforma de acceso público mediante la cual las personas puedan comunicarse con los despachos judiciales y así atender las distintas audiencias. Así mismo, presentar las audiencias pasadas y futuras dentro de la sección de agenda del expediente en línea para consulta de la persona usuaria profesional y particular. Las audiencias grabadas pueden llegar a ser de utilidad si se adjuntan al expediente digital a modo de documentación.

Programa de capacitación digital para los distintos sectores

La formación de las distintas personas que interactúan en el conglomerado judicial y en las tecnologías que ha desarrollado el Poder Judicial (personal, litigantes, sociedad

RECOMENDACIONES

civil organizada, corporaciones, estudiantes y académicos, entre otros) debe generar un valor agregado; no solo la capacitación en una herramienta específica, sino que las personas deben comprender por qué utilizar estos canales y cuáles son sus ventajas y sus limitaciones.

Aprovechando la capacitación en línea, se pueden plantear cursos o programas de formación continua, pues las tecnologías cambian o evolucionan constantemente. Por ejemplo: crear tutoriales o programas de alfabetización digital específicos sobre el uso del Sistema de Gestión en Línea, dirigidos a personas usuarias. Los formatos en línea permiten que los costos sean más bajos y se pueda llegar a más personas. También, en esta área es indispensable el involucramiento de otras entidades, por ejemplo, las universidades en la formación de los futuros profesionales en Derecho deben facilitar la alfabetización digital desde las aulas universitarias, el Colegio de Abogados y Abogadas para la capacitación en el gremio y otros colegios profesionales y organizaciones de educación de adultos que puedan multiplicar la formación.

No obstante, se debe propiciar un modelo híbrido para brindar los diferentes servicios a las personas usuarias, de modo que se puedan atender diversas gestiones y procesos judiciales tanto de forma física como virtual. Por ejemplo: contar con personas especializadas en el uso del sistema de gestión digital para que asistan a la población usuaria (en cada sede), para apoyar a personas de baja escolaridad que no tienen la capacidad de usar el sistema por sí solas. Asimismo, implementar el uso de WhatsApp, previa definición de mecanismos de seguridad, a efecto de que los usuarios puedan comunicarse más fácilmente para consultas y denuncias.

Alianzas estratégicas con otras entidades

El desarrollo de la justicia electrónica requiere una expansión del uso de las tecnologías de la información en el territorio que excede por mucho las capacidades del Poder Judicial. En muchas comunidades ya existen iniciativas de otras entidades para extender el uso de internet y las computadoras en centros comunales, centros cívicos, laboratorios de cómputo de escuelas y unidades móviles, entre otros. Es necesario hacer un inventario de los actores en esta área que puedan ser potenciales aliados del Poder Judicial, para que las personas sin computadora o internet tengan acceso por estos medios a los servicios de justicia. Por ejemplo: valorar alianzas con otras instituciones (centros educativos, municipalidades y universidades) para crear estaciones virtuales en comunidad, donde se puedan realizar consultas de los sistemas judiciales, permitir el acceso a la justicia y eliminar la brecha digital, tal y como ya lo hace la Defensa Pública. También, generar convenios con el Colegio de Abogados y Abogadas para potenciar a través de los profesionales en derecho la gestión electrónica de los expedientes.

En un escenario de recursos públicos escasos, es esencial coordinar las acciones y proyectos de gobierno digital a nivel nacional, dentro del cual la justicia digital sería un componente. Se puede priorizar áreas jurisdiccionales, territorios y poblaciones entre las distintas instituciones involucradas. El trabajo en alianzas estratégicas también puede facilitar la mejora de las interfaces de los servicios virtualizados, por medio de colaboración con centros especializados, escalabilidad de proyectos y buenas prácticas de otras entidades públicas.

Metodología

La presente investigación tiene una metodología mixta, combinando aspectos cuantitativos y cualitativos. Como primer paso, se definió preliminarmente una serie de variables que guiaron el análisis sobre las medidas aprobadas por las instancias del Poder Judicial para garantizar el acceso al proceso laboral y penal de manera pronta, cumplida e igualitaria durante la emergencia generada por la covid-19. Las variables se midieron con la elaboración de una base de datos.

Para efectos de la base de datos, la unidad de análisis es cada medida tomada por las instancias del Poder Judicial; es decir, cuando una instancia por iniciativa propia, una orden o porque sus competencias así lo indican desarrolla nuevas funciones, aplica nuevas regulaciones e intervenciones de política, invierte en nuevos recursos o realiza operaciones con la finalidad expresa de garantizar el acceso al proceso laboral y penal de manera pronta, cumplida e igualitaria durante la pandemia de covid-19. Las medidas son todas aquellas acciones emitidas por las instancias del Poder Judicial que buscan garantizar la continuidad de las actividades y de los procesos de toma de decisiones, la gestión del recurso humano, la prestación de servicios, la transparencia y rendición de cuentas y la participación ciudadana ante la crisis sanitaria. No obstante, la base de datos no registra información respecto al seguimiento y desempeño de las medidas.

La fuente de información de la base de datos son

los documentos oficiales (actas, circulares, comunicados, informes, lineamientos y oficios) que fundamentan las medidas emitidas por las instancias del Poder Judicial para garantizar el acceso al proceso laboral y penal de manera pronta, cumplida e igualitaria durante la emergencia generada por la covid-19. Para esto, se utilizó uno de los repositorios del Poder Judicial, específicamente Nexus, además de las plataformas web del ámbito jurisdiccional laboral y penal. De igual manera, se revisaron las plataformas del ámbito administrativo: Dirección de Planificación, Dirección Jurídica, Dirección de Tecnología de Información y Telecomunicaciones y Dirección de Gestión Humana. Para finalizar, se hicieron solicitudes de documentos a las instancias competentes: Comisión de Acceso a la Justicia, Comisión de la Jurisdicción Laboral, Comisión de la Jurisdicción Penal, Contraloría de Servicios, Defensa Pública, Dirección de Gestión Humana y Dirección de Planificación. En el caso del Ministerio Público, las medidas fueron recopiladas a partir de la revisión de documentos brindados por el Ministerio Público (2021a y 2021b), así como documentos publicados en el sitio web del Ministerio Público (boletines jurisprudenciales, circulares administrativas, directrices administrativas, instructivos generales, medios informativos como campañas de comunicación y noticias judiciales, e informes de rendición de cuentas).

La recolección de los documentos oficiales se realizó exclusivamente con el fin de asegurar la adecuada prestación de servicios públicos, así como la eficaz actividad ordinaria del Poder Judicial, por parte de las autoridades oficiales. En este proceso, solo se solicitaron documentos oficiales públicos y datos de registro de las instancias que sean públicos, anónimos y agregados (globales) con fines de seguimiento, estadísticos y de investigación académica. No se solicitó información personal ni datos sobre las personas usuarias de las instancias del Poder Judicial.

Para identificar las principales áreas temáticas y verificar la existencia de mecanismos de control en las medidas aprobadas por las instancias del Poder Judicial durante la emergencia generada por la covid-19, se realizó un análisis documental y entrevistas semiestructuradas a jerarcas y personas funcionarias de la Contraloría de Servicios, la Dirección de Planificación, la Dirección de Tecnología de Información y Telecomunicaciones, la Defensa Pública, la Subcomisión de Acceso a la Justicia de Personas con Discapacidad, la Subcomisión de Acceso a la Justicia de Pueblos Indígenas, la Fiscalía Adjunta de Atención de Hechos de Violencia en perjuicio de Niños, Niñas y Adolescentes, Fiscalía Adjunta contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, Fiscalía Adjunta de Asuntos Indígenas y Fiscalía Adjunta de Violencia de Género y Delitos Sexuales.

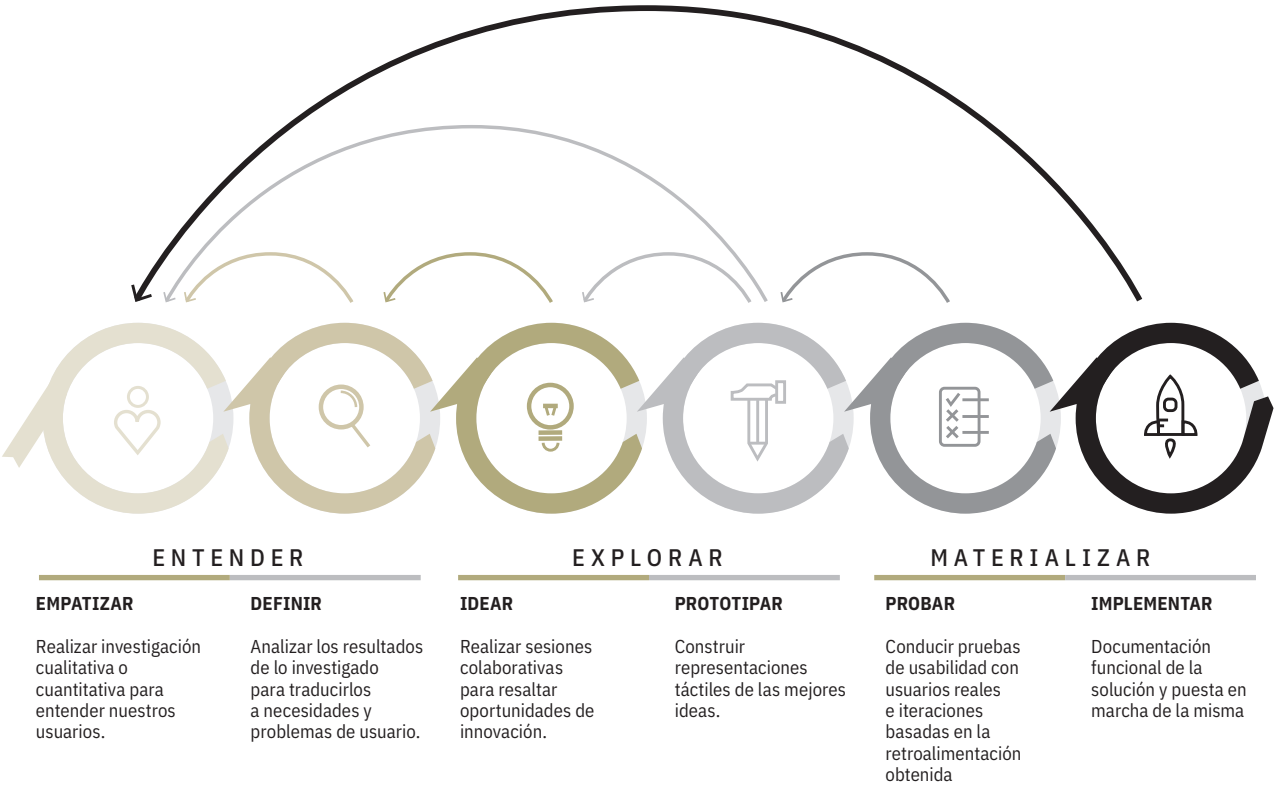
Adicionalmente, se compararon las estadísticas de los años 2018 y 2019 versus 2020 y 2021 sobre el uso de herramientas electrónicas, para identificar si hubo un mayor o menor uso de estas durante la pandemia. Para definir los indicadores de desempeño que comprende la presente investigación, se utilizaron las variables de un proceso laboral y penal pronto, cumplido e igualitario. Para efectos del presente estudio, se utilizaron los siguientes indicadores: casos entrados, casos terminados, circulante final y duración de casos resueltos por circuito judicial, materia jurisdiccional, tipo de oficina y año. Los datos estadísticos se obtuvieron por medio del balance general simplificado de la Dirección de Planificación del Poder Judicial; asimismo, se utilizó la estadística descriptiva como técnica de investigación. Por último, el estudio diferenciado de poblaciones en condición de vulnerabilidad se realizó según la clasificación de los tipos de poblaciones en condición de vulnerabilidad, identificados por el Poder Judicial a partir de las Reglas de Brasilia, y los circuitos judiciales, permitiendo profundizar cuáles fueron los grupos vulnerables más afectados y aproximar dónde se localizan.

Además, se implementó la metodología de *Design Thinking*, definida como un marco de referencia formal que permite aplicar el proceso de diseño creativo a problemas complejos de las organizaciones. El proceso en sí está dividido en tres grandes etapas: entender, explorar y materializar. A su vez, cada una de estas etapas está compuesta por seis fases de un proceso iterativo y no lineal (figura 5.4). Al finalizar cada fase, es posible regresar a alguna de las anteriores y, así mismo, es posible que, al terminar el proceso, sea necesario comenzar uno nuevo desde cualquiera de los puntos anteriormente visitados.

En la fase 1 ("empatizar") se conoce a las personas usuarias y se comprenden sus necesidades físicas y emocionales. Para ello, se realizan entrevistas con ellas, se elaboran perfiles de personas, mapas de experiencias de los usuarios, mapas de empatía y se identifican los dispositivos móviles utilizados para acceder al sistema judicial (computadora, celular, otros). En la fase 2 ("definir") se sintetiza la información recolectada para determinar un problema o punto de vista significativo y articulado que funcione como norte para el proyecto. En este punto se definen los pilares de la estrategia que seguir para enfrentar los retos identificados. Por esta razón, se resume el proyecto, se identifican las necesidades de las personas usuarias y los puntos de dolor existentes (mediante pruebas del producto actual) y se analizan los canales de información, la claridad y el uso

Figura 5.4

Seis etapas de la metodología de Design Thinking



Fuente: Elaboración propia con datos de Gibbons, 2016.

del lenguaje, los formatos referentes y las vías por las cuales se brindó información a poblaciones sin acceso a internet.

En la fase 3 ("idear") se generan las ideas para generar materia prima; en ella se empiezan a prototipar soluciones y a probarlas con las personas usuarias. En esta fase se realizan sesiones de lluvia de ideas guiada (*MethodKit*), análisis de referencias, bocetos y *storyboarding*. En la fase 4 ("prototipar") se busca generar prototipos (representaciones tangibles de una idea o posible solución) rápidos y a bajo costo que permitan a los usuarios interactuar con ellos y comuniquen la idea de la solución que representan. Para ello, se elaboran *wireframes* en papel y digitales.

En la fase 5 ("probar") se elaboran pruebas de usabilidad. Consisten en presentar a una serie de usuarias y usuarios prototipos para recibir retroalimentación y determinar la viabilidad de la solución planteada. Mediante la retroalimentación recibida, es posible volver a empatizar con nuestras personas usuarias e iterar sobre posibles soluciones a los retos planteados. Finalmente, en la fase 6 ("implementación") se toman las ideas generadas y se transforman en un producto o servicio que se pueda usar.

Créditos

Borrador del capítulo:
Evelyn Villarreal Fernández y Karlissa Calderón Zúñiga.

Insumos:
Las medidas implementadas por el Poder Judicial durante la emergencia generada por el covid-19 entre marzo del 2020 a octubre del 2021 con énfasis en las materias penal, penal juvenil y laboral, de Cristina González Hidalgo y Johakson Moncada Céspedes*; Mecanismos de control al Ministerio Público durante la pandemia,* de Manuel Rojas Salas*; Análisis de usabilidad y experiencia de usuario en el Poder Judicial: una aproximación a la justicia electrónica,* de Soledad Albán Varela.

Edición técnica:
Evelyn Villarreal Fernández y Karlissa Calderón Zúñiga.

Revisión y corrección de cifras:
Karen Chacón Araya y Karlissa Calderón Zúñiga.

Actualización y procesamiento de datos:
Base de datos de medidas del Poder Judicial ante el covid-19, por Cristina González Hidalgo y Johakson Moncada Céspedes; *Base de datos de medidas del Ministerio Público ante el covid-19*, por Karlissa Calderón Zúñiga.

Visualización de datos y gráficos :
Diego Fernández Montero y Karlissa Calderón Zúñiga.

Edición de textos y corrección de estilo:
Juan Bejarano.

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

Participantes en los talleres de consulta: Adriana Orocú Chavarría, Alfonso Chacón Mata, Alfredo Chirino, Allan Pow Hing Cordero, Ana Beatriz Arias, Ana Briceño Yock, Ana Cristina Hidalgo García, Ana Ericka Rodríguez Araya, Ana Victoria Rojas Solano, Andrea Bermúdez Castillo, Ariana Céspedes López, Carlo Díaz Sánchez, Carlos Jiménez González, Carolina Soto Muñoz, Daniel Villalobos Araya, Daniel González, Danilo Hines, Daisy Arias Alvarado, Diego Fernández Montero, Dixon Li Morales, Edgar Barquero Ramírez, Erick Alfaro Romero, Evelyn Villarreal Fernández, Federico Chacón, Freddy Briceño Elizondo, Gabriel Espinoza, Giselle Boza, Gustavo Román, Haideer Miranda Bonilla, Héctor Rojas, Jeannette Arias Meza, Jessica Alejandra Jiménez Ramírez, Johakson Moncada, Jorge Fernando Rodríguez, Jorge Vargas Cullell, José Montero Flores, Juan Carlos Pérez Murillo, Karen Chacón Araya, Karla Solís, Karlissa Calderón Zúñiga, Karolina Monge Arriola, Kattia Morales Navarro, Lilliana Rivera Quesada, Lourdes Montenegro Espinoza, Lucía Rebeca Sánchez Mora, Manuel Rojas, Marcia Aguiluz, María Estelí Jarquín, María Fernanda Zumbado, María Lourdes Echandi Gurdián, Mariel Merayo, Marvin Carvajal, Mauricio Moreira Soto, Mayra Campos Zúñiga, Miguel Ramírez López, Minor Barquero, Nacira Valverde Bermúdez, Nuria Villalobos Solano, Olga Guerreo Córdoba, Phillip Lehmann, Raquel Ramírez, Rocío de la O Díaz, Roger Mata Brenes, Rosaura Chinchilla, Roxana Arrieta Meléndez, Sara Arce Moya, Sonia Navarro Solano, Tatiana Mora, Valeria Soto, Vivian Rímola Soto y Waiman Hin Herrera.

CAPÍTULO SEIS

6

Seguimiento a la atención de desafíos administrativos, jurisdiccionales y políticos del Poder Judicial

Índice

Introducción 225

Antecedentes 226

Estructura, alcance y limitaciones 226

Desafíos en el ámbito de la gestión administrativa 231

Desafíos en el ámbito jurisdiccional 244

Desafíos en el ámbito de la gobernanza política 253

Conclusiones 262

Recomendaciones 263

Introducción

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

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

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

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

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

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

Antecedentes

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

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

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

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

Estructura, alcance y limitaciones

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

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

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

Los indicadores de seguimiento fueron acordados por la coordinación del *Estado de la Justicia* y el Poder Judicial después de cada edición del Informe. La lista se selecciona con base en las investigaciones realizadas, utilizando como criterio principal que sean datos fácilmente actualizables con base en los registros existentes y sistemas de las distintas dependencias del Poder Judicial. Ello quiere decir que, si para actualizar un indicador se requeriría llevar a cabo un muestreo exhaustivo de expedientes, no puede ser parte del sistema de seguimiento porque no es posible replicar este esfuerzo con frecuencia. Además, después de cada publicación del Informe se revisa toda la lista de indicadores de seguimiento para excluir la información que haya perdido vigencia o los que dejaron de recolectarse o modificaron su cálculo en las oficinas respectivas.

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

Cuadro 6.1

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

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

a/ Se refiere a indicadores en los que el Poder Judicial suministró información para el período acordado.
Fuente: Villarreal, 2022, con datos del Poder Judicial.

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

Limitaciones de las fuentes basadas en registros administrativos

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

Cuadro 6.2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En general, un obstáculo que persiste es la falta de manuales o protocolos con definiciones de los registros administrativos que llevan las oficinas. Algunos datos tienen un nombre muy explícito, que facilita su comprensión, pero otras etiquetas son de difícil interpretación y es posible que diferentes personas responsables de completar estos datos estén entendiendo diferentes cosas. En algunos casos se solventaron dudas sobre etiquetas a través de la comunicación directa con las oficinas, mientras que en otros los usuarios no respondieron las preguntas. Esta falta de estandarización perjudica no solo la investigación académica, sino también la rendición de cuentas de cada despacho, al no contar con descriptores precisos de su gestión e indicadores clave de desempeño con comparación histórica.

Limitaciones de las fuentes basadas en estadísticas judiciales

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

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

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

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

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

Recuadro 6.1

Observatorio Judicial: estadísticas en tiempo real y desagregadas para especialistas

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

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

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

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

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

- **Filtros:** los filtros centrales del *dashboard* requieren un alto nivel de conocimiento previo de la persona usuaria; por ejemplo, no necesariamente se conoce a qué circuito pertenece una localidad. ¿Cómo podría una persona usuaria verificar si un juzgado de Hatillo pertenece a "X" circuito de San José? El filtro de "anotaciones" es fundamental para delimitar el dato, pero contiene especificaciones técnico-legales que son familiares solo para los especialistas. Además, los filtros no se vinculan con un manual o glosario de términos accesible en la misma plataforma.

- **Series históricas:** el tablero está organizado en filtros por años, y no permite seleccionar varios años para visualizar en un solo gráfico la evolución en el tiempo de los indicadores.

- C**ruces de variables:** en muchos casos, la plataforma no permite realizar cruces que permitan visualizar un mismo indicador en el tiempo, o compararlo para varias oficinas, sino solo para indicadores seleccionados.

- **Indicadores internacionales referentes:** se podría aprovechar la existencia de algunas métricas judiciales de la OECD o del Consejo Europeo para incluir comparaciones o tablas de posición de Costa Rica respecto a esos referentes.

- **Alertas de cambios:** dado que los datos con los que se alimenta el Observatorio pueden cambiar por revisiones posteriores, debería contar con una bitácora pública que alerte actualizaciones, cambios metodológicos, cambios por errores materiales, última revisión de cada área, etc., para que los usuarios puedan confrontar los datos que descargaron en determinada fecha con las actualizaciones.

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

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

Desafíos en el ámbito de la gestión administrativa judicial

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

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

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

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

Cuadro 6.3

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

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

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

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

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

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

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

En la presente edición del Informe, la principal constatación en este tema es que, con base en la información misma del Poder Judicial, no existe mayor progreso en la inconveniente situación reportada en ediciones anteriores: se mantiene sin mayores cambios la centralización de la toma de decisiones por parte de la Corte Plena y del Consejo Superior. Incluso podría señalarse que la situación se ha agravado, pues, debido a la atención de la disrupción que supuso la pandemia de covid-19 sobre el funcionamiento de la institución, ambas instancias sufrieron una gran saturación por la cantidad de acciones administrativas que debieron atender.

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

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

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

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

Recuadro 6.2

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

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

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

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

Se identifican como productos aprobados: la "Guía general para la unificación del procedimiento disciplinario administrativo en el Poder Judicial", la propuesta de reforma a las "Reglas prácticas del Tribunal de Inspección Judicial" y la aprobación de las "Reglas prácticas para el ejercicio de la potestad disciplinaria, por parte de la Corte Suprema de Justicia", un "Protocolo para la realización de audiencias orales por medios tecnológicos en materia disciplinaria", un Código de Ética Judicial[1], el reglamento sobre la "Regulación para la prevención, identificación y la gestión adecuada de los conflictos de interés en el Poder Judicial", una campaña de difusión con los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, la estrategia para formalizar el diálogo permanente del Poder Judicial con la sociedad civil y el "Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño del Poder Judicial".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es necesario recordar que la constitución de una comisión responde a un acuerdo de Corte debido a las necesidades institucionales, y solo siete de ellas son creadas mediante ley o decreto. Se cuenta con un Reglamento de Comisiones del año 2000, cuyo incumplimiento ha sido señalado por el auditor de la institución (512-44-AEE-2014) en aspectos como sesionar de manera ordinaria por lo menos una vez al mes y extraordinariamente, cuando lo convoque la persona que preside o coordina la comisión (artículo 16); comunicar a la Corte Plena la inasistencia e incumplimiento de las personas que integran una comisión (artículo 13); dar seguimiento a los acuerdos de las comisiones (artículo 15); mantener actualizadas las actas (artículo 17); emitir dictámenes, informes y recomendaciones sobre la labor encomendada (artículo 19); presentar a la Corte Plena el informe trimestral de las actividades que realiza (artículo 21).

Otro mecanismo de concentración de funciones administrativas en la Corte es la figura del avocamiento, que permite trasladar asuntos del Consejo Superior hacia la Corte para su decisión final. El avocamiento requiere de cinco magistrados solicitantes para que el asunto pase del órgano competente a la Corte. Esta figura restringe la descentralización de la toma de decisiones administrativas, pues en la práctica la Corte puede decidir sobre cualquier asunto[2]. A partir de 2019 se establece el control para dar seguimiento a este dato, y durante el año 2020 se registraron tres avocamientos. A ello se suman las decisiones que el Consejo Superior decide consultar a la Corte por el alcance de los temas.

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

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

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

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

El Consejo Superior atendió 1.339 casos administrativos en 2021[3], 4.493 en 2020, comparado con casi la mitad en 2019: 2.194. En distintas ediciones del Informe se ha reportado una sobrecarga de trabajo en el Consejo Superior, sobre todo por saturación de asuntos de tipo microadministrativo y la cantidad de temas que se resuelven en dicha instancia supera sus capacidades de toma de decisiones.

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

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

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

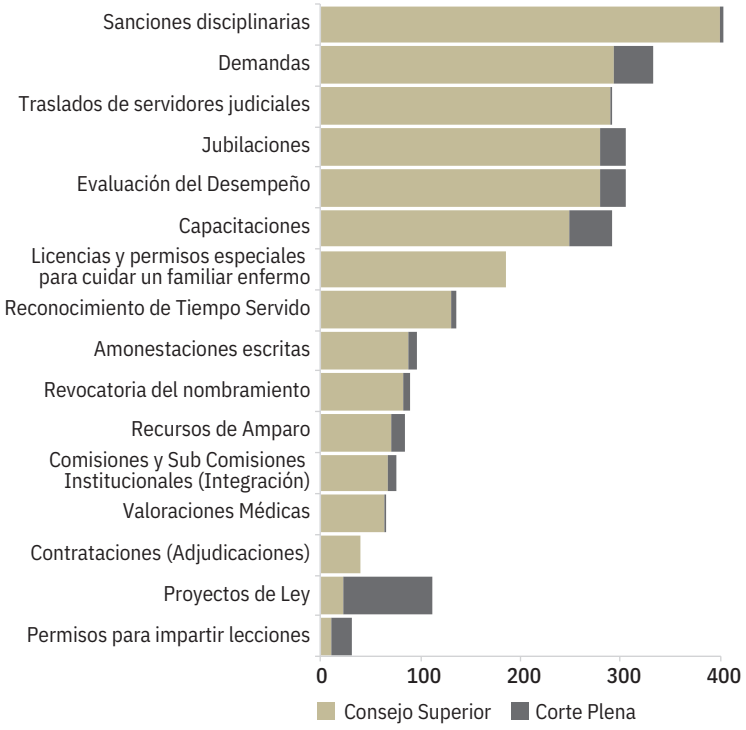
En ediciones anteriores del *Informe Estado de la Justicia* (PEN, 2017 y 2020) se ha señalado la necesidad de fortalecer la aplicación efectiva del régimen disciplinario del Poder Judicial y de lograr mejoras sustanciales en la gestión de la información referida al funcionamiento de este régimen, tanto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

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

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

Gráfico 6.1

Cantidad de acuerdos en la Corte Plena y Consejo Superior, según tipo de asunto[a/]. 2020



a/ La Secretaría General de la Corte indica que esta información no lleva todos los asuntos incluidos en el acta, solo los que se conocen con más frecuencia.
Fuente: Guzmán, 2022 con datos del Poder Judicial, 2021.

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

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

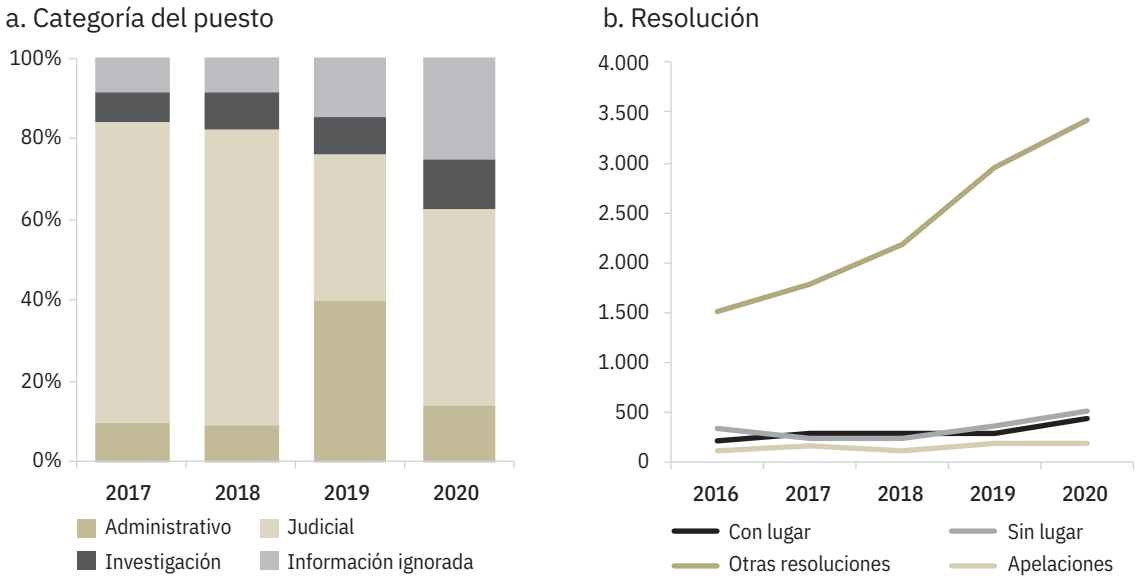
Las resoluciones indican un aumento claro entre 2016 y 2020 en la cantidad de "otras resoluciones", pero no se detalla lo que incluye esta categoría; le siguen, en 2020, los resultados de "sin lugar" y "con lugar", con 500 y 426 casos, finalmente se registran las "apelaciones" con 189 asuntos (gráfico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

De acuerdo con los datos disponibles hasta 2018, las sanciones, según la indicación de la norma sobre cuya base se impone la sanción, se concentran en amonestaciones y suspensiones. En 2018 hubo 200 suspensiones, 60 amonestaciones escritas, 59 revocatorias de nombramiento y 48 advertencias. Desde el año 2013 se identifica una tendencia creciente en la cantidad de suspensiones, en 2016 se llega al punto más alto con 238 y desde entonces la tendencia ha sido a la baja. Este indicador sobre el tipo de sanciones no fue actualizado en la matriz de seguimiento, debido a que se está trabajando en una mejora en el sistema del Tribunal de Inspección Judicial. Lo mismo que el indicador de faltas contra la ética pública (CEP), que se contabiliza con un código aparte, pero aún no se está disponible. Es necesario reiterar que los temas disciplinarios generan una importante carga en el Consejo Superior y en la Corte Plena, como se vio en el gráfico 6.1.

Este Informe le da seguimiento a la cantidad de visitas realizadas a oficinas y despachos judiciales por parte de la Inspección Judicial. La información puesta a disposición del PEN señala que se realizaron un total de 67 visitas a nivel nacional durante 2020; en este caso, cabe indicar que las visitas que se habían programado para el primer semestre de 2020 no se realizaron por completo producto de la emergencia generada por la pandemia de covid-19. En 2019, este indicador reportó 210 visitas, y en 2018, 121. Es decir, si bien se cumplieron las visitas estipuladas en el segundo semestre, en 2020 se reportaron menos de la mitad que en 2019. En los años previos se venían presentando números bajos, considerando que la institución tiene 846 oficinas en todo el país (E[4] : Alfaro, 2018).

Gráfico 6.2

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



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

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

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

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

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

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

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

Los principales hallazgos descriptivos en este tema son cuatro:

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

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

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

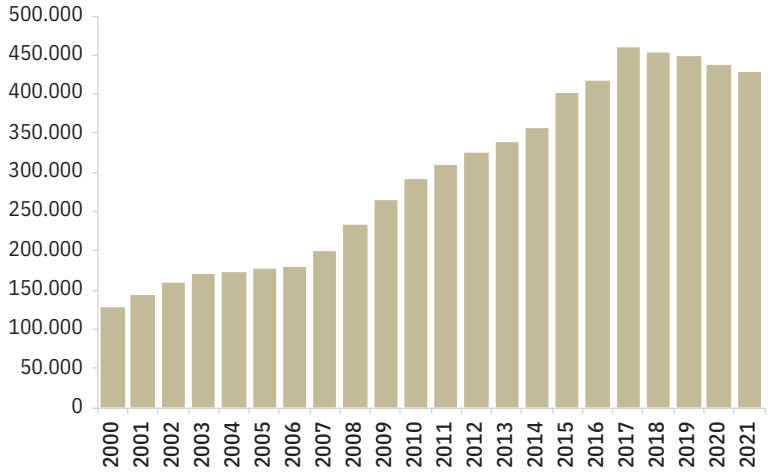
En el presente acápite se repasa la evidencia con la que se pudo contar y que fundamenta los hallazgos descriptivos arriba señalados. El primer punto relevante es la adversa situación presupuestaria por la que atraviesa el Poder Judicial, un contraste claro con la época de expansión registrada durante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

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

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

Gráfico 6.3

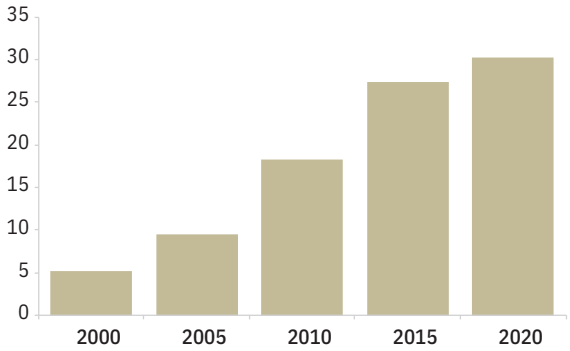
Evolución del presupuesto real[a/] del Poder Judicial. 2000-2021
(millones de colones de 2015)



a/ Corresponde al presupuesto asignado incluyendo las modificaciones presupuestarias realizadas durante cada año, deflactado con índice de precios al consumidor (IPC) en colones de 2015.
Fuente: Fernández, 2022 con datos del Poder Judicial, 2022, Ministerio de Hacienda, 2022 y el BCCR, 2022.

Gráfico 6.4

Costo promedio por funcionario del Poder Judicial. 2000-2020
(millones de colones)



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

institucional de recortar gastos en los servicios de salud.

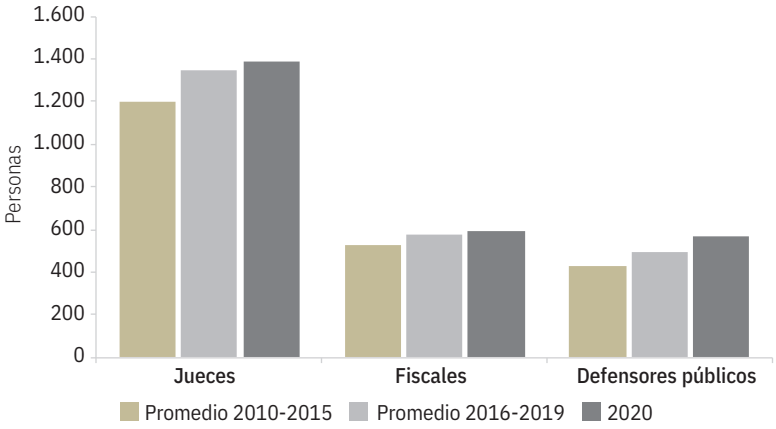
Uno de los factores que elevó el peso de la planilla dentro del conjunto del presupuesto judicial fue el hecho de que en el año 2020 (último para el cual fue posible obtener datos) de nuevo aumentó el personal que labora en el Poder Judicial, sobre todo en los operadores de justicia. La partida de remuneraciones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

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

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

Gráfico 6.5

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



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

Cuadro 6.4

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

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

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

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

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

Gráfico 6.6

Cambios interanuales en el presupuesto[a/] del Poder Judicial, por programa y partida, según año. 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020 y 2020-2021
(millones de colones)

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

Diferencia interanual en el prespuesto en millones de colones

-12.079 12.353

a/ Corresponde al presupuesto asignado de ley, sin incluir las modificaciones presupuestarias realizadas durante cada año.
Fuente: Fernández, 2022 con datos del Poder Judicial, 2022.

Tanto durante los años previos a la pandemia, cuando el Poder Judicial vivía una época de expansión presupuestaria, como hasta el año 2020, en plena disminución de recursos, fue posible localizar áreas de subejecución sistemática de los presupuestos anuales. Durante el cuatrienio 2017-2020, para el conjunto de los distintos programas que abarca el presupuesto del Poder Judicial, la partida donde se registró el mayor monto subejecutado fue en la de bienes duraderos. En ese período se registró una subejecución promedio de 9.187 millones al año en esa partida, seguida de un promedio de 6.645 millones al año en la partida de servicios y 4.137,5 millones en promedio al año en la de remuneraciones[5]. Estas áreas sugieren problemas en la contratación y rotación de personal, o de compras de bienes (vehículos, equipo, terrenos, etc.), en los que se debe cumplir con un procedimiento administrativo que puede demorarse, y por ello no se logra realizar el mismo año que se presupuestó. Otras explicaciones tienen que ver con que los gastos son incluidos en los

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

Gráfico 6.7

Presupuesto[a/] sin ejecutar por programa, partida y año. 2017-2020
(millones de colones)

Programa	Partida	Ejercicio presupuestario 2017	2018	2019	2020
Dirección y Administración	Bienes duraderos	7.362	4.146	3.719	3.678
	Materiales y suministros	488	599	531	468
	Remuneraciones	86	352	471	194
	Servicios	2.727	3.261	3.355	2.517
	Transferencias corrientes	431	159	44	1.034
	Transferencias de capital	0	0	0	0
Servicio de Investigación Judicial	Bienes duraderos	5.875	3.230	2.855	2.713
	Cuentas especiales	0	20	17	4
	Materiales y suministros	1.237	937	1.258	772
	Remuneraciones	1.970	1.793	609	1.925
	Servicios	1.172	1.147	1.084	874
	Transferencias corrientes	370	29	50	51
	Transferencias de capital	0	0	0	0
Servicio Jurisdiccional	Bienes duraderos	668	447	271	200
	Cuentas especiales		0		0
	Materiales y suministros	194	113	134	90
	Remuneraciones	219	2.968	667	714
	Servicios	1.720	2.095	1.821	419
	Transferencias corrientes	25	32	6	37
	Transferencias de capital	0	0		0
Servicio Ejercicio de la Acción Penal Pública	Bienes duraderos	736	43	128	31
	Materiales y suministros	45	33	34	48
	Remuneraciones	523	337	116	744
	Servicios	499	340	526	253
	Transferencias corrientes	7	4	5	68
	Transferencias de capital	0	0		0
Servicio de Defensa Pública	Bienes duraderos	273	20	107	37
	Cuentas especiales	50			0
	Materiales y suministros	37	24	16	16
	Remuneraciones	258	305	183	1.005
	Servicios	453	348	587	332
	Transferencias corrientes	17	3	22	24
	Transferencias de capital	0	0		0
Servicio de Atención y Protección de Víctimas y Testigos	Bienes duraderos	140	12	35	20
	Cuentas especiales	61	0	14	40
	Materiales y suministros	38	31	34	27
	Remuneraciones	278	323	221	289
	Servicios	285	347	260	157
	Transferencias corrientes	173	11	11	14
	Transferencias de capital		0		0
		0 5.000 10.000 Millones de colones	0 5.000 10.000 Millones de colones	0 5.000 10.000 Millones de colones	0 5.000 10.000 Millones de colones

a/ El presupuesto no ejecutado corresponde a la diferencia entre el presupuesto asignado incluyendo las modificaciones presupuestarias realizadas durante cada año y el presupuesto ejecutado.
Fuente: Fernández, 2022 con datos de la CGR, 2021.

presupuestos extraordinarios que son aprobados hasta octubre de cada año y los pocos meses restantes no son suficiente para ejecutarlo (E: Mora, 2022 y Valverde, 2022).

De los seis programas en que se divide el presupuesto del Poder Judicial, entre los años 2017 y 2020 fueron dos los que registraron los mayores montos subejecutados. Estos fueron el programa de "Dirección y Administración" con un promedio anual de 8.906 millones de colones subejecutados al año y el programa de "Servicio de Investigación Judicial" con un promedio de 7.498 millones de colones al año sin ejecutar. A ellos les sigue el programa de "Servicios Jurisdiccionales" con un monto promedio de 3.210 millones subejecutado al año y los restantes tres programas con subejecuciones que varían entre los 500 y los 1.500 millones de colones al año (gráfico 6.7). En su conjunto, esto indica ámbitos institucionales

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

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

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

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

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

Anteriores ediciones del Informe han avanzado en el estudio de la gestión del talento humano en el Poder Judicial. Se ha considerado que este tema es de especial importancia para la capacidad de impartir una justicia pronta, cumplida e igual para todos. Desde esta perspectiva, los *Informes Estado de la Justicia* de los años 2017 y 2020 pudieron trabajar con fuentes inéditas del Poder Judicial para anotar temas relevantes de la gestión del talento humano que pudieran estar afectando esta capacidad. En el capítulo 3 de este Informe se presenta un análisis a profundidad sobre los nombramientos realizados en la Corte Plena y el Consejo Superior.

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

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

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

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

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

Cuadro 6.5

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

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

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

Cuadro 6.6

Indicadores de selección personal en Carrera Judicial. 2016-2021

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

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

humano también ha sido alto: 97,4% en 2020 y 100% en 2021 (cuadro 6.6). En este tipo de actividades hubo un presupuesto ejecutado de 18,9 millones de colones y un presupuesto planeado de 23,7 millones de colones reflejando un 79,96% de ejecución. Si se analiza a nivel de procesos, el costo por candidato en la carrera judicial y el costo elegible varía de acuerdo con la cantidad de concursos publicados y la cantidad de personas que resultan elegibles en el proceso. Al finalizar el año 2019 el costo del proceso por candidato fue de 414.750 colones y en 2021 este se redujo a 399.757 colones. Con respecto a la duración en la selección de puestos de carrera judicial, se mantiene en un rango de un mes a mes y medio, que es el plazo que transcurre desde que se cuenta con la lista de elegibles hasta que se procede con el nombramiento.

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

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

Desafíos en el ámbito jurisdiccional

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

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

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

Cuadro 6.7

Resumen de desafíos en el área jurisdiccional, según antecedentes principales

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

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

El desafío de mejorar la calidad de los servicios jurisdiccionales

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

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

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

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

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

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

Cuadro 6.8

Casos entrados, por circuito judicial. 2019-2021

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

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

Cuadro 6.9

Casos entrados, por materia jurisdiccional. 2019-2021

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

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

Cuadro 6.10

Casos terminados, por circuito judicial. 2019-2021

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

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

Cuadro 6.11

Casos terminados, por materia jurisdiccional. 2019-2021

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 6.12

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

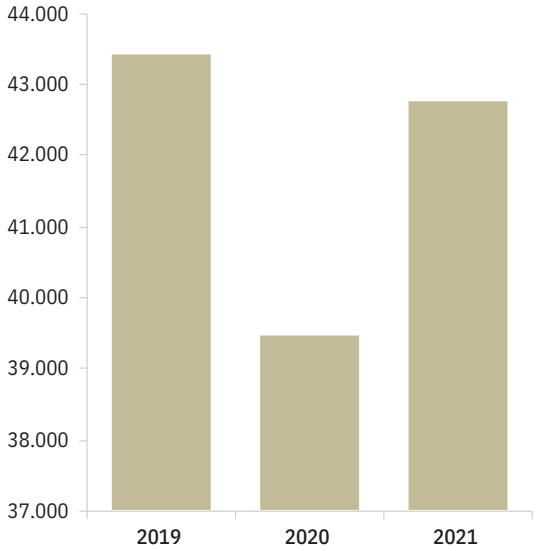
Materia	2019	2020	2021	Variación porcentual 2019-2021
Cobro judicial	749.959	832.982	854.412	13,9
Notarial	5.014	5.216	5.520	10,1
Penal	143.115	153.918	156.710	9,5
Agrario	7.415	7.387	8.109	9,4
Laboral	57.127	59.382	61.085	6,9
Pensiones alimentarias	191.244	181.184	191.542	0,2
Contencioso administrativo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

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

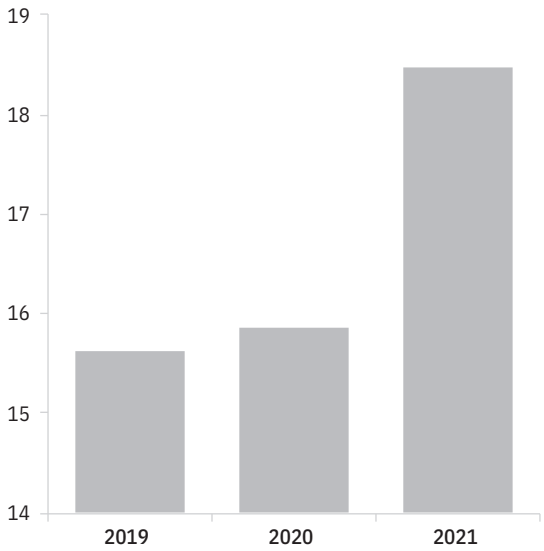
Gráfico 6.8

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

a. Casos resueltos



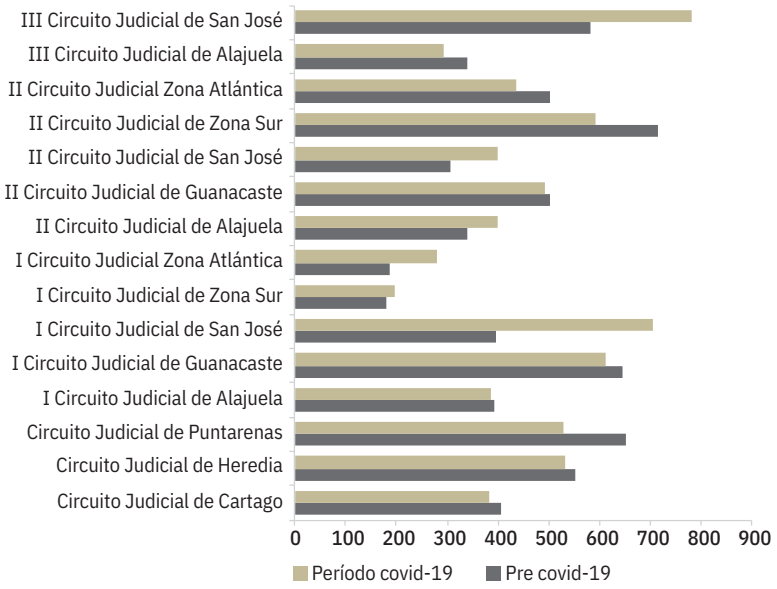
b. Tiempo promedio que tardó un caso en resolverse (meses)



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

Gráfico 6.9

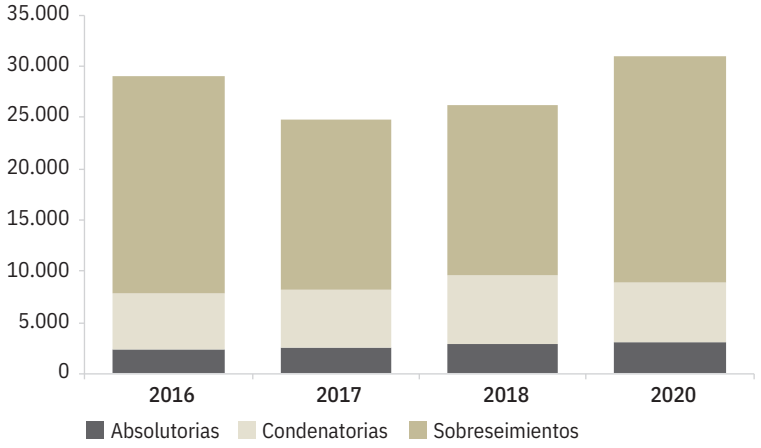
Duración promedio de casos resueltos en tribunales en materia penal, por circuito, según período. 2019-2021
(número de días)



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

Gráfico 6.10

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

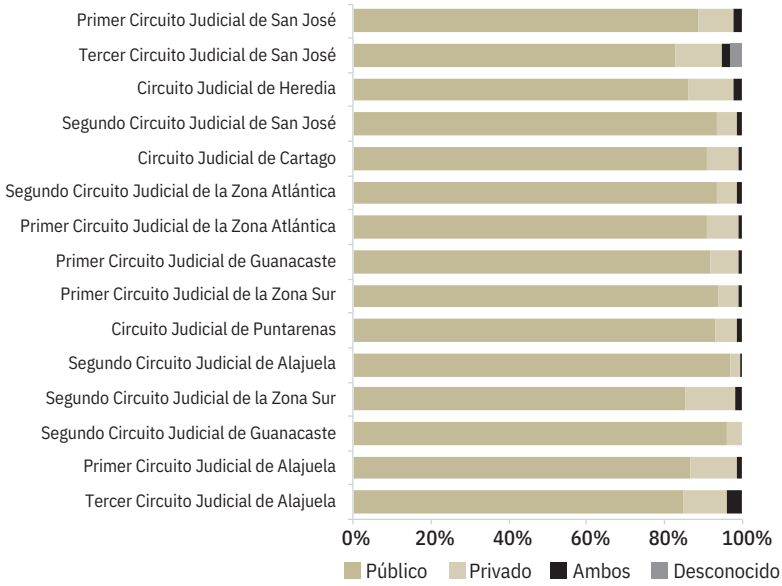
El desafío de la ampliación de capacidad y respuesta del Ministerio Público

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

Durante el primer año de pandemia, se evidenció una disminución en la cantidad de casos entrados y terminados en el Ministerio Público en comparación con el año 2019. Los casos entrados decrecen un 11,6%, mientras que los terminados también lo hicieron en un 8,8%. Durante 2021 se muestra un leve incremento del 5,7% en los casos entrados y del 5,1% en los terminados en contraste con el año 2020, pero el resultado fue inferior al obtenido en 2019 (gráfico 6.12). Por su parte, el circulante final presenta un crecimiento paulatino del 5,2% y del 1,9% en los años 2020 y 2021 respectivamente.

Gráfico 6.11

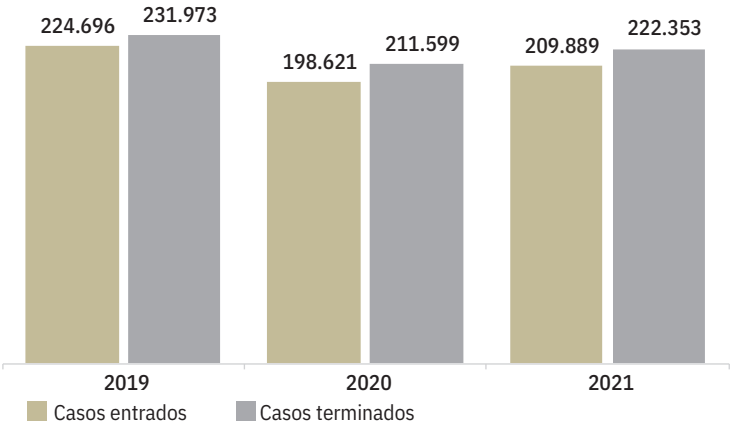
Porcentaje de casos fallados con sentencia por tipo de defensor, según circuito judicial. 2020



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

Gráfico 6.12

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



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

Cuadro 6.13

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

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

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

Cuadro 6.14

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

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

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

El examen de estos indicadores desagregados por fiscalía especializada muestra una disminución del 25,6% y del 20,5% en la cantidad de casos entrados y terminados en las fiscalías especializadas durante el período 2019-2021. Sin embargo, los casos en circulante al finalizar el año se reducen un 14,6% en estas instancias, siendo un resultado positivo. Por el contrario, la cantidad de casos entrados y terminados en las fiscalías territoriales decrecen un 4,3% y 2,2%, respectivamente, pero el circulante aumenta un 9,7% (cuadro 6.13). Visto en su conjunto, el resultado es desfavorable debido al mayor peso de las fiscalías territoriales.

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

El desafío de la ampliación de capacidades y respuesta del OIJ

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

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

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

Para el año 2015 el *Informe Estado de la Justicia* reportó que de la documentación que el OIJ elabora para el Ministerio Público, un 71% era no resuelto, un 27% resuelto con imputado y un 2% resuelto sin imputado, con diferencias importantes según delegación[6]. Este indicador no fue actualizado en la matriz de seguimiento de indicadores convenida entre el Poder Judicial y el PEN.

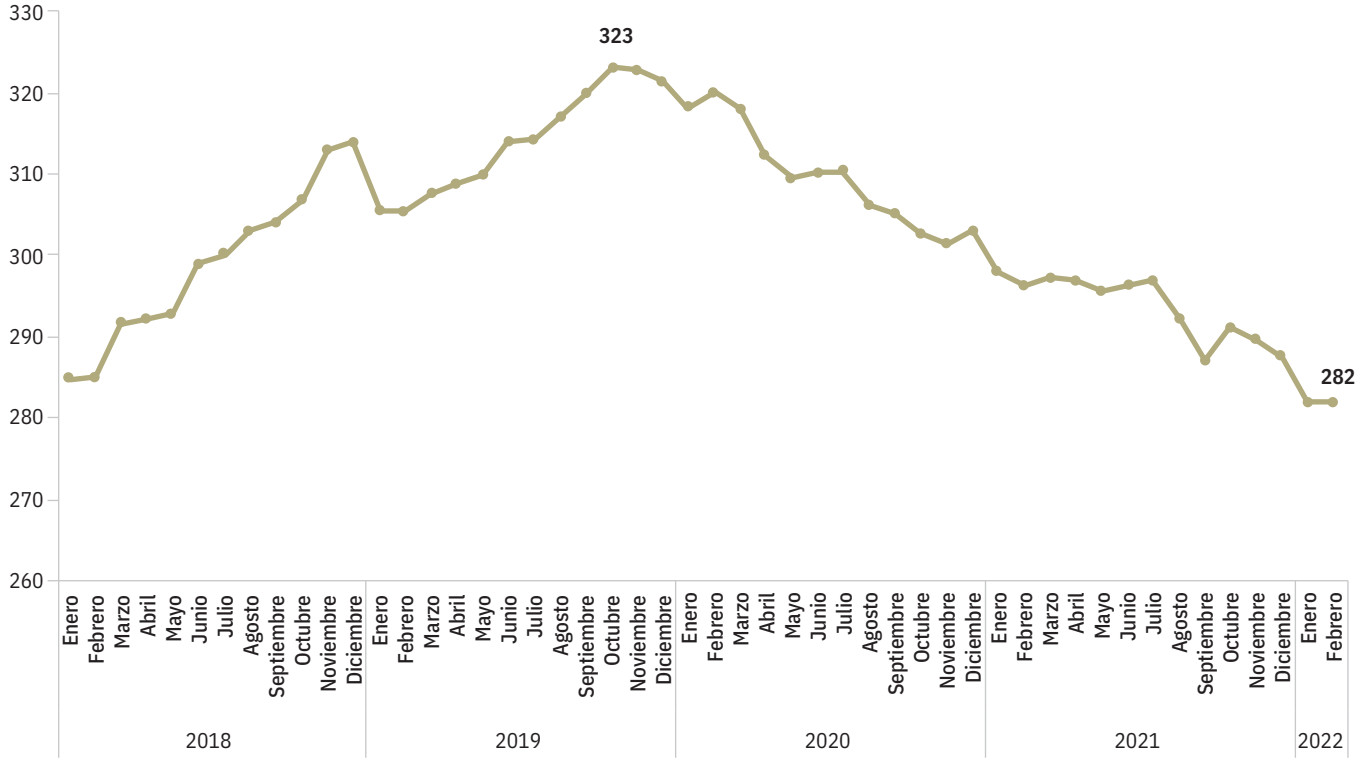
Una evolución positiva en el OIJ es la estabilización del costo aproximado[7] por caso en el período 2017-2020, último año para el cual se tuvo información. Este pasó de 603.286 colones a 562.344 entre 2019 y 2020). Además, el costo por caso en lo que se refiere al OIJ ha experimentado un estancamiento desde 2017 hasta 2020, último dato disponible (cuadro 6.14). En el contexto de las restricciones presupuestarias que experimenta el Poder Judicial, este resultado sugiere la existencia de medidas de adaptación en el OIJ al nuevo entorno. Se trata, no obstante, de una hipótesis que debe ser verificada en futuras ediciones.

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

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

Gráfico 6.13

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



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

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

7 Datos preliminares.

El desafío de la disminución del hacinamiento en las cárceles

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

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

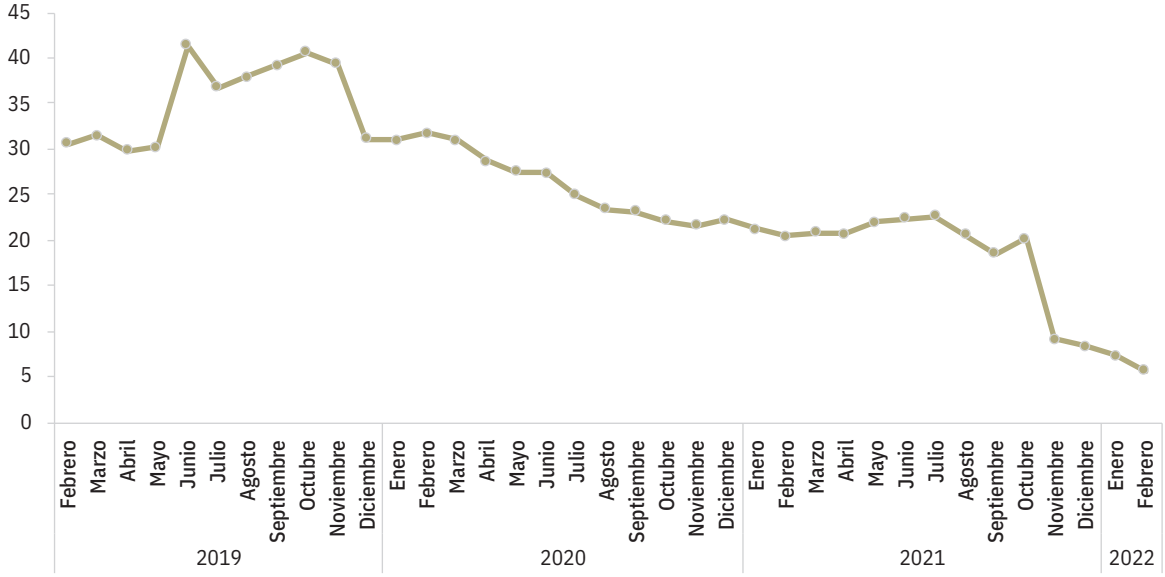
En este desafío, la información disponible señala resultados claramente favorables en el desafío de disminuir el hacinamiento en los centros penitenciarios del país. Por una parte, desde los meses finales de 2019 la tasa de prisionalización por cada mil habitantes ha venido disminuyendo y al momento de la edición de este Informe se mantiene en niveles incluso inferiores a los reportados en 2018 (gráfico 6.13). Esta disminución no inició en paralelo a la pandemia de covid-19, pero sí se mantuvo esta tendencia durante ese período. Una posible explicación tiene que ver con las reformas legales que han afectado las penas y la tasa de condenas, aunque también se debe corroborar si hay cambios metodológicos en la forma de medir la prisionalización, para ello se requiere más investigación en el futuro para confirmarlo.

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

Gráfico 6.14

Tasa de hacinamiento total en el sistema cerrado carcelario, según mes[a/] y año. 2019-2022

(por mil habitantes)



a/Entre los meses de octubre y noviembre del 2021 se da la apertura del centro penitenciario CAI Terrazas con una capacidad para 1.248 privados de libertad.
Fuente: Guzmán, 2022 con datos del Ministerio de Justicia y Paz, 2022.

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

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

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

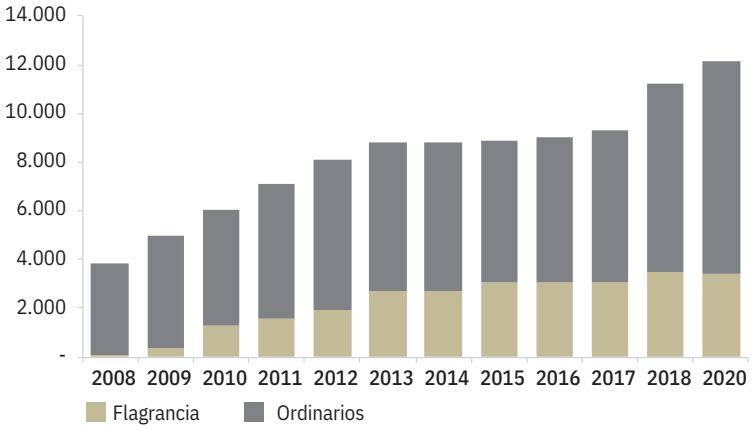
Si se analiza el tipo de delito, en 2020 la mayor cantidad de sentencias fueron por delitos contra la propiedad (4.291), en segundo lugar, por la ley de penalización de violencia contra las mujeres (1.390), y, en tercer lugar, sentencias por la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas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

Desafíos en el ámbito de la gobernanza política

El Poder Judicial mantiene intensas y complejas relaciones con el sistema político, como parte del esquema de pesos y contrapesos del diseño constitucional que caracteriza a la democracia costarricense. Tal como se planteó en el *Informe Estado de la Justicia* 2020, entre el Poder Judicial y la Asamblea Legislativa existen relaciones, al menos, por tres vías: i) la consulta previa de constitucionalidad, ii) el control de constitucionalidad *a posteriori* de los actos del Congreso y iii) el nombramiento de las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia. En los dos primeros casos el Poder Judicial, a través de la Sala Constitucional, funge como garante de la observancia de la Constitución Política, al verificar que las normas que emanan del Plenario Legislativo son consistentes con lo que esta determina. Por otra parte, el Poder Judicial también efectúa una revisión de la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Ejecutivo y, más en general, del sector público, especialmente por medio de las jurisdicciones constitucional y contenciosa-administrativa, pero también por medio de otras materias jurisdiccionales.

Gráfico 6.15

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



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

Cuadro 6.15

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 6.16

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Alto: aquellas personas que han sido electas con porcentajes de votación mayores al 90%. A esta categoría pertenecen 5 de las 24 elecciones durante el período 2004-2020.

- Medio-alto: quienes han sido electos con apoyos que varían entre el 85% y el 90%, en total 3 de las 24 elecciones.

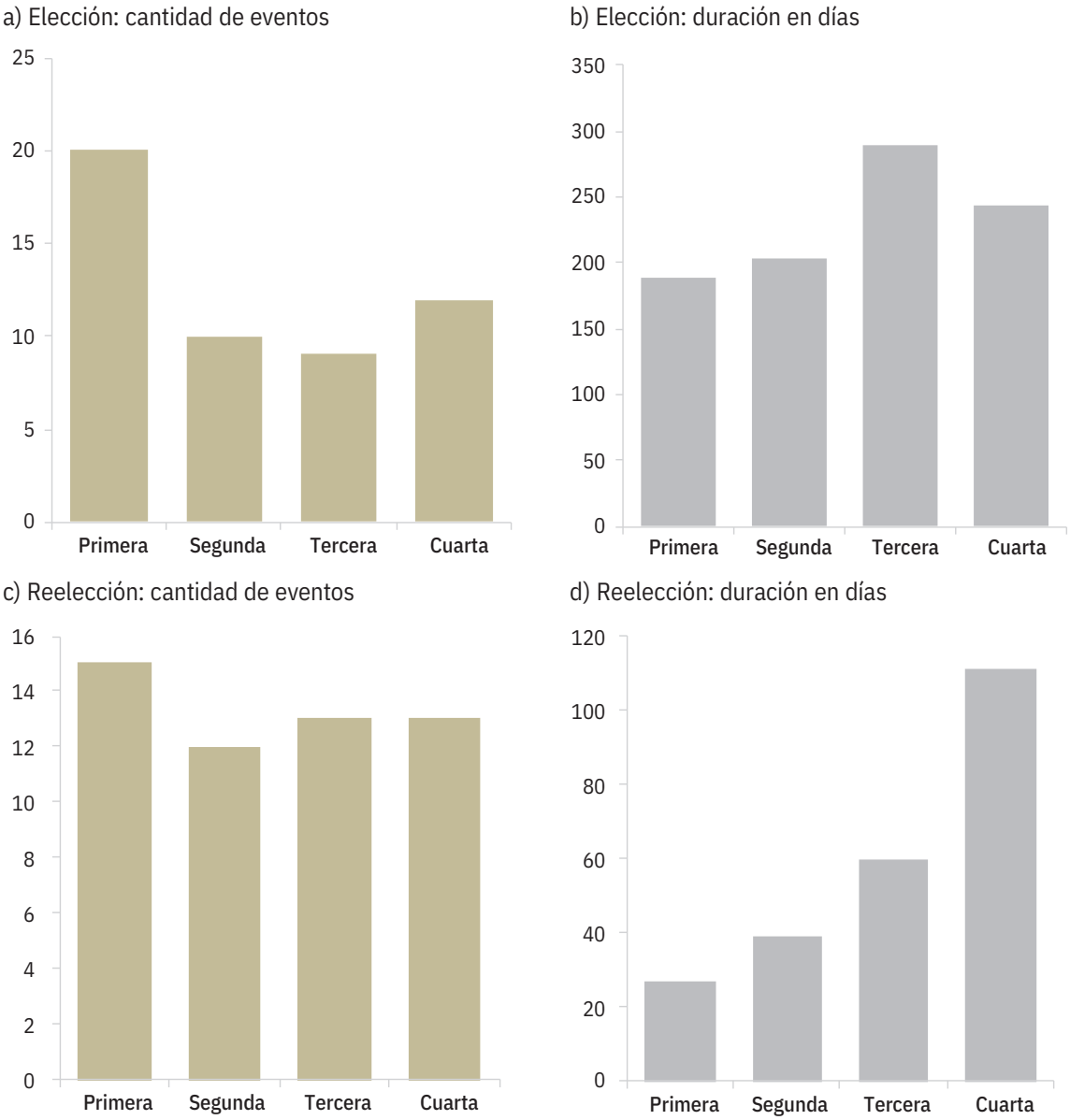
- Medio-bajo: aquellas personas que recibieron un nivel de apoyo entre el 83% y el 77%, que constituyen el grupo más numeroso (9 de 24 elecciones).

- Bajo: se ubican aquellas elecciones en las que se ha registrado un apoyo entre el 76% y el 69%, en total 7 magistrados (gráfico 6.17).

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

Gráfico 6.16

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



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

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

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

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

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

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

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

En las entregas previas de este Informe se analizó el control de constitucionalidad como uno de los mecanismos de mayor impacto de las decisiones judiciales sobre la dinámica política y social. Es por medio de ese control que se garantiza la supremacía de la Constitución Política sobre los actos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

En Costa Rica, esa función está concentrada en la Sala Constitucional, que es el órgano encargado de verificar, antes o después de la aprobación de una ley o norma, su compatibilidad con el texto constitucional. Ese proceso genera tensiones con otros poderes, porque el citado tribunal tiene la potestad de revisar las leyes y políticas tanto en la forma como en el fondo, lo que abre múltiples frentes de vinculación entre el conglomerado judicial y el sistema político en la formación de la política pública.

Las consultas previas de constitucionalidad son de dos tipos: i) preceptivas u obligatorias, en ciertas materias en que así lo establece la Constitución Política, ii) y facultativas o voluntarias, solicitadas por la Asamblea Legislativa[9].

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

Gráfico 6.17

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

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

Apoyo en elección

69% 98%

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

9 La consulta facultativa o voluntaria se lleva a cabo para cualquier proyecto de legislación ordinaria. Debe contar con las firmas de al menos diez legisladores y formularse luego de que el proyecto ha sido aprobado en primer debate (PEN, 2015).

la impulsan. Sin embargo, sí logró constatar una cierta pérdida de dinamismo en su uso. En efecto, la información recabada para este capítulo revela que en el período 2015-2021 el dinamismo de la Sala Constitucional en materia de control previo de constitucionalidad ha tendido a disminuir, tendencia ya señalada en el *Informe Estado de la Justicia 2020*. Durante el período 2010-2020, los temas de derecho internacional, derechos humanos y ambiente concentraron cerca de la mitad del total de consultas realizadas (46,8%); el resto tiene que ver con múltiples y diversos asuntos como poblaciones vulnerables, fiscalidad, salud e infraestructura, ninguno de los cuales representa más del 6,5% del total de consultas, en línea con lo señalado en *Tercer Informe Estado de la Justicia* (cuadro 6.17).

Cuadro 6.17

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

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

a/ Incluye únicamente aquellos temas cuyo peso relativo superior al 5% en el total de consultas del período 2000-2020.
b/ Incluye las consultas correspondientes al año 2021.
Fuente: Mora, 2022 a partir de la base de datos de consultas previas del PEN.

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

Similar a lo que se reportó en la edición anterior de este Informe, las consultas facultativas o voluntarias fueron realizadas, sobre todo, por diputados pertenecientes a partidos de oposición. Pese a la disminución en la cantidad promedio de consultas, el tiempo promedio de resolución ha aumentado: pasó de 24,6 días entre 2000 y 2009 a 27,4 días en el período 2010-2020 debido, principalmente, al incremento en los plazos promedio de resolución de las consultas facultativas. Sin embargo, la duración promedio sigue estando muy cerca del tiempo límite contemplado en la normativa[10].

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

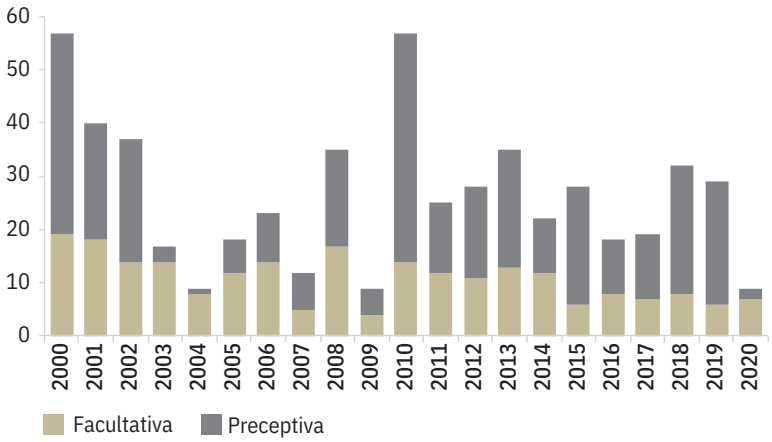
Durante el período 2000-2021 la proporción de las consultas preceptivas ha tendido a aumentar. Pasaron de representar en promedio el 48,7% del total en el período 2000-2009 al 63,9% durante 2010-2020; en los años 2018 y 2019 alcanzaron el 75% y 79% (gráfico 6.18). Dado que este tipo de consultas se realizan después de que la Asamblea Legislativa aprueba en primer debate los proyectos de ley, ello ha estado directamente relacionado con el aumento en la producción de leyes durante los últimos años. De acuerdo con el *Informe Estado de la Nación 2021*, "el Poder Legislativo mostró una alta productividad en la aprobación de leyes y una reducción en sus tiempos de tramitación". De hecho, en los recientes años la cantidad de leyes promulgadas ha sido superior al promedio de los últimos treinta años (PEN, 2021).

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

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

Gráfico 6.18

Cantidad de consultas previas de constitucionalidad, según tipo[a/]. 2000-2020

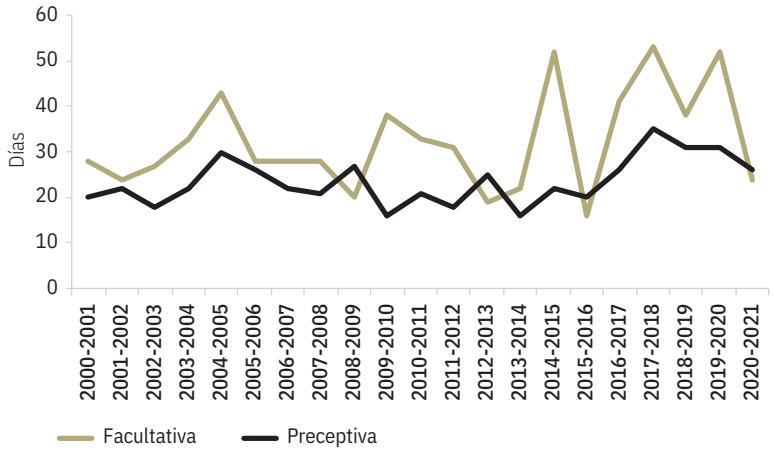


a/ Además de las facultativas y preceptivas, están las consultas de adición y aclaración, error material, gestión de nulidad, particular, recusación y resolución interlocutoria, pero ninguna de estas categorías ha superado los 10 casos durante el periodo 2000-2020.
Fuente: Mora, 2022 a partir de la base de datos de consultas previas de constitucionalidad del PEN.

10 El artículo 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que la Sala tiene un mes para evacuar las consultas que se le presenten (PEN, 2015).

Gráfico 6.19

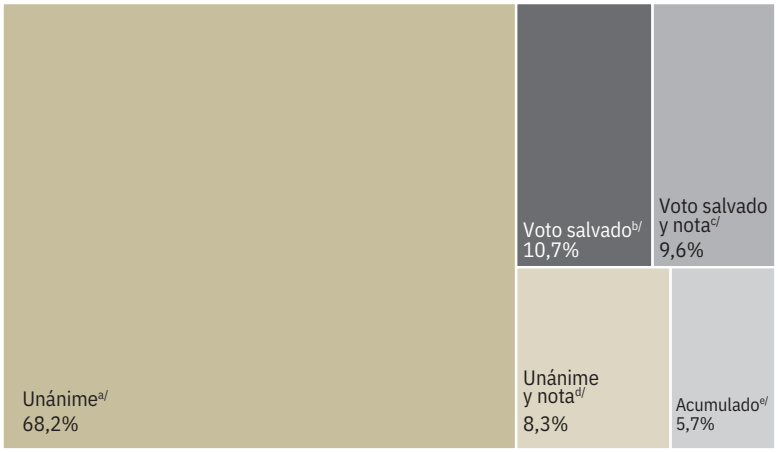
Días promedio de resolución de las consultas previas de constitucionalidad, por legislatura, según tipo. 2000-2021



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

Gráfico 6.20

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



a/ El voto es unánime cuando todos los y las magistradas están de acuerdo con lo resuelto.
b/ Se clasifica como voto salvado cuando se registran opiniones distintas de uno o varios magistrados que no están de acuerdo con lo resuelto.
c/ Se clasifica como voto salvado y nota cuando se registran opiniones y razones distintas entre las y los magistrados.
d/ Se clasifica como voto unánime y nota cuando las y los magistrados están de acuerdo con los resuelto, pero por razones distintas.
e/ Se clasifica como acumulado cuando el tema o asunto bajo examen ha sido consultado previamente.
Fuente: Mora, 2022 a partir de la base de datos de consultas previas de constitucionalidad del PEN.

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

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

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

El desafío del control a posteriori constitucional independiente y oportuno

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

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

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

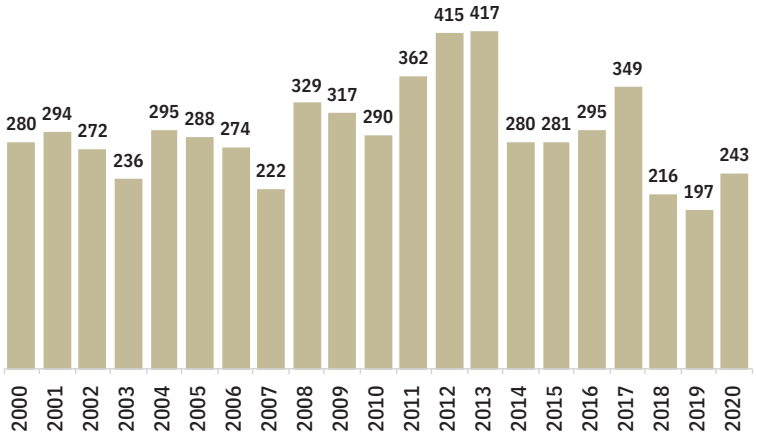
La proporción de acciones de inconstitucionalidad declaradas con lugar o con lugar parcial por la Sala Constitucional ha sido históricamente muy baja, alrededor de un 6% en promedio al año, pero en el año 2020 se elevó al 13,2%, su máximo histórico. En términos generales, esto significa que más de nueve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

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

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

Gráfico 6.21

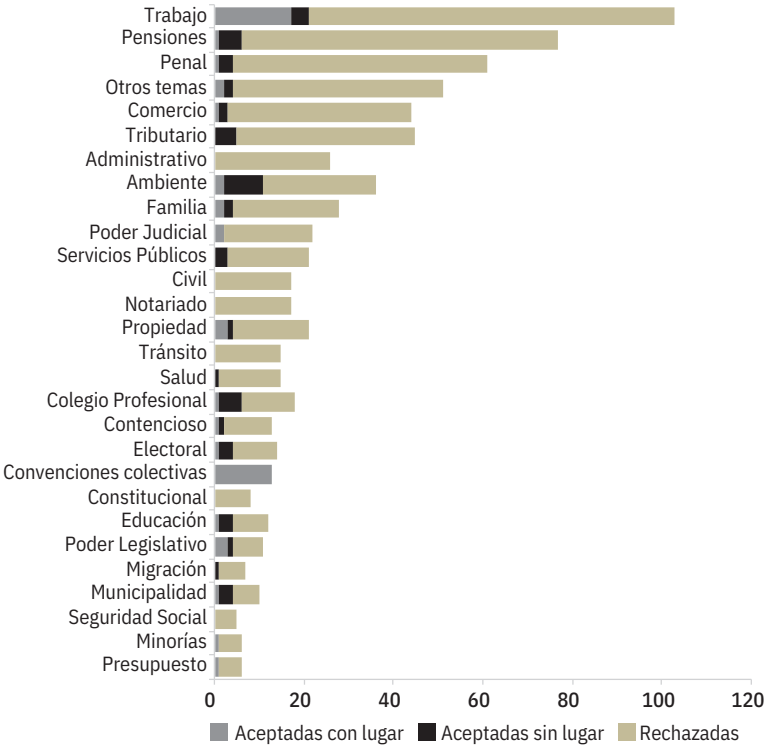
Acciones de inconstitucionalidad, por año de ingreso. 2000-2020



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

Gráfico 6.22

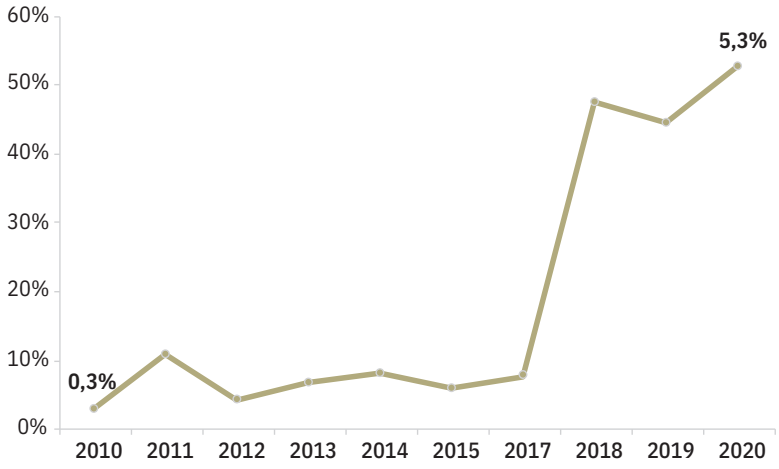
Cantidad de acciones de inconstitucionalidad, por tema, según resultado. 2016-2020



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

Gráfico 6.23

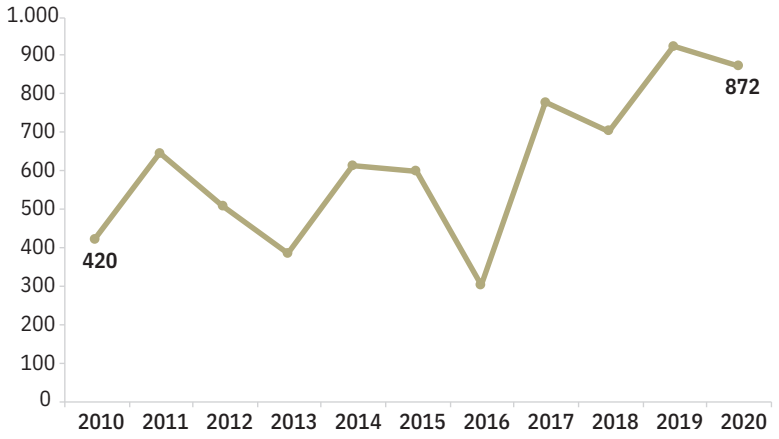
Porcentaje de las acciones de inconstitucionalidad que registran votos divididos. 2010-2020



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

Gráfico 6.24

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



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

Los tiempos de respuesta, sin embargo, varían notablemente. En 2020 el tiempo para resolver las acciones de inconstitucionalidad se movió en un rango entre los 288 y los 1.933 días. Durante ese año, cuatro de las acciones superaron los cuatro años para su resolución, y fueron: el decreto ejecutivo 38681-MAG-MINAE Ordenamiento para el aprovechamiento de atún y especies afines en la zona económica del Océano Pacífico (5,3 años); la Ley 10 sobre la venta de licores (4,2 años); la resolución RJD-072-20l5 Norma Técnica Regulatoria ARNT-SUCOM Supervisión de la Comercialización del Suministro Eléctrico en baja y media tensión (4,1 años); y la RCS-253-2014-Disposiciones Regulatorias para la implementación de la Portabilidad Fija en Costa Rica (4 años).

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

Conclusiones

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

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

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

Recomendaciones

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

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

Créditos

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

Edición técnica:
Evelyn Villarreal Fernández y Karlissa Calderón Zúñiga.

Revisión y corrección de cifras:
Diego Fernández Montero, Karen Chacón Araya, Karlissa Calderón Zúñiga y Natalia Morales Aguilar

Actualización y procesamiento de datos:
Alberto Mora Román, Diego Fernández Montero y Marisol Guzmán Benavides.

Visualización de datos y gráficos :
Diego Fernández Montero y Karen Chacón Araya.

Edición de textos y corrección de estilo:
Juan Bejarano.

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

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

ESTADO DE LA JUSTICIA

Siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AI	Acción de inconstitucionalidad
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CA	Contencioso administrativo
CAI	Centro de Atención Institucional
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
Ceinnaa	Comités de Estudio Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Abusados
Cepej	Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia
CGR	Contraloría General de la República
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CJ-SC	Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional
CNE	Comisión Nacional de Emergencia
Conare	Consejo Nacional de Rectores
CP	Constitución Política
CPCA	Código Procesal Contencioso Administrativo
CPEN	Comisión Permanente Especial de Nombramientos
DABI	Departamento de Administración de Bienes Inmuebles
FAI	Fiscalía Adjunta de Asuntos Indígenas
Fanna	Fiscalía Adjunta de Atención de Hechos de Violencia en perjuicio de Niños, Niñas y Adolescentes
Fapta	Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción
FIAJ	Programa de Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura
GAM	Gran Área Metropolitana
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDA	Instituto de Desarrollo Rural
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JCA	Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda
LJC	Ley de la Jurisdicción Constitucional
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LRJCA	Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
Mideplan	Ministerio de Planificación y Política Económica
Minae	Ministerio de Ambiente y Energía
MJP	Ministerio de Justicia y Paz
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
NR	Caso no resuelto
OAPVD	Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODR	Online Dispute Resolution
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas

PAO	Plan Anual Operativo
PEN	Programa Estado de la Nación
PGR	Procuraduría General de la República
Prosic	Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (UCR)
RAC	Resolución alterna de conflictos
RCI	Informe resuelto con imputado
RSI	Informe resuelto sin imputado
SAGA	Sistema Automatizado de Gestión de Actividades Académicas
SC	Sala Constitucional
SE	Sentencia estructural
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SENASA	Servicio Nacional de Salud Animal
SIG	Sistema de Información Geográfica
SREM	Sistema de Registro Electrónico de Mandamientos
TACA	Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda
TCA	Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda
TIC	Tecnología de información y comunicación
TIJ	Tribunal de la Inspección Judicial
UCR	Universidad de Costa Rica
Umgef	Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión de Fiscalías
UPAD	Unidad Presidencial de Análisis de Datos

ESTADO DE LA JUSTICIA

Referencias bibliográficas

CAPÍTULO 1. SINOPSIS

Alfaro, M. 2022. *Visualizaciones y gráficos para el Capítulo 1*. Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.

Almond, G. y Verba, S. 1989. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. London: Sage.

Booth, J. y Seligson, M. 2009. *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press

Cascante, C. y Brenes, A. 2015. "Capítulo 2: la construcción de la independencia del Poder Judicial durante el siglo XX". En: <https://bit.ly/3zgi9BV>.

Chacón, K. 2020. "Capítulo 7: el Poder Judicial como actor del sistema político". En: <https://bit.ly/3m5fnYp>.

_____.2002. *Gráficos y visualizaciones para el Capítulo*. Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

Chacón, K. y Obando, K. _____. 2002. *Gráficos y visualizaciones para el Capítulo*. Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

Chacón, V. 2021. "Corte Plena enviará pronunciamiento de fiscales sobre Emilia Navas a relator de Naciones Unidas". En: <https://bit.ly/3GDEAmk>.

Corporación Latinobarómetro. 2021. "Informe Latinobarómetro 2020". En: <https://bit.ly/3k4lOK9>

Helmke, G. y Ríos-Figueroa, J. 2010. *Introducción. En Tribunales constitucionales en América Latina*. México D.F.: Poder Judicial de la Federación.

IDEA Internacional. 2021. *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2021*. Suecia: IDEA Internacional.

Fernández, D. 2022. *Gráficos y visualizaciones para el Capítulo 1*. Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

Freedom House. 2022. "Freedom in the World: The Global Expansion of Authoritarian Rule". En:<https://bit.ly/3x3eUfI>.

La Nación (ed). 2011. "La política en los tribunales. La judicialización de la política, sobre todo en la jurisdicción penal, aleja del servicio público a ciudadanos capaces y conduce a la parálisis", en *La Nación*. San José: 20 de julio.

May, S. 2021. "Emilia Navas denuncia a la Corte por hostilidad e intimidación en contra de la Fiscalía General". En: <https://bit.ly/3N8PbrD>.

Navas, E. 2021. "Informe sobre Sanciones Encubiertas en contra de la Fiscalía General de la República de Costa Rica por Investigaciones de Casos de Corrupción en la Función Pública y en el Sector Privado". En:<https://bit.ly/3M9pGp3>.

Obando, K. 2022. *Gráfico 1.11 Sentencias referentes que más influyen en otras sentencias de la Sala Constitucional. 1989-2018*. Contribución especial realizada para el Cuarto Informe estado de la Justicia. San José: PEN.

PEN. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

_____. 2017. *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

_____.2020. *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

_____.2021. *Informe Estado de la Nación 2021.* San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

Poder Judicial. 2014. *Oficio 512-44-AEE-2014. Informe de advertencia de la Auditoría Judicial.* San José: Auditoría Judicial, Poder Judicial.

_____.2016. *Oficio 10-PLA-2016*. San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. 2017. *Actas de Constitución de Proyecto: Comisiones de reformas urgentes en el Poder Judicial*. Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____.2019. *Encuesta anual de satisfacción con el servicio que brinda el Poder Judicial.* San José: Contraloría de Servicios, Poder Judicial.

_____. 2020a. *Informe: Resultados del sondeo a personas con discapacidad acerca de la prestación de los servicios del Poder Judicial*. San José: Contraloría de Servicios, Poder Judicial.

_____. 2020b. *Percepción de los servicios del Poder Judicial bajo las medidas aplicadas debido a la crisis sanitaria covid-19.* San José: Contraloría de Servicios, Poder Judicial.

_____. 2020c. "Resultados de gestión 2020. Una nueva realidad". En: <https://bit.ly/3N5Vuwe>.

_____. 2020d. Un mejor Poder Judicial para todos: Comisiones. [Sitio Oficial]. <https://bit.ly/3tmobx3>.

_____. 2021a. *Oficio 15-702-2021*. San José: Gerardo Rubén Alfaro Vargas, Magistrado, Sala de Casación Penal, Poder Judicial.

_____.2021b. *Oficio 699-PLA-EV-2021. Seguimiento final a los indicadores del Segundo Informe Estado de la Justicia, año 2020.* San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. 2022a. "Balance general simplificado 2021". En: <https://bit.ly/38ZTNBV>.

_____. 2022b. *Datos estadísticos sobre la cantidad de servicios en plataformas tecnológicas de 2018-2021*. San José: Dirección de Tecnologías de Información y Telecomunicaciones, Poder Judicial.

_____. 2022c. "Informe de labores 2021. Año Judicial 2022. Administración de Justicia". En: <https://bit.ly/3H1vz6S>.

_____. 2022d. "Nexus: Actas de Corte Plena: 2017-2021. Corte Suprema de Justicia". En https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/.

_____. 2022e. *Plan Anual Operativo*. San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

Román, M. 2022. *Estudio de expropiaciones*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Justicia. San José: Programa Estado de la Nación.

Sáenz, J. 2022. *Visualizaciones y gráficos para el Capítulo 1*. Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

Salas, Y. 2022. "80% de usuarios satisfechos con atención recibida en el Poder Judicial", en *La Nación*: San José: 07 de mayo.

Sibaja, N. 2022. *Cuadro 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. 2022*. Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

Solana, E. 2019. *Cuadro de Indicadores Judiciales 1990-2018*. Contribución especial realizada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.

V-Dem Institute. 2021. "Autocratization Goes Viral: Democracy Report 2021". En: <https://bit.ly/3GSyvCE>.

Villarreal, E. 31 de agosto del 2021. "Una Fiscalía General para una Costa Rica convulsa: Reflexiones en torno a la próxima elección". En <https://bit.ly/3m6MEmc>.

_____. 2022. *Figura 1.1 y Figura 1.2.* Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

Villarreal, E. y Calderón, K. 2022. *Visualizaciones y gráficos para el Capítulo 1. Contribución especial realizada para el Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

World Justice Project. 2022. *Índice de Estado de Derecho 2020*. Washington: The World Justice Project.

CAPÍTULO 2. TUTELA EFECTIVA DE DERECHOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2012. "Indicadores sobre el derecho a un juicio justo del Poder Judicial de la República del Paraguay". En: <https://bit.ly/3POUTRv>.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1937. "Ley Orgánica del Poder Judicial y sus reformas". En: <https://bit.ly/3GNldar>.

_____. 2006. "Ley 8508: Código procesal contencioso-administrativo". En: <https://bit.ly/3LsvwkZ>.

_____. 2008. "Ley 3667: Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa". En: <https://bit.ly/3tcMXzQ>.

Asamblea Nacional Constituyente. 1963. "Ley N 3124: Constitución política de Costa Rica". En: <https://bit.ly/38zvuKJ>.

Bogantes, C. y García, C. 2022. *Tutela efectiva de derechos en la jurisdicción contencioso-administrativa.* Ponencia preparada para el *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.

Campos, S. y Achoy, J. 2020. "Tres décadas de reformas procesales en el Poder Judicial". En: <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7906>.

De La Sierra, S. 2020. *"Inteligencia artificial y justicia administrativa: una aproximación desde la teoría del control de la Administración Pública",* en *Revista General de Derecho Administrativo* 53-2020.

Garita, J. 2019. *Algunos dilemas prácticos en la dinámica probatoria del proceso contencioso administrativo y civil de hacienda*. En: González (ed).

Gasberí, J. 2008. "El derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". En: <https://bit.ly/3agFVn4>.

González, J. 2001. *El derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Barcelona: Editorial Bosch.

González, R. (comp). 2019. *10 años de vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo. Reflexiones y reformas necesarias*. San José: Editorial Isolma.

González, R. y Peña, M. 2022. *Un procedimiento propio y una sección especializada del Tribunal contencioso administrativo como alternativas necesarias para una justicia ambiental efectiva*. En: Leiva (ed).

Leiva, J. 2022. "Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda de Costa Rica 50 aniversario: artículos académicos en Derecho Administrativo y Referencias Históricas". En: <https://bit.ly/3Lp6bIM>.

Machicado, J. 2010. "El debido proceso penal". En: <https://bit.ly/39aBFVL>.

Milano, A. 2015. "Evolución de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Costa Rica. Estudio retrospectivo". En: <https://bit.ly/3Mey4mZ>.

_____. 2019. "10 años de vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo: reflexiones y reformas necesarias". En: < https://bit.ly/3aBUUYT>.

_____. 2020. *A diez años del Código Procesal Contencioso Administrativo*. Ponencia preparada para el *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.

Mora, C. 2008. *Circular nº 137-08. La utilización de la Videoconferencia en los procesos judiciales*. En: Boletín Judicial 162.

Núñez, A. y Rojas. A. 2019. *La impugnación de la liquidación de costas, intereses e indización, el proceso de ejecución de sentencia contencioso administrativo*. En: González (ed).

Poder Judicial. 2007. *Voto nº 2007-00682*. San José: Sala Tercera, Poder Judicial.

_____. 2008. *Circular nº. 137-08: La utilización de la videoconferencia en los procesos judiciale*s. San José: Poder Judicial.

_____. 2011. *Sentencia 8952-11*. Sala Constitucional, Poder Judicial.

_____. 2020. *Informe Costo de la Justicia*. Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. 2021. *Base de datos de casos terminados en la materia Contencioso Administrativo 2018-2020.* San José: Sección de Estadística, Dirección de Planificación, Poder Judicial.

Programa Estado de la Nación. 2020. "*Tercer Informe Estado de la Justicia"*. En: <https://bit.ly/3M5SbDX>.

_____. 2017. "*Segundo Informe Estado de la Justicia"*. En: <https://bit.ly/3z9CKIb>.

Poveda, J. (cord). 2022. "Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda de Costa Rica 50 aniversario: artículos académicos en Derecho Administrativo y Referencias Históricas". En: <https://bit.ly/3m3tRYQ>.

Rojas, A. 2016. "Procesos abreviados en la jurisdicción Contencioso Administrativa", en *Revista de Ciencias Jurídicas*, 139.

Román, M. 2022. *Estudio de expropiaciones*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Justicia. San José: Programa Estado de la Nación.

Sáez, C et al. 2004. *La tutela judicial efectiva y el proceso laboral.* Madrid: Navarra, Thomson / Cívitas.

Villalobos, J. 2019. "La inseguridad jurídica dentro del proceso judicial contencioso administrativo". En: González (ed).

Villarreal, E. y Wilson, B. 2022. *El agua como derecho humano: reconocimientos y disputas en Costa Rica*. San José: Programa Estado de la Nación.

Entrevistas

Conejo, J. 2022. Juez Coordinador. Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Poder Judicial.

Góngora, C. 2022. Juez Coordinador. Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Poder Judicial.

Jiménez, S. 2022. Jueza. Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Poder Judicial.

APORTE ESPECIAL. TUTELA EFECTIVA DE DERECHOS EN LAS EXPROPIACIONES

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2014. *Ley n°9286. Reforma integral de la ley n°7495, Ley de Expropiaciones*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2021. *Ley n°8508. Código Procesal Contencioso-Administrativo*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Azuela, A. et al. 2013. *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas.*. México, D,F. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; Cambridge.

Chavarría, K. 2017. Visión crítica de la expropiación en el ordenamiento jurídico costarricense a la luz de la Reforma Integral a la Ley de Expropiaciones del 03 de mayo de 1995. En: <https://bit.ly/3t9DmKa>.

Contraloría General de la República. 2018. *Informe de auditoría de carácter especial sobre los procesos de adquisición del derecho de vía y relocalización de los servicios de interés público para los proyectos que ejecuta el CONAVI en la red vial nacional. Informe n° DFOE-IFR-IF-00008-2018*. San José: Contraloría General de la República.

Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica. 9 de septiembre 2021. *Charla sobre Expropiaciones* [Video]. YouTube. https://bit.ly/3NaORdL

Guillén, M. 2021. *Proceso de Expropiaciones.* Presentación en PowerPoint empleada en el taller de consulta del Cuarto Informe Estado de la Justicia del 20 de agosto de 2021. San José: San José, Programa Estado de la Nación, Conare.

Kim, I.; Lee, H y Somin, I. 2017. *Eminent domain : a comparative perspective.* UK: Cambridge University Press and Korea Development Institute-KDI.

MOPT. 2022. *Cuadros estadísticos anexos al oficio DAJ-ABI-2022-49.* San José: Dirección de Adquisiciones de Bienes Inmuebles, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Poder Judicial. 2021a. *Informe 241-PLA-RH-OI-2021*. San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

Poder Judicial. 2021b. *Oficio 2491-2021.* San José: Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

Programa Estado de la Nación. (2021, 24 de noviembre). *Expropiaciones: Entre la tutela de derechos y el desarrollo de obra pública* "[Video]", "[Facebook live]". Facebook. https://bit.ly/3NKNOj1.

Román, M. 2022. *Estudio de expropiaciones.* Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.

Román, M. et al. 2021. *Informe de avance del proyecto ED-3466, Asesoría técnica y económica a la política pública*. San José: Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Acción Social., Escuela de Economía, UCR.

Entrevistas

Marchena, G. 2021. Juez coordinador, Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Poder Judicial.

Guillén, M. 2021. Jueza. Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Poder Judicial.

CAPÍTULO 3. GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO DESDE EL GOBIERNO JUDICIAL PARA UNA JUSTICIA INDEPENDIENTE Y DE CALIDAD

Autel, J. 1998. *Jueces, Política y Justicia en Inglaterra y España*. Barcelona: CEDECS Editorial.

Bugos, G. 2003. *Independencia Judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?* Bogotá: Colección Textos de aquí y ahora.

Cappelletti, M. 1984. *Giudici legislatori?* Milán: Dott. A. Giuffré Editoral.

Corporación Latinobarómetro. 2021. "Informe Latinobarómetro 2020". <En: https://bit.ly/3k4lOK9>

Cubero, C. 2022. *Análisis del flujo de nombramientos realizados por la Corte Plena y el Consejo Superior de la Corte Suprema de Justicia.* Ponencia preparada para el Informe Estado de la Justicia. San José: PEN.

Fiss, O. 1979. "The forms of justice", en *Harvard Law Review*. 93(1). <En: https://acortar.link/x1KYlT>.

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y Fiscalías. (Sf). Ciudad de México: a Fundación para el Debido Proceso. <En: https://acortar.link/3oxbID>.

Garapon, A. 1997. *Juez y democracia: una reflexión muy actual*. España: Flor del Viento Ediciones.

Grande, M. 2009. *Independencia judicial: problemática ética.* Madrid: Editorial Dykinson.

Guarnieri, C y Pederzoli, P. 1997. *Los jueces y la política: Poder Judicial y democracia*. Madrid: Editorial Taurus.

Iturralde, V. 1995. *El precedente en el common law.* Madrid: Editorial Civitas.

Linares, S. 2003. "La independencia judicial: conceptualización y medición". En: Burgos (ed.).

Martínez, M. 2004. *La independencia judicial*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Merryman, J. 1973. *La tradizioni di civil law: analisi di un giurista di common law.* Varese: Editorial AG, Varese.

Núcleo de Estudios Interdisciplinarios en torno a la Desigualdad y Derechos Humanos. 2021. "La participación de las mujeres en los sistemas de justicia en América Latina". Universidad Austral de Chile. <En*:* https://acortar.link/QrNzX6>.

Pásara, L. 2004. Selección, carrera y control disciplinario de la magistratura: principales tendencias actuales. *Revista Mexicana de Justicia*. En: https://bit.ly/3zdJ6WV>.

_____. 2010. *Tres claves de la justicia en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Perdomo, R. 2004. *Los abogados de América Latina*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

PEN. 2017. "Primer Informe Estado de la Justicia". En: <https://bit.ly/3GLwMPe>.

_____. 2020. "*Segundo Informe Estado de la Justicia"*. En: <https://bit.ly/392BCeJ>.

_____. PEN. 2021. *Abordaje y propuesta de contenidos: plataforma Estado de la Justicia 2021-2022.* San José: San José, Programa Estado de la Nación, Conare.

Poder Judicial. 2019. *Acta de Corte Plena Nº 052-2019.* San José: Poder Judicial.

_____. 2020a. *Informe de Labores de la Comisión de Nombramientos 2020.* San José: Comisión de Nombramientos, Poder Judicial.

_____. 2020b. *Sentencia 11750-2020.* San José: Sala Constitucional, Poder Judicial.

_____. 2021a. *Base de datos de indicadores institucionales*. San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. 2021b. *Oficio PJ-DGH-UICC-038-2021.* San José: Dirección de Gestión Humana, Poder Judicial.

_____. 2021c. *Información general para para el ingreso a la carrera judicial.* San José: Dirección de Gestión Humana, Poder Judicial.

_____. 2021d. *Resultados de la evaluación del desempeño en el Poder Judicial.* En: <https://bit.ly/3LTCuQm>.

Rios-Fígueroa, J. 2012. "Justice System Institutions and Corruption Control: Evidence from Latin America". En *Justice System Journal* (33)2. DOI: <10.1080/0098261X.2012.10768011>.

Sáenz, J. 2002. *Visualizaciones y gráficos para el Capítulo Tres.* Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

Salas, L y Rico, J. 2011. La carrera judicial en América Latina. En:< www.enj.org>.

Waluchow, W. 2009. *Una teoría del control judicial de constitucionalidad basada en el common law.* Madrid: Editorial Marcial Pons.

World Justice Proyect. 2022. "Rule of Law Index". En:<https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index>.

Obando, 2022 con datos de la Sala Constitucional

CAPÍTULO 4. APORTES PARA EL ANÁLISIS AUTOMATIZADO DE LAS SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL

Abrisketa, J. 2013. "Las sentencias piloto: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de juez a legislador", en *Revista Española de Derecho Internacional 65 (1).*

Andruet, A. s.f. "La sentencia judicial". En: <https://bit.ly/3NpKkSO>.

Bazán, V. y Steiner, C. 2015. "Justicia constitucional y derechos fundamentales: La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales". En: <https://bit.ly/3yQa6eL>.

Carpizo, J. 2009. "El Tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional". En: <https://bit.ly/3wz0i7z>.

Cavani, R. 2017. "¿Qué es una resolución judicial? Un breve estudio analítico para el derecho procesal civil peruano". En: <https://bit.ly/3wyDqoQ>.

CIDH. 2019. "Directrices generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". En: <https://bit.ly/3x4dNv9>.

Cornell Law School. 2021. "Legal Information Institute. Sitio oficial". En: <https://bit.ly/3Mz4eL9>.

De Piero, S. 2005. *Organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Paidós.

Echandi, M. 2014. Judicialización de la política: el control previo de constitucionalidad. Ponencia preparada para el *Primer Informe Estado de la Justicia.* San José: PEN.

Florián, E. 1990. *Elementos del Derecho Procesal Penal*. Barcelona: Editorial Bosh.

Gozaíni, O. s.f. "Sobre sentencias constitucionales y la extensión erga omnes". En: <https://bit.ly/3sOKQ50>.

Herrera, M. 2008. "La sentencia". En: <https://bit.ly/3MugpsB>.

Jiménez, J. y Fernández, L. 2018. *Análisis de las tipologías de sentencias en el ámbito del control de constitucionalidad ejercido por la Sala Constitucional Costarricense (enero del 2006-marzo de 2016).* Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.

Legis. 2014. "El debate sobre las sentencias estructurales". En:<https://bit.ly/3G3uDyl>.

Meza, I., Navarro, A. y Quintero, J. 2011. "La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia", en *Revista Mario Alario D'Filippo* 3 (1).

Miranda, H. 2018. "Las sentencias estructurales en la actuación de la Sala Constitucional de Costa Rica". En: <https://bit.ly/3lxQYKK>.

_____. 2019. "Las sentencias estructurales en Costa Rica: cuatro ejemplos recientes". En: <https://bit.ly/3G6XQIL>.

Nosetto, L. 2014. "Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política Argentina". En: < https://bit.ly/3PJM9Mh>.

Obando, K. 2002. *Visualizaciones y gráficos para el Capítulo Cuatro.* Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

Orozco, V. 2017. "La jurisprudencia como fuente del derecho: el caso de Costa Rica". En: <https://bit.ly/3sZLz3g>.

Osuna, N. 2015. "Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia". En: <https://bit.ly/3GkLq01>.

PEN. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.

_____. 2017. *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.

_____. 2020. *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación.

Peña, M. et al. 2016. *El derecho al ambiente en la Constitución Política. Alcances y límites*. San José: Editorial ISOLMA.

Queralt, A. 2018. "Las sentencias piloto como ejemplo paradigmático de la transformación del Tribunal de Europeo de Derechos Humanos", en *Revista Teoría y Realidad Constitucional 42*.

Romero, A. 2012. "La sentencia judicial como medio de prueba", en *Revista Chilena de Derecho 39 (2).*

Sala Constitucional. 2022a. "¿Qué hace la Sala Constitucional?". Sitio oficial, en <https://bit.ly/3PQs9rE>.

_____.2022b. *Sentencias 1989-2021*. San José: Sala Constitucional, Poder Judicial.

_____.2022c. *Protocolo de escogencia de sentencias estructurales*. San José: Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional, Poder Judicial.

_____.s.f. "Guía para prensa y personas no abogadas". *Sitio oficial*, en <https://bit.ly/3wTaerr>.

Sánchez, S. 2020. "Las sentencias estructurales del Tribunal Constitucional peruano en el ámbito de los derechos socioeconómicos: salud y educación". En: <https://bit.ly/3sQf33H>.

Tate, C. y Vallinder, T. (eds.). 1995. *The global expansion of judicial power.* Nueva York: New York University Press.

Trejo, J. s.f. "La sentencia lógica jurídica". En: <https://bit.ly/3wG6utf>.

UNAM. 2022. "Instituto de Investigaciones Jurídicas". Sitio oficial. En: <https://bit.ly/3wFbaj8>.

Wyner, A. *et al.* 2014. *Lecture Notes in Computer Science.* Suiza: Springer.

Entrevistas y comunicaciones personales

Cabrera, J. 2021. Docente, Facultad de Derecho-Universidad de Costa Rica.

Rodríguez, O. 2022. Letrado, Sala Constitucional, Poder Judicial.

Villegas, S. 2022. Directora, Centro de Jurisprudencia, Poder Judicial.

CAPÍTULO 5. ¿JUSTICIA PRONTA, CUMPLIDA Y ELECTRÓNICA? UNA MIRADA AL PODER JUDICIAL DURANTE LA PANDEMIA POR EL COVID-19

Albán, S. 2022. *Análisis de usabilidad y experiencia de usuario en el Poder Judicial: una aproximación a la justicia electrónica*. Ponencia preparada para el *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.

Benyekhlef, K. et al. 2016. "eAccess to justice. Ottawa: University of Ottawa Press". En: <https://bit.ly/3xcDxFJ>.

Charalabidis Y., Flak, L. y Viale, P. (eds) Scientific Foundations of Digital Governance and Transformation. Public Administration and Information Technology En: <https://bit.ly/3wwNKxq>.

Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia. 2020. "Lessons learnt and challenges faced by the judiciary during and after the covid-19 pandemic". En: <16809ea1e2 (coe.int)>.

Comisión Europea. 2003. *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*. Bruselas: Comisión Europea.

Cordella, A. y Continio, F. 2020. "Tecnologías digitales para mejorar los sistemas de justicia". En: https://bit.ly/3yJYlGZ>

European Commission for the Efficiency of Justice. 2020. "Lessons learnt and challenges faced by the judiciary during and after the Covid-19 pandemic". En: https://bit.ly/3yJU4TS.

Fernández, D. 2002. *Visualizaciones y gráficos para el Capítulo Cinco*. Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

Gibbons, S. 2016. "Design Thinking". En:< https://bit.ly/3G8ESRR>.

González, C. y Martínez, J. 2021. "Pensiones alimentarias y protección social ante la pandemia en América Latina durante el 2020: oportunidades para superar la desconexión". En: *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales* 48(89). DOI: https://doi.org/10.21678/apuntes.89.1512

González, C. y Moncada, J. 2022. *Las medidas implementadas por el Poder Judicial durante la emergencia generada por el Covid-19 entre marzo del 2020 a octubre del 2021 con énfasis en las materias penal, penal juvenil y laboral*. Ponencia preparada para *el Cuarto Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.

Lupo G y Bailey J. 2014. "Designing and Implementing e-Justice Systems: Some Lessons Learned from EU and Canadian Examples" en *Laws*. 3(2). En: https://bit.ly/39Ev0mw

May, S. 2020. "Poder Judicial pega grito al cielo: juicios comienzan a fracasar por hacinamiento en las celdas del OIJ". En: <https://bit.ly/3PrS4pn>.

Ministerio Público. 2020. *Directriz emitida el 30 de marzo de 2020*. San José: Fiscalía General, Ministerio Público, Poder Judicial.

_____. 2021a. *Oficio 65-UMGEF-2021*. San José: Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión de Fiscalías, Ministerio Público.

_____. 2021b. *Oficio 17-UMGEF-2021*. San José: Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión de Fiscalías, Ministerio Público.

_____. 2021c. *Plan de Acción covid-19*. San José: Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión de Fiscalías, Ministerio Público.

_____ 2021d. *Datos estadísticos sobre la conformación del personal de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito*. San José: Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito, Ministerio Público, Poder Judicial.

Ministerio de la Presidencia. 2020. *Decreto Ejecutivo MS-42227*. San José: Ministerio de la Presidencia.

PEN. 2015. *Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

_____ 2021. *Abordaje y propuesta de contenidos: plataforma Estado de la Justicia 2021-2022*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

_____ 2022a. *Base de datos de medidas del Poder Judicial ante el covid-19*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

_____. 2022b. *Base de datos de medidas del Ministerio Público ante el covid-19*. San José: San José, Programa Estado de la Nación, Conare.

Poder Judicial. 2019. "Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad". En:< https://bit.ly/3PzEi3K>.

_____. 2020a. Circular N° 35-2020. *Lineamientos institucionales que deben ser aplicados ante la llegada del CORONAVIRUS (covid-19)*. San José: Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

_____. 2020b. *Circular N° 102-2020. Protocolo para la realización de audiencias orales por medios tecnológicos en materia penal, contravencional, ejecución de la pena y penal juvenil*. San José: Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

_____. 2020c. *Oficio DP-225-2020*. San José: Despacho de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

_____. 2020d. *Circular N° 127-2020. Lineamientos generales para la atención de casos durante la emergencia del COVID-19*. San José: Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

_____. 2020e. Circular N° 61-2020. *Instrumento de medición a utilizar por los Juzgados, Tribunales Penales, Secciones de Flagrancia, Ejecución de la Pena, Tribunal de Apelación y Sala Tercera, para remitir los informes de labores en modalidad de teletrabajo, dados por la emergencia del COVID-19*. San José: Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

_____. 2020f. *Circular N° 146-2020. Acuerdo de Corte Plena. Sesión N° 40- 2020 del 11 de julio de 2020, en atención a la declaratoria de emergencia nacional, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19*. San José: Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

_____. 2020g. *Circular N° 67-2020. Lineamientos generales para la implementación del acuerdo adoptado por la Corte Plena en sesión extraordinaria N°18-2020*. San José: Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

_____. 2020h. *Circular N° 66-2020. Marco regulatorio general para la tutela del derecho a la salud y la vida de las personas servidoras del Poder Judicial, personas usuarias y sus familias y garantizar la continuidad de los de servicios judiciales, con motivo de la emergencia sanitaria provocada por el virus COVID-19*. San José: Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

_____. 2020i. *Circular N° 63-2020. Acuerdo de Corte Plena. Sesión N° 18-2020 del 2 de abril de 2020, en atención a la declaratoria de emergencia nacional, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID19*. San José: Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

_____. 2020j. *Informe 1481-PLA-PE-2020. Plan de acción de continuidad de los servicios judiciales para el alineamiento estratégico de las estrategias desarrolladas como respuesta a los efectos de la emergencia nacional covid-19*. San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. 2020k. Circular N° 147-20. Medidas excepcionales tendientes a la protección y seguridad de las personas con discapacidad, en ocasión de la emergencia que atraviesa el país por el virus Covid-19. San José: Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

_____. 2020l. *Circular N° 64-20. Divulgación de la petitoria del Ministerio de Justicia y Paz, ante la llegada de la enfermedad del COVID-19*. San José: Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial.

_____. 2021a. *Acta del Consejo Superior N° 031-2021*. San José: Consejo Superior, Poder Judicial.

_____. 2021b. *Datos estadísticos sobre el presupuesto del Poder Judicial*. San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. 2022a. *Principales medidas en materia de justicia electrónica*. San José: Dirección de Tecnologías de Información y Telecomunicaciones, Poder Judicial.

_____. 2022b. *Datos estadísticos sobre la cantidad de servicios en plataformas tecnológicas de 2018-2021*. San José: Dirección de Tecnologías de Información y Telecomunicaciones, Poder Judicial.

Procuraduría General de la República. 2000. "Opinión Jurídica: OJ-103-2000". En: <https://bit.ly/3wuX0lK>.

Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento. 2021. "Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento". En:< https://bit.ly/383jT6i>.

Rickard, E. 2021. "How Courts Embrace Technology, Met the Pandemic Challenge, and Revolutionized Their Operations". En: <https://bit.ly/3lNpEbP>.

Rojas, M. 2022. *Mecanismos de control al Ministerio Público durante la pandemia*. Ponencia preparada para el *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN.

Stickdorn, M. y Schneider, J. 2010. "This is service design thinking. John Wiley & Sons". En: <https://bit.ly/392ZSgM>.

_____ 2018. *This is service design doing: applying service design thinking in the real world: a practitioner's handbook*. Sebastopol: O'Reilly Media, Inc.

Yavuz N., Karkin N. y Yildiz, M. 2022. "E-Justice: A Review and Agenda for Future Research". In: Charalabidis Y., Flak, L. y Viale, P. (eds).

CAPÍTULO 6. SEGUIMIENTO A LA ATENCIÓN DE DESAFÍOS ADMINISTRATIVOS, JURISDICCIONALES Y POLÍTICOS DEL PODER JUDICIAL

Fernández, D. 2002. *Visualizaciones y gráficos para el Capítulo Seis*. Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

Guzmán, M. 2002. Visualizaciones y gráficos para el Capítulo Seis. Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

Mora, A. 2002. *Visualizaciones y gráficos para el Capítulo Seis*. Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

PEN. 2015. *Primer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

_____. 2017. *Segundo Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

_____. 2020. *Tercer Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

_____. 2021. *Informe Estado de la Nación.* San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

Poder Judicial. *2014. Oficio 512-44-AEE-2014. Informe de Advertencia de la Auditoría Judicial.* San José: Auditoría Judicial, Poder Judicial.

_____. 2019. *Sistema de Planificación Anual Operativa 2019.* San José: Poder Judicial.

_____. 2020a. *Sistema de Planificación Anual Operativa 2020.* San José: Poder Judicial.

_____. 2020b. *Oficio 1333-PLA-EV-2020. Seguimiento final a los indicadores del Segundo Informe Estado de la Justicia, año 2019*. San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

_____. 2021. *Oficio 699-PLA-EV-2021. Seguimiento final a los indicadores del Segundo Informe Estado de la Justicia, año 2020.* San José: Dirección de Planificación, Poder Judicial.

Sibaja, N. 2022. *Recuadro 6.2 Comisiones de reformas urgentes del Poder Judicial: balance después de cinco años*. Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

Villarreal, E. 2002. *Visualizaciones y gráficos para el Capítulo Seis*. Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

Villarreal, E. y Calderón, K. 2002. *Visualizaciones y gráficos para el Capítulo Seis*. Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe estado de la Justicia*. San José: PEN.

Entrevistas y comunicaciones personales

Alfaro, J. 2020. Tribunal de Inspección Judicial, Poder Judicial.

Mora. E. 2022. Subdirector, Jefe de Procesos de Planeación y Evaluación. Dirección de Planificación; Poder Judicial.

Valverde, N. 2022. Directora, Dirección de Planificación, Poder Judicial

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

2022 Año de las Universidades Públicas por los Territorios y las Comunidades

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

TEC Tecnológico de Costa Rica

UNA Universidad Nacional Costa Rica

UNED Universidad Estatal a Distancia

UTN Universidad Técnica Nacional

La Defensoría de los Habitantes

EN CONVENIO CON

PODER JUDICIAL
República de Costa Rica

@EstadoNacion
EstadoNacion
EstadoNacion

www.estadonacion.or.cr

ISBN: 978-9930-618-04-2