

## CAPÍTULO UNO

## 1

# Sinopsis

## Valoración general 2025

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

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

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

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

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

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

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

## Valoración general

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO UNO

1

Sinopsis

Índice

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

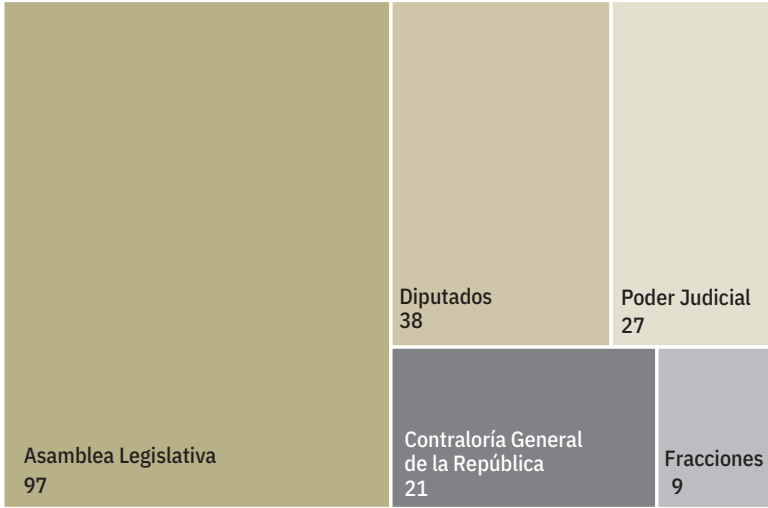
La agresividad del Poder Ejecutivo ha aumentado cuando el Judicial interviene en asuntos relacionados con el presidente de la República o sus iniciativas. En los tres años del actual período constitucional, la Fiscalía abrió 104 procesos penales contra el mandatario, de los cuales 70 siguen en investigación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

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

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

Gráfico 1.1

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6 “Desde mayo del 2022, el presidente de la República, Rodrigo Chaves, habría generado una creciente tensión y persecución hacia el Poder Judicial y socavado la independencia judicial mediante ataques verbales a la judicatura y cuestionamientos infundados sobre la imparcialidad del sistema judicial, acompañados de etiquetado e insinuaciones, especialmente en ocasiones en que no está de acuerdo con las decisiones o sentencias emitidas” y solicita al Gobierno tomar medidas para “garantizar que los jueces puedan llevar a cabo su trabajo legítimo en un entorno seguro y propicio sin temor a amenazas o actos de intimidación y acoso” (Satterthwaite, 2025). 7 En ese mismo sentido, en noviembre del 2024 ocurrió el Examen Universal Periódico (EPU) ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En este marco, el Informe Alternativo presentado por organizaciones de sociedad civil presentó un apartado relacionado con la falta de garantías del Estado costarricense en la protección de la independencia judicial, particularmente se centró en la falta de idoneidad en el proceso de nombramientos de las magistraturas (Cejl y Foro de Justicia, 2024).

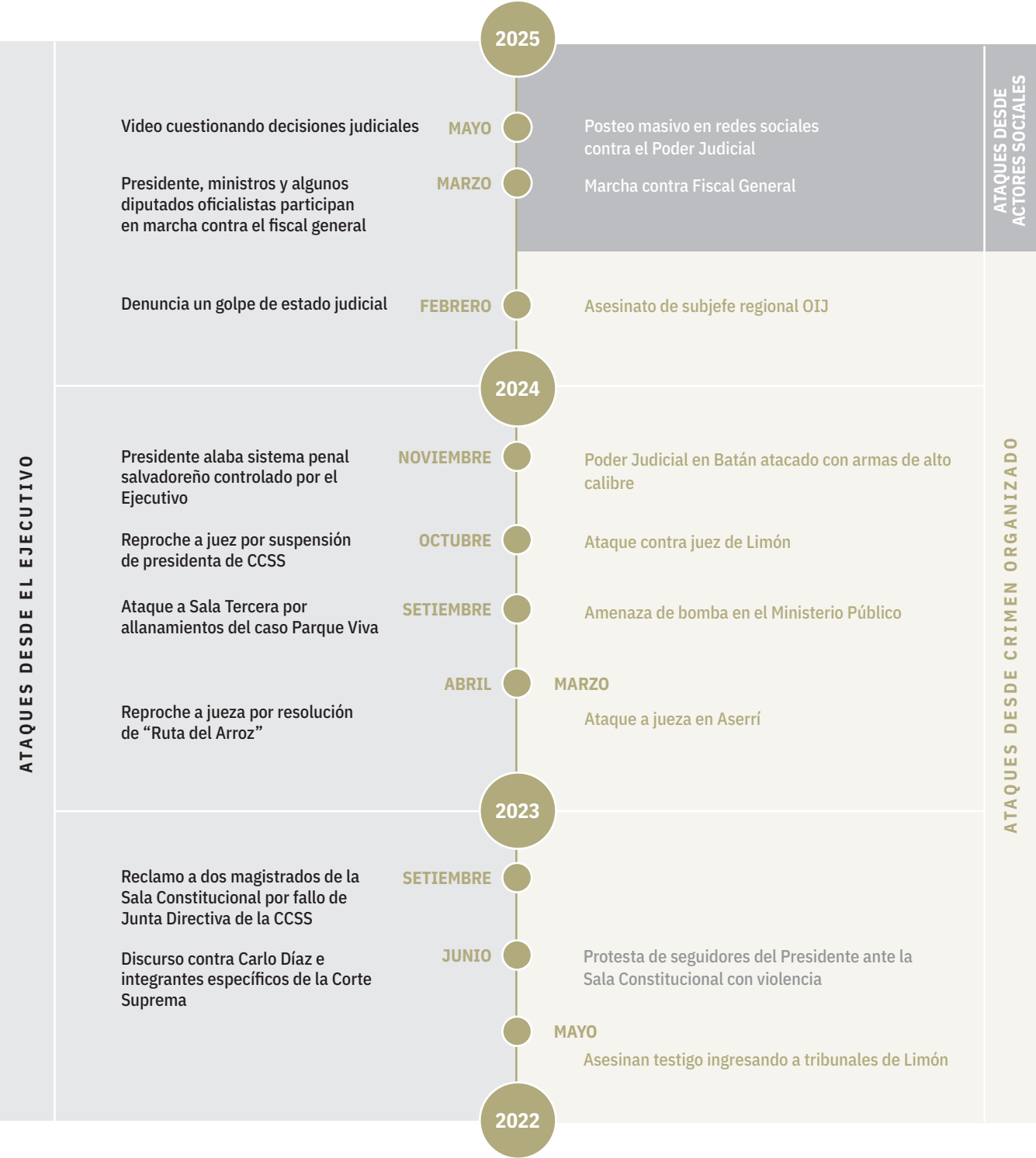
8 Para más información véase Hidalgo (2024), Jiménez (2024) y Arrieta (2025).

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



► Diagrama 1.1

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

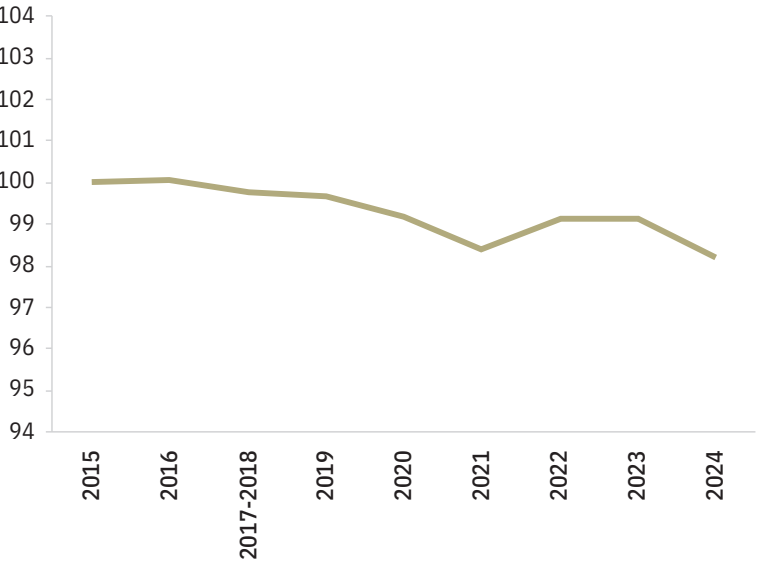
13 Para V-Dem, los ataques a la integridad del Poder Judicial pueden incluir afirmaciones de que es corrupto, incompetente o que sus decisiones evidencian motivaciones políticas. Estos ataques pueden manifestarse de diversas formas, incluyendo, pero no limitándose a, comunicados oficiales difundidos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



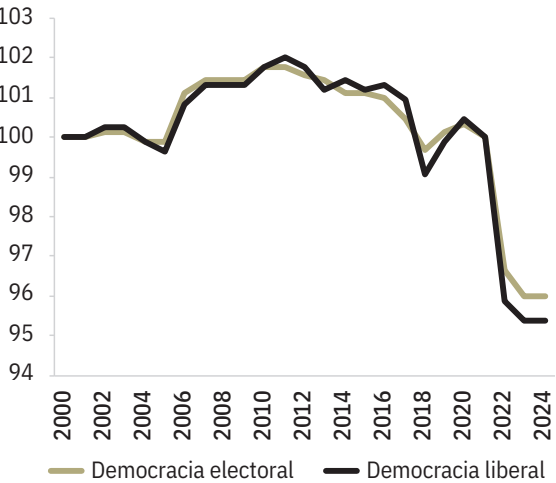
Gráfico 1.2

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

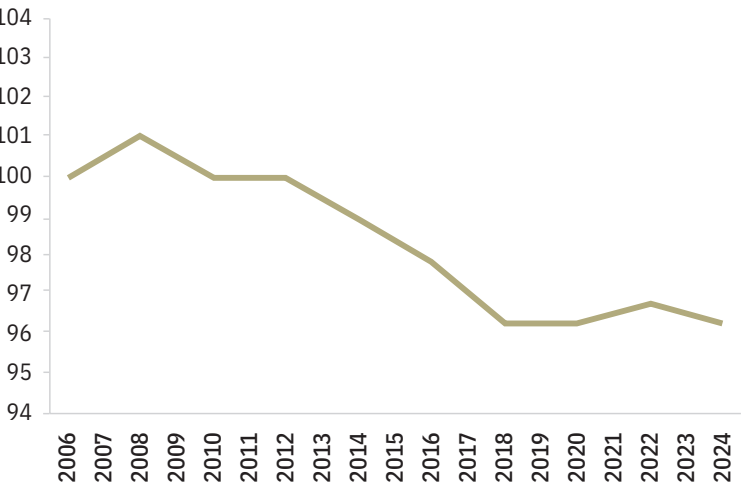
a) Índice de Estado de Derecho<sup>b/</sup> (2015=100)



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



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



a/ Se toma el dato más antiguo como año base y, para los índices de V-DEM, el año 2000. Esto quiere decir que el valor del primer año es 100 y los valores de los demás periodos muestran cómo varía cada indicador con respecto al año base.

b/ Calculado por World Justice Project. Para el año 2017 y 2018 el índice del Estado de Derecho de cubre ambos años.

c/ EDI evalúa la calidad de la democracia electoral. LDI incluye, además de la democracia electoral, la evaluación del Estado de derecho.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

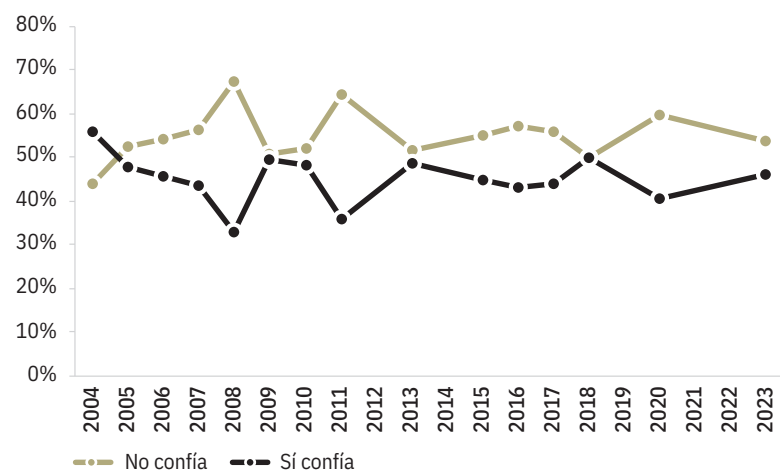
crear un entorno que facilite su erosión. Cuando las mayorías aceptan la legitimidad del Poder Judicial para tutelar sus derechos, sujetar a los gobernantes al imperio de la ley y dictar resoluciones, las instituciones del Estado de derecho encuentra en la cultura política un fuerte arraigo para su independencia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

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

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

### Gráfico 1.3

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



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

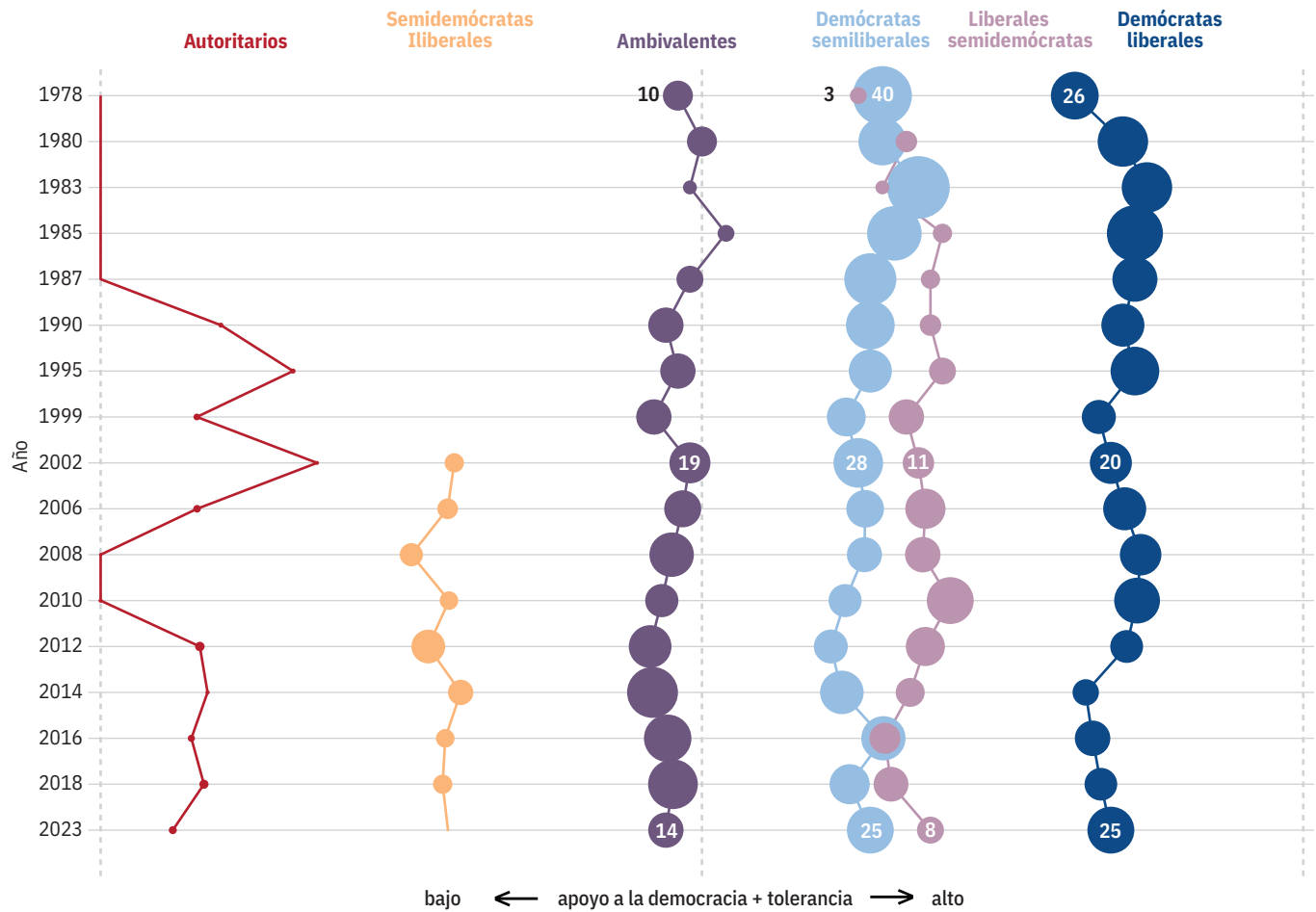
<sup>14</sup> Los estudios de satisfacción de las personas usuarias efectuados en distintos años por el Poder Judicial reflejan, en efecto, que las valoraciones positivas hacia los servicios que dispensa son claramente superiores que las del promedio de la ciudadanía.

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

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

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

► Gráfico 1.4  
Evolución de los principales perfiles de apoyo o rechazo a la democracia liberal<sup>a/</sup>  
(porcentajes)



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

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

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

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

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

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

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

La única característica en común entre los tres grupos es el apoyo a la independencia judicial. Esto sugiere que la expectativa de autonomía judicial está presente en la percepción ciudadana y es un estándar básico para la democracia. Un 64,4% de las personas encuestadas está de acuerdo con la afirmación de que “las decisiones de las y los jueces deben ser independientes del Poder Ejecutivo y del Legislativo”. De ahí la relevancia del “*trash-talking*” como estrategia política para erosionar un pilar de la cultura costarricense. En el caso mexicano, Cella et al., examinaron la incidencia de las conferencias de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador en las personas que las seguían cada mañana, quienes manifestaron tener una menor confianza en el Poder Judicial (Cella et al., 2025). Para cuando se presentaron las reformas judiciales que atentaron contra la independencia judicial, sus niveles de confianza estaban deteriorados y no hubo una oposición ciudadana fuerte, más allá del personal judicial y académicos y algunas organizaciones civiles relacionadas con la temática.

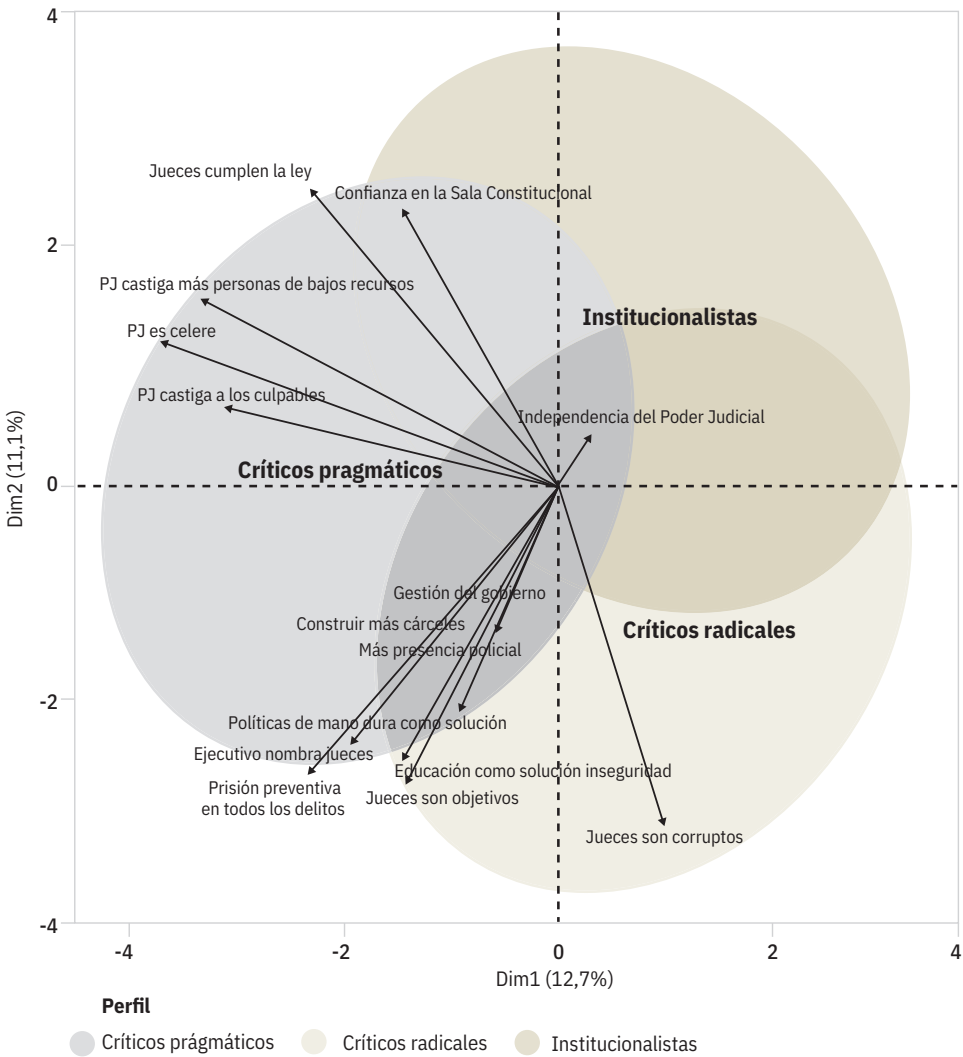
La situación ideal sería que el grupo denominado “institucionalista” incluyera a la mayoría de las personas o, en su defecto, que fuera el grupo más grande. Asimismo, se esperaría que los críticos radicales constituyeran un pequeño grupo. En estas condiciones, el institucionalismo tendría una capacidad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

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

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

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

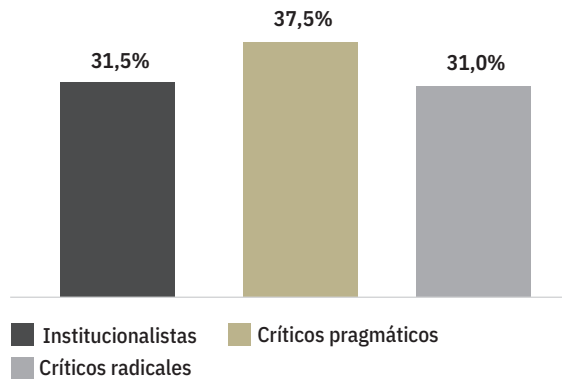
► Gráfico 1.5  
Perfiles y variables asociadas a la confianza ciudadana en el Poder Judicial



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

b/ Este gráfico es un gráfico biplot de análisis de componentes principales (PCA). Las flechas representan las variables, flechas con ángulos más cerrados indican una correlación positiva, flechas con ángulos de 90 grados indican una correlación nula, mientras flechas de 180 grados indican una correlación negativa. El lugar de los cuadrantes en los que se encuentran ubicadas las flechas indica su relación con alguno de los grupos o varios de ellos. Por ejemplo, se observa que todos los grupos convergen en la variable denominada independencia judicial. Fuente: Sáenz y Ovares, 2025; con datos de la CIEP-UCR, 2024.

► Gráfico 1.6  
Perfiles<sup>a/</sup> de la ciudadanía sobre la percepción que tienen del Poder Judicial. 2024



a/ El perfil de los institucionalistas corresponde a aquellos que tienen una valoración positiva del desempeño del Poder Judicial, pero son más críticos sobre la gestión del gobierno y rechazan medidas de corte más punitivo. El perfil de críticos pragmáticos corresponde a aquellos que son críticos del desempeño del Poder Judicial, pero son más moderados con respecto a temas del ejercicio punitivo. Por último, los críticos radicales tienen una valoración negativa del Poder Judicial y un alto respaldo a políticas de corte punitivo. Fuente: Sáenz y Ovares, 2025; con datos de CIEP-UCR, 2024.

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

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

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

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

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

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

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

Las estadísticas del Poder Judicial (hasta el 2023) permiten desagregar la demanda por servicios judiciales según materia o jurisdicción. En el 2023, la materia penal registró la tasa de litigiosidad más alta del período 2018-2023, al alcanzar 3.613 casos por cada 100.000 habitantes, lo cual representó un total de 190.124 casos. Le siguió la materia cobratoria con 2.382 casos, debido al endeudamiento en la sociedad, lo que incrementa las disputas legales relacionadas con el cobro de préstamos y diversos compromisos financieros. El área de tránsito, con una tasa de 1.240 casos por cada 100.000 habitantes anuales, ocupa el tercer lugar en volumen. Aunque es menos significativo que en años anteriores, sigue siendo un área relevante debido al volumen de incidentes de tránsito y la gestión judicial de estos (capítulo 3).

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



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

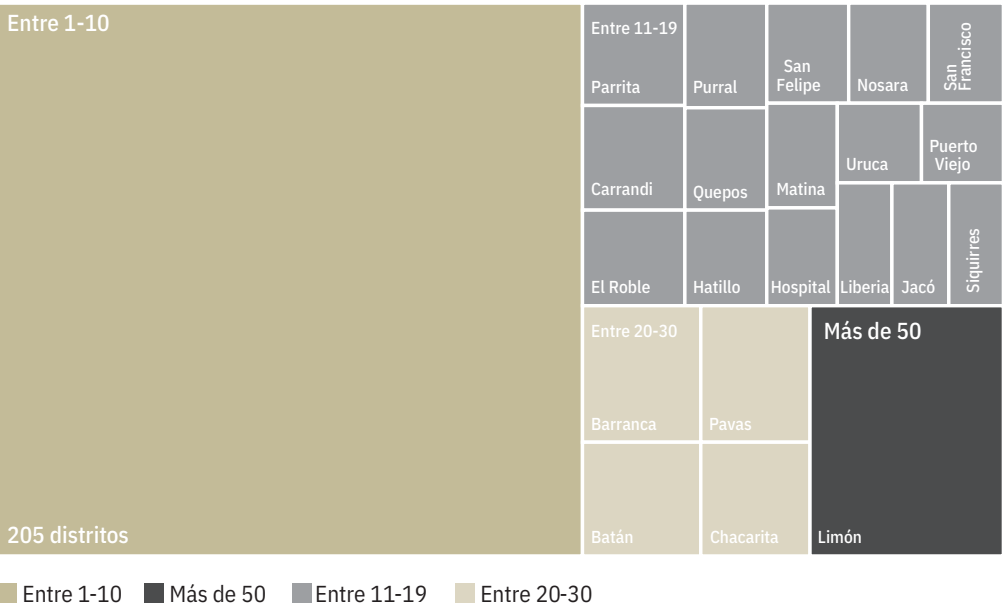
El aumento de homicidios por crimen organizado es, sin duda, uno de los principales desafíos del Poder Judicial. A lo largo de la presente década, el país “saltó” a un nuevo umbral de violencia homicida, por encima del nivel que la Organización Mundial de la Salud emplea para definir la violencia como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

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

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

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

► Gráfico 1.7  
Distribución de homicidios por distritos, según rangos de número de víctimas<sup>a/</sup>. 2023

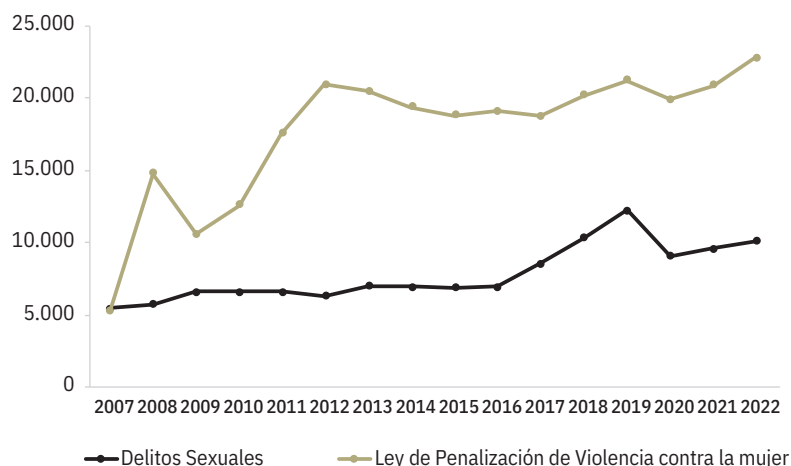


a/ No se incluyen 266 distritos que no reportaron ningún homicidio en 2023. Fuente: Villareal, 2024, con datos del Poder Judicial, 2024e.

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

### Gráfico 1.8

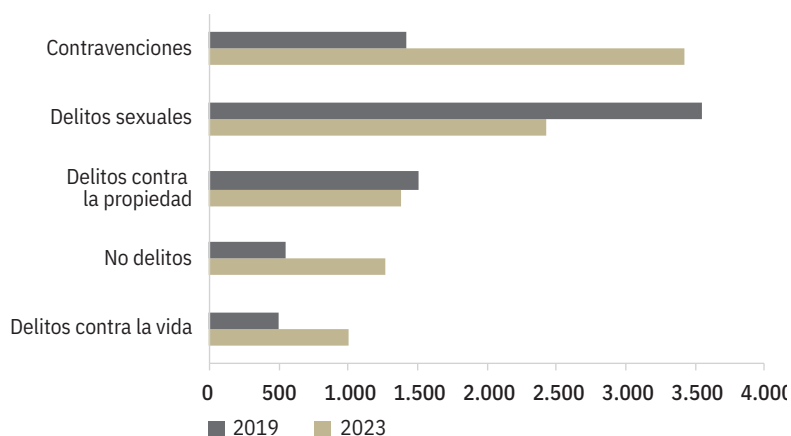
#### Entrada neta de casos por delitos sexuales y LPVcM en el Ministerio Público. 2007-2022<sup>a/</sup>



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

### Gráfico 1.9

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



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

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

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

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

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

En total, nueve materias jurisdiccionales incrementaron la cantidad de casos ingresados entre el 2021 y el 2024, pero no todas en la misma magnitud. La Sala Constitucional tuvo un 37% más de casos en el 2024, año de mayor ingreso en la historia de la Sala Constitucional. Los recursos de amparo representaron el 94,7% del ingreso total de asuntos, de los cuales el 42,9% estuvieron relacionados con la salud (Poder Judicial, 2025b). Este comportamiento señala una vulnerabilidad en el acceso a servicios básicos, deficiencias o falta de cobertura en el sistema de salud pública, lo cual obliga a las personas a recurrir al sistema judicial para defender sus derechos (capítulo 3).

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

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

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

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

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

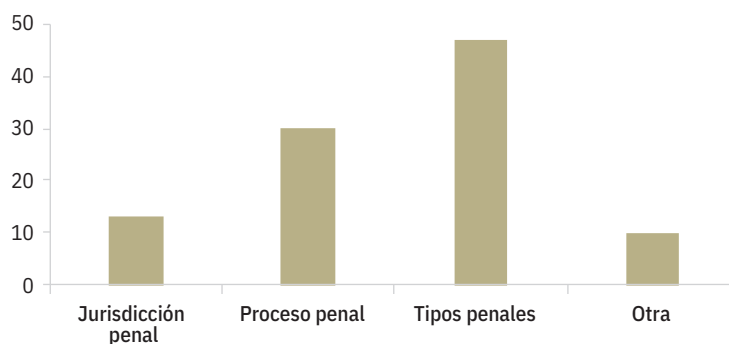
### Mayor demanda por servicios judiciales genera asignación de nuevas responsabilidades al Poder Judicial

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

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

### Gráfico 1.10

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



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

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

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

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

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

► Diagrama 1.2

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



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

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

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

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

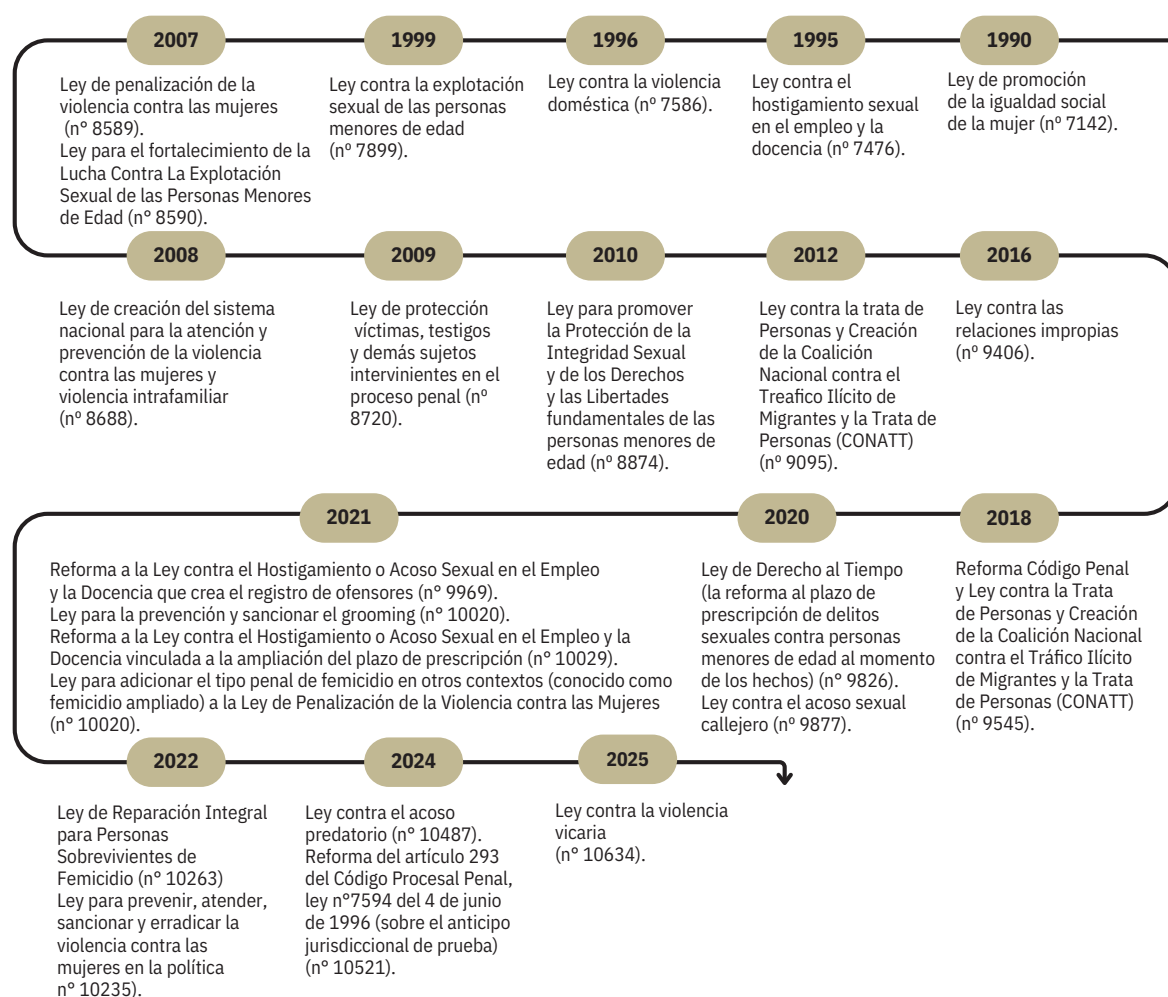
- 24 han sido fundamentadas objetivamente.
- 7 cumplen con el control de convencionalidad.
- 90% designa un ente responsable de su ejecución (CL-2 Consultores, 2024).

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

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

### ► Diagrama 1.3

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



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

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

Dentro de las medidas alternativas en el 2023, 37.593 expedientes (el 90%) fueron resueltos por conciliación y 4.045 casos (el 10%) mediante suspensión del proceso a prueba. Al considerar todas las medidas alternativas dictadas en las oficinas judiciales (en todas las materias), se estima que en el período 2018-2022 la tasa de conciliación varió entre 4,5 y 6,8, lo cual indica que se lograron conciliar entre 4 y 7 casos de cada 100 expedientes resueltos en el país (capítulo 3).

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

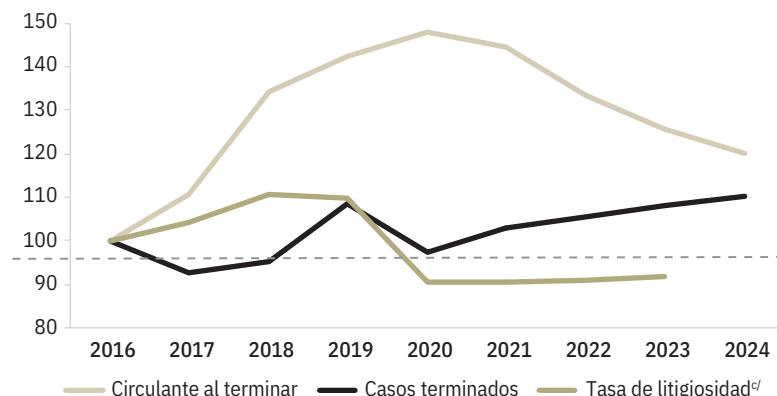
Las presiones sobre los servicios judiciales, debido a la mayor conflictividad social y la continua asignación de nuevas funciones, no ha tenido como correlato una mejora significativa en la eficiencia de este poder de la República. Las estadísticas judiciales que publica la institución muestran mejoras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

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



### Gráfico 1.11

#### Evolución de indicadores agregados de desempeño del Poder Judicial<sup>a/b/</sup> (índice, 2016=100)



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

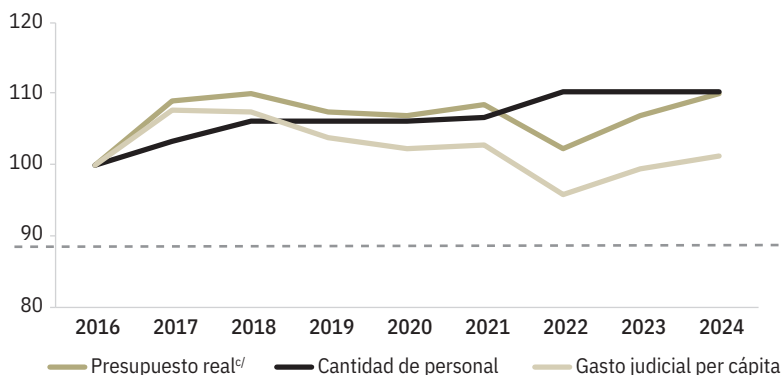
b/ En el año 2020, los efectos pandémicos por covid-19 influyeron en la tendencia de los datos, a partir de las disposiciones por Corte Plena en atención a la declaratoria de emergencia nacional.

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

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

### Gráfico 1.12

#### Evolución de indicadores presupuestarios del Poder Judicial<sup>a/b/</sup> (índice, 2016=100)



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

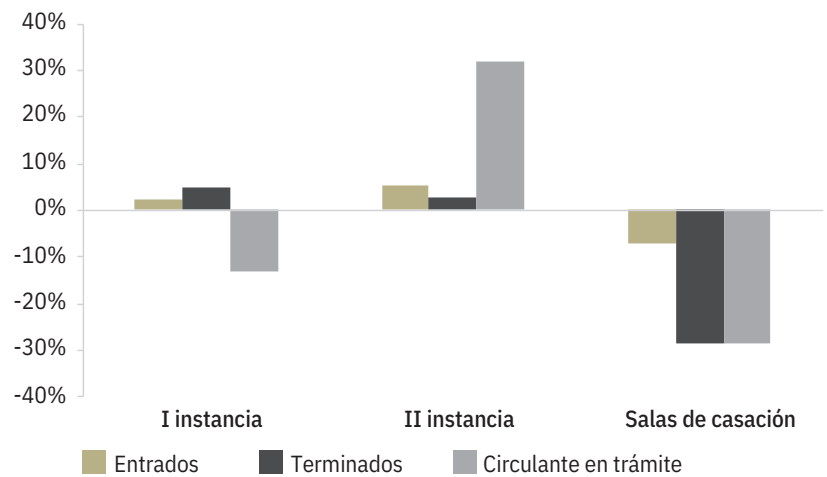
El tipo de terminación en cada despacho afecta significativamente en las duraciones totales del proceso; por esa razón, el promedio resulta ser un dato poco relevante, ya que combina tipos de casos finalizados que son muy diferentes entre sí. Para declarar un archivo fiscal, por ejemplo, la Fiscalía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

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

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

### Gráfico 1.13

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



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

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

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

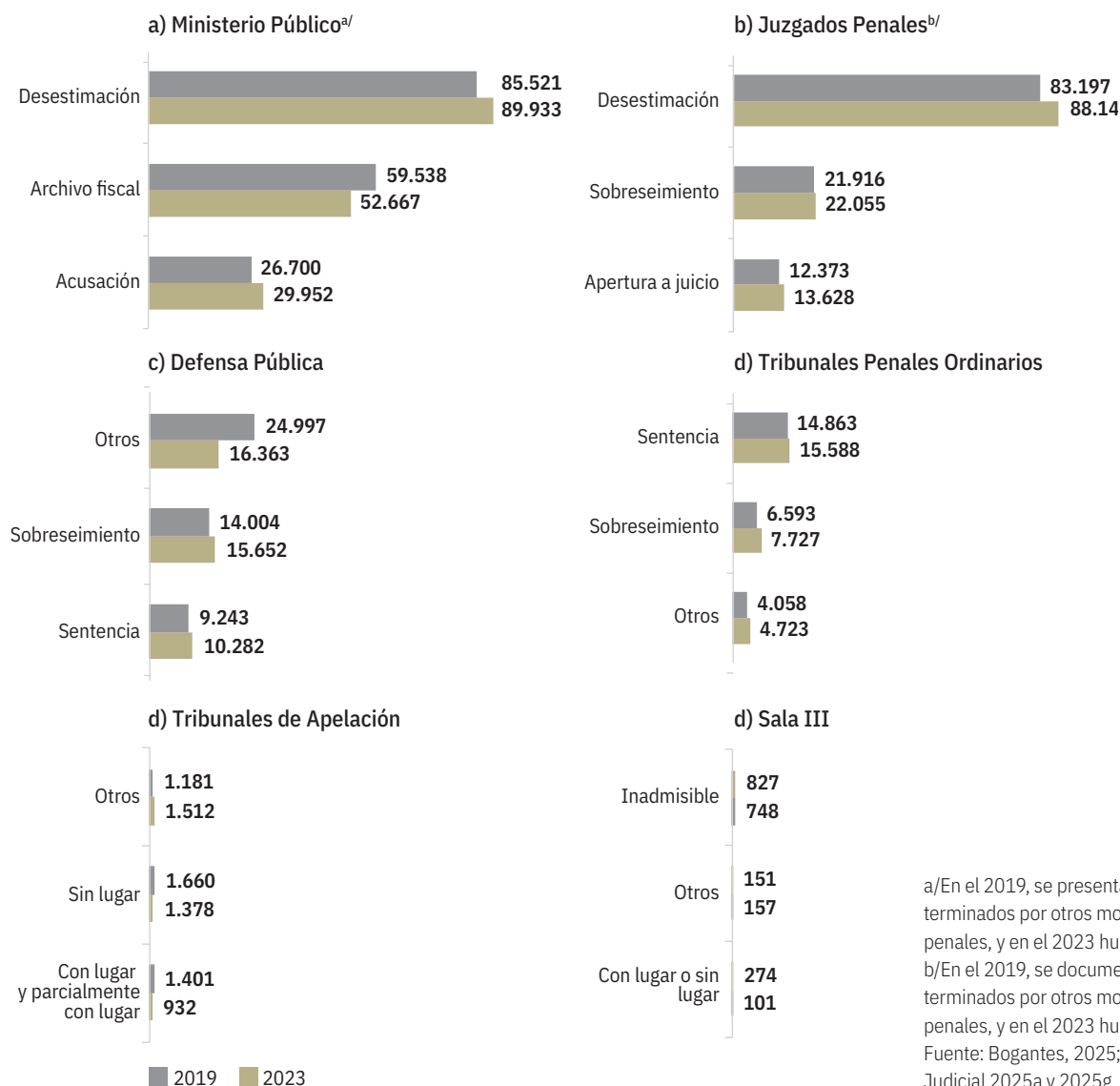
Fuente: Bogantes, 2025 con datos del Poder Judicial, 2025a.

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

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

### Gráfico 1.14

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



a/En el 2019, se presentaron 45.831 casos terminados por otros motivos en las fiscalías penales, y en el 2023 hubo 59.879 casos.

b/En el 2019, se documentan 12.603 casos terminados por otros motivos en los juzgados penales, y en el 2023 hubo 88.145 casos.

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

superior a los 4.000 días. El delito de tentativa de violación es el que más tarda en ser atendido por los juzgados y los tribunales penales, con un promedio de 4.383 días entre ambas instancias. En otras palabras, desde el momento en que se presenta la acusación ante el juzgado y hasta el acto de resolución final del caso por un tribunal penal, transcurren aproximadamente 12 años (capítulo 4).

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

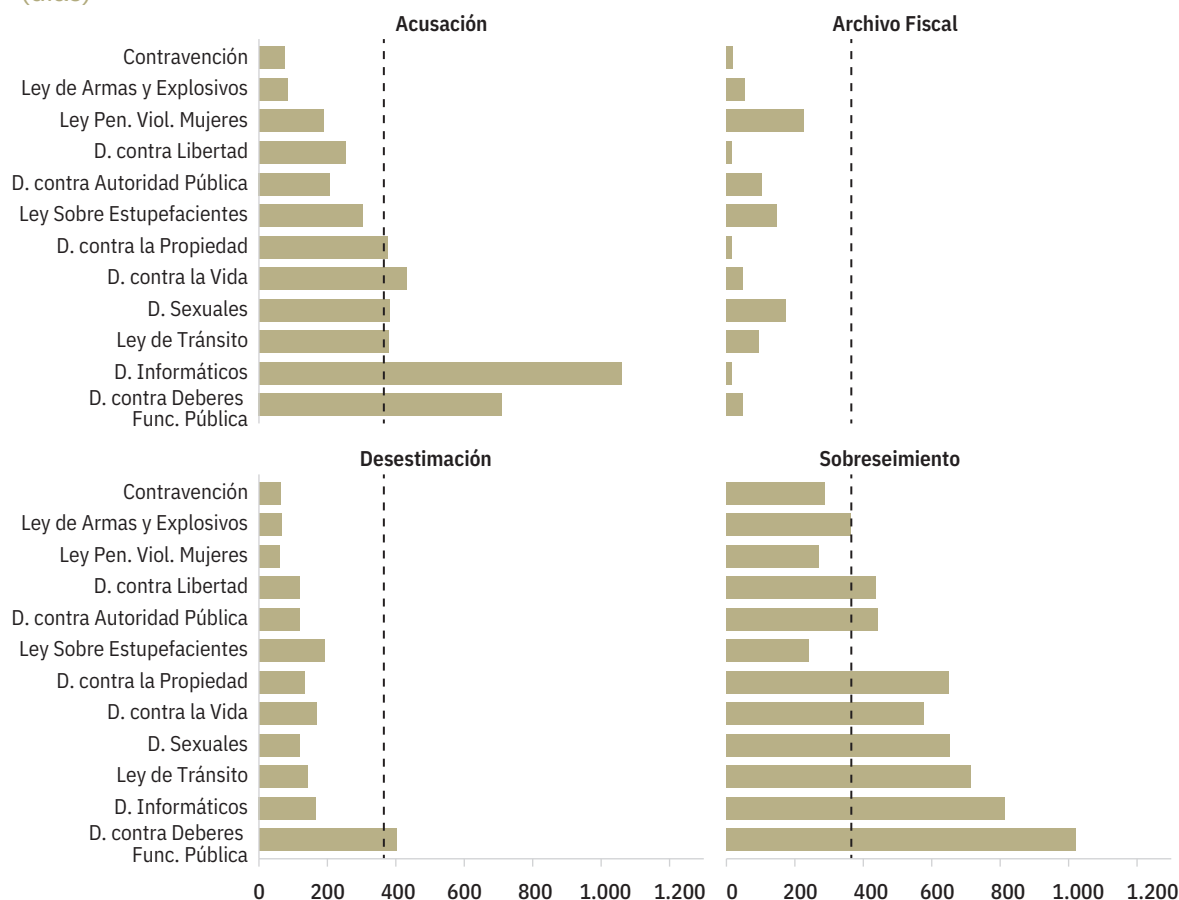
En una situación contrastante se encuentran los delitos contra la propiedad y la violencia contra la mujer, que combinan un alto volumen de casos terminados y las duraciones más rápidas.

#### Comprometida capacidad del Judicial para responder a mayores demandas

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

### Gráfico 1.15

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



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

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

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

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

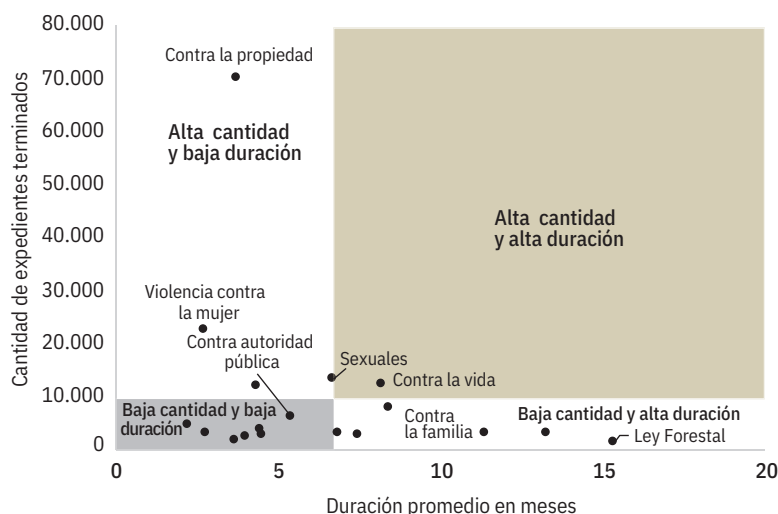
Los principales resultados arrojan una previsión de nuevas y amplias presiones de demanda de los servicios penales (gráfico 1.17). En el escenario base o de crecimiento natural todos los circuitos, excepto el II de Guanacaste, II de la Zona Atlántica y I de Alajuela. En el resto, el aumento oscila entre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

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

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

### Gráfico 1.16

#### Ministerio Público: Duración promedio de expedientes y cantidad de casos terminados, según categorías de delitos



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

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

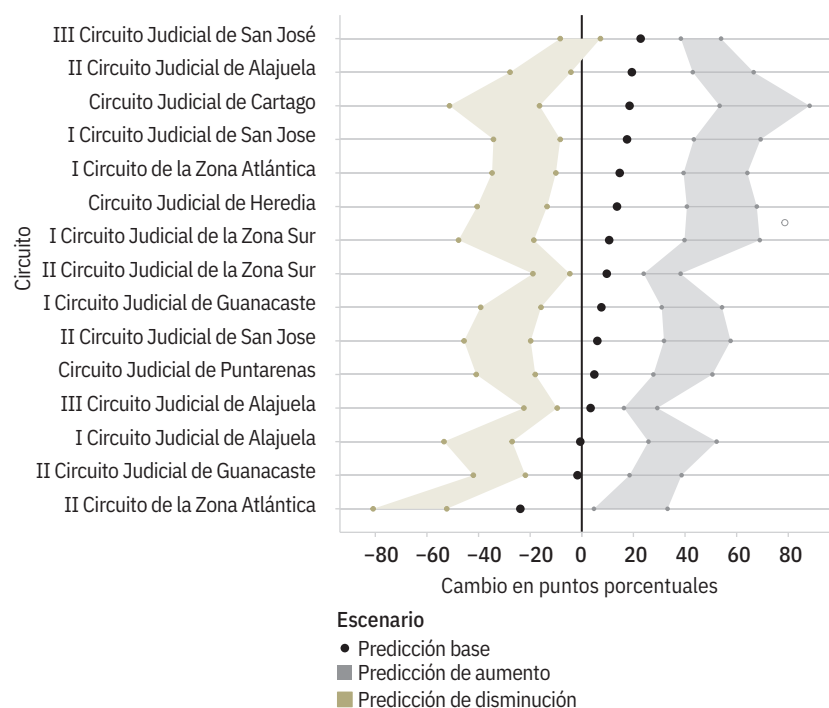
#### Implementación de iniciativas novedosas de acceso a la justicia para poblaciones vulnerables se dificulta por falta de reformas a la gobernanza judicial

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

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

### Gráfico 1.17

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



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

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

c/ Escenarios van de octubre de 2024 a junio de 2025.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diagrama 1.4

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

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

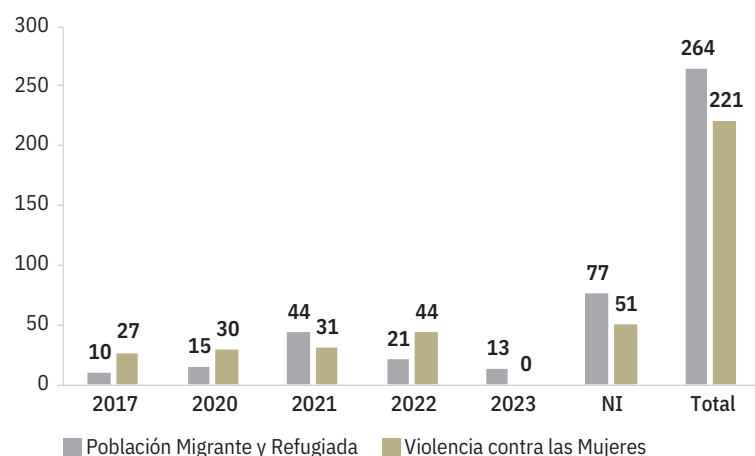
Fuente: Elaboración propia con base Poder Judicial, 2025h.

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

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

### Gráfico 1.18

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

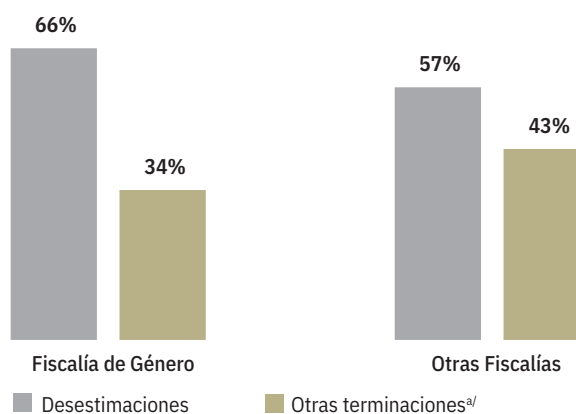
El muestreo realizado en casos de violencia contra las mujeres permitió constatar que, el reconocimiento hacia el Poder Judicial por sus numerosas medidas y oficinas especializadas en materia de género no se refleja en las estadísticas de respuesta a las mujeres.

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

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

Gráfico 1.19

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



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

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

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

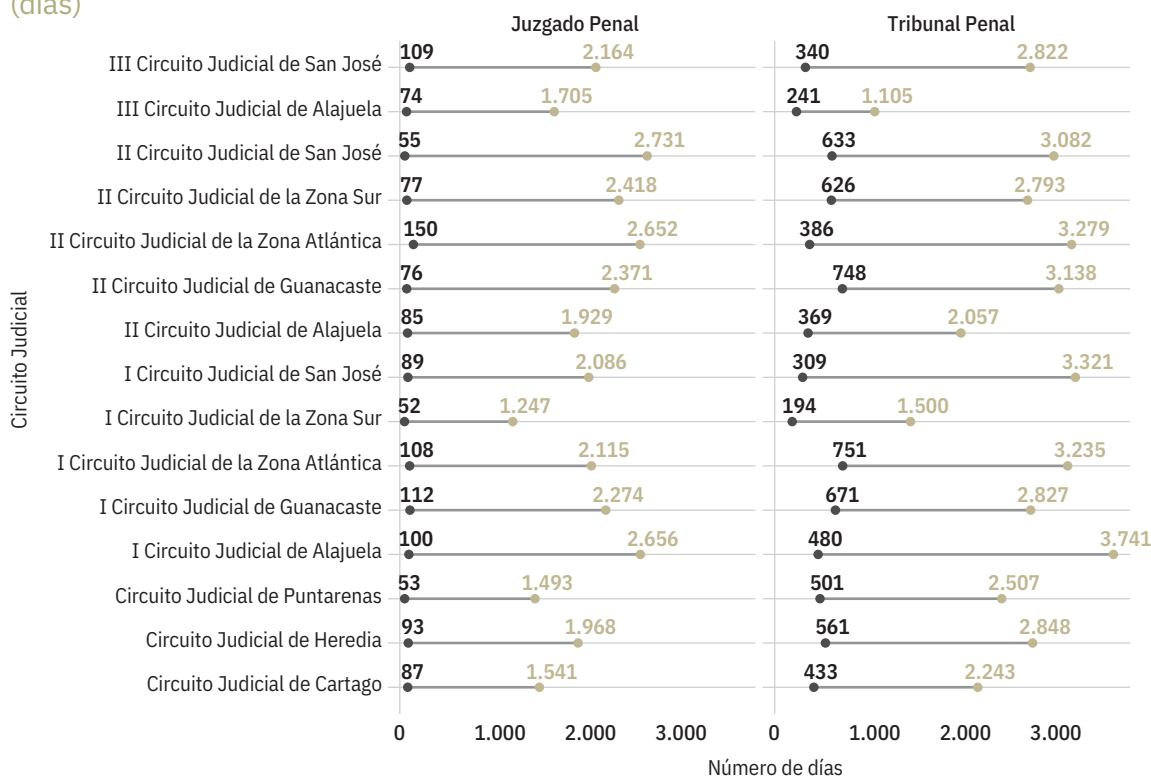
Existen diferenciaciones entre los circuitos judiciales que podrían ocasionar una respuesta distinta según la ubicación del expediente. Si un caso de violencia contra las mujeres se canaliza mediante el I Circuito Judicial de la Zona Sur, entre las fases de juzgado y tribunal penal, podría sumar un total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

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

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

### ► Gráfico 1.20

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

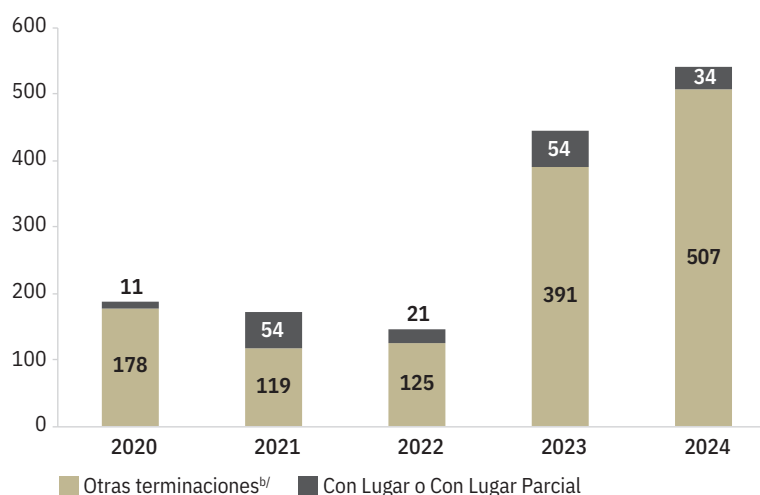
Los obstáculos para la efectiva implementación de las políticas judiciales temáticas pueden agruparse en dos categorías. Hay obstáculos que están fuera del ámbito de las competencias del Poder Judicial y su eliminación depende de la intervención de otras instituciones públicas y organizaciones de la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

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

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

### Gráfico 1.21

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



a/ Recursos de amparo y hábeas corpus.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### ► Diagrama 1.5

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



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

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

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

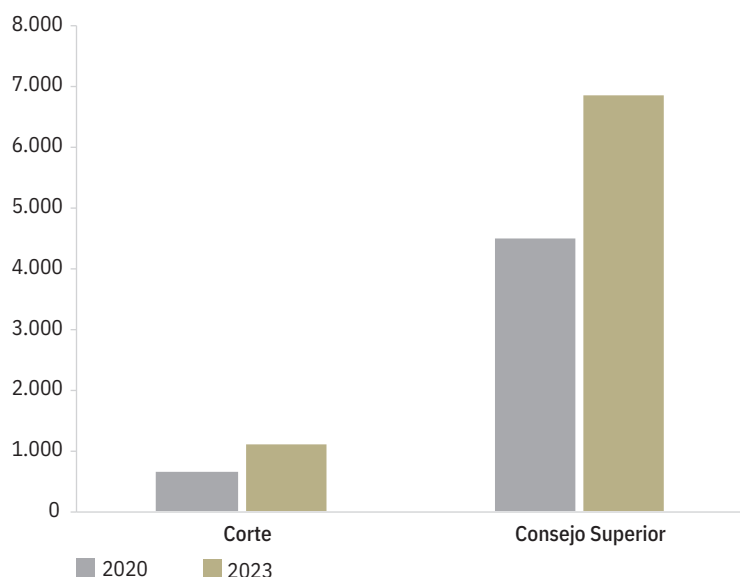
En el período 2021-2023 esta situación empeoró. Las tareas administrativas de los órganos superiores aumentaron considerablemente. En el caso de la Corte, se pasó de conocer o resolver 665 asuntos en el 2020 a 1.112 en el 2023, casi el doble en un corto lapso (gráfico 1.22). Por su parte, el Consejo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

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

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

▮ Gráfico 1.22

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



### ► Cuadro 1.1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

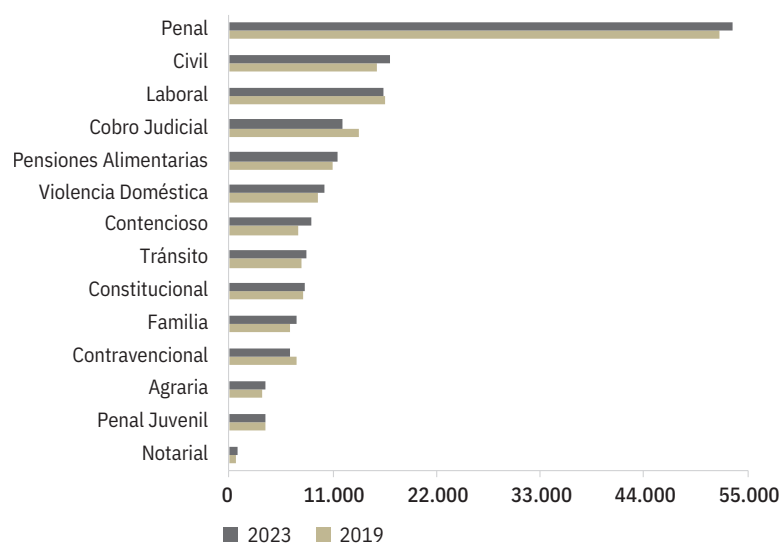
El costo promedio por persona funcionaria también aumentó entre el 2022 y el 2023, junto con la recuperación presupuestaria mencionada: pasó de 34,5 millones a 35,5 millones de colones en estos dos años, convirtiéndose en el segundo valor más alto del período 2000-2023, solo superado por los 35,7 millones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

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

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

### ► Gráfico 1.23

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



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

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

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

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

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

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

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

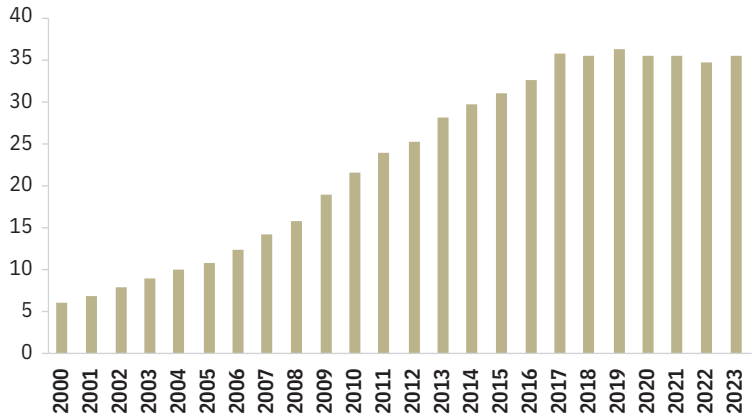
Capacitar y motivar al personal requiere, a su vez, invertir en nuevos recursos financieros para realizar la transferencia de conocimientos y desarrollar la sensibilidad a situaciones complejas. Ya se ha examinado la difícil situación presupuestaria por la que atraviesa el Poder Judicial.

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

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

Gráfico 1.24

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

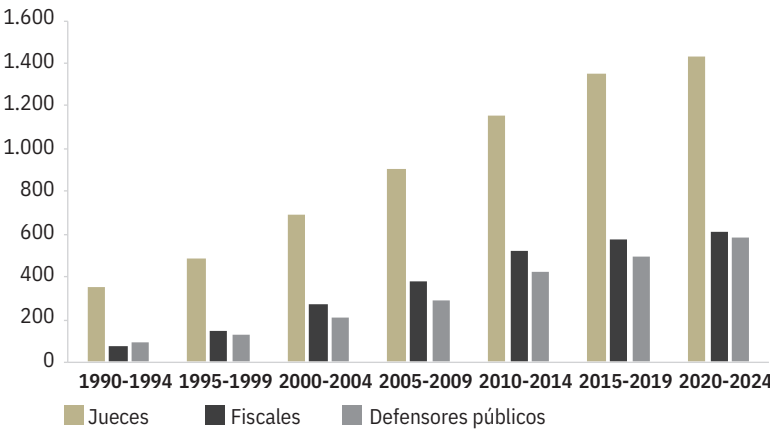


a/El valor de este indicador se calcula dividiendo el gasto devengado en justicia entre el total de personal del Poder Judicial, considerando tanto las plazas ordinarias como las extraordinarias.

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

Gráfico 1.25

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Cierre

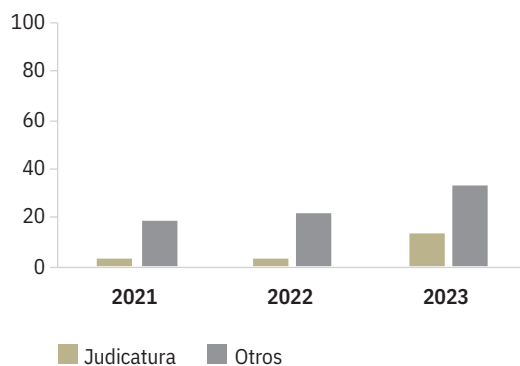
Las principales conclusiones de las investigaciones del *Informe Estado de la Justicia*, del año 2025, resumidas en los tres mensajes anteriores, retratan una época notable en la historia judicial costarricense: un Poder Judicial acosado por ataques políticos que procuran deslegitimarlo, principalmente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

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

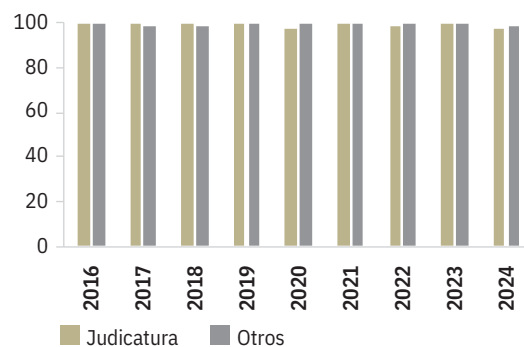
### Gráfico 1.26

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

a) Preparación de las personas candidatas (porcentaje)



b) Aprobación del período de prueba (porcentaje)



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anexo 1. Indicadores de largo plazo

► Cuadro 1.2

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

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

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



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

### ► Cuadro 1.3

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

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

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

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

✕ significa que no ha sido cumplido

✕ significa que fue discutido, votado pero rechazado

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

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

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

c/ Poder Judicial, 2020b.

d/Asamblea Legislativa, 2018.

e/Asamblea Legislativa, 2020.

f/ Poder Judicial, 2021.

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

---

## Créditos

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

Evelyn Villarreal Fernández y Jorge Vargas Cullell.

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

Katherine Araya y Karlissa Calderón.

### **Gráficos, diagramas y cuadros**

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

### **Lectores críticos**

Leonardo Merino, Alberto Mora, Steffan Gómez.

### **Edición de textos**

Gabriela Fonseca Argüello.

### **Diseño y diagramación**

Erick Valdelomar / Insignia | ng.