

# Prólogo

Contar con un Poder Judicial que garantice justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todas las personas es fundamental en una democracia madura. No obstante, en ninguna sociedad democrática, aun en las más avanzadas, existe una plena eficacia del sistema de administración de justicia para proteger las libertades y derechos civiles y políticos consagrados en la Constitución Política, facilitar el ejercicio del control ciudadano sobre los asuntos públicos y asegurar la subordinación del poder político al imperio de la ley. Esta aspiración es un “horizonte en movimiento” (O'Donnell, 1997). No en todas las democracias este sistema tiene la misma capacidad para cumplir con esas funciones (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

El *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) señaló que el Poder Judicial costarricense enfrenta una paradoja. Por un lado, es uno de los sistemas más consolidados de América Latina, como resultado de un proceso de desarrollo y modernización que le ha permitido fortalecer sus capacidades financieras y técnicas, al igual que su dotación de recursos humanos y su presencia territorial. En los últimos años ha recibido una creciente cantidad de casos y en la actualidad atiende un número superior al medio millón anual, mucho más que otras naciones latinoamericanas, lo que en principio denota un amplio acceso a la justicia y la confianza de la ciudadanía en su rol como árbitro de las disputas sociales. Por otro lado, sin embargo, la administración de justicia es objeto de cuestionamientos sobre la eficacia y eficiencia de sus servicios y la manera en que se gobierna.

En una sociedad democrática como la costarricense, es necesario tomar en serio esas críticas y valorar en qué grado el sistema de administración de justicia contribuye, en la realidad, al funcionamiento de la democracia. Ello no significa aceptarlas, sino utilizarlas como insumos para formular preguntas sobre la medida en que el Poder Judicial cumple con sus tareas y con las expectativas ciudadanas sobre su desempeño. Los cuestionamientos no son, sin embargo, el único punto de partida para esas interrogantes: es necesario que el Poder Judicial se abra aún más al escrutinio y la petición de cuentas por

parte de la ciudadanía, que aumente la transparencia en su quehacer, dado que sus diversos órganos y dependencias custodian información indispensable para el ejercicio democrático.

En los últimos años el sistema ha avanzado en el segundo de estos aspectos, al poner a disposición de público cada vez más información sobre sus servicios y su gestión. En particular, en 2011 firmó el “Convenio Marco entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores Conare-Programa Estado de la Nación para desarrollar el Informe Estado de la Justicia en Costa Rica”, que permitió elaborar y publicar el *Primer Informe Estado de la Justicia* en 2015.

Ese Informe abrió un nuevo campo de investigación acerca del desempeño del Poder Judicial, mediante la preparación de un conjunto de estudios basados en información y procesamientos novedosos sobre asuntos clave de la administración de justicia, que fueron más allá de los indicadores generales disponibles. Hasta entonces no se había emprendido en Costa Rica una iniciativa con ese alcance; los antecedentes más cercanos habían sido la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, publicada hace más de quince años, y el seguimiento general que cada año realiza el *Informe Estado de la Nación*.

Pese a su carácter exploratorio, el Primer Informe permitió construir la más amplia plataforma de investigaciones, datos y análisis sobre este tema disponible en el país. Si bien brindó un panorama parcial, aún impreciso, sobre el desempeño del sistema de administración de justicia en ciertos ámbitos, los resultados e impactos que generó dan cuenta de su relevancia y utilidad (recuadro 0.1).

La preparación de este Segundo Informe representa la ampliación del esfuerzo por llenar los vacíos de información y conocimiento sobre el desempeño del Poder Judicial y proveer insumos para que:

- las autoridades puedan tomar decisiones informadas para enfrentar los desafíos del Poder Judicial;

## ▀ Recuadro 0.1

### Resultados e impactos del Primer Informe Estado de la Justicia

El lanzamiento del *Primer Informe Estado de la Justicia*, en abril de 2015, generó interés en múltiples y diversos sectores. Cerca de 1.500 personas han participado en alrededor de treinta conferencias y presentaciones realizadas tanto en la Gran Área Metropolitana como en las regiones donde existen oficinas del Poder Judicial, entre ellas San Carlos, Liberia, San Ramón, Puntarenas, Guápiles, Pérez Zeledón y Golfito.

Los principales hallazgos fueron difundidos en 127 notas y reportajes publicados en medios de comunicación nacionales. Temas como productividad judicial, presupuesto y los riesgos para la tutela efectiva de derechos en materia penal tuvieron amplia cobertura, tanto en prensa escrita como en radio, blogs y otros medios digitales.

La página web del Informe tuvo cerca de 7.000 visitas entre abril de 2015 y febrero de 2017. La consulta mediante redes sociales también ha sido importante para la difusión: durante el mismo período, las visitas al perfil del *Estado de la Justicia* en Facebook ascendieron a 120.895 y hubo mucho interés en los datos divulgados en Twitter y los vídeos colocados en la plataforma YouTube.

Uno de los impactos más significativos del Informe es su adopción, por parte de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, como herramienta para la evaluación y el seguimiento de la gestión institucional. Sus hallazgos se convirtieron en la base para que las distintas áreas y departamentos den cuenta de su trabajo. Este ejercicio confirma la relevancia de producir análisis independientes sobre el desempeño del Poder Judicial en ámbitos estratégicos de su quehacer. También evidencia la utilidad y el potencial de la investigación académica para la toma de decisiones sobre asuntos de interés público

- ▀ la ciudadanía cuente con información oportuna y relevante para fortalecer la transparencia, la petición y la rendición de cuentas sobre la calidad de los servicios de administración de justicia;
- ▀ cualquier persona o entidad, dentro o fuera del sistema, pueda impulsar acciones para mejorar el desempeño judicial, y
- ▀ se promueva un debate público de mayor calidad sobre la situación actual y los desafíos del sistema de administración de justicia, en el que los criterios técnicos prevalezcan sobre los prejuicios y las generalizaciones basadas en la casuística (el resultado de un juicio o un episodio de corrupción, por ejemplo).

Si bien los datos no zanján las diferencias filosóficas, políticas e ideológicas sobre el gobierno y la organización del Poder Judicial, en una sociedad democrática estas no solo son inexorables, sino deseables. Tampoco los datos pueden borrar las percepciones sobre la justicia o la falta de ella, la (in)eficacia o la independencia con que funciona el sistema. Estas son inevitables y, en una democracia, es un derecho expresarlas. Lo que la información y los análisis sustentados por protocolos científicos sí pueden evitar es que la arbitrariedad se adueñe de la esfera pública y que las autoridades tomen decisiones a partir de creencias o caprichos; pueden promover que actores de diversas orientaciones forjen acuerdos basados en un conocimiento más lúcido de la situación. El *Informe Estado de la Justicia*, en síntesis, no tiene el fin de sustituir o acallar ningún debate u opinión en particular, sino el de alimentar la riqueza y la calidad de las deliberaciones; aspira a constituirse en un bien público para la democracia.

El Programa Estado de la Nación (Conare/Defensoría de los Habitantes) es el responsable de este Segundo Informe, al igual que del anterior. Sin embargo, su elaboración y publicación solo fueron posibles gracias al Convenio Marco firmado el 9 de diciembre de 2011 y su respectiva Carta de Entendimiento, a partir de las cuales el Poder Judicial abrió sus puertas a una investigación imparcial sobre su funcionamiento, permitió el acceso a fuentes de información de invaluable importancia, como registros administrativos, expedientes y otros documentos, así como visitas a juzgados y oficinas, respetando en todo momento la plena independencia editorial del equipo encargado del Informe. Por todo ello el Programa Estado de la Nación manifiesta su sincero agradecimiento y su confianza en que esta experiencia continuará propiciando vías de colaboración en el futuro.

## Acerca del Informe

### Principios

Como todas las publicaciones del Programa Estado de la Nación (PEN), la preparación de este *Segundo Informe Estado de la Justicia* se basó en los siguientes principios rectores:

- ▶ Investigación rigurosa e innovadora sobre los temas seleccionados, mediante la formación de redes interdisciplinarias de personas expertas y la aplicación de un portafolio de diversos protocolos metodológicos y técnicos.
- ▶ Legitimidad social del proceso de elaboración, a través de mecanismos de consulta que acompañan la investigación desde la definición del mandato respectivo y la deliberación de los resultados preliminares, hasta la discusión del borrador de la “Sinopsis”.
- ▶ Amplitud en la difusión, procurando la máxima visibilidad del Informe en la sociedad costarricense.
- ▶ Plena independencia editorial sobre los contenidos del documento, que son entera responsabilidad del PEN.

### Alcance

El mandato de investigación del presente Informe fue establecido en diciembre de 2015, por un Consejo Asesor integrado por personalidades destacadas en el ámbito de la administración de justicia. Estas tuvieron como insumo principal los resultados de una consulta dirigida a grupos relacionados con el Poder Judicial: sector privado, academia, instituciones públicas, funcionarios y usuarios; en total participaron 77 personas.

La consulta se realizó entre julio y agosto de 2015, por medio de un breve cuestionario (virtual y presencial), que solicitaba a las personas señalar y priorizar asuntos de interés para el análisis. Se recopilaron centenares de valiosas ideas, de las cuales el Consejo Asesor revisó y seleccionó las temáticas de investigación.

La participación de esta instancia, una práctica habitual en la preparación de las publicaciones del PEN, está contemplada en el Convenio Marco y la Carta de Entendimiento ya mencionados. Algunos de los mandatos del Consejo Asesor sufrieron modificaciones en el transcurso de la investigación, para adaptarse a los plazos y los datos con que se contaba. En especial debe señalarse que, por las limitaciones actuales de los sistemas de información, no se pudo desarrollar en profundidad el tema de la duración de los procesos judiciales. En su lugar, se elaboró el capítulo de indicadores territoriales

(capítulo 3), que incluye un reporte sobre la situación de las estadísticas disponibles en esa materia.

A diferencia de otros informes del PEN, el mandato de investigación del Consejo Asesor no estableció, como punto de partida, un conjunto de aspiraciones nacionales en las áreas de interés. Las aspiraciones son un conjunto de estándares normativos que permiten determinar cuán cerca o lejos se encuentra el país del horizonte deseado y, a la vez, generan un mecanismo de evaluación de desempeño a lo largo del tiempo.

Dos razones explican ese cambio. La primera es la naturaleza de este Informe, más orientado a estudiar problemas específicos del Poder Judicial, con el fin de tener una idea más precisa de la situación y desafíos particulares en los temas escogidos, que a efectuar una evaluación general del desempeño del sistema. Esto último habría requerido tiempo y recursos mucho mayores que los disponibles. La segunda razón es que, por la magnitud de los vacíos de información y la precariedad de la investigación previa, no existía de antemano una plataforma de datos suficiente para acometer una iniciativa de tal magnitud. En muchos casos literalmente hubo que empezar de cero, generando la información de base. Así pues, pese a que el intenso esfuerzo desplegado y los novedosos datos y análisis aportados permiten ofrecer una visión amplia y detallada sobre asuntos clave de la administración de justicia en Costa Rica, el Informe no es un retrato panorámico y exhaustivo de su funcionamiento. Hacer ese retrato es una tarea pendiente y para realizarla será necesario un paciente y sostenido trabajo de investigación en los próximos años.

Este Informe también se diferencia del *Estado de la Nación* en su alcance temporal. Mientras este último por lo general circunscribe sus análisis al año anterior o un lapso cercano, en esta segunda edición del *Estado de la Justicia* cada capítulo abarca un período que tiene relevancia en función del tema respectivo. Así por ejemplo, los capítulos sobre recursos humanos y gobierno judicial cubren el decenio 2005-2015, mientras el estudio del OIJ abarca los últimos tres años. Para otros capítulos, como los dedicados al análisis del desempeño de la Defensa Pública, la población privada de libertad y el rol político del Poder Judicial, se trata más bien de investigaciones inéditas, basadas en información primaria producida especialmente para esta publicación, la revisión de normas y documentos de diversos períodos y entrevistas en profundidad a informantes clave, para hacer un balance sobre la evolución y estado actual en cada ámbito. De este modo, el alcance temporal de los estudios permite conocer la situación más reciente (análisis sincrónico), pero también el curso seguido por el Poder Judicial en diversas áreas (análisis diacrónico).

En resumen, este Informe se caracteriza por:

- ▶ ser selectivo, pues escoge temas para estudiarlos en profundidad, sin la pretensión de ofrecer un panorama comprensivo, ni producir un diagnóstico de alcance general<sup>1</sup>;
- ▶ basarse en temas inéditos, ya que no parte de un diagnóstico previo, sino que explora temas críticos con énfasis en la generación de datos y análisis que no se encuentran disponibles;
- ▶ estudiar problemas y no valorar aspiraciones. Su objetivo es construir el dato para la discusión, más que realizar evaluaciones en función de parámetros normativos. Por tanto, no provee una opinión experta sobre la situación del sistema judicial, sino información y análisis estratégicos en asuntos que el Consejo Asesor consideró prioritarios, y
- ▶ combinar perspectivas de corto y mediano plazo (diacrónicas y sincrónicas) sobre los temas seleccionados.

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

Aunque el Informe provee una síntesis editada de las investigaciones que le sirvieron de base, se invita a las y los lectores interesados a consultar esos estudios en el sitio [www.estadonacion.or.cr/justicia2017](http://www.estadonacion.or.cr/justicia2017); allí encontrarán una gran cantidad de información adicional y muy valiosa sobre temas específicos. Es importante indicar que esos trabajos son obras de autor. Por ello, es posible que ciertas apreciaciones o cifras incluidas en ellas difieran de las aquí consignadas. El PEN asume plena responsabilidad por estas últimas. Cabe agregar, finalmente, que este Informe contiene nuevos datos, obtenidos de reprocesamientos estadísticos especiales, que no se encuentran en ninguno de los textos de base.

### Proceso de investigación y deliberación

La elaboración del *Segundo Informe Estado de la Justicia* aplicó la estrategia participativa que caracteriza las iniciativas del PEN. Su preparación tomó casi dieciséis meses, una vez que el Consejo Asesor definió el mandato de investigación. En total, se comisionaron nueve

estudios, cuyas versiones preliminares fueron discutidas en talleres con personas expertas de distintas corrientes de pensamiento y procedencia institucional. Estas actividades contaron con 73 participantes, incluyendo a las y los miembros del Consejo.

Tras recibir las ponencias finales, el equipo técnico del PEN se dio a la tarea de elaborar los capítulos del Informe. Estos se basan en los estudios previos, pero son distintos a ellos en la medida en que implican procesamientos adicionales de información; incluso un mismo capítulo puede sintetizar dos o más investigaciones y agregar nuevos asuntos. Los borradores fueron nuevamente sometidos a lectura crítica especializada (Consejo Asesor, personas expertas nacionales e internacionales). Una vez recibidas las observaciones, y luego de una detallada revisión de las cifras y fuentes de información, se prepararon los documentos definitivos (diagrama 0.1). El capítulo 1, “Sinopsis”, fue elaborado en estrecha coordinación con el Consejo Asesor, y su versión final fue discutida en una sesión especial de ese órgano. La participación del Consejo en esta etapa es crucial para identificar prioridades de acuerdo con el momento político del país, y lograr un balance de hallazgos y desafíos que resulten de utilidad para la toma de decisiones en el Poder Judicial.

Las investigaciones de este Segundo Informe emplearon técnicas y métodos propios de las Ciencias Sociales y Económicas, y la Estadística (cuadro 0.1). Esta estrategia es una innovación en Costa Rica, aunque de uso común en todos los países donde se realizan los denominados “estudios de la política judicial” (*judicial politics*). La metodología de cada investigación se detalla en la última sección del capítulo correspondiente. Sin embargo, a manera de avance, a continuación se presenta un resumen.

Para estudiar el gobierno judicial (capítulo 2) se revisaron las actas de las sesiones de la Corte Plena y los informes anuales de labores del Consejo Superior y la Secretaría General del Poder Judicial, combinando el enfoque cuantitativo (cantidad de resoluciones por temas, tipo y años) con el cualitativo (relevancia o pertinencia de los asuntos acordados). En el análisis territorial de la administración de justicia (capítulo 3) se usaron datos sobre personal, cantidad de casos y presupuesto tomados de los registros administrativos y los informes anuales, y se utilizaron variables como población y territorio para valorar la capacidad del sistema para atender la demanda actual y potencial de servicios.

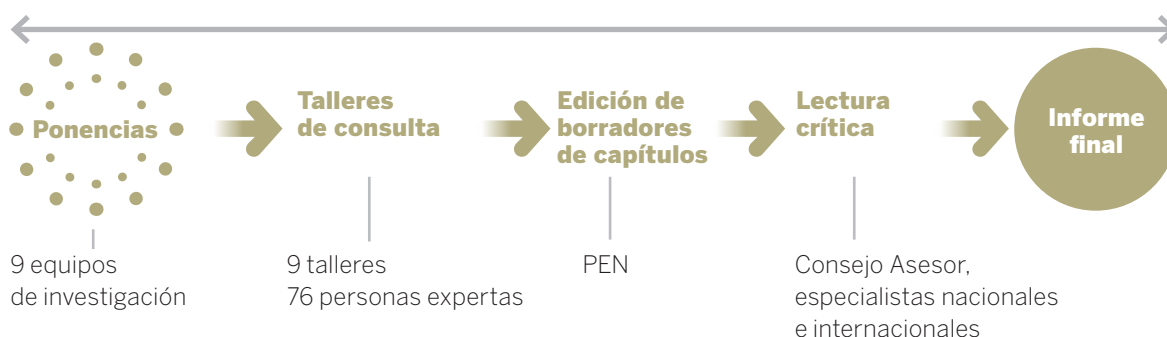
El examen de la calidad de los recursos humanos (capítulo 4) se basó en la comparación de los perfiles

<sup>1</sup> Cabe recordar que el *Informe Estado de la Nación* incluye un capítulo que da seguimiento anual al sistema de administración de justicia.

## ► Diagrama 0.1

### Preparación del *Segundo Informe Estado de la Justicia*

#### Mandato, acompañamiento técnico y control de calidad del Consejo Asesor



de puestos de la institución y las carreras de Derecho de las universidades de las que se gradúa la mayoría de las abogadas y abogados del Poder Judicial. Además se hizo acopio de registros administrativos e información cuantitativa sobre las contrataciones en los puestos de judicatura, fiscalías, defensa pública e investigación criminal realizadas en los últimos años, así como de los programas de formación continua que recibe el personal judicial. La investigación sobre los patrones de votación de la Sala Constitucional (capítulo 5) se realizó a partir del procesamiento de la base de datos de acciones de inconstitucionalidad de ese tribunal y una nueva base de datos –construida para esta publicación– en la que se sistematizó información de los expedientes para conocer las características de los usuarios, las acciones presentadas y sus resultados.

La gestión de la Defensa Pública (capítulo 6) se analizó a partir de las sentencias emitidas por el Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José entre 2004 y 2013, en los casos que terminaron en condenatoria, absolutoria o sobreseimiento. Este es un estudio pionero en América Latina, que implicó la revisión de cerca de 8.000 resoluciones y la elaboración de una base de datos con información de catorce variables, entre ellas: tipo de delito, sexo y nacionalidad del imputado, sexo y experiencia del defensor, el juez y el fiscal, para un total cercano a 11.200 registros.

Para el estudio sobre el origen del hacinamiento carcelario (capítulo 7) se actualizó la base de datos de expedientes penales preparada para el *Primer Informe Estado de la Justicia*, lo que permitió conocer el perfil socioeconómico de las personas privadas de libertad, el tipo de procedimiento mediante el cual fueron procesadas y el uso que hacen los tribunales de la prisión preventiva. Finalmente, para analizar los controles democráti-

cos y el modelo de gestión institucional del Organismo de Investigación Judicial (OIJ, capítulo 8) se procesaron los registros del Centro de Información Confidencial (CICO) y se llevó a cabo un panel de expertos en el que se discutieron aspectos como la actualización tecnológica y las políticas y lineamientos para hacer frente al crimen organizado. El cuadro 0.2 muestra el detalle de las investigaciones y las personas que las realizaron.

La “Sinopsis” (capítulo 1) tiene dos propósitos: por una parte, resume los hallazgos de las investigaciones, y, por otra, desarrolla los mensajes clave producto de los desafíos más relevantes detectados en esos estudios. Usualmente es el capítulo que tiene mayor difusión en los sectores interesados, y el que utilizan en los medios de comunicación para sus notas de prensa. Por ello su redacción es una de las fases más importantes en la elaboración del Informe. Además, en esta ocasión incluye un apartado en el que se da seguimiento a los principales hallazgos del Primer Informe.

#### Principales limitaciones

La preparación de un informe como el *Estado de la Justicia* es una tarea compleja. El alcance del análisis se vio afectado por múltiples limitaciones que es necesario subrayar. Algunas han quedado ya esbozadas en los párrafos precedentes. En estas líneas se comentan aquellas que, por su carácter general, delimitan el alcance temático y analítico de la iniciativa. Otras, originadas en las debilidades de las fuentes de información disponibles, son comentadas con más detalle en cada uno de los capítulos del Informe y en una sección creada con ese propósito en el capítulo 3.

La primera limitación general es que, a pesar de llamarse “Estado de la Justicia”, el presente Informe se enfoca en el Poder Judicial, es decir, solamente en el

## ► Cuadro 0.1

### Segundo Informe Estado de la Justicia: aportes, temas y métodos aplicados

Aportes	Temas	Métodos aplicados	Productos
Nueva información	Sala Constitucional	Procesamientos de las bases de datos de SAGA, SIG y Sigma	Bases de datos nuevas: acciones de inconstitucionalidad y sentencias penales
	Privación de libertad	Análisis de redes sobre patrones de votación	Reprocesamiento de las bases de datos de personas privadas de libertad y de la Escuela Judicial
	Defensa Pública	Análisis estadísticos multivariados	Mapa de ruta de un caso en el OIJ
	Capacitación	Grupos focales Muestreo de sentencias	Análisis del uso de la prisión preventiva
	Selección y reclutamiento de personal Ruta de un caso en el OIJ Historia de la Dirección de Gestión Humana	Sistematización de memorias de distintos departamentos	
Sistematización de datos	Presupuesto	Agregación de datos por circuito judicial en una base	Mapas con indicadores por circuito judicial
	Oficinas	Actualización a partir de los anuarios judiciales	Serie de indicadores para el período 1990-2015
	Volumen Personal		

## ► Cuadro 0.2

### Estudios y productos del Informe Estado de la Justicia

Sección principal	Nombre	Contenidos	Investigadoras e investigadores
Institucional	Capítulo 1. Sinopsis	Resumen del Informe, mensajes estratégicos y seguimiento de los hallazgos del Primer Informe	PEN
	Capítulo 2. Gobierno judicial	Tribunal de la Inspección Judicial	Yaruma Vásquez
		Corte Plena	Olman Villarreal
	Consejo Superior	Nohelia Hidalgo	
Capítulo 3. Indicadores territoriales	Datos básicos desagregados por circuitos judiciales	Luis González, Vladimir González y Cathalina García	
Capítulo 4. Recursos humanos	Selección y reclutamiento	Paula Leñero y Ana Catalina Nuñez, Deloitte	
	Formación inicial	José Carlos Chinchilla	
Política	Capítulo 5. Acciones de inconstitucionalidad	Admisibilidad	Carlos Humberto Cascante
		Patrones de votación	
Jurisdiccional	Capítulo 6. Defensa Pública	Estudio de caso con base en las sentencias del Tribunal Penal del Segundo Circuito Judicial de San José	Alejandro Fernández, Andrés Fernández, Daniel Salazar y Rolando Leiva
	Capítulo 7. Privación de libertad	Motivos principales de privación de libertad	Marielos Londoño
		Nuevos tipos de delitos	
Capítulo 8. OIJ	Flagrancia, prisión preventiva		
	Controles externos e internos del OIJ	Rodrigo Campos	
	Ruta de una denuncia		

conglomerado de instituciones que se encuentran bajo la égida de la Corte Suprema, y no estudia la totalidad del sector de administración de justicia en Costa Rica. Este último incluye una amplia gama de entidades policiales, carcelarias, administrativas y jurisdiccionales, en su mayoría pero no todas públicas, que abarcan, pero no se restringen, a las adscritas al Poder Judicial, y que están encargadas de prevenir, atender y dirimir los conflictos sociales contrarios al ordenamiento establecido. El Poder Judicial es la pieza clave de ese entramado, en la medida en que es un Poder del Estado que concentra la mayor parte de las funciones jurisdiccionales que se ejercen en el país y es el encargado de tutelar la legalidad de los comportamientos sociales, públicos o privados. Sin embargo, por lo dicho, no es la única pieza. Hay temas candentes del sistema de administración de justicia que escapan al ámbito de este Informe y que, en la medida de lo posible, son (o serán) abordados en otros informes del PEN, particularmente en el *Estado de la Nación*. La explicación del alcance temático acotado del presente texto es el Convenio Marco que le dio origen, suscrito por el Poder Judicial y el PEN-Conare.

La segunda limitación general es el escaso desarrollo de la investigación científica basada en protocolos de recolección, sistematización y análisis de datos, sobre el desempeño de la administración de justicia en Costa

Rica. Esta fue una seria restricción que debió enfrentar esta iniciativa y que, en muchas ocasiones, obligó a invertir tiempo y recursos en generar las bases mínimas de información inicial para dar seguimiento a ciertos temas.

Esta afirmación podría resultar sorprendente, habida cuenta de la larga tradición de estudios jurídicos que existe en el país. Sin embargo, esos trabajos se concentran ya sea en análisis doctrinarios y filosóficos sobre el Derecho, o en el examen de leyes y sentencias con base en la exégesis de textos jurídicos. En cambio, son contadas las investigaciones sobre la institucionalidad judicial en las disciplinas de las Ciencias Sociales y Económicas, la Administración y la Estadística. Por otra parte, las estadísticas judiciales de Costa Rica, si bien están entre las mejores de América Latina, se circunscriben a un conjunto de indicadores “macro” relacionados con el volumen de trabajo, los tiempos de respuesta y los tipos de terminación de los casos que ingresan al Poder Judicial. Constituyen un punto de partida general valioso, pero insuficiente para los fines que busca este proyecto.

Una tercera limitación deriva de la naturaleza misma de este Segundo Informe. Muchas cuestiones importantes no fueron abarcadas, dado que –como se ha dicho– el texto no es un retrato panorámico del Poder Judicial, sino una mirada en profundidad sobre un conjunto acotado de asuntos relevantes asociados a su funciona-

## El Informe Estado de la Justicia **no** es...

- ▮ **Un análisis integral y comprensivo del Poder Judicial.** Las características de este conglomerado institucional hacen muy difícil una aproximación a la totalidad de funciones, entidades y temas que lo componen. También sería difícil lograr el grado de profundidad y análisis deseable si se amplía la lista de asuntos por estudiar.
- ▮ **Un libro académico o una tesis.** No se pretende comprobar una hipótesis a partir de una teoría o acervo de conocimiento, ni tampoco desarrollar amplios marcos teóricos o discusiones conceptuales.
- ▮ **Un estudio jurídico o normativo.** El enfoque es multidisciplinario, de modo que el uso de técnicas de investigación jurídica no es exclusivo, sino complementario, de otras metodologías de la Estadística, las Ciencias Políticas y la Historia. La legislación es una entre muchas otras fuentes de apoyo, pues no solo interesa lo que disponen los textos legales, sino cómo opera la realidad.
- ▮ **Un plan de acción.** El límite del análisis es el señalamiento de los principales desafíos detectados, con base en la evidencia empírica. No se plantean las acciones o rutas que deberían seguirse para enfrentarlos. El Informe no es propositivo, pues reconoce que los instrumentos de la democracia han establecido con claridad cuáles son los órganos responsables de la toma de decisiones.
- ▮ **Un ensayo de opinión.** Se presentan los hallazgos obtenidos por las investigaciones a partir de la información recopilada, sin considerar ni incluir las opiniones, valoraciones o enfoques normativos de los autores sobre las materias estudiadas. En las ponencias de base, que son obras de autor, sí pueden presentarse análisis más valorativos, o un mayor margen de interpretación de los resultados.

miento. Se podrá abundar, con razón, en los méritos de los temas no considerados y en la necesidad de haberlos analizado. A esto lo único que puede replicarse es que la presente publicación es el segundo paso en el desarrollo de una plataforma de investigaciones que en el futuro, esperamos, será amplia, robusta y capaz de incorporar asuntos excluidos en esta ocasión. Ello no remedia las omisiones de este ejercicio, pero sí garantiza que estas no obedecieron a razones conceptuales o de conveniencia política, sino, simplemente, al imperativo de establecer prioridades entre tantos temas urgentes, debido a las restricciones materiales de esta iniciativa.

Por último, la falta de información sistemática fue un obstáculo presente en casi todos los temas, pese a los miles de datos que se publican en el *Anuario Judicial*, y otros informes del Departamento de Estadísticas, de la Dirección de Planificación del Poder Judicial. Sin embargo, cuando se requiere conocer en detalle las características de los casos, para contestar preguntas como ¿quiénes son?, ¿qué respuesta obtuvieron?, ¿por qué?, ¿cuánto tardó el proceso?, esas estadísticas se vuelven insuficientes. Los señalamientos que se plantean en este Segundo Informe apuntan hacia la consistencia, confiabilidad, pertinencia, oportunidad y desagregación de los datos, a la necesidad de mejorar los formatos de registro y a un mayor uso de las tecnologías de información y comunicación, para potenciar los esfuerzos de documentación del desempeño judicial.

### Errores y omisiones

Los contenidos de este Segundo Informe Estado de la Justicia están para ser debatidos y rebatidos. La crítica es siempre bienvenida. El PEN reconoce como cierto un dato o un planteamiento mientras no haya sido refuta-

do por nueva y más precisa información. Cuando esto sucede, la práctica ha sido aceptar públicamente el error y efectuar la corrección respectiva a la brevedad posible. En el caso de incurrir en omisiones que afecten las conclusiones del análisis, estas se consignarán en la siguiente entrega del Informe.

### Palabras finales

El Programa Estado de la Nación confía en que los diversos sectores de la sociedad encuentren en este Informe una herramienta útil para entender los desafíos y logros del Poder Judicial en Costa Rica. Esperamos que sus contenidos contribuyan a una mayor calidad y profundidad en el debate político y que ofrezcan a la ciudadanía un instrumento para involucrarse en la gestión judicial.

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

Sabemos que este Informe sorprenderá y provocará reacciones con muchos de sus hallazgos y conclusiones, pues no necesariamente se alinean con las creencias, prejuicios y discursos generalizadores que abundan en el debate público. Esperamos que se reciban de manera constructiva, para avanzar en la indisputable tarea de mejorar el desempeño, seguimiento y rendición de cuentas del Poder Judicial. Esa es la misión básica de un Informe de este tipo: recordarnos que las realidades son más complejas y, a veces, distintas a lo que creíamos de antemano, pero también que con información independiente y oportuna se pueden atender mejor los desafíos.



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



**Evelyn Villarreal**  
Coordinadora de investigación  
Informe Estado de la Justicia