



13 de julio de 2023  
FCS-500-2023

M. Sc. Ana Carmela Velázquez Carrillo  
Directora  
Consejo Universitario

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me permito atender la solicitud realizada mediante el oficio CU-1090-2023 del 10 de julio de 2023, de emitir un criterio unificado sobre el proyecto denominado ***“Ley de creación de una tasa para la mejora de la eficiencia en la gestión de los procesos de cobro judicial” (expediente N.º 23.379)***.

Con base en los criterios emitidos por parte de la Escuela de Ciencias Políticas y de la Escuela de Trabajo Social, se recomienda que el proyecto sea aprobado. Sin embargo, al texto se le sugieren algunas modificaciones que podrían tomarse en cuenta para su aprobación.

**Criterio emitido por el director de la Escuela de Ciencias Políticas, Dr. Gerardo Hernández Naranjo (oficio ECP-845-2023).**

Esta unidad académica solicitó la colaboración solicitó la colaboración de la M.Sc. Sara Barrios Rodríguez y el M.Sc. José Mario Achoy Sánchez, quienes concluyeron lo siguiente:

**Criterio del M.Sc. Achoy Sánchez:**

**“(…) Objeto de la reforma legal**

El proyecto de ley en cuestión consiste en la creación por vía legal de un tributo en la modalidad de tasa, cuyo hecho generador sería la prestación efectiva o futura del servicio de administración de justicia; en particular, respecto de los procesos judiciales vinculados con el cobro judicial.

Lo anterior, en razón de que, según se indica en la exposición de motivos del proyecto de ley en cuestión, el circulante de casos en Costa Rica, en la materia específica de cobro judicial, muestra un incremento considerable que hace que se tengan que dedicar una importante cantidad de recursos del aparato jurisdiccional para el cobro judicial. En





síntesis, el objeto de la reforma lo que busca es el establecimiento legal de un tributo con destino específico, con el fin de que la institucionalidad judicial pueda atender de manera más eficaz y eficiente los asuntos jurisdiccionales donde la disputa versa sobre la materia de cobro judicial.

a) **Análisis concreto del proyecto de ley**

En primer lugar, conviene hacer un breve análisis de la situación social, económica y legal que busca atender el proyecto de ley en cuestión. Específicamente, se trata una materia judicial en la que el objeto de la disputa se produce como consecuencia de la falta de pago por parte de una de las instancias involucradas; sin embargo, esta rama judicial está particularmente caracterizada por la asimetría entre las partes que participan en el proceso judicial. Lo anterior, debido a que tradicionalmente la parte que acciona este tipo de procesos se remite a empresas crediticias, bancos, entidades financieras formales e informales, las cuales presentan pliegos de cobro judicial frente a personas que en este tipo de circunstancias carecen de los recursos económicos necesarios para hacer frente a la obligación patrimonial contraída y al proceso judicial en sí mismo.

Como consecuencia de lo anterior, se trata de un proceso judicial donde existe una marcada asimetría, pues en términos generales quien acude como acreedor usualmente tiene los medios legales y recursos económicos para atender el proceso; mientras que, la persona accionada, no solo aparenta haber incurrido en el eventual impago por la falta de esos recursos, sino que además deberá hacerle frente a un proceso judicial.

No obstante, la problemática que busca atender este proyecto de ley se limita en forma concreta al hecho de que, en la actualidad, este tipo de procesos judiciales consume una importante parte de recursos de la administración de justicia, con lo que se generan también dificultades para enfrentar las necesidades que tienen otras materias judiciales. En el país, a la fecha, no existe necesariamente una tasa específica para determinadas materias judiciales; es decir, se ejerce el derecho de acceso a la justicia, sin tener que pagar por una prestación de ese servicio público. En su mayoría, los costos asociados con la interposición de un proceso judicial están fijados por ley y no son necesariamente para sufragar el funcionamiento de la administración de la justicia; sino, para los gastos colaterales como es el caso de los timbres de colegios profesionales.

De aprobarse el proyecto de ley, esta sería la primera materia judicial en la que el sistema de administración de justicia condiciona la prestación del servicio público al pago de una tasa proporcional a la cuantía del proceso judicial que se pretende plantear. En esencia, las discusiones académicas de política y gobernanza judicial en esta materia se han enfocado en la siguiente problematización:



Indudablemente la cuestión de las tasas judiciales está íntimamente conectada con el derecho fundamental que tienen todas las personas «a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión». La existencia de un requisito de naturaleza económica para que se pueda interponer una acción en defensa de los propios derechos es un límite a ese mismo derecho. Responder a la cuestión de si las nuevas tasas judiciales son constitucionales o no exige, como casi todo, de un análisis ponderado. De entrada, porque, como luego veremos, la mera existencia de las tasas no es una decisión que choque frontalmente con el texto constitucional y, de salida, porque, por más que nos enfoquemos, la Constitución sigue siendo un marco de coincidencias lo suficientemente amplio como para que dentro de ella quepan opciones políticas de distinto signo. Opciones entre las cuales se encuentra, obviamente, el decidir quiénes y como deben costear los gastos que el servicio público de la justicia genera.<sup>1</sup>

Como se observa, el autor antes citado refleja con claridad la dicotomía de derechos que se tensan en la discusión o problematización a la que pretende enfrentarse el proyecto de ley. Por una parte, se encuentra el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva respecto de cada habitante de la República, con lo cual se adquiere una obligación por parte del Estado a brindar el servicio público de la administración de la justicia. Por otra parte, se contrapone una carga impositiva que no es igualitaria, pues la tasa en cuestión no se trata de un monto que haya que pagar en todas las materias judiciales; sin embargo, esa carga tributaria también supone la reflexión crítica acerca de las razones socio políticas, institucionales y económicas que dan lugar al condicionamiento sobre la prestación de un servicio público, a cambio del pago de un rubro impositivo determinado.

Esa conjetura debe analizarse a la luz de los datos que se brindan en la exposición de motivos del proyecto, así como de la problematización presentada al inicio del presente criterio: en el caso costarricense existe una marca diferencia y relación asimétrica entre las casas crediticias, entidades financieras y bancos como partes acreedoras, con respecto a las personas morosas que figuran en este tipo de procesos como deudoras. En el caso concreto, la exposición de motivos y el propio Poder Judicial han sido consistentes en señalar la necesidad de recursos para atender la ola de circulante jurisdiccional vinculado con la materia específica de cobro judicial; de hecho, se podría pensar que la canalización de los recursos en forma significativa a esta materia, podría

---

<sup>1</sup> Álvarez Ossorio, Fernando. Tasas judiciales: entre principio de proporcionalidad y política de derechos fundamentales. Revista Española de Derecho Constitucional. N.º 100, 2014; Pp.221-242.



sacrificar aquellos recursos que más bien necesitan ser dirigidos a materias judiciales más sensibles como es el caso de la jurisdicción de familia, trabajo o penal.

Es cierto que la fijación de tributos como el que se crea en el proyecto de ley es una reserva legal delegada a la Asamblea Legislativa por mandato constitucional; sin embargo, aún y cuando se trata de una labor con matiz discrecional, sería recomendable que, si el órgano legislativo se decantará por establecer tributos a cambio de la prestación de servicios de administración de justicia, entonces esa determinación cuente con criterios específicos que justifiquen esa medida. Lo anterior, en virtud de evitar la práctica legislativa que más bien vaya a ocasionar una erosión al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la justicia.

Desde la parte propositiva, el proyecto de ley plantea que una parte de los montos recaudados deberá dirigirse a estrategias integrales de educación financiera con el fin de promover una cultura de buenas prácticas económicas entre la población. Lo anterior, mediante una colaboración estratégica entre instituciones como el Poder Judicial y el Ministerio de Educación Pública.

No obstante, por tratarse de una materia patrimonial y que son disputas esencialmente conciliables por medio de la resolución alterna de conflictos, también sería recomendable que una parte de los recursos recaudados por la litigiosidad de esta materia, se destinen a la promoción de que estos procesos se resuelvan por la vía conciliatoria. Lo anterior, mediante la apertura de una más amplia y mayor accesibilidad a las vías de la jurisdicción RAC.

No se debería excluir, además, la posibilidad de que un porcentaje reducido se pueda orientar a la investigación institucional y académica sobre la jurisdicción especializada de cobro judicial, de forma que esos procesos de análisis y revisión del funcionamiento institucional conduzcan a la identificación de espacios de mejora y oportunidades de gobernanza judicial tendientes a garantizar una justicia más eficaz y eficiente.

Por último, se advierte que la exposición de motivos del proyecto de ley lanzó un porcentaje de similitud del 48% desde la plataforma Turnitin. En particular, se identificó que este proyecto de ley utilizó fuentes que provenían del texto del proyecto n.º 21.275, así como de diversos estudios publicados por medios de comunicación. Como Unidad Académica comprometida como la integridad intelectual, es importante advertir que, si bien la exposición de motivos es la fuente material de la iniciativa legislativa, su redacción no excluye la necesidad de que las referencias ajenas o producidas por otras fuentes, sean debidamente referenciadas. (...).”



### **Criterio de la M.Sc. Barrios Rodríguez:**

(...)

Valga señalar que hubiese sido muy esclarecedor explicar la situación que se vive en los juzgados de cobro judicial, con el fin de evidenciar la alta demanda en los procesos de cobro.

Para tener una idea del panorama, los procesos de cobro representan un 55.72% del circulante del Poder Judicial, llegando a 733.169 casos al 30 de setiembre del 2019. Para el año 2019 sólo había 86 jueces y juezas distribuidos en 19 juzgados especializados en todo el país, para poder hacer frente a todas las causas que se encuentran en cobro judicial.<sup>2</sup>

Evidentemente, la demanda supera con creces la capacidad operativa del Poder Judicial, es por ello que en dos ocasiones anteriores los Magistrados y Magistradas de la Corte Plena, han presentado dos proyectos de ley para buscar recursos que le permita al Poder Judicial hacer frente a las demandas de las personas.<sup>3</sup>

Al respecto, es importante aclarar que los proyectos presentados por los miembros de la Corte Plena establecían un piso de un 1.5% y un techo de 2.5% sobre el valor de la estimación de la demanda y no un 5% como en el proyecto presentado actualmente.

Resulta interesante ver como las personas que postulan este proyecto de ley doblan el monto, lo cual podría hacer aún más difícil su aprobación en la Asamblea Legislativa dados los intereses de actores económicos que se podrían sentirse afectados, como la banca privada, bancos del sistema bancario nacional, financieras privadas de créditos, almacenes de línea blanca, empresas de tarjetas de crédito, entre otros.

Ahora bien, sin lugar a duda este impuesto o tasa daría una fuente de recursos económicos que permitiría una recuperación de los créditos puestos al cobro, y con ello una reactivación de la economía nacional, ya que, al recuperar los dineros adeudados, los acreedores invertirían una mayor cantidad de capital, que podría dinamizar la economía del país.

---

<sup>2</sup> (Observatorio Judicial, 2019)

<sup>3</sup><https://semanariouniversidad.com/pais/corte-plena-apoya-creacion-de-nuevo-impuesto-para-mejoramiento-de-justicia-cobratoria/> 8 de febrero del 2021

<https://semanariouniversidad.com/pais/corte-pide-a-asamblea-una-tasa-a-prestamistas-que-saturan-los-juzgados-de-cobro-con-830-mil-casos/> 23 de mayo del 2022



Actualmente, el Poder Judicial se enfrenta a una situación sumamente difícil, con cobros judiciales que crecen exponencialmente y sin recursos para hacerles frente, este proyecto de una tasa o impuesto para la eficiencia en los procesos de cobro daría los recursos necesarios para hacer efectivo el principio de una justicia pronta y cumplida.

En cuanto al contenido del artículo 7 inciso 5 del proyecto de ley, en relación con el programa de educación financiera, cabe preguntarse si realmente es el Poder Judicial el ente competente para esta actividad, o lo será otra institución como el Ministerio de Economía y en particular la Comisión de Defensa del Consumidor, en conjunto con el Ministerio de Educación Pública para hacer llegar tanto a las escuelas como los colegios la capacitación que permita generar una cultura financiera debidamente informada.

En cuanto al plazo de vigencia de dos meses que se propone en el proyecto de ley, éste no resulta suficiente para crear nuevas plazas y organizar el circulante que ya puede alcanzar en la actualidad casi los 800 mil casos, por lo que se sugiere un plazo de 6 meses a un año.

Este proyecto de ley es importante, ya que se debe recordar que no solo se verán beneficiados entes financieros públicos y privados, sino también instituciones públicas, como la Caja Costarricense de Seguro Social y las Municipalidades, entre otras, así como personas a quienes se les ha incumplido una obligación económica y desean recuperar su dinero y hacer valer sus derechos de forma expedita. .

Dado lo anterior, manifiesto mi acuerdo con la propuesta de “Ley de creación de una tasa para la mejora de la eficiencia en la gestión de los procesos de cobro judicial, Expediente 23.379”, no obstante, hago algunos señalamientos para una mejora sustancial de la iniciativa o bien, aspectos los cuáles generan dudas.”

### **Criterio emitido por la directora de la Escuela de Trabajo Social, Máster Carolina Navarro Bulgarelli en el oficio ETSoc-731-2023**

1. La población en general, cotidianamente se expone a un hiper consumismo debido a la misma lógica del sistema de relaciones sociales en la que vivimos, el cual deposita en cada una de las personas el deber de consumo para otorgarle una categoría de ciudadano, respondiendo a las propias necesidades para su reproducción.
2. El Estado, históricamente ha dado respuesta a intereses privados por medio de recursos públicos, como es el caso de los cobros judiciales de entidades privadas, generando un recorte en funciones sustantivas en la administración de la justicia.



FCS-500-2023

Página 7 de 7

3. Se considera que el proyecto de ley es atinente a la realidad nacional, pone en evidencia el alto nivel de endeudamiento de la población y atiende de manera progresiva el abordaje de la situación por medio de la creación de la tasa de cobro a las entidades acreedoras para el mejoramiento de la administración de la justicia cobratoria.
4. Se resalta el interés del proyecto para reforzar la capacidad instalada del Poder Judicial con el fin de asumir dichas labores, así como la creación de nuevas plazas con el dinero recaudado, lo cual asegura la eficiencia en estos procesos.
5. Es de interés lo propuesto en el proyecto de ley sobre el financiamiento de un programa de educación financiera con el dinero recaudado, ya que aborda la situación de una manera más integral.
6. Si bien es cierto, el problema del sobreendeudamiento responde a causas estructurales generadas por la dinámica de las relaciones sociales en las que vivimos, este tipo de proyectos atienden de manera parcial la situación y brinda una propuesta coherente para el fortalecimiento de la institucionalidad pública costarricense.

De esta manera, consideramos que la propuesta responde a una necesidad administrativa y financiera, la cual ayuda a mejorar las funciones del Poder Judicial en materia de cobros judiciales, por lo que nos encontramos a favor de dicho proyecto de ley.

Atentamente,

UCR Firmado  
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores  
Decana

IAF/

C. Archivo