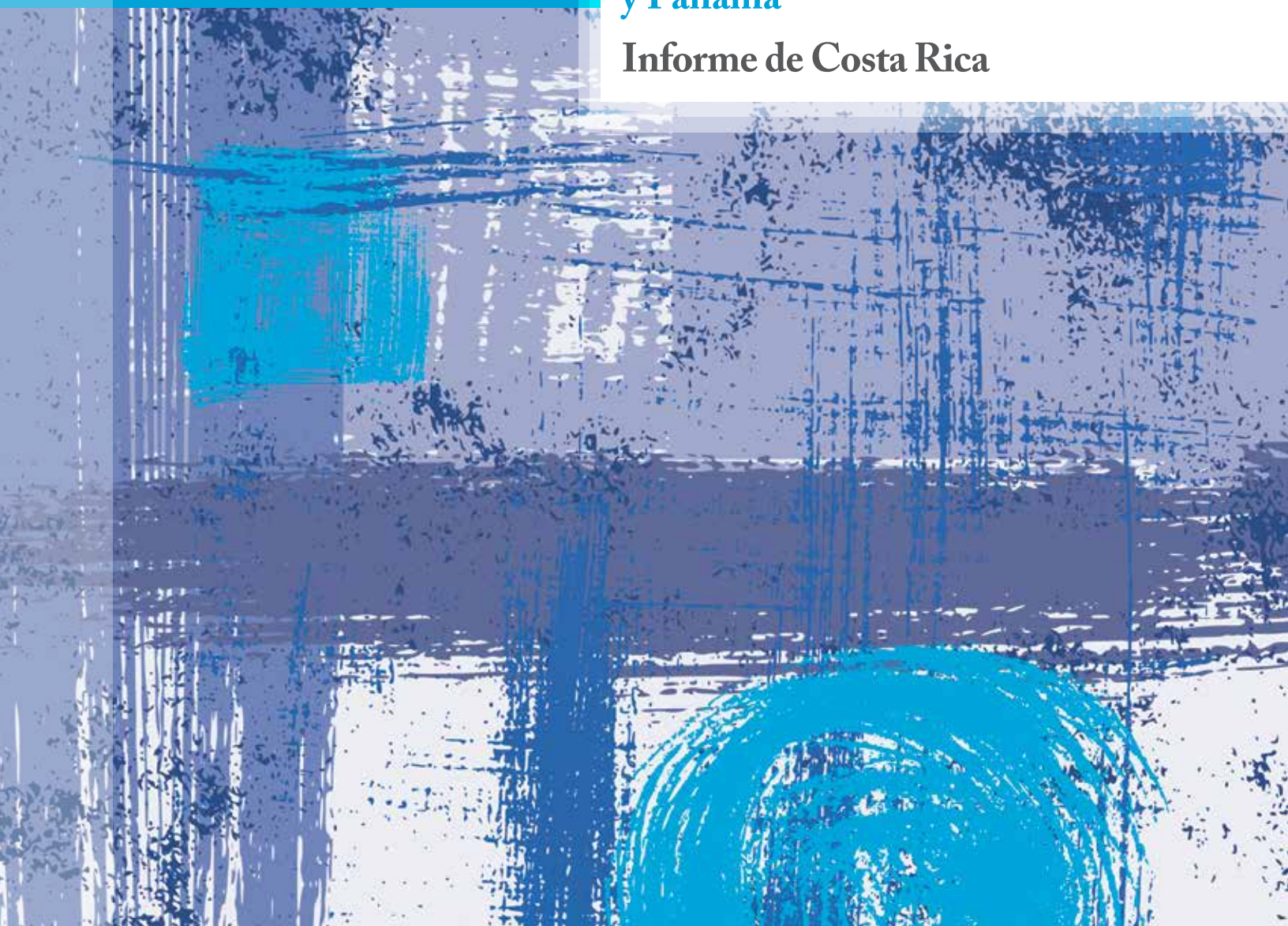


Ley vs. realidad

Independencia y transparencia
de la justicia en Centroamérica
y Panamá

Informe de Costa Rica



© 2013 Fundación para el Debido Proceso

Todos los derechos reservados

Impreso en los Estados Unidos de América

Publicado por la Fundación para el Debido Proceso, Washington D.C., 20036

www.dplf.org

ISBN: 978-0-9827557-7-8



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Open Society Foundations (OSF)

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de OSF.

Supervisión: Mirte Postema

Diseño gráfico: ULTRAdesigns

Independencia y transparencia del poder judicial en Costa Rica

Pablo Barahona Kruger

I. INTRODUCCIÓN

La administración de justicia relaciona ineludiblemente los dos parámetros que interesan al presente informe: independencia y transparencia. La aproximación a tan importantes variables supone el examen del funcionamiento del poder judicial, tanto en su referente institucional como en aquel individual o personal; atiende el primero a la organización de la estructura y la disposición de los recursos, mientras el segundo aborda actitudes y conductas de los juzgadores.

La transparencia del poder judicial –otro requisito del Estado de Derecho– tiene un valor democratizador e introduce dos variables derivadas: el acceso a la información y el control. La primera habilita a la ciudadanía, sea lega o letrada, a conocer y, en su caso, criticar el funcionamiento del poder judicial. La segunda se determina a partir de mecanismos que permitan frenar o contrapesar el despliegue de poder de los jueces¹. Y esto es así porque la prevención de los abusos de poder por parte de la judicatura es condición *sine qua non* que obliga a retornar al inicio: la independencia y transparencia como parámetros de enjuiciamiento del funcionamiento de todo sistema judicial, compuesto tanto de ficciones institucionales (burocracia) como de realidades humanas (subjetividades) tan difícilmente identificables como controlables.

Para preparar el presente Informe, además del examen de los textos normativos, se entrevistó a veinte informantes calificados, con más de diez años de experiencia en el sistema de justicia; diez de ellos eran abogados en ejercicio y los otros diez, jueces. Sus nombres fueron escogidos al azar de un listado de cien para cada sector, que fue confeccionado con atención a la proporción de género y de especialidades.

El Poder Judicial costarricense es objeto de este informe cuyas partes principales corresponden a los dos grandes temas bajo análisis, seguidas de conclusiones y

recomendaciones. Sin embargo, ciertos males endémicos de la justicia en Costa Rica deben ser examinados en primer lugar².

I.1. Particularidades del Poder Judicial costarricense

Desde la fundación de la República en 1821, Costa Rica inaugura la sujeción a la constitucionalidad como regla fundante de las posibilidades de coexistencia civil, que, si bien no ha estado exenta de errores, ha sido lo suficientemente continua como para constituir la democracia más antigua y estable de América Latina³. Esta vivencia de lo constitucional no alcanzó para evitar por completo regímenes *de facto* esporádicamente venidos al poder, pero ha llevado a un preciado respeto a las formas, al punto de confundirse legalidad con legitimidad.

En esa dirección, resulta de interés la evolución del debate en torno al cumplimiento de la función jurisdiccional (judicial o electoral, según dispone el art. 9 del texto constitucional⁴). Si bien hasta hace poco cualquier crítica al Poder Judicial —y aún con más acento si esta se dirigía al órgano electoral— era descalificada *ex ante* por la «peligrosidad» intrínseca que suponía la deslegitimación potencial de la institucionalidad, hoy puede identificarse

¹ En este informe se utiliza la noción de juez en su acepción más laxa, esto es, todo funcionario con capacidad de resolver disputas, cual sea su posición en el escalafón institucional, rango jerárquico o denominación (magistrado, juez, etc.).

² La presente investigación se realizó en Costa Rica durante el año 2009; no obstante durante el primer trimestre de 2013 sus indicadores principales fueron actualizados. En su logro, especial agradecimiento merece el Dr. Luis Paulino Mora Mora, presidente de la CSJ hasta el 17 de febrero de 2013, quien facilitó el acceso a toda la información necesaria.

³ Obregón, Clotilde, *Las Constituciones de Costa Rica*, Costa Rica, Editorial UCR, 2007. En igual sentido, Araya, Carlos, *Historia del Derecho Constitucional costarricense*, Costa Rica, Editorial EUNED, 2005.

⁴ Debe repararse en que, a partir del art. 9 de la Constitución, confirmado a su vez por el 99 y muy particularmente por el 102, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) detenta un foro de atracción jurisdiccional para «interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral». El presente estudio se limita al Poder Judicial que, independientemente de esa intención constituyente, sigue resolviendo los litigios electorales más complejos a través de la acción de inconstitucionalidad que ha vedado al TSE.

una disposición menos refractaria y hasta ocasionalmente receptiva, que se complementa con la presión que procede de la avidez del público por más información sobre el desempeño de la judicatura y, en general, sobre la administración del sistema judicial. Ese interés y esa presión en torno a la jurisdicción como última garantía ciudadana han servido para que la labor de los jueces sea sometida permanentemente al ojo ciudadano (o mediático) e, indirecta y subsecuentemente, al examen académico.

Desde los escándalos de alta corrupción descubiertos por la prensa en 2004, se desencadenó una serie de largos juicios que implicaron a ex presidentes, ex diputados y a los más altos jerarcas de las instituciones autónomas. La presión sobre el Poder Judicial, a partir de estos grandes procesos, no se hizo esperar. Además de un direccionamiento mediático que se tradujo inmediatamente en presión del público, los propios implicados, en compañía de ostentosos abogados, libraron su campaña publicitaria con el acompañamiento de sus maquinarias político-electorales.

Tales casos han sido considerados como una prueba a la que se sometió la independencia judicial en un doble sentido. Por un lado, habrá de anotarse si los jueces y magistrados son capaces de resolver estos asuntos sin dejarse influenciar por los partidos políticos, la prensa y, más en general, la opinión pública; por otro, deberá destacarse la capacidad de los tribunales para resolver sin atender a presiones internas que puedan provenir de la cúpula o del resto del aparato judicial.

Poniendo de lado los casos judiciales más notorios, el sistema de justicia padece una sobresaturación que es consecuencia de la particular predisposición del costarricense que practica y valida la democracia a partir de la legitimación que brindan las decisiones judiciales. Creada en agosto de 1989, la Sala Constitucional, instancia judicial que reúne el control en materia de derechos fundamentales, es posiblemente, después del sistema de seguridad social que vela por la salud pública, la institución más solicitada y, por lo tanto, saturada del Estado⁵. Mientras en su primer año completo de labores (1990) entraron a la Sala Constitucional 2.296 casos, en 2009 la demanda alcanzó los 18.856 expedientes. La defensa de los derechos fundamentales, que se realiza ante esta Sala, es la más básica y tiene la ventaja de un proceso sumario que permite un acceso a la justicia mucho más próximo y menos oneroso,

⁵ Gráfico «Tendencia histórica anual del número de casos entrados en la Sala Constitucional durante el período 1989-2009», de la Oficina de Estadística del Poder Judicial.

pero sobre todo, rápido en comparación con el resto de jurisdicciones⁶.

Más allá del problema de saturación que supone la simple aritmética (siete magistrados que resuelven casi 20.000 casos anualmente), resalta la inclinación ciudadana a someter sus disputas a la sede jurisdiccional, quedando a la expectativa siempre la opinión pública, la familia, la empresa, el sindicato, el partido político o la comunidad, a quienes en todo caso resulta vinculante lo resuelto por la jurisdicción constitucional, con lo cual termina convirtiéndose el problema de la independencia y la transparencia judicial en una prioridad social.

Desde ese punto de vista, interesa notar tanto la estructura decimonónica⁷ que caracteriza a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) costarricense como el formalismo que imprime el derecho procesal en las distintas materias (con excepciones como la constitucional, que sirven para confirmar la regla). El art. 2 *in fine* de la LOPJ dispone que la Corte Plena ejerce autoridad superior sobre el funcionamiento del Poder Judicial para garantizar que la justicia sea pronta y cumplida, en concordancia con el art. 156 de la Constitución que ordena el sometimiento absoluto de los tribunales a la Corte.

En el examen presentado en este informe han de comprenderse, de un lado, los contenidos normativos y, de otro, las garantías de hecho⁸ para que la independencia

⁶ Hasta el primer trimestre del 2013 no se ha llevado a cabo ninguna reforma de carácter que dé mayor agilidad al procedimiento en la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Las posiciones en torno a la reforma de la jurisdicción constitucional van desde los más próximos a mantener todo más o menos como está hasta aquellos que proponen romper el sistema concentrado imperante en el control de constitucionalidad, para optar por un sistema mixto que incluiría tribunales de constitucionalidad para resolver los juicios de amparo y habeas corpus, reservando a la Sala como segunda instancia en estos asuntos y la exclusividad en el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad y la revisión unificadora de jurisprudencia.

⁷ Este diseño jerarquizado obedece a la tendencia –más que costarricense, latinoamericana– de copiar los modelos de países con mayor tradición institucional. Napoleón Bonaparte estructuró el Poder Judicial francés bajo su efigie imperial, imponiendo una estructura cuasimilitar que, una vez incorporada por España en la Constitución de Cádiz, fue exportada a las colonias de América, donde aún hoy pervive un sistema lineal de grados o categorías de sujeción burocrática.

⁸ El juez costarricense Omar Vargas afirma con razón que «tampoco resulta suficiente la mera enunciación o existencia formal de las medidas. Es necesario atender la forma en que opera en realidad, pues más importante que la existencia formal, es la materialidad en que se desenvuelven y la garantía no está en su vigencia formal,

y la transparencia se realicen. Algunos de estos factores se oponen al ideal de un poder judicial democrático, y sobre todo democratizador, pero constituyen el sustrato del análisis que sigue, partiendo de un Poder Judicial tenido siempre como última *ratio* y nunca como el mecanismo idóneo para participar en democracia.

II. INDEPENDENCIA JUDICIAL

La Constitución establece el principio de legalidad: «Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede» (arts. 11 y 154). Esta norma es confirmada por la Ley General de la Administración Pública (art. 11) y por la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ, art. 2). Lo opuesto a tal principio es la arbitrariedad que concede al poderoso la oportunidad del abuso de poder.

El Poder Judicial surgió, justamente, para evitar abusos, por lo que su primer mandato consistió en la limitación del soberano en protección del entonces súbdito, hoy ciudadano. A tal efecto, resulta necesaria la independencia institucional. Ésta, si bien cuidaba de la injerencia exógena, carecía de sentido si, como se notaría después, en paralelo no se aseguraba que los jueces fallaran sin interferencias, incluso de otra instancia judicial que pudiera minar el sentido, o cuando menos desvirtuar el alcance, de la independencia externa o institucional.

II.1. Independencia institucional

La doctrina mayoritaria coincide en definir negativamente la independencia institucional, considerándola como la ausencia de injerencias extrañas al Poder Judicial. Tradicionalmente, se ha subrayado que esta no injerencia se impone, sobre todo, en relación con los otros dos poderes clásicos del Estado: Legislativo y Ejecutivo. Pero esta independencia «hacia afuera» cobra validez también contra la intervención del «poder mediático» y el «poder económico», que por encima de otros círculos privados o gremiales se erigen como dos pilares de la sociedad contemporánea. Su campo de influencia puede incluso llegar a rebasar la capacidad de los otros dos poderes del Estado⁹ contra los

que tradicionalmente se preservaba al poder judicial mediante una determinada normativa, a la que en seguida se presta atención en este análisis.

II.1.1. Garantías de independencia en el derecho nacional

II.1.1.1. Diseño constitucional

La Constitución dispone que «el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley», fijando así el principio de reserva de jurisdicción que implica no sólo que los particulares se encuentran impedidos de aplicar jurisdiccionalmente el derecho, sino que también lo están los otros poderes estatales¹⁰.

Tres principios más acompañan al de reserva de la jurisdicción, tal como se desprende de la concatenación lógica del art. 152 y el art. 153 del texto constitucional. Primero, el de unidad de la jurisdicción, que supone la existencia de un único colegio de jueces, muy ligado con el principio de juez natural del art. 35, que prohíbe la existencia de tribunales especiales, y con el de igualdad ante la ley contenido en el art. 33. En segundo término, se encuentra el principio de titularidad de la jurisdicción, que supone que sólo los jueces ostentan la facultad de «decir el derecho» (*jurisdictio*). Finalmente y como tercer principio, se halla el de exclusividad de la jurisdicción, que reúne en un solo Poder la capacidad de resolver disputas de modo irrevocable. De tal manera que la jurisdicción, vista como una sola, no debiera excusarse en la incompetencia para dejar de asistir a quienes buscan amparo judicial, sino sólo en aquellos casos en que así se reconduzca el pleito hacia otra sede más especializada.

En resumen, si la jurisdicción es una sola, no compartida y por tanto indelegable, nada puede quedar fuera de ella. Es el art. 154 de la Constitución el que interesa más precisamente a este diagnóstico: «el Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos». Queda así trazado

sino más bien en su aplicación práctica». Véase, Vargas, Omar, *La independencia del juez en Costa Rica*, San José, ISOLMA, 2010, pp. 31 y 32.

⁹ Barahona, Pablo et al., *El derecho a la información en Costa Rica*, Costa Rica, Editorial Juricentro, 2008, p. 55 (ver capítulo «Justicia mediática: precisiones referenciales de una discusión abierta»).

¹⁰ No obstante, el art. 43 de la Constitución autoriza a los ciudadanos a resolver sus disputas patrimoniales mediante árbitros, y ello aun cuando penda litigio. Sin embargo, la ejecución de los laudos queda sujeta en última instancia a la decisión judicial. Igualmente debe recordarse que, por el ordinal 103, el Tribunal Supremo de Elecciones resuelve con carácter de cosa juzgada en lo que es de su competencia.

el mandato formal que el constituyente previó en aras de garantizar tanto la independencia externa como interna, o, lo que es igual, el aislamiento de los jueces al momento de dictar sentencia «en estricta conformidad con las leyes» (Constitución, art. 41).

En una posición crítica frente al trazo constitucional bajo examen, se encuentra el grupo de abogados que fueron entrevistados para la preparación de este informe. Entre ellos se compartió la conclusión, aunque no de forma unánime, de que las garantías constitucionales de independencia judicial son «medianamente efectivas» para lograr su objeto en la práctica, apreciación sobre la que se volverá tanto al analizar la independencia personal de los juzgadores como al examinar la disposición jerárquica de la estructura judicial.

El art. 156 de la propia Constitución dispone: «la Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial». Al imponerse la dependencia *ad intra*, se niega la independencia. El constituyente procuró, pues, colocar a distancia la influencia externa mientras que fijó la dependencia interna en relación con la cúpula, de «los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial», es decir, de todos los que ejercen la jurisdicción, a quienes sujetó al conjunto de los magistrados integrantes de la CSJ.

Acerca del número de magistrados de la CSJ, dispone el art. 157 de la Constitución que se nombrarán los «que fueren necesarios para el buen servicio, quienes serán elegidos por la Asamblea Legislativa, la cual integrará las diversas Salas que indique la ley». Pero el mismo texto prescribe que la disminución «solo podrá acordarse previos todos los trámites dispuestos para las reformas parciales a esta Constitución». El procedimiento legislativo para afectar la integración de la CSJ es el mismo previsto para las reformas constitucionales (art. 195), que exige dos tercios de los votos legislativos, así como su discusión en tres debates, entre más de una docena de requisitos claramente reglados.

En relación con el mandato de los magistrados de la CSJ, la Constitución establece que «serán elegidos por un período de ocho años y por los votos de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa» (art. 158). Éste es el mandato más prolongado para un jerarca de la función pública, que llega a duplicar el plazo convenido para el presidente de la República. La duración del mandato, que puede ser renovado indefinidamente, además de significar una garantía de estabilidad para el

juzgador, incide marcadamente en la independencia de la organización y en la del magistrado, al dificultarle a un partido político representado en la Asamblea Legislativa, y al gobierno, la posibilidad de castigar en solitario la independencia de criterio de la judicatura o su imparcialidad frente a las partes. No obstante, en noviembre de 2012, la Asamblea Legislativa destituyó al magistrado Fernando Cruz como una decisión sancionadora de motivación política (ver recuadro en II.2.3.1).

También en resguardo de la independencia institucional, la Constitución obliga a que se consulte con la CSJ todos aquellos «proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial» (art. 167). Si bien el criterio de la Corte no es vinculante para la Asamblea, su oposición manifiesta disminuye la viabilidad política de cualquier proyecto que trastoque el ámbito judicial, al disponerse de seguido que, «para apartarse del criterio de ésta [la CSJ], se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea»¹¹.

II.1.1.2. *Diseño legal*

El marco jurídico costarricense precisa una serie de garantías adicionales para la independencia institucional a partir de la LOPJ, que regula la organización de los despachos y jerarquiza los tribunales. La LOPJ fortalece el autogobierno del Poder Judicial, al tiempo que le impone un régimen disciplinario detallado que incluye un Tribunal de la Inspección Judicial como órgano encargado de sustanciar las causas abiertas contra funcionarios judiciales que no sean magistrados. Estos últimos sólo pueden ser juzgados por la propia Corte, si bien la decisión final corresponde al Poder Legislativo cuando la sanción procedente fuera la revocatoria del nombramiento (LOPJ, art. 182). La autonomía funcional del Tribunal de la Inspección Judicial atenúa el riesgo de que se manipule la disciplina para someter a funcionarios cuya independencia pudiera ser considerada como una amenaza.

La misma LOPJ regula con especificidad la distribución de competencias de las cuatro Salas de la CSJ y la organización de juzgados y tribunales, al tiempo que integra el Consejo Superior como un órgano subordinado

¹¹ Este cierre ideado por el constituyente equilibra la noción republicana que interpreta que el poder judicial deriva del legislativo, de tal suerte que este último como representante directo del pueblo soberano, puede alterar la “organización o funcionamiento” del poder judicial, consultando y si fuera del caso, gestando una mayoría sólida, que en términos políticos implica cierta garantía.

a la CSJ, encargado de administrar y ejecutar las políticas dictadas por ésta. Integrado el Consejo Superior del Poder Judicial por cuatro funcionarios y un abogado externo a la institución, desconcentra el gobierno judicial; una serie de decisiones importantes se ejecutan a través de esta dependencia y no directamente por la Corte Plena.

Que tal grado de especificidad esté reglado por ley impone cierta inmovilidad a la organización del Poder Judicial, lo que, al menos en teoría, supone estabilidad ante las intromisiones estructurales o sistémicas de otros poderes, que en todo caso deben superar la barrera del agravado proceso legislativo impuesto. Desde luego, la sola enunciación legal no agota el tema, puesto que los abogados litigantes entrevistados para este informe coincidieron en que las garantías legales que establecen el autogobierno del Poder Judicial en la práctica lo blindan apenas medianamente.

II.1.1.3. *Compatibilidad con el derecho internacional*

Partiendo de las referencias examinadas, conviene determinar si el marco jurídico costarricense guarda armonía con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que, en el derecho internacional, obligan a los Estados a garantizar a los ciudadanos el acceso a la justicia.

La Declaración Americana introduce la necesidad de «un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de autoridad». En el caso costarricense, con la renovada jurisdicción contenciosa administrativa, cuyo trámite fue simplificado¹², se pueden recurrir ciertas omisiones y acusar los proceder incorrectos de la autoridad.

El art. 2 inciso 3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, obliga al Estado a garantizar la vigencia de un «recurso efectivo» contra la arbitrariedad de las autoridades. En Costa Rica este derecho está claramente contemplado no sólo en la Constitución sino en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que reserva a la Sala Constitucional la responsabilidad de «garantizar, mediante los

recursos de hábeas corpus y de amparo, los derechos y libertades consagrados por la Constitución y los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica» (art. 2, inciso a). Asimismo, normas penales contenidas tanto en el Código Penal como en las leyes especiales –como la Ley contra la Corrupción y la Ley de Control Interno–, incluyen tipos penales especiales que constituyen herramientas contra el abuso de poder.

En Costa Rica, la institucionalidad establece, pues, la potestad de todo ciudadano de reclamar judicialmente sus derechos y, lo más importante, de hacerlo frente a autoridades protegidas por garantías básicas y recursos suficientes. Sin embargo, todos estos instrumentos de derecho común son inocuos si en la práctica las instituciones, cuya competencia finalmente se invoca, operan de modo contrario al prescrito, con desidia o ignorancia. Estos posibles vicios en el ejercicio de la función obligan a atender a las condiciones de independencia de hecho que son más importantes que los contenidos normativos.

II.1.1.4. *Independencia de hecho*

El mundo jurídico, visto como reducto ficcional construido desde la política, obliga a reconocer las limitaciones intrínsecas de toda prescripción de autoridad. De modo tal que quien estudia las prescripciones jurídicas debe considerar el efecto real de la normativa.

En materia de independencia judicial, en el caso de Costa Rica, la concordancia entre la norma positiva y la realidad objetiva no parece del todo clara según los abogados litigantes consultados con ocasión del presente estudio. Sobre la base de su experiencia, nuestros entrevistados concluyeron en que el Poder Judicial se encuentra a distancia considerable del crimen organizado y de las organizaciones sociales, pero apenas medianamente separado del poder económico y de los medios de comunicación; se agrava la impresión de dependencia cuando se trata de los partidos políticos, instituciones de las que los jueces, concluye el sondeo, son aún menos independientes¹³. Al valorar la interferencia de otros poderes públicos,

¹² En realidad, las alternativas del ciudadano al acudir a la vía contenciosa administrativa y civil de hacienda le otorgan un plexo mucho más amplio de institutos que fortalecen la economía procesal y dan más certidumbre al proceso; esto no es óbice para reconocer que continúa produciéndose un serio retraso en la instancia recursiva de casación, ante la Sala I, donde el expediente puede detenerse hasta dos años o más a la espera de resolución definitiva

¹³ Los antecedentes de dependencia fáctica han gozado de gran atención mediática y no poca crítica. Entre los casos sintomáticos destaca el de un ex ministro de Estado, amigo reconocido de un ex presidente con declaradas intenciones de restablecer la reelección proscrita décadas atrás. Este ex ministro consignó en un libro autobiográfico que su amigo le había confiado sentirse traicionado por los magistrados de la Sala Constitucional que él había nombrado en su primer gobierno, a través de los diputados de su partido, porque no habían votado favorablemente en una

los abogados consultados coincidieron en que la independencia judicial frente a los gobiernos locales es innegable, siendo menor frente al Legislativo y aún menor frente al Ejecutivo¹⁴.

La respuesta de una minoría de los abogados litigantes entrevistados sostuvo la tesis de independencia total frente a los partidos políticos y creyó advertir que en la práctica hay más independencia frente a las organizaciones sociales que frente al crimen organizado.

II.1.2. *Proceso de selección de jueces y magistrados*

II.1.2.1. *Certidumbre en el proceso de selección*

Como se ha visto antes, los magistrados de la CSJ son designados por la Asamblea Legislativa, según disposición constitucional (art. 121.3). Los nombrados integran las cuatro salas que resuelven como última instancia en las distintas jurisdicciones y conforman la cabeza del gobierno judicial. Mucho se ha discutido sobre esta elección de los magistrados que, al radicarse en la Asamblea Legislativa, constituye inevitablemente un proceso politizado en el que los criterios imperantes no necesariamente alientan la independencia del Poder Judicial. Sin embargo, se ha considerado que las alternativas elección popular o postulación mediante una instancia con representación de las universidades y el Colegio de Abogados no evitarían la politización y los riesgos que conlleva.

primera ocasión su instancia recursiva contra la prohibición que le pesaba como único obstáculo para volver a la presidencia de la República, la cual finalmente logró por el voto apenas suficiente, y no sin elaborados votos salvados, de sus supuestos correligionarios. Todo quedó publicado.

Se suma a este antecedente el caso de un magistrado suplente de la Sala Constitucional, que era asesor cercano de la Presidencia de la República y sectores empresariales, a quien se le turnó un expediente cuya resolución por parte de dicha Sala era prioritaria e implicaba una posible pérdida sensible de capital político para el partido de gobierno, relativa a manejos clientelistas de partidas económicas importantes provenientes de la cooperación internacional, que terminaron en manos de los colaboradores de campaña y amigos personales del Presidente y su hermano que ejercía el Ministerio de Presidencia, sin olvidar algunos aportes directos a diputados cuyo voto fue esencial para lograr la mayoría parlamentaria que no concedió el electorado en los proyectos más importantes de los últimos años, en cuenta el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Centroamérica.

¹⁴ Ver el Informe Legislativo de la Comisión Especial titulado «Funcionamiento institucional del Poder Judicial y la prestación de sus servicios», emitido por un grupo de diputados en junio de 2004.

Mientras la Constitución es extensa en relación con el nombramiento de los magistrados, guarda absoluto silencio en cuanto a las reglas para acceder a un puesto en la judicatura ordinaria y delega a la ley las precisiones necesarias (art. 166). La LOPJ concreta, a partir del art. 12, una serie de reglas que establecen el proceso de selección, empezando por los impedimentos para optar por la carrera judicial, entre los que se incluyen condenas e incluso autos de apertura a juicio, alcoholismo o cualquier otra adicción, cualquier trastorno conductual grave o que afecte «la continuidad y la eficiencia del servicio».

La designación de jueces «en propiedad» —esto es, con estabilidad e inamovilidad suficiente—, e incluso los interinazgos superiores a tres meses, deben pasar por la recomendación de una terna formulada por el Consejo de la Judicatura, de la cual la Corte escoge mediante votación secreta que no es fundada, según dispone la Ley de Carrera Judicial.

II.1.2.2. *Estabilidad normativa del proceso de selección*

Al imperar reserva de ley sobre este tema —impidiéndose que el proceso de nombramientos sea determinado por normas ocasionales de rango inferior—, se asegura una estabilidad normativa mayor que mantiene el proceso de selección de los jueces al margen del manejo clientelista o partidista.

II.1.2.3. *Criterios de selección*

En la Ley de Carrera Judicial (art. 74) se detallan los méritos curriculares que deben ser valorados en los candidatos al ingreso a la carrera judicial: experiencia, rendimiento, capacidad, eficiencia en sus años de servicio —si los tuvieron—, preparación académica y especialización, e incluso valoraciones psicológicas y físicas que son potestativas del «tribunal examinador». La ponderación de los rubros que son evaluados es anunciada al publicarse cada concurso, otorgándose usualmente un puntaje elevado al examen que rinden los postulantes. Las recomendaciones del tribunal examinador no pueden ser obviadas, desde que la misma ley dispone que «los participantes serán tomados en cuenta para su ingreso según el orden de las calificaciones obtenidas por cada uno, a partir de la más alta» (art. 75).

La LOPJ prohíbe el nombramiento de abogados que se encuentren sometidos a juicio penal (art. 12), lo que

impone más una reserva ética que una observancia legal, dado el reconocimiento constitucional del principio de presunción de inocencia (art. 39). El legislador dejó entrever, con semejante prescripción normativa, un juicio de integridad (ético) que permite concluir, vistos los demás elementos, que son dos los criterios de selección que se siguen en Costa Rica: por un lado, los méritos y, por otro, la integridad.

No obstante, la mayoría de los abogados entrevistados concordaron en que la modalidad del proceso de selección no garantiza plenamente que sólo los mejores profesionales sean nombrados en cargos judiciales.

II.1.2.4. Nivel de especificidad de los criterios de selección

El establecimiento legal previo de los criterios comentados compone el mejor seguro para fincar un proceso de selección previsible y, en consecuencia, controlable tanto por los propios postulantes como por la ciudadanía. Si bien la Constitución es parca en relación con los nombramientos judiciales, las leyes que rigen la organización judicial y el estatuto del juez logran una especificación que es complementada en los reglamentos dictados por la Corte, cuyas precisiones brindan una clara definición de las reglas a las que se somete cada postulante: derechos y obligaciones, así como las potestades de quienes decidirán sobre su futuro en la carrera judicial. Sin embargo, como se ha anotado, la ponderación de los criterios de selección pueda variar en cada concurso, según decisión que está reservada a la cúpula judicial, lo que debilita la objetividad de las designaciones y conlleva riesgos para la independencia judicial.

II.1.2.5. Control del proceso de selección

El autogobierno del Poder Judicial se plasma con ocasión de la integración de nuevos miembros. La conducción del proceso está a cargo del Consejo de la Judicatura y la decisión sobre los nombramientos está reservada al Consejo Superior del Poder Judicial o a la CSJ, según corresponda.

El Consejo Superior, como se ha indicado antes, está integrado por cinco miembros, de los cuales cuatro «serán funcionarios del Poder Judicial y un abogado externo» (LOPJ, art. 69), que, según requiere la misma ley, «deberá tener experiencia profesional como litigante» (art. 71). Que al menos uno de los miembros del Consejo Superior sea ajeno a la institución aerea o transparente, hasta cierto punto, el ejercicio disciplinar y administrativo que por

delegación le concede la CSJ a dicha instancia administrativa.

II.1.2.6. Efectividad del proceso de selección

El *talón de Aquiles* del mecanismo de designación de los funcionarios judiciales radica en la ausencia de participación ciudadana que permita al ciudadano, cuando menos, incidir en la selección de los jueces de primera y segunda instancia. Claro está que la designación de los magistrados de la CSJ, en manos de la Asamblea Legislativa, es eminentemente política. Así lo reconocieron nueve de los diez abogados litigantes entrevistados, al coincidir en que no existen «mecanismos efectivos de control de las organizaciones de la sociedad» sobre los nombramientos.

La ausencia de participación ciudadana en el proceso de selección no impide la intervención crítica de los medios de comunicación, los sindicatos y la Asamblea Legislativa, esta última con capacidad de criticar, sin responsabilidad alguna, las designaciones de jueces y magistrados suplentes¹⁵ que, de otra manera, quedarían en total opacidad.

II.1.3. Control jurisdiccional de constitucionalidad

Quizá la mayor importancia de la independencia judicial se ubique en la existencia y el funcionamiento de un control de constitucionalidad que asegure, en la práctica, los derechos fundamentales contra cualquier abuso o arbitrariedad, sin importar de qué brazo del Estado provenga.

II.1.3.1. Existencia de mecanismos de control de constitucionalidad

En 1989 se introdujo la más importante reforma a la Constitución desde su entrada en vigencia, cuarenta años antes. La enmienda creó una «Sala especializada» responsable de las declaratorias de inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza, así como de los actos sujetos al derecho público, la resolución de los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y la absolución de

¹⁵ Pese a que en Corte Plena se discutió una propuesta para formalizar la elección de los magistrados suplentes, que hoy depende discrecionalmente de los magistrados propietarios, hasta el primer trimestre de 2013 no se había concretado ninguna reforma que otorgue algún grado de objetividad a la designación de los magistrados suplentes y haya superado el estadio de la mera propuesta.

las consultas de constitucionalidad que le planteen ciertas autoridades (art. 10).

II.1.3.2. *Tipo de control de constitucionalidad*

El sistema dispuesto normativamente es típicamente concentrado, lo que ha acarreado serios problemas de saturación según se indicó al inicio de este informe.

Al tiempo de preparar el presente informe, se venía discutiendo en Costa Rica una reforma que supondría el tránsito hacia un modelo mixto de control de constitucionalidad que, entre otras implicaciones importantes, “abriría” la jurisdicción al introducir tribunales de instancia y reservar la armonización jurisprudencial a los siete magistrados de la Sala Constitucional, quienes conservarían así el poder de última instancia¹⁶.

II.1.3.3. *Efectividad del control de constitucionalidad*

Tanto el empleo adecuado de la jurisdicción para controlar los actos de autoridad, como la efectividad del control de constitucionalidad, son discutibles, como se verá en seguida.

Aun cuando la Ley de la Jurisdicción Constitucional habilita a los jueces especializados en otras materias para interpretar y aplicar la Constitución directamente al caso concreto, debido a un respeto excesivo a los magistrados de la Sala Constitucional, los jueces suelen consultar a esa Sala o, en su defecto, evitar cualquier apariencia de interpretación novedosa en esta materia, reservándose por lo general un papel de repetidores de los precedentes.

La Sala Constitucional, tanto por su conformación generacional como por el origen político de la mayoría de sus integrantes, no fue valorada como independiente por los abogados litigantes consultados para este informe. Nuestros entrevistados coincidieron en señalar su mediocre efectividad cuando se trata controlar las actuaciones de los poderosos.

¹⁶ La propuesta de cambio se funda, entre otras razones, en la imposibilidad de que los magistrados controlen la consistencia de su propia jurisprudencia, que ha sido criticada por inconstante, impredecible e incluso contradictoria, así como en los problemas provocados por una centralización excesiva (la Sala, única instancia constitucional mantiene su sede en la capital) y la controversia en torno a los jueces sin rostro (letrados).

II.1.4. *Presupuesto*

La vía más sutil e indirecta que sirve al poder político cuando se quiere castigar o premiar, suele ser la presupuestal. Cercenar partidas enteras, simplemente retrasar la aprobación de un presupuesto, o, en último caso, demorar los desembolsos son recursos a disposición de quien, desde cierto nivel de autoridad, pueda ejercerlos. De ahí que la autonomía presupuestal sea un factor determinante de la independencia judicial.

II.1.4.1. *Presupuesto en relación porcentual al producto interno bruto*

En el caso costarricense, la disposición constitucional que protege la asignación presupuestal del Poder Judicial no refiere al producto interno bruto sino a los «ingresos ordinarios» del gobierno: «se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico» (art. 177). El Poder Judicial organiza su propia proyección presupuestal que, una vez formulada, se plantea directamente al Ministerio de Hacienda, encargado de incorporarla al proyecto de Ley de Presupuesto, que la Asamblea Legislativa discute y aprueba.

En los hechos, conforme muestra la Tabla 1, el porcentaje efectivamente asignado al Poder Judicial supera el nivel de 6%. Esto se explica porque, cuando el constituyente determinó ese porcentaje, no dependían del Poder Judicial instituciones como el Ministerio Público (Fiscalía), la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial, que consumen la mitad del presupuesto judicial. Que desde 2001 hasta 2011 se haya superado el porcentaje fijado constitucionalmente no significa que las sumas asignadas hayan bastado para las necesidades del Poder Judicial, que ha financiado inversiones importantes por la vía del crédito, dado que los aportes de la cooperación internacional se reducen a contribuciones exiguas que ni siquiera merecen mención en proporción al presupuesto institucional.

Los ingresos corrientes, que han sido contabilizados en la Tabla 1 guardan la correspondencia con el Producto Interno Bruto (PIB) que aparece en la Tabla 2.

II.1.4.2. *Autonomía presupuestaria*

La fijación del porcentaje de 6% de los ingresos del Estado como mínimo asignado al Poder Judicial y, sobre todo, la

Tabla 1. Relaciones del presupuesto del Poder Judicial con respecto a los ingresos corrientes, período 2000-2011

Año	Monto de Ingresos Corrientes	Presupuesto TITULO 301	% c/resp. a ingresos corrientes
2000	609.494.600.000	37.689.851.000	6,18%
2001	706.467.600.000	47.027.300.000	6,66%
2002	788.620.250.000	57.610.914.000	7,31%
2003	951.946.326.345	67.421.578.763	7,08%
2004	1.069.799.400.000	75.960.451.000	7,10%
2005	1.211.003.037.000	87.618.115.171	7,24%
2006	1.473.752.400.000	100.628.779.000	6,83%
2007	1.869.244.028.566	119.382.800.000	6,39%
2008	2.420.963.000.000	149.920.500.000	6,19%
2009	2.945.155.574.915	209.323.796.000	7,11%
2010	2.804.697.330.203	235.587.000.000	8,40%
2011	3.038.826.000.000	266.322.330.000	8,76%

Fuente: Departamento de Planificación del Poder Judicial

Tabla 2. Ingresos corrientes del Poder Judicial en relación con el PIB (2005-2011)

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
% PIB	0.9	0.8	0.8	1	1.1	1.2	1.2

Elaboración propia, partiendo de datos del Poder Judicial.

potestad para formular el presupuesto institucional, según se ha visto, dan al aparato de justicia costarricense un nivel apreciable de autonomía presupuestaria.

II.1.4.3. Control previo de ejercicio presupuestario

La asignación presupuestaria tendría poca o nula importancia, para la independencia judicial, si al mismo tiempo se dificultara su libre ejecución mediante controles previos que instalaran en la práctica una suerte de coadministración. En Costa Rica, la Contraloría General de la República es la institución especializada en la vigilancia de la hacienda pública, que sólo ejerce un control posterior sobre la ejecución presupuestal.

Desde luego, la administración del Poder Judicial está obligada a satisfacer las prevenciones que impone la normativa en materia de contratación y administración pública. Pero tales procedimientos y formalidades no constituyen controles previos *stricto sensu*.

II.1.5. Imparcialidad en la asignación de casos

La lógica que protege a las partes de la distribución subjetiva de expedientes procede del principio del juez natural que en la Constitución se establece a partir de una prohibición: «nadie puede ser juzgado por comisión, tribunal o juez especialmente nombrado para el caso» (art. 35). Un sistema de turno —o un mecanismo de asignación aleatoria— impide el encaminamiento de un asunto hacia determinado juez o tribunal. De esa manera, el juzgador no resulta llamado a conocer un expediente en particular, lo que comprometería su imparcialidad, sino que se le convoca de manera impersonal por el sistema de turno que es aleatorio en sana teoría.

II.1.5.1. Existencia de un sistema de asignación imparcial de casos

La norma constitucional citada no se plasma en un sistema que garantice una asignación imparcial de casos. La ley establece que, allí donde existan dos o más jueces, uno de ellos, «El coordinador distribuirá la carga de trabajo, aplicando los criterios que hayan fijado los jueces con anterioridad y buscando siempre la mayor equidad» (LOPJ, art. 3). El juez coordinador goza de suficiente discrecionalidad para asignar los casos, pese a que la LOPJ apenas se refiere a «las cargas de trabajo» y no específicamente a la asignación de casos. Los términos legales dejan abierto cierto riesgo en la asignación de casos.

La costumbre judicial ha optado por un sistema de turno de los expedientes según la entrada (fecha y hora de presentación) de los mismos. De tal suerte que, una vez que la asignación llega al último de los juzgadores disponibles, el mecanismo de distribución recae nuevamente en el primero.

II.1.5.2. Nivel de imparcialidad del sistema de asignación de casos

Es frecuente que jueces o magistrados con subespecialidades o temas especialmente afines «casualmente» atraigan asuntos de su interés, lo que, no necesariamente implica una inclinación favorable hacia una de las partes, pero sí denota un mecanismo de turno que porta riesgos en contra de la debida imparcialidad.

Los experimentados abogados litigantes consultados para este trabajo se inclinaron mayoritariamente por defender la imparcialidad del sistema existente de asigna-

ción de casos, lo que no les impidió reconocer, al razonar su respuesta, la falibilidad del mismo.

II.2. Independencia personal

Al lado de la independencia institucional que ha sido examinada, el otro gran referente de la independencia judicial es la independencia personal. Se entiende ésta como la garantía de que los juzgadores, al resolver, lo hagan en una especie de insularidad a los efectos de decidir, esto es, que ejerzan tal función sin la mediación de presiones indebidas, provengan o no del propio Poder Judicial. Esta ausencia de presiones debe ser examinada, pues, tanto desde un lado interno de la institución, como desde un lado externo a ella.

II.2.1. Interferencia interna

La LOPJ contempla sanciones leves, graves y gravísimas, listando como una de éstas últimas «el interesarse indebidamente, dirigiendo órdenes o presiones de cualquier tipo, en asuntos cuya resolución corresponda a los tribunales» (art. 191). La claridad de tan amplia prohibición no obsta para que paralelamente se aplique la ley penal especial, que condena el tráfico de influencias al establecer pena de prisión de dos a cinco años para

quien directamente o por interpósita persona, influya en un servidor público, prevaliéndose de su cargo o de cualquiera otra situación derivada de su situación personal o jerárquica con este o con otro servidor público, ya sea real o simulada, para que haga, retarde u omita un nombramiento, adjudicación, contrato, acto o resolución propios de sus funciones, de modo que genere, directa o indirectamente, un beneficio económico o ventaja indebidos, para sí o para otro (Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, art. 52).

II.2.1.2. Efectividad de los mecanismos de denuncia de interferencia interna

La realidad práctica no necesariamente es reflejo exacto de la intención teórica, por lo que interesó a los efectos de esta investigación, considerar la percepción de los jueces. Al ser consultados sobre la posibilidad que los jueces tienen de denunciar la intromisión que comprometa su potestad decisora, los jueces entrevistados para este informe coincidieron mayoritariamente en la mediocre efectividad de los mecanismos de denuncia. Fundaron tal apreciación

en la dependencia del Tribunal de Inspección respecto a la cúpula judicial, elemento que se apareja a la potestad discrecional de la Corte Plena para sancionar a los jueces sobre la base del indeterminado art. 199 de la LOPJ, que dispone que tan alta autoridad colegiada está habilitada para sancionar conductas poco precisas (verbigracia, «retardo», «errores injustificados» y, lo que es peor, «afectación a la imagen institucional»); en estos casos, «el Tribunal de la Inspección Judicial, sin más trámite deberá poner el hecho en conocimiento de la Corte Plena, para que esta, una vez hecha la investigación del caso, resuelva sobre la permanencia, suspensión o separación del funcionario».

II.2.2. Interferencia externa

La disposición más general acerca de las intromisiones en la función jurisdiccional de origen externo al Poder Judicial es la contenida en el art. 154 de la Constitución, que dispone para el juez su sometimiento exclusivo a la Constitución y la ley, liberándolo de responsabilidad si al dictar sus fallos se atiende únicamente a los referentes normativos.

La protección, indirecta pero más específica, está en el Código Penal, en una especie de cohecho propio agravado que impone una pena relativamente alta a los jueces que se dejen influir por una promesa de dádiva o cualquier ventaja indebida (art. 341), lo que no obsta para que en igual medida se castigue al corruptor que ofrezca el beneficio (art. 345).

II.2.2.1. Marco legal sobre interferencia externa relativo al sector público

En busca de resguardar la independencia del juzgador, tanto el Código Penal como la Ley contra la corrupción sancionan el intento de injerencia en las decisiones judiciales que provengan de otros funcionarios públicos. El Código Penal, en términos generales, tipifica el abuso de autoridad de aquel funcionario público que «abusando de su cargo, ordenare o cometiere cualquier acto arbitrario en perjuicio de los derechos de alguien» (art. 331). La Ley contra la corrupción dispone que comete tráfico de influencias todo aquel funcionario público, que influya sobre un juez o al menos lo pretenda, para que resuelva contrariando el sentido del derecho (Ley 8422, art. 52).

II.2.2.2. Marco legal sobre interferencia externa relativo al sector privado

El art. 52 de la Ley anticorrupción prohíbe cualquier intento de inclinación de la balanza de la justicia. En igual sentido, la penalidad del corruptor prescrita en el art. 345 del Código Penal, alcanza a todo aquél que siquiera prometa una dádiva o ventaja indebida al juez, incluidos los corruptores que provengan del sector privado.

Sin embargo, no existe ninguna regulación que prevenga la interferencia externa que se propicia desde las empresas de comunicación masiva que, con deliberada intención, presionen direccionando a la opinión pública para salvar o condenar según su prejuicio o beneficio, al punto que «la categoría conceptual del delito resulta desplazada por nociones mediáticas (y) a las agencias jurídico-estatales les queda operar con las categorías de los regímenes de visibilidad». En este caso, la injerencia no sólo es mucho más sutil, sino que a la vez resulta más efectiva si se repara en la dificultad que supone su control, dado que casi cualquier camino que pretenda evitar excesos periodísticos carga el riesgo de que se le atribuya una intención censurante. Por ello, quizá lo mejor, o al menos lo más seguro, sea «vacunar» a los jueces, preparándolos para enfrentar el problema de la influencia mediática; para ello hace falta, además, una dosis de carácter que depende de cada juzgador, así como del apoyo que sus superiores le garanticen en la práctica, a la hora de los peligrosos juicios de popularidad que suelen confundirse con fotografías de legitimidad institucional.

II.2.2.3. Percepción de la interferencia externa pública

Según los abogados entrevistados, los integrantes de la judicatura prestan atención a interferencias que se producen con alguna frecuencia al resolverse asuntos que interesan al gobierno. En una amplia proporción, nuestros consultados consideraron que los jueces deciden, en ciertas ocasiones, conforme a las pautas dictadas desde el Poder Ejecutivo; identificaron así una interferencia de mediano grado.

II.2.2.4. Percepción de la interferencia externa privada

En menor escala, pero siempre de meritoria mención, los abogados dedicados al ejercicio liberal de la profesión que fueron consultados sobre el tema coincidieron en que los jueces son influenciados ocasionalmente por las grandes empresas privadas. Sólo una cuarta parte de los entrevistados sostuvo la tesis de la imposibilidad de tal injerencia.

II.2.2.5. Reglas sobre conflicto de interés

Uno de los bastiones de la independencia judicial radica en la evitación de las posturas personales que desplazan el interés público, abriendo paso así a la corrupción que se suscita cuando el juez se convierte en defensor de su propia causa. Tales desvíos de poder pueden ser evitados a partir de la existencia de reglas claras que prevengan de las afectaciones que los choques de interés suponen para la buena marcha de los procesos judiciales.

El Código Procesal Civil enlista las causales de impedimento, recusación y excusa, estableciendo con suficiente precisión los casos de inconveniencia de que un juez conozca asuntos en los que tenga un interés directo o familiar, o bien en los que deba inhibirse por el peligro que represente un antecedente profesional o personal suyo para una de las partes. El detallado régimen preventivo establecido a partir del art. 49 del Código Procesal Civil rige para las demás ramas del derecho que, al no contener regulación específica sobre el conflicto de interés, deban integrar dicha normativa dado el mandato de los arts. 5, 25 y 31 de la LOPJ, que prohíben administrar justicia cuando concurren las causales previstas en la ley y remiten a la norma procesal civil. Al esfuerzo preventivo del legislador, se suma la Ley contra la Corrupción, que dedica dos artículos al conflicto de intereses en el caso de los magistrados, prohibiéndoles el ejercicio de profesiones liberales, al tiempo que los margina de la participación en cualquier empresa que contrate administrativamente con el Estado y les prohíbe la integración de las juntas directivas de las empresas estatales.

II.2.2.6. Efectividad de las reglas sobre conflicto de interés

Los abogados consultados sobre el impacto práctico de las referidas normas coincidieron en amplia mayoría en la mediana efectividad de tales prevenciones. Sostuvieron no son pocas las ocasiones en que un juez, y aún con mayor frecuencia un magistrado¹⁷, se mantiene en su papel de juzgador pese a alcanzarlo alguna causal de recusación.

¹⁷ Hubo una leve mayor incidencia en la tendencia de las respuestas al tratarse de magistrados. Esa percepción podría explicarse a partir de la mayor exposición o visibilidad a que se encuentran sometidos estos últimos. Además, pudieron incidir algunos casos que salpicaron en los últimos tiempos a magistrados suplentes y gozaron de gran atención mediática.

II.2.3. Estabilidad en el cargo

Aunque una estabilidad mal entendida puede funcionar como invitación a la mediocridad o al abuso, es importante señalar que la independencia de criterio de cualquier funcionario se asienta sobre la seguridad de su permanencia en el cargo, que se erige así como un elemento indispensable de la independencia judicial.

II.2.3.1. Tenencia

En el caso costarricense, la estabilidad de los magistrados y jueces se encuentra en el derecho positivo, aunque en fuentes normativas de rango disímil. Los magistrados son difícilmente removibles de sus cargos, no sólo por el largo período (ocho años) de nombramiento que establece la propia Constitución (art. 158) sino por las garantías procedimentales que los protegen contra el castigo político de su función. En rigor, la reelección es automática si no media pronunciamiento negativo de la Asamblea Legislativa antes del término. De hecho, en 2013 la Sala Constitucional falló un recurso a favor del depuesto magistrado Fernando Cruz Castro razonando que la decisión legislativa de no reelegirlo se tomó a destiempo, cuando ya había operado la reelección automática (ver recuadro).

Según la LOPJ, el periodo de nombramiento de los jueces es de seis años, lo que significa que su estancia es más corta que la de los magistrados, pero a su vez un tanto más larga que la cuatrienal que rige para los funcionarios del Ejecutivo y el Legislativo (art. 17). Tal disposición es ratificada por la Ley de Carrera Judicial que, además, otorga prioridad a la continuidad en el cargo, al finalizar el término de los seis años, a aquellos jueces que cumplan con los atestados para (art. 78).

II.2.3.2. Nivel de arbitrariedad en el proceso de remoción

Nuevamente, son dos los planos que deben ser considerados, atendiendo a la dispar protección de los juzgadores, quedando la de las magistraturas a nivel constitucional y las de las judicaturas sólo en el plano legal. La Constitución dispone, conforme al principio de paralelismo de las formas, que para destituir a un magistrado e incluso para no reelegirlo, debe concurrir el voto de las dos terceras partes del Pleno Legislativo (art. 158). En la práctica la reelección opera continuamente, pese a que se han registrado casos de magistrados gravemente cuestionados que, aun así, se han conservado en el cargo. Por eso, la referida

Destitución del Magistrado Cruz Castro

El 15 de noviembre de 2012, la bancada oficialista en la Asamblea Legislativa logró reunir los 38 votos requeridos para no reelegir al magistrado Fernando Cruz Castro, titular de la Sala Constitucional.

Fernando Cruz Castro es juez de carrera y profesor universitario; fue Fiscal General de la República. Como magistrado resolvió asuntos relevantes para la dirigencia política como la prisión preventiva del ex presidente Calderón Fournier (líder del Partido Unidad Social Cristiana y esposo de la actual diputada Gloria Bejarano, quien junto con casi todos sus compañeros de bancada prestaron sus votos para la destitución de Cruz Castro); el voto que analizó la constitucionalidad del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, al que encontró diez vicios, apartándose del voto de mayoría que “visó” el Tratado; el caso “Crucitas”, en el que también estuvo en minoría para declarar la inconstitucionalidad del proyecto minero que después un Tribunal Contencioso proscribió; y concurrió al voto unánime que impidió al actual gobierno de la presidenta Chinchilla Miranda contar con nuevos impuestos bajo el Plan Fiscal, entre otros casos relevantes que conoció como magistrado.

El jefe de fracción del partido de gobierno (Liberación Nacional) declaró inmediatamente después de la destitución: «Lo que sí quiero dejar claro es que hoy se reivindica la Asamblea Legislativa». El oficialismo fue acompañado por otras bancadas, incluidos libertarios y socialcristianos, pues solo no habría podido enviar este mensaje explícito a la CSJ: «Es una llamada de atención a la Corte de que deben renovarse y que la reelección no es un derecho de los magistrados, sino una facultad de la Asamblea Legislativa», según precisó el diputado Fabio Molina, jefe del liberacionismo en el gobierno. El carácter sancionatorio e intervencionista de la decisión se hizo manifiesto cuando agregó: «la Sala Constitucional se había excedido en sus competencias y había que restaurar el equilibrio entre poderes».

Un fallo de la propia Sala Constitucional (integrada por suplentes) restituyó cautelarmente a Cruz Castro ante un recurso de amparo que cuestionó la decisión del Legislativo de no reelegirlo. Mientras vigiliadas, marchas, pronunciamientos de la academia, alguna prensa y redes sociales condenaban la destitución del magistrado, la decisión cautelar de reponerlo acentuó el señalamiento del oficialismo: un cuerpo de jueces complica las cosas al Legislativo y atenta contra la “governabilidad” a cargo del Ejecutivo.

Doce días después de la destitución, los tres presidentes de los poderes republicanos acordaron zanjar la crisis con un documento compartido en que declararon en Casa Presidencial: «Expresamos nuestra profunda preocupación por los hechos ocurridos por el enfrentamiento entre los poderes por un hecho como la reelección de un magistrado». El texto acordado incluyó la decisión de «Reafirmar el Respeto a la independencia del Poder Judicial».

Finalmente, en mayo de 2013, la Sala Constitucional acordó declarar nula la decisión de la Asamblea Legislativa bajo un argumento muy formalista y sin permitirse un desarrollo jurisprudencial sobre la independencia judicial y la estabilidad de las magistraturas; la resolución consideró que en este caso el Legislativo había dejado vencer el plazo que tenía para votar la no reelección y por tanto ésta operó automáticamente, prorrogándose su mandato por otro periodo de ocho años.

destitución de un magistrado de la Sala Constitucional por razones políticas, a fines de 2012, rompió una tradición institucional.

Como se ha señalado antes, la Constitución establece asimismo que «la disminución del número de magistrados, cualquiera que éste llegue a ser, sólo podrá acordarse previos todos los trámites dispuestos para las reformas parciales de esta Constitución» (art. 157).

En el caso de los jueces, la LOPJ (art. 191 y ss.) es el instrumento normativo que regla su remoción, previendo otras sanciones además de la revocatoria de nombramiento, como la advertencia, amonestación escrita y suspensión. Cabe señalar que tanto la suspensión como la remoción del juez, se reservan únicamente a las faltas gravísimas, así declaradas una vez agotado el debido proceso.

II.2.4. Nivel de salarios

La valoración económica representada en el salario es un referente que fija el grado de importancia –esto es, responsabilidad y necesidad– de la función. De allí que interese comparar el rango salarial de un juez de primera instancia con el de un profesional de nivel equivalente que se desempeña en el mercado liberal. Según manifestaron mayoritariamente los abogados entrevistados para el presente trabajo, el pago a un juez es inferior, o a lo sumo igual, al de un abogado en ejercicio de similares condiciones.

II.2.5. Tipo de capacitación

El Poder Judicial costarricense cuenta con una Escuela Judicial que se halla a cargo de la capacitación y organiza para los jueces programas de especialización, que se extienden a los letrados e incluso al personal auxiliar de los despachos. Este órgano cuenta con su propia dirección y campus, con salas de juicio que permiten realizar prácticas que sirven tanto para los cursos regulares como para los cursos de formación inicial y actualización. Complementan el trabajo de la Escuela las unidades de capacitación que funcionan en ciertas dependencias del Poder Judicial que, ya sea por su especialidad o dimensión, tienen necesidades formativas particulares.

No toda la formación del Poder Judicial se resuelve internamente. La Corte ha becado para realizar estudios doctorales a algunos funcionarios que, una vez concluidos sus estudios, regresan vinculados contractualmente por largos periodos que buscan compensar la inversión que

la institución hizo con la intención de fortalecer su servicio¹⁸.

II.2.6. Evaluación de desempeño

La necesaria medición del desempeño de los juzgadores puede convertirse en un arma de doble filo que, dependiendo del diseño y la seriedad con los que se ejecute el modelo evaluativo, puede servir a los intereses que optan por interferir en la función jurisdiccional. En el caso del sistema judicial costarricense, no existe un mecanismo de evaluación, salvo que se tenga por tal cosa un recuento meramente cuantitativo de los expedientes tramitados que poco dicen acerca del rendimiento del juez o el magistrado.

II.2.7. Transferencias

Las transferencias o traslados de jueces de un despacho a otro son movimientos que deberían operar con miras a asegurar un mejor servicio o simplemente para optimizar el recurso humano disponible. Pero un traslado mal orientado puede significar el destierro para un funcionario que resulte incómodo a la jerarquía, que disimularía la verdadera motivación del movimiento para evitar impugnaciones e incluso críticas externas. Desde luego, una transferencia malintencionada frena seriamente el desarrollo del funcionario que la sufre y, por la vía de la desmotivación, termina afectando subsecuentemente el buen servicio público.

Los traslados pueden servir a determinados intereses de la cúpula judicial no sólo cuando implican un desplazamiento sino cuando no son concedidos y provocan un estancamiento. Tanto se castiga a un juez cuando se le envía a un despacho que en los hechos lo degrada, como cuando no se le eleva a un mejor cargo por el que haya optado y para el que califique dentro de la carrera judicial.

II.2.7.1. Regulación de las transferencias

La LOPJ asigna al presidente de la CSJ la función de «gestionar permutas o traslados», otorgándosele con ello una discrecionalidad casi ilimitada que resulta altamente riesgosa. Las transferencias se erigen así como amenaza permanente sobre la estabilidad de los jueces que, a partir de

¹⁸ Véase <http://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial>, visitado por última vez el 17 de diciembre de 2013.

esta disposición, pueden resultar trasladados bajo el disfraz de la conveniencia institucional (art. 182 in fine).

II.2.7.2. *Uso arbitrario de las transferencias*

Las entrevistas realizadas dividieron a jueces y magistrados. Mientras los primeros, casi unánimemente, advirtieron arbitrariedad en las transferencias, los segundos rechazaron tal posibilidad.

II.2.7.3. *Apelación de las transferencias*

Todas las decisiones sobre el estatuto laboral, incluyendo los traslados, resultan recurribles según lo prevé la misma LOPJ (arts. 209 y ss.) ante el Consejo Superior.

II.2.8. *Proceso disciplinario*

La LOPJ contiene un título dedicado al régimen disciplinario que abre con la siguiente declaración de intenciones: «el régimen disciplinario tiene por objeto asegurar la eficiencia, corrección y decoro de las funciones encomendadas al Poder Judicial y garantizar a los ciudadanos una correcta administración de justicia» (art. 174).

Como se ha señalado antes en este informe, el sistema vigente, con miras a disciplinar a los jueces y demás funcionarios judiciales, establece la existencia de un Tribunal de la Inspección Judicial, pero reserva ciertas competencias a la Corte Plena y al Consejo Superior en el ámbito de «aplicar el régimen disciplinario» (art. 182).

El régimen disciplinario que rige para los jueces se encuentra claramente delimitado en resguardo del debido proceso, asegurándoles el ejercicio efectivo de su defensa, así como la necesaria concurrencia de varias instancias cuyas resoluciones deberán fundamentarse¹⁹ (art. 183). El Tribunal de la Inspección Judicial es el órgano encargado de instruir el proceso.

II.2.8.1. *Regulación del procedimiento disciplinario*

El título VIII de la LOPJ contiene el régimen de disciplina. Se precisa que «las sanciones deben ser impuestas por el

procedimiento establecido en esta Ley y, a falta de regla expresa, se aplicará la Ley General de la Administración Pública en lo que fuere compatible con la índole de estos asuntos y su tramitación sumaria» (art. 197).

II.2.8.2. *Precisión de las sanciones*

El orden y alcance de las sanciones también se encuentra legislado con detalle, limitándose las sanciones imponibles a cuatro: advertencia, amonestación, suspensión y revocatoria de nombramiento (art. 195). Concomitantemente, la Ley agrupa las conductas sancionables en faltas leves, graves y gravísimas, precisándose en qué caso se aplica una u otra sanción de acuerdo al tipo de falta (arts. 191, 192 y 193).

El art. 182 de la LOPJ establece el procedimiento a seguir en el caso de sanciones y responsabilidades imponibles a los magistrados; sobre la recomendación de revocatoria de mandato deberá decidir finalmente la Asamblea Legislativa.

II.2.8.3. *Uso arbitrario del procedimiento disciplinario*

El problema fundamental a este respecto, lejos de los errores que puedan acontecer en la tramitación de algunos casos, se presenta a partir del art. 199 de la LOPJ que, como se ha anotado antes, abre genéricamente la posibilidad de que la CSJ sancione aquellos casos que considere «de retardo o errores graves e injustificados en la administración de justicia». Esta inadecuada tipificación hace posible impulsar causas contra jueces en razón de la presión mediática o incluso por simples divergencias en la interpretación.

Según los jueces entrevistados, esto ha ocurrido en algunos casos de resoluciones que decidieron sobre la prisión preventiva de un determinado imputado; si la presión mediática difiere notablemente de la jurisprudencia prevalente, la CSJ se puede permitir la apertura de causas disciplinarias para investigar el supuesto «incumplimiento» y aplacar la opinión pública mediante una interferencia en la independencia judicial.

II.2.9. *Inmunidad*

En el caso costarricense, la inmunidad es un privilegio que sólo alcanza a los jefes de los poderes supremos y al cuerpo diplomático. Tratándose de los magistrados, la protección normativa se encuentra reforzada por la Constitución, que advierte que «no podrán ser suspendidos

¹⁹ La jurisprudencia del Tribunal de Casación Penal ha insistido en la importancia de este criterio por el que la garantía de independencia judicial y de objetividad se realiza en el momento de fundamentar jurídica y fácticamente la pena a través de una explicitación de las razones mediante las cuales se fija el quantum sancionatorio (Ver Resolución 1729-92, Sala Constitucional).

sino por declaratoria de haber lugar a formación de causa, o por los otros motivos que expresa la ley en el capítulo correspondiente al régimen disciplinario. En este último caso, el acuerdo habrá de tomarse por la CSJ, en votación secreta no menor de dos tercios del total de sus miembros» (art. 165).

II.2.9.1. *Existencia de regulaciones de inmunidad judicial*

La materia de inmunidades se halla bajo reserva de ley, por lo que ningún reglamento podría hacer un aporte de consideración.

II.2.9.2. *Tipo de inmunidad*

Tratándose de la inmunidad de los magistrados, las normas no precisan las situaciones en las que el ejercicio de la función judicial se encuentra protegido, o incluso si la inmunidad alcanza sólo para los actos funcionales o también resguarda al magistrado en aquellos casos en que el asunto no guarda relación con el desempeño del cargo.

En el caso de los jueces, no mediando inmunidad alguna, opera un régimen de responsabilidad plena que se desprende de los arts. 9, 11, 33, 41 y 154 de la Constitución.

II.2.9.3. *Responsabilidad civil*

Como queda dicho, tratándose de los jueces, no existe ningún tipo de prerrogativa que los sustraiga de la responsabilidad administrativa, civil y penal que pueda derivarse del cumplimiento de su función. La generalidad regulatoria se impone en esta materia, correspondiéndole a los jueces, por sus acciones, idéntica responsabilidad civil que al ciudadano ordinario: «todo aquel que por dolo, falta, negligencia o imprudencia, causa a otro un daño, está obligado a repararlo junto con los perjuicios» (Código Civil, art. 1045). Dado que la Ley General de la Administración Pública precisa también que «la Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero» (art. 190). Siendo el Estado asimismo responsable, puede exigir luego a los funcionarios directamente causantes que respondan por su intervención.

La responsabilidad civil de los magistrados no se encuentra precisada por la Constitución, como sí ocurre en el caso del presidente y sus ministros. El mandato general

contenido en el art. 154 de la Constitución («las resoluciones que [el Poder Judicial] dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos»), al remitir a la ley abre la discusión sobre la suficiencia de las leyes generales y da pie a la tesis de la irresponsabilidad en tanto no exista un desarrollo legislativo especializado para el Poder Judicial, a fin de que resulte exigible la responsabilidad.

II.2.9.4. *Responsabilidad penal*

Ni en la Constitución ni en la Ley consta precisión alguna sobre los alcances de la inmunidad de los magistrados frente a los conflictos de tipo penal, de tal manera que, al igual que en materia de responsabilidad civil, la regulación en esta materia se halla sujeta a interpretación. En el caso de los jueces, se ha resuelto en admisión de la tesis de la responsabilidad, no así en el de los magistrados.

II.2.10. *Libertad de expresión*

Hablar de independencia judicial es hablar de autonomía de criterio y de capacidad discursiva para imponer, bajo razonabilidad, un juicio justo. No existe un juez independiente si no se le asegura su libertad de expresarse libremente, salvo que, por la vía de sus declaraciones, comprometiére su imparcialidad.

II.2.10.1. *Reglas sobre libertad de expresión de los jueces*

La libertad de expresión que ostentan los jueces se ejercita dentro de ciertas reglas básicas. La LOPJ estipula que los juzgadores no deben «expresar y aun insinuar privadamente su opinión respecto de los asuntos que están llamados a fallar o conocer» (art. 8, inciso 3). El sigilo se impone en protección del interés público y advierte esa misma norma sobre las responsabilidades que podrían caer: «Aparte de la sanción disciplinaria que se impondrá al funcionario, el hecho deberá ser puesto en conocimiento del Ministerio Público». Pero la prohibición para referirse a los «asuntos pendientes ante los tribunales» no sólo se le impone a la judicatura en el caso de los asuntos sometidos directamente a su autoridad resolutoria, sino que los inhibe, en general, sobre cualquier tema tratado por el Poder Judicial (art. 9, inc. 7).

A mediados del año 2009, la asociación de jueces anunció la impugnación parcial ante la jurisdicción constitucional de los arts. 8 y 9 de la LOPJ, en tanto consideraron que contravienen los derechos constitucionales. A mediados de 2013, esta acción no había tenido resultados.

El Código de Ética Judicial atempera en cierta medida la prohibición amplia al disponer que los jueces «tienen un deber de reserva respecto de los asuntos *sub judice* cuando la ley así lo establezca o en ausencia de norma cuando estime que los derechos o intereses legítimos de alguno de los intervinientes en el proceso puedan verse afectados, o cuando evidentemente no exista un interés en la información» (art. 7).

Finalmente, la expresión de los jueces queda absolutamente proscrita de cara a los procesos político-electorales, que le están vedados para todos los efectos, excepto la emisión del sufragio (LOPJ, art. 9, incs. 5 y 6). La constitucionalidad de esta prohibición ha sido discutida a través del tiempo sin que hasta el momento se haya resuelto el problema supuesto en ciudadanos disminuidos políticamente sin razonabilidad aparente.

II.2.10.2. *Censura de jueces*

Los jueces consultados al efecto coincidieron ampliamente en la existencia de una censura indirecta en el Poder Judicial, que se hace sentir mediante la marginación, del funcionario que es censurado, de comisiones, ascensos, capacitaciones y demás «eventos» que puedan gratificar o significar estimación alguna por parte de la cúpula judicial. Algunos entrevistados precisaron que existe un control ideológico en este «trato omisivo» con el que se castiga a quienes sostienen tesis doctrinales y aun jurisprudenciales no compartidas por los superiores.

Los entrevistados señalaron asimismo que, dada la subcultura propia del Poder Judicial, existe una autocensura respecto de ciertos temas. Ilustrativamente, ninguno de los jueces entrevistados impugnó la vigencia de las prohibiciones que les impiden expresarse fuera de la función en materia político-electoral.

II.2.11. *Libertad de asociación*

El derecho de libre asociación se encuentra doblemente garantizado por la Constitución en los art. 25 y 60, reforzados éstos, a su vez, por un clarísimo numeral del Código de Trabajo: «prohíbense las acciones u omisiones que tiendan a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio

de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores» (art. 363).

Las agrupaciones gremiales que representan a los jueces en Costa Rica suelen operar con libertad, sin que se conozcan represalias por opiniones críticas que puedan haber vertido sobre temas controvertidos que interesan al Poder Judicial.

II.2.11.1. *Existencia de asociaciones de jueces*

En correspondencia con la disposición normativa, en el Poder Judicial costarricense existen agrupaciones de jueces, empeñadas tanto en mejorar las condiciones del gremio como en vigilar que las disposiciones dictadas internamente en la institución no afecten la independencia personal de sus asociados. La más importante de ellas es la Asociación Costarricense de la Judicatura, en cuyo estatuto se aprecia la especial preocupación por la «democratización e independencia de la función judicial» (art. 3 inc. 1).

II.2.11.2. *Independencia de las asociaciones*

La impresión de jueces y abogados entrevistados respecto de las asociaciones de jueces fue muy favorable. Coincidieron unánimemente en que despliegan su labor independientemente de la jerarquía del Poder Judicial y del gobierno, lo que resulta ratificado por las serias y enérgicas posturas que en diversas ocasiones los representantes de los jueces han colocado en discusión, sin que se conozca antecedente alguno de represalia.

III. TRANSPARENCIA

Una de las reformas constitucionales más recientes, y más importante en las últimas dos décadas, corresponde a la introducción del carácter participativo del gobierno, ejercido por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial²⁰. Sin embargo, tal prescripción normativa resulta vaciada de efectividad si no se obliga a las dependencias estatales a hacer público su trabajo, de tal manera que la información disponible permita al ciudadano conocer los detalles del

²⁰ Reforma del art. 9 de la Constitución, gestada en el año 2003 por iniciativa popular. El nuevo texto dice: «El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. ()» [énfasis añadido].

ejercicio de las potestades públicas y, a partir de ahí, ejercer cierto control, incluso con un resultado denunciatorio.

De ahí que la transparencia se entienda como la provisión de información susceptible de apropiación ciudadana, que permita vigilar las actuaciones del Estado. No hay transparencia cuando el ciudadano tiene que buscar la información y hasta forzar o presionar su entrega. La información debe encontrarse a alcance inmediato.

Se trata, entonces, no sólo de la inexistencia de obstáculos para conseguir oportunamente información válida sino, y sobre todo, de una disposición del poder público para facilitar el escrutinio ciudadano y potenciar así las posibilidades de participación ciudadana, en búsqueda de legitimidad y gobernabilidad. En oposición a la institucionalidad transparente se erige la autoridad opaca, refractaria a la queja y la denuncia, siempre huidiza a la crítica y, sobre todo, molesta por las peticiones de apertura que supongan algún grado de aireamiento de su actuación.

En el presente estudio se han definido dos variables relacionadas con la transparencia: la información sobre el funcionamiento del sistema y el control del Poder Judicial.

III.1. Información sobre el funcionamiento del sistema

III.1.1. Información sobre la carrera judicial

La carrera judicial es uno de los elementos clave que se encaminan a que el Poder Judicial desarrolle su labor sobre bases confiables. Examinado este factor antes en este informe, interesa mirar en seguida a su nivel de exposición pública y subsecuente escrutinio.

III.1.1.1. Acceso público a los criterios de selección

El Reglamento Interno del Sistema de Carrera Judicial detalla algunos de los criterios de selección de jueces establecidos tanto en la Ley de Carrera Judicial como en la LOPJ. Sin embargo, no son fáciles ni la inteligibilidad de estas normas ni su acceso inmediato al público lego. Si bien es teóricamente posible que un ciudadano pueda obtener la información, se echa de menos una explicación, no sólo de dichos criterios sino del procedimiento mediante el cual se aplican.

No existe una publicación —impresa o electrónica— que dé cuenta de los criterios imperantes en la escogencia

de jueces. El interesado tendría que examinar las actas del Consejo de la Judicatura y de la Corte Plena, instancias donde se define la lógica de los nombramientos y, en consecuencia, donde se interpretan los criterios y asignan los puntajes previstos para cada rubro contemplado en el mecanismo de selección.

Ejemplo de la ponderación de los factores de calificación

I Grado (Juez 1 a Juez 3)		II Grado (Juez 4 a Juez 5)	
Factor	Ponderación	Factor	Ponderación
Examen	75	Examen	70
Experiencia	10	Experiencia	15
Entrevista	05	Entrevista	05
Promedio Académico	02	Promedio Académico	01
Publicaciones	01	Publicaciones	02
Docencia	01	Docencia	01
Postgrado o Formación Básica	05	Postgrado o Formación Básica	05
Especialidad (2)		Especialidad (2)	
Formación Básica (2)		Formación Básica (2)	
Maestría (3)		Maestría (3)	
Doctorado (5)		Doctorado (5)	
Cursos de capacitación	01	Cursos de capacitación	01
Total	100	Total	100

Fuente: Cuadro facilitado por el Departamento de Personal del Poder Judicial.

III.1.1.2. Acceso público a los resultados de los procesos de selección

El proceso de selección goza de publicidad al inicio, pero la pierde conforme se desarrolla; se abre al público la lista de puestos vacantes y algunos rubros que integran la calificación, con la intención de convocar un amplio espectro de candidatos, mas no para que la ciudadanía se entere del proceso y lo siga. Esto es, no existe ánimo de transparencia.

3.1.2. Información sobre los procesos disciplinarios

El control ciudadano sobre el ejercicio de la potestad disciplinaria resulta fundamental para asegurar la vigencia del principio de responsabilidad funcional.

3.1.2.1. Acceso público a los criterios disciplinarios

El ciudadano puede conocer los parámetros disciplinarios vigentes para los jueces en este aspecto, definidos, como están, por la ley. Pero tratándose de los procesos concretos, el *secretismo* que impera por disposición de la ley en materia correctivo-disciplinaria obliga a los tramitadores de estos asuntos a mantener la instrucción en reserva hasta tanto no se confirme la responsabilidad del funcionario.

La Ley de Control Interno y la Ley Anticorrupción prohíben a terceros el acceso al expediente disciplinario hasta no encontrarse firme la sanción. En consecuencia, el denunciante —que no es considerado como parte en el proceso— no tiene acceso al expediente. Esta negación no sólo incide sobre la transparencia sino que resulta impugnable a la luz de reformado art. 9 de la Constitución, que incorpora la participación ciudadana.

3.1.2.2. Acceso público a los resultados de los procesos disciplinarios

Dictada la resolución final y una vez firme, los funcionarios judiciales están obligados a informar sobre las resultas del caso. Quizá el acceso más directo a ellas lo ofrecen las actas de los entes decisores (Consejo y CSJ) cuando les ha correspondido conocer finalmente el asunto, pues éstas se encuentran en el sitio web. Pero la información no resulta accesible de un modo que, al buscar los resultados de los procesos disciplinarios, sea claro dónde y cómo hacerlo.

La institución no usa, para informar sobre estos temas, el Boletín Judicial, publicación oficial que, si bien no llega al público lego, conduciría a la sistematización de la información y a su ubicación con la ayuda de buscadores electrónicos que remitan a ese gaceterio judicial.

III.1.3. Información sobre declaración de bienes

El tratamiento normativo sobre la declaración de bienes y el control del patrimonio de los funcionarios públicos corresponde a la Ley contra la Corrupción y su Reglamento; en estas normas se establece el listado preciso de los empleados del Estado obligados a declarar sus bienes (art. 21 y art. 54, respectivamente). En octubre de 2012 se reformó el art. 21 de la Ley contra la Corrupción para incorporar en la lista de obligados a declarar a fiscales y jueces, sean propietarios o interinos (Ley 9093).

El acceso irrestricto del público al contenido de las declaraciones juradas es un tema controversial en el que

colisionan, de una parte, preocupaciones en torno a la transparencia y la participación ciudadana, y, de otra, derechos fundamentales como la intimidad y la seguridad física y patrimonial de los propios funcionarios, que podrían verse expuestos sin necesidad evidente ni mucho menos prioritaria. Sería recomendable explorar las modalidades de transparentar tal declaración sin sacrificar la privacidad de los funcionarios involucrados. El art. 24 de la Ley contra la Corrupción establece la confidencialidad de las declaraciones juradas en lo que se refiere a su contenido, pero la ciudadanía conserva el derecho de verificar la presentación efectiva de la declaración. La restricción en el acceso a los contenidos no rige para los tribunales, el Ministerio Público, la propia Contraloría General —que custodia las declaraciones— y, menos justificadamente, para la Asamblea Legislativa²¹.

III.1.4. Información sobre las decisiones judiciales para la comunidad legal

La transparencia de las decisiones judiciales es proporcional al grado de exposición que se les imprima. La fiscalización del trabajo de los jueces que pueda provenir de juristas, académicos, abogados, así como de las partes sometidas a juicio, depende de la accesibilidad de estos actores a las resoluciones jurisdiccionales.

III.1.4.1. Acceso a la información de las decisiones judiciales

En el caso costarricense, las resoluciones judiciales son de fácil acceso. El usuario cuenta con múltiples herramientas que le permiten acceder a las bases de datos de cada dependencia jurisdiccional o bien acudir a los principales buscadores organizados separadamente por la CSJ, la Procuraduría General de la República o la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica en convenio con el Colegio de Abogados.

El espectro de posibilidades es diverso, de tal modo que, incluso para quien no se encuentre familiarizado con las herramientas electrónicas modernas, se abre la posibilidad de las consultas telefónicas o la tradicional visita personal que permite fotocopiar libremente las resoluciones firmes.

²¹ La Asamblea, a través de sus comisiones políticas, de indudable carácter político, accede a las declaraciones de bienes, lo que implica riesgos de filtración de alcances incontrolables.

III.1.4.2. *Facilidad del acceso a la información*

La multiplicidad de opciones, así como la disposición de dichas herramientas, diseñadas específicamente con miras al usuario del servicio público de administración de justicia, aseguran acceso sin dificultad a las resoluciones judiciales. Para acceder, basta contar con la información básica, como número de expediente o de resolución, fechas aproximadas, despacho correspondiente o tema implicado.

Asimismo, los buscadores electrónicos disponibles cuentan con la opción de consulta telefónica en caso de topar con alguna dificultad que impida el acceso a lo buscado; e incluyen el mecanismo de mensajería electrónica para remitir la consulta y recibir la correspondiente respuesta.

III.1.5. *Información facilitada mediante el sitio web oficial del Poder Judicial*

El sitio web del Poder Judicial, examinado en 2009, contenía una reseña completa sobre las atribuciones del Poder Judicial que sirve de introducción al sitio, una lista de servicios, entre ellos el listado de los juicios programados próximamente en los principales circuitos, así como un claro detalle de la administración presupuestal; asimismo, cuenta con algunas herramientas, como la búsqueda de jurisprudencia y legislación. No obstante, desde la perspectiva del usuario, la información brindada por el sitio web del Poder Judicial resultaba algo pobre.

Se echa de menos información clave para el control tanto de la administración del Poder Judicial como de la función jurisdiccional en sí. No aparecen la planilla de funcionarios, el directorio de los despachos con sus respectivas señas de contacto (ubicación, correo electrónico, teléfono y fax), las decisiones administrativas y jurisdiccionales más relevantes, los eventos más importantes para el público —y no sólo los que signifiquen propaganda—, recientes reformas legislativas y reglamentarias que interesan al ámbito judicial, entre otros.

El sitio electrónico del Poder Judicial se muestra incompleto a la mirada del usuario, a lo que hay que agregar la falta de adecuación de los subtítulos o “ventanas”.

III.1.6. *Comunicación con el público*

El Poder Judicial costarricense no cuenta, a estas alturas de su evolución institucional, con una estrategia articulada de comunicación social. Esta carencia que fue señalada

por los entrevistados para este informe, tanto jueces como abogados ha sido notada desde hace mucho, pese a lo cual no ha sido remediada. En 2002, la Contraloría de Servicios del órgano judicial la observó de modo concluyente²².

III.1.7. *Información presupuestaria disponible*

Como se ha anotado, una de las secciones rescatables del sitio web del Poder Judicial costarricense es la que corresponde a la información presupuestal. Ésta aparece consignada con amplitud, incluyéndose una desagregación de rubros y cierta referencia sobre la ejecución.

III.2. Control

En Costa Rica, esta materia se rige en sus criterios básicos por la Contraloría General de la República, institución cuyo manejo se halla encuadrado en el tradicional marco de declaraciones juradas, que han servido de poco, y auditorías, de casual acatamiento, que tampoco logran mayor aporte.

III.2.1. *Declaración de bienes*

La obligación impuesta a los funcionarios públicos de informar su situación patrimonial, parte del mandato de la Ley contra la Corrupción. La ley y su Reglamento contienen, como se ha señalado, la lista de los funcionarios sujetos a rendir declaración jurada.

III.2.1.1. *Mecanismo de declaración de bienes*

Desde la indicada reforma legal de 2012, los jueces —y aún antes los magistrados—, sean interinos o propietarios, incluso suplentes, están sujetos a declarar su situación patrimonial ante la Contraloría General de la República.

²² El informe anual de la Contraloría de Servicios del 2002 identificó la carencia de una estrategia de comunicación y propuso: «el Poder Judicial requiere una estrategia de comunicación permanente que permita al público una percepción objetiva de la labor que realiza. Se recomienda que se diseñe e implante una estrategia que cumpla tres objetivos: 1) Informar permanentemente a las usuarias y usuarios () 2) Informar al abogado litigante () 3) Comunicar a los periodistas ()» (pp. 20 y 21 del Informe).

III.2.1.2. *Efectividad del mecanismo de declaración jurada de bienes*

Los entrevistados coincidieron en que las declaraciones juradas de bienes no cumplen su cometido y tienen una importancia marginal, casi simbólica. Como evidencia de la reducción de las declaraciones a un trámite formal sin consecuencias, algunos de los jueces entrevistados observaron: «en este país nadie ha sido condenado penalmente por enriquecimiento ilícito».

III.2.2. **Auditorías**

El Poder Judicial cuenta con un Departamento de Auditoría Interna conformado por profesionales de distintas disciplinas, dedicados exclusivamente al control y la revisión de la actividad administrativa de la institución.

III.2.2.1. *Tipo de sistemas de auditorías*

Auditoría Interna se encarga de la atención de denuncias, los estudios especiales, los análisis relativos a las tecnologías de información y, desde luego, de las auditorías operativa y financiera.

La auditoría operativa que suele practicarse en las instancias jurisdiccionales se circunscribe a lo administrativo, considerándose sólo el uso eficiente de los recursos puestos a disposición de cada despacho en relación con las cargas de trabajo y los tiempos de resolución. La auditoría financiera examina la fiscalización del presupuesto, imponiéndose, como aspecto importante en este tipo de control, la ejecución presupuestaria.

III.2.2.2. *Efectividad de las auditorías*

Según el criterio del subauditor del Poder Judicial, entrevistado para la preparación de este informe, la atención de la Administración a las recomendaciones de la Auditoría Interna es elevada. El funcionario consideró al respecto que la Ley de Control Interno deja poco margen a la jerarquía judicial ante las posturas de los auditores

III.2.3. **Congruencia de las sentencias**

La certidumbre sobre los criterios jurisprudenciales impuestos en casos similares es un componente de la seguridad jurídica y constituye una prueba de la imparcialidad judicial que sólo es posible cuando el juzgador desarrolla

su labor con independencia. Finalmente, al asegurar a las partes un trato similar al concedido a quienes constituyen antecedentes comparables, confirma la legitimidad de la jurisdicción como garante del orden.

Los abogados entrevistados para este informe dieron una respuesta unánime, en el sentido de que «casi siempre» los jueces usan los mismos criterios para resolver asuntos similares.

No obstante, una de las críticas recurrente a las jurisdicciones penal y constitucional es que, por el volumen de trabajo, la uniformidad de los criterios no siempre es clara.

IV. CONCLUSIONES

- 1) La Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial, que norma la organización interna de la institución, establecen el sometimiento exclusivo de los jueces en su tarea de resolver, a la Constitución y las leyes.
- 2) En tal régimen legal se establece la capacidad de autogobierno del Poder Judicial, factor esencial de la independencia de la institución, su autonomía presupuestaria y un presupuesto institucional no menor al 6% de los ingresos corrientes del presupuesto de la República.
- 3) El nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema depende por entero de la Asamblea Legislativa, lo que introduce en él los riesgos propios de la politización. Sin embargo, la experiencia histórica costarricense en este aspecto no exhibe las perversiones de otros países latinoamericanos y muestra, por ejemplo, en materia de control constitucional un registro muy positivo como prueba de la actuación independiente de magistrados que fueron nombrados políticamente. La experiencia de la no renovación del mandato a un magistrado, como sanción política adoptada por la Asamblea Legislativa en 2012, pese a su gravedad, en definitiva tuvo un desenlace fortalecedor del Poder Judicial.
- 4) En relación con el sistema de reclutamiento de los jueces, en el contexto de un régimen normativo estable y claro surge la disonancia de que en cada convocatoria se pueda variar la ponderación de los factores componentes de la evaluación de los candidatos, factor que abre paso a la intervención de elementos nada objetivos en el proceso de selección.

- 5) Que no se haga pública la lista de los candidatos seleccionados es una limitación a la información que importa en el sistema de justicia, dado que se estima de necesario conocimiento público para que la ciudadanía intervenga en el proceso, poniendo en conocimiento de quienes están a cargo de la selección los antecedentes que pudieren invalidar la idoneidad de algún seleccionado.
- 6) El sistema judicial costarricense no cuenta con un mecanismo de evaluación del trabajo de los jueces, si no se considera como tal el recuento cuantitativo de los expedientes tramitados respecto de tiempos, cargas de trabajo, recursos humanos disponibles y otros indicadores de control administrativo.
- 7) El mecanismo existente para disponer traslados o transferencias deja en manos del presidente de la Corte Suprema una discrecionalidad casi ilimitada que, como los jueces entrevistados señalaron, da lugar a la arbitrariedad amparada en la conveniencia institucional, que la ley habilita como causal.
- 8) El régimen disciplinario en Costa Rica se encuentra regulado con respeto a las garantías y reglas del debido proceso, salvo la posibilidad de sancionar al juez por «retardo o errores graves e injustificados en la administración de justicia» (art. 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), cuya imprecisión abre la posibilidad de un uso arbitrario. De otra parte, la subordinación del Tribunal de la Inspección Judicial a la Corte Suprema siembra dudas sobre la posible injerencia de la más alta instancia en los procesos disciplinarios. Asimismo, se echa en falta un mecanismo creíble en el que se pueda denunciar presiones indebidas que ejerza un juez de rango superior sobre el juzgador que deba decidir un contencioso.
- 9) En materia de nombramientos, traslados y régimen disciplinario aparece, en la administración de la carrera judicial, una concentración de poder discrecional en la Corte Suprema que puede ser considerada como un riesgo para la independencia judicial en el sentido personal. El riesgo resulta acentuado por la ausencia de mecanismos de vigilancia y control ciudadanos, sobre todo tratándose de los nombramientos.
- 10) El régimen de inmunidades de los magistrados de la Corte Suprema no se halla regulado, lo que puede dar lugar tanto a conflictos como a irregularidades.
- 11) La libertad de asociación de los jueces se halla, en la ley y en los hechos, garantizada. No parece ser el caso de la libertad de expresión, en particular impedida en materias políticas. Respecto a otros asuntos, surgieron de nuestros entrevistados tanto el señalamiento de casos de censura sobre jueces que expresen puntos de vista disidentes de la jerarquía como la existencia de una extendida autocensura.
- 12) La ausencia de un mecanismo aleatorio de asignación de casos es una de las deficiencias más importantes que en la organización de los tribunales costarricenses pueden ser señaladas en relación con la imparcialidad judicial, que es consecuencia de un régimen en el que prevalece la independencia de los jueces.
- 13) El Poder Judicial de Costa Rica no ha desarrollado una estrategia de comunicación, pese a que hace mucho que desde su interior se ha señalado la falencia. A ella debe adjudicarse el insuficiente esfuerzo institucional por hacer accesible al público una serie de aspectos del funcionamiento interno que son de legítimo interés ciudadano: información sobre los procesos de nombramientos, nómina de cargos judiciales con dirección electrónica y teléfono, y los ya mencionados resultados de los expedientes disciplinarios, entre otros. Tales insuficiencias imposibilitan o, cuando menos, hacen muy difícil que el ciudadano ejerza vigilancia y control sobre el sistema de justicia.
- 14) La inclusión de jueces y fiscales, al lado de los magistrados, entre quienes están obligados a rendir declaración jurada de sus bienes es un avance legal reciente. Sin embargo, un manejo tradicional de esta obligación por la Contraloría General de la República la convierte, según nuestros entrevistados, en una formalidad de trámite que no se corresponde con su objetivo central: la detección de irregularidades en el ejercicio de la función.

V. Recomendaciones

A partir de los resultados reseñados, se pone énfasis en las siguientes recomendaciones:

- 1) En el ámbito legislativo,
 - i. Implantar una instancia y un mecanismo creíbles para recibir y procesar las denuncias de jueces y magistrados en torno a interferencias con la inde-

- pendencia del juzgador, tanto de origen interno como de fuentes externas.
- ii. Introducir en los procesos de nombramientos judiciales espacios adecuados para que la sociedad civil aporte información sobre la trayectoria y los antecedentes de los candidatos.
 - iii. Establecer un sistema de evaluación de desempeño para jueces, que incluya indicadores claros y mecanismos para su aplicación, y esté a cargo de una entidad independiente de la Corte Suprema e integrada por representantes idóneos de diversas instituciones, con preponderancia de las académicas. Los resultados deben ser apelables, pero no susceptibles de revisión judicial.
 - iv. Instaurar en los procesos disciplinarios una instancia responsable de la investigación, en sustitución del Tribunal de la Inspección Judicial, que tenga independencia de la Corte Suprema, de manera que este ámbito no se halle bajo la influencia del máximo tribunal y, de este modo, su manejo no afecte la independencia del juzgador.
 - v. Modificar el art. 199 de la Ley Orgánica de la Función Judicial de modo de impedir que la amplitud e imprecisión de la causal incluida en él («retardo o errores graves e injustificados en la administración de justicia») abra la posibilidad de un uso arbitrario.
 - vi. Restablecer el derecho a la libre expresión de jueces y magistrados en todo aquello que no comprometa directamente su imparcialidad en el desempeño jurisdiccional.
- 2) En el ámbito de los procedimientos,
- i. Regular la ponderación de los factores componentes de la evaluación de candidatos a cargos judiciales mediante reglamentación.
 - ii. Disponer por la Corte Suprema que se provea la información más amplia sobre los procesos de selección de jueces, incluyendo en su momento los resultados de cada fase y los correspondientes al conjunto del proceso, mediante el sitio web del Poder Judicial.
- iii. Introducir un procedimiento de transferencias o traslados en el que pueda determinarse objetivamente las necesidades del servicio y los argumentos del afectado puedan ser escuchados y debidamente atendidos, con respeto de su derecho a la inamovilidad en el cargo.
- iv. Establecer por la Corte Suprema un acceso amplio a la información sobre los procesos disciplinarios, incluyendo la correspondiente a la fase en que se encuentren hasta el resultado final.
- v. Rediseñar lo referido a las declaraciones patrimoniales de magistrados y jueces, de modo que su contenido sea accesible a quien demuestre interés legítimo para ello y sea un elemento útil para la investigación de casos de enriquecimiento ilícito.
- 3) En el ámbito de las prácticas,
- i. Reformar el papel de la Corte Suprema para que, hasta tanto se introduzcan los cambios legislativos necesarios y sin que disminuya su legítimo liderazgo institucional, se rebaje sustancialmente su desempeño como cabeza jerárquica de un sistema vertical que sanciona los criterios discrepantes en las otras instancias.
 - ii. Establecer, por el Poder Judicial, una política de comunicación eficaz y transparente, dirigida a la ciudadanía, para informar de forma comprensible tanto sobre aspectos administrativos como asuntos jurisdiccionales, con el fin de incrementar la credibilidad institucional y la confianza y la participación ciudadanas.
 - iii. Reformar el diseño, el lenguaje y los contenidos del sitio web del Poder Judicial, de modo que sea una herramienta accesible a diversos actores ciudadanos interesados en el quehacer del sistema de justicia.



1779 Massachusetts Ave. NW, Suite 710
Washington, D.C. 20036
T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703
info@dplf.org | www.dplf.org