

# Informe sobre Independencia Judicial en Costa Rica

Julio 2000

Autor: Fernando Cruz Castro<sup>1</sup>

---

## I. Los Obstáculos Principales a la Independencia Judicial <35>

*1. En su país, ¿cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? ¿Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?*

El principal obstáculo, de carácter estructural, proviene del sistema político, pues sus actores principales están convencidos que el Poder Judicial no requiere cambios importantes en su estructura orgánica. Se estima que el desarrollo institucional del Poder Judicial costarricense, que en algunos aspectos tiene rasgos muy positivos, no requiere cambios importantes. Este consenso lo comparten los dos partidos políticos más importantes del país. Esta visión la asume, plenamente, la cúpula judicial, en este caso, la Corte Plena, de tal forma que ni las fuerzas políticas más poderosas, ni la Corte, proponen una transformación profunda del sistema judicial, cuya estructura orgánica, según la constitución política vigente, asume un modelo que mantiene, en lo esencial, la misma estructura que contenía la constitución política de 1871 y que responde a las mismas características del modelo napoleónico, en el que la verticalidad y la concentración de poder son las notas más características.<sup>2</sup>

La verticalidad de la estructura orgánica del Poder Judicial, es la fuente más importante de interferencia en el desarrollo de una judicatura realmente independiente. El fortalecimiento de la independencia interna de los jueces es uno de las asignaturas pendientes en el fortalecimiento de la independencia judicial costarricense. Esta debilidad se refleja en la carrera judicial, el control disciplinario, los salarios y la participación en el gobierno judicial, pues todos estos puntos los controla o los ejerce, exclusivamente, la Corte Plena.<sup>3</sup>

Las desviaciones y excesos que provoca la inconveniente concentración de poderes, se sintetiza muy bien en el informe sobre la independencia judicial en Centroamérica, destacando que “..Al interno del poder judicial, la jerarquía ha realizado verdaderas persecuciones, no por razones político partidistas sino de política institucional, afectando con ello la independencia de los jueces: un inventario muy general incluye los siguientes casos graves: 1- Suspensión de nombramientos de jueces propietarios, al punto de tener un poder de la República interino en más de un cincuenta por ciento; 2- establecer sistemas de cuotas de trabajo, por encima de la importancia y complejidad de las causas y del respeto a las partes en la contienda judicial (materia laboral); 3- perseguir, por medios contrarios a la ética más elemental, a los funcionarios con criterio independiente, con traslados, suspensión de nombramientos, revelación de datos personales confidenciales (dictámenes siquiátricos sobre depresión y otros) a los medios de comunicación colectiva para afectar el prestigio de los jueces (caso del juez Alberto Porras que incluso cambió de domicilio a los Estados Unidos); 4- órdenes de investigación violatorias del debido proceso, cuyo informe, constitutivo de un libelo infamante, llega a la prensa anónima e ilegalmente (caso de investigación sobre la docencia universitaria); 5- órdenes a los jueces, de carácter inquisitorial, de someterse a dictámenes siquiátricos para afectar su estabilidad laboral (caso de las juezas Judy Madrigal y Mallita Ramón); 6- e intromisiones inconstitucionales en la vida privada de los funcionarios judiciales, como tratar de averiguar todas las actividades económicas de cada uno, pidiendo un informe a ese respecto...”.<sup>4</sup> A estos excesos, debe agregarse la posibilidad de que algunos miembros de la cúpula judicial, ejerzan presiones impropias sobre otros jueces con el fin de que algunos casos se resuelvan conforme a criterios de “conveniencia”.<sup>5</sup>

2. *En su país, cuáles o quienes son los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?*

El prestigio que tradicionalmente ha tenido el Poder Judicial, que se ha debilitado en los últimos años, es un factor que impide visualizar claramente la necesidad de fortalecer la independencia interna de los jueces. En otras áreas, especialmente en la constitucional y penal, la cúpula judicial ha planteado y promovido transformaciones importantes. Estos aciertos, así como el prestigio que durante años ha logrado alcanzar el sistema judicial costarricense, ha impedido proponer la transformación de una estructura judicial muy antigua, que injustificadamente concentra excesivas funciones y que de esta forma debilita el desarrollo de una judicatura más democrática e independiente. Existe siempre el temor de formular críticas muy fuertes contra el Poder Judicial, porque se percibe que se podría debilitar y deslegitimar el sistema político.<sup>6</sup>

El Poder Judicial costarricense presenta innegables ventajas, especialmente en cuanto a las condiciones político institucionales que aseguran su independencia externa. El seis por ciento del presupuesto nacional asignado al Poder Judicial mediante una norma constitucional; la imposibilidad de introducir reformas legislativas que afecten al Poder Judicial, sin consultar el criterio de la Corte, del que no podrá apartarse el Poder Legislativo sólo si logra alcanzar una mayoría calificada de los dos tercios de los miembros del Parlamento; la potestad de nombrar su personal, con excepción de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Todas estas condiciones han garantizado la independencia externa de la Administración de Justicia costarricense.

Los medios de comunicación, especialmente los que concentran el mayor poder de convocatoria, especialmente el periódico La Nación y el Canal Siete, no visualizan el fortalecimiento de la independencia interna de los jueces como una meta prioritaria. Se le da mayor preponderancia a otros objetivos, como la celeridad en el proceso, la atención al público, el auxilio a la víctima, etc., La democratización de la estructura interna del Poder Judicial, no se ha considerado como un objetivo prioritario, salvo en situaciones muy aisladas, especialmente en los últimos años.

Ni los medios de comunicación ni las fuerzas políticas más influyentes consideran necesario modificar la estructura verticalizada del sistema judicial, opinión que fortalece la posición conservadora de la cúpula judicial, quienes en su mayoría estiman que el sistema vigente no requiere cambios. Existe un convenio tácito entre los partidos políticos más importantes y la cúpula judicial respecto a la agenda de reforma judicial, que no incluye, por supuesto, la horizontalización de la estructura judicial y la vigorización de la independencia de la judicatura.

Los principales oponentes a los cambios judiciales son, en primer lugar, los propios integrantes de la Corte Suprema de Judicial, órgano de gobierno del Poder Judicial costarricense. En segundo lugar, los partidos políticos más importantes, apoyan la posición conservadora de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, a quienes considera los interlocutores válidos y legítimos del sistema judicial. De ninguna manera se cuestiona el hecho de que la única independencia que realmente reconoce la constitución vigente, es la de los miembros de la cúpula judicial y no de todos los jueces de la República. La agenda de la reforma y que presenta como telón de fondo, una estructura judicial verticalizada, la resumió muy bien Julio Maier, cuando señala que la Constitución Política costarricense ha trazado una sinonimia entre la Corte Suprema y el Poder Judicial. Los demás jueces que integran la judicatura, parecen, desde un punto de vista normativo, como en ningún otro país, empleados de la Corte Suprema. En el país no se discute métodos de nombramiento y remoción de magistrados, temas muy debatidos en otros países; tampoco se discute seriamente el poder que tiene la Corte Suprema para designar, remover y ejercer las potestades disciplinarias sobre todos los jueces de la República. Agrega Maier que "...Nadie discute en Costa Rica sistemas de participa-

ción de los propios jueces y de otros estamentos sociales en el gobierno del Poder Judicial, no por delegación del poder originario de la corte Suprema, sino como un organismo exterior a ella y no dependiente de ella. Supuesta, como creo que hay que suponer en líneas generales, la independencia externa del Poder Judicial costarricense, nadie discute sobre la independencia interna de los jueces que integran la categoría los tribunales del sistema, y realidades tales como la fuerza de jurisprudencia obligatoria para los tribunales inferiores, que poseen algunos fallos de la Corte Suprema, o la sumisión de hecho a sus decisiones, por encima de la regla básica del Estado de Derecho – los jueces son independientes (se sobreentiende: en sus decisiones dentro de su competencia) de todo poder del Estado y sólo sometidos a la ley”, no merecen crítica en la realidad jurídica costarricense..” .7

El peso político del Poder Judicial le ha permitido ser el principal actor en cualquier proceso de reforma del aparato jurisdiccional. Esta situación tiene sus ventajas, pero también provoca, al mismo tiempo, graves disfunciones, porque ni las fuerzas políticas, ni los medios de comunicación, proponen cambios importantes a la estructura orgánica del sistema judicial. Salvo situaciones muy especiales, el Ministerio de Justicia ha mantenido, históricamente, una actitud pasiva y poco crítica frente a las deficiencias del sistema judicial. No se ha convertido en una instancia de crítica o en un promotor del cambio. Todas las iniciativas de reforma judicial en los últimos veinte años, las han impulsado la Corte Suprema de Justicia. Estos planes de reforma han encontrado un respaldo político y social indiscutido. Sin embargo, el conservadurismo de la Corte respecto a las transformaciones que deben introducirse en su estructura, convierten a la propia cúpula judicial en el factor más vigoroso que impide el cambio. Los magistrados que integran la cúpula judicial, salvo contadas excepciones, constituyen el factor que mayor resistencia tiene frente a cualquier modificación de la estructura orgánica del órgano judicial ; tampoco proponen ningún proyecto importante que fortalezca la independencia de los jueces frente a la Corte Suprema de Justicia.

Las graves disfunciones que provoca la estructura vertical del sistema judicial costarricense, la inconveniente concentración de poder y la debilidad de la carrera judicial, son vicios que requieren el diseño de una estrategia que permita cumplir con dos objetivos fundamentales:

a. Impulsar proyectos de investigación sobre las graves deficiencias que presenta la estructura orgánica del sistema judicial costarricense. La investigación deben realizarla organizaciones ajenas al Poder Judicial.

b. Propiciar actividades de amplia difusión con el fin de promover, entre la opinión pública y los actores políticos, un clima que propicie una transformación de la estructura orgánica del Poder Judicial, destacando que esta transformación, no sólo fortalece la independencia de los jueces, sino que constituye una acertada estrategia preventiva contra la corrupción, pues la actual estructura judicial presenta una grave vulnerabilidad frente al abuso de poder y la corrupción.

## **II. Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro; duración del mandato. <90>**

1. *Si su país cuenta con un Consejo de la Judicatura, ¿cuáles son sus funciones y sus facultades? ¿Quiénes son sus miembros y cómo son elegidos?*

A raíz de un fuerte cuestionamiento que la Asamblea Legislativa le hizo al Poder Judicial en dos informes de una Comisión que investigó el narcotráfico (1988.1889),<sup>8</sup> el Poder Judicial impulsó una transformación de su estructura orgánica, que realmente no logró resolver el tema de la verticalidad y la concentración de poder. Uno de los objetivos fundamentales de la reforma fue la introducción de un Consejo Superior del Poder Judicial, que según se define legalmente, es un *órgano subordi-*

*nado de la Corte Suprema de Justicia y le corresponde, en principio, el ejercicio de la función administrativa y disciplinaria del Poder Judicial (art. 67 de la L.O.P.J.)*

El Consejo está integrado por cinco miembros, cuatro de ellos son funcionarios del Poder Judicial y un abogado externo. (art. 69 de la L.O.P.J.) Lo preside el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, los restantes miembros los designa la Corte Suprema de Justicia, por periodos de seis años y no podrán ser reelectos, salvo que tres cuartas partes de los Magistrados acuerden lo contrario. (art. 70 de la L.O.P.J.)

Los tres miembros del Consejo que a su vez sean funcionarios judiciales, deberán haber laborado para el Poder Judicial, como mínimo durante cinco años. Dos de ellos se escogerán entre los funcionarios que administren justicia y los demás abogados que trabajen en el Poder Judicial. El tercer miembro del Consejo del Poder Judicial, debe escogerse entre todos los servidores que realicen funciones auxiliares; para elegirlo, la Corte solicitará a todas las organizaciones de empleados del Poder Judicial, que envíen una lista de cinco candidatos. (art. 71 de la L.O.P.J.). <123>

El Consejo de la Judicatura no se ha convertido en una institución democratizadora del Poder Judicial. Existen una serie de condiciones y presupuestos que impiden que el Consejo sea una instancia de poder importante. Las razones que sustentan esta afirmación son:

a. Desde el punto de vista constitucional, la Corte Suprema de Justicia, sigue concentrando todas las competencias. El Consejo tiene escasa trascendencia político-institucional.

b. La Corte Suprema de Justicia designa, con absoluta discrecionalidad, a los integrantes del Consejo, que en todo caso, siempre ejerce una competencia delegada, pues la Corte puede conocer, por vía de avocamiento y sin mediar petición expresa de un tercero, cualquier asunto que haya resuelto el Consejo. (artículo 83 de la L.O.P.J.). Es decir, que aunque el Consejo tiene competencia para resolver una serie de asuntos administrativos, (art. 81 de la L.O.P.J.) tal competencia puede asumirla, cuando lo estime conveniente, la Corte Suprema. Se trata de una competencia delegada que no le da ninguna exclusividad al Consejo.

Realmente el Consejo no ejerce ninguna competencia exclusiva y el origen de su nombramiento lo convierte, sin la menor duda, en un órgano subalterno de la Corte Suprema. Su funcionamiento no ha provocado una mayor democratización del Poder Judicial, ni tampoco ha variado la verticalidad que caracteriza la estructura orgánica del sistema judicial.

2. *En su país, ¿cómo se seleccionan los jueces? ¿Cuánto duran sus mandatos? ¿Ser juez se considera un trabajo deseable?* <36>

La designación mediante un procedimiento objetivo y la inamovilidad en la designación de los miembros de la judicatura, se introduce en Costa Rica hasta el año 1993, sin embargo, en la práctica, los jueces han tenido una gran estabilidad, tal como lo demuestra una investigación en la que se determinó que entre 1948 y 1972, el noventa y cinco por ciento de los jueces se mantuvieron en sus puestos.<sup>10</sup>

Los jueces se seleccionan mediante concurso de antecedentes y de oposición,<sup>11</sup> aunque en la práctica el procedimiento de selección no ha dado los resultados esperados, pues el cincuenta y cinco de los jueces, aproximadamente, ocupan sus puestos interinamente.<sup>12</sup> La calificación de los antecedentes del candidato y la superación de una prueba son los parámetros mediante los cuales se elabora el escalafón que corresponde a cada categoría. Cuando se produce una vacante, debe escogerse al titular dentro de una lista de tres candidatos (terna) que hayan obtenido las mejores calificaciones. El respeto a esta regla ha sufrido, en la práctica, un grave quebranto, porque la Corte Suprema, en una

decisión “contra legem”, resolvió que la lista de los candidatos al puesto no era de tres, sino de seis, decisión que debilita aún más la función y propósito del concurso de méritos.<sup>13</sup> Esta ampliación ilegal de la lista se agrava en caso de que dentro de los seis candidatos, no se encuentre el juez que ha estado interinamente en el puesto por dos años y ha obtenido una nota mínima de siete. A pesar de que la ley sólo admite en la lista a los tres oferentes que hayan obtenido las más altas calificaciones, la Corte admitió que en algunos casos esta lista se puede integrar con siete candidatos.<sup>14</sup>

El concurso de méritos debe responder a la lógica de la meritocracia, es decir, que debe designarse a la persona que obtenga la calificación más alta en el concurso, tal como ocurre en España y Alemania. Sólo podría rechazarse al candidato que haya obtenido la más alta calificación, cuando exista un motivo fundado que lo justifique y en esta hipótesis la exclusión del candidato, debe hacerse mediante resolución fundada.<sup>15</sup> Es incomprensible que la cúpula judicial quiera mantener una discrecionalidad incontrolada, eligiendo, sin ninguna justificación, entre tres candidatos y peor, según se expuso, entre siete candidatos. No puede justificarse el ejercicio de una potestad incontrolada que realmente se convierte en un ejercicio inmune del poder. El nombramiento es por un plazo indefinido, manteniéndose en el cargo mientras no incurra en actos que merezcan la destitución conforme al proceso disciplinario. (art. 68 de la L. O.P.J.).

No existe una investigación que haya determinado el prestigio social del trabajo del juez, sin embargo, en términos generales, es una labor que goza de un prestigio social aceptable.<sup>16</sup> Salvo la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, que es una designación política,<sup>17</sup> para el resto de las categorías de jueces los aspirantes presentan estas características: para los puestos de más bajo nivel de la carrera, los aspirantes son jóvenes, casi todos de reciente graduación; los que pretenden los puestos de categoría intermedia o superior, provienen de rangos inferiores de la carrera y que han venido ascendiendo en la jerarquía. Muy pocos abogados con experiencia y prestigio pretenden ingresar a la carrera judicial. Este es un indicador que demuestra que el prestigio de la judicatura no es excepcionalmente alto.

Los jueces provienen de sectores medios y bajos. No es una posición a la que aspiren personas de alto nivel socio-económico. Como elemento positivo debe destacarse que la judicatura no forma parte de la carrera política, por esta razón ningún juez se ha convertido en una figura política.

3. *¿Cómo es el proceso de ascenso de los jueces? ¿Cómo se asignan los jueces a distintas jurisdicciones?*

Con excepción de la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, según se expuso supra, el sistema de antecedentes y de oposición es el procedimiento mediante el cual se designa a todos los jueces del país. En todas las categorías y jurisdicciones se aplican las pruebas que exige el sistema de carrera judicial.

4. *¿Cómo es el proceso de disciplina o destitución de un juez?* <37>

Existen dos tipos de procedimiento disciplinario: el procedimiento extraordinario que se aplica a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y el proceso ordinario que se aplica al resto de los jueces.

a. Régimen disciplinario extraordinario.

Las faltas en que puedan incurrir los miembros de la Corte Suprema de Justicia, son conocidas y resueltas por el resto de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. La instrucción o investigación del asunto corresponderá a uno de los magistrados de la Corte Suprema.

La suspensión o revocatoria del nombramiento del magistrado, se requiere una votación calificada de dos tercios del total de los miembros (quince votos del total de veintidós que integran Cor-

te Plena). En cuanto a la revocatoria del nombramiento del magistrado, la Corte Suprema no puede decretarla; si estima que esa es la sanción aplicable, lo comunica a la Asamblea Legislativa para que resuelva lo que estime conveniente.(art. 182 de la L. O.P.J.).

También corresponde a la Corte Plena conocer y juzgar las faltas disciplinarias atribuidas a los miembros del Consejo Superior del Poder Judicial. (art. 182 de la L.O.P.J.)

Observación crítica: Este es un régimen privilegiado que no asegura un control disciplinario confiable, tal como se ha demostrado en algunos casos concretos.<sup>18</sup> El autocontrol entre miembros que pertenecen al mismo órgano, no asegura un procedimiento disciplinario eficaz y transparente. La solidaridad y el espíritu de cuerpo que predomina entre los miembros de cualquier cuerpo colegiado, asegura un amplio margen de impunidad. Tampoco se justifica la exigencia de una mayoría calificada para imponer la sanción de suspensión o destitución.

#### b. Régimen disciplinario ordinario.

La mayor parte de las faltas disciplinarias atribuidas al resto de los jueces, las instruye y resuelve el Tribunal de la Inspección Judicial, que es un órgano dependiente y subordinado al Consejo Superior y a la Corte Plena.

El Tribunal está integrado por tres Inspectores Generales, cuya designación corresponde a la Corte Plena. Se les designa por períodos de seis años. La corte puede trasladar o remover, discrecionalmente, a los inspectores generales o auxiliares. La pérdida de confianza justifica su remoción. Esta potestad incontrolada, debilita, notablemente, la imparcialidad e independencia de los miembros de este Tribunal. Resulta incomprensible que la autoridad que juzga a los miembros de la judicatura, se catalogue como un cargo de confianza de la Corte Suprema de Justicia. Un juez nunca puede ser un cargo de confianza. En realidad, el tribunal de la Inspección Judicial se limita a cumplir la política disciplinaria que dicta la Corte.<sup>19</sup>

Siguiendo un típico esquema inquisitorial, la investigación preliminar le corresponde a uno de los Inspectores Generales que integran el Tribunal. (art. 198 de la L.O.P.J.).

Aunque se establece expresamente que se rechazará de plano toda queja que se refiera exclusivamente a problemas de interpretación de normas jurídicas, (art. 199 de la L.O.P.J.) la aplicación de esta disposición no ha logrado resolver un tema trascendental, cuya definición lesiona, en mayor o menor medida, la independencia de los jueces.

Al denunciado se le garantiza el derecho de defensa, asignándole, cuando lo solicite, un defensor público. (art. 201 de la L.O.P.J.).

Durante la tramitación de la causa, al servidor se le podrá suspender, con goce de salario, del ejercicio del cargo, por un plazo máximo de tres meses. Esta potestad debe aplicarse sólo en los casos en que se considere que si el servidor sigue en el desempeño de su cargo, podría obstaculizar o hacer nugatoria la investigación o afectar, de alguna manera, el buen servicio público.

Observación crítica: El régimen disciplinario acusa una serie de deficiencias que debilitan la independencia de los jueces. Las deficiencias más notables son: I-El Tribunal disciplinario no tiene una verdadera independencia, pues sus integrantes tienen un nombramiento limitado temporalmente (seis años) y son en realidad empleados de confianza de la Corte Suprema de Justicia, quien puede removerlos cuando lo estime conveniente. En una materia que provoca consecuencias tan graves como la suspensión y la destitución, el principio de imparcialidad e independencia del juez es una garantía de ineludible cumplimiento. La creación de una Comisión de magistrados que intervino, durante dos años, aproximadamente, la Inspección Judicial, es un hecho que evidencia, sin la menor

duda, la sujeción del tribunal disciplinario a la Corte.<sup>20</sup> El Tribunal que juzga a los jueces requiere las condiciones y garantías que aseguren su imparcialidad e independencia. II- No es conveniente que el proceso mantenga la típica dinámica inquisitorial, al autorizar que uno de sus integrantes sea el que instruye la causa; igual comentario debe hacerse respecto a la posibilidad de que el tribunal, de oficio, inicie una investigación. III- El procedimiento no respeta el principio de legalidad, al permitir que ...“Cualquier infracción o negligencia en el cumplimiento de deberes propios del cargo, no prevista en los artículos anteriores, será conocida por los órganos competentes, a efecto de examinar si constituyen falta gravísima, grave o leve, con el objeto de aplicar el régimen disciplinario. Para ello, se tomarán como referencia las acciones señaladas en los artículos anteriores..” (art. 194 de la L.O.P.J.) Esta disposición erosiona totalmente la vigencia del principio de legalidad. El párrafo segundo del artículo 199 de la L.O.P.J. contiene una disposición que lesiona garantías básicas del proceso, al permitir que “..en caso de retardo o errores graves e injustificados en la administración de justicia, 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..”. Esta disposición también vulnera el principio de legalidad, porque no define qué significa retardo grave o injustificado o errores graves e injustificados. Es el órgano sancionador el que define el contenido y alcance de la infracción. De igual forma, el órgano sancionador tiene una injustificada discrecionalidad al escoger, sin ningún límite, el tipo de sanción que estime aplicable; esta potestad también conculca el principio de legalidad. Tampoco se justifica que la Corte plena se convierta en el tribunal sancionador, porque posee una inconveniente concentración de potestades jurisdiccionales y administrativas que debilita, notablemente, su imparcialidad. Es decir, además de que conoce en última instancia de los fallos de los jueces ordinarios, también puede juzgarle por hechos cuyo contenido y trascendencia define con absoluta discrecionalidad. Esta acumulación de funciones debilita, sensiblemente, la independencia de los jueces, quienes no cuentan con un órgano cuyos jueces sean realmente independientes e imparciales. Los tribunales disciplinarios sólo deben ejercer las potestades de juzgamiento. La acumulación de potestades (disciplinarias, jurisdiccionales y administrativas) tal como ocurre con la Corte Plena, lesiona, según se expuso, el principio de juez natural. El principio de frenos y contrapesos exige que las funciones represivas, jurisdiccionales y administrativas no se concentren en el mismo órgano.

*5. ¿Cuál es la remuneración de los jueces de distintos niveles? ¿Cómo se comparan los salarios de los jueces con el ingreso de los abogados que ejercen en forma privada? ¿Y los profesores? ¿Fiscales? ¿Defensores públicos?*

La estructura salarial contempla, fundamentalmente, seis categorías de jueces. Además del salario base, se reconocen pagos por anualidades, sesenta y cinco por ciento de prohibición, puntos por carrera profesional, un reconocimiento por laudo y un monto por responsabilidad judicial. Las cantidades de dinero que corresponden a la carrera profesional y al arbitraje laboral, no supera, cada una, los cincuenta dólares.

Las diferencias salariales entre las primeras cinco categorías de jueces, no son pronunciadas, sin embargo, la diferencia es notable entre el juez de más alto rango (Juez 5-B)<sup>21</sup> y el magistrado de la Corte Suprema de Justicia, pues el salario del primero representa un cincuenta y ocho por ciento, aproximadamente, del salario del segundo.<sup>22</sup> Es decir, existe un cuarenta y dos por ciento de diferencia salarial. Esta notable desigualdad salarial se agudiza, porque los montos que se mencionaron no incluyen otras ventajas a las que sólo tienen derecho los miembros de la Corte Suprema de Justicia.<sup>23</sup> La pronunciada diferencia refleja muy bien la verticalidad que caracteriza al sistema judicial costarricense.

Las diferencias no son tan notables entre el salario básico asignado al Juez 5-B y al Juez uno, pues el salario de éste representa un setenta por ciento, aproximadamente, del sueldo del segundo.<sup>24</sup>

Con cuatro categorías de distancia en la jerarquía judicial, el reconocimiento económico entre una y otra categoría no supera el treinta por ciento.

Las diferencias salariales entre las diferentes categorías de jueces, no son notables: entre Juez cuatro y Juez cinco, es de trescientos dólares; entre juez cuatro y juez tres, la diferencia es de ciento noventa dólares, aproximadamente; entre juez dos y juez tres, es de ciento ochenta dólares; entre juez uno y dos, es de cien dólares.<sup>25</sup>

Conforme se aprecia en el anexo, los salarios de los fiscales y de los defensores públicos, son inferiores a los jueces, pero las diferencias no son abismales. Es importante destacar que en el sistema judicial costarricense, los defensores y los fiscales están adscritos al Poder Judicial.

Respecto a la comparación de los salarios de los jueces con los abogados que ejercen privadamente, es difícil expresar conceptos precisos sobre una realidad salarial muy compleja y diferenciada. Sin temor a equivocarme sí es posible señalar que los jueces con más de quince años de experiencia, ganan sumas inferiores a los abogados, que sin ser particularmente exitosos, han ejercido la profesión durante un período de tiempo similar.

Tal como ocurre en la mayor parte de los países subdesarrollados, los salarios de los profesores universitarios son inferiores a los de los jueces. Respecto a algunos centros universitarios, la diferencia es notable.

Incentivos salariales: A los jueces se les reconoce, según se mencionó supra, los siguientes incentivos salariales: sesenta y cinco por ciento del salario base por concepto de prohibición. La imposibilidad que tiene el juez de ejercer la profesión de abogado y de notario, se traduce en este porcentaje de prohibición; por concepto de carrera profesional se incluye dentro un reconocimiento económico en el que se contemplan diversos rubros como publicación de artículos y libros, tiempo servido en labores docentes y de capacitación, cursos de capacitación, títulos de post.-grado, etc. El monto total que puede obtenerse por este concepto no alcanza un nivel significativo, porque aunque el funcionario tenga una historia profesional y académica extraordinaria, difícilmente supera los doscientos dólares; en virtud del fallo que se dictó en un conflicto colectivo que plantearon los jueces y servidores judiciales, se reconoce una suma mensual, cuyo monto máximo no supera los cuarenta dólares; por concepto de responsabilidad judicial se fijan montos que oscilan entre los doscientos y los trescientos cincuenta dólares por mes, dependiendo del puesto que se ocupe en la jerarquía judicial.

Beneficios al jubilarse: Al jubilarse el juez recibe su pensión<sup>26</sup> y una suma fija que consiste en el monto que correspondería al monto total de ocho salarios.

Tienen derecho a la jubilación los que hayan cumplido sesenta y dos años de edad, y que hayan laborado para la Administración Pública durante un período que no sea inferior a los treinta años. (art. 224 de la L.O.P.J.)

Salarios atractivos. Conforme a la realidad socio-económica de Costa Rica, los salarios son atractivos para los jóvenes profesionales que ingresan a la carrera judicial, empero, los incentivos salariales resultan poco estimulantes para los jueces con quince o veinte años de laborar en la judicatura. Con excepción de los ingresos que obtienen los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los incentivos salariales se van reduciendo, proporcionalmente, conforme se asciende en la jerarquía judicial. La antigüedad tiene un reconocimiento exiguo, pues para el puesto de más bajo nivel de la jerarquía, se fijan once dólares anuales y para el de más alto nivel, es de veinte dólares. Salvo que ascienda a otro nivel dentro de la jerarquía, el juez no obtiene una compensación salarial importante por antigüedad. Esta situación impide que los puestos de alto nivel dentro de la jerarquía judicial, no



resulten salarialmente atractivos. Por las razones señaladas, la carrera sí puede ser atractiva para los jóvenes profesionales honrados y capaces, pero no lo es para los abogados de mayor experiencia. Casi ningún abogado de experiencia y con un éxito relativo, tiene interés de ser juez.

El sistema retributivo vigente es muy rígido y refleja, como se expuso, una verticalización excesiva. Debe existir un sistema salarial que además de superar el vicio estructural recién mencionado, contemple incentivos en el que se incluya la cantidad y calidad del trabajo.

### **III. Control del Presupuesto y el Personal del Poder Judicial <39>**

Observación previa: Una de las ventajas que tiene el sistema judicial costarricense es que realmente define y controla su presupuesto. La única debilidad que puede señalarse respecto a este punto, consiste en el hecho de que en la definición de los gastos y su control, no participa ningún representante de la comunidad jurídica (entiéndase abogados y universidades) ni de la sociedad civil. Es inconveniente que no exista ninguna instancia de control crítico sobre la política de gastos del Poder Judicial. El presupuesto lo define, exclusivamente, la Corte Suprema de Justicia.

*1. ¿De qué forma se determina el presupuesto del Poder Judicial? ¿Qué órgano o funcionario controla el presupuesto del Poder Judicial?*

Conforme a una disposición constitucional, al Poder Judicial le corresponde una suma que no sea menor al seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico.<sup>27</sup> Tanto el parlamento como el Poder Ejecutivo, acatan este mandato constitucional.

Diversos órganos internos y externos al Poder Judicial controlan el presupuesto judicial. Tanto la Contraloría General de la República, como el Ministerio de Hacienda, cumplen algunas funciones de control sobre la política de gastos e inversiones del sistema judicial, sin embargo, su fiscalización se circunscribe, exclusivamente, a las determinaciones cuantitativas. Ningún ente externo, ni siquiera el Ministerio de Justicia, ejercen un control cualitativo sobre la política de gastos del Poder Judicial.

*2. ¿Qué órgano o funcionario controla cómo se gasta el presupuesto para los tribunales en cada nivel? ¿Qué órgano o funcionario controla la contratación y gestión del personal de apoyo (o sea, no judicial) de los tribunales en cada nivel?*

La definición de los gastos está centralizada. Una vez que se define en el presupuesto que corresponde a cada tribunal del país, los gastos se ajustan a tales previsiones. El Consejo Superior del Poder Judicial supervisa la ejecución del presupuesto.

La selección y reclutamiento del personal de apoyo está a cargo del Departamento de Personal; los nombramientos los define cada jefe de oficina con base en ternas, las cuales se elaboran con base en concursos de oposición y antecedentes. La ratificación del nombramiento la ejecuta el Consejo Superior del Poder Judicial.

*3. ¿Padecen los tribunales inferiores escasez de recursos en forma específica? En ese caso, ¿qué reformas recomendaría?*

Aunque los tribunales inferiores padecen de limitación de recursos, sin embargo, en términos generales se cubren sus necesidades básicas.<sup>28</sup> A pesar de que las limitaciones presupuestarias no son dramáticas, sí sería conveniente que la discusión y definición del presupuesto judicial responda a un procedimiento más participativo y democrático.

*4. ¿Cuánto gasta su gobierno en el Poder Judicial? ¿Qué porcentaje representa ese monto en el presupuesto total del Estado?*

Tal como se expuso anteriormente, el presupuesto del Poder Judicial se ajusta al porcentaje del seis por ciento del Presupuesto Nacional que exige la Constitución Política. Para el año dos mil el presupuesto judicial asciende a 37.689.851.000 millones de colones, lo que representa, a una tasa de cambio de trescientos colones por dólar, unos doce millones seiscientos mil dólares; a esta suma debe agregarse unos 1.120.175.000 millones de colones para el programa 824 de la Jurisdicción de Tránsito.

#### **IV. Administración de los Tribunales y Manejo de los Casos <40>**

##### *1. Administración de tribunales e independencia judicial.*

Los problemas que enfrenta la judicatura costarricense y que inciden en su independencia no tienen relación directa con la administración de los tribunales o el manejo de los casos; aunque la introducción de la carrera judicial en los últimos años ( a partir de 1993 y su aplicación efectiva se inicia en 1995), subsisten algunas limitaciones legales y culturales que debilitan la independencia interna de los jueces.

La introducción de un auténtico Consejo de la Judicatura, en el que participen todos los niveles de la judicatura y otros sectores de la comunidad jurídica como las Universidades y los abogados, es una reforma que fortalecerá la independencia de los jueces. Este órgano debe ser el que ejerza, exclusivamente, la administración del sistema judicial. Debe superarse el modelo vigente, en el que el Consejo es un órgano dependiente de la Corte Suprema de Justicia.

##### *2. Órganos encargados de la administración de los tribunales.*

El modelo de administración presenta una descentralización parcial. En cuanto a ejecución del gasto y administración, se ha introducido modelo que tiende a descentralizarse, manteniéndose respecto a las decisiones políticas fundamentales una clara orientación centralista. Existen unidades o Subunidades administrativas regionales, pero en realidad no cumplen un papel determinante en la administración del sistema judicial.

##### *3. Planes de reforma en la administración de los tribunales.*

Se ha impulsado un proyecto que pretende alcanzar mayor eficiencia administrativa, incluyendo, como objetivo primordial, una descentralización. Sin embargo, sobre este último aspecto los resultados no han sido particularmente significativos.<sup>29</sup> Frente a una estructura centralista y vertical, es muy difícil impulsar una reforma que pretende democratizar, pero que mantiene en su esencial, la vieja estructura y las pautas culturales de una organización autoritaria.

##### *4. La orientación de la reforma administrativa.*

En realidad los esfuerzos tendientes a lograr una mayor eficiencia administrativa, no han fortalecido, de ninguna manera, la independencia de los jueces. Se ha pretendido lograr una mayor eficiencia administrativa pero sin reducir la verticalización y concentración de poder de la estructura judicial. La independencia del juez no se ha incluido como un elemento central dentro de los planes de modernización del Poder Judicial.

a. Reformas para aumentar la transparencia en la forma en que los casos son asignados a los jueces.

En el caso de Costa Rica la distribución de los casos no ha sido un problema que haya limitado la independencia de los jueces.

b. Reformas en el seguimiento de los casos.

En los últimos treinta años se ha desarrollado el sistema nacional estadístico del Poder Judicial, que proporciona suficientes datos con los que es posible evaluar, periódicamente, la labor de los jueces, empero, esta evaluación no abarca el contenido de las decisiones. Tan sólo se trata de una evaluación cuantitativa.

5. *La priorización de la función jurisdiccional frente a las labores administrativas.*

Desde hace mucho tiempo, las labores administrativas consumen la mayor parte del tiempo de los miembros de la cúpula judicial. Según reconocen los propios magistrados, el setenta por ciento de sus labores las dedican a las actividades administrativas. El número de Comisiones a las que pertenecen los miembros de la cúpula judicial es elevado. La introducción del Consejo Superior en el año 1994, no ha logrado que los magistrados puedan dedicarle más tiempo a las labores jurisdiccionales.

6. *La fundamentación de las decisiones judiciales y la independencia judicial.*

En principio todos los jueces, sin importar el nivel en el que estén, deben emitir decisiones fundadas. Esta es una regla incuestionada en el sistema judicial costarricense. Considero que la obligación de fundamentar las decisiones es un requisito que incide, indudablemente, en la calidad de las decisiones; los efectos no son tan evidentes respecto a la independencia de los jueces, que en realidad requiere el cumplimiento prioritario de otras condiciones culturales y legales.

7. *Evaluación del rendimiento de los jueces.* <38>

a. Recolección de datos sobre el número y tipos de casos que atiende cada juez.

La recolección y sistematización de la información estadística es excelente. Los datos que aporta permite evaluar, para todo el país, la cantidad y calidad de los casos que resuelve cada juez..

b. Publicación de los nombres de los jueces junto con la decisión que adoptan.

Existe un centro electrónico que registra y sistematiza la jurisprudencia de los tribunales más importantes del país. El registro se hace de acuerdo al tema resuelto en la resolución, consignándose el tribunal que la dictó. No se cuenta con un registro sistemático centralizado en el que consten las decisiones de cada juez.

No existe un proceso sistemático que permita realizar una evaluación cualitativa de las decisiones que adopta cada juez. No se ha encontrado una metodología que permita evaluar el contenido de las decisiones, aunque sí se hace, como se expuso supra, una evaluación estadística del trabajo realizado por los jueces.

Los métodos que pretenden medir, alguna forma, el trabajo de los jueces no aumentan la confianza del público respecto al sistema judicial, porque subsiste una idea muy arraigada sobre la poca eficacia de la Administración de Justicia. Salvo en la materia penal, que ha logrado en los últimos años disminuir la duración de los procesos, la opinión pública destaca, con insistencia, la lentitud de los procesos judiciales.

La introducción de procedimientos de evaluación, siempre es beneficiosa, sin embargo, debe definirse muy bien la metodología que se aplicará, así como la integración del órgano que asumirá tal función, porque de lo contrario se puede convertir en un instrumento que debilita o lesiona la independencia del juez.

## **V. Efecto de Decisiones Internacionales o Fallos Judiciales Específicos**

*¿Ha tenido algún fallo judicial o decisión de una instancia internacional consecuencias para la independencia de los jueces?*

Ninguno de los fallos provenientes de una instancia internacional ha incidido en la independencia de los jueces. Los fallos provenientes de órganos jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales internacionales, más bien han fortalecido la relevancia e independencia de los jueces. Se han producido algunos fallos de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana, pero ninguno de ellos ha limitado la independencia de la judicatura. Tanto la Constitución Política costarricense como la Sala Constitucional, señalan que los Tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, en los que se reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en la Constitución, se interpretan de acuerdo con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Costa Rica. (artículos 7, 48 de la Constitución Política y 73, inciso d- de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). En numerosos votos la Sala Constitucional ha reconocido (votos 282-90 y 300-90) que cuando las disposiciones de un tratado resulten ejecutivas y ejecutables por sí mismas, sin necesidad de otras normas que las desarrollen en el derecho interno, las legales que las contradigan deben tenerse por derogadas, en virtud del rango superior del tratado frente a la ley.

## **VI. Capacitación <124>**

*¿Cree usted que los programas de capacitación han fortalecido, o pueden fortalecer, la independencia de los jueces? En ese caso, ¿qué clase de capacitación ha sido o probablemente sea la más eficaz?*

*¿Se necesitan otras reformas, además de la capacitación, si es que la capacitación ha de fortalecer la independencia de los jueces?*

En el caso de Costa Rica los programas de capacitación le han dedicado muy poca atención al tema de la independencia judicial. Se debe asumir un enfoque muy crítico sobre la verdadera independencia de los jueces dentro del sistema judicial de cada país. Estos enfoques críticos no se promueven en los programas oficiales de capacitación, porque las autoridades que dirigen el Poder Judicial, en el caso de Costa Rica, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, asumen que la independencia de los jueces costarricenses es un hecho incuestionable. No es fácil provocar una ruptura a una cultura judicial que no percibe las condiciones estructurales y legales que limitan la independencia interna y externa de los jueces. Los objetivos de la capacitación no le ha dado importancia al tema. Esto es comprensible, porque la evaluación de la verdadera independencia de la judicatura se puede convertir en un serio cuestionamiento para quienes dirigen el sistema judicial.

Los seminarios que ha organizado la Asociación Costarricense de la Judicatura, (Acojud) con el apoyo de organizaciones españolas y de la Comunidad Económica Europea, sí han permitido tomar conciencia sobre las graves limitaciones que sufre la independencia de la judicatura costarricense.

El plan de capacitación debe difundir y analizar las investigaciones en las que se cuestione las graves debilidades que presenta la independencia judicial.

Además de un plan de capacitación sobre el tema, se requiere una reforma judicial profunda, que en el caso de Costa Rica requiere una modificación constitucional que supere el modelo de organización judicial napoleónico y que se ha mantenido desde la constitución de 1871. La capacitación debe ser el instrumento con el que debe difundirse los objetivos fundamentales de la reforma judicial, que no sólo contempla la modificación del ordenamiento jurídico, sino que también incluye la ruptura de los valores que han imperado en la cultura judicial costarricense.

## **VII. Temas Relativos a la Justicia Penal <125>**

*¿Qué reformas, si hubiere, en el área de la justicia penal han fortalecido la independencia de los jueces? ¿Hay alguna reforma que usted desee recomendar? ¿Qué grado de factibilidad asigna a la misma?*

*Los cambios al código procesal penal, ¿han tenido alguna consecuencia para la independencia de los jueces?*

*La policía, los funcionarios de las cárceles o las fuerzas de seguridad ¿interfieren en forma considerable con la independencia de los jueces? En ese caso, ¿cómo podría mejorar la situación?*

1. *La reforma judicial y el fortalecimiento de la independencia judicial.*

La introducción del juicio oral desde el año 1975, se fortaleció con el nuevo código procesal penal de 1998, que también se propuso asumir un sistema predominantemente acusatorio; la reforma del proceso penal ha vigorizado la función clásica del juez. La oralidad es un control popular que al imponerle límites a la autoridad jurisdiccional, fortalece, paradójicamente, su independencia. Además, la oralidad reduce sensiblemente la trascendencia del recurso de apelación, lo que permite resaltar la autonomía del juez ordinario.

Respecto a la materia penal, no tengo ninguna sugerencia específica, porque la reciente variación del código procesal penal (vigente a partir de 1998), recogió todas las inquietudes y modificaciones que requería el proceso penal costarricense. Con esta reforma se logró redefinir mejor los valores fundamentales que debe caracterizar a un Juez en un Estado de Derecho.

2. *La policía, las fuerzas de seguridad y la independencia judicial.*

La actividad policial no lesiona la independencia de los jueces. El control que los magistrados constitucionales y ordinarios ejercen sobre la detención policial, es satisfactorio. No conozco ningún caso en que una autoridad policial o administrativa resista un mandato de la autoridad jurisdiccional.

## VIII. Efecto de la Reforma Legislativa

*Las reformas a las leyes, con excepción de las leyes penales, ¿han tenido consecuencias para la independencia de los jueces?*

Las reformas que se introdujeron en la Ley Orgánica Judicial en el año 1993, creando el Consejo Superior del Poder judicial y el Consejo de la Judicatura, aunque tienen algunos elementos positivos, en el balance general no han vigorizado la independencia de los jueces frente a la cúpula judicial.

## IX. Ética judicial y corrupción <126>

*¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso ¿han sido eficaces? ¿Qué medidas cree que deben tomarse que serían factibles y eficaces?*

*¿Cree usted que las medidas punitivas en contra de los jueces corruptos son convenientes? En ese caso, ¿qué medidas recomendaría para su país en una etapa inicial? ¿Deberían dirigirse las investigaciones a los jueces de bajo nivel, o a los jueces de alto nivel?*

*En su país, ¿existe un código de conducta o ética judicial? En ese caso, ¿cómo se fomenta su aplicación? ¿Es eficaz el código? De no existir un código, ¿usted cree que la creación de un código sería una medida eficaz para promover la ética judicial (p.ej., reducir la corrupción, la influencia indebida y los conflictos de interés)?*

No se ha desarrollado una estrategia específica frente a la corrupción judicial, aunque existe una oficina especializada (tribunal de la Inspección Judicial), que se encarga de la investigación de estos casos. El tribunal desarrolla una serie de investigaciones oficiosas y clandestinas en las que investiga los actos impropios de algunos jueces.

Sería conveniente que la investigación sobre los posibles actos impropios en que puedan incurrir los miembros de la cúpula judicial, la asuma un órgano independiente; no es conveniente que la Corte Plena sea la que investigue y juzgue a sus compañeros. Este aspecto ya fue analizado al examinar la función disciplinaria.

**Represión y corrupción.** Los problemas que plantea la corrupción siempre requieren una estrategia represiva, pero también se necesita el desarrollo de una estrategia preventiva. En muchas ocasiones la represión resulta insuficiente e inoportuna, por este motivo debe planificarse una estrategia preventiva.

Las investigaciones preventivas y represivas deben dirigirse contra los jueces, sin que importe su nivel. Son más graves las acciones impropias y abusivas de los jueces que pertenecen a la cúpula judicial.

**Código de ética judicial.** En el año 1999 se aprobó un código de ética judicial. El código define las conductas y actitudes reprochables de los jueces, pero no se prevé ninguna sanción frente a su incumplimiento, lo que le resta, indudablemente, eficacia. La Escuela Judicial está elaborando un plan de actividades de capacitación con el fin de difundir y concienciar a los jueces respecto al contenido y objetivos del código de ética.

La promulgación de un código de ética judicial es un requisito fundamental dentro de una estrategia global de promoción y fortalecimiento del “ethos” judicial.

La promulgación de un código de ética judicial define una serie de actos y conductas que conforme a la práctica judicial están lejos de los valores que deben imperar en el quehacer judicial. El código de ética tiene, por sí mismo, un significativo efecto pedagógico.

## **X. Asociación de Jueces <127>**

*¿Existe una asociación de jueces en su país? ¿Es una de sus funciones fomentar la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Podría desempeñar un papel más protagónico? ¿De qué forma?*

En el último quinquenio, la Asociación Costarricense de la Judicatura (Acojud), asumió un papel protagónico en la promoción y defensa de la independencia de los jueces. Como Asociación ha planteado acciones legales ante los órganos competentes, en defensa de la independencia judicial. Con la colaboración de otras organizaciones extranjeras e internacionales, ha organizado importantes actividades en las que se ha evaluado, críticamente, la independencia de los jueces. También ha brindado un importante aporte en la investigación de este tema, tal como se hizo con la publicación de un libro blanco sobre la independencia judicial en Centroamérica y que se dio a conocer el pasado treinta de junio del año en curso.

La financiación de publicaciones e investigaciones en las que se analice la independencia de la judicatura, le permitiría asumir un mayor protagonismo. Es una de los pocos sectores disidentes frente a un sistema judicial que en el que predomina una visión conservadora sobre la independencia de la judicatura. De igual forma, con el apoyo de organizaciones nacionales y extranjeras, se podría identificar las disfunciones legales y culturales que limitan la independencia de los jueces.

## **XI. Acatamiento de las Decisiones**

*¿Es problemático el cumplimiento de las decisiones judiciales? En ese caso, ¿socava la independencia judicial? De ser así ¿puede sugerir alguna reforma que sea factible?*

Generalmente las autoridades policiales y administrativas acatan los mandatos judiciales. No se aprecia una resistencia, pasiva o activa, contra las órdenes emanadas de la autoridad judicial.

## **XII. Actividades Fuera del Sector de la Justicia <91>**

*¿Qué actividades orientadas a organizaciones o procesos fuera del sector de la justicia han promovido, o tienen buenas posibilidades de promover, la independencia de los jueces?*

1. *Apoyo del periodismo de investigación y las organizaciones fiscalizadoras con el fin de vigilar, dar a conocer y disuadir a los elementos que interfieran con la independencia de los jueces, al igual que la conducta inapropiada de los jueces; ayudar a los grupos “fiscalizadores de los tribunales”, como en Sudáfrica, para recordar a los jueces cuándo se vencen los plazos, en especial cuando un acusado está detenido, informando por ejemplo a una persona detenida de las acusaciones en su contra, o cuándo debe concluir la fase procesal.*

En Costa Rica se brinda apoyo al periodismo de investigación, pero siempre que se trate de la difusión de actos impropios de jueces que no pertenecen a la cúpula judicial. La fiscalización de los actos y decisiones de sus integrantes, presenta una notable opacidad estructural. La estructura judicial propicia una posible interferencia de algunos miembros de la cúpula judicial frente a los jueces de rango inferior, especialmente las Comisiones que analizan los problemas que se suscitan en las diversas materias, convirtiendo sus dictámenes en una guía para todos los jueces, lo que constituye, sin duda alguna en una inconveniente interferencia que lesiona la independencia de los jueces, al sugerir los criterios que deben aplicarse en los casos sometidos a la consulta de la Comisión. La investigación de los actos impropios o abusivos de los miembros de la cúpula judicial, presenta gravísimas limitaciones. La Corte ha sido, hasta fecha muy reciente, poco receptiva a los controles de la Defensoría de los Habitantes.

No conozco de la intervención de alguna organización ciudadana que fiscalice la labor de los tribunales, sin embargo, sería importante promover esta participación. Es importante tomar en cuenta que la acuciosa labor de los defensores públicos en el proceso penal, así como la eficacia del hábeas corpus, reduce muchísimo la posibilidad de que una persona sufra una ilegítima e injustificada prisión preventiva. La limitación temporal al encarcelamiento preventivo, que en la mayor parte de los casos no puede superar los dieciocho meses, ha sido un mecanismo exitoso que ha disminuido, notablemente, los graves perjuicios que provoca el encarcelamiento preventivo.

2. *Ayudar a los medios de información a comprender temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales (que ocasionalmente llevan, por ejemplo, a dejar en libertad a personas que parecen ser culpables).*

Respecto a la colaboración con los medios de información con el fin de que comprendan temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales, que ocasionalmente llevan, por ejemplo, a dejar en libertad a personas que parecen ser culpable la actitud del Poder Judicial es contradictoria, porque cuando se trata de polémicas decisiones de los jueces de integran las Salas de la cúpula judicial, se defiende el papel del juez como garante de la vigencia de los derechos individuales. Empero, si se trata de las decisiones de jueces de inferior rango, en algunas ocasiones, las manifestaciones de algunos integrantes de la Corte Suprema, propician un injustificado reproche contra decisiones de los jueces en las que lo único que hicieron fue asegurar la efectiva vigencia de principios tan importantes como el de presunción de inocencia y el respeto a la libertad individual. Sobre esta materia no existe una política bien definida de la Corte con el fin de fortalecer la independencia de los jueces frente a la presión y el injustificado reproche de los medios de comunicación colectiva.

3. *Fortalecimiento de los prestadores de servicios legales a fin de (a) aumentar su eficacia como promotores de la reforma judicial, (b) alentar a los jueces a ser firmes en la aplicación de la ley y (c) vigilar y desalentar la conducta inapropiada de los jueces.*

En cuanto al fortalecimiento de los prestadores de servicios legales a fin de (a) aumentar su eficacia como promotores de la reforma judicial, (b) alentar a los jueces a ser firmes en la aplicación de la ley y (c) vigilar y desalentar la conducta inapropiada de los jueces, dentro del sistema judicial se han desarrollado importantes programas que pretenden asegurar el éxito de la reforma judicial, pero estos esfuerzos se han concentrado en los últimos diez años en dos materias: prioritariamente en el proceso penal y en segundo término, la jurisdicción constitucional. Empero, no se ha desarrollado ningún programa que pretenda alentar y vigorizar la independencia de los jueces y desalentar la conducta impropia de los jueces. Sólo se destacan los actos impropios en los que la Inspección Judicial impone sanciones a jueces de rango inferior. Se trata de materias a las que se les da importancia, pero que no se han convertido en objetivos prioritarios. No puede desconocerse, por otra parte, que Costa Rica no ha tenido una profunda reforma de la estructura orgánica del Poder Judicial y la introducción de la carrera judicial, que a pesar de algunos aspectos muy positivos, presenta gravísimas deficiencias. La independencia de los jueces y el control de la corrupción judicial son dos objetivos que merecen una atención prioritaria, siempre y cuando se abandone la tradicional verticalidad y concentración de poder que caracteriza el Poder Judicial costarricense.

*4. Fortalecimiento de otros promotores de la reforma judicial y la independencia judicial, por ejemplo, las asociaciones de empresarios, abogados, partidos políticos de oposición.*

No se ha promovido el papel de otros actores pertenecientes a la sociedad civil, para que promuevan la reforma e independencia judicial. Las reformas y cambios que se han producido en el sistema judicial, son procesos que se impulsan desde la cúpula de la institución. Ni los partidos políticos, ni los abogados u organizaciones de la sociedad civil han tenido un papel protagónico en la reforma del Poder Judicial. El conservadurismo que, respecto a algunos temas, caracteriza a los jerarcas del Poder Judicial, requiere la activa participación e intervención de otros actores. La democratización del Poder Judicial y la vigorización de la independencia de los jueces, son dos objetivos que difícilmente propondrá la cúpula judicial. Se requiere el estímulo a otros actores, tanto políticos como de la sociedad civil, para que rompan un consenso que oculta un conservadurismo que pretende mantener una estructura judicial que tiene muy poca relación con las exigencias de una judicatura democrática. Otros actores deben contar con la legitimidad y los recursos suficientes para cuestionar la estructura judicial costarricense. En el caso de Costa Rica no es un asunto fácil, porque los miembros de la cúpula poseen el poder y el prestigio, aunque venido a menos en los últimos años, para impedir cualquier reforma estructural significativa del sistema judicial. No debe desconocerse que dentro del Poder Judicial se acumulan, entre otros, los siguientes actores y poderes: La jurisdicción constitucional, la policía judicial, el Ministerio Público, la Defensa Pública. Además, la cúpula judicial concentra la jurisdicción de Casación, el poder disciplinario, la administración, la elección de jueces de más alto rango, la elección de los magistrados suplentes de la cúpula y los miembros del Tribunal Supremo de Elecciones. Esta concentración de actores y poderes convierte al sistema Judicial en un órgano muy poderoso, cuya modificación depende, hasta ahora, de la propia voluntad de los jerarcas del Poder Judicial. Hasta la fecha, según se expuso, existe un consenso tácito, claro y profundo, entre los actores más importantes del sistema político y la Corte Suprema. Salvo tímidas tentativas, los partidos políticos no han propuesto, ni remotamente, una profunda transformación de la estructura orgánica del Poder Judicial costarricense.

*5. Educar a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos de independencia y un presupuesto adecuado.*

Respecto a un plan específico que informe a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos de independencia y un presupuesto adecuado, se han hecho algunas actividades aisladas, pero sin responder a una planificación sistemática. En el caso de Costa Rica, dadas las peculiaridades



res condiciones expuestas supra, es importante desarrollar un programa, que sin la intervención y control del Poder Judicial, permita a los legisladores conocer, desde una perspectiva desvinculada de la visión del Poder Judicial, las disfunciones de la estructura judicial costarricense, incluyendo, por supuesto, las graves deficiencias estructurales que limitan la independencia de los jueces. Es importante que otros interlocutores, que no sean del Poder Judicial, consigan llamar la atención del parlamento, propiciando la disfunción de un tema que hasta la fecha lo ha monopolizado la cúpula judicial.

*6. Mecanismos de apoyo fuera del sistema de justicia nacional (p.ej. enjuiciamientos internacionales) a fin de responsabilizar a las autoridades actuales o anteriores por delitos internacionales graves, como una forma de fortalecer el principio de responsabilidad en general.*

Respecto a los mecanismos de apoyo fuera del sistema de justicia nacional, como por ejemplo, los enjuiciamientos internacionales a fin de responsabilizar a las autoridades actuales o anteriores por delitos internacionales graves, como una forma de fortalecer el principio de responsabilidad en general, no es un procedimiento aplicable a Costa Rica. La situación política que ha vivido el país en las últimas décadas, no requiere la aplicación de esta estrategia.

### **XIII. Otros Métodos <92>**

*¿Qué métodos no mencionados antes han fortalecido, o cree usted que podrían fortalecer, la independencia judicial? Por favor comente las opciones que usted considere más factibles. ¿Recomienda usted alguna secuencia para estas reformas y cualquier otra que usted haya recomendado anteriormente? En otras palabras, ¿hay aspectos que pueden y deben intentarse primero?*

Como objetivo estratégico fundamental es conveniente identificar las distorsiones jurídicas y políticas que propician una estructura judicial vertical y que acusa una inconveniente e injustificada concentración de poder. Es necesario elaborar un diagnóstico que destaque los vicios de la estructura judicial y las debilidades de la carrera judicial. Salvo lo ocurrido en situaciones muy especiales,<sup>30</sup> la sociedad costarricense no ha evaluado las graves disfunciones político-estructurales que acusa el Poder Judicial. Este diagnóstico debe difundirse, apoyando el protagonismo de corrientes de opinión ajenas al Poder Judicial. En este aspecto, las Universidades, el Colegio de Abogados y otras organizaciones ajenas al aparato estatal, pueden asumir un papel protagónico. El diagnóstico debe traducirse en una propuesta de reforma constitucional del capítulo sobre el Poder Judicial, cuya estructura, como lo expuse supra, reproduce la constitución política de 1871. En un segundo nivel, se deben identificar las reformas que requiere la Ley Orgánica del Poder Judicial. Es muy importante apoyar a los actores que puedan asumir una función crítica y fiscalizadora del órgano judicial.

### **XIV. Donantes Externos**

*¿En qué medida han contribuido los donantes externos (USAID u otros) a cualquier actividad que haya aumentado la independencia de los jueces?*

La mayor parte de las donaciones recibidas por la Corte, se han concentrado en el mejoramiento de la administración judicial, elevar su eficiencia, la introducción de sistemas informáticos, capacitación en algunas materias como violencia doméstica, delincuencia juvenil, medio ambiente, etc. La independencia de los jueces no ha sido un tema prioritario, porque como se dijo, los miembros de la Corte Suprema de Justicia estiman que después de las reformas de 1993, la independencia de los jueces está satisfactoriamente asegurada. Como excepción, debo destacar los informes que elaboró CAJ-FIU- Ilanud en la década de los ochenta y en los que por primera vez se analizó, desde una perspectiva histórica y política, la independencia de los jueces costarricenses. A pesar de que dicho informe contenía afirmaciones que merecían una cuidadosa evaluación, no hubo ninguna re-

acción oficial de la cúpula judicial.<sup>31</sup> Sólo algunos magistrados, en su carácter personal, le prestaron atención a las duras críticas que se hicieron a la estructura orgánica del sistema judicial.



Se incluye análisis sobre la independencia judicial. Se expuso en una mesa redonda sobre la Independencia judicial en Costa Rica.<10>

**La independencia del juez costarricense dentro de la estructura judicial. La independencia interna: una asignatura pendiente.**

El Poder Judicial costarricense tiene, como se ha dicho en muchas ocasiones, una estructura vertical que en la práctica provoca una atmósfera autoritaria y de escasa participación. Se confunden funciones jurisdiccionales de la máxima jerarquía con labores administrativas. Ni remotamente existe un autogobierno de los jueces. No puede pedirse a los jueces que sean independientes, que no expresen simples criterios mayoritarios o de encuesta, que resuelvan en función de garantías individuales, si en realidad están sometidos a una estructura que no sólo es autoritaria, sino que crea y profundiza una cultura organizacional autoritaria. Los mensajes son contradictorios, porque por un lado se nos pide una independencia absoluta, pero al mismo tiempo estamos atrapados por una estructura de gobierno concentrada y vertical. Muchos son los aspectos que como funcionario judicial que conoce las entrañas y vicios estructurales del Poder Judicial se pueden decir. Pertenezco a la generación que ahora gobierna el Poder Judicial, la amistad tejida a lo largo de los años convierte estas observaciones en un ejercicio difícil, porque siempre existe el peligro de que mis palabras se tomen como un ataque personal. Pero este temor, que provoca dolorosas experiencias personales, no me impiden hablar con franqueza, procurando no convertir estas apreciaciones en un ataque personal. El Poder Judicial tiene muchos elementos positivos. La financiación asegurada constitucionalmente, el peso de la Sala Constitucional, con algunos excesos, quizás, pero su aporte al fortalecimiento del Estado de Derecho, es muy positivo. La oportunidad que hemos tenido muchos jueces de estudiar en el exterior gracias a la visión de muchos magistrados como don Ulises Odio, etc. Pero también existen rasgos que no pueden ocultarse y que deben evaluarse. Comienzo por algunos casos en los que me parece que nuestros compañeros han sido maltratados innecesariamente. Han sido sometidos a experiencias que son humillantes. No creo que nos hayamos reunido para ignorar estos hechos, que en el mejor de los casos requiere una cuidadosa evaluación.

**Algunos ejemplos: La vulnerabilidad de la independencia interna de los jueces.**

a. Caso de Alajuela. Los jueces del Tribunal de Alajuela, víctimas de un sistema en el que cada cuatro años se confirmaba el nombramiento de los jueces. Un sistema que ignoraba los requisitos básicos que aseguren la estabilidad e independencia del juez. Es un caso que quizás se ha olvidado, pero su antigüedad no le hace perder vigencia. A los compañeros Vinicio Zamora, Georgina Sánchez y Ligia González., no se les confirmó su nombramiento. Por qué, no se sabe con exactitud, todos sospechamos que por su discrepancia con la Sala Constitucional. La exclusión de dichos funcionarios es un triste monumento al irrespeto de la autonomía de pensamiento, por cierto, un derecho fundamental muy importante en estos días.

b. El segundo caso, el del Lic. Leovigildo Rodríguez., quien ante diversas presiones tuvo que abandonar el Poder Judicial, manifestando, públicamente, que había recibido algunas presiones en algunos casos importantes. Estas declaraciones generaron una reacción pública de la Corte Plena, conminando al Lic. Rodríguez, para que identificara al juez que lo presionó. Por supuesto, que el Lic.

Rodríguez guardó silencio. No se sentía seguro de plantear una denuncia de este tipo, al igual que difícilmente lo haría un juez en el actual sistema. La concentración de poder administrativo y jurisdiccional que caracteriza nuestro Poder Judicial, impide que los jueces puedan discrepar y con libertad plantear sus objeciones y reclamos.

c. El caso de las Licenciadas Judy Madrigal Mena y Mayita Ramón Barquero. Respecto a la primera, protestó en nota enviada al Consejo Superior del Poder Judicial, exponiendo su malestar porque la Comisión de Asuntos Laborales ordenó que se le sometiera a una evaluación siquiátrica. La propia interesada señala en una nota dirigida al Consejo que ni siquiera se le habían expresado los motivos por los que era sometida a tal evaluación. Por supuesto, que se informó que la Licda. Madrigal Mena no presenta ninguna limitación desde el punto de vista físico ni mental para el desempeño de funciones habituales.

De igual forma se adoptaron una serie de acuerdos en los que se pretendía someter a la Licda. Mayita Ramón Barquero a una valoración psicológica y siquiátrica.

En los dos casos mencionados, la polémica se ha planteado por la asignación de cuotas de trabajo que deben cumplir los jueces laborales. Las objeciones y reclamos de las dos juezas provocaron, sin duda alguna, un cuestionamiento sobre su capacidad psicológica. No sé si la oposición, al igual que en los mejores tiempos del stalinismo, se traduce en un cuestionamiento psicológico. Es decir, que objetar, discutir, oponerse, es síntoma de anormalidad.

d. El caso de Alberto Porras. Sin ningún fundamento, el Consejo decidió, unilateralmente, reducirle el plazo de su nombramiento interino. También fue sometido a una evaluación siquiátrica. El resultado de tal evaluación, se “filtró” a la prensa. El Consejo Superior, el catorce de setiembre de 1999 había ordenado una valoración siquiátrica del Dr. Porras González. El dictamen de don Alberto, según se informó en los medios de comunicación, estableció que tiene: “una personalidad obsesiva, con principios muy rígidos, lo cual lo lleva a cuestionarse y oponerse a situaciones que no considera apropiadas, y que lo hace disfuncional en la estructura del sistema laboral en que se desenvuelve. Su personalidad no es modificable, como tampoco lo es el medio laboral, por tanto se considera no apto, para desempeñar sus funciones habituales en el Poder Judicial.” Esta evaluación, como ya mencioné, se “filtró” a la prensa y provocó graves perjuicios al juez y al desarrollo de un juicio en el que participaba como juzgador.

Me pregunto, aplicando principios básicos de equidad e igualdad, algún Magistrado de la Suprema admitiría que se le ordene someterse a una evaluación siquiátrica ? Por supuesto que no.

En todos los casos citados, los derechos humanos de dichos jueces, no tienen una instancia confiable a la que podrían recurrir. Pocos se animan interponer un recurso de amparo. Saben muy bien que pueden ser estigmatizados. No voy a entrar en elucubraciones, los que estamos aquí nos tiembla el pulso para interponer un recurso de amparo. La tutela que podría darnos la instancia constitucional, no es muy confiable, en primer término, porque la Sala Constitucional es parte de la estructura administrativa del sistema judicial, lo que es funcionalmente inconveniente. Se convierte en parte interesada de los actos administrativos que se le cuestionan. Por otra parte, según me comentan algunos jueces, aunque se designe a una Sala suplente, siempre perciben un debilitamiento de esta instancia, porque es la propia Corte la que designa a los integrantes de la Sala suplente. No creo que pueda existir una manipulación en tal designación, pero no deja de ser institucionalmente inconveniente que la instancia judicial encargada de tutelar la vigencia de la constitución, adopte decisiones administrativas y que sea la encargada de designar, directa o indirectamente, a la Sala suplente. En este caso, el elemento psicológico que caracteriza la garantía del juez natural para el administrado, se debilita significativamente.

Me pregunto, en estos casos y otros potenciales, se tutelan satisfactoriamente los derechos humanos del juez ? su libertad de pensamiento ? Pareciera que no.

Respecto a estas garantías, subsiste el interrogante sobre las evaluaciones psicológicas de los candidatos a la judicatura. No parece consecuente que a los miembros de la Suprema no se les someta en su ingreso a una evaluación psicológica, pero sí se ordene respecto a los otros miembros de la judicatura. Sobre esta prueba psicológica se abren muchos interrogantes que deben ser evaluados cuidadosamente.

### **Independencia Interna - Carrera Judicial**

Recientemente el juez Ewald Acuña renunció a su cargo y entre los hechos que mencionó, señaló que había recibido llamadas de sus superiores para que le diera trámite rápido a algunas causas ? Será esta práctica conveniente ? Qué pasa con las otras causas por las que no intercede el superior ? Qué cultura organizacional reflejan estas llamadas ? Sin duda alguna una cultura autoritaria y vertical. Es parte de una arraigada tradición.

Respecto a la carrera judicial, hay muchas limitaciones e incongruencias.

El Consejo de la Judicatura costarricense no tiene real autonomía. Al igual que ocurre con todos los órganos del Poder Judicial, la Corte Plena, cuando lo estima conveniente, sustituye al Consejo y resuelve materias que supuestamente son competencia del primero. El tema de los interinos, es demencial. Casi el sesenta y cinco por ciento de los jueces costarricenses está ocupa el cargo interinamente. Triste panorama. Esta cantidad de jueces interinos se fueron acumulando por el incumplimiento de la ley. Se ha incumplido el artículo catorce de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tanto para los propietarios como para los suplentes. Respecto a la designación de interinos que deban ocupar el cargo por un período superior a los tres meses, en la mayor parte de los casos no se ha seguido el procedimiento que señala la norma recién citada. Y quien se atreve a decirle a la Corte que en estos casos incurre en un acto ilegal ? Nadie, porque el sistema es esencialmente vertical, autoritario y opaco. Nadie se atreve a señalar estas graves infracciones, excepto algún magistrado, que en posición minoritaria lo señale en sesiones de Corte Plena. Pareciera que se acumularon los interinazos para asfixiar la carrera judicial. La acumulación de interinos, la debilidad de la carrera, su escasa trascendencia y su debilidad, han impedido la vigencia efectiva del concurso de antecedentes y de un auténtico escalafón judicial. Tampoco en estos casos la mayor parte de los perjudicados se atreven a interponer un recurso de amparo, porque saben que tal recurso significaría su exclusión frente a un concurso que sólo sirve para designar a tres finalistas, en el mejor de los casos y dentro de tales finalistas, la Corte escoge, discrecionalmente a cualquiera de los tres. En estas condiciones, de los posibles candidatos, quién se atrevería a interponer un recurso de amparo ? Teme que tal antecedente pueda perjudicarlo en un sistema de nombramiento esencialmente discrecional y sin control. Pero además, la propia Corte adopta decisiones que contradicen frontalmente lo que establecen el artículo setenta y siete del estatuto del servicio judicial, pues en sesión 50-99, resolvió, en primer lugar, que para las vacantes se deben enviar "sextetas", es decir, ya no son tres candidatos, sino que la discrecionalidad incontrolada, se amplía a seis. En segundo lugar, tampoco se trata de sextetas, sino de sextetas ampliadas, porque debe incluirse, además, al funcionario que haya estado interinamente en el puesto durante dos años y que obtenga una nota de siete. Puede la Corte modificar de esta forma la ley ? Porqué está tan segura que nadie se atreverá a interponer un recurso de amparo ? Se justifica que quienes resguardan la vigencia de la legalidad y constitucionalidad, adopten un acuerdo que contraviene la ley. Realizar un concurso de antecedentes para que se pueda escoger entre seis candidatos o entre tres, es realmente una burla a un sistema de méritos. Curiosamente, en materia de contratación administrativa ha existido un vigoroso desarrollo doctrinal y jurisprudencial que ha establecido que la

Administración debe escoger la mejor oferta. En función de la libertad de empresa y el principio de igualdad, a nadie se le ocurre proponer que la Administración pueda escoger, sin ningún control, entre las tres mejores ofertas. A nadie se le ocurriría legitimar esta tesis. Quizás es porque la empresa privada crea mucha, pero mucha libertad. Pero resulta, que cuando se trata del nombramiento de los jueces, cuando se trata de la designación de seres humanos, entonces se le rinde un injustificado homenaje a la incontrolada arbitrariedad, creando un sistema en el que impera la opacidad y una incomprensible discrecionalidad.

La debilidad del Consejo y la vigencia de una estructura vertical autoritaria, se refleja, por ejemplo, en otro hecho: Para la designación de doscientos jueces, se creó una Comisión de Magistrados sin que interviniera el Consejo en dicho procedimiento. Se supone, lógicamente, que al Consejo le corresponde exclusivamente tal competencia. Pero realmente es sólo una competencia delegada, aunque la ley no lo establezca expresamente. Y me pregunto: existe un mecanismo que impida estas desviaciones? Realmente no existe.

La independencia interna del juez se fortalece con la carrera judicial. No es el derecho humano del juez el que se lesiona, sino que es un vicio estructural que debilita la independencia judicial y en estas condiciones se provoca una inconveniente devaluación de las garantías de toda la población.

### **Los límites de la crítica a las decisiones judiciales. La inconveniente intervención de la cúpula.**

La Intervención de la cúpula en las decisiones de otros tribunales, no es conveniente. La crítica, la evaluación pública del trabajo de los jueces, es conveniente, por esta razón dentro del órgano encargado de la Administración del Poder Judicial deben participar otros sectores de la sociedad civil, sin embargo, la actividad de la cúpula judicial debe ajustarse al sano principio que establece la constitución italiana cuando señala que LOS MAGISTRADOS SE DISTINGUEN ENTRE SÍ SÓLO POR LA DIVERSIDAD DE SUS FUNCIONES. La integración de Comisiones como la de Penales, Laboral, Contencioso Administrativo se convierte en un mecanismo sutil de intervención sobre el juez. Estas Comisiones, dada la jerarquía y poder los miembros de la cúpula que la integran, sin proponérsele en algunos casos y en otros con plena conciencia, se convierten en una instancia informal de control sobre los jueces, lo que resulta a todas luces inconveniente. Esta atmósfera paternal y quizás patriarcal que tiende a predominar frente la cúpula judicial, debe superarse. Cuando estas comisiones convocan a los jueces, qué significan estos encuentros? El paso a la imposición de criterios es muy sutil y casi inevitable. El control disciplinario es el único viable y jurídicamente aceptable. Pero Corte Plena no puede dedicarse a examinar las decisiones de los jueces emitiendo juicios de valor sobre sus contenido. Claro que lo pueden hacer y es sano que lo hagan, los profesores universitarios, los medios académicos y forenses. Pero no es aceptable que lo haga un cuerpo colegiado como Corte Plena, cuyos integrantes resuelven, en última instancia lo que resuelven los otros miembros de la judicatura. Resulta incomprensible que quienes conocen en última instancia de los procesos, le digan a los jueces de primera instancia, los criterios de que deben aplicar. El juez de la última instancia sólo puede dar indicaciones mediante sus fallos. Exceder tal potestad, se convierte en una práctica que desnaturaliza la independencia judicial. Respecto a la eficiencia en el servicio, tal evaluación debe corresponderle a los entes disciplinarios y administrativos que no ejerzan funciones jurisdiccionales.

La Sala Constitucional o cualquiera de las otras Salas, ven con preocupación que el Parlamento se dedique a censurar a los magistrados por sus decisiones, bueno, esta preocupación es la misma frente a las observaciones públicas que hacen los miembros de la cúpula judicial respecto a decisiones de los jueces de otras instancias. Y en este caso, nuevamente no se lesionan los derechos individuales de los jueces, sino que se debilita sensiblemente la independencia judicial.

Independencia interna-Régimen disciplinario.

### **El control disciplinario. Sus debilidades.**

El régimen disciplinario, elemento fundamental en el fortalecimiento de la independencia interna del juzgador, también muestra serias debilidades. Por ejemplo, el año, pasado, durante varios meses funcionó una Comisión de enlace con la Inspección Judicial. Y esto que significa ? Recientemente la Corte consideró que ya no era necesaria, pero en cualquier momento, puede resurgir el mismo control, porque no parece que exista un límite infranqueable en este aspecto.<sup>32</sup>

La posición de la Inspección Judicial dentro de la estructura institucional, no le da seguridad plena a los jueces de que en caso de ser juzgados, es una instancia totalmente independiente. De todas maneras, la ley contiene graves limitaciones en las que se aprecia el incumplimiento del principio de legalidad respecto a las sanciones disciplinarias, tal como ocurre con el artículo 194 de la L.O.P.J. que permite crear faltas por analogía, de tal forma que en un caso podría fundarse una destitución en una falta cuyo sustento jurídico se construye por analogía. Igual ocurre con el artículo 199 de la L.O.P.J., porque señala que ante graves retardos o errores judiciales, tal situación puede convertirse en causal de destitución que conoce y resuelve la Corte Plena. La vigencia del principio de legalidad en estos casos, es muy dudosa.

Los inspectores son designados por la Corte, que es también la que impone las sanciones más graves. El nombramiento de los funcionarios citados, tiene un límite temporal. Estas sujeciones denotan verticalidad y una inconveniente concentración de poder que al final debilitará, sin duda alguna, la independencia interna de los jueces.

Queda mucho por hacer. Todavía en nuestra cultura no se comprende muy bien qué significa la independencia judicial. No basta que los magistrados de la cúpula judicial sean independientes frente a los otros poderes o que el Poder Judicial reciba suficientes recursos económicos. Profundo arraigo tiene la concepción vertical de la autoridad. Se piensa que es la Corte la que debe corregir y reprender a los jueces. Sin embargo, estas potestades sólo son aceptables dentro de un proceso disciplinario, con las garantías debidas.

La renuncia al poder, la autolimitación, es el verdadero homenaje a un auténtico credo democrático. Los problemas que ha tenido el Poder Judicial no es un vicio de las personas, ni de don Edgar Cervantes, ni de quienes ejercen la magistratura. Es la estructura organizacional, con su concentración de poder, su verticalidad, la confusión de funciones administrativas, jurisdiccionales y disciplinarias, así como la falta de instancias de control disciplinario sobre la cúpula judicial. Ahora dicen que hay más democracia en el Poder Judicial. Claro, la democracia para los miembros de la Corte Plena, pero el autogobierno de los jueces, la fortaleza de la carrera judicial, la independencia interna de los jueces, son asignaturas pendientes en nuestro sistema.

**Fernando Cruz Castro**

---

<sup>1</sup> Abogado costarricense y doctor en derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor del plan de estudios de post-grado en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica. Coordinador del Tribunal de Casación Penal.

<sup>2</sup> Según lo establece el artículo 157 de la constitución política costarricense, la Corte Suprema de Justicia la integran todos los magistrados de las diversas Salas, conforme indique la ley. El artículo 156 de la constitución señala que la Corte Suprema de Justicia es el jerarca indiscutido del Poder Judicial.

<sup>3</sup> La Corte Suprema (que son veintidós magistrados, que integran las diversas Salas de Casación y la Sala Constitucional) controla el nombramiento, remoción y disciplina del Consejo Superior del Poder Judicial, del Ministerio Público, la defensa pública, la policía judicial y del tribunal de la Inspección Judicial. En muchos de estos casos la Corte ha dele-

---

gado estas atribuciones, especialmente algunas funciones de nombramiento, disciplina e inspección, sin embargo, tales potestades las puede ejercer directamente, porque todos los órganos especializados del Poder Judicial ejercen una competencia delegada por la Corte Plena.

<sup>4</sup> Ver “Libro Blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica”- Apartado del informe de Francisco Dall’Anese Ruiz- p.22.

<sup>5</sup> En un sistema fuertemente jerarquizado y con los poderes concentrados en la cúpula, que posee un sistema de juzgamiento de sus miembros privilegiado y permisivo, es muy difícil que los jueces de inferior rango denuncien las presiones que reciben de miembros de la Corte Suprema; esta situación la destacó el magistrado Fernández Silva, cuando señaló que ha recibido cuatro denuncias “..de jueces sobre las presiones que han recibido de algunos magistrados, pero no han querido dar nombres para comenzar las acciones jurídicas correspondientes..”. Ver información del periódico la Prensa Libre del doce de abril del 2000, titulada: “Jueces anónimos son unos cobardes”- p. 3.

<sup>6</sup> Los principales actores dentro del sistema político temen que las críticas al Poder Judicial debiliten la legitimidad que hasta hace pocos años ha mantenido inalterable el Estado costarricense. Los abogados temen que sus críticas a la jurisdicción perjudiquen el destino de sus casos ante los tribunales. La posición crítica frente al Poder Judicial, tampoco ha sido una característica del Poder Judicial, aunque en algunas ocasiones se ha convertido en un importante agente de cambio. Tampoco se ha cuestionado en Costa Rica el hecho de que los jueces pertenezcan al Colegio de Abogados y que integren su Junta Directiva. Esta integración entre jueces y abogados, puede limitar la independencia de los jueces y también condiciona la actitud de la organización profesional frente a la Administración de Justicia.

<sup>7</sup> Maier, Julio. “ La aplicación del nuevo código procesal penal de Costa Rica”- Informe de 1998- p. 8.

<sup>8</sup> Una Comisión Legislativa que investigó el narcotráfico, solicitó, en 1988, la renuncia de tres magistrados. Los actos reprochables que investigó esta Comisión Legislativa, no tenían relación con el narcotráfico, sino que se referían a hechos en los que se evidenciaba un abuso de poder o tráfico de influencias.

<sup>9</sup> El apartado once del artículo 58 de la L.O.P.J. permite a la Corte Plena: “..Avocar el conocimiento y la decisión de los asuntos de competencia del Consejo Superior del Poder Judicial, cuando así se disponga en sesión convocada a solicitud de cinco de sus miembros o de su Presidente, por simple mayoría de la Corte. Desde que se presenta la solicitud de avocamiento, se suspende la decisión del asunto por parte del Consejo Superior del Poder Judicial, mientras la Corte no se pronuncie, sin perjuicio de las medidas cautelares que disponga la Corte. La corte dispondrá de un mes para resolver el asunto que dispuso avocar ante ella.....”. Esta disposición demuestra, claramente, que el Consejo ejerce una competencia delegada y que el órgano que es la cúpula judicial la que controla todas las decisiones.

<sup>10</sup> Gutiérrez, Carlos José. “El funcionamiento del sistema jurídico”- Costa Rica. Ed. Juricentro. 1979- p. 188-189.

<sup>11</sup> El artículo 66 del Estatuto de Servicio Judicial establece que la Carrera Judicial pretende asegurar la idoneidad y el perfeccionamiento en la Administración de Justicia. La misma norma señala que el ingreso, los traslados y los ascensos de los funcionarios que administran justicia se hacen mediante concurso de antecedentes y de oposición.

<sup>12</sup> Se ha informado recientemente, que más del cincuenta por ciento de los jueces en ejercicio, ocupan el cargo interinamente. Ver “Libro blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia Centroamericana”- Costa Rica. 2000- p.30.

<sup>13</sup> El artículo setenta y siete del Estatuto del servicio judicial establece que “..Cuando se produzca una vacante, la Secretaría de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo Superior del Poder Judicial, en su caso, lo comunicarán de inmediato al Consejo de la Judicatura, para que envíe, dentro de los cinco días siguientes, una terna de los elegibles que hubieran obtenido las mejores calificaciones...”.

<sup>14</sup> Esta decisión de dudoso fundamento legal, la adoptó la Corte Plena en sesión número 50-99.

<sup>15</sup> El numeral once del artículo 313 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que : “El Consejo podrá de forma motivada rechazar a un candidato previa audiencia, pese a la propuesta favorable del Tribunal calificador, siempre que, con posterioridad a la misma, se haya tenido conocimiento de alguna circunstancia que suponga un demérito incompatible..”. No se excluye al candidato mediante la aplicación de un criterio inconfesable e incontrolado, como ocurre en Costa Rica. La exclusión del que obtiene el primer lugar en el concurso, debe ser por un motivo fundado.

<sup>16</sup> Según lo expone Tirza Rivera-Cira, el juez costarricense parece gozar de un alto prestigio social. Ver de la autora: “Informe sobre Costa Rica”- publicado en obra titulada: “Situación y Políticas Judiciales en América Latina”- Escuela de Derecho Diego Portales. Chile. 1993. P. 259.

---

<sup>17</sup> La Asamblea Legislativa designa a todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia. El nombramiento es por un periodo de ocho años, sin embargo, en la práctica la designación es vitalicia, ya que para rechazar la reelección del magistrado, se requiere una votación calificada de dos tercios de votos negativos, porcentaje que no se ha logrado en ningún caso. En una encuesta realizada en 1986, un alto porcentaje de las personas encuestadas manifestaron su insatisfacción por la politización del proceso de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema. Rico y otros. "La Justicia Penal en Costa Rica" - Educa. 1988- Costa Rica- p. 124.

<sup>18</sup> "Un caso ocurrido en este país a finales de 1988 ilustra las dificultades e imperfecciones del modelo. Después de que tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia fueran acusados de conducta indebida por una comisión legislativa y que la Corte Plena solicitara su renuncia en una larga sesión extraordinaria, dos de los magistrados involucrados presentaron la renuncia al cargo (acogiéndose a la jubilación), pero el tercero rehusó hacerlo. Este incidente, así como la incapacidad manifestada por la Corte Suprema de tomar una acción decisiva y rápida, causó vivas críticas en la opinión pública...". Rico, José María. "La Justicia Penal y transición democrática en América Latina". Ed. Siglo XXI- México. 1997- p.140.

<sup>19</sup> Ver el "Libro Blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica" –ob- cit. p. 31. Según lo reconoce el Magistrado Castro Monge, durante el tiempo en que funcionó una Comisión de enlace entre la Corte y la Inspección Judicial, se reunieron periódicamente con los Inspectores, con el fin de conversar sobre el manejo del régimen disciplinario. Según lo expone el Magistrado Castro Monge: "...cuando se conformó esta Comisión de enlace, se habló en esa época de que la Corte no tenía un medio de comunicación que fuera eficiente con el Tribunal de la Inspección Judicial, porque a veces no se sabía qué era lo que estaba pasando ahí y a su vez que los Inspectores Judiciales decían que a ellos les hacía falta contar con la posibilidad de poder acceder a esta Corte por intermedio de la comunicación con alguno o varios de los Magistrados, de manera que pudiera conocer sus inquietudes y a la vez ellos nutrirse de los lineamientos o directrices que esta Corte quisiera girar, en relación con la administración del régimen disciplinario en la institución. Eso fue lo que motivó que se creara la comisión con los magistrados citados( Magistrados Zeledón, Van der Laet y Castro) y desde ahí han venido conversando con los Inspectores; a veces tratando de hacerles cambiar de alguna manera de ver las cosas en la administración del régimen disciplinario, haciéndoles ver qué es lo que la Corte piensa en relación con determinado tema y preocupándose- en alguna medida- por todas las circunstancias que hay en torno a esta clase de asuntos..." . Las apreciaciones del Magistrado Castro, demuestran, claramente, que la Inspección Judicial no es un tribunal independiente, sino que es una instancia administrativa integrada por funcionarios de confianza que deben seguir la política disciplinaria que dicta la Corte Suprema. Realmente no juzgan, sino que aplican una determinada política de control. (Ver artículo XIII- de la Sesión extraordinaria de la Corte número 5-2.000- treinta y uno de enero del dos mil )

<sup>20</sup> En sesión extraordinaria de la Corte (5-2000), en su artículo XIII se resolvió disolver la Comisión de enlace entre la Corte y el Tribunal de la Inspección Judicial. Según lo expuso el Magistrado Castro Monge, esta Comisión funcionó durante año y medio o dos años, aproximadamente.

<sup>21</sup> Este juez corresponde al Juez coordinador del Tribunal de Casación Penal. Es el grado inmediato inferior al de Magistrado.

<sup>22</sup> El juez del Tribunal de Casación Penal tiene un salario de dos mil cuatrocientos dólares, aproximadamente; el magistrado de la Corte Suprema, recibe un salario cercano a los cuatro mil doscientos cuarenta y cinco dólares

<sup>23</sup> Los miembros de la Corte Suprema de Justicia tienen derecho al uso discrecional de un auto, incluyendo el consumo ilimitado de gasolina.

<sup>24</sup> El Juez uno, que es el del nivel más bajo en el escalafón, recibe un sueldo que asciende a los mil setecientos treinta y dos dólares; el salario mensual del juez Cinco, juez de Casación, es de dos mil cuatrocientos dólares.

<sup>25</sup> Los cálculos son aproximados, porque algunos rubros pueden modificar la suma global, pero las diferencias no son determinantes.

<sup>26</sup> La dotación mensual de la pensión corresponde al promedio de los últimos veinticuatro mejores salarios mensuales ordinarios. (art. 224 de la L.O. P.J.)

<sup>27</sup> Artículo 177 de la Constitución Política.

<sup>28</sup> Según se informe en el libro blanco, Costa Rica ha hecho un importante esfuerzo en la construcción de estructuras para el sistema judicial en todo el país, aunque destaca que es necesario mejorar estos inmuebles y proveerlos de ciertas comodidades necesarias para el trabajo en condiciones óptimas, especialmente en las regiones periféricas. Tam-



---

bién se menciona que no se hizo una distribución racional de la planta física de algunos tribunales, lo que impide absorber el incremento de la demanda de servicios. La concentración de oficinas en un solo lugar, obliga a los usuarios a recorrer largas distancias. Ver Libro Blanco. Ob. cit. p. 445.

<sup>29</sup> La creación de megadespachos pretendió, en parte, modificar la vetusta estructura administrativa e impulsar, al mismo tiempo, una incipiente descentralización. Sin embargo, la ejecución del proyecto ha enfrentado numerosos tropiezos. Algunos sectores de la judicatura y del foro, han señalado que esta reforma administrativa ha provocado deshumanización, disminución del número de fallos y ausencia de responsables. Ver información del diario La Nación titulada: "Exponen males de megadespachos" - dos de marzo de 1999- p. 11-A-

<sup>30</sup> Como ocurrió en los informes de la Comisión Legislativa que investigó el narcotráfico en 1988-1989.

<sup>31</sup> Como bien lo señala Tirza Rivera, la investigación de Caj-Fiu sobre el funcionamiento de la justicia costarricense (1986), no fue objeto de una discusión abierta que permitiera plantear las soluciones a las deficiencias que se destacan en el informe final. Ver de la autora: Informe sobre Costa Rica, publicado en la obra titulada: "Situación y Políticas Judiciales en América Latina". Ob. cit. p. 264.

<sup>32</sup> En el artículo XIII de la sesión de Corte Plena del treinta uno de enero del dos mil, se resolvió disolver la Comisión de enlace entre la Corte y el Tribunal de la Inspección Judicial. Conforme lo declaró el Magistrado Castro Monge, dicha Comisión funcionó durante dieciocho meses o los dos años.