

Capítulo 2

La construcción de la independencia del Poder Judicial durante el siglo XX

2

Síntesis de hallazgos y desafíos

En este primer acercamiento a una reconstrucción histórica del Poder Judicial, se ha podido observar que los procesos de búsqueda de independencia e institucionalización iniciaron en los años treinta del siglo XX, en particular con las reformas de 1937, que fueron determinantes en la formación de la estructura y la identidad que perduran hasta hoy. Así pues, la Asamblea Constituyente de 1949 no fue el punto de partida para la construcción del Poder Judicial como hoy se lo conoce; no fue el “parteeguas” de la historia judicial, sino que vino a profundizar y plasmar constitucionalmente algunas de las medidas ya propuestas por la propia institución.

Si bien la evidencia analizada no permite afirmar que el Poder Judicial adquirió una independencia absoluta, es claro que sí logró un importante margen de autonomía que le ha permitido consolidarse y resguardar sus

propios espacios, de cara a los otros actores del sistema político. Es oportuno recordar la imposibilidad de aislar al Poder Judicial de cualquier influencia política, pues éste no opera en el vacío. Sin embargo, aun manteniendo su relación con los demás actores del sistema, y siendo también objeto de luchas políticas y partidarias, la institución muestra una creciente autonomía en aspectos como el perfil de sus magistrados, la presencia de funcionarios judiciales –no políticos– en su gobierno, el establecimiento de una carrera judicial, el manejo de sus propios recursos financieros y una fuerte identidad institucional y gremial de su burocracia. Esta última, con una notable capacidad de presión e influencia, ha servido como herramienta central para alcanzar cada vez más independencia.

Aporte del capítulo

El propósito de este capítulo es brindar un aporte que, usando métodos propios de la historiografía, permita iniciar una discusión más profunda sobre el proceso de construcción del Poder Judicial en Costa Rica a lo largo del siglo XX (Cascante, 2014). La ponencia que le sirve de base es el primer estudio que parte de una perspectiva de la institución como actor del sistema político, observando las relaciones de poder entre los órganos del Estado, y cómo estas contribuyeron a la consolidación institucional del Poder Judicial.

La ponencia ofrece un conjunto inédito de indicadores para una serie de noventa años (1900-1990), sobre temas como recursos humanos, creación de oficinas, presupuesto, volumen de trabajo, entre otros. Su anexo estadístico, que puede ser consultado en el sitio web del Programa Estado de la Nación, constituye un aporte a la historia del Poder Judicial y, en general, del Derecho en Costa Rica. Su elaboración requirió un gran esfuerzo de recopilación de datos dispersos y difícilmente comparables entre sí, que además, por estar registrados en archivos de papel, en muchas ocasiones agregaron problemas de legibilidad. En otros países no es común encontrar datos con el nivel de sistematización que aquí se presenta. Aunque existen algunos antecedentes cercanos, por lo general se centran en períodos específicos o, más importantes aún, reportan hallazgos que rara vez van más allá de las leyes y regulaciones que han ido dando forma a la institución.

La investigación que se presenta no es un estudio exhaustivo de la historia del Poder Judicial. A lo largo del texto se irán explicando las limitaciones de información y las preguntas sin resolver, que sobrepasan en mucho el alcance de este capítulo. Pese a ello, se ofrece un primer esfuerzo de sistematización de un tema poco estudiado a nivel nacional, que desde la perspectiva historiográfica intenta problematizar y aplicar diferentes métodos para comprender su evolución hasta la actualidad (Cascante, 2014).

● Hallazgos relevantes

- Durante el período 1900-1990 la proporción del Presupuesto Nacional otorgada al Poder Judicial nunca llegó al 6% establecido constitucionalmente en 1957.
- El Poder Judicial pasó de tener un despacho por cada 12.334 habitantes en 1973, a un despacho por cada 10.507 habitantes en 1984.
- El número de funcionarios de la judicatura pasó de poco más de mil en la década de 1970, a casi 3.500 en la de 1990.
- Durante los períodos 1904-1908 y 1934-1938, un 83% y un 85% de los magistrados, respectivamente, habían ocupado cargos en otros poderes del Estado. En contraste, entre 1963 y 1971 ese porcentaje correspondió a un 0,2%.
- En la década de 1970, de las veintiséis personas que ocuparon cargos de magistrados, solo nueve (34%) lo hacían por primera vez. Entre 1980 y 1990 la proporción era de 69%.

CAPÍTULO 2

La construcción de la independencia del Poder Judicial durante el siglo XX

► Índice sumario

I. JUSTIFICACIÓN II. ANTECEDENTES III. CONCEPTOS BÁSICOS IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN 1. El lento y negociado camino hacia la independencia presupuestaria 2. La expansión territorial en función del crecimiento de la población 3. La lucha entre la influencia política y la carrera judicial para la selección de magistrados 4. El fortalecimiento de la burocracia judicial como herramienta para la consolidación de la autonomía institucional **V. METODOLOGÍA** 1. Técnicas 2. Agenda de investigación

Justificación

Un Poder Judicial independiente es uno de los componentes medulares de un Estado de derecho. En Costa Rica, la construcción de una judicatura autónoma ha sido un tema poco estudiado, pese a su importancia de cara la ciudadanía. La independencia del Poder Judicial es un requisito indispensable para la tutela de los derechos de las personas, ya que garantiza su cumplimiento sin distinciones de clase, estatus social o diferencias de poder entre participantes, y mediante procedimientos preestablecidos por vías constitucionales y, por ende, de conocimiento y aplicación universal. Asimismo, el Estado de derecho permite someter al imperio de la ley a quienes ocupan cargos públicos y de representación popular (O'Donnell, 1999 y 2004). Siendo el Estado de derecho una condición necesaria para la democracia, la independencia judicial resulta ser también fundamental para el fortalecimiento de ésta.

Según Cross (2010), la independencia judicial trae consigo varias virtudes. Por un lado, su existencia está asociada a la separación de los poderes y a la posibilidad de verificar que estos no cometan abusos. Por otro lado, un Poder Judicial independiente es una garantía para la protección de los derechos de la ciudadanía, en tanto los jueces que operan en un marco de autonomía pueden

decidir cada caso según los hechos y méritos de éste, y no según la influencia o poder de alguna de las partes o de terceros interesados en el resultado. Adicionalmente, la independencia es importante en tanto, más allá de resolver casos puntuales, las decisiones que toma la judicatura concretan la aplicación de las leyes, es decir, determinan el contenido mismo de la norma a través de sus interpretaciones legales. Esta función tan delicada es vital para el correcto funcionamiento de la democracia, puesto que también es vital que los jueces fallen basándose en el Derecho, y no en influencias o presiones ajenas a los hechos y normas aplicables a cada caso.

Los beneficios de la independencia judicial también se extienden al plano económico, donde se relacionan con ambientes más favorables para la productividad, la inversión, la competencia y la legalidad de las actividades económicas. Además disminuyen la corrupción y, consecuentemente, promueven una mejora en el desarrollo humano de los países (Sen, 2000; Banco Mundial, 1997; Olson et al., 1998; Rivera-Batiz, 1999).

En el fondo, la existencia de un Poder Judicial independiente implica que la Constitución Política –norma fundacional del Estado, que contiene el modelo político de un país y el sistema de derechos fundamentales de su

ciudadanía— efectivamente se cumple, lo que a su vez es reflejo de una cultura legal madura. Esto no es banal en la región latinoamericana, donde hay numerosos ejemplos de cómo, pese a diseños constitucionales de jurisdicciones autónomas, las cortes son “purgadas” cada cierto tiempo o son controladas de manera directa por la Presidencia y/o los partidos políticos, entre otros. Un Poder Judicial independiente es garantía de que las protecciones constitucionales no son un discurso que se queda en el papel, sino que se trasladan a la vida cotidiana de las y los ciudadanos porque existe una voluntad política de los actores del sistema, de cumplir las disposiciones ahí consagradas. Por tanto la independencia judicial representa, en palabras de Cross (2010), “un compromiso y un mutuo acuerdo entre las instituciones y políticas [que juega] un rol importante en la gobernanza de un país”.

Si bien la confianza en las instituciones ha ido decayendo a lo largo del tiempo (como se analiza en el capítulo 3 de este Informe), el Poder Judicial costarricense es el mejor valorado por la ciudadanía en estudios de opinión y se ubica en los primeros lugares de diversos índices internacionales. La consolidación y el grado de autonomía que muestra esta institución no son usuales en Latinoamérica, donde se han ensayado varias fórmulas de separación de poderes con poco espacio para el Judicial, como por ejemplo el nombramiento de magistrados como prerrogativa del Presidente de la República. Por ello es relevante preguntarse: ¿cómo llegó el Poder Judicial costarricense a su posición actual entre los demás órganos del sistema político?, ¿cómo una sociedad, y concretamente una élite política, le fue concediendo poder a la institución judicial en detrimento de sí misma?

Ciertamente el Poder Judicial es uno de los actores con más peso en el sistema político costarricense y goza de gran solidez, no solo con respecto a otras naciones de la región latinoamericana que siguen tratando de concretar un aparato judicial autónomo, sino también a lo interno del país, frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Si bien esto no significa que la independencia judicial de Costa Rica está exenta de críticas o cuestionamientos, es importante analizar cómo el Estado nacional logró construir una institución tan fuerte y compleja, cuáles son los factores que fortalecieron —o limitaron— su autonomía durante ese proceso y cuáles son los aprendizajes que deben aprovecharse para continuar por la senda del mejoramiento institucional.

Las preguntas de investigación aquí planteadas son relevantes para analizar la evolución del sistema judicial, no como un proceso lineal hacia la democratización del país, sino como el resultado de pugnas que se suscitaron a lo largo de la historia, entre diversos grupos de presión que pretendieron establecer posiciones de poder dentro de la sociedad costarricense y, con ello, fueron conformando un Poder Judicial fuerte y autónomo.

Antecedentes

Al inicio de esta investigación, Cascante (2014) pudo verificar que se han realizado pocos estudios sobre la evolución y construcción del Poder Judicial en Costa Rica. Los primeros análisis, de carácter general, utilizaron la normativa como fuente primordial, sin considerar los contextos políticos en los cuales se discutieron, aprobaron y aplicaron las distintas normas (Mora, 2001). Uno de ellos se centró en los principales hitos en la historia de la Corte Suprema de Justicia (Sáenz y Masís, 2006) e hizo un aporte valioso al incluir una recopilación de datos biográficos sobre los presidentes del Poder Judicial, así como la nómina de los magistrados desde 1926 hasta 2006; esta información ha permitido, por ejemplo, conocer los vínculos existentes entre la clase política y el Poder Judicial.

Otros estudios comenzaron a aplicar métodos estadísticos y cualitativos para obtener insumos adicionales a la normativa, pero circunscritos a aspectos o períodos específicos que no permiten observar el proceso de construcción de la compleja institucionalidad judicial. Existen numerosas tesis sobre la autonomía económica del Poder Judicial (Rojas, 1973; Cerdas y Macaya, 1986; Calvo, 1993) o que describen su estructura durante la década de 1980 (Segura, 1982; Viquez y Carvajal, 1986; Fernández et al., 1987; Sedo y Vicenti, 1990). Los trabajos más ambiciosos en términos de cobertura de información son el de Gutiérrez (1979) y el de Ilanud (1986), en los cuales se intentó realizar un diagnóstico del sistema de administración de justicia en Costa Rica.

Conceptos básicos

El presente capítulo estudia los factores de la consolidación institucional que le permitieron al Poder Judicial fortalecer su autonomía en el transcurso del siglo XX. Para ello utiliza como hilo conductor el concepto de independencia judicial, el cual tradicionalmente se construye a partir de la idea de separación de poderes y se define como la existencia de un conjunto de garantías que pretenden evitar que una Corte sea controlada por otros órganos gubernamentales, como los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esta conceptualización se refiere a la independencia judicial “externa”, esto es, la relación del Poder Judicial con otros actores del sistema político. A mayor influencia de esos otros actores sobre la selección del personal y de los casos por atender, sobre las decisiones administrativas, la jurisdicción y el cumplimiento de las leyes, menor es la independencia del Poder Judicial. Desde esta óptica, el sistema de administración de justicia es autónomo¹ en tanto dependa de él mismo y no de otros poderes.

Por otro lado, el concepto de independencia se extiende también hacia lo interno de la institución y alude a la autonomía de los jueces, tanto con respecto a las partes que litigan como en relación con sus superiores (Ríos-Figueroa, 2006; Ferejohn et al., 2007). La independencia interna tiene que ver con la habilidad de los jueces de dictar sentencias sin miedo a represalias (ONU, 1985)². Diversos autores (Iaryczower et al., 2002; Kapiszewski y Taylor, 2008; Cross, 2010) han señalado que esta dimensión resulta difícil de medir y, de hecho, fue un aspecto que no se pudo incluir en este capítulo, por lo que ha quedado pendiente como tema de investigación.

Otra distinción conceptual que conviene realizar es que la independencia judicial puede ser *de iure*, esto es, referida a las normas formales que la instituyen, como la Constitución, las leyes, los reglamentos y las resoluciones (Ríos-Figueroa, 2006), o *de facto*, la cual tiene que ver con la independencia con que los jueces realizan su labor y toman decisiones en los procesos a su cargo (Ríos-Figueroa y Staton, 2014). Este último concepto va más allá de la definición formal de independencia judicial, que según Brinks (2005) es insuficiente salvo que se quiera limitar la explicación a factores de diseño institucional. Este autor destaca la importancia de estudiar empíricamente “la relación entre las características estructurales del sistema judicial y la realidad operacional de la independencia”, en lugar de hacer una equivalencia entre la independencia formal y la real.

El contexto donde se producen estos factores también cuenta. Un estudio sobre el Poder Judicial en América Latina (Lara-Borges et al., 2012) encontró que la estabilidad de los magistrados en sus cargos “no está garantizada por las características formales de los diseños institucionales tanto como por la seguridad jurídica de tales diseños”. Los autores concluyen que si bien siempre es necesario incluir las garantías formales en los estudios sobre el Poder Judicial, este marco institucional debe ser interpretado “en un contexto más amplio de condiciones políticas que afectan el destino de la judicatura”.

Además se ha destacado que, cuanto más políticamente dominante se torne el Poder Judicial, mayor presión habrá sobre su independencia, en términos de interferencia, no tanto en las decisiones individuales de los jueces, sino sobre todo en la judicatura como un todo, es

decir, a nivel estructural y en los mecanismos de nombramiento (Russell, 2001).

Partiendo de este marco conceptual, en este capítulo el análisis de la independencia judicial se aborda desde la perspectiva externa, es decir, de la relación y el posicionamiento que ha tenido el Poder Judicial en el sistema político costarricense. Por independencia externa se entiende aquí la ausencia de presiones o influencias externas que hagan vulnerable a la institución, como resultado de amenazas a la disponibilidad de recursos que le permitan desarrollar su labor con autonomía, a la estabilidad laboral y las posibilidades de ascenso de sus funcionarios, a su integridad y patrimonio, y a sus capacidades infraestructurales para atender las demandas ciudadanas (PEN, 2003).

El capítulo presenta indicadores tanto *de iure* como *de facto* en los temas antes mencionados. Se analiza el proceso mediante el cual fueron creadas y cumplidas las garantías legales y las prácticas asociadas a la independencia del Poder Judicial: la asignación de recursos, la cobertura territorial, los procedimientos para elegir a las y los magistrados, la estabilidad de los jueces y su autonomía frente a las máximas autoridades judiciales.

Estos criterios son consistentes con la literatura especializada que ha intentado desagregar en indicadores el concepto de independencia judicial. Para Russell (2001), la independencia –tanto de los jueces a nivel individual como de la judicatura a nivel general– se manifiesta a través de factores que se pueden agrupar en dos categorías: i) factores estructurales, en los que el diseño institucional es central, en la medida en que determina el poder de los órganos gubernamentales externos a la judicatura para modificar las instituciones judiciales. Las judicaturas pueden ser vulnerables, en distintos grados, a las facultades del Poder Legislativo para crear, transformar y eliminar estructuras judiciales, así como para establecer y alterar el procedimiento para nombrar, remover y remunerar a los jueces; ii) factores relativos al personal judicial, tales como los métodos de nombramiento, remuneración y remoción de jueces, así como la capacitación de los funcionarios. Aquí resalta la estabilidad en el cargo como condición *sine qua non* de la independencia judicial; esto es, si un juez puede ser destituido por tomar decisiones que le desagradan a otra persona, es esta

1 Brinks (2005) establece una distinción entre autonomía e independencia en el plano judicial. Considera que hay autonomía cuando no existe control sobre los jueces, sea éste partidario o no. En cambio, hay independencia cuando no existe control partidario sobre los jueces.

2 Véanse los principios 1 al 4 de los “Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura”, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán en 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32, del 29 de noviembre de 1985, y 40/146, del 13 de diciembre del mismo año.

última quien realmente toma las decisiones. Por eso para Russell es esencial que la remoción de los magistrados sea un proceso difícil y basado en criterios objetivos que evidencien la incapacidad de un juez para cumplir con sus responsabilidades.

Más concretamente, Domingo (1999) y Dodson y Jackson (2001) coinciden en que los mecanismos que permiten alcanzar la independencia judicial son, sobre todo, institucionales, a saber:

- D Selección de las y los jueces. La mejor opción parece ser un procedimiento de selección por méritos, basado en una evaluación objetiva con criterios no partidarios.
- D Permanencia en el cargo. Los nombramientos deben hacerse por períodos relativamente largos, tener una remuneración adecuada y estar protegidos por garantías legales contra remociones por represalias ante decisiones impopulares.
- D Autonomía financiera. Esta condición ayuda a aislar a la judicatura de presiones, tanto de fuentes políticas como de las partes litigantes. Las cortes deben tener recursos adecuados en términos de personal, infraestructura y financiamiento.
- D Profesionalización del personal judicial, lo cual va de la mano con los requisitos para los nombramientos de la judicatura y, especialmente, de la Corte Suprema.

Finalmente, conviene establecer una última relación entre el concepto de independencia judicial y la rendición de cuentas a la que debe estar sometido el Poder Judicial, como cualquier institución pública. Toharia (2000) habla de una “espiral independentista”, que se presenta cuando “la independencia de ejercicio (el hecho de que un juez resuelva un conflicto libre de injerencias impropias) se convierte en independencia estructural (el conjunto de garantías formales y condiciones estructurales que protegen al juez y al Poder Judicial de cualquier tipo de intervención o control). Llevada a sus extremos, la pretensión de ‘blindar’ con garantías estructurales la independencia de ejercicio podría situar al Poder Judicial en una suerte de flotación institucional, ajena a todo control, por lo que acabaría siendo, más que independiente, irresponsable. Una concepción tan distorsionada de la independencia llevaría a una situación en la que, sin la obligación de rendir cuentas, solo la justicia podría reclutar a la justicia, organizarla, gobernarla, evaluarla o sancionarla” (Ramos, 2007).

Es necesario que exista un balance entre la independencia judicial y el deber de rendir cuentas (*accountability*) que tiene todo servidor público según la Constitución

Política. Shapiro y Stone Sweet (2002) advierten que las cortes pueden ser independientes “al por menor”, pero no “al por mayor”. Es decir, si bien los jueces buscan aislarse de interferencias particulares en casos concretos, no pueden ser independientes del Derecho ni neutrales en su propósito de aplicar la ley. En esta línea, Russell (2001) destaca que en el sistema político todos los componentes están conectados entre sí, de manera que, al estudiar un fenómeno como la independencia judicial, se debe entender que el Poder Judicial no opera en el vacío y, por ende, ésta no podrá nunca ser absoluta.

Resultados de la investigación

Al revisar la historia del Poder Judicial durante el siglo XX, la investigación realizada para el presente capítulo tomó en cuenta indicadores –descritos en la literatura especializada que se citó anteriormente– que le permitieron identificar cómo se fue configurando la independencia judicial, no solo bajo distintos diseños constitucionales y legales, sino considerando también el contexto político, social y económico de la época bajo estudio. Ese análisis llevó a observar cuatro grandes procesos en la construcción de la independencia judicial:

- D La lenta y negociada adquisición de una autonomía presupuestaria, que ayudó a aislar la judicatura de presiones externas.
- D El crecimiento en términos de apertura de oficinas y contratación de personal especializado, que fortaleció al Poder Judicial mediante el desarrollo de su capacidad para atender las necesidades de la población.
- D La lucha entre la influencia política y la carrera judicial para la selección de magistrados.
- D La consolidación de una burocracia judicial con identidad propia, que luchó constantemente por reivindicaciones laborales.

El lento y negociado camino hacia la independencia presupuestaria

En el transcurso del siglo XX la autonomía del presupuesto destinado al Poder Judicial fue ganando importancia. Inicialmente la dotación de recursos para la Corte Suprema de Justicia no era un asunto prioritario, sin que ello representara conflicto alguno, dada la cercanía que existía entre la élite judicial y la política. La independencia presupuestaria tampoco fue tema de discusión en los años cuarenta, ni siquiera en la Asamblea Constituyente de 1949. Sin embargo, tal omisión fue subsanada con una reforma constitucional promulgada en la década de

1950, que asignó al sistema de administración de justicia un porcentaje fijo del Presupuesto Nacional. Este fue el resultado de numerosos enfrentamientos y negociaciones entre la judicatura y los poderes Ejecutivo y Legislativo. En aquel momento a lo interno de la institución judicial la lucha por el presupuesto se entendía como una lucha por su autonomía, la cual terminó de consolidarse en los años noventa, cuando logró que se le permitiera ejecutar su propio presupuesto.

A inicios del siglo XX el sistema político costarricense había logrado un alto grado de estabilidad, pues las disputas se resolvían mediante procesos electorales cada vez más inclusivos, aunque al mismo tiempo se generaron redes de clientelismo que provocaron un aumento del presupuesto y del tamaño del Estado, para honrar compromisos de campaña (Cascante, 2014). Al mismo tiempo, la sociedad experimentó transformaciones que dieron un lugar más prominente al aparato judicial: la creciente complejidad de las relaciones económicas, el positivo impacto del esfuerzo de alfabetización emprendido en el siglo XIX, un mayor acceso de la ciudadanía a la vida política y cultural, el surgimiento de agrupaciones gremiales y el desarrollo de una “mentalidad legalista” que motivó a la ciudadanía a dirimir sus disputas ante los tribunales, en vez de hacerlo en forma personal o por medios violentos. Este contexto hizo que el aparato judicial tuviera un gasto relativamente alto y, además, dio paso a un proceso de evolución y consolidación del sistema de administración de justicia.

Pese a la creciente relevancia de la acción judicial en el quehacer del Estado, el presupuesto asignado a la judicatura era moderado y –como se mencionó anteriormente– tampoco era un tema conflictivo en términos de su negociación. La Corte no planteó una exigencia directa de aumentar su financiamiento, sino que utilizó una estrategia discreta: respetar al máximo posible los presupuestos existentes y solicitar incrementos pequeños, pero constantes. Un aspecto que ayuda a explicar esta situación es el estrecho vínculo que había entonces entre los poderes de la República, dominados por una élite política que ocupaba tanto los espacios judiciales como los gubernamentales.

Además, el sistema judicial no era prioritario con respecto a otras ramas de la administración pública. Aunque su dotación de recursos tuvo un crecimiento constante, éste fue lento y sin variaciones abruptas: el porcentaje del Presupuesto Nacional otorgado al Poder Judicial desde 1900 y hasta la reforma de 1937, representó, como promedio anual, un 4,0% del presupuesto público. En síntesis, “durante las primeras cuatro décadas

del siglo XX, el Poder Judicial se encontraba en expansión moderada, si se compara con otros ámbitos de las funciones del Estado. No obstante, el crecimiento de la población, las exigencias de una sociedad que entraba en procesos de modernización económica y social, la hacían más compleja y aumentaban sus necesidades de servicio públicos” (Cascante, 2014).

Por otra parte, si bien la Asamblea Constituyente de 1949 consolidó el estatus constitucional del Poder Judicial, el tema de su autonomía presupuestaria no fue siquiera considerado. El debate en torno al sistema de administración de justicia se centró en establecer garantías formales de independencia, a través del procedimiento de elección y la permanencia de las personas que ocuparían las magistraturas.

Sin embargo, a mediados de la década de 1950 las circunstancias obligaron a abordar el tema del financiamiento. La Asociación Nacional de Empleados Judiciales (ANEJ) generó una corriente laboral interna que presionó por el aumento de salarios. Para ese momento, la Corte ya contaba con una importante cantidad de funcionarios³, con una carga de trabajo creciente que incidía sobre cada vez más personas: “Desde esta perspectiva, la burocracia judicial guardaba una relativa estabilidad y contaba con la suficiente capacidad para causar inconvenientes por la relevancia de sus funciones dentro de la sociedad costarricense de la época” (Cascante, 2014).

De esta manera, entre 1955 y 1956 se inició una lucha por el presupuesto que no solo terminó en una reforma constitucional, sino que además ratificó la creciente importancia del Poder Judicial dentro del sistema político costarricense. Por un lado, los funcionarios –apoyados por la cúpula de la institución– reclamaban mejores salarios de cara al aumento en el costo de la vida, y a la vez manifestaban su descontento por las insuficientes condiciones materiales –de infraestructura, transporte y equipamiento– en las cuales tenían que realizar sus labores. Por otro lado, el Ministerio de Hacienda, alegando carencia de recursos para atender esos reclamos, buscó soluciones intermedias que no satisfacían a la Corte, tales como incrementos parciales que favorecían al personal que ejercía funciones jurisdiccionales y dejaban de lado a los funcionarios auxiliares. Este desencuentro generó una serie de negociaciones que involucró a múltiples actores, como la Corte, la ANEJ, el Ministerio de Hacienda, la Presidencia de la República,

PARA MÁS
INFORMACIÓN SOBRE

**LA LUCHA POR LOS SALARIOS
EN EL PODER JUDICIAL**

véase Cascante, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

3 En 1957 la planilla del Poder Judicial ascendía a 637 funcionarios, de los cuales 116 administraban justicia y 521 realizaban tareas auxiliares (Cascante y Blanco, 2013).

el Congreso y la Contraloría General de la República. El proceso tuvo avances y retrocesos a lo largo de esos dos años, hasta que, ante el anuncio de que la ANEJ realizaría una huelga en el segundo semestre de 1956, la Asamblea Legislativa finalmente aprobó el aumento salarial y solicitó a la Corte la presentación de un proyecto de ley de salarios del Poder Judicial.

Aprovechando la coyuntura de la negociación por las reivindicaciones salariales, a inicios de 1956 la dirigencia de la Corte comenzó a promover una reforma constitucional que le asegurara un presupuesto fijo y, además, le brindara la posibilidad de ordenar sus recursos, pues esta institución conocía mejor que ninguna otra cuáles eran sus necesidades reales y futuras. Esta idea tuvo acogida en el Congreso y se inició así el proceso que culminó con el establecimiento de un sistema escalonado de aumento del porcentaje del Presupuesto Nacional correspondiente al Poder Judicial, hasta llegar a un 6%. La reforma fue aprobada mediante la Ley 2122, publicada en *La Gaceta* del 30 de mayo de 1957 (Mora, 2001). “En este sentido, el conflicto inicial por el reajuste y aumento salarial daba paso, discursiva y operativamente, a una cruzada por la

autonomía judicial, que logró rápidamente obtener el apoyo del Colegio de Abogados y la Escuela de Derecho” (Cascante, 2014).

Después de este primer gran paso para asegurar que el Poder Judicial tuviera una dotación de recursos fija, independientemente de los cambios políticos, la Corte propuso dos proyectos de ley relativos a temas de financiamiento, que también fueron aprobados. El primero de ellos fue la Ley Constitutiva de la Caja de Empleados del Poder Judicial, que creó un ente financiado con un porcentaje de los salarios de los miembros de la ANEJ, lo cual permitiría a los funcionarios judiciales, entre otros beneficios, obtener préstamos en condiciones favorables. El segundo proyecto aprobado fue la Ley de Salarios del Poder Judicial, que dio a la Corte la potestad de definir las categorías y plazas de su nómina, y de aumentar hasta en un 10% los salarios de su personal (Cascante, 2014).

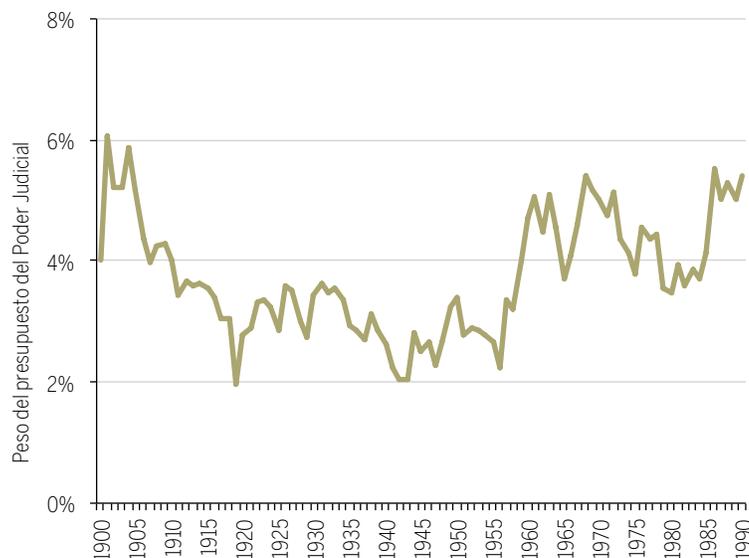
Los avances normativos logrados en los años cincuenta significaron un salto cualitativo con respecto a la situación de inicios de siglo. Sin embargo, la independencia aún no estaba completa, ya que la ejecución del presupuesto seguía estando a cargo del Ministerio de Hacienda. Asimismo, las nuevas regulaciones no impidieron que surgieran conflictos vinculados con el financiamiento. Incluso en 1963 se presentó un proyecto de ley que pretendía reducir al 3% del Presupuesto Nacional el mínimo asignado a la Corte. De hecho el porcentaje constitucional se cumplió muy pocas veces en la segunda mitad del siglo, pero tampoco se dieron reducciones, lo cual evidencia el peso institucional y político que había adquirido el Poder Judicial.

Según reporta Cascante (2014) “si bien la definición del presupuesto siguió enfrentando procesos de negociación (...) lo cierto es que las condiciones donde se producían estos procesos habían variado considerablemente. Por ello, si desde 1948 a 1957 el promedio del porcentaje asignado en el presupuesto ordinario fue de 2,9%, entre 1957 y 1970 el promedio se incrementó hasta llegar a 4,5%. Además, el porcentaje nunca bajó de 3,7%; aunque nunca se llegó al 6% mínimo establecido en la reforma al artículo 177 [constitucional]” (gráfico 2.1).

Al llegar la década de 1980, la crisis económica generó recortes en el presupuesto del Poder Judicial durante tres años consecutivos, así como presiones sobre los salarios y nuevos cuestionamientos al mínimo del 6% establecido constitucionalmente. En 1985 se logró recuperar el monto que se había asignado en 1979 y este siguió aumentando en forma paulatina (gráfico 2.2). Hubo grandes tensiones, tanto a lo interno de la Corte como en sus relaciones con el Poder Ejecutivo, por el hecho de que la ejecución del presupuesto seguía estando en manos del Ministerio de Hacienda, lo que impedía la atención oportuna de las necesidades institucionales.

Gráfico 2.1

Peso del presupuesto del Poder Judicial con respecto al Presupuesto Nacional^{a/}. 1900-1990



a/ El artículo 177 de la Constitución Política de Costa Rica establece que “se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios para el año económico”, no obstante; para la formulación de este indicador no se cuenta con el ingreso ordinario (corriente) del Gobierno Central, por lo que se utilizó como referencia el Presupuesto Nacional Ordinario.

Fuente: Elaboración propia con base en Cascante y Blanco, 2013.

Esta situación llegó incluso a ser resaltada como un obstáculo en un informe publicado por el Ilanud en 1986. Finalmente, las divergencias fueron remediadas en 1991, cuando el Poder Ejecutivo aseguró que no se harían más recortes presupuestarios y el Poder Judicial ejecutaría sus propios recursos.

Sin duda alguna “la lucha por el presupuesto tuvo un profundo significado para la Corte”, pues lo convirtió en un actor de gran relevancia en el sistema político (Casante, 2014). Además, la lucha por un financiamiento cada vez mayor y por la autonomía en su manejo fue paralela a la independencia que fue adquiriendo el Poder Judicial como institución. Si bien ello no implica la existencia de una relación causal de “a mayor presupuesto, mayor independencia”, sí es claro que conforme se fue ampliando el impacto de la labor judicial en la ciudadanía, así como la complejidad de su aparato administrativo y la organización de su burocracia, el hecho de tener una fuente de recursos que atendiera sus necesidades y no estuviera sujeta a la voluntad de otros poderes fue tanto un símbolo como un factor determinante de la autonomía institucional.

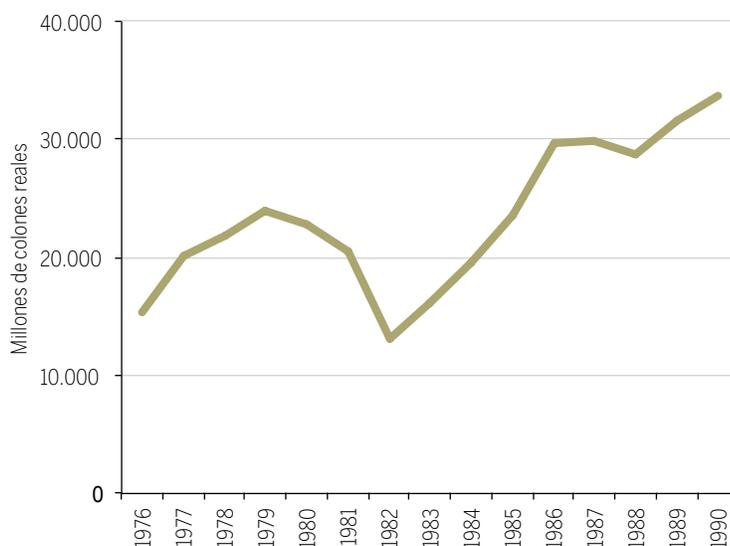
La expansión territorial en función del crecimiento de la población

Los patrones de expansión del Poder Judicial, tanto en términos de despachos como de personal, fueron paralelos al crecimiento de la población. Fue por ello que inicialmente las oficinas judiciales se concentraron en la región Central del país y tuvieron un crecimiento más moderado en la periferia, lo cual fue cambiando a medida que estas zonas se iban poblando. Esta expansión, que empezó siendo lenta a principios del siglo, se aceleró en sus últimas décadas, en especial por la diversificación de materias y funciones, sobre todo en el ámbito penal. Este aumento en la cobertura geográfica representa sin duda la capacidad del Estado costarricense, en este caso en la figura del Poder Judicial, para implementar decisiones políticas y logísticas a través del territorio nacional (Mann, 1984). Esto es particularmente importante desde la perspectiva de la función que cumple el aparato judicial en una democracia: asegurar el respeto por el Estado de derecho y garantizar los derechos de la ciudadanía en todo el país (Vargas Cullell, 2012).

El aumento de los despachos judiciales fue un proceso diferenciado. A inicios de siglo la Corte Plena decidía el establecimiento de nuevas oficinas en función de la población. Por ello en esa época San José tuvo un crecimiento acelerado, por efecto de la consolidación de las comunidades cercanas a la capital: Puriscal, Aserri, Desamparados, Goicoechea, Tarrazú, Mora, Tibás, Coronado y San Isidro de El General. En la década de 1930 los despachos de San José, sin contar la Corte Suprema

Gráfico 2.2

Evolución del presupuesto real del Poder Judicial. 1976-1990 (2006=100)^{a/}



a/ Para la conversión en colones reales base 2006 solo se cuenta con el índice de precios al consumidor (IPC) a partir de 1976. Por esta razón no se presenta la serie de los presupuestos judiciales para todo el siglo XX.

Fuente: Elaboración propia con datos de Casante y Blanco, 2013; BCCR; INEC y Poder Judicial.

de Justicia, representaban un 27,9% del total. Ahora bien, al mismo tiempo las zonas periféricas tuvieron un crecimiento significativo: las oficinas de las provincias de Guanacaste, Limón y Puntarenas pasaron de un 12,5% a un 25,6% del total de despachos en los años treinta. A este respecto Casante (2014) señala que “el Poder Judicial seguía el patrón de poblamiento del país para el establecimiento de sus despachos, motivo por el cual para 1930 presentaba un concentración de oficinas con funciones judiciales en la región Central, con 58 despachos, mientras que mantenía una presencia constante en la región Chorotege, con once despachos, y comenzaba a incursionar en la región Huetar Atlántica, con seis oficinas, así como en la Pacífico Central y la Brunca, con tres despachos. Por su parte, la región Huetar Norte, históricamente con los niveles más bajos de población, contaba apenas con dos despachos para ese año, que eran principalmente alcaldías de carácter mixto. Este comportamiento concuerda con los procesos migratorios que experimentaba el país durante esos años. Asimismo, demuestra el propósito de las élites

costarricenses por extender la institucionalidad estatal en el territorio nacional”.

Los informes evidencian, sin embargo, que las oficinas judiciales operaban en condiciones desiguales pues, en términos de personal, se fortalecieron las del Valle Central, mientras que la periferia sufría rezagos administrativos por falta de recursos humanos, especialmente de jueces. Si bien este fenómeno era consistente con la tendencia de la época –de crecer en personal de apoyo y no judicial– había una clara asimetría entre el centro y la periferia incluso en el número de funcionarios auxiliares. Por ejemplo, en 1917 San José tenía una relación de 3,1 funcionarios auxiliares por cada administrador de justicia, mientras que en Guanacaste, Limón y Puntarenas esa relación era de 1,2 (Cascante, 2014). Asimismo, en 1934 la Corte Suprema y los despachos judiciales de San José acaparaban el 41,5% del personal de apoyo de todo el país.

Después de la moderada expansión registrada en los primeros cuatro decenios del siglo XX, se podría haber pensado que el incremento del presupuesto judicial de los años cincuenta se traduciría en un crecimiento inmediato de los despachos, lo cual no sucedió. La expansión territorial siguió concentrándose en la provincia de San José, por la necesidad de aumentar los despachos en materia laboral, ya que “el proceso de urbanización e industrialización que el país comenzaba a experimentar trajo consigo una mayor inclusión de la población protegida por el Código de Trabajo” (Cascante, 2014). El aumento de los recursos financieros también permitió consolidar, en los años sesenta, la jurisdicción contencioso-administrativa, así como crear tribunales superiores en las materias civil, contencioso-administrativa y penal. Paralelamente, entre las décadas de 1950 y 1970 sí creció la cobertura del Poder Judicial en las regiones Pacífico Central y Brunca, gracias al considerable incremento de la población en esos lugares.

Por otra parte, las reformas que consolidaron el financiamiento del Poder Judicial tampoco provocaron un crecimiento significativo de su personal. “En efecto, si para 1950 se contaba un funcionario judicial por cada 1.949 habitantes, para 1963 el número se había reducido a un funcionario judicial por cada 1.604 habitantes” (Cascante, 2014). Los incrementos se dieron por la incorporación de la figura de los actuarios judiciales como apoyo para los jueces, el establecimiento de los tribunales superiores y la jurisdicción contencioso-administrativa, así como la reorganización de la Defensa Pública. En las nuevas contrataciones siguió predominando el personal auxiliar, que pasó de representar el 74,7% del total de funcionarios en 1948, al 87,1% en 1970. En cuanto a la ubicación geográfica, Cascante (2014) detalla que si bien se mantuvo la preocupación por aumentar el personal fuera de San

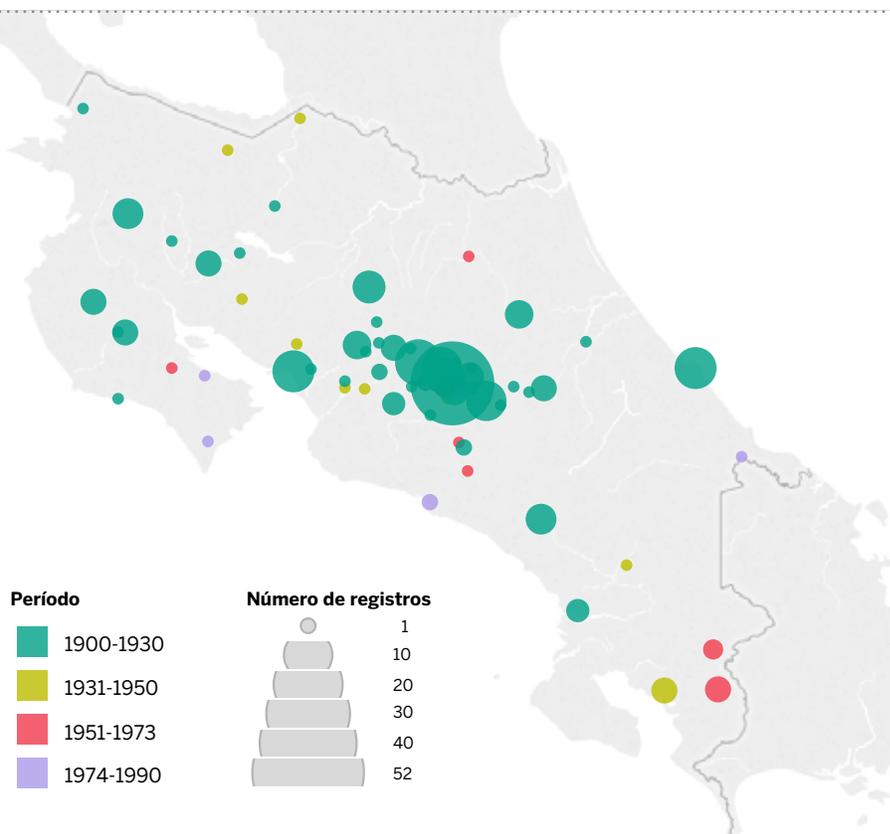
José, esta provincia y las áreas más cercanas siguieron concentrando el crecimiento de la nómina institucional. Este incremento no impactó al ente de control de la actividad sustancial: la Inspección Judicial. Tal como reportan Cascante y Blanco (2013), al iniciar el período había un único profesional encargado de atender esa dependencia, y para 1970 el panorama no había cambiado mucho, pues apenas se contaba con dos funcionarios.

Durante las últimas tres décadas del siglo XX, la creación de despachos judiciales siguió comportándose de acuerdo con los patrones de crecimiento de la población. El cambio se dio no tanto en términos de territorio sino de ampliación y diversificación de materias. Ello se debió, en buena medida, a las nuevas competencias que asumió el Poder Judicial en el ámbito penal, con la inclusión del Ministerio Público, la apertura de la Defensa Pública y la creación de juzgados y alcaldías penales. Según Cascante (2014), esto provocó “un incremento de la presencia del Poder Judicial, no solo en razón del territorio, sino también en la vida cotidiana de los costarricenses”. Además, en atención a nuevas necesidades de la ciudadanía, se ampliaron los servicios en materia contencioso-administrativa y se conformaron las jurisdicciones agraria y de familia. En materia de familia la primera oficina especializada se abrió en San José, mientras que en materia agraria se establecieron despachos en Liberia, Limón, San Carlos y Puntarenas. Se siguió la línea de fortalecer la presencia del Poder Judicial en las zonas periféricas, mediante la creación de tribunales superiores en las cabeceras de provincia, así como de agencias fiscales y alcaldías de faltas y contravenciones en las regiones Brunca y Huetar Atlántica (mapa 2.1). Esto permitió que, aun con el crecimiento de la población, se pasara de tener un despacho judicial por cada 12.334 habitantes en 1973, a uno por cada 10.507 habitantes en 1984 (gráfico 2.3).

Este aumento de oficinas y materias trajo un incremento paralelo en términos del personal: entre 1970 y 1990 se abrieron 2.272 plazas. Esto fue particularmente visible en las nuevas funciones en materia penal, donde se crearon plazas para constituir el Organismo de Investigación Judicial, los juzgados de instrucción, el Ministerio Público, la Defensa Pública y las alcaldías de faltas y contravenciones. Asimismo, se mantuvo la tendencia de crecimiento del personal auxiliar, que pasó de representar el 87,1% de los funcionarios judiciales en 1970, al 91,2% en 1990. Cascante (2014) señala que “uno de los grandes avances del periodo fue la reducción de la brecha territorial relativa entre funcionarios auxiliares y funcionarios de administración de justicia en la periferia. Es así como, para 1990, por cada administrador de justicia en San José, se contaba con 5,7 funcionarios auxiliares; igual cantidad se mantenía para Guanacaste, Limón y Puntarenas” (gráfico 2.4).

Mapa 2.1

Ubicación de los despachos judiciales, según período de apertura^{a/}



a/ La unidad geográfica mínima para la cual hay información disponible es el cantón. La ubicación de los despachos en el mapa corresponde a un punto del cantón.

Fuente: Poyser, 2014, con base en Cascante y Blanco, 2013.

La lucha entre la influencia política y la carrera judicial para la selección de magistrados

Costa Rica transitó de una Corte Suprema de Justicia conformada total o mayoritariamente por figuras importantes de los partidos políticos en la primera mitad del siglo XX, al predominio de magistrados “de carrera judicial”⁴ a finales de ese período. Si bien desde el inicio de siglo existían disposiciones constitucionales que garantizaban la independencia formal de la judicatura, esta se concretó de manera paulatina a lo largo de varias décadas, debido a varios factores. Uno de ellos fue el interés de la Asamblea Constituyente de 1949 en establecer un

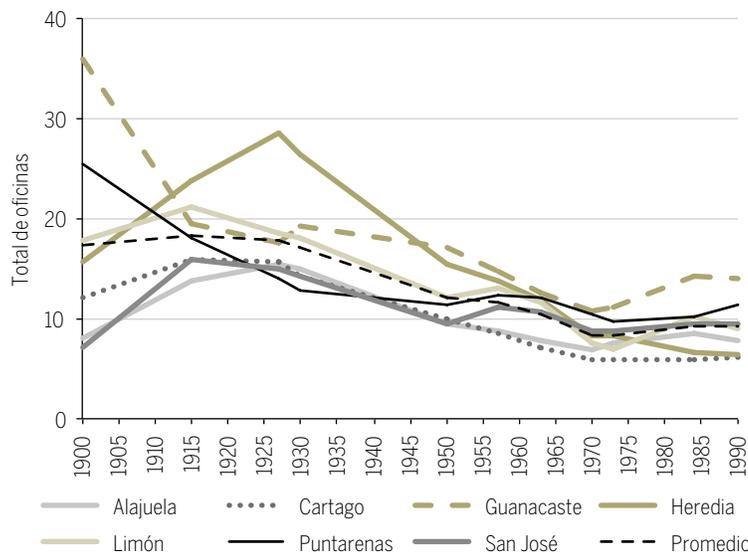
proceso de selección de magistrados que aportara mayores garantías de independencia. Pero quizá el factor más decisivo fue el surgimiento de una generación de juristas que se identificó y comprometió con la autonomía del Poder Judicial. Este cambio generacional, unido a procesos de renovación de la Corte y el prestigio creciente de tener una trayectoria a lo interno del Poder Judicial, permitió ir consolidando la carrera judicial como criterio para la escogencia de magistrados.

Como se dijo, ya a inicios del siglo existían disposiciones constitucionales que aseguraban la independencia formal en el nombramiento de los magistrados. La Constitución Política de 1871 establecía que estos

⁴ Si bien desde el punto de vista normativo no puede decirse que en la época bajo análisis existía una carrera judicial, para los efectos de esta investigación se considera como funcionarios de carrera en el Poder Judicial a los magistrados que a lo largo de su trayectoria profesional ocuparon una vasta cantidad de puestos dentro de la institución.

► **Gráfico 2.3**

Oficinas judiciales por cada 100.000 habitantes, según provincia. 1900-1990



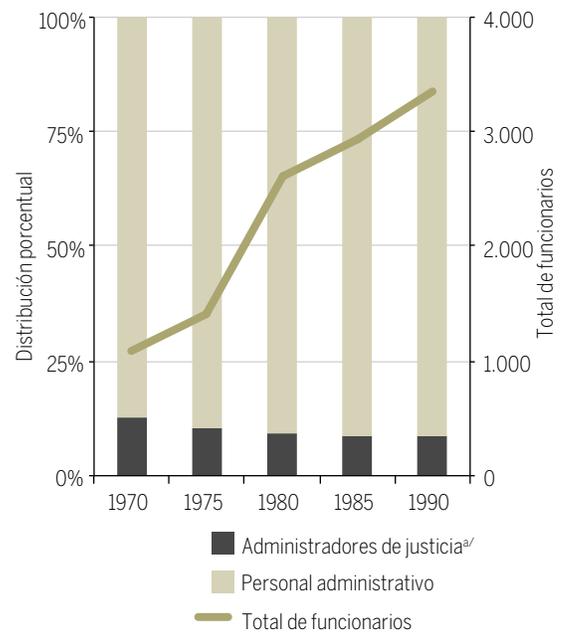
Fuente: Elaboración propia con base en Cascante y Blanco, 2013; Poder Judicial y CCP-UCR.

eran designados por el Congreso Nacional por un período de cuatro años y eran reelectos de forma indefinida salvo que incumplieran la prohibición de participar en partidos y actos políticos. Con el propósito de separar este proceso de las contiendas electorales y presiones políticas, en 1898 se aprobó una reforma constitucional que dispuso que dichos nombramientos se realizarían dos años después de celebradas las elecciones presidenciales.

Sin embargo, esta independencia no era tan real. En la práctica, “no resultaba extraño o cuestionable ligar el nombramiento de un magistrado con una tendencia política determinada” (Cascante, 2014). La magistratura se convirtió en un puesto más para figuras prominentes de la política nacional y, por tanto, el gobierno judicial carecía de identidad propia. Si bien esto reducía la conflictividad con el Poder Ejecutivo –por ejemplo en términos de asignación de recursos, como se vio en el apartado anterior–, no había una separación real entre la Corte y los otros poderes del Estado y la magistratura no se entendía como un puesto altamente especializado para el gobierno judicial. De hecho, “a lo largo de las primeras cuatro décadas del siglo XX, salvo nombramientos sumamente excepcionales (1915, 1917 y 1926), cuyas razones no han sido identificadas, la integración de la Corte Plena se compuso de funcionarios que habían ocupado u ocuparían cargos relevantes en los otros

► **Gráfico 2.4**

Funcionarios del Poder Judicial, según tipo. 1970-1990
(total y distribución porcentual)



a/ Los administradores de justicia son los funcionarios encargados de dictar sentencias, incluyendo magistrados, jueces y alcaldes. El personal administrativo lo componen los funcionarios que brindan asistencia a los primeros: secretarios, prosecretarios, escribientes, contadores, médicos, administradores, misceláneos, choferes, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en Cascante y Blanco, 2013 y Poder Judicial.

poderes del Estado (diputados, secretarios o subsecretarios de Estado). Desde esta perspectiva, los integrantes de la Corte Suprema de Justicia formaban parte de la élite política costarricense, más que de un órgano técnico separado de las diferentes lealtades políticas de la sociedad costarricense de esos años. En el mismo sentido, de los nueve presidentes de la Corte electos entre 1898 y 1938, ocho ocuparon cargos en los otros poderes del Estado (dos fueron presidentes de la República, tres diputados, ocho secretarios de Estado). No será hasta la elección de 1935, con la designación de Luis Dávila Solera, que un funcionario de ‘carrera judicial’ llegue a la presidencia de la Corte. En tal sentido, puede indicarse que no existía una clara distinción entre ‘la casta política’ y ‘la casta judicial’. Esta relación se mantenía, además, por la

constancia de los nombramientos. En efecto, de las 53 personas que fueron electas durante el periodo que cubre esta sección, solo 15 no resultaron reelectas en otra ocasión. Por otra parte, un total de 11 fueron reelectas por un periodo adicional y 27 fueron reelectas más de tres veces. Sin embargo, cabe resaltar que las personas que se mantuvieron por más tiempo en sus puestos fueron aquellas cuya ocupación fue primordialmente la ‘carrera judicial’. En otros términos, entre más características técnico-jurídicas, mayor posibilidad de reelección” (Cascente, 2014).

La práctica de realizar nombramientos con tinte político fue la tónica durante la primera mitad del siglo, hecho que no pasó desapercibido en la convulsa década de 1940, que culminó con la redacción de una nueva Constitución Política. La guerra civil de 1948 produjo un reacomodo de fuerzas y dejó al país dividido en tres fracciones: el Partido Liberación Nacional (PLN), que asumió un carácter hegemónico, el bando “calderonista”, completamente apartado del poder, y una élite tradicional que tuvo diversos liderazgos a lo largo de la siguiente década. Estos grupos se enfrascaron en virulentos ataques políticos, que empeoraban durante los procesos electorales, a los cuales se sumaron dos fallidos intentos de invasión de fuerzas opositoras en el exilio, en 1948 y en 1955 (Bowman, 2000).

En este contexto se produjo la consolidación definitiva del Poder Judicial como un actor relevante del sistema político costarricense. Al iniciar la Asamblea Constituyente de 1949, el tema de las reformas al Poder Judicial no partió “desde cero”, pues ya desde antes la misma Corte venía promoviendo cambios internos que apuntaban hacia el fortalecimiento de su institucionalidad. Un ejemplo de ello fue la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en 1937. Estas iniciativas provocaron que la Asamblea Constituyente no buscara una transformación radical del aparato judicial, sino que más bien continuara con la línea reformista que se venía gestando desde los años treinta.

De esta manera, en el proyecto de Constitución las propuestas de reforma se centraron en dos asuntos concretos que favorecían la independencia judicial: que el proceso de designación de los magistrados estuviera ligado a la carrera judicial (prácticamente inexistente hasta entonces) y que no fuera posible hacer reformas a la organización y funcionamiento del Poder Judicial sin el consentimiento de la Corte, salvo que éstas fueran aprobadas por una mayoría calificada de los miembros del Congreso. Sin embargo, los constituyentes mantuvieron las disposiciones de la Constitución de 1871 y se concentraron en el tema de la inamovilidad de los magistrados. Después de negociar diversas posiciones (que incluyeron un mecanismo de elección compartida entre la Corte

y la Asamblea Legislativa), se dispuso que la selección y nombramiento de magistrados propietarios siguiera siendo competencia exclusiva del Poder Legislativo, mientras que las candidaturas de magistrados suplentes serían propuestas únicamente por la Corte. Asimismo, la inamovilidad que se logró fue relativa: en lugar de la permanencia vitalicia, el período de nombramiento se amplió de cuatro a ocho años y se estableció la reelección automática, salvo que dos terceras partes de los diputados votaran en contra.

Además de los avances normativos, cabe reiterar que un aspecto importante del proceso constituyente fue que, a través de las diversas propuestas y discusiones, surgió “una generación de juristas comprometidos con el proceso de autonomía del Poder Judicial que se encontraban tanto dentro como fuera de la Corte. De la misma manera, se consolidó el discurso de tecnificación de las funciones judiciales y de las funciones propias de la magistratura” (Cascente, 2014).

Ahora bien, el cambio en el perfil de los magistrados no fue inmediato. En la primera elección realizada tras la salida de la Junta Fundadora de la Segunda República, aunque no hubo mayor conflicto en torno a la integración, sí se mantuvo la línea de nombrar personas que habían ocupado u ocuparían otros cargos de los supremos poderes. En cambio, la elección que se llevó a cabo en 1955 tuvo altos niveles de conflictividad y polémica, pues hubo acusaciones de intervención política. Debe tenerse en cuenta que el contexto de entonces era de una gran efervescencia, no solo por la campaña electoral de 1953, en la que resultó victorioso el PLN –tanto en la Presidencia de la República como en una amplia mayoría de los puestos del Congreso– y en las que se acusó al TSE de parcialidad, sino también por el intento de invasión realizado aquel año por fuerzas afines al ex presidente Calderón Guardia, con apoyo externo de Nicaragua y Venezuela, así como apoyo interno de la oposición conservadora al gobierno de José Figueres Ferrer (Sáenz, 2011). Ese hecho tuvo como resultado que la bancada de oposición se retirara de la Asamblea Legislativa y el PLN quedara con el control absoluto. En este complejo escenario, la Corte Suprema “se convirtió en un elemento fundamental para asegurar la estabilidad política del país” (Cascente, 2014) y, además, fue objeto de una interpretación constitucional polémica por parte del Congreso. El transitorio XIII de la Constitución de 1949 establecía que, una vez que esta última entrara en vigencia, la Corte que fuera electa en las primeras diez sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa duraría en funciones hasta mayo de 1955. Sin embargo, en lugar de aplicar el régimen de reelección automática de los magistrados –salvo oposición de dos terceras partes de los diputados– el Congreso, que por las razones mencionadas

estaba conformado exclusivamente por la fracción libera-
cionista, interpretó que debía seleccionar a una nueva inte-
gración de la Corte Suprema de Justicia, por haber finaliza-
do el período de nombramiento de la anterior.

Se presentó entonces una nómina de candidatos
que tuvo en cuenta tanto los intereses políticos como la
consolidación de la carrera judicial, pues si bien había as-
pirantes cercanos al “figuierismo”, también había funcio-
narios de amplia trayectoria dentro del Poder Judicial.
La elección estuvo rodeada de críticas y controversias,
que incluso se extendieron a lo interno del aparato ju-
dicial cuando, una vez electos los magistrados, se acu-
só al Gobierno de influenciar en el nombramiento del
Presidente de la Corte, así como en la dirección de las

salas de casación y apelaciones. Este
conflicto permitió observar la existen-
cia de “un proceso de conflicto-
negociación en la integración de la
Corte Suprema, entre la burocracia
judicial y los intereses de las fuerzas
políticas por el control del gobierno
judicial” (Cascante, 2014).

La polémica sobre la influen-
cia del PLN resurgió cuando, ocho
años después de los nombramientos,

se reeligió a quince de los diecisiete magistrados. Los
funcionarios salientes fueron sustituidos por perso-
nas con una destacada trayectoria dentro de la Corte:
“el paso de juez a magistrado empezaba a considerarse
como un ascenso, como parte de una carrera dentro de
una institución con la que existían una serie de vínculos y
que, en última instancia, cumplía un papel trascendental
para la sociedad costarricense” (“Sentimiento de justicia
depende de muchos puntos de vista y hasta de las necesi-
dades propias de la época”, 1963). Como se observa en el
gráfico 2.5, esta tendencia se consolidó desde entonces,
e incluso se llegó a modificar –mediante una reforma al
artículo 159 de la Constitución Política, en 1956– los
requisitos para ser magistrado: a la obligación de haber
ejercido la profesión durante diez años se agregó la ex-
cepción que indica “salvo que se tratase de funcionarios
judiciales con práctica judicial no menor de cinco años”,
lo que favoreció la carrera judicial como factor determi-
nante para ser magistrado.

Cascante (2014) resalta que durante los años setenta
y ochenta se dio un proceso de “recomposición y renova-
ción de la Corte Suprema”, ya que “durante la década de
1970, de las 26 personas que ocuparon el cargo de magis-
trado, solo 9 lo hacían por primera vez, para un total de
34,6%. Este panorama contrastaba con el periodo com-
prendido entre 1980 y 1990, en el que ejercieron el cargo
de magistrado 42 personas, de las cuales 29 ocupaban
por primera vez el cargo, para un total de 69,0%”. Este
autor señala además que, gracias a ese cambio, a finales
de esa década de los ochenta se dio “la incorporación
de la mujer al gobierno judicial, mediante los primeros
nombramientos que fueron elevados a la magistratura”,
lo cual “produjo el establecimiento de las reivindicacio-
nes de género dentro de ese cuerpo colegiado”.

Asimismo, el proceso de renovación del gobierno ju-
dicial se vio acelerado con la creación de la Sala Constitucional
en 1989, que agregó siete miembros más al número total de
magistrados. La conformación de este tribunal era delicada,
pues se trataba de seleccionar a los juristas que protegerían
los derechos fundamentales de la ciudadanía e interpretarían
la Constitución Política. Se produjo una “relación ambiva-
lente” de negociación y conflicto entre las fuerzas políticas
de entonces (el PLN y el Partido Unidad Social Cristiana
–PUSC–) y la burocracia judicial, para decidir el perfil de
magistrado que se nombraría. Finalmente prevaleció el
criterio de los partidos políticos, que habían determinado
repartir la elección de los magistrados (tres escogidos por
el PLN, dos por el PUSC y dos de carrera judicial), creando
una “apertura mayor a la que muchos de los funcionarios ju-
diciales de carrera hubiesen deseado” (Cascante, 2014). El
resultado fue la escogencia de un tribunal constitucional
que no tenía predominio de funcionarios de carrera
judicial.

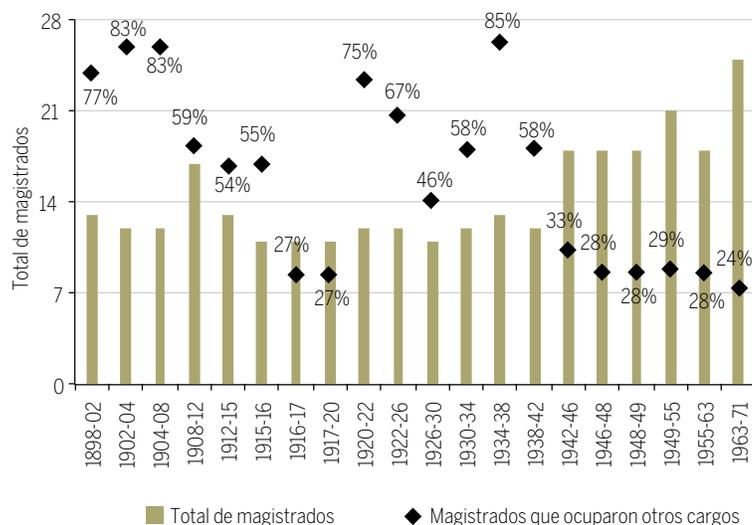
PARA MÁS
INFORMACIÓN SOBRE

LA ELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE 1955

véase Cascante, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 2.5

Total de magistrados y porcentaje de ellos que ocuparon cargos en otros poderes del Estado, según período de integración. 1898-1971



Fuente: Elaboración propia con base en Cascante y Blanco, 2013 y Poder Judicial.

▮ Cuadro 2.1

Evolución de los funcionarios del Poder Judicial, por décadas, según tipo. 1905-1990

Tipo de funcionario	1905	1915	1925	1934 ^{a/}	1950	1960	1970	1980	1990
Magistrados	11	11	11	11	17	17	17	17	22
Funcionarios de la Corte Suprema ^{b/}	22	24	26	27	41	58	228	1.194	1.711
Jueces	17	18	19	20	27	35	42	88	118
Alcaldes	42	43	51	63	65	77	81	97	103
Secretarios	18	48	68	77	84	129	139	211	248
Prosecretarios		24	34	32	45	87	100	138	163
Escribientes	68	15	23	22	49	174	223		560
Agentes judiciales						17	18		
Fiscales								39	44
Otros	41	44	55	54			267	872	448
Total	219	227	287	306	328	594	1.115	2.656	3.417

a/ Se utiliza 1934 por ser el primer año en que se contó con un presupuesto completo de las plazas existentes de las instituciones del Estado durante ese período.

b/ Abarca todos los funcionarios adscritos a la Corte Suprema de Justicia. A partir de 1975 incluye a los funcionarios del OIJ. El detalle por año está disponible en Cascante y Blanco, 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en Cascante y Blanco, 2013.

Si bien aquí se ha analizado la selección de magistrados a lo largo del siglo XX, en el capítulo 8 se profundizará en la relación entre ese proceso y la independencia judicial, especialmente a partir de las reformas efectuadas en la década de 2000. Por ejemplo, en 2003 se dispuso que el nombramiento de estos funcionarios debe realizarse con los votos de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa, lo cual, en un contexto de multipartidismo, ha tenido importantes consecuencias en el perfil de los magistrados elegidos desde entonces.

El fortalecimiento de la burocracia judicial como herramienta para la consolidación de la autonomía institucional

Una de las claves para comprender la evolución del Poder Judicial –de una Corte Suprema dependiente de una Secretaría del Poder Ejecutivo, a una entidad grande, fuerte y compleja que defiende su autonomía– es la creación, consolidación y fortalecimiento de una burocracia que creó vínculos con la institución a la que pertenecía, mucho más que con los intereses de otros actores políticos. Esto generó una identidad institucional que permitió, como se vio en el apartado anterior, que los funcionarios fueran escalando hasta ocupar las posiciones más altas del gobierno judicial. Esto se debió a varios factores: i) la consolidación temprana de los integrantes del Poder Judicial en un cuerpo representativo que luchó por reivindicaciones laborales, ii) la promoción interna

y aprobación la Ley Orgánica de 1937, iii) el cambio generacional y de perfil dentro de los órganos del Poder Judicial, y iv) la aprobación de regulaciones que paulatinamente fueron dando más protección y estabilidad a los funcionarios judiciales, quienes al mismo tiempo se fueron profesionalizando cada vez más (cuadro 2.1).

La Ley Orgánica del Poder Judicial, promulgada en 1937, tuvo una importancia trascendental para la institución, a tal punto que la estructura organizativa allí establecida perduró hasta los años ochenta y creó instituciones que se mantienen hasta hoy. Además, significó la primera reforma que se generó desde lo interno de la institución, no a instancias de otros actores. Esto implicó la consolidación de una identidad propia separada de los demás poderes e instituciones del Estado, en tanto el proceso fue conducido por funcionarios judiciales, cuyos intereses obedecían a las necesidades del mismo Poder Judicial. En este sentido, Cascante (2014) agrega:

Un aspecto fundamental para comprender el proceso de reforma es la temprana consolidación de los integrantes del Poder Judicial en un único cuerpo representativo: desde 1934 se habían organizado como gremio con la creación de la ANEJ, lo cual les permitió promover reivindicaciones laborales, así como establecer mecanismos de socorro mutuo. Esta organización fue uno de los motores para impulsar la reforma desde lo interno de la institución. En efecto, este proceso no hizo otra cosa que fortalecer la integración de los funcionarios judiciales y, por tanto, dar fuerza a la institución.

Otro antecedente a las reformas de 1937 fue la creación de la Inspección Judicial, en 1935, en respuesta a los problemas que ocasionaba, en términos del régimen disciplinario, la aplicación de Ley Orgánica de 1852. Esta última imponía sanciones internas sobre la base de una relación jerárquico-administrativa que generaba una alta inestabilidad laboral y, en la práctica, anulaba la independencia formal ahí establecida. La situación era difícil, en particular para el personal de apoyo (auxiliar), pues los funcionarios letrados (jurisdiccionales) sí gozaban de una estabilidad relativa y podían seguir un proceso de especialización en sus cargos. Debe recordarse que en aquel momento la Corte Plena contrataba a todo el personal auxiliar, a partir de un sistema de libre nombramiento y remoción, así como a jueces y alcaldes, que eran designados por cuatro y dos años, respectivamente. La Inspección Judicial, creada como entidad adscrita a la Corte Suprema de Justicia, asumió el control que antes ejercían los magistrados y se convirtió en un órgano especializado para el seguimiento de los asuntos disciplinarios, aunque su consolidación requirió algún tiempo más.

Ese mismo año la Presidencia de la Corte, con el trabajo de magistrados y una comisión interna, además del apoyo del Colegio de Abogados, presentó al Congreso el proyecto para una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, que abarcaba tanto aspectos de organización y estructura, como procedimentales. Para la Corte era muy importante que la reforma se originara desde dentro, en tanto eran sus integrantes quienes conocían a fondo los problemas de la institución (Picado, 1937). La idea detrás del proyecto era establecer normas que fortalecieran a los funcionarios, tanto desde la óptica del gobierno judicial⁵ como por la consolidación de un estatus diferenciado y especial para ellos. En este último sentido se proponía establecer parcialmente la carrera judicial, a través de un sistema de selección que excluía el nombramiento de personas ajenas a la institución –salvo ausencia de candidatos internos– y consideraba los informes de la Inspección Judicial, con lo cual se pretendía combatir el clientelismo y la politización que entonces prevalecían en los nombramientos públicos.

Si bien el proyecto no fue aceptado en su totalidad por el Congreso, y fue objeto de cambios para llegar a soluciones intermedias en varios de los temas propuestos (como la carrera judicial), la promulgación de la Ley Orgánica de 1937 marcó el inicio de la reforma del Poder Judicial en el siglo XX. Por un lado, dio un régimen propio a los funcionarios judiciales, separándolos de los demás empleados públicos. Por ejemplo, estableció un

fondo especial de pensiones que sería manejado por la Corte Plena y centralizó los poderes jurisdiccionales y de administración de esta última instancia, que anteriormente estaban dispersos. Además, en términos políticos, este proceso dio protagonismo a la Corte Suprema de Justicia por haber liderado su propia “auto-reforma”, lo cual la fortaleció de cara a la convulsa década de 1940. Estos cambios son fundamentales para comprender por qué durante la Asamblea Constituyente de 1949 no se consideró necesario proponer una transformación integral de la institucionalidad judicial, en tanto la reforma de 1937 había sentado las bases de su estructura para las décadas siguientes. Esto explica, además, el hecho de que los cambios constitucionales se focalizaran en la estabilidad de los magistrados. Así pues, en lugar de partir “desde cero”, las reformas más bien buscaron adaptar la Constitución a la Ley Orgánica de 1937 (Cascante, 2014).

La estructura que se creó entonces se mantuvo por varias décadas, al tiempo que se fortalecía la burocracia judicial y una mayor dotación de recursos financieros propiciaba el crecimiento de la institución. Sin embargo, en la década de 1970 surgieron voces que propugnaban por una renovación. Se estaba gestando un relevo generacional que se concretó en 1975, cuando el gobierno judicial fue asumido por profesionales que ya habían logrado forjarse una trayectoria dentro de la institución.

Pese a este logro, la estabilidad y la situación jurídica de los funcionarios seguían siendo temas carentes de regulación. Se mantenía un alto porcentaje de empleados interinos, susceptibles a cambios como traslados o no renovación de sus plazas, entre otros. El nombramiento y ascenso de los jueces se realizaba cada cuatro años, mediante una votación secreta de la Corte Plena, de modo que al término del cuatrienio era sencillo realizar “despidos encubiertos”, sin tener que informar sobre las causas para la no renovación de las contrataciones (Vargas, 1997). Para remediar esta situación en 1973 se aprobó el Estatuto del Servicio Judicial, Ley 5155, que establecía condiciones mínimas para ocupar cargos en el Poder Judicial y promovía la profesionalización de los funcionarios, pues ahora esos asuntos serían atendidos por el Departamento de Personal de la institución. Sin embargo, este instrumento no tuvo mayor aplicación. En la práctica, los requisitos para ser miembro de la judicatura se limitaban a tener estudios en Derecho y una edad mínima, pues aun cuando el Estatuto indicaba que los jueces debían ser seleccionados mediante concursos públicos de oposición y de antecedentes, “por décadas los nombramientos respondieron a otras razones debi-

⁵ Con medidas como la inamovilidad de los magistrados y el aumento a diecisiete en el número de estos, para hacer frente a la adición de dos salas y la creación de funciones administrativas y sustantivas como el control disciplinario y el control de constitucionalidad concentrado en la Corte Plena.

do, principalmente, a la discrecionalidad que tenía el vértice de la estructura judicial para hacerlos” (Feoli, 2014). Además, aunque los funcionarios podían obtener plazas en propiedad, cada cuatro años la Corte debía renovar el nombramiento, para lo cual tenía discrecionalidad.

Para los años ochenta a lo interno de la Corte se buscaba poner en marcha una suerte de transición, acorde con la corriente reformista que recorría las instituciones judiciales de América Latina (como se verá en el capítulo 4 de este Informe); se pretendía renovar la estructura institucional y mejorar los procesos administrativos, cuya complejidad había llegado al punto de obstaculizar las funciones jurisdiccionales, pese a que en 1977 ya se habían creado la Dirección Administrativa y la Auditoría. Además, en aquella década hubo denuncias de corrupción relacionadas con el aumento del narcotráfico en el país (Muñoz, 1999). Los informes de la Comisión Especial nombrada en la Asamblea Legislativa para investigar los hechos denunciados pusieron a la Corte en una situación delicada, pues vinculaban a algunos magistrados con actos de corrupción y, además, ligaban la influencia del narcotráfico a problemas estructurales de la institución. El segundo informe de la Comisión también destacó “la falta de colaboración de muchos funcionarios judiciales, quienes tenían coartada su independencia, en razón de la ausencia de una carrera judicial” (Asamblea Legislativa, 1989).

Esta situación provocó una crisis de legitimidad del Poder Judicial ante la sociedad costarricense y atrajo también las miradas de organismos internacionales como el Ilanud y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), en plena corriente reformista. Cuando en 1990 en un estudio de opinión se preguntó “¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de Costa Rica garantizan un juicio justo?”, el apoyo había bajado de un promedio de más de 5 puntos de 7 posibles en 1978, a menos de 4,5 (Seligson, 2002).

En forma paralela, los funcionarios seguían luchando por su profesionalización, particularmente por “la existencia de problemas éticos en la relación Corte Suprema-funcionarios subalternos”, que lesionaba la independencia interna del aparato judicial. Este contexto se vio agravado por las denuncias de vínculos con el narcotráfico y desde principios de la década de los ochenta “el problema tomó matices más complejos, dados los recortes presupuestarios y la generación de mayor inseguridad laboral dentro de los funcionarios judiciales” (Cascante, 2014). Sobre este punto, tal como se ha venido comentando en este apartado, a lo largo del siglo se habían dado pasos hacia la consolidación de la carrera judicial: desde la promulgación de la Ley Orgánica de 1937, pasando por las reformas constitucionales, hasta llegar a la aprobación del Estatuto del Servicio Judicial. Si bien estos

avances mostraban la dirección que las élites querían dar a los funcionarios del sistema y, de hecho, permitieron que estos permanecieran en sus cargos y, por ende, que la burocracia judicial se consolidara, se mantuvo la práctica de la libre remoción de personal por parte de los altos jerarcas de la institución, gracias a que el Estatuto no era suficientemente específico en la regulación de la carrera judicial. Esto permitía que se dieran situaciones como la descrita por un juez de carrera:

La situación era crítica, pues los jerarcas encargados de los nombramientos no tenían que fundamentar sus decisiones. Todo se resumía a cumplir con los requisitos mínimos que el puesto exigía. No se hacía ningún concurso de oposición, no era necesario demostrar la idoneidad para el desempeño de las labores encomendadas. Este sistema resultaba muy atractivo para los jerarcas, ya que ellos gozaban de un enorme poder de decisión sobre el nombramiento y remoción de los administradores de justicia. De allí que el nombramiento y permanencia en la judicatura era sumamente vulnerable. Era la época en la cual el artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica establecía que el nombramiento de los jueces y en general de todos los funcionarios judiciales, era por cuatro años, a cuyo término simplemente los Magistrados decidían si continuaban o no en sus cargos. La votación era secreta, por lo que tampoco se consignaba nada respecto a los verdaderos motivos por los cuales se cuestionaba o se cesaba el nombramiento de algún funcionario. Esa falta de transparencia impedía a los interesados conocer las razones del “despido encubierto” y por consiguiente, no podían ejercer el derecho de defensa (Vargas, 1997).

Frente a esta situación se tomaron diversas medidas. En primer lugar en 1981, mediante la Ley 6593, se creó la Escuela Judicial, para apoyar procesos de formación de los empleados. Por tanto, su objetivo no era convertirse en un requisito más para el nombramiento de los jueces, sino servir como una herramienta de capacitación para quienes ya eran funcionarios de la institución. En segundo lugar, en 1993 se aprobó la Ley de Carrera de Judicial, n° 7338, que reformó el Estatuto del Servicio Judicial y reguló, por medio del concurso de antecedentes y de oposición, tanto el ingreso como los traslados y ascensos del personal que administrara justicia. Asimismo, a finales de los años noventa se reglamentó la carrera judicial y se introdujeron los exámenes de oposición, que dieron mayor objetividad a los procesos de selección de jueces (Feoli, 2014). Se considera que la aplicación de esta ley fue el punto de inflexión a favor de la profesionalización y la estabilidad de los funcionarios judiciales, y que eso se dio gracias a la fuerte presión ejercida por ellos mismos.

Metodología

Técnicas

La investigación se realizó desde “los enfoques propuestos por una historia política renovada, que busca construir la historia de las ‘élites’ y no solo de la ‘élite’. Así, la historiografía del fenómeno político busca, mediante el estudio, la comprensión de los mecanismos mediante los cuales se interrelacionan estos grupos con los demás miembros de una sociedad, así como de las formas de imponer, negociar o mantener una situación privilegiada” (Cascante, 2014).

Para realizar el estudio desde esta perspectiva, se hizo un análisis exhaustivo de fuentes primarias (estadísticas judiciales, artículos periodísticos y documentos de la Asamblea Legislativa, Archivos Nacionales de Costa Rica y otras instituciones) y como fuentes secundarias se consultaron las investigaciones sobre el Poder Judicial realizadas hasta la fecha en el país.

La investigación enfrentó principalmente dos problemas metodológicos que deben ser mencionados, a fin de poder mejorar la calidad de la información disponible para futuros estudios. Por un lado, la dificultad para acceder a los expedientes de las y los magistrados impidió realizar una caracterización (análisis prosopográfico) del gobierno judicial, lo cual habría permitido precisar sus relaciones políticas con los otros actores del sistema político. Por otro lado, las estadísticas del Poder Judicial no están completas ni tampoco son congruentes para una gran parte del período analizado.

Agenda de investigación

Si bien este capítulo no presenta una investigación exhaustiva sobre la historia del Poder Judicial, sí arroja luz sobre los procesos políticos, sociales y económicos que fueron configurando la institucionalidad judicial costarricense. El estudio base aquí utilizado (Cascante, 2014) realizó una importante sistematización de evidencia empírica, sobre todo el siglo XX. Sus resultados, disponibles como anexo a ese trabajo, deben motivar nuevos estudios que amplíen los hallazgos aquí publicados, desarrollen otras líneas de investigación, o bien continúen con un análisis social y político de la evolución del Poder Judicial a inicios del siglo XXI. La complejidad del tema de la independencia judicial demanda continuidad en el esfuerzo de sistematización de las fuentes de datos y, en especial, la reconstrucción de las estadísticas judiciales que presentan incongruencias y problemas de fragmentación. El acceso a información completa permitiría, por ejemplo, profundizar en la relación entre los procesos aquí descritos (mayor financiamiento, expansión geográfica, perfil de los magistrados, profesionalización de la judicatura) y la calidad de la administración de la justicia en el país.

Insumos

El insumo principal de este capítulo es el *Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990)*, de Carlos Cascante.

Como insumos secundarios se utilizaron la ponencia *Evolución de los mecanismos de nombramiento de magistrados*, de Juan Manuel Muñoz, y la nota técnica *Profesionalización de la judicatura*, de Marco Feoli.

Créditos

Borrador del capítulo: Amelia Brenes.

Edición técnica: Evelyn Villarreal.

Revisión de datos: Obryan Poyser y Emilio Solana.

Ilustraciones: Obryan Poyser.

Asistentes de investigación:

Krystal Blanco y Mónica Lara.

Lectores críticos: Víctor Hugo Acuña, Fabrice Lehoucq y Ana Cecilia Román.

Participantes en el taller de consulta: Rocío Aguilar, Alfredo Chirino, María Lourdes Echandí, Alejandro Fernández, Cathalina García, Armando González, Daniel González, Nancy Hernández, Julio Jurado, Alejandra Mora, Elizabeth Odio, Rodolfo Romero, Constantino Urcuyo y Zarella Villanueva.