



## PRIMER INFORME ESTADO DE LA JUSTICIA

Nota técnica

“Influencia externa en la reforma judicial costarricense”

Investigador:  
**Marco Feolli**



## **Influencia externa en la reforma judicial costarricense\***

Desde hace más de un cuarto de siglo se comenzó a hablar en América Latina de la necesidad, como parte del fortalecimiento de los regímenes democráticos, de reformar los aparatos judiciales de la región. Independencia judicial, acceso a la justicia, reformas legales, infraestructura hicieron parte de una larga lista de temas que debía acometerse. Muchos actores participaron de este proceso, el influjo externo, en diferentes niveles e intensidades, fue uno de ellos. La cooperación internacional, a través de organismos y gobiernos, se convirtió en un elemento clave, sobre todo, en el financiamiento de muchos de los proyectos enlistados.

Como recuerda Luis Pásara, la cooperación internacional arrancó en la década de los años ochenta. Primero, Estados Unidos sugirió en 1984 fortalecer prácticas democráticas que incluyeran a los poderes judiciales. Así, la agencia estadounidense USAID, desarrolló en El Salvador su primer proyecto. Para finales de los noventa se habían desembolsado 300 millones de dólares estadounidenses en proyectos de reforma de la justicia. De 1992 a 2011, el Banco Mundial (BM) desembolsó 305 millones de dólares y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cerca de 1,205 millones de dólares estadounidenses convirtiéndose en las principales fuentes de ingresos. Otros aportes importantes de cooperación provinieron de Alemania, España y los países nórdicos. Se calcula que el último cuarto de siglo se superaron los 2,000 millones de dólares en cooperación (Pásara, L. 2013, p. 200).

Este informe tiene como propósito documentar los principales protagonistas externos que en los últimos veinte años impulsaron la reforma judicial costarricense. Al mismo tiempo, explorar algunos efectos que se pueden relacionar de su participación. En los cambios suscitados cuáles responden a esos protagonistas externos. Para efectos del informe, cambios se refiere a: “variar las capacidades del Poder Judicial, en su función de prestar justicia pronta y cumplida e igual para todos, mediante cambios a su gobierno, normativa, organización interna y asuntos procesales.”

Las preguntas de investigación planteadas son las siguientes: ¿Cuál fue el papel que jugaron los organismos multilaterales en la definición del enfoque, prioridades y herramientas seleccionadas en el caso costarricense? ¿Cuáles son los mecanismos que operacionalizan esta influencia? ¿Qué tanto se alinea Costa Rica con el patrón latinoamericano de reforma judicial? El informe se divide en dos apartados, en primer lugar, se analizará el papel que jugaron los organismos internacionales en la reforma judicial costarricense, en segundo lugar, se explorarán aquellos proyectos impulsados por influjos externos a partir de la creación de la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales.

---

\* Informe preparado para el Programa Estado de la Nación por la Msc. María de los Ángeles Londoño, exjueza de la república.

## **El papel de la cooperación internacional en Costa Rica durante el proceso de reforma judicial**

La primera cuestión consiste en responder cuál fue el papel que jugaron los organismos multilaterales en la definición del enfoque, prioridades y herramientas de la reforma judicial costarricense. Como se decía al inicio, el rol de las agencias internacionales comenzó a principios de la década de los ochenta. En aquel momento, rememora Alfredo Jones, exdirector ejecutivo del Poder Judicial, se recibió ayuda fundamentalmente de USAID -*U.S. Agency for International Development*-. Por ejemplo, la creación de la Sala Constitucional, en 1989, estuvo signada por el financiamiento norteamericano. Una parte de las erogaciones que supuso la introducción de un nuevo órgano dentro de la estructura del aparato de justicia se logró sufragar gracias a recursos externos (Entrevista a Lic. Alfredo Jones, exdirector ejecutivo del Poder Judicial, 04 de junio de 2014, en su despacho).

Sin embargo, continúa Jones, una vez firmados los acuerdos de paz en Centroamérica –Guatemala y El Salvador– y reinstaurados los regímenes democráticos en toda la región –Nicaragua tuvo elecciones generales sometidas al escrutinio de la comunidad internacional en 1990, después de casi 20 años– Costa Rica dejó de ser un objetivo estratégico para la ayuda externa que se concentró en los otros países (Entrevista a Lic. Alfredo Jones, exdirector ejecutivo del Poder Judicial, 04 de junio de 2014, en su despacho). Las razones parecen claras, la guerra en Centroamérica fue devastadora, solo entre 1980 y 1987 el número de personas muertas en Guatemala llegaba a 75 000, 60 000 en El Salvador y 45 000 en Nicaragua. La debilidad institucional –que incluía regímenes autoritarios, violación sistemática a derechos humanos, prevalencia del poder militar sobre el poder civil, dependencia del Poder Judicial a los otros poderes políticos, etcétera– obligó a que los acuerdos de paz incluyeron un impulso democratizador (Feoli, M. 2008, p. 52-56) aupado por países extranjeros, sobre todo Estados Unidos y de Europa. El financiamiento internacional se centró en estos países centroamericanos en la construcción de sistemas democráticos. Costa Rica, en cambio, no solo no había vivido ninguna guerra civil desde 1948 sino que, además, poseía instituciones democráticas claramente más sólidas que las de sus vecinos.

En la década de los 90 se organizó un seminario en el país sobre administración de justicia promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); durante la actividad, en 1993, surgió la idea de un préstamo para fortalecer el sistema judicial costarricense a partir de las discusiones generadas en el seminario. Esta idea se concretó en 1995 cuando, mediante ley 7496 de 3 de mayo de 1995, se aprobó el primer préstamo con el BID por alrededor de 15 millones de dólares llamado Programa de Modernización de la Administración de Justicia.

En el proyecto se fijaron los objetivos que perseguía el financiamiento de la entidad extranjera. El objetivo general, se dijo, consistió “en apoyar al país en la consolidación de un sistema jurídico más equitativo, accesible y previsible que permita reducir el retraso y la congestión judicial” (Anexo A de la ley 7496 de 3 de mayo de 1995).

Al tiempo se establecieron cuatro objetivos específicos establecidos expresamente en la ley 7496 aprobada por la Asamblea Legislativa:

1. Consolidar un sistema moderno de administración del Poder Judicial.
2. Mejorar la gestión de los despachos y el servicio público de la justicia.
3. Facilitar el acceso y uso de la información referente a la jurisprudencia, la doctrina y la legislación vigente.
4. Capacitar a los distintos agentes que participan en la administración de justicia.

Algunos estudiosos del tema de la cooperación internacional han mostrado reticencias y dudas acerca de los verdaderos alcances del financiamiento extranjero. Pásara, por ejemplo, señala que “el balance que las propias entidades de la cooperación formulan respecto de las acciones realizadas con el dinero provisto por ellas usualmente resulta claramente sobredimensionado (...) Tales afirmaciones, y otras similares, no pueden ser respaldadas en datos debido a que la cooperación ha tendido a hacer pocas evaluaciones de su trabajo. Así como el trabajo sobre los proyectos suele empezar por diagnósticos débiles e insuficientes, suele concluir sin evaluaciones serias. En la mayor parte de los casos no hay evaluación sino un informe de actividades realizadas, del tipo de “se aprobaron diez leyes” o se capacitó a 500 personas” (Pásara, L. 2013, p. 207).

Los resultados del primer préstamo con el BID fueron examinados en el año 2002. A partir de una serie de indicadores se llegó a conclusiones diversas acerca del impacto real de la inversión según el área revisada. El análisis se planteó sobre la base de seis ámbitos de impacto:

- Equitatividad (calidad de procesos).
- Accesibilidad (acceso, cobertura y litigiosidad).
- Eficiencia (productos de la justicia).
- Previsibilidad (independencia judicial, acceso a jurisprudencia).
- Prontitud (tiempo de respuesta).
- Usuarios (atención y trato a los usuarios del Poder Judicial).

Se afirmó que “al momento de determinar si globalmente el programa, o en un contexto más amplio las reformas judiciales, han tenido impactos positivos, se debe determinar desde el punto de vista de quién se responde la pregunta En primer término, desde una perspectiva global, y desde el diseño de políticas públicas, las reformas judiciales han tenido un impacto positivo sobre ámbitos relevantes, como es la accesibilidad a la justicia, la eficiencia (principalmente en cuanto a productividad de los recursos humanos para terminar causas) y la previsibilidad de la justicia. Respecto a la equitatividad, que incluye temas centrales como la calidad de los fallos y los procesos judiciales, no hay evidencia suficiente para una opinión

concluyente. En cuanto a la calidad de atención no se perciben mejoras sustanciales, aunque tampoco se percibe un deterioro” (Resumen Ejecutivo, Evaluación de la Reforma Judicial de Costa Rica, 1996/2002). De acuerdo con los estudios, se dieron avances en acceso a información y duración de los procesos judiciales, por ejemplo, aumentó el número de jueces por cada 100.000 habitantes, en independencia de la judicatura y estabilidad laboral, en acceso a la información, se creó un sistema informático de jurisprudencia.

De otro lado, sin embargo, no se pudo determinar que el préstamo generara un impacto positivo en la calidad de las sentencias proferidas por los jueces, ni tampoco en la percepción que los ciudadanos tienen sobre la justicia costarricense. En cualquier caso, convendría preguntarse si algunos de los cambios, calificados de beneficiosos por las autoridades, por ejemplo, el número de jueces por cada 100 000 habitantes es fruto del préstamo y no de otros factores institucionales.

En el año 2002 se aprobó un segundo empréstito mediante la ley 8273 de 2 de mayo, por un monto de 32 millones de dólares. Igual que en el primer contrato se dispuso que el propósito principal del préstamo fuera “mejorar la administración de justicia en Costa Rica a fin de hacerla más accesible, equitativa, previsible y eficiente” (Anexo A de la ley 8373 de 2 de mayo de 2002). Si los objetivos específicos del primer préstamo atendían, fundamentalmente, a aspectos relacionados a la gestión de los despachos y a la mejorar en el acceso a la información, los que se trazaron en el segundo préstamo tuvieron, de una parte, una clara inclinación al ámbito penal, en línea con otros países de la región en los que la reforma procesal penal constituyó una de las etapas clave de la reforma judicial (Hammergren, L. 2007) y, de otra parte, la preocupación por la mora y el retraso judicial:

1. Mejorar la capacidad institucional para desarrollar políticas y proyectos de prevención del delito.
2. Asegurar protección legal a todos los imputados.
3. Hacer más confiable y eficaz la persecución de los delitos.
4. Reducir la mora judicial.
5. Mejorar la capacidad gerencial del Poder Judicial en Costa Rica.

El programa financió actividades para el Ministerio Público y para la Defensa Pública. También se implementó una política institucional de no discriminación – fueron creadas la Secretaría de Género y la Contraloría de Servicios del Poder Judicial para propiciar una mejor atención a los usuarios-. La valoración de los resultados también mostró claroscuros. Se promovieron mayores formas de oralidad y se implementaron nuevos sistemas gestión en distintas instancias. En algunos casos, esas formas de oralidad se ejecutaron solo en algunos despachos a la espera de poder replicarse en otros circuitos judiciales. También se adquirieron equipos de cómputos (escáner, microcomputadoras, servidores, UPS, sistemas de grabación y video, licencias de software, etc.) e, incluso, gracias al préstamo se hicieron construcciones, como los nuevos tribunales del cantón central de Alajuela

(Entrevista a Lic. Alfredo Jones, exdirector ejecutivo del Poder Judicial, 04 de junio de 2014, en su despacho).

En la evaluación realizada por el BID al finalizar el programa se concluyó que “la complejidad de algunos productos, particularmente los de carácter informático, requirió que el beneficiario tuviera que dedicar un tiempo mayor al previsto en discutir con los proveedores los alcances de los productos por contratar. Por otra parte, la especificidad de la materia y una oferta limitada de consultores idóneos llevó en muchos casos a declarar desierta las licitaciones. Este fue un aspecto que no se previó, y que provocó atrasos en la ejecución. Otro aspecto desfavorable en la ejecución fue el esquema institucional de la Corte Suprema de Justicia. La dependencia jerárquica de la Unidad Ejecutora con respecto, primero a la Comisión de seguimiento y posteriormente con el Consejo Superior, hacía lento el proceso de toma de decisiones, en ausencia de una autonomía de la primera para llevar a cabo las adquisiciones” (BID, Documento del Programa de Mejoramiento de Administración de Justicia II (CR0141; 1377/OC-CR), 2013).

No es posible en este informe diagnosticar en detalle los resultados de los empréstitos otorgados por el BID, los datos disponibles no permiten, ni tampoco es lo que se persigue aquí, explorar cuál ha sido el alcance real en el funcionamiento del aparato de justicia costarricense. Existen resultados tangibles, como la ejecución de nuevos sistemas informáticos o la construcción de edificios; pero otros son, notoriamente, de más complejo análisis. No puede olvidarse, de paso, la crítica recurrente de que la cooperación internacional se ha concentrado, en no pocas ocasiones, en realizar las evaluaciones de su participación más en términos de los productos que de los efectos (Pásara, L. 2013, p. 207). Qué tanto ha mejorado la justicia nacional gracias a los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo, es, desde luego, una pregunta crucial; pero de muy difícil respuesta. En cualquier caso, de la presencia de este organismo internacional en el país de 1995 a 2013 se pueden extraer dos conclusiones.

La primera conclusión es que en Costa Rica el proceso de reforma judicial ha estado, al menos parcialmente, aupado por el BID, quien ha sido quizás el único cooperante, al menos el de mayor peso o con el que se diseñaron proyectos de más largo plazo. Sin embargo, esta es la segunda conclusión, existe una diferencia muy significativa con otros casos latinoamericanos a los que, en su día, también llegaron los aires reformistas. Desde luego, esta afirmación para ser corroborada exigiría un estudio comparativo con los otros países de la región. Al no poder realizarse un examen de semejantes dimensiones, resulta útil considerar los trabajos de expertos en el tema.

Así, Pásara reconoce dos formas de incursión de las agencias internacionales. De un lado, estarían aquellos países en los que la reforma judicial vino de afuera, como una iniciativa de los cooperantes extranjeros. De otro lado, los países en los que ya se habían iniciado procesos modernizadores, allí los actores externos contribuyeron estimulando y financiando, pero definiendo menos las agendas a desarrollar. Asegura el profesor peruano que “en los países donde un núcleo de actores nacionales activó el proceso de reforma –como ocurrió en los casos de

Costa Rica y Chile— la contribución de los actores internacionales reforzó un proceso endógeno. Inversamente, donde solo unos cuantos actores locales débiles tomaron parte en el proceso, la intervención internacional se valió de diversos mecanismos de presión para imponer el tema en la agenda pública y luego adquirir cierto protagonismo en la ejecución, como ocurrió en la mayor parte de Centroamérica” (Pásara, L. 2013, p. 205). Muchas de las modificaciones más importantes experimentadas por el Poder Judicial de Costa Rica comenzaron a larvarse antes de la llegada de los dineros suministrados por el BID, por ejemplo, la ley de la carrera judicial (1993), la creación de la Sala Constitucional (1989) o la creación de la Escuela Judicial se habían concretado previamente a la firma de los empréstitos.

## **La Oficina de Cooperación Internacional**

Aparte de los préstamos del BID, en materia de cooperación internacional, un momento relevante ocurrió en 2008. En ese año se creó la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales (OCRI), fue creada en la sesión extraordinaria de Corte Plena N° 17-2008, artículo XII, celebrada el 26 de mayo de 2008. Sin embargo, entró en funciones formalmente el 1 de octubre de 2010.

Las funciones desarrolladas por la OCRI son las siguientes:

- Brinda asesoría técnica, estratégica y especializada, en materia de cooperación internacional a las instancias judiciales competentes.
- Establece estrategias de incidencia política para el posicionamiento político-técnico del Poder Judicial en el escenario nacional e internacional en materia de Cooperación y Relaciones Internacionales.
- Coordina con diferentes instituciones nacionales, de manera particular para el tema de cooperación internacional, con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (RREE) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), así como con fuentes cooperantes de carácter bilateral y/o multilateral.
- Elabora propuestas de proyectos de cooperación internacional que coadyuvan en el cumplimiento de las metas y objetivos del plan estratégico institucional.
- Canaliza y acompaña a las diferentes instancias institucionales en la negociación y el seguimiento de iniciativas de cooperación internacional.
- Atiende a los requerimientos tanto de RREE y MIDEPLAN, como de las diversas fuentes cooperantes relativos a la redacción y revisión de propuestas, términos de referencia, inclusión de información en matrices y fichas, para la negociación y puesta en ejecución de proyectos.

Si se entiende por reforma judicial todo intento por mejorar el servicio que se presta a los usuarios (MacLean, R. 2004, p.23) habría que incluir bajo el paraguas de la reforma judicial casi cualquier modificación a la estructura del aparato de justicia. Antes de la OCRI el Poder Judicial recibía respaldo de agencias

internacionales, el propósito de crear una oficina especializada procuraba generar más orden y transparencia en la tramitación de estas ayudas. No se encuentra, entonces, en principio, que la OCRI haga parte de ningún diseño estratégico para estimular modificaciones en el servicio público que brinda el sistema judicial costarricense. Empero, como se veía, una conceptualización más amplia de lo que es reforma judicial permitiría incluir el nacimiento de la OCRI.

En síntesis, la OCRI tramita la cooperación internacional que recibe el Poder Judicial; desde su creación, en 2010, a 2014 se han realizado distintas actividades, muchas de ellas consisten en cursos y actividades financiadas por organismos externos, en otros casos, como se ha resumido en la siguiente tabla, se trata de donaciones para el equipamiento de algunos despachos:

**Tabla**  
**Actividades generados por la OCRI en periodo 2010-2014**

AÑO 2010					
ACTIVIDAD	PAÍS QUE FINANCIÓ	AGENCIA	NOMBRE DEL PROYECTO	MONTO Y TIPO DE FINANCIACIÓN	NIVEL DE EJECUCIÓN
Donación para la Sección de Fotografía y Audiovisuales	Estados Unidos	Embajada de Estados Unidos en Costa Rica	Donación de equipo electrónico	No se tiene dato	100%

AÑO 2011					
ACTIVIDAD	PAÍS QUE FINANCIÓ	AGENCIA	NOMBRE DEL PROYECTO	MONTO Y TIPO DE FINANCIACIÓN	NIVEL DE EJECUCIÓN
Becas para Ciencias Forenses	España	Universidad de Alcalá	Dos becas para cursar estudios de maestría en ciencias policiales en la Universidad de Alcalá de Henares	Se cubrió monto de alojamiento durante todo un año y costos del programa de estudios completo	100,00%
Entrenamiento regional	SICA	SICA	Entrenamiento regional en materia forense, particularmente en documentos dudosos, realizado en Panamá	Se cubrió monto de alojamiento y tiquete aéreo	100,00%
Capacitación	USA	USAID	Capacitación sobre instrumentos	Donación de la capacitación de	100,00%

			legales sobre delitos ambientales	un día en un hotel del país	
--	--	--	-----------------------------------	-----------------------------	--

AÑO 2012					
ACTIVIDAD	PAÍS QUE FINANCIÓ	AGENCIA	NOMBRE DEL PROYECTO	MONTO Y TIPO DE FINANCIACIÓN	NIVEL DE EJECUCIÓN
Donación de IBIS	Canadá	Embajada de Canadá	Donación de Sistema Integrado de Identificación Balística (IBIS)	Donación de 1.3 millones de dólares	100,00%
Donación de CODIS	USA	FBI	Donación de equipo informático y software para manejo de bases de datos de perfiles genéticos	No se tiene dato	100,00%
Entrenamiento regional	UNODC	UNODC	Entrenamiento regional en materia forense, particularmente en documentos dudosos, realizado en República Dominicana	Se cubrió monto de alojamiento y tiquete aéreo	100,00%
<b>Pasantías a México</b>	México	AMEXCID / PGR	Mejoramiento de la capacidad para la atención de delitos de crimen organizado	Donación de alojamiento y alimentación, Costa Rica asumía monto de tiquete aéreo. Se realizaron dos pasantías	100,00%
<b>Entrenamiento regional</b>	SICA	SICA	Entrenamiento regional en materia forense, particularmente en documentos dudosos, realizado en El Salvador	Se cubrió monto de alojamiento y tiquete aéreo	100,00%
<b>Entrenamiento regional</b>	Naciones Unidas	Naciones Unidas	Curso Regional de Capacitación en Forense	Se cubrió monto de tiquete aéreo y alojamiento	100,00%

			Nuclear, en Chile		
--	--	--	-------------------	--	--

AÑO 2013					
ACTIVIDAD	PAÍS QUE FINANCIÓ	AGENCIA	NOMBRE DEL PROYECTO	MONTO Y TIPO DE FINANCIACIÓN	NIVEL DE EJECUCIÓN
Taller de prevención de delito y ciencias forenses	Corea	KOICA	Forensic science and crime prevention	Se cubrió monto de tiquetes aéreos, alojamiento y alimentación	100,00%
Entrenamiento regional	UNODC	UNODC	Entrenamiento regional en materia forense, particularmente en documentos dudosos, realizado en Uruguay	Se cubrió monto de alojamiento y tiquete aéreo	100,00%
Entrenamiento regional	Naciones Unidas	Agencia Internacional de Energía Atómica – AMERIPOL	Curso Regional de Capacitación en Forense Nuclear, en México	Se cubrió monto de tiquete aéreo y alojamiento	100,00%
Entrenamiento regional	Estados Unidos	ATF	Tráfico de armas y rastreo de armas cortas (e-trace)	Se cubrió monto de tiquete aéreo y alojamiento	100,00%
Entrenamiento	Estados Unidos	Embajada de Estados Unidos	Capacitación sobre aplicaciones judiciales de la ciencia Forense: comprensión y presentación de evidencia ADN y testimonio en un juicio	Se desconoce	100,00%

AÑO 2014					
ACTIVIDAD	PAÍS QUE FINANCIÓ	AGENCIA	NOMBRE DEL PROYECTO	MONTO Y TIPO DE FINANCIACIÓN	NIVEL DE EJECUCIÓN
Pasantías a México	México	AMEXCID / PGR	Formación en modernas técnicas	Donación de alojamiento y alimentación,	En ejecución

			forenses para el combate de crimen organizado	Costa Rica asumía monto de tiquete aéreo. Se realizaron dos pasantías	
Pasantías a Colombia	Colombia	APC Colombia	Fortalecimiento de las capacidades técnicas especializadas en el Organismo de Investigación Judicial	Donación de alojamiento y alimentación, Costa Rica asumía monto de tiquete aéreo. Se realizaron dos pasantías	En ejecución

Fuente: Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales.

De los datos proporcionados por la propia Oficina de Cooperación Internacional es posible concluir que los principales flujos de ayuda externa se dirigen a capacitaciones –cursos, postgrados, seminarios, etc.-, dentro y fuera del país, el otro aporte, cuyas cifras totales no se suministraron, consiste en donaciones utilizadas, especialmente, para adquirir nuevos equipamientos. Los principales cooperantes en donaciones fueron Estados Unidos y Canadá, mientras en capacitaciones los países que más contribuyeron, al menos de que se creó la OCRI, fueron Colombia, España y Colombia.

### Colofón

Si bien las ideas más relevantes surgidas a partir de este informe ya han sido comentadas conviene resaltarlas nuevamente en este último apartado. Si un principio básico de la economía es que los recursos siempre serán escasos, el factor financiero es una variable crucial cuando se plantean cambios. La cooperación internacional hizo aportes que permitieron introducir mecanismos informáticos, modernizar algunos equipamientos, incluso, aumentar el personal judicial. Es posible suponer que las limitaciones presupuestarias habrían, cuando menos, retrasado la llegada de este tipo de dispositivos.

Empero, cómo se traducen esas ayudas en la calidad de la justicia es difícil de diagnosticar. Se podría pensar que la modernización de los sistemas informáticos, por ejemplo, es per se un cambio positivo; no obstante de qué forma esto impacta el servicio público y a los ciudadanos, que son sus destinatarios, es la principal carencia en el balance que se puede hacer después de transcurridos varios años de la concesión de dos empréstitos financiados por el BID.

En definitiva, se puede concluir que la cooperación internacional ha sido un actor importante; pero, a diferencia de otros países, no determinante en el proceso reformista de Costa Rica, un proceso que en lo medular fue endógeno y no promovido desde el exterior.

## Referencias bibliográficas

BID, Documento del Programa de Mejoramiento de Administración de Justicia II (CR0141; 1377/OC-CR), 2013.

Entrevista a Lic. Alfredo Jones, Exdirector ejecutivo del Poder Judicial, 04 de junio de 2014, en su despacho.

Feoli, M. Veinte años después: Centroamérica sigue en guerra. Revista Temas de Nuestra América de la Universidad Nacional de Costa Rica, n. 46, enero-junio 2008.

Hammergren, L. (2007). Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America,

University Park: The Pennsylvania State University Press, pp. 306-307.

Ley de la Carrera Judicial, Ley 7338 de 5 de mayo de 1993.

Ley de creación de la Escuela Judicial, Ley 6593 de 6 de agosto de 1981.

Ley 7496 de 3 de mayo de 1995.

Ley 8373 de 2 de mayo de 2002.

MacLean, R. (2004). "Reformar la justicia: de qué se trata? En: Pásara, L. (Editor) En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina, México, Editorial UNAM.

Pásara Pazos, L. (2013). Una reforma imposible: la justicia latinoamericana en el banquillo, Quito, Ediciones Legales EDLE S.A.

Resumen Ejecutivo, Evaluación de la Reforma Judicial de Costa Rica, 1996/2002.

## **Profesionalización de la judicatura periodo 1990 a 2013\***

El siguiente informe hace parte del proyecto Estado de la Justicia elaborado por el Estado de la Nación en convenio con el Poder Judicial de Costa Rica. Se hará un repaso sobre los cambios promovidos en los últimos 23 años en el área de la profesionalización de la judicatura para sintetizar la evolución en los requisitos de ingreso a la judicatura y las posibilidades de capacitación una vez en el puesto de juez<sup>1</sup>

### **Jueces y tradiciones: un punto de partida**

Históricamente se ha entendido que en Occidente es posible identificar dos grandes familias jurídicas, dos modos distintos de conceptualizar el derecho. De un lado, la familia del common law, del otro, la familia del civil law. La familia romano-germánica del civil law, encuentra su génesis en el derecho romano recibiendo la influencia determinante del derecho canónico. Esta tradición ha privilegiado el desarrollo del derecho civil y la codificación de las normas jurídicas. Poseen sistemas jurídicos del civil law muchos países de Europa continental –como España o Italia- y los de América Latina.

En cuanto a la familia del common law, su origen lleva al siglo XI en Inglaterra. Se caracteriza, fundamentalmente, porque la creación de las normas jurídicas no se agota en la ley escrita. A través de las decisiones contenidas en las sentencias judiciales se ha entendido, tradicionalmente, que también nace el derecho. El principio sería que es posible extraer reglas generales de los precedentes judiciales que se asumen como guías normativas para que los jueces, cuando tengan que resolver casos semejantes, se apoyen en esas resoluciones anteriores. En esta familia jurídica, principalmente, están comprendidos los sistemas del Reino Unido, las naciones de África, América y Oceanía que participan de la Commonwealth, la mayoría de los cuales aplican el derecho inglés y reconocen al monarca del Reino Unido como jefe de Estado y los Estados Unidos de América (Iturralde Sesma, V. 1995:212, Waluchow, W. 2009: 309-356 y Merryman, JH. 1973).

Ello incide, y es lo que interesa resaltar aquí, también, en el desempeño de los jueces. En los sistemas jurídicos del common law y el civil law se encuentran dos tipos de juez. En los países anglosajones –por ejemplo Reino Unido- los jueces son reclutados de entre los abogados de mayor experiencia y con mayor prestigio. Los nombra directamente la Corona a través de los filtros que ejercen el Lord Canciller

---

\* Informe elaborado por el Dr. Marco Feoli, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

<sup>1</sup> Como es sabido, en Costa Rica, el Poder Judicial está compuesto de un ámbito propiamente jurisdiccional, es decir, el formado por los jueces que deciden en los distintos procesos; también existe un ámbito, llamado, auxiliar integrado por otras instituciones que colaboran con la administración de justicia –el Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial y la Escuela Judicial-. Este trabajo se concentrará en la profesionalización de los jueces. En primer lugar, porque la principal tarea del Poder Judicial atañe a la actividad jurisdiccional con lo cual su análisis reviste la mayor importancia y, en segundo lugar, porque los órganos del ámbito auxiliar de justicia gozan de autonomía de tal forma que algunos aspectos sobre selección y capacitación del recurso humano podrían variar. Por eso se consideró oportuno centrar el examen sólo en la judicatura.

y también, aunque en menor medida, los magistrados de más alto rango y los abogados más reputados. Mucha de esta influencia se ejerce de manera informal y sin criterios de selección claramente definidos, así, los políticos han dejado de tener un peso decisivo, al menos formalmente, prevaleciendo los criterios profesionales. Otro aspecto a considerar es que los jueces de influencia inglesa se distinguen por proceder de las élites más poderosas de la sociedad, lo que hace que entre clases judiciales y clases dirigentes, en términos generales, se compartan las mismas visiones y perspectivas (Autel Barros, J. 1998: 435).

Frente a este modelo, propio de la tradición del common law, se encuentra el modelo burocrático de los países europeos continentales –y en consecuencia, de los latinoamericanos, tributarios de su impronta- (Cáceres Corrales, P. 1989: 436). Se parte de que los jueces, como cualquier otro funcionario público, deben cumplir con una serie de requisitos que garanticen su idoneidad. En las últimas décadas, es el concurso público la principal vía de acceso a la judicatura, mediante la cual se pretenden asegurar la imparcialidad y la calidad de los jueces. Participan, en general, jóvenes egresados sin experiencia en la práctica profesional<sup>2</sup>.

El sistema de justicia, como garante de los derechos de los ciudadanos, pieza fundamental del engranaje democrático, encuentra en quienes actúan en su nombre, los jueces, uno de los elementos quizás más importantes para determinar su calidad; en buena medida, la justicia será como sean sus jueces. La legitimidad del aparato de justicia pasa, indefectiblemente, por la calidad del recurso profesional. Bien recuerda Pásara que “la justicia no lo es todo en un país dado pero, sin duda, su rendimiento contribuye de manera importante al nivel y las formas de desigualdad e injusticia que es posible reconocer en él” (Pásara, L. 2013:4). Aunque no será el único aspecto no podría dudarse que el nivel profesional de los “administradores de justicia” incide directamente en qué tipo de sistema judicial se posea. La herencia recibida que habla de una cultura jurídica difícil de remover, sobre todo en lo que atañe a la visión del juez como simple aplicador, mecánico y poco o nada creativo, pesa sobre cómo es la judicatura.

El largo proceso conocido como reforma judicial, iniciado hace más de un cuarto de siglo y motivado en muy variadas razones –seguridad, inversión privada, gobernanza, etc.- incluyó en alguna de sus etapas el mejoramiento del recurso profesional. Hubo preocupación por elevar la calidad de los funcionarios judiciales, especialmente, los jueces (Pásara, L. 2013:123).

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, en Alemania se deben cumplir dos rigurosas etapas que consumen casi diez años, una en la Facultad de Derecho otra mediante *stages* de prácticas profesionales. En Francia se ha creado una Escuela Judicial en la que es necesario superar un periodo de formación, los requisitos de entrada son realizar pruebas teóricas y tener más de veintisiete años. Luego se entra como juez en formación por treinta y un meses. Italia, igualmente, cuenta con mecanismos de acceso propiamente burocrático, el único filtro es el concurso público y un periodo de formación en los propios juzgados a cargo de funcionarios más experimentados que se extiende por quince meses. Por último en España, que aunque contempla una selección *ad hoc* de reconocidos juristas, la principal forma de llegar a la judicatura consiste en realizar un examen y en la formación que se recibe en la Escuela Judicial (Guarnieri, C. y Pederzoli, P. 1997: 39-41).

Con este marco de referencia, conviene plantearse una pregunta: ¿Cuál ha sido la evolución en la estrategia institucional de fortalecimiento de los recursos humanos, específicamente en el puesto de juez o jueza, en el marco de la reforma del Poder Judicial costarricense? Responderla, de una parte, supone conocer y examinar las acciones concretas que se han desarrollado en el periodo comprendido entre 1990 y 2013 en la formación y mejora de las habilidades y capacidades de los jueces; de otra parte, explorar, al menos preliminarmente, cuál es el perfil de juez costarricense.

El informe se dividirá en tres partes, primero, se describirán los requisitos de ingreso exigidos a la judicatura y los órganos vinculados; segundo, se abordarán los procesos de capacitación diseñados por el Poder Judicial para los jueces; por último, se presentará un perfil según una serie de indicadores de los jueces del sistema de justicia costarricense.

### **Requisitos de ingreso y órganos de selección**

El Estatuto del Servicio Judicial, Ley 5155, de 10 de enero de 1973, recoge cuáles son los requisitos para ingresar a la judicatura, por ejemplo: ser mayor de edad, poseer aptitud moral y física para el desempeño del cargo, demostrar idoneidad, sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que esta ley disponga, o que determine el Departamento de Personal, etc. (Estatuto del Servicio Civil, artículo 18). Esa misma normativa señalaba que los jueces serían seleccionados a través de concursos públicos de oposición y de antecedentes (Estatuto del Servicio Civil, artículo 24); sin embargo, por décadas los nombramientos respondieron a otras razones debido, principalmente, a la discrecionalidad para hacerlos que tenía el vértice de la estructura judicial.

Un punto de inflexión lo constituyó, en 1993, la aprobación de la Ley de la Carrera Judicial, 7338 de 5 de mayo de 1993, mediante la cual se hicieron una serie de reformas que implicaron básicamente la introducción de un nuevo capítulo al Estatuto del Servicio Judicial sobre carrera judicial. El propósito, se lee en uno de los artículos, fue regular, por medio del concurso de antecedentes y de oposición, el ingreso, los traslados y los ascensos de los funcionarios que administren justicia, con excepción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, desde los cargos de menor rango hasta los de más alta jerarquía (Ley de la Carrera Judicial, artículo 66). En un estudio realizado por el Estado de la Nación en 1999, se concluyó que las amplias potestades que recaían en la Corte Plena para hacer los nombramientos de los jueces minada el principio de independencia judicial (Estado de la Nación, 2001: 51).

A finales de la década de los 90, la carrera judicial fue reglamentada y se introdujeron los exámenes de oposición que dotaron de mayor objetividad el nombramiento de los jueces. Antes de esa fecha, para la selección de los miembros de la judicatura bastaba con cumplir unos requisitos básicos –como tener estudios en derecho y un mínimo de edad-. Aunque se podía alcanzar una plaza en propiedad –criterio básico del principio de independencia judicial (Pásara, L. y Feoli,

M. 2013)- cada cuatro años debía hacerse una renovación del nombramiento, en una suerte de reelección, que correspondía ejercer discrecionalmente a la Corte Suprema de Justicia. Los momentos de reelección que se hacían durante el mes de mayo fueron llamados, popularmente, entre los jueces “los mayos negros” (Entrevista a Rosario Alvarado Chacón, Miguel Fernández Calvo y Álex Viquez Jiménez, Jueces de juicio del primer circuito judicial de Alajuela, 5 de mayo de 2014, en sus despachos). La inestabilidad, que esta práctica suponía, empujó a la creación de una carrera judicial.

Los exámenes estarían a cargo del Consejo de la Judicatura, órgano encargado de regular todo lo referente a los concursos para ser juez “su objetivo es mantener la idoneidad y el perfeccionamiento en la administración de justicia” (Reglamento de la Carrera Judicial, artículo 1). Al Consejo de la Judicatura lo integra un magistrado, quien lo preside, un representante del Consejo Superior, un representante del Consejo Directivo de la Escuela Judicial y, por último, dos jueces que conozcan de distinta materia. El Consejo de la Judicatura, como se decía, coordina el proceso de selección, una vez finalizado, esto es, cuando se tengan los resultados, envía a la Corte Suprema de Justicia o al Consejo Superior<sup>3</sup> (www.poder-judicial.go.cr consulta realizada el 4 de mayo de 2014) cada vez que se requiera, ternas con candidatos para ocupar una vacante. La evolución en el nombramiento de los jueces se detalla, hasta el año 2009, en la siguiente tabla:

**Tabla 1**  
**Jueces nombrados en propiedad 2001-2009**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>CANTIDAD DE JUECES NOMBRADOS EN PROPIEDAD, POR CATEGORÍA, CON BASE EN MÉRITO</b>	<b>205</b>	<b>143</b>	<b>127</b>	<b>115</b>	<b>126</b>	<b>121</b>	<b>100</b>	<b>147</b>	<b>201</b>
<b>Juez 1</b>	148	45	65	41	61	37	43	49	81
<b>Juez 2</b>	2	0	0	0	0	1	1	0	0
<b>Juez 3</b>	45	63	46	44	47	61	38	45	58
<b>Juez 4</b>	8	33	16	29	18	21	14	47	55
<b>Juez 5</b>	2	2	0	1	0	1	4	6	7
<b>CANTIDAD DE JUECES NOMBRADOS EN PROPIEDAD, POR MATERIA, CON BASE EN MÉRITO</b>	<b>205</b>	<b>143</b>	<b>127</b>	<b>115</b>	<b>126</b>	<b>121</b>	<b>100</b>	<b>147</b>	<b>201</b>
<b>Mixtos</b>	76	44	58	48	59	43	35	53	81
<b>Civil</b>	29	20	13	10	11	11	8	13	5

<sup>3</sup> Los jueces de primeras instancias los designa el Consejo Superior y los de las últimas instancias la Corte Plena, es decir, la reunión de los 22 magistrados de la Salas de Casación y de la Sala Constitucional.

<b>Penal</b>	52	41	31	32	32	38	29	58	78
<b>Familia</b>	9	0	3	3	3	2	3	2	3
<b>Familia y Penal Juvenil</b>	23	1	6	2	4	11	9	4	11
<b>Laboral</b>	11	20	8	6	8	4	2	4	14
<b>Contencioso</b>	1	5	5	4	2	0	3	3	1
<b>Penal Juvenil</b>	0	0	0	6	3	0	0	0	0
<b>Agrario</b>	0	10	3	3	4	3	2	4	1
<b>Ejecución de la Pena</b>	2	0	0	0	0	1	1	0	0
<b>Casación Penal</b>	2	2	0	1	0	1	4	6	7
<b>Notariado</b>	0	0	0	0	0	1	0	0	0
<b>Conciliador</b>	0	0	0	0	0	6	4	0	0

Fuente: Base de datos de estadísticas judiciales, Estado de la Región 2011.

Los concursos consisten en un proceso al que el oferente se somete hasta obtener una nota que va de 1 a 100. Hay unos requisitos mínimos exigidos para presentarse al concurso (ser costarricense, poseer una licenciatura en Derecho, estar incorporado al Colegio de Abogados, ente otros). El Consejo de la Judicatura convoca periódicamente exámenes orales de conocimientos teóricos a partir de unos temarios que se publican en la plataforma electrónica del Poder Judicial. El examen lo practica un tribunal examinador nombrado por el Consejo de la Judicatura y está conformado por otros jueces, el resultado supone el porcentaje que mayor peso lleva en la calificación global (70% o 75% según la categoría de juez en la que se concursa).

Los jueces del sistema judicial de Costa Rica están divididos en 5 categorías, excluyendo a los 22 magistrados de la Corte Suprema de Justicia (5 en cada una de las tres Salas de Casación que resuelven en última instancia en los procesos que admiten recurso de casación y 7 en la Sala Constitucional), por cuanto su nombramiento, de carácter político, es resorte exclusivo de la Asamblea Legislativa. Las categorías que, para simplificar, se corresponden con las distintas instancias dentro de un proceso, son: juez 1, juez 2, juez 3, juez 4 y juez 5. En la siguiente tabla se detallan cada uno de las categorías con respecto a las materias que conocen los jueces:

**Tabla 2**  
**Categorías de juez**

<b>Juez 1 (Unipersonal)</b>	<b>Juez 2 (Unipersonal)</b>	<b>Juez 3 (Unipersonal)</b>	<b>Juez 4 (Tribunal colegiado)</b>	<b>Juez 5 (Tribunal colegiado)</b>
<b>Juez Contravencional</b>	Juez de Ejecución de la Pena	Juez Penal y Juez Penal Juvenil	Juez de Tribunal Penal	Juez Penal y Penal Juvenil de Apelaciones
<b>Juez Civil de Hacienda y</b>		Juez Contencioso Administrativo y	Juez Tribunal Contencioso Administrativo	Juez Contencioso

<b>Asuntos Sumarios</b>	Civil de Hacienda	Administrativo de Apelaciones
<b>Juez de Trabajo de Menor Cuantía</b>	Juez de Trabajo de Mayor Cuantía	Juez Tribunal de Trabajo
<b>Juez de Pensiones Alimentarias</b>	Juez de Familia	Juez Tribunal de Familia
<b>Juez de Tránsito</b>	Juez Conciliador	
<b>Juez Civil de Menor Cuantía</b>	Juez Civil de Mayor Cuantía	Juez Tribunal Civil
<b>Juez Genérico</b>	Juez Agrario	Juez Tribunal Agrario
	Juez Notariado	Juez Tribunal Notarial

Fuente: elaboración propia con base en información del sitio web [www.poder-judicial.go.cr/sjoint01/personal/juecesyjuezas.htm](http://www.poder-judicial.go.cr/sjoint01/personal/juecesyjuezas.htm).

Al hacer la sumatoria, se evalúan 8 componentes que suponen la consideración de una gama de aspectos para determinar la calificación con la que se entraría a concursar por una plaza de juez<sup>4</sup>. Los componentes son: examen de conocimientos, experiencia, entrevista, promedio académico, publicaciones, docencia universitaria, postgrado o formación básica<sup>5</sup> y cursos de capacitación. Conviene precisar algunos de esos rubros cuyos alcances podrían no estar del todo claros con su simple mención.

La experiencia contabiliza el tiempo que el oferente ha ejercido profesionalmente, dentro o fuera del aparato de justicia, se asigna un puntaje que varía en función de si ese ejercicio profesional ha sido fuera o dentro del Poder Judicial –en este último caso también se otorga un valor diferente por cada año laborado como juez (por ejemplo, quien aspirando a ser juez 5 haya sido antes juez 1, 2, 3 o 4), fiscal, defensor público o profesional en derecho en alguna otra dependencia. La entrevista es una valoración realizada por dos integrantes del Consejo de la Judicatura, generalmente un magistrado, sobre “la organización del Poder Judicial; la actividad

<sup>4</sup> A la par, se realizan valoraciones a cargo de médicos, trabajadores sociales y psicólogos quienes rinden un informe acerca de la idoneidad y actitudes del oferente, aunque no son vinculantes pueden ser tomadas en cuenta al hacer un nombramiento.

<sup>5</sup> Es un proceso de inducción que se hace en la Escuela Judicial para los oferentes, sobre este punto se ampliará en el apartado siguiente.

jurisdiccional específica y general del área a la que pretende ingresar; aspectos del sistema jurídico costarricense; y sobre la cultura jurídica de la persona aspirante” ([www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr) consulta realizada el 5 de mayo de 2014). El promedio académico consiste en el promedio universitario del oferente y las publicaciones se refieren a los artículos en revistas especializadas o a los libros jurídicos.

El valor asignado a los componentes se recoge en la tabla 2:

**Tabla 3**  
**Componentes de la calificación de juez**

<b>Juez 1 a juez 3</b>	<b>Juez 4 a juez 5</b>
<b>Examen: 75</b>	<b>Examen: 70</b>
<b>Experiencia: 10</b>	<b>Experiencia: 15</b>
<b>Entrevista: 05</b>	<b>Entrevista: 05</b>
<b>Promedio académico: 02</b>	<b>Promedio académico: 01</b>
<b>Publicaciones: 01</b>	<b>Publicaciones: 02</b>
<b>Docencia universitaria: 01</b>	<b>Docencia universitaria: 01</b>
<b>Postgrado o formación básica: 05</b> <b>1 Especialidad (2)</b> <b>2 Formación básica (2)</b> <b>3 Maestría (3)</b> <b>4 Doctorado (5)</b>	<b>Postgrado o formación básica: 05</b> <b>1 Especialidad (2)</b> <b>2 Formación básica (2)</b> <b>3 Maestría (3)</b> <b>4 Doctorado (5)</b>
<b>Cursos de capacitación: 01</b>	<b>Cursos de capacitación: 01</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información del sitio web [www.poder-judicial.go.cr/sjoint01/personal/juecesyjuezas.htm](http://www.poder-judicial.go.cr/sjoint01/personal/juecesyjuezas.htm).

En resumen, durante el periodo analizado -1990 a 2013- el cambio quizás más relevante en los procesos de selección de los futuros jueces del Poder Judicial costarricense fue la inclusión de las oposiciones. De un lado, se suprimió en buena medida, no completamente porque aún los magistrados y los miembros del Consejo Superior eligen de entre una terna sin la obligación de respetar la calificación más

alta, la discrecionalidad en los nombramientos a cargo del vértice institucional y, de otro lado, se le dio más importancia, en los componentes del concurso, a aspectos relacionados con el manejo de conocimientos teóricos, de experiencia y formación profesional que atienden, en principio, a alcanzar un recurso funcional de más alta calidad.

### **Procesos de capacitación y formación de los jueces**

En el apartado anterior, se pasó revista a los criterios seguidos en la selección de los jueces. Dichos criterios, en cualquier caso, representan exigencias a quienes aspiran a ingresar a la judicatura. Se trata, en definitiva, de condiciones *ex ante* que favorecerán seguramente al oferente a la hora de someterse a un concurso. Interesa, ahora, indagar acerca de los procesos de capacitación interna del Poder Judicial dirigidos a los jueces como estrategia institucional, durante el periodo examinado -1990 a 2013- de fortalecimiento del recurso humano.

El órgano responsable de la capacitación de los jueces y, en general, del funcionariado judicial es la Escuela Judicial (Ley de creación de la Escuela Judicial, Ley 6593 de 6 de agosto de 1981), creada a inicios de la década de 1980, en la actualidad laboran en esta dependencia, situada dentro de los órganos auxiliares de justicia, aproximadamente 50 personas. En el año 2007 se trasladó San Joaquín de Flores, allí cuenta con varias aulas y laboratorios para ejercicios y prácticas profesionales. Anualmente se diseña un plan integrado por una serie de programas dirigidos a los jueces del país –y a otros empleados-.

Un cambio relevante ocurre en 2010 cuando, a través de una reforma al reglamento interno de la carrera judicial, se aprobó un programa de formación inicial para aspirantes a juez (FIAJ). El programa consiste en un año de adiestramiento a quienes aspiren al puesto de juez 1 genérico y, prioritariamente, no tengan experiencia previa en el trámite judicial. Se divide en dos fases, de un lado, 6 meses de clases diarias donde se abordan temáticas vinculadas a la función de juez – conocimientos, habilidades, valores-, de otro lado, 6 meses de prácticas en juzgados de primera y segunda instancias. El resultado del curso, por el que los participantes reciben un subsidio mensual, se pondera con el examen teórico del concurso. Además, la FIAJ tiene un valor adicional, pues, dentro de los componentes de la calificación para entrar a concursar por una plaza de juez, la formación inicial se equipara a una especialización universitaria (ver tabla 2).

Junto a la FIAJ, la Escuela Judicial ofrece otros 4 programas: *formación básica* – dirigida a aquellos oferentes que estando dentro de la institución no realizaron la FIAJ, ya han sido nombrados y se encuentran en periodo de prueba, incluye 4 temas: manejo de audiencias, razonamiento y argumentación jurídica, medidas alternas y valoración probatoria-, *especialización* –enfocada en el desarrollo de competencias específicas, por ejemplo, en el año 2014, cuyo presupuesto fue de casi 650 millones de colones (información suministrada por la Escuela Judicial) se programaron cerca de 20 módulos en diferentes materias-; *actualización* –para desarrollar temas relevantes por su actualidad o novedad, así, en 2014 se realizaron

casi 40 actividades como cursos y talleres- y *extensión* ([www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr) consulta realizada el 4 de mayo de 2014). Un repaso de los planes de trabajo a los que se tuvo acceso, años 2009, 2010, 2011 y 2012 mantienen esta misma estructura. De 1990 a 2014, la Escuela registra cientos de cursos y actividades dirigidas a los jueces, solo entre 2010 y 2013 se computaron 654 cursos (información suministrada por la Escuela Judicial).

**Tabla 4**  
**Cursos y financiamiento de la Escuela Judicial 1995 a 2013**

	CANTIDAD DE PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN CONTÍNUA	PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO JUDICIAL DEDICADO A CAPACITACIÓN	ESCUELA JUDICIAL
1995	165	N.D.	4.250
2000	103	0,71	2.616
2001	109	0,77	5.478
2002	77	0,68	3.556
2003	254	0,55	7.442
2004	335	0,93	8.538
2005	324	0,9	3.594
2006	288	0,88	7.918
2007	83	0,86	4.092
2008	181	0,78	5.274
2009	158	1,41	7.545
2010	181	N.D.	32.181
2011	179	N.D.	3.215
2012	122	N.D.	2.512
2013	172	N.D.	2.824

Fuente: Información suministrada por la Licda. Marisol Barboza de la Escuela Judicial.

La estructuración de las actividades de la Escuela en 5 programas respondió al interés de organizar mejor los recursos disponibles, en lugar de planear cursos se dispuso la creación de los programas, compuestos de módulos, cuyo propósito consiste en desarrollar habilidades y competencias de los jueces.

En síntesis, es posible encontrar en los años estudiados cambios en los procesos de capacitación de los jueces con los que se procuran fomentar no sólo conocimientos sino también habilidades que eleven la calidad de quienes desean acceder a la judicatura (Entrevista a Dr. Marvin Carvajal Pérez, Director de la Escuela Judicial, 13 de mayo de 2014 en su despacho).

La introducción del FIAJ es, claramente, el más notable. Sin embargo, no se cuenta con datos que permitan calibrar cuál ha sido su impacto en la formación, y desempeño, de los participantes. Posiblemente, han transcurrido aún muy pocos años desde su implementación para poder valorar la trascendencia institucional que ha tenido. Tampoco puede perderse de vista que su alcance, en cualquier caso, será parcial porque el FIAJ no es un requisito de acceso a la judicatura, como ocurre en otros países, aunque tiene un valor dentro de la calificación global con la que se puede concursar a una plaza, lo cierto es que se podría ser juez sin haber realizado este programa.

Conviene señalar, para concluir este apartado, que de la información recabada no fue posible tampoco conocer cuál es el nivel de penetración de los otros programas ofrecidos por la Escuela Judicial para los funcionarios que ya están dentro del aparato de justicia. Esto es, del total de jueces que hay en el país anualmente cuántos reciben capacitaciones y según cuáles programas. Si bien, según acuerdo del Consejo Consultivo de la Escuela Judicial del 26 de noviembre de 2008, por año, no se puede asistir a más de 40 horas de actividades académicas, no se encontraron datos acerca de la asistencia por juez.

### **Aproximación al perfil profesional de los jueces costarricenses**

A lo largo del periodo analizado, fue posible situar dos hitos de la formación y profesionalización de los jueces costarricenses. El más importante, sin duda, la introducción de la carrera judicial a finales de la década de 1990. Costa Rica ha optado por un modelo burocrático de juez, acorde con la tradición continental europea de cuya impronta es heredera. Los jueces acceden al puesto a través de concursos públicos. Teóricamente, el propósito perseguido es garantizar la idoneidad del funcionariado jurisdiccional a través de la valoración de unos requisitos objetivos. Más allá de que eso, en rigor, ocurra, dado que aún pueden encontrarse algunos márgenes de discrecionalidad en los nombramientos, depositados en el vértice del Poder Judicial, después de casi 20 años de implementado el sistema de carrera convendría profundizar en cuáles son los resultados en términos de saber, con mayor precisión, el perfil de quienes administran justicia en Costa Rica.

Dos aspectos que aproximan el análisis a descifrar quiénes son los jueces costarricenses podrían ser: la universidad de procedencia y los niveles académicos alcanzados, aparte de la licenciatura en derecho que sería el grado básico para acceder a la judicatura. De 1232 jueces, según datos suministrados por la propia institución, se tiene que mayoritariamente se trata de graduados de universidades privadas, aunque en términos absolutos la Universidad de Costa Rica (UCR) es la que más recurso profesional aporta al Poder Judicial (439), lo que representa el 35,6% de los jueces costarricenses seguida por la Universidad Federada de Costa Rica (143), la Universidad Autónoma de Centroamérica (123) y la Universidad de San José (114).

No se tuvo registro de que el Poder Judicial ejerza algún tipo de filtro al momento de recibir oferentes según la universidad ni que se exijan requisitos que garanticen la calidad de las casas de enseñanzas de procedencia. Hay que admitir, no obstante, que salvo que se utilizara alguna justificación más o menos objetiva, por ejemplo los sistemas de acreditación, se podrían esgrimir tratamientos discriminatorios y, en consecuencia, inconstitucionales. En cualquier caso, considerando que, como recuerda Pásara (2013) "...la mayoría de autores que han examinado el tema desde la perspectiva del funcionamiento de la justicia, creen advertir que la actual carencia de calidad de la enseñanza del derecho corresponde a un deterioro, que se halla ligado a la masificación en las universidades públicas y

el surgimiento desbocado de numerosas universidades privadas...” (p. 97), el origen universitario de los jueces plantea el problema de si corresponde al Poder Judicial establecer formas de control sobre la calidad de las universidades. Si bien no se tienen estudios a disposición sí resulta al menos llamativo que dentro del listado aparezcan nombres cuya calidad ha sido duramente cuestionada en los últimos años.

**Tabla 5**  
**Procedencia universitaria de los jueces costarricenses 2013**

UNIVERSIDAD DE PROCEDENCIA - LICENCIATURA -	CATEGORÍAS DE JUECES						TOTAL
	JUE Z 1	JUE Z 2	JUE Z 3	JUE Z 4	JUE Z 5	SUPER-NUMERARIO	
U. DE COSTA RICA	60	20	150	163	31	18	442
U. AMERICANA	1	0	1	0	0	0	2
U. AUTÓNOMA DE CENTRO AMÉRICA	16	8	44	39	5	5	117
U. CENTRAL	9	0	7	1	0	3	20
U. CRISTIANA DEL SUR	0	0	0	1	0	1	2
U. DE LAS CIENCIAS Y EL ARTE	4	3	3	1	0	2	13
U. DE SAN JOSÉ	31	6	41	25	1	9	113
U. DEL VALLE	1	0	0	0	0	0	1
U. ESCUELA LIBRE DE DERECHO	8	3	18	6	0	1	36
U. FEDERADA DE COSTA RICA	34	17	51	25	0	12	134
U. FIDELITAS	4	0	5	2	0	0	11
U. FLORENCIO DEL CASTILLO	7	1	4	1	0	2	15
U. HISPANOAMERICANA	7	0	7	1	0	2	17
U. INTERNACIONAL DE LAS AMÉRICAS	12	1	7	9	2	3	34
U. LA SALLE	0	0	2	0	0	0	2
U. LATINA	25	8	28	19	0	13	92
U. LATINOAMERICANA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	7	1	6	2	0	2	18
U. METROPOLITANA CASTRO CARAZO	2	0	6	1	0	3	12
U. PANAMERICANA	15	4	15	6	0	2	42
U. SAN JUAN DE LA CRUZ	7	2	2	2	0	1	14
U. SANTA LUCÍA	7	0	10	2	0	4	23

<b>SANTO TOMÁS</b>							<b>2</b>
<b>NO SE INDICA</b>	16	1	15	14	2	3	<b>62</b>
<b>TOTAL</b>	<b>273</b>	<b>76</b>	<b>428</b>	<b>327</b>	<b>41</b>	<b>85</b>	<b>1230</b>

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por el Poder Judicial.

Otro aspecto para ser resaltado del cuadro anterior es que la procedencia de la educación privada disminuye según aumenta la categoría de juez. Mientras de los jueces 1, 60 son graduados de la Universidad de Costa Rica, esto es, el 21,9 % del total, y 201 de universidades privadas, es decir, el 73,6 % –36 de la Universidad Federada de Costa Rica, 32 de la Universidad de San José y 26 de la Universidad Latina, ocupando los primeros puestos-; de los jueces 5, 31 se egresaron de la universidad pública, lo que equivale al 75,6 % y 8 de la universidad privada, o un 19,5 %, -5 de la Universidad Autónoma de Centroamérica, 2 de la Universidad Internacional de las Américas y 1 de la Universidad de San José-.

Un tema que debe ser también abordado, es el de las postgrados, se ha denunciado reiteradamente para América Latina que “en varios países los procesos de selección han incorporado un engranaje que combina la mediocridad de los candidatos con la mercantilización de los diplomas y grados otorgados por universidades de baja calidad. La búsqueda de objetividad en esos procesos, mediante el reconocimiento de un puntaje a los “papeles” presentados por los candidatos, alimenta involuntariamente una industria generadora de diplomados, maestrías y doctorados que, en verdad, no corresponden a méritos efectivos de quien detenta el título respectivo” (Pásara, L. 2013:137).

**Tabla 6: procedencia de universidades por postgrados (solo especialidad en derecho) 2013**

	<b>- ESPECIALIDAD - UNIVERSIDADES</b>							
	<b>PÚBLICAS</b>		<b>PRIVADAS</b>				<b>EXTERIOR</b>	<b>SIN INDI- CAR</b>
	<b>UCR<sup>6</sup></b>	<b>UNA<sup>7</sup></b>	<b>U LATINA<sup>8</sup></b>	<b>INTER<sup>9</sup></b>	<b>LIBRE<sup>10</sup></b>	<b>OTRA S<sup>11</sup></b>		
<b>JUEZ 1</b>	8	3	3	2	3	5		6
<b>JUEZ 2</b>	1	1	2	1	0	0	1	0
<b>JUEZ 3</b>	35	9	6	2	2	3	2	1
<b>JUEZ 4</b>	39	20	0	2	1	0	3	5
<b>JUEZ 5</b>	13	2	0	0	0	0	1	0
<b>SUPER NUMERARIO</b>	0	0	1	3	1	4		0
<b>TOTAL</b>	96	35	12	10	7	12	7	12

<sup>6</sup> UNIVERSIDAD DE COSTA RICA.

<sup>7</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL.

<sup>8</sup> UNIVERSIDAD LATINA.

<sup>9</sup> UNIVERSIDAD INTERAMERICANA.

<sup>10</sup> UNIVERSIDAD ESCUELA LIBRE DE DERECHO.

<sup>11</sup> UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SAN ISIDRO LABRADOR, UNIVERSIDAD SAN JUAN DE LA CRUZ, UNIVERSIDAD DE SAN JOSÉ, UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, UNIVERSIDAD FIDÉLITAS Y UNIVERSIDAD FEDERADA DE COSTA RICA.

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por el Poder Judicial.

**Tabla 7**  
**Procedencia de universidades por postgrados (solo maestría) 2013**

	- MAESTRÍA -											
	UNIVERSIDADES											
	PÚBLICAS			PRIVADAS								EXTERIO R <sup>12</sup>
UCR 13	UNA 14	UNED 15	U LATINA 16	LIBRE 17	UC A <sup>18</sup>	UIA 19	COO P INT. <sup>20</sup>	INT 21	OTRA S <sup>22</sup>			
<b>JUEZ 1</b>	4	17	16	8	5	13	0	3	14	1	1	0
<b>JUEZ 2</b>	0	3	5	3	1	4	1	2	6	0	0	1
<b>JUEZ 3</b>	20	49	41	7	6	11	15	18	14	6	3	1
<b>JUEZ 4</b>	26	52	35	4	6	9	32	15	4	1	4	2
<b>JUEZ 5</b>	15	4	6	0	0	1	0	1	0	0	0	0
<b>SUPER NUME- RARIO</b>	1	2	3	2	0	6	1	1	4	2	0	0
<b>TOTAL</b>	66	127	106	24	18	44	49	40	42	10	8	4

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por el Poder Judicial.

**Tabla 8**  
**Procedencia de universidades por postgrados (solo doctorados) 2013**

	- DOCTORADO -								
	UNIVERSIDADES								
	PÚBLICAS			PRIVADAS		EXTERIOR			SIN INDICA R
UCR 23	UNED 24	UNA 25	LIBRE 26	ULACIT 27	ALCAL Á <sup>28</sup>	COMP. 29	SEVILLA 30		
<b>JUEZ 1</b>	0	1	0	1	0	0	0	0	0

<sup>12</sup> UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, UNIVERSIDAD DE SEVILLA y la UNIVERSIDAD CARLOS III.

<sup>13</sup> UNIVERSIDAD DE COSTA RICA.

<sup>14</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL.

<sup>15</sup> UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA.

<sup>16</sup> UNIVERSIDAD LATINA.

<sup>17</sup> UNIVERSIDAD ESCUELA LIBRE DE DERECHO.

<sup>18</sup> UNIVERSIDAD DE LAS CIENCIAS Y EL ARTE.

<sup>19</sup> UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LAS AMÉRICAS.

<sup>20</sup> UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

<sup>21</sup> UNIVERSIDAD INTERAMERICANA.

<sup>22</sup> UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CENTRO AMÉRICA, UNIVERSIDAD DE SAN JOSÉ, UNIVERSIDAD SANTA LUCÍA, UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, UNIVERSIDAD PANAMERICANA y la UNIVERSIDAD FEDERADA DE C.R.

<sup>23</sup> UNIVERSIDAD DE COSTA RICA.

<sup>24</sup> UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA.

<sup>25</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL.

<sup>26</sup> UNIVERSIDAD ESCUELA LIBRE DE DERECHO.

<sup>27</sup> UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA.

<sup>28</sup> UNIVERSIDAD DE ALCALÁ.

<sup>29</sup> UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.

<sup>30</sup> UNIVERSIDAD DE SEVILLA

<b>JUEZ 2</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>JUEZ 3</b>	0	1	0	4	0	0	0	0	1
<b>JUEZ 4</b>	1	3	1	11	1	3	1	1	1
<b>JUEZ 5</b>	2	1	0	2	3	2	0	0	0
<b>SUPER NUMERARIO</b>	0	0	0	1	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	3	6	1	19	4	5	1	1	3

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por el Poder Judicial.

En el caso costarricense, como se vio, los postgrados suponen un puntaje de hasta 5 puntos en la calificación con la que se concursa a una plaza de juez. La idea, como es obvio, es que mayor formación redundaría en un recurso humano más cualificado para “administrar” justicia. El análisis sobre 1232 jueces revela un alto número de postgrados entre la judicatura costarricense. Más de 191 jueces -15, 5 %- cuentan con alguna especialidad, siendo, otra vez, la Universidad de Costa Rica la que más estudiantes gradúa. A nivel de postgrado, 3 de las 5 universidades públicas tienen ofertas (Universidad Nacional, Universidad Estatal a Distancia y Universidad de Costa Rica), a diferencia del grado que exclusivamente imparten la UCR y algunas universidades privadas.

Con relación a las maestrías el número es más elevado aún, 538 jueces, cerca del 50%, posee una, el mayor número procede de la Universidad Nacional, con la que Poder Judicial suscribió, por cierto, un convenio por la Maestría de Administración de Justicia desde hace varios años. Hay 227 maestrías de universidades privadas, 299 de universidades públicas y 12 de universidades extranjeras. Los jueces 3 y 4 son los que más maestrías realizaron.

En el nivel académico más alto, doctorado, la Universidad Escuela Libre de Derecho, en primer lugar, suma 17 de los 41 jueces con título de doctor, lo que es igual al 41% de los jueces doctores. Luego aparece la Universidad Estatal a Distancia con 4. Por otra parte, 8 jueces se doctoraron fuera del país. Aquí fueron los jueces 4 y 5 los que más alcanzaron este grado.

Debe admitirse que los estudios de postgrado no son inusuales entre los jueces costarricenses, de lo que no se tiene información es del impacto, más allá del puntaje obtenido en los concursos, sobre su desempeño. Tampoco se tienen datos acerca de si estas características del perfil académico de los jueces se diferencian del abogado promedio costarricense.

Claramente, hacer un perfil de la judicatura es una tarea tanto útil como necesaria. En el último apartado solo se hizo una aproximación con los datos disponibles en materia de atestados académicos. El ejercicio se justifica en que ese es un rubro relevante al calificar a un oferente que aspire a la judicatura. Como se adelantó, convendría hacer una comparación entre jueces y abogados. También indagar en otros aspectos que permitirían, del mismo modo, conocer con mayor detalle los rasgos de los jueces costarricenses: ¿cuántos tienen publicaciones jurídicas?

¿Cuántos se han dedicado a la investigación o a la docencia? ¿Cuántos tienen formación en disciplinas distintas al derecho? ¿Cuántos provienen de fuera del sistema judicial? ¿Cuántos leen otros idiomas? ¿Cuántos han vivido por periodos de más de un mes fuera del país? Y, de nuevo, con esa información, determinar si la cualificación de los jueces es mayor, menor o igual a la de los otros profesionales en derecho.

### **Colofón: entre cambios y el gran tema todavía pendiente: la evaluación del desempeño.**

La reconstrucción de los cambios implementados en profesionalización y capacitación de los jueces en los últimos 23 años se concentran en dos momentos: carrera judicial y formación inicial. No se puede aún examinar cómo se han traducido los cambios, siendo esta una de las tareas pendientes más importantes. Hammergren (2007), una de las autoras más agudas que ha estudiado el proceso de reforma judicial en América Latina, recuerda que cambios no quiere decir mejoría. Durante los últimos años, dentro del Poder Judicial se creó una Comisión de Evaluación del Desempeño con el propósito de “obtener información del comportamiento laboral de un(a) servidor(a) judicial en un período de tiempo y comparar esos resultados con indicadores previamente definidos como “esperados” o “idóneos”, según la función realizada y las condiciones en las que esta es ejercida” (Comisión de Evaluación del Desempeño, Propuesta de evaluación del desempeño en la función jurisdiccional, consulta realizada el 20 de mayo de 2014 recuperado de [www.poder-judicial.go.cr/desempenno/documentos/RESUMEN%20EJECUTIVO%20NOVIEMBRE%202010.pdf](http://www.poder-judicial.go.cr/desempenno/documentos/RESUMEN%20EJECUTIVO%20NOVIEMBRE%202010.pdf)). Sin embargo, hasta la fecha no se ha puesto en ejecución. No obstante, al momento de finalizar este informe no se recabó ningún dato que permitiera conocer resultados al respecto.

La implementación de la carrera judicial como mecanismo para garantizar mayor transparencia en el nombramiento de los jueces es *per se* un avance significativo, en cuanto se fortalece la independencia judicial interna –frente al vértice del propio aparato de justicia-. Lo que aún no se sabe es cómo se han traducido los requisitos de evaluación y entrada en la calidad del recurso profesional. Del mismo modo, no puede negarse que la Escuela Judicial diseña programas e invierte anualmente sumas importantes en capacitación y adiestramiento, también aquí, quizás, sea necesario reflexionar sobre los resultados en el desempeño de la judicatura gracias a ellos, un desempeño que, evidentemente, corre el riesgo de, en caso de implementarse, estar limitado a datos cuantitativos, por ejemplo, cuántas sentencias dicta cada juez, y no a aspectos cualitativos sobre el quehacer de la judicatura.

Una de las críticas más comunes formuladas contra los procesos de reforma judicial ha sido, justamente, la ausencia de instrumentos para medir los resultados (Pásara, L. 2013). En el ámbito de la profesionalización, sobre cuya trascendencia no cabe ninguna duda, los cambios promovidos en el periodo estudiado para este informe reflejan esa misma debilidad. En definitiva: ¿Hay mejor recurso profesional ahora que antes de 1990? es una pregunta crucial que aún no tiene respuesta.

## Referencia a citas de autores e información recopilada

Autel Barros, J. (1998). *Jueces, Política y Justicia en Inglaterra y España*, Barcelona, CEDECS Editorial.

Cáceres Corrales, P. (1989). *Crítica constitucional*, Bogotá, Editorial del Banco de la República.

Comisión de Evaluación del Desempeño, Propuesta de evaluación del desempeño en la función jurisdiccional, consulta realizada el 20 de mayo de 2014 recuperado de [www.poder-judicial.go.cr/desempenno/documentos/RESUMEN%20EJECUTIVO%20NOVIEMBRE%202010.pdf](http://www.poder-judicial.go.cr/desempenno/documentos/RESUMEN%20EJECUTIVO%20NOVIEMBRE%202010.pdf)

Entrevista a Dr. Marvin Carvajal Pérez, Director de la Escuela Judicial, 13 de mayo de 2014, en su despacho.

Entrevista a Licda. Rosario Alvarado Chacón, Msc. Miguel Fernández Calvo y Lic. Álex Víquez Jiménez, Jueces de juicio de Alajuela, 5 de mayo de 2014, en sus despachos.

Estado de la Nación, Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, 2001, disponible en: [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

Estatuto del Servicio Judicial, Ley 5155 de 10 de enero de 1973.

Guarnieri, C. y Pederzoli, P. (1997). *Los jueces y la política: Poder Judicial y democracia*, Madrid, Editorial Taurus.

Hammergren, L. (2007). *Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America*, University Park: The Pennsylvania State University Press, pp. 306-307.

Iturralde Sesma, V. (1995). *El precedente en el common law*, Madrid, Editorial Civitas.

Ley de la Carrera Judicial, Ley 7338 de 5 de mayo de 1993.

Ley de creación de la Escuela Judicial, Ley 6593 de 6 de agosto de 1981.

Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley 7333 de 5 de mayo de 1993.

Pásara Pazos, L. (2013). *Una reforma imposible: la justicia latinoamericana en el banquillo*, Quito Ediciones Legales EDLE S.A.

Pásara, L. y Feoli, M. (2013). Prevalece la selección política en los nombramientos judiciales en América Latina. Revista de *Due Process of Law Foundation*, Washington, 2013.

Reglamento Interno del Sistema de Carrera Judicial de 7 de julio de 1994.

Merryman, J. (1973). *La tradizione di civil law: analisi di un giurista di common law*, Varese, Editorial AG.

Waluchow, W. (2009). *Una teoría del control judicial de constitucionalidad basada en el common law*, Madrid, Editorial Marcial Pons.

[www.poder-judicial .go. cr/sjoint01/personal/juecesyjuezas.htm](http://www.poder-judicial.go.cr/sjoint01/personal/juecesyjuezas.htm). Consulta realizada 4 de mayo de 2014.