



**ESTADO
DE LA JUSTICIA**

13

S E R I E

APORTES PARA EL ANÁLISIS
DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

**Estudio histórico del Poder Judicial
en el marco del proceso
de democratización de Costa Rica
(1900-1990)**

Carlos Humberto Cascante Segura

13

S E R I E

Aportes para el análisis
del desarrollo humano sostenible

Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990)

Carlos Humberto Cascante Segura

345.1 Cascante Segura, Carlos Humberto
C336e Estudio jurídico del poder judicial en el marco de democratización de Costa Rica (1900-1990) / Carlos Humberto Cascante Segura. – San José C.R. : PEN 2014.
1, Recurso Electrónico : Formato CD-ROM. ; Archivo PDF. ; 926 KB.

ISBN: 978-9968-806-76-3

1. PODER JUDICIAL. 2. REFORMAS. 3. PRESUPUESTO. 4. ESTRUCTURA. 5. COSTA RICA. I. Título.



CAT. MMR

Contenidos

PRESENTACIÓN	5
RECONOCIMIENTOS	7
INTRODUCCIÓN	9
Problema general de investigación	10
Objetivo general y objetivos específicos	10
Objetivo general	10
Objetivos específicos	10
ESTADO DE LA CUESTIÓN	10
Los estudios generales sobre el Poder Judicial	10
Los estudios sobre aspectos o periodos específicos del Poder Judicial	11
Balance crítico	11
ESTRUCTURA DE LA PONENCIA	11
SECCIÓN I. EL PODER JUDICIAL ANTE LA REFORMA DE 1937 (1900-1940)	13
La organización normativa del Poder Judicial y sus relaciones en el sistema político durante la primera mitad del siglo XX	13
Presupuesto, alcance y expansión	16
Una reforma de largo plazo: la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1937	20
SECCIÓN II. DE LAS REFORMAS LEGALES A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.	
EL PODER JUDICIAL EN LA DÉCADA DE 1940	23
Escases presupuestaria y fortalecimiento gremial, el Poder Judicial tras la reforma de 1937	23
Las visiones del Poder Judicial durante la década de 1940	24
De los modelos ideales a las formas de la realidad. El Poder Judicial en la Asamblea Constituyente de 1948	25
SECCIÓN III. LA CONSOLIDACIÓN DEFINITIVA DEL PODER JUDICIAL DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO (1948-1970)	29
Conflictos sin saldar y predominios políticos. La elección de magistrados de 1949, 1955 y 1963	29

Conflictividad y consolidación. La reforma al artículo 177 de la Constitución	31
Organización y alcance del Poder Judicial tras la reforma al artículo 177 Constitucional	34
SECCIÓN IV. EL PODER JUDICIAL ENTRE LA CONCENTRACIÓN, LA APERTURA Y LA CRISIS (1970-1990)	41
Crecimiento acelerado, crisis económica y de intentos fallidos de racionalización administrativa	42
La reforma penal de la década de 1970 y sus efectos en el Poder Judicial	46
Problemas sin solución y crisis estructurales: la compleja década de 1980	48
CONCLUSIONES GENERALES. AUTONOMÍA, CONSOLIDACIÓN Y CRISIS DE LEGITIMIDAD	55
Una composición estructural condicionada	55
El Poder Judicial como actor del sistema político	56
Burocracia, autonomía y profesionalización	58
Los constantes problemas de control	58
BIBLIOGRAFÍA	61
ANEXO	65

Presentación

El Programa Estado de la Nación se complace en publicar el presente estudio histórico sobre la evolución institucional del Poder Judicial costarricense durante el siglo XX. El trabajo es inédito por su profundidad, los datos que presenta y el enfoque desarrollado por su autor, el abogado e historiador Carlos Humberto Cascante.

Entre los aportes del estudio sobresalen una exhaustiva recopilación de datos primarios sobre la evolución de la gestión judicial a lo largo de todo un siglo; un modelo teórico para entender los cambios y sustentarlo con una detallada descripción de acontecimientos y además interesantes diálogos con sus colegas historiadores sobre el desarrollo del Poder Judicial como parte de un proceso más amplio de evolución del Estado costarricense.

El presente estudio histórico-institucional del Poder Judicial costarricense destaca en un contexto de poco desarrollo de la investigación social y política sobre el desempeño del sistema judicial en nuestro país. Vale resaltar la amplia base empírica sobre la que se sustenta este estudio. Ella permite al lector contar por primera vez con esta información sistematizada y completa para todo el siglo XX. Su construcción requirió de un enorme esfuerzo de revisión documental, cuyos resultados están recopilados en el anexo estadístico y serán compartidos con el público como un anexo a esta publicación. Con ello pretendemos motivar a investigadores y colegas para que exploren nuevas vertientes interpretativas o profundicen hallazgos no desarrollados plenamente aquí.

El trabajo es uno de los productos preliminares que comisionó el Programa Estado de la Nación como parte de la preparación del *Primer Informe Estado de la Justicia*, a publicarse a inicios de 2015. El Informe se está elaborando en el marco del convenio entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores (Conare).

El Estado de la Justicia utilizará nuevos datos y enfoques para examinar el desempeño del sistema de administración de justicia en Costa Rica en temas estratégicos. Aportará una plataforma de investigaciones que ofrecerá información veraz, detallada y oportuna sobre asuntos relevantes para su mejor gobierno y ofrecerá a la sociedad costarricense nuevas perspectivas para ampliar la rendición de cuentas de su sistema de administración de justicia. Permitirá precisar, además, desafíos claves que enfrenta el Poder Judicial para cumplir con las funciones que en un Estado democrático de derecho se le han encomendado.

La presente investigación responde a una pregunta básica: ¿cómo llega a configurarse la institucionalidad del Poder judicial en Costa Rica? Esta ponencia empieza a llenar un vacío en la historiografía nacional, hasta ahora caracterizada por presentar una historia de la justicia desde la evolución normativa y Constitucional, o bien limitada a la visión desde los informes de gestión de los presidentes de la Corte Suprema. En contraste, esta monografía analiza la construcción institucional del Poder Judicial como un actor político clave en la larga transición

hacia la democracia en Costa Rica. Con base en una exhaustiva revisión de fuentes históricas primarias y secundarias, documenta la relación entre el fortalecimiento del poder judicial y el progresivo establecimiento del estado de derecho en el país.

La calidad del trabajo de Carlos Humberto Cascante y la importancia de rellenar el vacío historiográfico, antes mencionado, nos convenció del beneficio de poner a disposición del público el presente trabajo sin esperar a que, en él, esté publicado el producto final, en este caso, el *Primer Informe Estado de la Justicia*.

Esta entrega anticipada es posible gracias a que su autor entusiastamente asumió mucho más trabajo que el encomendado para abordar la historia institucional de este Poder de la República. El Programa Estado de la Nación tiene una deuda de gratitud con él.



Jorge Vargas Cullell
Director a.i.
Junio, 2014

Reconocimientos

Este aporte especial fue preparado por Carlos Humberto Cascante Segura.

El autor agradece a Jorge Vargas Culler y a Evelyn Villarreal Fernández por la confianza y apoyo brindado para la elaboración de este estudio, así como por las gestiones de investigación que se requirieron para este trabajo. Asimismo, mi reconocimiento y gratitud a Krystel Blanco Álvarez, estudiante de la Escuela de Relaciones Internacionales, quien trabajó en el proceso de revisión de los presupuestos judiciales 1900 a 1990; a Mónica Lara Escalante, quien realizó un rastreo de noticias de relativas al Poder

Judicial y revisó entre otros documentos las memorias de la Secretaría de Justicia y los anuarios judiciales; y a Obryan Poyser Calderón, quien preparó los cuadros y gráficos de este trabajo.

La edición de textos y diagramación de textos fue realizada por Marta Lucía Gómez.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y de ninguna manera comprometen a sus colaboradores, a las instituciones a las que pertenecen, ni a otras entidades mencionadas. El presente trabajo es una investigación del autor para el *Primer Informe Estado de la Justicia*.

Introducción

Con motivo de la elaboración del primer “Informe sobre el Estado de la Justicia”, ha sido muy satisfactorio plantear la ponencia “Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990)”. En ella se aborda la construcción de la institucionalidad del Poder Judicial costarricense, a partir de los enfoques propuestos por una historia política renovada. La historia política, de acuerdo con esta visión, no solo constituye una historia de la “elite”, sino de las “elites”; en tal sentido debe dedicarse al análisis a largo plazo de una gran variedad de agrupaciones (dirigencia de partidos políticos y de sindicatos, dirigencia local, comunidades religiosas, mandos institucionales, entre otras) que pretenden ejercer y desarrollar relaciones de dominación entre sí y sobre colectividades más amplias.

Así, la historiografía del fenómeno político debe buscar 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. Desde esta perspectiva, el poder no se concibe como una situación absoluta, sino como una relación con múltiples partes, que pueden ser entes corporativos o individuales (De los Arcos 1992: 57-58). Es así como la historia del Poder Judicial no puede plantearse idílicamente como un proceso dirigido hacia la democratización como objetivo fundamental de la sociedad costarricense; debe autodefinirse como el

surgimiento, a lo largo de la historia, de diversos grupos de presión que pretendieron establecer posiciones de poder dentro de la sociedad costarricense, cuya consecuencia fue la conformación del Poder Judicial. En este sentido, el presente trabajo no se concentra únicamente en la conformación institucional (normativa, alcance territorial, presupuesto y personal), sino que pretende interpretar cómo la conformación de una burocracia judicial, cada vez más consolidada, contribuyó al proceso de convertir al Poder Judicial en un actor más del sistema político costarricense.

No obstante, resulta relevante señalar que este trabajo no constituye un esfuerzo omnicompreensivo del Poder Judicial. Por el contrario, ha sido concebido con la intención de abrir una discusión sobre un tema que ha sido tratado en pocas ocasiones por la historiografía costarricense. En esta línea aclaratoria, resulta relevante plantear dos problemas metodológicos que se presentaron a lo largo de la investigación. Por una parte, la dificultad para acceder a los expedientes de los magistrados, lo que no permitió establecer un análisis prosopográfico del gobierno judicial, que hubiese permitido abordar con mayor facilidad y precisión las relaciones políticas del gobierno judicial. Por otro parte, los problemas de fragmentariedad e incongruencia de las estadísticas del Poder Judicial (casos ingresados, casos resueltos, etc.) durante gran parte del siglo XX, inconveniente que no permite evaluar si los recursos dedicados por el Estado costarricense

a esta institución produjeron una mejora de la administración de justicia. Asimismo, existen una serie de espacios sociopolíticos inconclusos, piezas de un rompecabezas aún por armar, que deberán ser abordados por futuras investigaciones.

Problema general de investigación

El problema central que se plantea en esta investigación consiste en determinar cuáles han sido las causas fundamentales que provocaron la conformación institucional del Poder Judicial en Costa Rica durante el siglo XX. En consecuencia, la investigación debe definir una periodización de dicho proceso, así como una agenda conformada por los siguientes temas:

- Composición y estructura del Poder Judicial. Se define como las distintas formas de organización administrativa y jurisdiccional que el Poder Judicial costarricense ha tenido a lo largo del periodo de estudio.
- Alcance funcional y territorial del Poder Judicial. Comprende el estudio del peso del personal del Poder Judicial dentro del aparato estatal costarricense, en términos del número de funcionarios que lo conforman y su distribución en la geografía nacional.
- El gobierno del Poder Judicial. Comprende las distintas líneas de gestión y las principales características de las personas que han ocupado el cargo de magistrado, durante el periodo de estudio.
- Independencia del Poder Judicial. Comprende la relación y posicionamiento que el Poder Judicial ha jugado dentro del sistema político costarricense. Este apartado se enfocará no solo en las relaciones de índole económica sino también en los mecanismos de vinculación entre el gobierno del Poder Judicial y los otros poderes del Estado y los partidos políticos.
- Consolidación burocrática. Comprende el proceso de conformación de un grupo especializado de funcionarios (dirigido a la administración de justicia) y el peso que este conglomerado tuvo en la evolución del Poder Judicial.
- Mecanismos de control. Comprende los distintos medios con los cuales el

Poder Judicial ha intentado establecer límites al ejercicio de la administración de justicia, garantizar la transparencia dentro de este proceso e iniciar una fase de rendición de cuentas.

Objetivo general y objetivos específicos

Objetivo general

Analizar las normas, organización y recursos que delimitan, en cada periodo histórico, los modos y capacidades por los cuales el Poder Judicial llegó a contar con la institucionalidad, independencia, acceso y cobertura de servicios, así como los mecanismos de control que lo caracterizan actualmente.

Objetivos específicos

- Establecer los principales patrones seguidos por el Poder Judicial con anterioridad a la década de 1940, para comprender los antecedentes del sistema que se desarrolló a partir de la segunda mitad del siglo XX.
- Determinar el peso de la década de 1940 en las transformaciones del Poder Judicial durante la segunda mitad del siglo XX.
- Estudiar el desarrollo, composición y funcionamiento de la institucionalidad del Poder Judicial, durante la segunda mitad del siglo XX, para determinar las razones que permitieron que esta institución se consolidara durante el periodo de estudio.
- Examinar los factores que influyeron en la búsqueda y elaboración de los mecanismos de administración y control del ejercicio del Poder Judicial, durante las últimas décadas del siglo XX.

Estado de la cuestión

El estudio del Poder Judicial constituye uno de los faltantes más importantes de la historiografía nacional. En efecto, se carece de trabajos sistemáticos que aborden el proceso de conformación del Poder Judicial en Costa Rica que utilicen métodos de indagación historiográfica. En tal sentido, existen dos tipos de estudios, aquellos de carácter general, que realizan un recorrido por los casi 200 años del Poder Judicial y los que se concentran en aspectos muy puntuales del tema de estudio. En seguimiento a esta

distinción se organizó el presente estado de la cuestión en tres apartados, el primero analiza los trabajos generales sobre el Poder Judicial, el segundo analiza los trabajos sobre temas particulares; mientras que el tercero se aboca a efectuar una valoración crítica de conjunto.

Los estudios generales sobre el Poder Judicial

Los trabajos relacionados con el desarrollo del Poder Judicial son casi inexistentes. Entre estos encontramos únicamente el de Luis Paulino Mora Mora, *Historia del Poder Judicial en la segunda mitad del siglo XX* (2001); y el de Jorge Francisco Sáenz Carbonell y Mauricio Masis Pinto, *Historia de la Corte Suprema de Justicia* (2006). Ambos trabajos parten de objetivos distintos. Mientras que el texto de Mora Mora pretende realizar un esfuerzo de síntesis sobre los principales momentos de la evolución del Poder Judicial en Costa Rica, el texto de Sáenz Carbonell y Masis Pinto, se concentra en la conformación y evolución jurídica de la Corte Suprema de Justicia, sin ahondar en el resto de las agencias que conforman el Poder Judicial. No obstante, ambos textos comparten una visión difundida en los círculos jurídicos nacionales, según la cual, la madurez institucional del Poder Judicial se alcanzó con la Constitución Política de 1948, sin distinguir periodos posteriores a este acontecimiento.

De la misma manera, para su análisis los autores emplean fuente primordialmente normativa, es decir, reconstruyen la historia del Poder Judicial a través de un recorrido por las diversas normativas constitucionales y legales que lo han regido, sin profundizar en los procesos políticos que se encontraban tras la conformación de dicha normativa. Igualmente, ambos textos no adicionan componentes de contextualización en su desarrollo, por lo que se vuelven textos sumamente descriptivos, no obstante, resultan valiosos al plantear la evolución del Poder Judicial como una institución en el mediano plazo.

Cabe destacar dos componentes relevantes en el trabajo de Sáenz y Masis. El primero, consiste en la recolección de una serie de datos biográficos sobre los presidentes del Poder Judicial, que complementa un trabajo precedente realizado por Solera (1966). Estos datos permiten comprender el origen y las

relaciones político-personales de quienes han ocupado dicho cargo. El segundo componente, quizás el más complejo en términos investigativos, es la adición de la nómina de los magistrados desde 1826 hasta 2006, lo que constituye un valioso aporte para realizar estudios más profundos de la relación entre la clase política y el Poder Judicial, incluso, ha sido utilizado como referencia en algunos trabajos internacionales.

Los estudios sobre aspectos o periodos específicos del Poder Judicial

La cantidad de trabajos sobre periodos específicos o aspectos específicos del Poder Judicial es mayor, sin ser abrumadora. Dentro de los primeros se encuentran dos ambiciosos estudios: *El funcionamiento del sistema jurídico*, Gutiérrez Gutiérrez (1979), y el *Informe sectorial sobre la administración de justicia en Costa Rica* (1986), elaborado por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud), junto con la Universidad Internacional de la Florida, coordinado por Enrique Castillo Barrantes.

Gutiérrez (1979) dedica un capítulo completo de su trabajo al desarrollo del Poder Judicial desde 1948 hasta 1970. Con tal fin, emplea una interesante base estadística, que permite establecer las características fundamentales del Poder Judicial durante esos años. Al igual que los trabajos de Mora (2001), Sáenz y Masis (2006), se mantiene inalterada la noción de la constituyente de 1948 como un parteaguas en la historia del Poder Judicial. Asimismo, el trabajo de Gutiérrez contextualiza únicamente la evolución del Poder Judicial en torno al cambio social, pero desagra los aspectos políticos que rodean a la institución, en un periodo donde el entendimiento de la realidad resulta indispensable.

Por otro lado, el trabajo dirigido por Castillo Barrantes consiste en un diagnóstico de la situación del sistema de justicia a mediados de la década de 1980. En tal sentido, se introduce al Poder Judicial como principal actor, examinado con métodos estadísticos y cualitativos. Este último aspecto es especialmente relevante, pues incluye un buen número de entrevistas con diferentes funcionarios del Poder Judicial, abogados litigantes y público en general. De tal forma, se brinda una descripción

sobre las percepciones que existían del Poder Judicial, aunque no se plantean las causas que provocan esa visión.

Además de los mencionados trabajos, se agregan un buen número de tesis sobre diversos temas vinculados al Poder Judicial. En ellas se percibe una preferencia por la temática de la autonomía económica, tal es el caso de las tesis de Rojas (1973), Macaya (1986) y Calvo (1993). Estos trabajos de corte más jurídico justifican las razones para la independencia del Poder Judicial, en momentos donde la institución se encontraba como tema de debate nacional y, en algunos casos, describen varios de los hechos vinculados con esos procesos. Con una visión más institucionalista, se encuentran los trabajos de Carmona (1982), Víquez (1986), Fernández (1987) y Sedo (1990), que se dedican a describir y en algunos momentos a problematizar la estructura del Poder Judicial en la década de 1980.

Revisten especial interés el primero y el último de los trabajos citados en el párrafo anterior. El texto de graduación de Segura Carmona, que posteriormente se publicó con el título *La clase política y el Poder Judicial en Costa Rica* (1982), constituye un primer intento por discutir mediante evidencias no tradicionales, los nexos entre la Corte Suprema de Justicia y los actores del sistema político costarricense. Sin embargo, sus conclusiones no son tan ambiciosas como el objetivo propuesto. Por su parte, la tesis de Sedo Jiménez y Vicenti Rojas resulta sumamente valiosa, dado que recoge una serie de apreciaciones y entrevistas con magistrados de la época, lo que en clave histórica permite entender las visiones sobre la crisis que la Corte Suprema y el Poder Judicial experimentaban durante esos años.

Balance crítico

Los trabajos estudiados demuestran la existencia de espacios vacíos en el análisis histórico del Poder Judicial. Posiblemente, la principal carencia tiene que ver con la falta de un estudio sobre los vínculos políticos durante el desarrollo del Poder Judicial y su posición dentro del sistema político costarricense. Resulta contradictorio, que el tema no se hubiese discutido con mayor profundidad, dada la tensión existente en las relaciones entre el Poder Judicial y el sistema político; si se tiene en cuenta que la mayoría de los trabajos descritos surgieron en

momentos de conflicto en dichas relaciones.

Del mismo modo, los estudios se han limitado a unas pocas fuentes y métodos tradicionales de investigación histórica (crítica documental). La falta de un mayor andamiaje metodológico, así como un corpus de investigación limitado, ha llevado a que se establezca a 1948 como el punto central para comprender la lógica de relación entre el Poder Judicial y el resto de actores del sistema. Esto parecería correcto desde un punto de partida puramente formal normativo, pero puede resultar cuestionable desde el análisis historiográfico.

Finalmente, debe advertirse que la ponencia que se presenta no pretende resolver los problemas descritos, mucho menos brindar un panorama unívoco del desarrollo del Poder Judicial. Sin embargo, si pretende problematizar y emplear diferentes métodos para comprender su desarrollo. En otros términos, tiene como reto iniciar una discusión más profunda sobre el proceso de construcción del Poder Judicial en Costa Rica.

Estructura de la ponencia

Esta ponencia se encuentra organizada en cinco apartados, cuatro acápite de fondo y uno dedicado a las conclusiones generales. El primero recoge el desarrollo del Poder Judicial durante las primeras cuatro décadas del siglo pasado, donde se establece 1937 como un año de importantes transformaciones dentro de la institucionalidad judicial. El segundo, analiza las visiones que se generaron sobre esta institución durante la década de 1940, con fin el determinar el impacto que tuvieron estos años en la evolución institucional del Poder Judicial, a partir de su primera reforma fundamental, efectuada en 1938. El tercero estudia la consolidación del Poder Judicial desde 1948 hasta 1970; en tal sentido, si bien se parte de 1948 como fecha de inicio, dado el establecimiento de un nuevo orden constitucional, y se cierra en el año 1970, cuando se inicia una importante reforma a la materia procesal penal que cambia el impacto del Poder Judicial en el país. En el cuarto, se analizan los cambios acaecidos en la década de 1970 y la crisis en la década de 1980, debido a que durante ambas décadas se inicia una importante discusión sobre los fundamentos institucionales creados desde la primera mitad del siglo XX. Finalmente, se realizan algunas conclusiones generales de la investigación.

Sección I

El Poder Judicial ante la reforma de 1937 (1900-1940)

Al iniciar el siglo XX, el sistema político costarricense había logrado un alto grado de estabilidad atribuido a que las disputas políticas se concentraron en procesos electorales cada vez más inclusivos y disputados, lo que a su vez generó diversas redes clientelares, que garantizaron un aumento constante del presupuesto y del tamaño del Estado para cumplir compromisos electorales individuales y colectivos. Esta situación fue acompañada de un aumento sostenido, a partir de 1870, en el gasto social en salud e instrucción pública que las promesas electorales contribuyeron a incrementar (Díaz, 2003). Junto a la configuración de un sistema político cada vez más inclusivo, el Estado inició un proceso de morigeración de costumbres, mediante un discurso moralizante, donde el recurso al pleito judicial y el desarrollo de una “mentalidad legalista” sustituyó a la violencia física como medio para dirimir conflictos, lo que generó un gasto moderado del Estado en el aparato judicial (Gil, 1997).

Durante la primera mitad del siglo XX se produjeron fuertes transformaciones en la sociedad costarricense que impactarían la labor del Poder Judicial. Por una parte, las relaciones económicas se hicieron más complejas debido al aumento y especificidad de los negocios y, por ende, de los conflictos surgidos en estas transacciones. Por otra parte, el impacto del proceso de alfabetización iniciado en el siglo XIX, que acarrió una masificación de la política y cultura, así como la recomposición del discurso y

las acciones alrededor de la denominada “cuestión social”, produjo procesos de agrupación gremial. Estos componentes se intensificaron durante la década de 1930, debido a la crisis internacional, y terminaron transformándose en exigencias de reformas institucionales durante las décadas de 1930 y 1940 (Molina, 2002; León, 2013).

Por consiguiente, la administración de justicia, en la que se encontraba inmerso el Poder Judicial, inició un proceso de evolución y consolidación. Así, el objetivo de esta sección consiste en brindar un acercamiento a los patrones que caracterizaron al Poder Judicial costarricense en las primeras cuatro décadas del siglo XX. Con este propósito, este acápite se encuentra estructurado en tres apartados. En el primero, se efectúa una descripción de la organización jurídica del Poder Judicial en los albores del siglo XX; en el segundo, se analiza los alcances presupuestarios y territoriales durante el periodo en cuestión. Por último, el tercer apartado, aborda la reforma de 1937, como un instrumento fundamental para comprender la consolidación del Poder Judicial en Costa Rica.

La organización normativa del Poder Judicial y sus relaciones con el sistema político durante la primera mitad del siglo XX

Al iniciar el siglo XX, la estructura y funciones del Poder Judicial se encontraban supeditadas a la Constitución Política de

1871 y las reformas realizadas en 1898. De igual forma el funcionamiento diario se encontraba regulado por la Ley Orgánica de Tribunales de 1887 (LOT), producto de la gran reforma legal de la década de 1880. Esta reforma se encontraba dentro de los esfuerzos realizados por la elite política costarricense por introducir en el país modelos societarios europeizados, vinculados con la producción capitalista. Estos propugnaban un proceso civilizador y una búsqueda de la identidad, donde el Estado sería un actor fundamental como instrumento para dichas transformaciones (Molina Jiménez, 2002).

En tal sentido, la construcción del Estado, por esas décadas, se caracterizó por un aumento del personal de las instituciones públicas, así como por la necesidad de regular sus funciones bajo la condición del “Estado de Derecho”. Este principio formaba parte de la noción, muy difundida dentro del círculo de intelectuales costarricenses, según la cual el alcance de altos niveles de civilización tenía como elemento fundamental la configuración de un régimen jurídico estable, orientado a la protección de garantías individuales. Esto se traducía en la existencia de un aparato administrativo debidamente normado, donde se destacaba el principio de independencia política y administrativa de la Administración de Justicia (Badilla, 1988). Por consiguiente, las relaciones del Poder Judicial con el resto de actores del Estado se planteaban desde dos ámbitos. En primer lugar, el vínculo entre la Corte Suprema de Justicia (el órgano de gobierno del Poder Judicial) y los otros poderes del Estado (tanto desde el ámbito formal como real). En segundo lugar, la relación entre la Corte Suprema y el sistema de tribunales, sobre los cuales mantenía una jerarquía administrativa y jurisdiccional.

Así las cosas, con la reforma constitucional de 1886 y la Ley Orgánica de 1887, la Corte se encontraba integrada por 11 magistrados, divididos en la Sala de Casación, la Sala Primera y la Sala Segunda. La Sala de Casación se encontraba encargada de conocer los recursos de casación y revisión; mientras que la Sala Primera se encargaba de resolver las apelaciones en materia civil, juicios universales y todos los demás asuntos que no fuesen de conocimiento de la Sala Segunda, esta última se ocupaba mayoritariamente de conocer las apelaciones en materia penal (Sáenz Carbonell y Masis Pinto, 2006).

Las relaciones entre la Corte Suprema y los demás poderes del Estado se encontraban claramente reguladas por las disposiciones constitucionales, las que se caracterizaban por mantener una separación política y funcional formal. En este orden, el nombramiento de los magistrados se efectuaba por el Congreso Nacional cada cuatro años, durante los cuales no podían ser suspendidos o depuestos, salvo por las causales específicamente previstas por la ley y que se encontraban ligados con la violación de las limitaciones de su actividad política (artículo 125 Constitución 1871 y artículo 24 LOT). Además, tanto constitucional como legalmente se establecían una serie de limitaciones en la actuación de los funcionarios judiciales, tales como la prohibición de participación en partidos y actos políticos. Igualmente, se preveía la reelección indefinida de estos cargos, que, como se analizará más adelante, se transformó en una de las reglas informales del sistema.

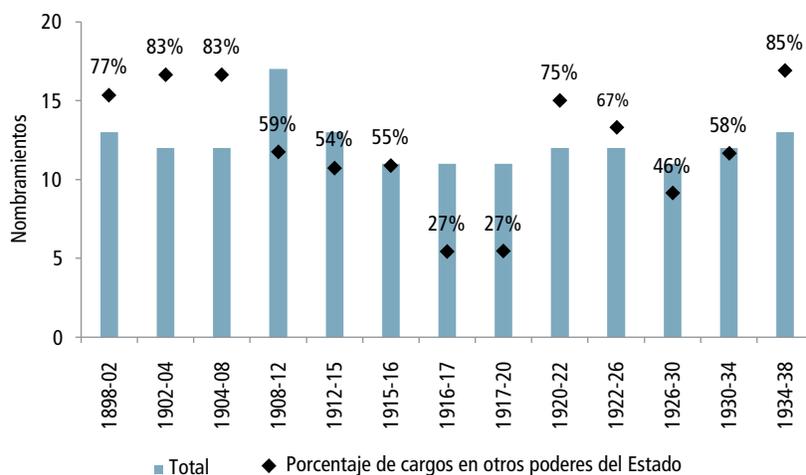
Igualmente, con la intención de separar aún más al Poder Judicial de la elección presidencial, en 1898 se había aprobado una reforma constitucional, para que el nombramiento de magistrados no se encontrara concatenado con el cuatrienio presidencial. Así, los magistrados serían nombrados dos años después de realizadas las elecciones presidenciales, pero que coincidirían con las elecciones de medio periodo (Sáenz y Masis, 2006).

¿Qué tan real fue la independencia formal-normativa? Desde el punto de vista institucional, resulta necesario establecer la relación entre la Secretaría de Justicia y la Corte Suprema. Desde esta perspectiva, la Secretaría en cuestión era la encargada de seguir la relación del Poder Ejecutivo con la Corte, tanto en el ámbito administrativo como presupuestario. Incluso, correspondía al presidente de la Corte brindar el informe de labores anuales al secretario de Justicia, quien lo trasladaba en su memoria de labores a la Asamblea Legislativa. En este informe, además, la Corte efectuaba las recomendaciones de cambios en la legislación, para que el Ejecutivo elaborase los proyectos de ley correspondientes; de la misma manera, argumentaba los motivos para justificar posibles aumentos en su presupuesto de operación.

A pesar de que se volvió tradicional que en las memorias de Justicia se repitiese, anualmente, que “la independencia del Poder Judicial constituía una norma de conducta de la administración”, lo cierto es que la magistratura se constituyó un puesto político más para algunas figuras importantes de la política nacional, como puede apreciarse en el gráfico 1. Este fenómeno provocaba que la administración de justicia no tuviese en su órgano de gobierno una identidad propia, lo que evitaba la existencia de conflictividades manifiestas entre ambos poderes (tal y como

Gráfico 1

Total de Magistrados y porcentaje de ellos que ocuparon cargos en otros poderes del Estado



Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A1.

se expondrá al revisar el comportamiento presupuestario durante este periodo).

Como puede notarse en el gráfico 1, 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 poderes del Estado (diputados, secretarios o subsecretarios de Estado). Desde esta perspectiva, los integrantes de la Corte Suprema de Justicia formaban parte de la elite política costarricense, más que 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, cuando la designación de Luis Dávila Solera, un funcionario de “carrera judicial”¹ 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 aquellos cuya ocupación fue primordialmente la “carrera judicial” (Cascante, 2013). En otros términos, entre más características técnico-jurídicas mayor posibilidad de reelección.

Un interesante episodio para comprender dicha cercanía se produjo con el golpe de Estado de 1917, liderado por los hermanos Federico y Joaquín Tinoco y la posterior renuncia de las principales figuras del régimen en 1919. Tras el golpe se produjo un proceso constituyente, que en el plano normativo estableció el carácter vitalicio de la magistratura (el cargo solo se perdía por la existencia de una sentencia). Asimismo, se organizaba un sistema para la regulación salarial de todos los puestos del Poder Judicial. Pese a esto, la relación entre los miembros de la Corte y

los distintos cambios de mando en el Poder Ejecutivo quedó claramente evidenciada. Así, de los 11 magistrados que fueron electos en 1916, por un periodo de cuatro años, solo se mantuvieron cuatro tras el golpe de 1917. Posteriormente, tras la caída del gobierno en 1919, se restituyó la Constitución de 1871 y se procedió a una elección de magistrados. En ese momento, la discusión versó sobre la cercanía de los magistrados de turno con el gobierno “tinoquista”, por lo que se produjo una encarnizada discusión en el Congreso (La jornada de ayer..., 1920: 1-4). Finalmente, se decidió la renovación completa de la Corte, por lo que ningún magistrado del periodo 1917-1919 fue reelecto, pese a que algunos tuvieron algunos votos a su favor (Cascante, 2013).

Avanzado el siglo, durante las décadas de 1930 y 1940, no resultaba extraño o cuestionable ligar los nombramientos de magistrados con tendencias políticas. Por ejemplo, en 1935, el presidente de la Corte, Octavio Beeche Arguello, se retiró de ese cargo para participar en la campaña electoral de 1936, previa consulta con los grupos políticos que integraban la plataforma del partido creado con tal fin (Aceptada la candidatura..., 1935: 1, 2, 6). Por otra parte, para la elección de magistrados de 1942, se efectuaban referencias que ligaban las “papeletas” de magistrados a tendencias electorales, en ese caso el “picadismo” y el “cortesismo” (Integró ayer el Congreso..., 1942: 6). Como se estudiará más adelante, esta práctica fue objeto de algunas críticas durante la década de 1940.

Por otro lado, en el plano interno del Poder Judicial, la relación entre la Corte Suprema y el sistema de tribunales se encontraba regulada por la Ley Orgánica de Tribunales. Dicha normativa establecía una organización que condensaba las funciones judiciales y administrativas de los tribunales. En esta perspectiva, se establecía a la Corte Plena, máxima instancia del Poder Judicial, conformada por la Sala de Casación y dos Salas de Apelaciones; los Juzgados de Primera Instancia; y, por último, las Alcaldías (artículo 3 LOT). En términos generales, la mayoría de las decisiones de administración del Poder Judicial se encontraban dentro del seno de la Corte Plena, integrada por los magistrados de Casación y Apelación (artículo 53 LOT). Por debajo de la Corte se encontraban los tribunales estructurados por las materias civil, criminal y contencioso-administrati-

va, organizados como juzgados de primera instancia y alcaldías. Además, mediante la reforma de 1887, el nombramiento de los jueces y alcaldes pasó a formar parte de las atribuciones de la Corte Plena, dado que la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1852 dejaba esa función dentro de la esfera del Poder Ejecutivo. A partir de esta modificación, la Corte debía realizar todos los nombramientos de sus funcionarios en las primeras sesiones posteriores a su integración.

No obstante, la reforma de 1887 procuró que el personal que integraba el Poder Judicial formase parte de un régimen distinto al resto de funcionarios públicos costarricenses. De acuerdo con el artículo 102 de la Constitución de 1871, la presidencia de la República podía disponer libremente de todo cargo de la administración. No obstante, una gran parte de los empleados judiciales gozaban de un mayor grado de estabilidad, en virtud del artículo 116, el cual disponía para 1898 que:

“A los funcionarios que administren justicia no podrá suspenderseles de sus destinos, sin que proceda declaratoria de haber luego a formación de causa; ni deponerseles, sino en virtud de sentencia ejecutoria. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia, por el voto de dos tercios de sus miembros podrá revocar la elección de cualquier juez y, por el voto de mayoría, la de cualquier alcalde.”

Así, los jueces se mantenían en su cargo por cuatro años, mientras que los alcaldes recibían nombramiento por dos años. Desde esta perspectiva, las normas en cuestión garantizaban un proceso de especialización en el cargo, así como la formación temprana en el país de cuadros profesionales. Al mismo tiempo, la ley creaba un cuerpo de funcionarios no letrados, quienes ejercían funciones de apoyo a los funcionarios letrados (secretarios, prosecretarios, notificadores, escribientes y otros oficinistas necesarios para el servicio). Contrario a la estabilidad relativa de la que gozaban los funcionarios letrados, el personal subalterno se encontraba en un régimen de libre nombramiento y remoción (artículos 116 C. P. y 22 LOT). Igualmente, la normativa establecía que todo funcionario subalterno sería nombrado por la Corte Plena de las ternas que los juzgados y alcaldías presentasen para su consideración (artículos 87 y 97 LOT).

Pese al aparente grado de independencia que garantizaba la estabilidad en el cargo, la Ley Orgánica establecía una clara relación jerárquico-administrativa sobre los funcionarios judiciales (artículo 187 LOT). En este sentido, el régimen de licencias de trabajo y faltas disciplinarias era aplicado por los jueces de primera instancia sobre los alcaldes; por las Salas de Apelaciones sobre los jueces de primera Instancia; por la Sala de Casación sobre las Salas de Apelaciones; y por la Corte Plena en general sobre las Salas de Apelaciones, los jueces y los alcaldes.

Esta situación será especialmente debatida al final del periodo bajo estudio, cuando en 1935, para eliminar el problema de dependencia disciplinaria, se creó la figura de la Inspección Judicial, adscrito a la Corte Suprema de Justicia. Por su parte, la Inspección venía a sustituir el control mediante visitas de magistrados, establecido por la LOT y creaba un órgano especializado para el seguimiento.

Presupuesto, alcance y expansión

La materia presupuestaria durante la mayor parte de este periodo no se trató, al menos públicamente, como un aspecto conflictivo; lo que no obstaculizó la existencia de negociaciones en torno al tema. En tal sentido, nunca se planteó una exigencia directa de aumento del presupuesto. La estrategia empleada por la Corte fue respetar al máximo los presupuestos existentes con aumentos paulatinos, pequeños y constantes (por ejemplo Secretaría de Justicia, 1904-1917 y 1924). Este hecho refleja una estrategia premeditada, o bien, la relación cercana entre Poderes, dado la cercanía entre la elite política que integraba ambos espacios de poder. En esta línea, la constante referencia de faltantes se concentró en tres aspectos: la exigüidad de los salarios, la insuficiencia del número de empleados judiciales y la carencia de locales apropiados, en especial tras el terremoto del 1910.

De igual manera, a mediados de la década de 1920, algunos empleados judiciales de forma disgregada realizaron exigencias para un aumento de sus salarios ante el Congreso de la República. La solicitud la realizaron los notificadores de los despachos del país, mediante notas que en suma repetían la insuficiencia de los salarios para cubrir los gastos mínimos. En estas solicitudes no se registró el apoyo de la Corte Suprema (ANCR, Fondo Congreso 14081, 1925).

La respuesta del Poder Ejecutivo no fue inmediata. Por ejemplo, será hasta 1917 que se asignaron a las oficinas judiciales en San José nuevos locales que son del agrado de las autoridades del Poder Judicial (Secretaría de Justicia, 1917; XIV). Por otra parte, la respuesta a la mejores condiciones salariales se prolongarán a lo largo de este periodo. En este sentido, no será hasta la década de 1930, dado los efectos causados por la Gran Depresión, cuando inicia una exigencia de mayor peso en este tipo de solicitudes. Precisamente, en 1931 en el informe anual de labores, el entonces presidente de la Corte, Nicolás Orearuno, se quejaba agriamente de (Secretaría de Justicia, 1931: 29-30):

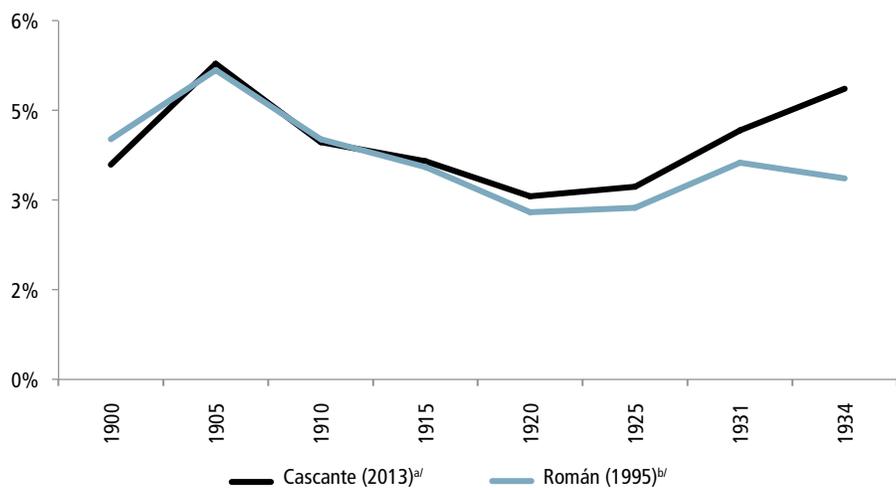
“[...] lo exigua que resulta la partida de ₡50, 000.00 asignada por la Ley de Presupuesto para los gastos judiciales. Atender con esa suma toda clase de gastos del Poder Judicial constante de tres Salas, Contaduría, Biblioteca, veinte Juzgados, sesenta Alcaldías y diez oficinas para los Defensores Públicos, sería cosa de hacer milagros. Esos cincuenta mil colones difícilmente alcanzan para hacer frente exclusivamente a los gastos de papelería y útiles, quedando por fuera los relativos a mobiliario, máquinas de escribir, peritajes, alquileres de medios de transporte

para funcionarios instructores y gastos extraordinarios. Si en todo tiempo se ha sentido que la mencionada partida no cubre las necesidades del Poder Judicial, al punto que siempre ha sido notorio el estado de ruina y de penuria de las oficinas judiciales, las cosas se agravaron al extremo con la creación de cuatro Alcaldías más y de los diez defensores públicos, sin que la misma sufriera menor aumento. [...] Ante semejantes dificultades, la Corte se ha abstenido de pedir ampliaciones y de hacer aumentos en los proyectos de presupuesto enviados al Poder Ejecutivo, tomando en cuenta la difícil situación económica que confrontan el Gobierno y el país en general; pero en la actualidad está convencida de la imperiosa necesidad de ese aumento, pues de no hacerlo se pondría a las oficinas judiciales en condiciones de verdadera dificultad para el trabajo”.

El presupuesto, sin embargo, no varió abruptamente a lo largo del periodo, como puede apreciarse en el gráfico 2. Así las cosas, las sumas de dinero empleadas por el Estado en el Poder Judicial resultaban moderadas. Durante el periodo que cubre esta sección, el porcentaje otorgado al Poder Judicial, por medio de la Secretaría de Justicia, promedió el 3,96%. En tal sentido, nunca bajó del

Gráfico 2

Porcentaje que representa el presupuesto del Poder Judicial con respecto al presupuesto nacional



a/ Utiliza el presupuesto ordinario aprobado para cada año., además no desagrega al Ministerio Público del Poder Judicial hasta 1921.

b/ Adiciona presupuestos extraordinarios.

Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A7.

2,98% (1927); pero tampoco superó el 6,63% (1906) (Cascante Segura & Blanco Álvarez, 2013). Por otra parte, en la década de 1930 se produjo una tendencia al aumento de ese porcentaje, incluso durante varios años superó el 5% (1933 y 1934). En comparación con otras ramas de la administración del Estado durante el periodo 1900-1935, ese porcentaje no resultaba bajo, ante los gastos en materias tales como Instrucción Pública (que promedió el 13,8%), Gobernación y Policía² (10,8), Seguridad (14,3) y Fomento (18,1) (González Murillo, 1980; Román Trigo, 1995).

Por consiguiente, debe señalarse que el Estado costarricense tenía clara la necesidad de destinar fondos al sistema de justicia y, particularmente, al Poder Judicial. En tal sentido, con base en los presupuestos ordinarios del Estado, el gasto judicial per cápita, sin incluir las agencias judiciales³ (que pertenecían a la Secretaría de Gobernación) y el Ministerio Público (adscrito a la Secretaría de Justicia), alcanzaba para 1927 a 1,27 colones por persona. Lo cual trajo como consecuencia el crecimiento lento, pero constante de los despachos judiciales y la contratación de personal. Sin embargo, existían otras ramas de la administración pública que se consideraban de mayor relevancia en el proceso de consolidación estatal.

En términos de expansión territorial, durante el periodo se produjo un aumento constante de la cantidad de oficinas de des-

pachos judiciales (mapa 1). No obstante, ese crecimiento fue un proceso diferenciado. Este resulta especialmente fuerte en la primera parte del periodo en estudio (1900-1915). Mientras que tiende a estabilizarse en la segunda parte (1915-1934). En tal sentido, si al iniciar el periodo los despachos en San José (excluyendo a la Corte Suprema) componían el 21,9% de la totalidad del Poder Judicial, al finalizar el periodo constituían el 27,9%. El motor de este crecimiento es la apertura acelerada de alcaldías de carácter mixto, las que –de acuerdo con la Ley Orgánica de Tribunales– se establecían por decisión de la Corte Plena, en razón de la población (artículo 69). Este crecimiento acelerado se concentró en la provincia de San José; en cantones tales como Puriscal, Aserri, Desamparados, Goicoechea, Tarrazú, Mora, Tibás, Coronado y San Isidro del General. Esta expansión se encontraba concatenada con el proceso de consolidación de las poblaciones cercanas a la ciudad de San José, que de forma sostenida se produjo en la primera mitad del siglo XX (gráfico 3) (Pérez Brignoli, 2010: 30-33).

Lo anterior no quiere decir que no existiese crecimiento, evidentemente mucho menor, en la periferia del país. Así, las oficinas judiciales ubicadas en Guanacaste, Limón y Puntarenas que al iniciar el periodo constituían únicamente el 12,5% de los despachos abiertos; alcanzaban el 25,6% para 1934 (Cascante Segura & Blanco Álvarez, 2013).

En este proceso, se destaca el aumento de la presencia del Poder Judicial en Guanacaste con una población asentada desde el siglo XIX y que se consolidó a principios del XX. Además, comienzan a establecerse despachos en Limón y Puntarenas, espacios geográficos que experimentaron procesos de colonización desde finales del siglo XIX y que experimentaron una migración desde el Valle Central en las décadas de 1920 y 1930 (Pérez Brignoli, 2010: 30-33).

Al analizar la información desde un análisis regional, se desprende que el Poder Judicial seguía el patrón de poblamiento costarricense para el establecimiento de sus despachos. Motivo por el cual, para 1930, se presenta un concentración de oficinas con funciones judiciales en la región Central, 58 despachos; mientras que sostiene una presencia constante en la región Chorotega, 11 despachos; e inicia una incipiente incursión en las regiones Huetar Atlántica, con seis oficinas; así como en el Pacífico Central y 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. Los despachos en cuestión son 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 elites costarricense por extender la institucionalidad estatal en el territorio nacional (anexo, cuadro A3).

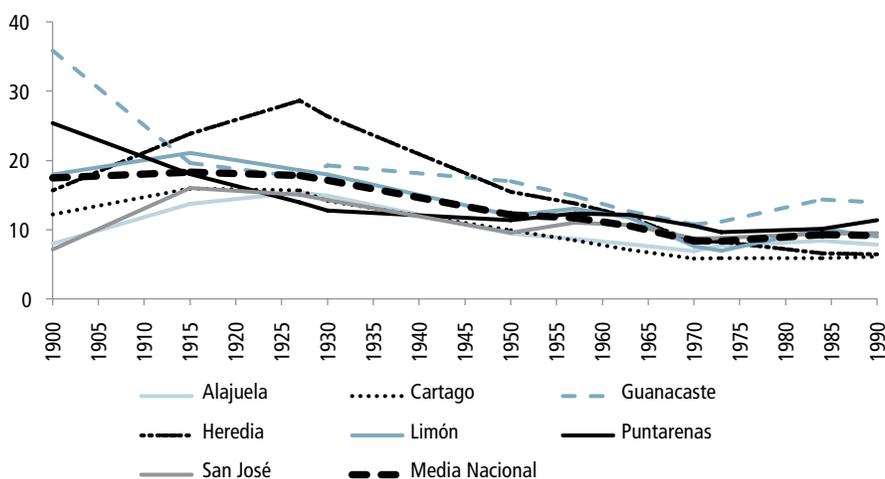
Empero esta presencia se brindaba en condiciones distintas. En este sentido, de los informes anuales de la Presidencia de la Corte Suprema se desprende que los problemas de la administración de justicia resultaban más ostensibles en las zonas periféricas. Así por ejemplo, en el informe del presidente de la Corte para el año 1911 se señalaba que:

“En algunos juzgados de primera instancia y alcaldías se nota algún rezago de expedientes de causas criminales, principalmente en el circuito judicial de Liberia, en la provincia de Limón y en las alcaldías de esta capital...” (Secretaría de Justicia, 1911).

En esta línea, si bien parece que se presentaban problemas de retrasos y celeridad judicial en el país, en la periferia –diferente de las oficinas judiciales en el Valle Central–, carecieron de personal suficiente para el

Gráfico 3

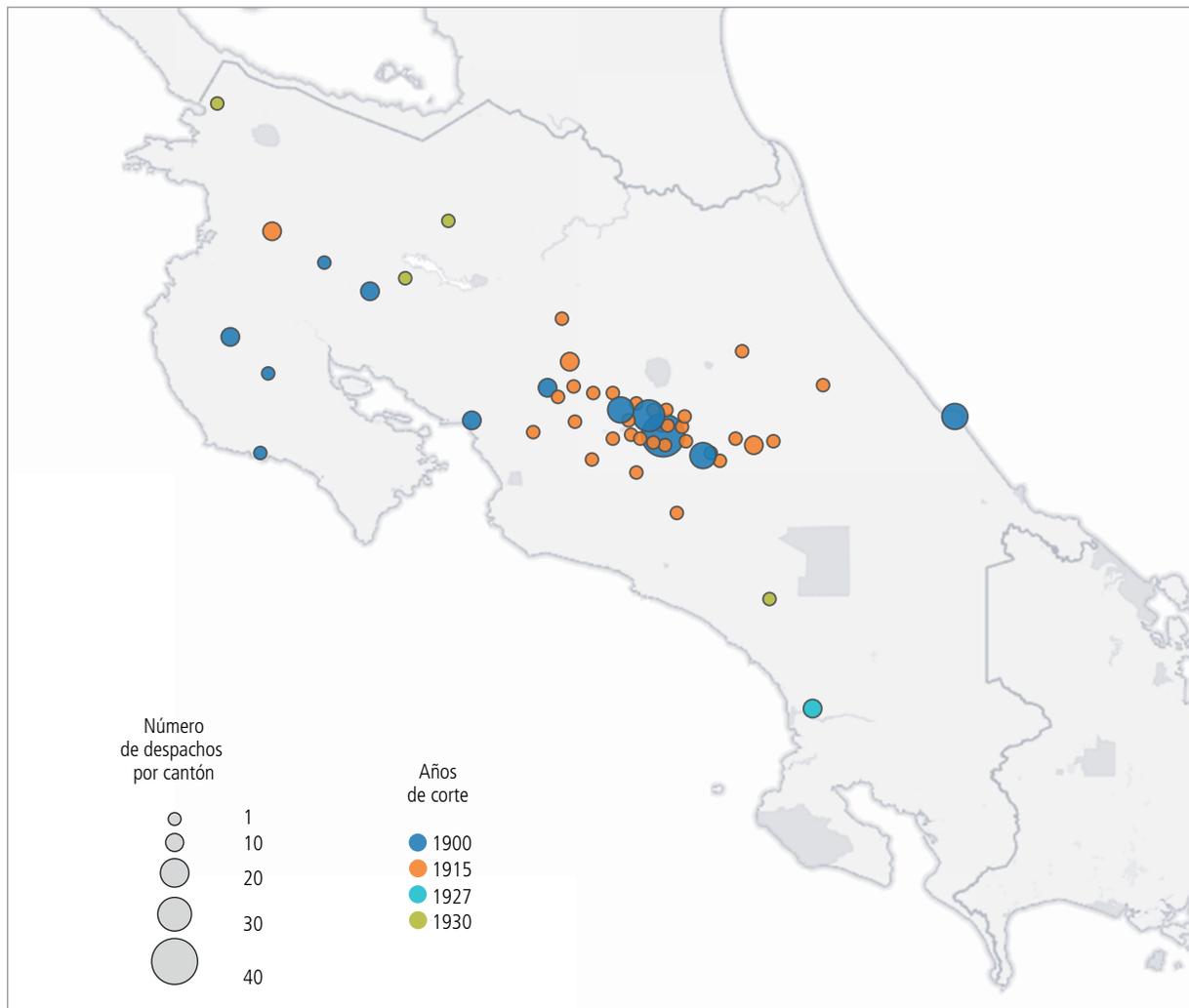
Oficinas judiciales por cada 100.000 habitantes, según provincia



Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A3

Mapa 1

Ubicación de los despachos judiciales, según fecha de corte. 1900, 1915, 1927 y 1930



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

Fuente: Poyser, 2013, con datos de Cascante, 2013; Poder Judicial y CCP-UCR.

nombramiento de jueces y alcaldes. En esta línea, en el informe de labores de 1917, la presidencia de la Corte indicaba que:

“[h]ay circunscripciones en el país donde es difícil conseguir que se traslade un profesional y ocurre entonces que, llegado el caso de nombrar juez para ellas, se aplaza indebidamente el nombramiento o se hace sin la conveniente libertad de elección entre varios candidatos a la judicatura” (Secretaría de Justicia, 1917: XV).

Este desarrollo diferenciado puede observarse en el crecimiento del personal del Poder Judicial. En efecto, como se muestra en el

cuadro 1, a lo largo del periodo se produce un crecimiento en el mediano plazo de los funcionarios que componen al Poder Judicial. El incremento no constituye un proceso excepcional, sino, que sigue la lógica del resto del Estado, el cual experimentó un aumento en su conjunto de 2.118 funcionarios en 1881 a 5.557 funcionarios en 1916 (González, 1980). No obstante, el incremento del personal del Poder Judicial no resultaba tan importante dentro de la totalidad del Estado. Así, por ejemplo, para 1916 (año en que la ley de presupuesto brinda un panorama completo de los funcionarios del Estado), el personal del Poder Judicial representaba el 4,76% de

la planilla estatal, lo cual contrastaba con el 26,6% de Instrucción Pública, el 17,1% de Gobernación (que abarcaba una gran cantidad de atribuciones jurisdiccionales) o el 13,2% de la Policía Militar de Orden y Seguridad (González, 1980; Cascante y Blanco, 2013).

Este proceso tiene dos facetas relevantes. La primera consiste en la contratación de funcionarios que se dedican a la administración de justicia, lo cual demuestra que la Corte se expandió a partir de la creación de alcaldías, mientras que se limitó la apertura de juzgados en las cabeceras de provincias. De tal manera, se mantuvo un crecimiento sostenido de los funcionarios de apoyo (secretarios, prosecretarios,

Cuadro 1

Evolución de los funcionarios del Poder Judicial, según tipo. 1905-1934

Tipos de funcionarios	1905	1910	1915	1920	1925	1930	1934 ^{b/}
Magistrados	11	11	11	11	11	11	11
Funcionarios de la Corte Suprema ^{a/}	22	23	24	25	26	27	27
Jueces	17	16	18	19	19	20	20
Alcaldes	42	44	43	51	51	62	63
Secretarios	18	27	48	70	68	77	77
Prosecretarios	0	0	25	31	34	36	32
Escribientes	68	99	15	27	23	20	22
Otros	41	41	43	42	55	52	54
Total	219	261	227	276	287	305	306

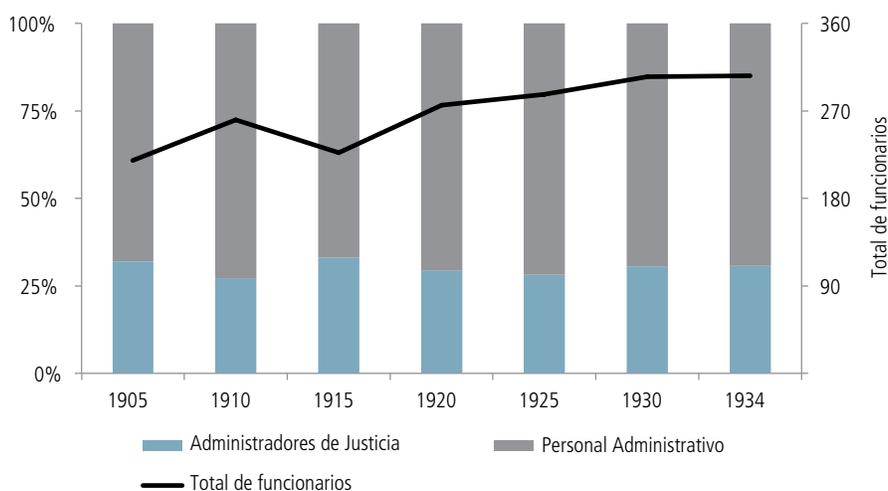
a/ Abarca todos los funcionarios adscritos a la Corte Suprema de Justicia, tanto personal de apoyo a las funciones jurisdiccionales como administrativas.

b/ Se utiliza 1934 por ser el último año con un presupuesto completo de las plazas existentes de las instituciones del Estado durante ese periodo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante y Blanco, 2013.

Gráfico 4

Funcionarios del Poder Judicial, según tipo (total y distribución porcentual)



Nota: Los administradores de justicia representan los funcionarios encargados de dictar sentencias, incluye magistrados, jueces y alcaldes. El personal de apoyo lo componen los funcionarios que brindan asistencia a la administración de justicia, incluye a secretarios, prosecretarios, escribientes, contadores, médicos, administradores, misceláneos, choferes, entre otros.

Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A11.

tarios, escribientes, notificadores, porteros, etc.). Los datos recolectados reflejan que, en términos generales, por cada funcionario que se dedicaba a la aplicación de justicia se contaba con tres funcionarios auxiliares, como se refleja en el gráfico 4.

Sin embargo, el fenómeno no fue uniforme, debido a que la apertura de plazas del personal auxiliar resulta más elevada en

la provincia de San José que en las demás circunscripciones del país. A pesar de no contar con datos completos para todo el periodo, si puede establecerse que durante este la Corte Suprema abarcó entre el 14,8% (1905) y el 12,7% (1934) de total del personal de apoyo; mientras que los despachos judiciales de San José pasaron de contar con el 26,8% (1905) hasta alcanzar

el 28,8% (1934) al final de este periodo. Por el contrario, para 1924 –último año con datos precisos– los despachos ubicados en Guanacaste, Limón y Puntarenas sumaban apenas el 8,5% del total de funcionarios de apoyo. Sin embargo, a pesar de reconocer los problemas que se producen en la periferia del país, la tendencia consistió en privilegiar el fortalecimiento de las agencias ubicadas en el Valle Central; así para 1934, entre la Corte Suprema y los despachos josefinos se alcanzaba el 41,5% del personal de auxiliar. Más revelador aún resulta que para 1917, último año con datos precisos, en San José la relación era de 3,05 funcionarios auxiliares por cada administrador de justicia; mientras que en Guanacaste, Limón y Puntarenas esa relación era de 1,2 (Cascante y Blanco, 2013).

En conclusión, 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. De la misma forma, la aparición de estadísticas iniciales refleja la existencia de una preocupación por la organización administrativa del Poder Judicial y, en especial, por un autoconocimiento de los problemas propios de la institución. Estos elementos resultarán un componente fundamental en el proceso de reforma de la Ley Orgánica de Tribunales y sus resultados que se estudiarán a continuación.

Una reforma de largo plazo: la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1937

La promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1937 constituye uno de los componentes más relevantes en el proceso de formación del Poder Judicial costarricense. No simplemente porque el cambio de organización establecido perduró hasta la década de 1980, sino también por consolidar una serie de instituciones que se conservan hasta hoy. Además, significó el primer proceso de autorreforma del Poder Judicial, que anteriormente, se había gestionado a instancias del Poder Ejecutivo. En este sentido, el proceso reformador implicó un avance en la consolidación de una identidad propia separada de los demás poderes del Estado costarricense, dado que fue conducido por los intereses de un cuerpo de funcionarios ligados a las lógicas y necesidades del Poder Judicial.

Durante todo el periodo bajo estudio, reiteradamente, la Corte Suprema solía solicitar a la Secretaría de Justicia plantear reformas a la normativa que regulaba a los tribunales, y a las materias sustantivas. Sin embargo, en 1935, el presidente de la Corte, Octavio Beeche, propuso una reforma integral a la organización de los tribunales, así como a los Códigos de Procedimientos Civiles y Penales. Beeche retomaba la fuerte crítica existente al modelo de organización heredada en el siglo XIX, en especial, las ideas de reforma versaban sobre la necesidad de la economía de tiempo, pero dejaba entrever que para que esta reforma fuese realmente adecuada debía provenir de los propios magistrados de la Corte, quienes conocían los alcances de los problemas existentes dentro de la organización (Picado, 1937).

Cabe resaltar que para 1935, la integración de la Corte contaba con cuatro magistrados que habían ocupado cargos menores en la administración de Justicia; precisamente, en 1935, tras la salida de Octavio Beeche, resultó electo presidente de la Corte uno de esos funcionarios judiciales, el magistrado Luis Dávila Solera.

La reforma emprendida desde la Corte no solo abarcó la organización del Poder Judicial, sino, que también marcó un cambio en el procedimiento con el cual se realizaban este tipo de procesos. Este consistió en el nombramiento de dos magistrados encargados de efectuar el trabajo. De tal manera, la Corte integró una comisión redactora, conformada

por el magistrado Dávila Solera; el más experimentado de todos los miembros de la Corte (para ese momento había ocupado el cargo por 24 años), y al magistrado Antonio Picado Guerrero, quien posteriormente realizó una crónica de la reforma y una explicación de su contenido (Ibíd.: 6)⁴. Los trabajos de esta Comisión, según se indica en la nota de presentación, contaron con insumos de los propios funcionarios del Poder Judicial y abogados litigantes (Ibíd.: 7). El texto elaborado por esta Comisión sería revisado posteriormente por otra Comisión conformada por el Colegio de Abogados y, finalmente, sometido al debate legislativo.

A pesar de la amplitud de posibilidades que tuvo, la Comisión de Magistrados planteó la necesidad de cambios que no implicasen un conflicto presupuestario. En tal sentido, la reforma no varió radicalmente la estructura de costos del Poder Judicial, pero sí estableció una serie de normas que consolidaban la posición de los funcionarios judiciales. Por tal motivo, se examinará la reforma de 1937 desde dos perspectivas: la organización del gobierno judicial y la consolidación del estatus diferenciado del funcionario judicial.

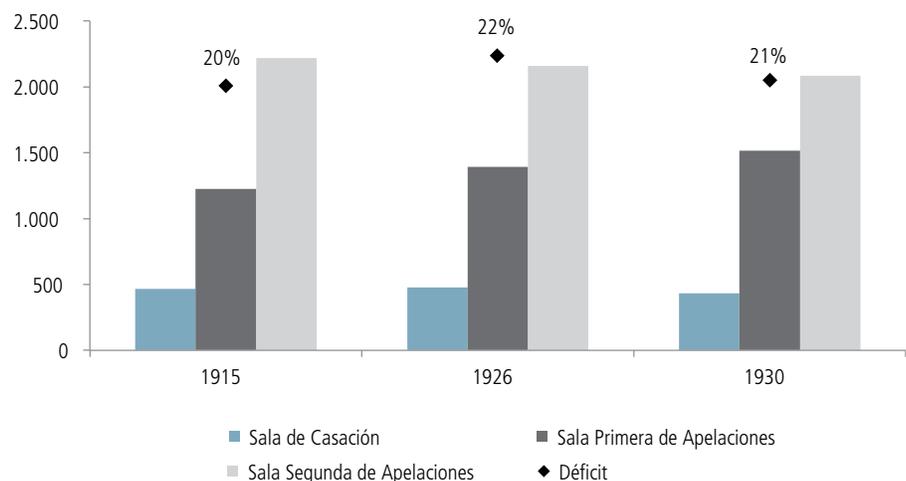
La Comisión de Magistrados propuso una transformación de la organización de la Corte Suprema, pues se encontraba concatenada con el proyecto de reforma constitucional

que pretendía establecer la inamovilidad de la magistratura. En tal sentido, la lógica de la reforma de la Corte consistía en desalojar la gran cantidad de causas que se encontraban en las Salas de Apelaciones y la Sala de Casación. Como demuestra el gráfico 5, en los años previos a la reforma se produjo un incremento de los asuntos conocidos por estas cámaras y existía un considerable déficit de resolución en relación con los casos recibidos. Adicionalmente, se planteaba la preocupación por parte de los magistrados Solera y Picado de la tardanza para resolver cada asunto.

Desde esta perspectiva, se propuso inicialmente la eliminación de la Sala de Casación, y en su lugar se pensó en la creación de dos Salas Superiores, una penal y la otra civil. Estas Salas se integrarían por tres magistrados. No obstante, para resolver asuntos debían sumarse a cada Sala, el magistrado Presidente de la Corte y un magistrado suplente. En tal sentido se suprimía el recurso de casación y simplemente se establecía uno de apelación. Por otra parte, los juzgados civiles pasaban a ser juzgados de primera instancia, y se ampliaba la jurisdicción de la alcaldías y se mantenían los tribunales de policía ligados al Poder Ejecutivo –los cuales se encontraban a cargo de los asuntos de menor cuantía, por ende, de la mayor cantidad de procesos– (Ibíd.: 19).

Gráfico 5

Causas ingresadas en las Salas de la Corte Suprema de Justicia y déficit^{a/}, según sala



a/ Se define déficit como la razón de casos no resueltos del total de casos ingresados.

Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A5.

Esta propuesta que intentaba solventar los problemas de saturación no resultaba del todo aceptable para sus proponentes. Por consiguiente, la Comisión de Magistrados consideraba más oportuno, cuando existiesen “fondos suficientes” no solo originar la división de la Sala de Casación, sino, también, la creación de nuevas Salas de Apelaciones (Ibíd.: 8). Además, en la medida que se preveía una resistencia a un paso tan radical, se propuso una solución subsidiaria, que consistía en especializar las Salas de Apelaciones, las cuales pasaron a ser la Sala Civil y la Sala Penal, la primera encargada de los juicios civiles y demás materias relacionadas con estos asuntos; la segunda exclusivamente encargada de las causas penales. Esta indecisión de la Comisión refleja como en la mentalidad de los proponentes la conflictividad y la lucha por recursos ante el Ejecutivo no constituía una posibilidad. Además, planteaba la complejidad, tecnificación y especialización que las materias jurídicas comenzaban a alcanzar en el país.

La solución propuesta no prosperó. Al llegar a la Comisión Legislativa encargada de su estudio se consideró oportuno mantener el esquema más apegado al de 1870. Por tal motivo, se utilizó el proyecto subsidiario de la Comisión de Magistrados. De tal forma, la Ley Orgánica de 1937 reprodujo la organización de la Corte descrita (LOPJ 1937). Esta estructura, experimentó un aumento en la cantidad de Salas mediante la reforma realizada en 1940, se adicionaron dos salas de apelaciones más, una civil y otra penal. Por tal motivo el total de magistrados ascendió a 17. Dicha organización se mantuvo vigente hasta la década de 1980 (Sedo y Vicenti, 1990).

Además del cambio de estructura, la LOPJ de 1937 establecía una mayor concentración de las funciones administrativas y algunas sustantivas de la Corte Plena. Con tal fin, el control de constitucionalidad —ejercido de forma difusa por los jueces de la República— pasó a ser una función del máximo órgano judicial (Sáenz, 1991). Asimismo, la potestad de brindar licencias solo podía ser concedida por la Corte y, mediante el artículo 217 del proyecto, que fue aprobado sin modificación, la Corte Plena adquiriría una amplia jurisdicción disciplinaria sobre todos los funcionarios judiciales, en los términos del inciso 6° de dicho numeral

donde se establecía que esta podía ejercerse “[c]uando de cualquier modo faltaren [empleados o funcionarios judiciales] al cumplimiento de los deberes de su cargo o empleo o no guardaran la corrección propia de un funcionario o empleado judicial”.

Empero, y de mayor relevancia para la consolidación del Poder Judicial, fue la continuación del proceso por alcanzar un régimen especial para los funcionarios judiciales. En tal sentido señalaba el magistrado Dávila Solera al presentar el proyecto de Ley Orgánica (Solera, en Picado, 1937):

“En cuanto a la Ley Orgánica, se prevé el ascenso de los buenos empleados y funcionarios judiciales; se dictan disposiciones para procurar una mejor selección de éstos; se incluye la Ley de Vacaciones con las reformas que ha aconsejado la práctica; se reglamenta con más equidad y justicia la concesión de licencias con goce de sueldo...”

Este elemento se encontraba claramente determinado en los artículos 15, 16, 17 y 18 del Proyecto de la Comisión de Magistrados. Estos buscaban establecer, al menos en forma parcial la carrera judicial, que sustituiría el régimen de nombramientos clientelistas que prevalecía en el sistema. Esta realidad no era ajena a las otras esferas del Estado. De acuerdo con Lehoucq y Molina, uno de los factores que explican el crecimiento de la planilla estatal durante la primera mitad del siglo XX fue la competencia electoral. En tal sentido, señalan que el empleo público había sufrido una “politización”, la cual implicaba su utilización como una herramienta para obtener apoyos políticos y financiamiento de la campaña. También, resaltan la importancia de que el Estado se transformase en un empleador selectivo del grupo social de profesionales, técnicos e intelectuales (Molina, 2005; Lehoucq y Molina, 2002). De igual forma, durante las discusiones para la creación del servicio civil, que comienzan a perfilarse durante las primeras décadas del siglo XX, se hace referencia a la relación entre campañas electorales y puestos públicos (Elizondo, 2008).

Sobre este particular, específicamente en referencia al Poder Judicial, uno de los miembros de la Comisión de Magistrados, Antonio Picado indicaba (Picado, 1937):

“Es la práctica la que revela los motivos que dificultan los buenos nombramientos

judiciales. Cuando queda una vacante de Juez o Alcalde, llueven solicitudes sobre los Magistrados, y los interesados desplazan un ejército de padrinos con exposición de situaciones económicas amargas a fin de impresionar y obtener el compromiso de un voto, que en más de una ocasión lo da el Magistrado, duro es confesarlo, a sabiendas de que hace una pésima elección. Es un medio ambiente duro el nuestro, demasiado pequeño y en la que el compadrazgo se enseña por todas partes, es ingenuo suponer que las elecciones se hacen siempre escogiendo el más apto...”

Para evitar esta situación, la normativa propuesta estipulaba un sistema cerrado que brindaba preferencia a los empleados que habían ingresado al Poder Judicial, con lo cual excluía el nombramiento de personas ajenas a esta institución. El sistema se aplicaba a los empleados subalternos (secretarios, prosecretarios, escribientes y demás personal lego), alcaldes y jueces. En tal sentido, al realizar sustituciones de funcionarios, la Corte Plena debía escoger entre otros del mismo nivel o, en su defecto, de funcionarios de un nivel inferior, en razón de sus condiciones personales y el tiempo de servicio. Solo podrían incorporarse candidatos ajenos al Poder Judicial cuando “no haya un buen candidato dentro del Poder Judicial, y se preferirá entonces a quien hubiese desempeñado puestos judiciales por largo tiempo” (artículo 15 del Proyecto de 1937).

Igualmente, los artículos 16 y 17 establecían los mecanismos de concurso interno para aplicar el artículo 15. De tal forma, se establecía que la Corte al momento de realizar la selección debía tomar en cuenta los informes vertidos por la Inspección Judicial. Por lo anterior, al menos de forma incipiente, los redactores del proyecto —funcionarios judiciales de larga trayectoria— establecían las bases para consolidar jurídicamente una burocracia judicial.

No obstante, la Comisión nombrada por el Congreso no aceptó el plan. En tal sentido, el texto de la minuta de comentarios sobre el texto propuesto se indicó lo siguiente (Minuta de la C. C. en Picado, 1937: 45-46):

“Después de un largo debate en el cual todos los concurrentes expresaron lo muy plausible que es de parte de la Comisión de Corte, el esfuerzo por defender la carrera judicial y sostenerla, que es a lo que tienden los artículos 15, 16 y 17 del proyecto, se

convino en que estos artículos lo hacen de manera inadecuada por constituir un mecanismo que al garantizar exclusivamente al personal actual, desconoce las posibilidades de que lleguen a ingresar con buen éxito a la carrera, elementos de reconocida e inmejorable preparación y virtudes a quienes no les ha sido dable comenzar desde el principio en el servicio judicial, ni se hallan, cuando aspiran al ingreso, en condiciones de iniciarlo detrás de otros que no les llevarían más ventajas que la del lapso en el desempeño. Por eso se optó, francamente, por la supresión de los tres números 15 a 17, no sin dejar apuntada la necesidad de legislar acerca de la materia, pero en forma especial y como reglamento al artículo 116 de la Constitución acerca de la remoción de empleados judiciales. Entre tanto, la Corte hará muy buena tarea si acoge en general y sin extremarla la recomendable práctica sugerida por los artículos desechados [...]

Posiblemente, la reacción del Congreso produjo una contrapropuesta de la Corte, dado que en el texto final de la ley se introdujo una solución intermedia. En esta se

incluyeron recortados los artículos en cuestión. De tal forma, se establecía un sistema en el cual la Corte al realizar nombramientos para solventar una vacante debía dar preferencia, pero no exclusividad al personal del Poder Judicial; por lo que se eliminaba la prohibición de nombrar a personal ajeno a este (artículo 15 LOPJ 1937). No obstante, se eliminaba el concurso interno previsto, con lo que se restaban derechos a los funcionarios judiciales para ascender dentro de la carrera judicial. Adicionalmente, la reforma dejó incólume el sistema de interinato de los jueces y alcaldes, cuyo nombramiento realizaría, mediante votación, la Corte Plena cada cuatro y dos años, respectivamente (artículo 19, LOPJ, 1937).

En síntesis, la promulgación de la Ley Orgánica de 1937 marcó el inicio de la reforma del Poder Judicial en el siglo XX. Por una parte, fundamentó normativamente a los funcionarios del Poder Judicial como un grupo especial de empleados públicos, al brindarles un régimen propio. Por otra parte, centralizaba los poderes de administración y jurisdiccionales de la Corte Plena, que se encontraban difusos en la LOT. Estos cam-

bios son fundamentales para comprender como al iniciar la década de 1940 los cambios constitucionales en el Poder Judicial se focalizaran en la estabilidad de los magistrados de la Corte Suprema y en un intento por adaptar la Constitución a la LOPJ de 1937; y no por realizar una transformación integral de la institucionalidad judicial. No se cuenta con la información necesaria para analizar cómo cambió la situación de los jueces y alcaldes con la reforma, en otros términos, si vieron una reducción sistemática de su independencia.

Además, al concluir el periodo estudiado en esta sección, se habían producido dos fenómenos fundamentales. En el primero la Corte Suprema de Justicia había asumido una posición más protagónica en el proceso de su propia reforma, que como se estudiará más adelante se convirtió en una “*auto-reforma*”. El segundo fenómeno consiste en que, cada vez con mayor fuerza, la “*auto-reforma*” empezaría a estar influenciada y dirigida por un grupo cada vez más integrado de burócratas, quienes se encontraban más vinculados a su institución que a los intereses de los otros actores del sistema político.

Cuadro sinóptico I

El Poder Judicial en Costa Rica 1900-1940

Categoría	Estado
Composición y estructura	Durante este periodo el organigrama del Poder Judicial fue muy sencillo. Compuesto, de acuerdo con la Ley Orgánica de Tribunales, por la Corte Plena, las judicaturas y alcaldías (dedicadas a la materia criminal, civil y civil de hacienda). Con la reforma de 1937 esta estructura no varió en términos de composición.
Alcance funcional y territorial	Al finalizar el periodo, el Poder Judicial contaba con oficinas en los principales centros poblacionales del país. Puede afirmarse que existía una relación clara entre poblamiento y apertura de oficinas.
Gobierno	El gobierno se encontraba en manos de la Corte Plena, conformada por tres salas (una de casación y dos de apelación). Con las reformas de 1937 y 1940, la Corte se amplió a dos salas de apelación más. Con el mismo propósito, las salas de apelación se especializaron, dos para la materia penal y dos para la civil. Con lo que se aumentó de 11 a 17 magistrados. Por otra parte, la reforma de 1937 trajo una centralización de las funciones de la Corte Plena. Esta asumió con mayor fortaleza la administración del Poder Judicial.
Autonomía	Con los datos existentes puede colegirse que existía un claro ligamen entre los miembros de la Corte Plena y las fuerzas políticas existentes.
Consolidación burocrática	Se inicia un proceso de formación de un cuerpo coordinado de funcionarios judiciales. Estos empiezan a desarrollar sus intereses corporativos, mediante la creación de la ANEJ.
Mecanismos de control	Se crea la Inspección Judicial, que sustituye las visitas de los magistrados a las oficinas judiciales, para el control de la actividad judicial.

Sección II

De las reformas legales a las reformas constitucionales. El Poder Judicial en la década de 1940

Tradicionalmente, se ha sostenido que el año 1948 fue trascendental en la conformación del Estado costarricense. En general, dicha percepción ha sido fuertemente difundida por los análisis históricos y políticos, en razón del objetivo inicial de renovación del Estado propugnado por los triunfadores de la Guerra Civil de 1948. En el caso del Poder Judicial, como pudo observarse en la sección anterior, dicha percepción no resulta del todo acertada, debido a que las grandes transformaciones habían iniciado una década atrás. No obstante, la institucionalidad del Poder Judicial fue objeto de reflexión dentro de las profusas discusiones sobre la institucionalidad del Estado costarricense. Este acápite tiene como objetivo analizar el impacto de estas reflexiones en el proceso de reforma del Estado costarricense y sus efectos en el proceso de consolidación del Poder Judicial en la segunda mitad del siglo XX, particularmente, en la reformas constitucionales de 1948.

Con tal fin, este apartado se estructura en tres partes. En la primera se analizarán los efectos de la reforma de 1937, en relación con el presupuesto del Poder Judicial y el fortalecimiento de su burocracia. En la segunda, se analizarán las diferentes percepciones y propuestas que se desarrollaron en torno al Poder Judicial durante la conflictiva década de 1940. Por último, la tercera abarcará un análisis de las discusiones y reformas constitucionales que se produjeron tras la guerra civil de 1948.

Escases presupuestaria y fortalecimiento gremial, el Poder Judicial tras la reforma de 1937

La nueva LOPJ comenzó a ejecutarse en 1938. La reforma no se inmiscuía dentro del presupuesto judicial, de tal forma, de acuerdo con los datos recolectados por Román, durante la década de 1940, si bien no se produjo una baja en las sumas que se brindaban al Poder Judicial, si se produjo una reducción del porcentaje del presupuesto nacional que se asignaba, apenas 2,43%. Mientras que las autoridades públicas incrementaron la inversión en la Secretaría de Obras Pública (31,9%), Instrucción Pública (13,8%), Seguridad (9,8%) y Gobernación (7,17%) (Román Trigo, 1995). Esa tendencia continuó durante la década de 1950, cuando el porcentaje destinado al Poder Judicial con dificultades superó el 3% en dos ocasiones (Cascante y Blanco, 2013).

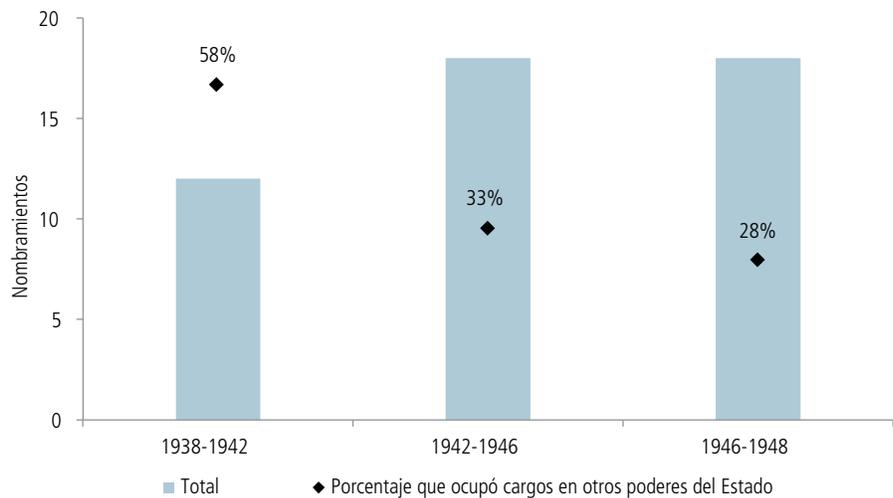
Por otra parte, a la par de los cambios operativos, la relación política entre el gobierno judicial y los otros poderes del Estado seguía cercana. Incluso como puede apreciarse en la cobertura realizada por la prensa durante la elección de 1946, existían claros cálculos políticos en la elección de los magistrados, lo que produjo la inconformidad de algunos legisladores que decidieron abandonar el recinto. En este caso el Partido Comunista y el Republicano Nacional habían negociado el nombramiento de un magistrado y la posterior ubicación de un miembro del Partido Comunista como Inspector Judicial (En el seno del Congreso..., 1946: 1,8).

No obstante lo anterior, se produjo un fenómeno interesante en cuanto a la selección de las personas para ocupar algunas de las magistraturas. Como puede apreciarse en el gráfico 6, se produjo una reducción de aquellas que ocuparon u ocuparían cargos en los otros poderes del Estado. Por el contrario, se empezaron a escoger figuras con antecedentes dentro de la Corte. Con la evidencia recabada no resultan claras las causas de este proceso. Entre ellas pueden encontrarse la tecnificación y especialización jurídica que se estaba gestando en el país (Sáenz, 2008), o bien, el peso de una burocracia, que como se estudiará más adelante, iniciaba un contundente proceso de consolidación. En efecto, si se estudia con más detenimiento este fenómeno, puede advertirse que en las Salas de Apelación el proceso de tecnificación fue más acelerado. En este sentido, durante el periodo 1942-1946, de los 13 nombramientos solo cuatro ocuparon cargos en los otros poderes del Estado; entre 1946 y 1948, de los 12 nombramientos únicamente tres; de 1948 a 1949, de los 12 nombramientos, solo dos. Resulta aún más importante denotar que muchos de los elegidos fueron jueces con una larga trayectoria judicial, lo que contribuyó a fortalecer una serie de decisiones y posicionamientos de la Corte a lo largo de la conflictiva década de 1950.

En efecto, la burocracia judicial, en los años inmediatamente anteriores y posteriores a la reforma de 1937, continuó con su proceso de fortalecimiento. Este no resultaba aislado, sino, que respondía a los procesos de fortalecimiento de este tipo de agrupaciones gremiales, que por un lado pretendía establecer reivindicaciones laborales y mecanismos de socorro mutuo. La consolidación gremial de los funcionarios judiciales quedó notoriamente fortalecida en 1934, con la constitución de la Asociación Nacional de Empleados Judicial (ANEJ) (ANCR, Fondo Congreso 17580, 1935). La ANEJ retomaba una serie de luchas que habían iniciado los empleados judiciales años atrás para mejorar sus condiciones laborales, en especial, sus salarios (ANCR, Fondo Congreso 14081, 1925). Desde esta perspectiva, el sentimiento de construir una identidad común de los empleados judiciales en torno a sus problemas quedaba claramente establecido en una carta remitida al Congreso en 1935. En esta misiva, que pretendía

Gráfico 6

Total de Magistrados y porcentaje de ellos que ocuparon cargos en otros poderes del Estado



Nota: A partir de ese año 1940 se amplió el número de magistrado a 17, de acuerdo con la reforma a Ley Orgánica de Tribunales de 1937.

Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A2.

la aprobación de una ley que declarase la inembargabilidad de los fondos otorgados por la ANEJ, se definían los fines de esta entidad como:

“[...] Promover la unión y fraternidad entre los empleados judiciales; solidarizarse para la defensa de los intereses y derechos que asisten a los empleados pertenecientes a este ramo; procurar el prestigio y la elevación moral y cultural de los asociados y fomentar entre los miembros de la misma las virtudes de auxilio mutuo y el ahorro”.

Como pueda apreciarse, la reforma de 1937 no hizo sino fortalecer el proceso de integración de los funcionarios judiciales. En especial mediante la aprobación de una adición a la LOPJ, la cual creaba un fondo especial de pensiones exclusivo para los empleados judiciales. El manejo de este fondo fue dejado bajo la competencia de la Corte Plena (ALCR, Ley N° 34.1939). Esta consolidación temprana de los integrantes del Poder Judicial en un único cuerpo representativo constituye un componente fundamental para comprender su evolución durante el siglo XX. En esta línea, la combinación de las luchas por las reivindicaciones laborales forjadas en la primera mitad del siglo XX; así como las reflexiones que en relación con el Poder

Judicial se fraguaron durante la década de 1940, orientarán los procesos de relación entre del Poder Judicial dentro del sistema político posterior a la Guerra Civil de 1948.

Las visiones del Poder Judicial durante la década de 1940

La década de 1940 se caracterizó por una profunda conflictividad política, social e intelectual, que se identificó, en muchas cosas, con un proceso de reforma del Estado. En otros términos, se percibía en diversos círculos la sensación de un sistema anquilosado que debía ser modificado, sin que existiese acuerdo sobre el ritmo que debían seguir tales transformaciones (Solís Avendaño, 2006). Dentro de este panorama, la crítica más estructurada a la construcción del Estado provino del “Grupo de estudio de Ángel Coronas, en el texto *Ideario Costarricense. Resultado de una encuesta nacional* (1944). Dicho documento tenía como propósito plantear los principales problemas que enfrentaba el país, tanto en razón de los asuntos internos como la consecuencia de los cambios en el sistema internacional que se concatenaban con el final de la guerra. Para ello realizó una consulta a las figuras de mayor relevancia política e intelectual del país, por lo que dicho documento reviste una singular importancia para valorar

las visiones que existían sobre el Estado costarricense durante ese periodo. A partir de dicho documento, por consiguiente, se pueden reconstruir las visiones que sobre la institucionalidad costarricense presente y futura existían durante esa década.

En torno al Poder Judicial se distinguen dos elementos: (a) la crítica es mínima en comparación con otras ramas de la administración pública, y, a pesar de ello, (b) la amenaza de que el Poder Judicial se deslice a una situación de total ilegitimidad y debilidad. Desde el primer componente del discurso, se advertía como el Poder Judicial había conseguido cierto grado de tecnificación que le permitía alejarse un tanto de los vaivenes políticos, en tal sentido, los autores del texto bajo análisis indicaban que (Coronas, 1944: 24):

“[e]n lo que se refiere al Poder Judicial, justo es reconocer que las cosas no han llegado al estado lamentable que acabamos de expresar en relación con el Legislativo. Pero sí debemos apuntar, con tristeza y con temor, que existen serios peligros de que las influencias de los otros Poderes, si oportunamente no se pone remedio radical, puedan con el tiempo llegar a perturbar la acción serena y ponderada de nuestros Tribunales de Justicia...”

En tal sentido, como puede colegirse, el segundo componente del discurso se encontraba orientado a la realización de reformas preventivas en el entramado del Poder Judicial. En tal sentido, se consideraba que como señaló uno de los encuestados, la honorabilidad dependía de las características de los actuales magistrados y de la mayoría de los jueces que del sistema en sí mismo (Ibíd.: 185-261). Por consiguiente, se recogían una serie de propuestas que habían estado dentro de la discusión nacional sobre el Poder Judicial, durante la década anterior, estas eran: la inamovilidad de las magistraturas, la independencia presupuestaria y la carrera judicial.

La inamovilidad o estabilidad de la magistratura, según el tipo de propuesta, constituía un tema discutido desde la década de 1930 (La inamovilidad de..., 1930: 1, 3). Para la década de los cuarenta existían diversas propuestas para garantizar la estabilidad de los miembros del Poder Judicial. En general, las propuestas se encontraban desde ampliar el periodo de la magistratura hasta establecer su carácter vitalicio (Coronas, 1944: 29, 220). Asimismo, se proponía eliminar la elección

conjunta y establecer un nombramiento por tercios de los integrantes de la Corte Plena (Ibíd.: 29). En términos de un distinguido jurista y luego constituyente, Fabio Baudrit, debía alcanzarse “una bien organizada inamovilidad del Poder Judicial” (Ibíd.: 191).

Junto con la estabilidad de la magistratura, se proponía una reforma del manejo presupuestario. Este debía alcanzar autonomía, para lo cual se proponía el establecimiento de “rentas especiales” (Ibíd.: 220), o bien, el establecimiento de un presupuesto propio presentado directamente al Congreso y fiscalizado por la Contraloría (Ibíd.: 25). Sin embargo, el establecimiento de un régimen presupuestario distinto al existente conllevaba una nueva percepción del Poder Judicial dentro del sistema político. Se percibe dentro de los encuestados la necesidad de elevar el estatus de la magistratura, para establecer su función como “defensora de los principios básicos del Estado” (Ibíd.: 28). Precisamente, la mejora de la condición material (salarios e infraestructura), constituía un reflejo de la relevancia que dicha institución debía adquirir dentro del sistema político.

Por último, se proponía el establecimiento de la carrera judicial. En tal sentido, se criticaba la existencia de nombramientos políticos dentro de la judicatura y los empleados no letrados del Poder Judicial. Por su parte, otro de los encuestados Guillermo Echeverría Morales indicaba (Coronas, 1944: 264):

“La justicia marcha decentemente, sin embargo, en algunos casos la intervención del ejecutivo para nombramiento de jueces y empleados judiciales, así como en los negocios, se ve de cuando en cuando.”

Desde esta perspectiva, se empleaba la línea trazada a lo largo de todo el ideario, conformar regímenes de mérito para el ejercicio de la función pública, idea que estuvo dentro del debate nacional durante toda la primera mitad del siglo XX. Por consiguiente, el discurso señalaba los problemas del sistema de libre remoción y el nombramiento presidencial que se entroncaban con los vicios y las deficiencias de la relación entre los nombramientos y la competencia electoral. Por ende, de acuerdo con esta crítica, la “higienización” de dicha deficiencia consistía en el establecimiento de un sistema de ingreso por exámenes, ascenso por méritos y la existencia de salarios decorosos (Ibíd.: 30-31, 338). Cabe resaltar que de este proceso de profesionalización

no escapaban las magistraturas, las que se percibían, por la índole de sus atribuciones, como técnicos especializados (Ibíd.: 25).

En conclusión, la década de 1940 planteaba una serie de visiones concomitantes con el fortalecimiento del Poder Judicial, la mayoría como una profundización de las reformas legales realizadas con la Ley Orgánica de 1937. En otros términos, y a diferencia de otros ámbitos del Estado, las reformas al Poder Judicial se percibían como una continuación y no como un cambio radical. No obstante, las visiones discordaban sobre la profundidad del fortalecimiento, lo que fue muy claro en el proceso de reforma constitucional de 1948.

De los modelos ideales a las formas de la realidad. El Poder Judicial en la Asamblea Constituyente de 1948

Producto de los conflictos de la década de 1940, en marzo de 1948 estalló un movimiento armado que depuso al gobierno de Teodoro Picado Michalski. Con el final de la Guerra Civil y el triunfo del movimiento de “Liberación Nacional”, el 25 de mayo de 1948, se conformó una junta de gobierno, la cual se autodenominó, Junta Fundadora de la Segunda República. El gobierno de facto dejó sin efecto la Constitución de 1871, suspendió la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial hasta el 12 de mayo de ese año. La Junta, conformada en su mayoría por una nueva generación de políticos, proponía una reforma acelerada de la estructura del Estado costarricense. Como parte de ese proceso, pretendían una reestructuración tanto del gobierno de la Corte, como de muchos de los funcionarios judiciales. Por consiguiente, la Junta procedió a cesar en sus funciones a los magistrados nombrados en 1946, y constituir una nueva integración de la Corte. En tal sentido, se procedió a reelegir únicamente a seis miembros de la Corte Plena (cinco de los cuales no habían ocupado cargos en los otros poderes del Estado y tenían carrera judicial) y a nombrar 11 nuevos magistrados (de los cuales solo dos habían ocupado cargos en otros poderes del Estado (Sáenz y Masis, 2006; Cascante y Blanco, 2013).

Asimismo, se procedió a nombrar como presidente de la Corte a Gerardo Guzmán Quirós, quien tenía una extensa carrera judicial, tanto como juez civil de Heredia, como en la magistratura (cargo que ocupó

alrededor de 17 años). Guzmán resultaba muy cercano a la línea del partido Unión Nacional, dirigido por Otilio Ulate, del cual fue ministro de Gobernación y carteras anexas durante el periodo 49-53 (Sáenz y Masis, 2006).

Adicionalmente, mediante el decreto N° 8 del 12 de mayo, la Junta procedió a establecer la interinidad de todos los funcionarios judiciales, salvo los recién nombrados magistrados, con el propósito de que las nuevas autoridades procedieran:

“[...] al saneamiento y total reorganización de los tribunales de la República, incluso de los de Trabajo, con la más absoluta independencia de criterio y conforme a los postulados y fines que anima y persigue la Segunda República”.

La nueva integración de la Corte, por ende, demostraba dos componentes fundamentales. Por una parte, existía un ligamen entre la Junta y el Poder Judicial, y se desarrolló un proceso de “higienización” de las autoridades de la Corte. Por otra parte, para este momento la tecnificación de la actividad judicial y la construcción de cuadros burocráticos dentro del Poder Judicial habían adquirido un peso que no podía ser desconocido por el gobierno de facto. Como veremos más adelante, ese proceder se convertirá en un patrón del gobierno judicial en la segunda mitad del siglo XX.

Así, el 25 de mayo de 1948, mediante el Decreto N° 37, la Junta procedió a nombrar una comisión redactora del proyecto de Constitución. La Comisión se encontraba integrada por Fernando Volio Sancho, Fernando Baudrit Solera, Manuel Antonio González Herrán, Fernando Lara Bustamante, Rafael Carrillo Echeverría, Fernando Fournier Acuña, Rodrigo Facio Brenes, Eloy Morúa Carrillo y Abelardo Bonilla Baldares. La integración de la Comisión constituía una combinación entre los miembros más destacados del Centro de Estudio para los Problemas Nacionales y juristas destacados ligados a las fuerzas políticas más tradicionales del país.

Respecto al Poder Judicial, según señaló la propia Comisión Redactora se solicitó la opinión de la Corte, que junto con la visión que se tuvo a lo largo de la década de 1940, produjo un documento que siguió el discurso de consolidación analizado. En tal sentido, en la exposición de motivos se indicaba:

“La Comisión ha tenido muy presente la importancia del régimen de Administración de Justicia, base y soporte de la Seguridad de los habitantes del país, en todos los aspectos de su vida. En la enumeración de los poderes se le coloca primero, y antes que los otros dos. El proyecto contempla su organización general y funciones.

De la Ley Orgánica del Poder Judicial, convenientemente adecuadas, se trasladan disposiciones a la Constitución, por estimar que éste es su verdadero lugar, entre ellas, la que fija las atribuciones generales de ese Poder.”

En efecto, el proyecto venía a fortalecer la estructura del Poder Judicial dentro del sistema político, pero se concentraba en la consolidación del principio de estabilidad de la magistratura. En tal sentido, el proyecto proponía el carácter de inamovilidad de los magistrados, quienes una vez electos se mantendrían en sus cargos hasta que se cumpliera una de las causales previstas para su cese, dentro de las cuales se encontraba una edad máxima de 70 años, o bien, por la renuncia al cargo (artículo 159). Este principio fue tomado, según aclaró posteriormente el constituyente Fernando Baudrit, de las constituciones de Brasil, Chile, Cuba y los Estados Unidos. Se pretendía evitar que los magistrados buscaran congraciarse con las figuras políticas del momento, en el momento de buscar su reelección (ACRCR, Acta N° 139).

No obstante, de mayor calado en torno al fortalecimiento institucional del Poder Judicial se encontraba el mecanismo de nombramiento de los magistrados, regulado por el artículo 153. De acuerdo con este, el nombramiento se constituía como una potestad de la Asamblea Legislativa, sin embargo, la elección debía provenir de la terna que sería remitida por la Corte Suprema de Justicia. Además, se ordenaba que de la terna, al menos uno de los candidatos debía ser funcionario del Poder Judicial. Finalmente, el sistema personalizaba la elección y, por consiguiente, eliminaba la elección conjunta. En tal sentido, como señalaban los redactores del proyecto, dicha forma de selección constituía un paliativo a la imposibilidad de establecer en ese momento una carrera judicial.

Por otra parte, para garantizar y defender la independencia del Poder Judicial, se ordenaba que en los proyectos que se referían a su organización y funcionamiento, debían ser

consultados a la Corte. De forma tal, que si la Corte se oponía al proyecto, solo podría ser aprobado por una ley extraordinaria (es decir, con mayoría calificada). Desde esta perspectiva, el proyecto de Constitución seguía la línea de consolidación y autoreforma del Poder Judicial que venía construyéndose desde la década de 1930.

Empero, la línea progresista que seguía el proyecto de Constitución, en esta y otras materias, no prosperó al ser llevado a la Asamblea Constituyente. En ella se decidió por 24 votos contra 21, tras una larga discusión, desechar el proyecto de la Comisión Redactora y retomar el texto constitucional de 1871, al cual se le establecerían reformas a través de mociones a los artículos específicos (Castro Vega, 2007: 265-299).

En relación con el Poder Judicial, los miembros de la Comisión Redactora que fueron constituyentes (Baudrit Solera, Facio Brenes y Fournier Acuña) concentraron su atención en garantizar la inamovilidad de los magistrados. Dicha estrategia implicó renunciar a otras líneas de protección de la autonomía y que la discusión de la Asamblea Constituyente se concentrara en este punto. Asimismo, el hecho de que el debate se prolongase por varias sesiones (del 1 al 9 de setiembre; las aprobaciones finales se dieron el 27 y 28 de octubre) y la mala relación entre muchos de los constituyentes y la Junta, provocó que muchos de los temas propios de la autonomía no fueran discutidos o incluidos dentro del texto constitucional (Ibíd.: 451-466).

La presentación de las mociones sobre la Corte fue asumida por Fernando Baudrit Solera, quien planteó la tesis de la inamovilidad, en los términos propuestos en el proyecto. A pesar de ello, desde el primer momento se produjo una fuerte oposición a la propuesta de la Comisión Redactora, el argumento más fuerte en su contra fue la inconveniencia de contar con funcionarios que no pudieran destituirse de sus cargos, cuando sin caer en ninguna causal ejecuten mal sus funciones o por la seguridad de ser inamovibles desarrollasen líneas jurisprudenciales caprichosas. Finalmente, el tema fue votado en contra por dos ocasiones consecutivas, por uno y dos votos, respectivamente. De tal forma, se pasó una solución intermedia aceptable a todos los constituyentes, que se mantiene hasta ahora (Ibíd.: 460-466).

En esta discusión, el presidente de la Corte mostró un claro apoyo a la moción de inamovilidad. En esta línea, la Corte nombrada por la Junta Fundadora estaba primordialmente ligada al Poder Judicial y no a otros poderes del Estado, de hecho solo cinco de sus magistrados habían ocupado u ocuparían cargos en los supremos poderes. En tal sentido, su presidente envió una comunicación a la Asamblea Constituyente, en la cual señalaba la necesidad de corregir los errores de la Constitución de 1871, y seguir la línea de los países de “más avanzada cultura jurídica” (Guzmán citado por Castro, 2007).

En la propuesta de inamovilidad, sin embargo, se renunció de plano al mecanismo de elección compartido entre la Corte y la Asamblea. Por lo que, la elección del gobierno judicial quedó únicamente bajo la competencia de la Asamblea Legislativa, sin que normativamente se procurara la inclusión de más funcionarios del Poder Judicial a la Corte. A pesar de que no se logró establecer un sistema de elección de magistrados con una posición de la Corte, los redactores del borrador original lograron incorporar la intención original de que sus candidaturas fueran propuestas por la Corte únicamente en la elección de magistrados suplentes.

Resulta relevante señalar el poco peso que tuvo en las discusiones de la Asamblea Constituyente la autonomía presupuestaria. No fue sino hasta la última sesión de discusiones sobre el capítulo dedicado a este tema que se planteó tenuemente. En esta ocasión, de acuerdo con el Acta N° 177 del 28 de octubre, se planteó la posibilidad de incluir un artículo en cuestión que señalaba lo siguiente:

Artículo 171.- La Asamblea Legislativa asignará, anualmente, la partida necesaria para los gastos de administración del Poder Judicial, de la cual éste dispondrá con absoluta autonomía”.

El artículo provenía de la solicitud directa del presidente de la Corte, Gerardo Guzmán Quirós, que pretendía dotar a la Corte de autonomía para realizar los gastos correspondientes a la adquisición de los bienes necesarios para el servicio, sin incluir los salarios de los empleados judiciales. Con ello se procuraba retomar la autonomía en el manejo que se había perdido con las leyes de ordenamiento fiscal, establecidas

durante la administración Picado Michalski, que centralizaban la compra de bienes en la Proveduría Nacional. No obstante, la solicitud fue desechada por la Asamblea Constituyente (ANC, 1948).

Adicionalmente, dentro del proceso de reforma constitucional se introdujeron dos importantes reformas. Por una parte, la inclusión del artículo 49, mediante el cual se creaba la jurisdicción contencioso-administrativa “como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público”. No obstante, dicho mandato no se ejecutó inmediatamente. Por otra parte, se brindó al Poder Judicial el monopolio de la jurisdicción penal, salvo en dos excepciones: las faltas de policía en los cantones que no eran cabecera de provincia y la contención entre el Estado y sus funcionarios; el cual se dejó bajo el conocimiento del Tribunal del Servicio Civil (cuyas resoluciones tendrían recurso en la jurisdicción contencioso-administrativa). Respecto de la primera excepción, el transitorio II de la Constitución estableció que respecto a las cabeceras de provincia dichas faltas pasarían a la esfera del Poder Judicial en 1952; mientras que la ley fijaría la fecha para el resto del país (Mora, 2001).

En síntesis la Constitución de 1948 no representó un aumento claro en la impor-

tancia del Poder Judicial dentro del sistema político. Situación que difería de los objetivos planteados en los discursos progresistas de la década de 1940 y el proyecto de Constitución, incluso su ubicación dentro del texto constitucional siguió siendo la misma. A pesar de ello, se estableció un sistema de inamovilidad relativa, dado que se amplió el periodo de las magistraturas de cuatro a ocho años, además, de establecer la reelección automática, salvo que se produzca en la Asamblea Legislativa una votación de dos terceras partes en contra. Con ello también se eliminaba la elección integral de la Corte, aunque de forma paulatina, dado el régimen de transitorio establecido, el cual fijaba dos elecciones integrales más. De igual forma, la elección del presidente de la Corte pasó a formar parte de las atribuciones de la Corte Plena y mantuvo la obligación de consultar a la Corte sobre toda aquella normativa que le afectase. En el mismo sentido, se brindó rango constitucional a la relación funcional-laboral entre los empleados judiciales y la Corte Suprema.

Por consiguiente, más allá de estos logros normativos, el proceso de los años cuarenta produjo 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.

Cuadro sinóptico II
El Poder Judicial en Costa Rica. 1940-1948

Categoría	Estado
Composición y estructura	Durante este periodo el organigrama del Poder Judicial se mantuvo conforme a las reformas de 1937 y 1940.
Alcance funcional y territorial	No se cuenta con los datos para reconstruir el alcance del Poder Judicial durante el periodo. Dada la inexistencia de leyes de presupuesto para la mayor parte de la década.
Gobierno	El gobierno judicial siguió el esquema establecido por la reforma de 1937-1940.
Autonomía	Con los datos existentes puede colegirse que existía un claro ligamen entre los miembros de la Corte Plena y las fuerzas políticas existentes. Sin embargo, al final del periodo surge la tendencia de nombrar, cada vez más, funcionarios ligados laboralmente al Poder Judicial (funcionarios de carrera).
Consolidación burocrática	No se cuenta con datos para examinar la evolución de los funcionarios judiciales durante esa década. Sin embargo, los constituyentes decidieron no fortalecer la posición de los funcionarios de carrera judicial en el proceso de nombramiento de magistrados.
Mecanismos de control	No se cuenta con datos para examinar la evolución de los mecanismos de control de los funcionarios judiciales durante esa década.

Sección III

La consolidación definitiva del Poder Judicial dentro del sistema político (1948-1970)

Tras el final de la guerra civil, el panorama de conflicto generalizado no sufrió cambios, aunque las posiciones de poder se intercambiaron. De acuerdo con Bowman, debe recalcar que el triunfo de la oposición al gobierno de Teodoro Picado Michalsky, la fracción política ligada a Rafael Ángel Calderón Guardia, así como al Partido Comunista, no significó un regreso a la estabilidad previa a la década de 1940. Por el contrario, con el resquebrajamiento de la alianza que llevó al cambio de gobierno en 1948 (representada en el Pacto Ulate-Figueroa), el país se mantuvo en estado de conflicto en tres fracciones: el partido Liberación Nacional, que asumió un carácter hegemónico; el grupo político “calderonista”, completamente apartado del poder; y una elite política tradicional, con diversos liderazgos a lo largo de la siguiente década. Estos grupos políticos iniciaron una serie virulenta de ataques políticos, que empeoraban durante los procesos electorales; a los cuales se sumaron dos intentos fallidos de invasión, con el apoyo del gobierno de Nicaragua (Bowman, 2000).

En este contexto, se produjo la consolidación definitiva del Poder Judicial como un actor político relevante del sistema costarricense. Desde esta perspectiva, esta sección tiene como propósito estudiar el desarrollo, composición y funcionamiento de la institucionalidad del Poder Judicial, durante la segunda mitad del siglo XX, para determinar los condicionamientos por los cuales logró consolidarse como institución durante el periodo bajo estudio. En tal sentido, el

periodo inicia con los enfrentamientos en torno a la modificación del artículo 177 de la Constitución, para garantizar el presupuesto del Poder Judicial y concluye con la reforma a los sistemas de administración del Poder Judicial que se efectúan dentro del proceso de establecimiento de las reformas penales de mediados de la década de 1970.

Conflictos sin saldar y predominios políticos. La elección de magistrados de 1949, 1955 y 1963

Tras la salida de la Junta Fundadora de la Segunda República, y en concordancia con las disposiciones transitorias de la recién aprobada Constitución, la Asamblea Legislativa procedió el 18 de noviembre de 1949 a elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para un periodo comprendido entre 1949 y 1955 (Sáenz y Masis, 2006). De acuerdo con la prensa de la época la integración no generó mayores problemas, pero se mantuvo la línea de nombrar magistrados que habían ocupado u ocuparían otros cargos de los supremos poderes.

Por el contrario, la elección de magistrados de 1955 se caracterizó por la polémica y las acusaciones constantes de intervención política. El proceso reflejó, muy claramente, la conflictividad existente dentro del sistema político durante esos años y fue precedido por dos hechos condicionantes. Por una parte, las primeras elecciones ganadas por el PLN, con una ácida campaña electoral donde se acusó de parcialidad política a los magistrados del Tribunal Supremo de

Elecciones y al director del Registro Civil (Oconitrillo, 2004). La aplastante victoria del PLN y la división de las fuerzas opositoras (dado que el “calderonismo” y el comunismo no apoyaron a la oposición más conservadora al PLN) produjo una Asamblea compuesta por 31 diputados liberacionistas y 12 de oposición (Obregón, 2000).

Por otra parte, las relaciones políticas del momento se complicaron aún más con el intento de invasión que se produjo en enero de 1955, organizado por la facción “calderonista”, fuertemente apoyada por Nicaragua y Venezuela (Sáenz, 2011). Además, contó con apoyo interno de figuras claves de la oposición conservadora al gobierno “figuerista”. Entre ellos los diputados Mario Echandi Jiménez y Guillermo Jiménez Ramírez. Así las cosas, la mayoría liberacionista en el Congreso solicitó la suspensión de ambos legisladores, resolución que fue votada 31 contra 10. Como reacción a esta moción la oposición decidió abandonar la Asamblea Legislativa, así quedó bajo el control absoluto del PLN (Bowman, 2000).

En un marco tan complejo, controlar la Corte Suprema se convirtió en un elemento fundamental para asegurar la estabilidad política del país. En una coyuntura que se extendió por dos semanas, la Asamblea Legislativa procedió el 10 de mayo de 1955 al nombramiento de la totalidad de los magistrados de la Corte, lo cual suscitó un fuerte cuestionamiento de la oposición a la constitucionalidad de dicho proceso (La política en..., 1955: 1-4). En efecto, de acuerdo con el transitorio XIII° de la Constitución de 1949, “[l]a Corte Suprema de Justicia que debe elegir la próxima Asamblea Legislativa en una de sus diez primeras sesiones ordinarias, durará en funciones hasta el quince de mayo de mil novecientos cincuenta y cinco, y se instalará dentro de los ocho días posteriores al nombramiento”. La mayoría parlamentaria del PLN, que integraba exclusivamente el Congreso, interpretó que aún no debía aplicarse el artículo 158 constitucional que establecía el régimen de reelección inmediata de los magistrados, por consiguiente, procedió a declarar finalizado el periodo para el que fueron electos los magistrados de 1949 y eligió una nueva integración (La política en..., 1955: 1-4).

Dentro de la nómina de magistrados electos se presentó una extraña combinación entre los intereses políticos y los procesos

de consolidación de la burocracia judicial. Por un lado, se acusó la presencia de dos magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones cuestionados por parcialidad política durante la campaña de 1953, a los que se consideraba de una indiscutible cercanía al “figuerismo” (Juan Rafael Calzada Carboni y Ulises Soto Méndez). Por otro lado, se ascendía a magistrados a tres funcionarios con una extensa carrera dentro del Poder Judicial (Román Jugo Lamiq, Juan Jacobo Luis y Antonio Jiménez Arana) (Ibíd.: 1-4).

El conflicto y las críticas continuaron días después durante el proceso de elección de las presidencias de la Sala de Casación y las salas de apelaciones. Es así como en días previos a la elección del presidente de la Corte, se denunció en el periódico de oposición, el *Diario de Costa Rica*, que el gobierno realizó una serie de movimientos para asegurar la elección como presidente de la Corte del licenciado Fernando Baudrit Solera y la presidencia de la Sala Primera Civil del licenciado Calzada Carboni (Afrenta a los..., 1955: 1). La votación se efectuó el 15 de mayo y dio como resultado la elección de Baudrit, quien obtuvo nueve votos de los 17 posibles; en segundo lugar, con cinco votos, le siguió el magistrado Evelio Chaverri (quien poseía una extensa experiencia judicial). En la Sala Primera Civil, tras tres elecciones, quedó electo el juez de carrera Jacobo Luis, por únicamente un voto de diferencia (Electo Magistrado Baudrit..., 1955: 1, 11). Más allá de la elección de Baudrit, quien como se describió anteriormente había sido uno de los diseñadores de la estructura constitucional del Poder Judicial, los conflictos de nombramiento de la Sala Primera Civil reflejaban la lucha dentro de la Corte Suprema, donde una buena cantidad de magistrados sostenían la tesis de que las salas de apelaciones debían ser presididas por “magistrados que hubiesen sido jueces” (Ibíd.: 11). En otros términos, la evidencia permite apreciar como existe 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.

Ocho años más tarde, las acusaciones realizadas contra la relación entre el Poder Judicial y el Partido Liberación Nacional volvieron a surgir. Asimismo, en el seno de la Asamblea Legislativa se efectuaron invectivas sobre la labor de la Corte, así como la necesidad de

realizar cambios y remociones parciales. Este proceso llevó a conversaciones dentro de los diputados del PLN y la oposición, para realizar ciertas variantes (Liberación organiza... 1963; 1, 4). Sin embargo, al cumplirse el periodo de ocho años y celebrarse la sesión del Congreso correspondiente, fueron reelectos 15 de 17 magistrados, lo que produjo una reacción fuerte por parte de los diputados de oposición. En especial, se acusó al PLN de reorganizar la Corte a su antojo, lo que motivaba una especial preocupación por el nombramiento de los magistrados para el Tribunal Supremo de Elecciones (Ibíd.: 4).

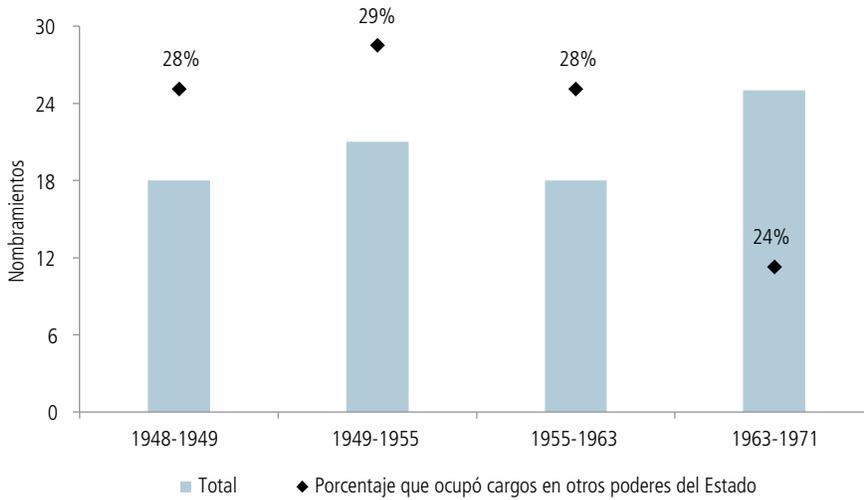
Además, la ocasión permitió establecer una serie de críticas al Poder Judicial. Dentro de ellas se encontraba la mora judicial y la lentitud de los procesos; adicionalmente, se comentaba la necesidad de que la Corte brindase informes y se redujeran los despilfarros del presupuesto judicial; así como la búsqueda en los fallos de la Corte de una adaptación a los cánones de justicia social (Ídem).

A pesar de estas diatribas, se sustituyó a los magistrados salientes con figuras de la Corte, entre ellas Fernando Coto Albán. Precisamente, de una extensa entrevista realizada al hasta ese momento juez primero civil de San José, puede colegirse la visión que existía del Poder Judicial dentro de algunos de sus burócratas. Buena parte de ellos había realizado allí su carrera laboral completa al ingresar como funcionarios meritorios⁵, nombrados posteriormente como escribientes y secretarios; para luego aspirar a ser alcaldes y jueces en la periferia del país y finalmente, retornar al área metropolitana. Desde esta perspectiva, 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..., 1963: 4).

Como puede apreciarse en el gráfico 7, los nombramientos siguieron la tendencia descrita. Incluso, la propia Corte buscó mecanismos para fomentar este proceso, un ejemplo fue la remisión en 1955 de un proyecto de ley mediante el cual se reformaba el artículo 159 de la Constitución, así el requisito de diez años de ejercicio de la profesión de abogado, no se aplicaría para funcionarios judiciales “con práctica judicial no menor de cinco

Gráfico 7

Total de Magistrados y porcentaje de ellos que ocuparon cargos en otros poderes del Estado



Nota: A partir de ese año 1940 se amplió el número de magistrado a 17, de acuerdo con la reforma a Ley Orgánica de Tribunales de 1937.

Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A2.

años”. En otros términos, más allá de las simpatías partidistas que seguían las personas nombradas, o bien, de su neutralidad política durante este periodo, lo cierto es que la tendencia a ascender a funcionarios judiciales de carrera se consolidó. Este componente será fundamental para comprender cómo, a pesar del predominio del PLN y su capacidad de influencia en el nombramiento de algunos magistrados, durante esta coyuntura se produjeron altos niveles de conflictividad entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo como se detallará a continuación.

Conflictividad y consolidación. La reforma al artículo 177 de la Constitución

A pesar de este proceso, donde la elección de los magistrados y de los presidentes de las salas, se encontró ligado a los conflictos expuestos al inicio de esta sección y, por ende, al predominio de PLN, un nuevo nivel de conflictividad se produjo entre los actores políticos del momento. Este versó sobre la independencia presupuestaria del Poder Judicial, tema que como se señaló anteriormente fue dejado de lado al momento de las reformas constitucionales de 1948. La disputa por la independencia presupuestaria demostró la consolidación de una dirigencia del Poder Judicial, pero

además, de una burocracia organizada lo suficientemente articulada para presionar a la Corte Suprema y a los otros poderes del Estado. En este apartado se describirán los principales componentes de este proceso, con el propósito de mostrar como este conflicto consolidó el rol y el alcance que el Poder Judicial ocuparía dentro del sistema político costarricense.

Tras la elección de Fernando Baudrit Solera como presidente de la Corte, se produjo un movimiento laboral dentro del Poder Judicial, organizado por la Asociación Nacional de Empleados Judiciales (ANEJ), dirigido a presionar el aumento de salarios, tanto a lo interno como al exterior de la Corte Suprema. ¿Qué tan estable resultaba la burocracia judicial por esos años para que pudiera ejercer presión sobre la Corte Suprema y el Poder Ejecutivo? Esta pregunta no contiene una respuesta fácil, sin embargo, los datos recolectados por Rojas (1974) demuestran que entre 1952 y 1956 se habían consolidado cuadros de alcaldes y jueces. En tal sentido, a pesar de que la elección de estos funcionarios se realizaba cada cuatro años (de acuerdo con la votación que a tal efecto realizaba la Corte Plena), los porcentajes de reelección fueron muy altos, 89,5% en 1952, 82,9% en 1956 y 85,1% en 1960. Por otra parte, el personal de la Corte había crecido en

los años precedentes, de 411 funcionarios en 1948 había pasado a 637 en 1957. De los 637 funcionarios, 116 administraban justicia y los 521 restantes estaban dedicados a funciones auxiliares (Casate & Blanco, 2013). Por otra parte, los funcionarios en cuestión tenían la capacidad de establecer presión, pues su trabajo afectaba cada vez a más personas. En este sentido, según los datos recolectados por Gutiérrez Gutiérrez, para 1945 se presentaban a los despachos de primera instancias 1.151,68 juicios civiles por cada 100.000 habitantes, en 1957 esa cifra había escalado a 2.654,9 juicios civiles. Por otra parte, los juicios penales –igualmente en tribunales de primera instancia– habían pasado de 806,72 a 2.444,92; mientras que los juicios laborales escalonaron de 444,12 hasta 609,43 por cada 100.000 habitantes (1979: 202-209). Desde esta perspectiva, la burocracia judicial guardaba una relativa estabilidad y contaba con la suficiente capacidad para causar inconvenientes por la labor de sus funciones dentro de la sociedad costarricense de la época.

Así las cosas, el 4 de julio de 1955 se convocó a una reunión para estudiar la inclusión dentro del presupuesto, preparado para 1956, de los aumentos salariales, que se consideraban indispensables por el incremento del costo de la vida (Empleados del Poder Judicial... 1955: 2). El malestar por la falta de respuestas a la reivindicación salarial descrita, se incrementó en julio, cuando el Ministro de Hacienda realizó un aumento parcial, que dejó a funcionarios de idénticas responsabilidades con salarios diferenciados. Esta decisión fue calificada como inapropiada por la ANEJ, que increpaba la complicada situación económica que experimentaba la mayoría de los servidores judiciales, debido al aumento en el costo de la vida. De acuerdo con los miembros de la Asociación, la lucha por el aumento de salarios había iniciado en 1953, pero no se había solucionado el diferendo (La Asociación de empleados..., 1955: 13).

Asimismo, el Ministerio de Hacienda emitió una directriz donde solicitaba a la Corte no realizar aumentos colectivos, lo que incrementó el descontento. Esta resolución aumentó la presión de la ANEJ y llevó a la Corte Plena a emitir un acuerdo en el cual reiteraba la necesidad de aumentar los salarios de los funcionarios judiciales, solicitada desde el proyecto de presupuesto para 1955 (la mayoría de estos aumentos iba dirigido

a secretarios y funcionarios menores), así como la creación de nuevas plazas (Pide un aumento de... 1955; 1,4). La solicitud de la Corte fue denegada por el jefe de la Oficina de Presupuesto. Por tal motivo, el 22 de agosto una comisión de la Asociación de Empleados Judiciales se reunió con el ministro de Hacienda, Jorge Rossi Chavarría. En esta oportunidad, Rossi Chavarría manifestó a los representantes judiciales que no existían fondos para el aumento salarial, mientras que la Asociación señaló como posible fuente la eliminación de ciertas partidas del Ministerio de Seguridad y Relaciones Exteriores (Ministro Rossi pidió..., 1955: 2).

Ese mismo día, la Corte Plena nombró una comisión de tres magistrados para redactar un recurso de insistencia⁶ contra la resolución del Ministerio de Hacienda y que debía ser resuelto por el presidente de la República (Recurso de insistencia presentado..., 1955: 1,4). En el texto de este documento, se indicaban como razones fundamentales cuatro necesidades urgentes: la mejora de los sueldos de los servidores judiciales, la carencia o mal estado de las máquinas de escribir en las oficinas del Poder Judicial, la compra de dos vehículos para la Corte, y quizás la de mayor importancia, el aumento de los salarios a los jueces de la capital, los miembros del Tribunal Superior de Trabajo, al Inspector y Subinspector Judicial, al secretario de la Corte y a los magistrados (Justifica la Corte..., 1955: 1,7). El texto del recurso concluía con un fuerte reclamo al Ejecutivo, en el que indicaba que “[l]a Corte cree que dada la exigüidad de la erogación, que en total llegará a la suma de doscientos dieciséis mil trescientos sesenta colones (¢216.360,00) por año, bien podría acogerse el anteproyecto enviado con un poco de más comprensión y espíritu de justicia” (Ibíd.: 7).

Al parecer, se produjo una nueva negociación entre la Corte y el jefe de la Oficina de Presupuesto, dado que este aceptó la introducción en el presupuesto de 1956 las pequeñas partidas para vehículos, equipos de oficina, dietas de magistrados suplentes y árbitros conciliadores. Sin embargo, se rechazó la solicitud de aumento de sueldos. Además, el recurso de insistencia fue denegado por el presidente Figueres el 1° de setiembre (El Presidente resolverá... 1955; 1; Denegó Figueres..., 1955: 1).

En medio de esta coyuntura, el 1° de setiembre el presidente de la Corte, Fernando

Baudrit Solera, anunció la celebración de un congreso nacional de empleados judiciales. Esta iniciativa, por el contenido de su agenda venía a respaldar las ideas que sobre el Poder Judicial se habían vertido en la década de 1930, y por ende, a plantear un enfrentamiento por la consolidación de este en el sistema político costarricense. Con tal fin, se planteaban tres ejes básicos: la búsqueda de medios para dignificar al Poder Judicial (infraestructura y acondicionamiento decente de las oficinas judiciales) y resolver el problema económico del empleado judicial; la búsqueda de unificación de criterios en la jurisprudencia; y, por último, la creación del día del empleado judicial, con el fin de seguir realizando congresos periódicos de ese cuerpo burocrático (Congreso Nacional de..., 1955: 1). El acto en cuestión ligaba, más si se quiere, al órgano máximo del gobierno judicial con sus subalternos.

La negativa del Poder Ejecutivo a las reivindicaciones de la Corte y la ANEJ produjo una nueva serie de medidas, esta vez ante la Asamblea Legislativa. Precisamente en esta sede, con apoyo de algunos diputados, se planteó el 12 de setiembre la moción para suprimir la partida destinada a sostener la Embajada de Costa Rica en Canadá, y con el dinero restante, solventar el problema de salarios del Poder Judicial (Se pidió ayer... 1955; 16). Asimismo, en esa semana el magistrado Evelio Ramírez Chaverri se reunió con un grupo importante de diputados para explicar la situación salarial y señalar la carencia de una ley de salarios judiciales (Una ley general de..., 1955: 14).

La propuesta de supresión de la Embajada en Canadá y el consiguiente aumento salarial no prosperó. A pesar de que fue aceptada en primer debate, la iniciativa fue desechada, posteriormente, por la intervención del ministro Rossi en la Asamblea Legislativa. Este señaló que no se debían precipitar resoluciones en materia de salarios y, además, solicitó que se pospusiese el asunto hasta el momento en que se entrara a discutir el proyecto general de presupuesto (Revisada y desechada... 1955; 1,12).

Es así como para finales de 1955, existía un fuerte movimiento dentro del Poder Judicial dirigido a producir cambios en el presupuesto judicial. Sin embargo, esta exigencia respondía a dos componentes distintos y complementarios. Por un lado, se encontraba abierto un reclamo salarial

que afectaba especialmente a las figuras más influyentes de la Corte, pero que no dejaba de lado a la gran cantidad de empleados judiciales que componían a la institución, quienes consideraban sus salarios desfasados al costo de la vida. Por otro lado, había un manifiesto sentimiento de disgusto en torno a las condiciones de infraestructura donde se desarrollaba la actividad judicial. En este sentido, el término decencia comenzó a tener cada vez más peso en los discursos orientados a las luchas presupuestarias.

Durante 1956, tanto la Corte Suprema, como la Asociación de Empleados Judiciales desarrollaron un fuerte proceso de cabildeo para obtener los apoyos necesarios para conseguir un aumento de los salarios del Poder Judicial. En abril, la Corte Suprema solicitó al Poder Ejecutivo un aumento del 25% de todos los salarios de los servidores judiciales. Para julio de ese año se había acordado con el Ejecutivo una solución consistente en la aprobación de una reforma al Código Fiscal (Ley N° 2041 del 31 de julio de 1956), por medio de la cual se aumentaban los costos del papel sellado—obligatoriamente debía ser comprado por los abogados litigantes en los procesos judiciales—. Los ingresos adicionales obtenidos se convertirían en fuente requerida para proceder a los incrementos negociados (Esta oficina considera inadecuado... 1956; 4; Que el aumento... 1956; 3).

Con fundamento en este proyecto, se procedió a realizar un aumento de 25% a la totalidad de los funcionarios que ejercían la función jurisdiccional (alcaldes, jueces y magistrados) del Poder Judicial. No obstante, en el mismo acto el Ministerio de Hacienda decidió no aumentar los salarios de los funcionarios auxiliares, que eran la mayoría de servidores judiciales, en virtud de que no existía una base clara para definir las labores de estos funcionarios, y que esto, causaría diferencias con los servidores del Poder Ejecutivo (Ídem). La resolución de la Oficina de Presupuesto causó un nuevo recurso de insistencia por parte de la Corte Suprema, que señalaba entre otras cosas la diferencia entre los servidores judiciales y los servidores del Poder Ejecutivo, por lo que reiteraba su decisión de solicitar el 25% de aumento salarial para todos los funcionarios (No se solidarizan con la política... 1956; 5).

Para setiembre la Presidencia no había respondido el recurso de insistencia. Por tal motivo, la Corte remitió una nota al

Congreso, en la que solicitaba se realizaran las reformas respectivas al proyecto de modificación de presupuesto, con el fin de extender el aumento salarial a todos los servidores judiciales (Que el aumento..., 1956: 3). La respuesta de la Asamblea Legislativa fue desalentadora, el 13 de setiembre salió a la luz pública que el aumento del 25% no se aplicaría hasta 1957 (Huelga de brazos caídos..., 1956: 1,14). La respuesta de la ANEJ a la nota de la Asamblea Legislativa reflejaría mucho de la percepción que se había venido construyendo con el paso de los años en torno a la conformación de una burocracia organizada, en tal sentido, los dirigentes de la Asociación señalaron:

“Los directivos de la ANEJ consideran que ya el criterio de los servidores judiciales está bien maduro para dar un paso que se hace necesario a fin de enaltecerlo y dignificarlo [al Poder Judicial] y demostrarle al país que es momento de que este Poder se yerga entre los otros poderes del Estado que siempre lo han tenido sometido, dándole las sobras del Presupuesto Nacional apenas para que subsista” (Ibíd.: 14).

Incluso, la ANEJ anunció una posible huelga lo que provocó la rápida reacción del Gobierno y la Asamblea Legislativa, quienes prometieron brindar un rápido dictamen a la ley, con lo cual se detuvo el movimiento huelguístico (Suspendir actividades huelguísticas..., 1956: 1,12). Asimismo, la Comisión dictaminadora de la Asamblea Legislativa solicitó a la Contraloría un dictamen sobre el porcentaje real en que podría aumentarse el salario a los empleados judiciales (Contraloría de la República indicará..., 1956: 1). No obstante, por esos días corrió el rumor de que el Ministerio de Hacienda usaría los ingresos del papel sellado para cubrir otros gastos y que el aumento correría a partir de 1957, lo que no contribuyó a apaciguar las tensiones de ambas partes (En grave peligro..., 1956: 1-16).

Finalmente, el 25 de setiembre se dio a conocer que el dictamen de la Contraloría, según el cual resultaba factible el aumento del 25%, fue respaldada por la Corte Suprema que insistió en la necesidad de realizar dicho aumento de forma inmediata (De cualquier modo la renta produce..., 1956: 1, 12). Además, la ANEJ realizó un nuevo ejercicio de presión, cuando su junta directiva anunció la recolección de fondos para realizar una posible huelga en la primera semana de octubre (La semana entrante..., 1956: 1, 3). Ante esta situación, el 10 de octubre, la Comisión de Presupuestos de la

Asamblea Legislativa emitió dictamen favorable a favor del aumento generalizado de un 25% en los salarios del Poder Judicial, el cual se haría efectivo a partir de ese mes (Aumentos en el Poder Judicial..., 1956: 1, 3). No obstante, al ser llevado al plenario, se solicitó un nuevo dictamen de la Contraloría, esta vez emitió un dictamen negativo en torno al aumento, donde indicó que los fondos recogidos resultaban insuficientes para pagar los aumentos solicitados a partir del mes de octubre (Negativamente informa Contraloría... 1956; 1,8).

Esto generó una gran cantidad de suspicacias y la discusión se dirigió al momento en que debían aplicarse los aumentos (Informes de Contraloría..., 1956: 1, 8). Por fin, el 27 de octubre la Asamblea Legislativa aprobó el aumento a partir del 1° de diciembre de 1956 (A partir de diciembre..., 1956: 1, 8; Definitivamente fueron aumentados..., 1956: 1). La discusión descrita, además, trajo como consecuencia colateral una solicitud de varios diputados para que la Corte Suprema preparase, en un plazo de doce meses, un proyecto de ley para regular los salarios de los servidores judiciales (Ley General de Salarios... 1956; 1).

Contemporáneamente con las reivindicaciones salariales, y posiblemente sacando provecho de estas, desde principios de 1956 la dirigencia de la Corte, con el apoyo de la ANEJ, inició un movimiento dirigido a reformar la Constitución, para asegurar una clara línea presupuestaria, mediante una reforma al artículo 157 Constitucional. El proceso de estudio y formulación fue dirigido por el magistrado Evelio Ramírez Chaverri (Mora Mora 2001; 19), quien había sido magistrado alrededor de 15 años; además, de haber ocupado otros puestos dentro de la Corte (Cascante, 2013).

Este intento tuvo buena acogida y fue presentado con la firma de diez diputados, pero a inicios de setiembre tuvo que comenzar nuevamente el procedimiento, dado que la Comisión encargada de su estudio dictaminó que no era correcto reformar el artículo 157. Adicionalmente, se establecía un transitorio según el cual la reforma tendría efecto hasta 1969. (Volver a empezar..., 1956: 13). No obstante, gran parte de los miembros de la Asamblea Legislativa estaban de acuerdo con la reforma; motivo por el cual el 11 de setiembre se remitió un nuevo proyecto de ley, elaborado por la Corte, donde se seguían las recomendaciones del dictamen de la Comisión, salvo por el transitorio mencionado.

En su lugar se establecía un sistema escalonado de aumento del porcentaje hasta llegar al seis por ciento planteado (Nuevamente presentado proyecto..., 1956: 2).

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. Este ligamen entre la necesidad gremial y el ideal democrático-constitucional puede apreciarse claramente en la exposición de motivos del proyecto de ley para reformar el artículo 177 de la Constitución, que siguió la línea de las reformas judiciales preparadas por el propio Poder Judicial. En este se indicaba que:

“Si tal idea prospera, la Corte Suprema de Justicia, conociendo mejor que nadie las verdaderas necesidades del Poder Judicial, elaboraría su propio anteproyecto de Presupuesto tomando en cuenta los factores que, a su juicio, exijan variaciones económicas dentro de un criterio honesto, racional y justo” (PJCR, 1965: s. N.).

Más adelante se establecía la relación entre las buenas condiciones laborales y la garantía de independencia en los siguientes términos:

“No debe olvidarse que un Poder Judicial bien integrado constituye la mejor garantía para el honor, la libertad y el patrimonio de todos los habitantes de la república; pero para mantener incólumes esas garantías, es preciso pagar bien a los funcionarios que se entregan por completo a la noble y difícil tarea de administrar justicia, a fin de evitar su retiro paulatino, que ya se presiente” (idem).

Como puede apreciarse, para el periodo en estudio, la relación entre el binomio “dignidad laboral-dignidad institucional” se encontraba muy difundido en todas las esferas del Poder Judicial. Así, desde el discurso en cuestión, el futuro de la institución se encontraba ligado con el futuro de sus integrantes, lo que brindaba legitimidad al movimiento y de forma decisiva posicionaba las exigencias salariales y presupuestarias del Poder Judicial dentro del sistema político.

A finales de octubre de 1956, el proyecto fue aprobado por amplia mayoría (40 votos a favor y 2 en contra), por consiguiente, se procedió a nombrar una Comisión que redactó el proyecto definitivo, que siguió prácticamente sin cambios el documento

redactado por la Corte (Comisión redactora de la autonomía... , 1956: 1, 8). Finalmente fue aprobado mediante la Ley N° 2122, publicada en La Gaceta del 30 de mayo de 1957 (Mora Mora, 2001: 23).

Pasada la reforma, se produjeron dos leyes, igualmente propuestas por la Corte, que terminaban de garantizar un mayor grado de autonomía en términos económicos y burocráticos: la Ley Constitutiva de la Caja de Empleados del Poder Judicial y la Ley de Salarios del Poder Judicial. Con la primera se consolidaba económicamente a la Asociación Nacional de Empleados Judiciales, pues se creaba un ente financiado con un descuento al salario de sus miembros. Esto permitía dotar a la burocracia judicial de mejores condiciones de acceso al crédito y terminaba de cimentar la idea de un gremio distinto de trabajadores. Con la segunda ley se brindaba a la Corte Suprema de Justicia la potestad de dictar las categorías y plazas de los funcionarios judiciales, así como la potestad de aumentar hasta en un 10% los salarios de los funcionarios judiciales. Resulta relevante destacar que la ley de salarios fue dictaminada por importantes figuras del PLN en su calidad de diputados, dentro de los que se encontraban: Daniel Oduber Quirós y Alfonso Carro Zúñiga (PJCR, 1965: s. N.), ambos muy ligados a la figura del presidente de la Corte.

El complejo proceso descrito, que tardó alrededor de dos años, pero que tenía sus raíces décadas atrás, no implicó la absoluta independencia presupuestaria dado que la ejecución de los gastos quedó en la esfera del Ministerio de Hacienda (Fernández Acuña et al., 1987: 183). Empero, demuestra una consolidación del Poder Judicial, más allá del ámbito normativo. En otros términos, el Poder Judicial había adquirido su carácter de actor político dentro del sistema. Dos condiciones fueron la causa para producir dicha consolidación: (a) un órgano de gobierno conformado por una considerable cantidad de funcionarios de carrera, que se debatían entre la necesidad de solventar sus problemas internos y cumplir con los compromisos de sus vínculos externos (tesis que requiere de una ulterior investigación) y; (b) la presencia de una burocracia organizada y lo suficientemente cohesionada, con capacidad de presión dentro del Poder Judicial, y con la influencia fuera de este. En otras palabras, la conflictividad por el presupuesto reflejaba un proceso previo de identidad institucional, que como se men-

cionó anteriormente, se empezó a constituir en la primera mitad del siglo XX.

Este proceso no implicaba la eliminación de vínculos partidistas en las figuras que resultaban electas como magistrados, mucho menos la existencia de una relación aséptica entre las fuerzas políticas del país y la Corte Suprema de Justicia, pero sí, la utilización de dichas relaciones de una forma distinta. El vínculo partidista parecía ceder al vínculo institucional y, si se quiere, la relación con el partido permitía traer ventajas para la institución a la cual se pertenecía.

Organización y alcance del Poder Judicial tras la reforma del artículo 177 de la Constitución

A pesar de la aprobación de la reforma constitucional, los conflictos vinculados con el presupuesto no se detuvieron en ese momento. Pronto, con motivo del presupuesto de 1958, se presentaría una denegatoria por parte de la Oficina de Presupuesto, que fue resuelto mediante un nuevo recurso de insistencia, esta vez aceptado por el presidente de la República.

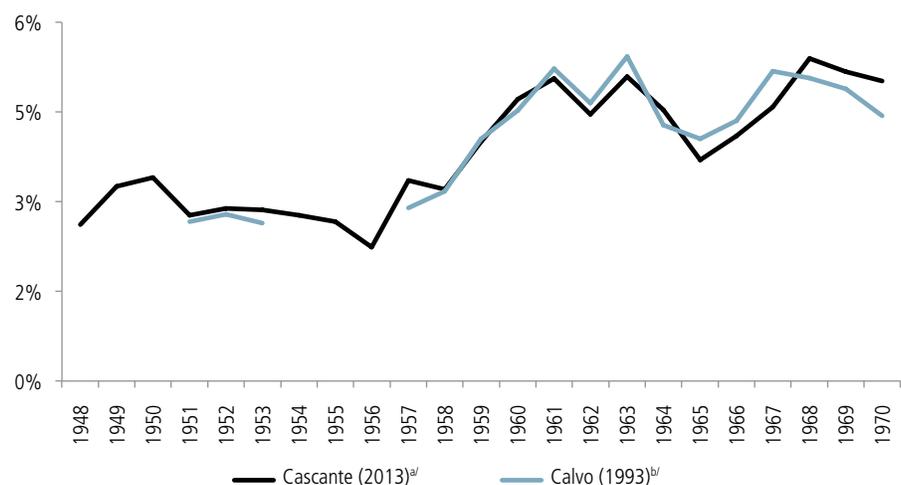
Posteriormente, en 1963, se produjo una iniciativa legislativa dirigida a reformar nuevamente el artículo 177 y reducir al tres por ciento el mínimo del presupuesto fijo de la

Corte. Se alegaba que, ante los aprietos fiscales que experimentaba el país, el seis por ciento otorgado al Poder Judicial resultaba desmedido. El proyecto fue apoyado inicialmente por 20 diputados, lo que provocó una nueva reacción de la Corte; en especial, se señalaba la proyección futura de la institución, que según los datos, cada vez se hacía más grande. Dado el rechazo de la Corte, la propuesta requería de la aprobación de dos tercios de los diputados para su aprobación, lo que no pudo conseguirse y la reforma fue desechada (Rojas Rodríguez, 1973: 94-97).

Este conflicto demostró el peso que había conseguido la institución y la seguridad alcanzada para negociar año con año un presupuesto. Así las cosas, si bien la definición del presupuesto siguió enfrentando procesos de negociación, como lo demuestra la disposición del Poder Judicial a ceder parte de su presupuesto (PJCR, 1965: s. N.), lo cierto es que las condiciones donde se producían estos procesos habían variado considerablemente, como lo demuestra el gráfico 8. Por ello, si desde 1948 a 1957 el promedio del porcentaje asignado en el presupuesto ordinario fue de 2,88%; entre 1957 y 1970 el promedio se incrementó hasta llegar 4,54%. Además, el porcentaje nunca bajo de 3,70%; aunque nunca se llegó al 6% mínimo establecido en la reforma al artículo 177.

Gráfico 8

Porcentaje que representa el presupuesto del Poder Judicial con respecto al presupuesto nacional



a/ Utiliza el presupuesto ordinario aprobado para cada año.

b/ Utiliza la memoria anual de la Contraloría General de la República que establece el monto total ejecutado e incluye los presupuestos extraordinarios o las reducciones en los ingresos.

Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A7.

Diagrama 1

Eventos importantes en la historia de la determinación del presupuesto del Poder Judicial. 1955-1957



Por otra parte, como puede apreciarse en el gráfico 3 y en el mapa 2, el aumento del presupuesto a partir de 1957 no significó un crecimiento inmediato de los despachos judiciales a lo largo del país, sino que este proceso se concentró en la provincia de San José. En especial, se produjo un aumento de los despachos dedicados a conocer de la materia laboral (Cascante y Blanco, 2013), situación que concuerda con el proceso de urbanización e industrialización que el país comenzaba a experimentar y que trajo consigo una mayor inclusión de la población protegida por el Código de Trabajo (este instrumento jurídico había sido concebido,

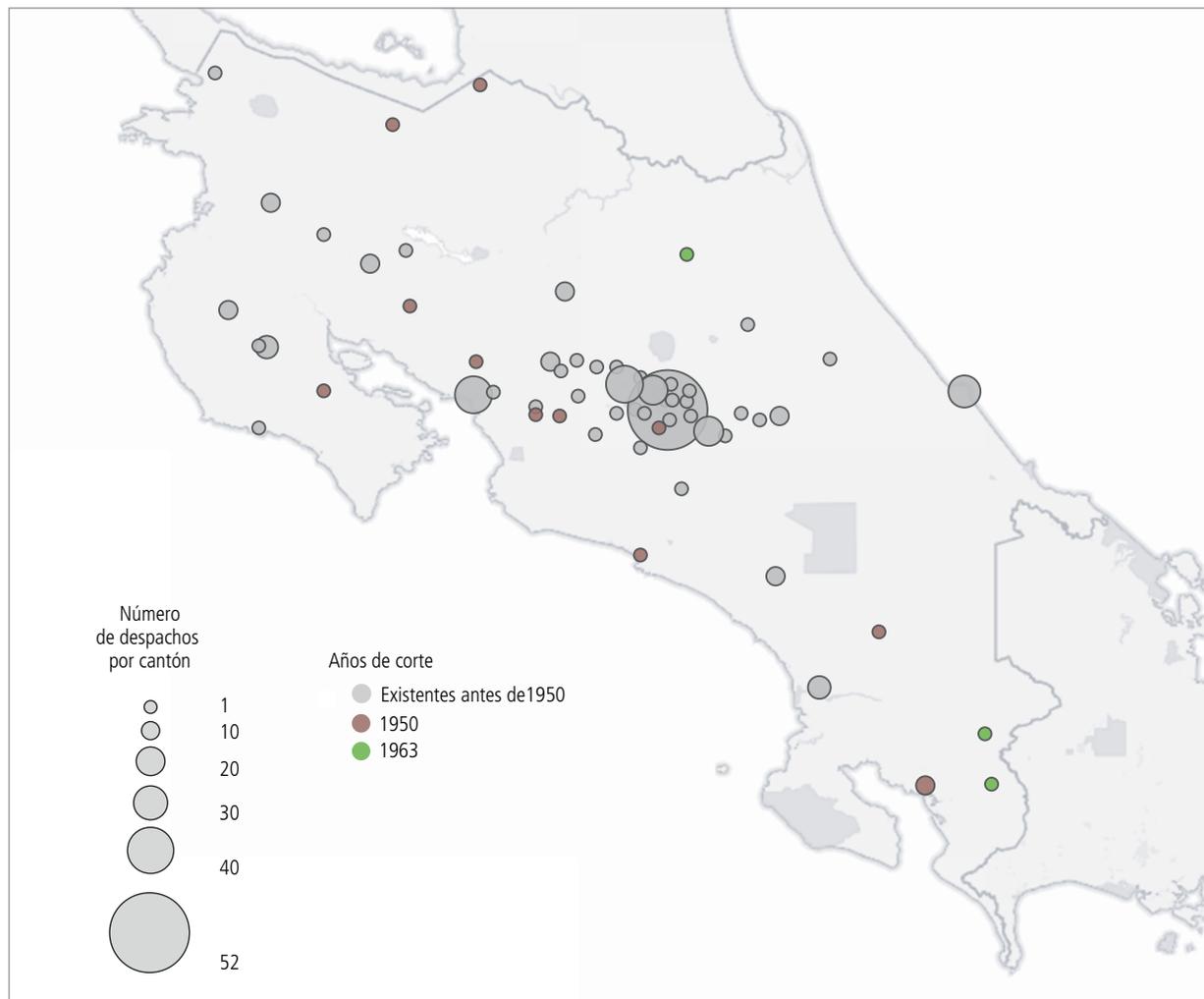
especialmente, para los trabajadores urbanos). En tal sentido, según datos de Gutiérrez, si en los despachos de primera instancia de esa materia se presentaron en 1945 un total de 3.171 juicios por cada cien mil habitantes, esa cantidad se había triplicado para 1970, con un total de 9.523 (1979: 209).

En caso de las materias civil y penal el comportamiento también fue diferenciado. Mientras que en el ramo civil, para 1945, se presentaron 1.151,68 causas por cada cien mil habitantes, para 1970 se había alcanzado la suma de 2.449,56, un 212,7% adicional. En la materia penal, el incremento fue aún mayor, pues se pasó de 806,72 a 2.879,62 casos presentados, un

aumento del 357% (Ibíd.: 203, 207). Asimismo, dentro de los cálculos efectuados por Gutiérrez se había producido un aumento considerable de duración de los juicios civiles, lo cual atribuía a la complejidad de los procesos en el Valle Central. Así, mediante una muestra de expedientes para el periodo 1965-1969, se calculaba que en San José un juicio ordinario civil podía tardar 590 días; en Alajuela, Heredia y Cartago 73 días; mientras que en Guanacaste, Puntarenas y Limón 480,73 días. En los juicios penales, a pesar de su incremento no se había producido un aumento considerable. Por otra parte, estimaba que la introducción de procesos orales en los juicios de menor cuantía laboral

Mapa 2

Ubicación y número de los despachos judiciales, según fecha de corte. 1950 y 1963

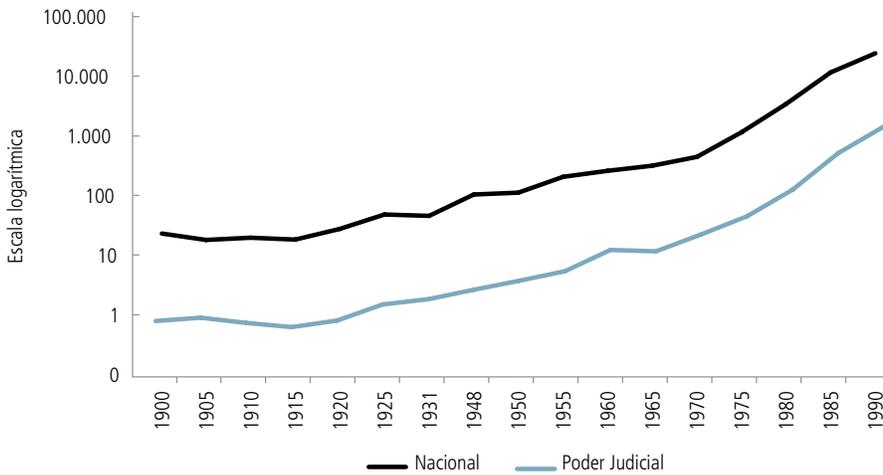


Nota: La unidad geográfica mínima para la cual hay información disponible es el cantón. La ubicación de los despachos en el mapa corresponden a un punto del cantón. Para el año 1957 no se registraron despachos.

Fuente: Poyser, 2013, con datos de Cascante, 2013; Poder Judicial y CCP-UCR.

Gráfico 9

Evolución del presupuesto nacional y presupuesto del Poder Judicial (per cápita, colones corrientes^{a/})



a/ El eje de ordenadas se muestra en escala logarítmica para ilustrar apropiadamente los datos.

Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A8.

habían contribuido a que no se produjese una mayor duración, y por el contrario, se operase una sensible reducción del tiempo dedicado a este tipo de procesos (Ibíd.: 213-225).

En otro orden de ideas, en clave de análisis regional, debe señalarse que el principal cambio que se produjo durante esta etapa consistió en un aumento de la presencia del Poder Judicial en las regiones del Pacífico Central y Brunca. De tal manera, entre 1950 y 1970, en la primera, se pasó de cinco a 17 despachos; mientras que en la segunda, se incrementó la cantidad de cuatro a diez oficinas. Estos cambios concordaban con las estimaciones realizadas por las instituciones costarricenses del momento, según las cuales se había producido un considerable aumento de la población de dicha provincia. En este sentido, si para 1945 se calculaba que la población de Puntarenas rondaba los 50.000 habitantes y la de Guanacaste 90.000; para 1960 se especulaba que la población de ambos se encontraba alrededor de los 140.000 habitantes (Dirección General de Estadística, 1945: 70; Dirección Nacional de Estadística, 1960: 19). Asimismo, concuerda con el proceso de poblamiento en el Pacífico Sur del país que se consolidó entre las décadas de 1940, 1950 y 1960 (Pérez-Brignoli, 2010).

De esta manera, la solvencia económica brindó la estructura necesaria para el estable-

cimiento de la jurisdicción contenciosa-administrativa, prevista desde la promulgación de la Constitución y que se instauró mediante la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1966. Con la promulgación de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo, el Juzgado Civil de Hacienda se transformó en Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, con lo que se constituyó una jurisdicción completamente separada de la laboral, civil y penal. La existencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo representan, hasta hoy, una importante limitación al poder de la administración pública; así como un componente fundamental del alcance del Poder Judicial en el sistema político.

Por otra parte, se produjo una importante reforma en la estructura de la Corte, mediante la creación de los tribunales superiores. El objetivo de estas nuevas cámaras fue desahogar a las salas de apelación de la Corte. De tal forma, en 1966 se configuró el Tribunal Superior Civil y Contencioso-Administrativo (Ley N° 3830); y, en 1969, se creó el Tribunal Superior Penal (Ley N° 4358). Además, la Corte Plena adquirió la potestad de definir la competencia de ambas instancias (Viquez y Carvajal, 1986).

Al analizar el gráfico 10, puede notarse que a pesar de la variabilidad encontrada

en los años 1953 y 1970, el cambio en la cantidad de funcionarios de las instituciones autónomas ha crecido en promedio (13,2%) más que los funcionarios del Poder Judicial (4,6%) o los del gobierno central (1,43%). En términos acumulados, mientras que desde 1948 hasta 1970 la base de funcionarios de instituciones descentralizadas han aumentado un 845%, los del Gobierno central y Poder Judicial solo han aumentado 154% y 165% respectivamente, apartándose del comportamiento del primero sensiblemente.

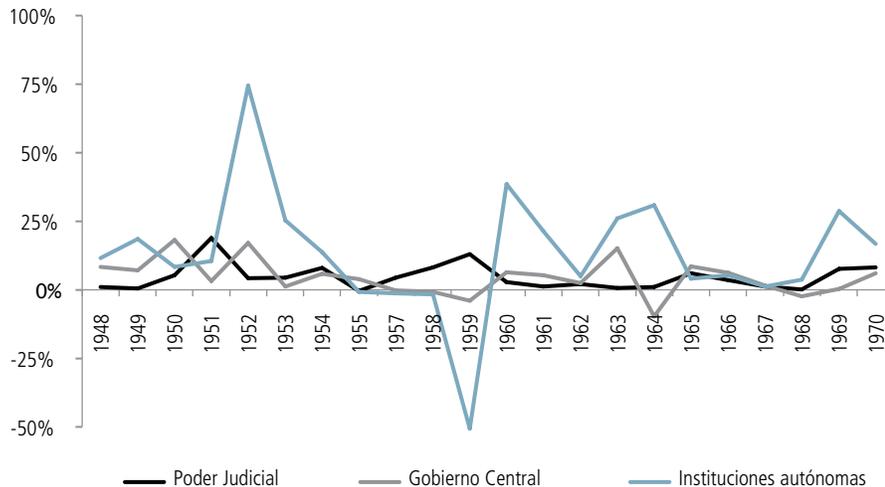
Adicionalmente, puede notarse que la consolidación económica no trajo consigo un crecimiento acelerado inmediato del personal del Poder Judicial, sino que mantuvo un patrón constante. En efecto, si para 1950 se contaba un funcionario judicial por cada 1.949 habitantes, para 1963 el número se había reducido a un funcionario judicial por cada 1.604 habitantes. En general, si la nómina judicial de 1948 a 1950 creció en siete funcionarios; entre 1950 y 1955 experimentó un incremento de 27 funcionarios. Sin embargo, entre 1955 y 1970 se produjo la apertura de 385 plazas, los mayores incrementos se produjeron entre 1955 y 1960 con 131 plazas y de 1965 a 1970 con el máximo de 191 puestos (cuadro 2).

Al incremento de plazas de los últimos años del periodo contribuyó la creación del Tribunal Superior Civil y Contencioso-Administrativo en 1966, la reorganización de la Defensa Pública en 1967 y, finalmente, la creación en 1969, de la figura de los actuarios judiciales, cuya función era desahogar el trabajo procesal de los jueces y que se adscribían a los juzgados que la Corte Suprema considerase necesarios. Todas estas fueron reformas propuestas por la propia Corte Suprema de Justicia, que pretendía acelerar los procesos judiciales mediante el aumento de recursos del sistema (Sedo y Vicenti, 1990).

Como puede apreciarse en el gráfico 11 y el cuadro 2, el aumento más significativo se verificó en el personal auxiliar del Poder Judicial, si este representaba en 1948, el 74,7% del total de funcionarios, para 1970 representaba el 87,1%. Especialmente relevante durante este proceso resulta el crecimiento del personal auxiliar en el funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia, la cual reunía 9,4% del personal auxiliar en 1948, hasta alcanzar el 231% en 1970. Asimismo, dicho personal respondía a una diversificación de los funcionarios auxiliares ligados al crecimiento de oficinas administrativas, pues dentro de la

Gráfico 10

Variación anual en el número de funcionarios del Poder Judicial, del Gobierno Central y de las Instituciones autónomas



Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A10.

Corte se crearon y reorganizaron durante el periodo, especialmente entre 1962 y 1970, la Proveduría, el Departamento de Personal y la Medicatura Forense. Así se encontraban contadores, administradores, médicos y una gran cantidad de oficinistas que atendían las cada vez más complicadas necesidades administrativas (Cascante y Blanco, 2013).

Como puede observarse, el fenómeno de concentración del personal en la meseta central siguió constante. Incluso, pese a que se experimentó un decrecimiento, para el periodo

bajo análisis, el personal auxiliar adscrito a despachos judiciales en San José del total del Poder Judicial, pasó del 45,5% en 1948 a 40,2% en 1970. No obstante, este descenso es atribuible al crecimiento de la Corte Suprema y no a la reducción de plazas. Las provincias de Alajuela, Heredia y Cartago sumaban 22,1% en 1948, para 1970 reunían el 19,6%. Por último, las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón que conglomeraban el 23% en 1948, alcanzaron el 17,4% en 1970.

Sin embargo, puede apreciarse que a pesar

de que se produjo una preocupación por aumentar el personal fuera de San José, en especial las zonas ubicadas en las cercanías del cantón Central, siguieron empujando el crecimiento de la nómina institucional. En efecto, mientras que en este se produjo un incremento del 362% del personal auxiliar; en Alajuela, Heredia y Cartago un 220,4%; mientras que en Guanacaste, Puntarenas y Limón se produjo un incremento del 211,5%. Así las cosas, si por cada administrador de justicia en San José existían cuatro funcionarios auxiliares; en Guanacaste, Puntarenas y Limón se creaban 3,75 plazas de funcionarios auxiliares (Cascante y Blanco, 2013).

Este incremento no afectó, en términos de crecimiento, al ente de control de la actividad sustancial: la Inspección Judicial. En efecto, si al iniciar el periodo se contaba únicamente con un funcionario profesional para atender las labores de esta dependencia, el panorama no había cambiado mucho para el final del periodo en estudio, en tal sentido, para 1970 apenas se contaba con dos funcionarios (Cascante y Blanco, 2013). La debilidad relativa de los mecanismos de control de la actividad jurisdiccional se convertiría en un problema endémico del aparato judicial, como se verá a continuación.

En conclusión, como se señaló anteriormente, la lucha por el presupuesto tuvo un profundo significado para la Corte, más allá del crecimiento del personal y los despachos existentes. Por un lado, lo transformó en un actor importante del sistema político; por otro, aumentó su capacidad estructural y su alcance en el país, que se incrementaría

Cuadro 2

Evolución de los funcionarios del Poder Judicial, según tipo. 1948-1970

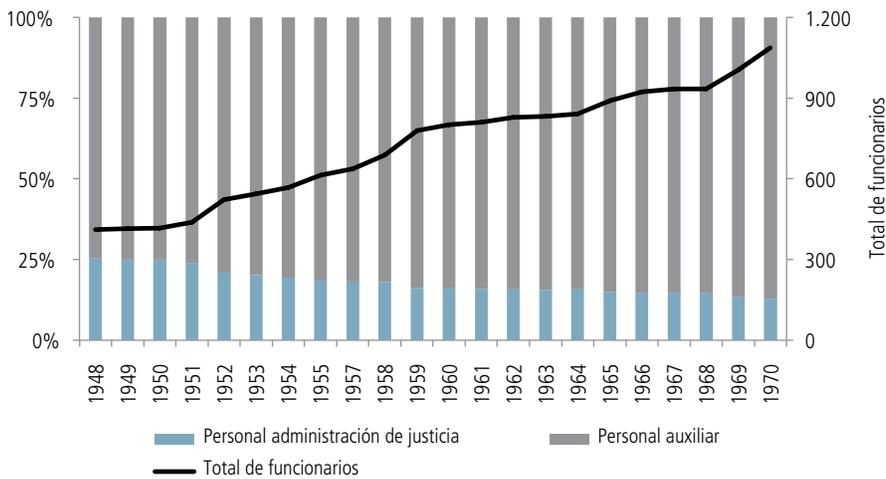
Tipo de funcionario	1948	1950	1955	1960	1965	1970
Magistrados	17	17	17	17	17	17
Funcionarios de la Corte Suprema ^{a/}	41	41	47	58	87	228
Jueces	22	27	27	35	36	42
Alcaldes	65	65	69	77	80	81
Agentes judiciales	-	-	16	17	18	18
Secretarios	85	84	114	129	134	139
Prosecretarios	43	45	69	87	90	100
Escribientes	48	49	104	174	195	223
Total	321	328	463	594	657	848

a/ Abarca todos los funcionarios adscritos a la Corte Suprema de Justicia, tanto personal de apoyo a las funciones jurisdiccionales como administrativas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante y Blanco, 2013.

Gráfico 11

Funcionarios del Poder Judicial, según tipo (total y distribución porcentual)



Nota: Los administradores de justicia representan los funcionarios encargados de dictar sentencias, incluye magistrados, jueces y alcaldes. El personal de apoyo lo componen los funcionarios que brindan asistencia a la administración de justicia, incluye a secretarios, prosecretarios, escribientes, contadores, médicos, administradores, misceláneos, choferes, entre otros.

Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A10.

aún más durante la década de 1970. Por ello, el seis por ciento parecía responder a necesidades del futuro más que a necesidades del momento. En efecto, no existe dentro de los expedientes relativos a reformas al artículo 177, informes que establezcan las razones para establecer dicha cantidad. Sin embargo, con motivo de un proyecto de disminución del monto establecido en 1957, la Corte Suprema presentó una serie de argumentaciones y cálculos en los cuales se

vinculaban las proyecciones de crecimiento demográfico existentes en ese momento. Desde esta perspectiva, el gobierno del Poder Judicial ligaba el crecimiento institucional con las necesidades futuras y con las reformas al sistema jurídico que se debatían durante esos años y que debían surtir efectos en el sistema por un periodo de 25 años (PJCR, 1965; s. N.). Las reformas pretendían reducir los problemas de eficiencia que se atribuía al Poder Judicial durante esos años.

En otros términos, los jerarcas judiciales nombrados con posterioridad a la década de 1940, así como el resto de funcionarios, identificaban el desarrollo del Poder Judicial como una pieza más del progreso social, económico e institucional del país. Precisamente, mediante la recién alcanzada autonomía financiera se pudo desarrollar el programa para la construcción de nuevos edificios, que de forma simbólica venían a establecer el peso del Poder Judicial en el sistema político costarricense. En este sentido, al señalar constantemente el traslado de las Salas de Apelación de la Corte de “los altos de la cantina La Vasconia” y de las cercanías del restaurante “El Chikón” constituía una representación material de dicha percepción. Este elemento podía apreciarse con claridad en el discurso de inauguración del edificio de la Corte Suprema de Justicia, pronunciado por el magistrado presidente Baudrit Solera, en él conceptualizaba la relación de colaboración con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la siguiente forma:

“A parte de otras numerosas razones, esa colaboración la merecemos por que también formamos parte del Gobierno de la República, como Poder de reconocido y tradicional prestigio, que invocamos con profunda satisfacción y orgullo, por que ese prestigio es, para decirlo con palabras de un Alto Juez de la República Argentina, la base indispensable para un sistema representativo y republicano de gobierno...” (Baudrit Solera en Solera Rodríguez, 1966: 87, 88).

Cuadro sinóptico III
El Poder Judicial en Costa Rica 1948-1970

Categoría	Estado
Composición y estructura	Durante este periodo el organigrama del Poder Judicial se mantuvo conforme a las reformas de 1937 y 1940. Asimismo, se adicionó la figura de los tribunales superiores, cuyo fin fue descongestionar a la Corte Suprema Justicia.
Alcance funcional y territorial	En virtud de la fijación de un mínimo de presupuesto para el Poder Judicial, inició un proceso de contratación de funcionarios y una leve expansión de las oficinas judiciales.
Gobierno	El gobierno judicial siguió el esquema establecido por la reforma de 1937-1940.
Autonomía	Con los datos existentes puede colegirse que aún existía un claro ligamen entre los miembros de la Corte Plena y las fuerzas políticas existentes. Sin embargo, se produjo un decidido aumento de la cantidad de magistrados provenientes de la burocracia judicial. Lo que llevó a una serie de disputas entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. Así como una serie de negociaciones con las fuerzas políticas en la Asamblea Legislativa.
Consolidación burocrática	La burocracia judicial llega un a periodo de madurez. Situación que les permite iniciar una serie de luchas por reivindicaciones corporativas. Asimismo, buscaron con más fuerza tener influencia dentro del gobierno judicial.
Mecanismos de control	A pesar del proceso de crecimiento del Poder Judicial no se denota un aumento consistente y considerable de los funcionarios ligados a la Inspección Judicial.

Sección VI

El Poder Judicial entre la concentración, la apertura y la crisis (1970-1990)

Las décadas de 1970 y 1980 trajeron cambios en la relación entre el Poder Judicial y la sociedad costarricense; así como –al final de esta etapa– un cambio generacional dentro de los órganos de gobierno del propio Poder Judicial. En efecto, el mejoramiento de las condiciones sociales trajo aparajado una mayor exigencia con respecto a cánones más elevados de derechos humanos, enmarcado dentro del proceso de expansión de las funciones del Estado durante la década de 1970. Adicionalmente, se experimentó un aceleramiento en el proceso de urbanización, pues a partir de este periodo más de un 40% de la población reside en las ciudades, crecimiento debido a la migración rural (Pérez-Brignoli, 2010: 39). Por otro lado, la existencia de una relación más cercana con el entorno internacional, provocó una exigencia desde los organismos internacionales especializados de una ampliación de las garantías judiciales, lo cual quedó enmarcado dentro de los cambios estructurales en el sistema de justicia penal.

En el campo político, se produjo la consolidación de un sistema bipartidista, lo que configuró una fuerza capaz de enfrentar la hegemonía del PLN. No obstante, esa situación contrastó con una fuerte crisis económica internacional. Esta dificultad quedó claramente reflejada en una abrumadora reducción del producto interno bruto costarricense, el cual pasó de 6,2% de crecimiento promedio anual entre 1950-1980 a un decrecimiento de 7,3% en 1981. Además, la inflación pasó de un 7,8 en 1979 a 81,8% en 1981, al tiempo que los salarios

decrecieron en ese año en 16,7% y el gasto del gobierno pasó de 12,4% del PIB en 1979 a -29,9% en 1981 (Rovira, 1987).

La crisis repercutió en amplios sectores de la sociedad costarricense y en un proceso de modificación del modelo económico. Las medidas de reforma económica, realizadas bajo los condicionamientos de los Estados Unidos y organismos económicos internacionales, produjeron un amplio descontento social, especialmente en sectores medios y bajos. Dicha situación provocó que en la primera parte de la década se produjesen una serie de huelgas y manifestaciones sociales en contra del gobierno de turno (Alvarenga, 2005). Esto se reflejó en las encuestas de opinión pública sobre el apoyo difuso a la democracia que se realizaron durante esos años por el *Latin American Public Opinion Project* (Lapop). En este instrumento, aplicado durante esos años únicamente al área metropolitana, mostraba cómo a partir de 1983 se produjo un declive al apoyo del sistema político en general, el cual se mantuvo en decrecimiento a lo largo de dicha década (Seligson, 2002).

En el ámbito interno, la Corte Suprema experimentaba una fuerte lucha entre aquellos magistrados que buscaban una renovación de la relación Poder Judicial-sociedad. Estas circunstancias quedaron reflejadas en julio de 1975, tras la muerte de Fernando Baudrit Solera, cuando la Corte debió elegir un nuevo presidente después veinte años. En una apretada votación, de 10 votos contra 7, resultó electo Fernando Coto Albán. El nombramiento de Coto Albán significaba el

triumfo de una generación cuya carrera había transcurrido dentro del Poder Judicial y que había trabajado arduamente en la consolidación de esta institución durante la segunda mitad del siglo XX. Además, se perfilaba la necesidad de remozar la estructura de la Corte, que luego de su fortalecimiento financiero se había expandido de forma sostenida. Este acápite busca examinar los factores que influyeron en las “hondas transformaciones” auguradas por Coto Albán al asumir el cargo.

Igualmente, las reformas de este periodo fueron influenciadas desde el ámbito internacional. De tal forma, tanto gobiernos y organismos internacionales especializados, produjeron una serie de iniciativas dirigidas a producir reformas, tanto en la normativa como en los sistemas de justicia. Estos impulsos internacionales pueden periodizarse en dos momentos. El primero inicia a mediados de la década de 1960 y se prolonga hasta la década de 1970, que consistió fundamentalmente en la reforma normativa de los sistemas penales. El segundo, que se produjo desde principios de la década de 1980, se planteaba una reforma integral, que abarcaba cambios normativos en los procedimientos, pero proponían adicionalmente cambios en los métodos de administración institucionales. La segunda ola de reformas se caracterizó, además, por encontrarse apoyada por una fuerte base de cooperación internacional (por ejemplo, la AID brindó “no menos de doscientos millones de dólares entre 1985 y 1995” para la reforma judicial en Centroamérica (Correa, 1999)); así como por agencias especializadas (PNUD, Ilanud, entre otros) (Hannegren, 2002). Dichas reformas fueron impulsadas a partir de los procesos de democratización que se produjeron en América Latina en el transcurso del periodo que cubre este apartado. Sin embargo, el peso de este componente requiere de un estudio más profundo, que se focalice en tres campos: alcance de la cooperación en materia de reforma judicial, métodos que tomó dicha cooperación y el ligamen de la reforma judicial con las transformaciones político-económicas del país.

Desde esa perspectiva, se examinarán las causas que provocaron la búsqueda y elaboración de mecanismos de administración y control en el Poder Judicial, durante las últimas décadas del siglo XX. Posteriormente, se analizarán los efectos de la connotada reforma penal de la década de 1970. El acápite conclu-

ye con un enfoque de la crisis de legitimidad de la década de 1980 y la conformación de la Sala Constitucional, la cual cambia el sistema de relaciones dentro del Poder Judicial, así como del Poder Judicial con los otros actores del sistema político nacional.

Crecimiento acelerado, crisis económica y de intentos fallidos de racionalización administrativa

Después de tres décadas de experimentar un proceso de aceleración económica de la mano del crecimiento del capitalismo mundial, a finales de los años setenta, dio inicio una fuerte crisis económica internacional. Generó una caída en picada del producto interno bruto costarricense, el cual pasó de 6,2% de crecimiento promedio anual entre 1950-1980 a un decrecimiento de 7,3% en 1981. Además, la inflación pasó de un 7,8% en 1979 a 81,8% en 1981, al tiempo que los salarios decrecieron en ese año en 16,7% y el gasto del Gobierno pasó de 12,4% del PIB en 1979 a -29,9% en 1981 (Rovira, 1987).

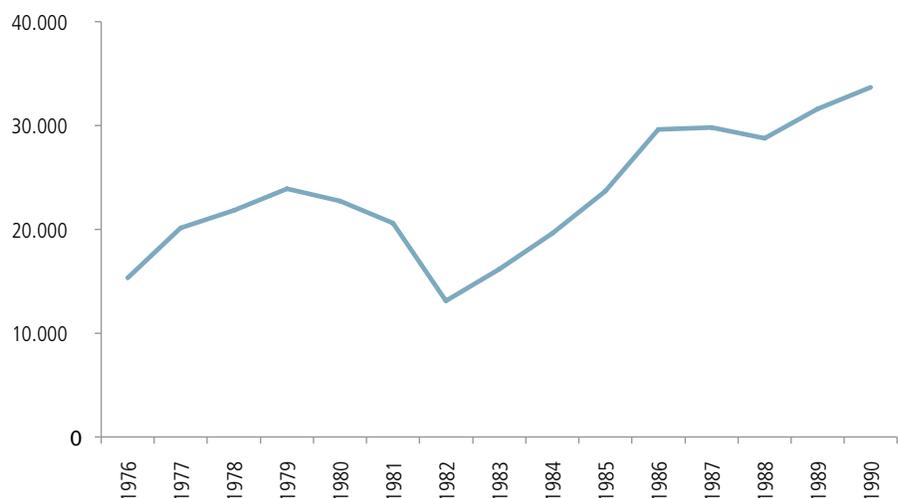
En términos de desarrollo presupuestario y crecimiento, durante el periodo bajo estudio, el Poder Judicial, al igual que el resto de la administración pública costarricense resintió la recesión económica. Tanto en términos presupuestales, como en las nuevas exigencias que la población costarricense clamaba de las autoridades públicas.

Desde la faceta presupuestal, como puede apreciarse en el gráfico 12, pueden distinguirse claramente tres etapas. La primera etapa comprende el periodo 1970-1978, se caracteriza por un crecimiento del porcentaje que representa el Poder Judicial para el Estado costarricense, el cual promedia un 4,50%. Precisamente, durante estos años se produce el mayor aumento de la nómina judicial, cuyo motor es la reforma penal que se evaluará más adelante. El segundo periodo que se extiende entre 1978 y 1984, se caracteriza por una fuerte restricción, hasta promediar un 3,69%. Por último, el tercer periodo 1984-1990, donde se produce una recuperación de la economía nacional y del porcentaje que se brinda al Poder Judicial hasta promediar 5,06%.

Los efectos de la crisis económica pueden apreciarse más claramente en los gráficos del 12 al 14. En este sentido, puede notarse como a partir de 1980 se produce un recorte de los presupuestos del Poder Judicial, que se prolonga por tres años consecutivos, tras los cuales vuelve a incrementarse, para alcanzar en 1985 el monto que se tenía para 1979. El periodo concluye con un presupuesto que supera en 220% el presupuesto establecido en 1976. No obstante, los cuatro años de recortes provocaron serios cuestionamientos a lo interno del Poder Judicial, lo cual se estudiará más adelante.

Gráfico 12

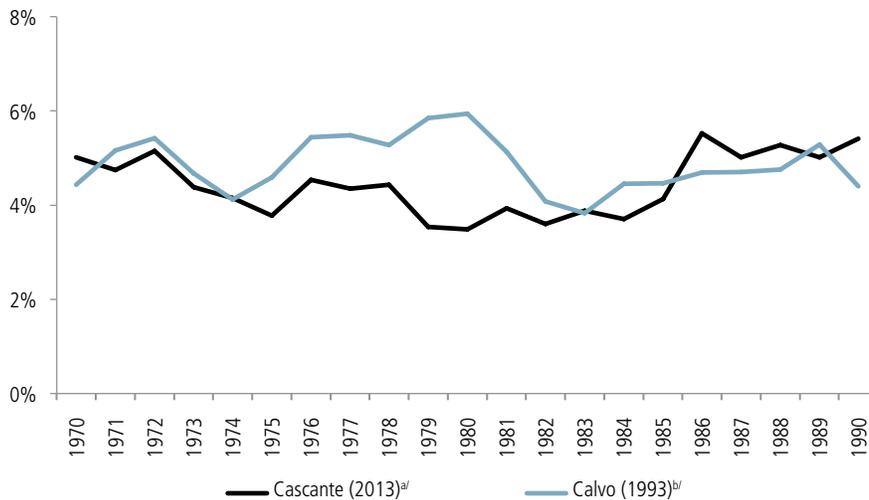
Evolución del presupuesto real del Poder Judicial (millones de colones del 2006)



Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A9.

Gráfico 13

Porcentaje que representa el presupuesto del Poder Judicial con respecto al presupuesto nacional



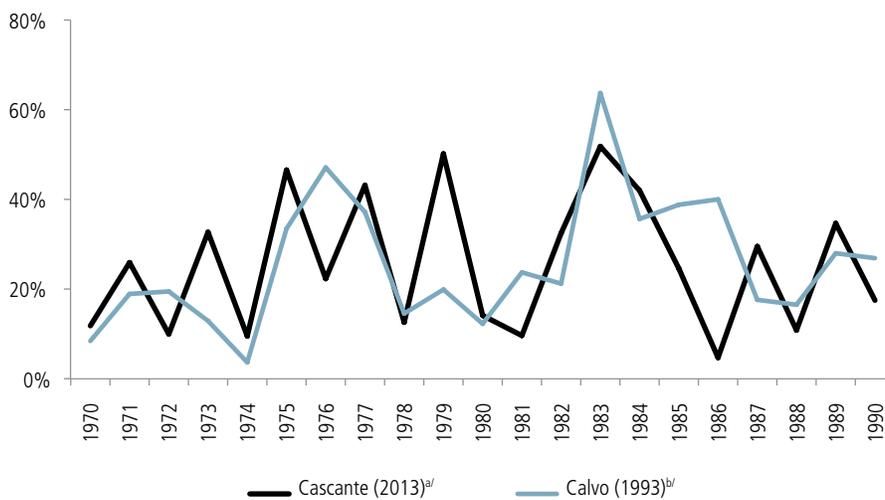
a/ Utiliza el presupuesto ordinario aprobado para cada año.

b/ Utiliza la memoria anual de la Contraloría General de la República que establece el monto total ejecutado e incluye los presupuestos extraordinarios o las reducciones en los ingresos.

Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A7.

Gráfico 14

Variación anual del presupuesto del Poder Judicial y presupuesto nacional



a/ Utiliza el presupuesto ordinario aprobado para cada año.

b/ Utiliza la memoria anual de la Contraloría General de la República que establece el monto total ejecutado e incluye los presupuestos extraordinarios o las reducciones en los ingresos.

Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A7.

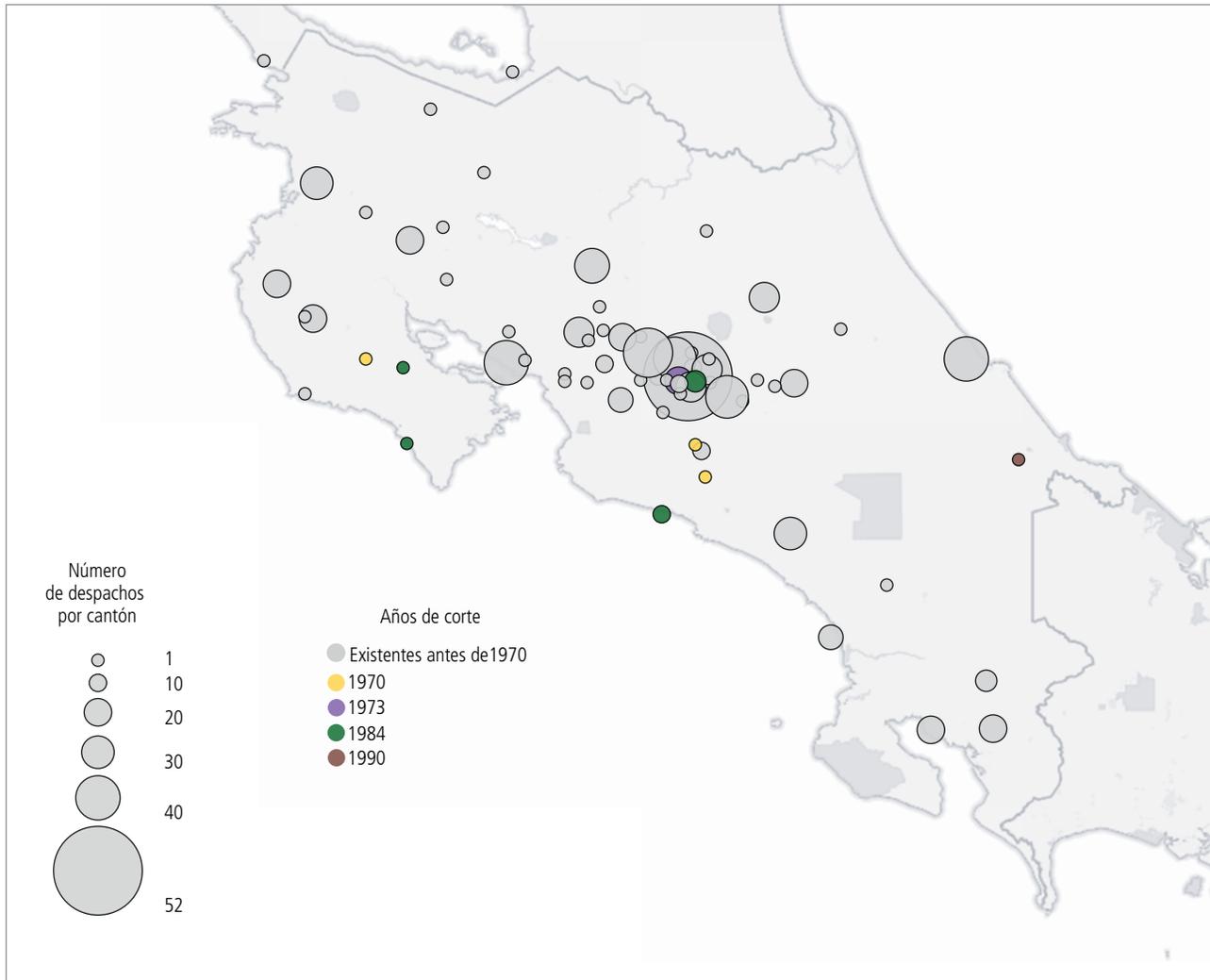
Por otra parte, el comportamiento de apertura de despachos judiciales siguió el patrón de la urbanización de la sociedad costarricense de las últimas tres décadas del siglo XX. Desde esta perspectiva, en una recomposición de los patrones de desplazamiento, se inició un proceso de atracción de la población al Valle Central (Pérez-Brignoli, 2010). En este sentido, el nuevo sistema penal implicó la apertura en la región Central de una gran cantidad de agencias del sistema penal. Así por ejemplo, para 1990, solo entre el Cantón Central de San José y los cantones adyacentes existían diez juzgados de instrucción, diez agencias fiscales y diez oficinas de defensores públicos. En total para la región central del país se produjo un incremento de 82 a 163 oficinas judiciales (mapa 3; Cascante y Blanco, 2013).

No obstante, la transformación más destacada de esta etapa fue el paso a una expansión material del Poder Judicial. De tal manera, la ampliación de las funciones en el ámbito penal, con la inclusión del Ministerio Público dentro del Poder Judicial –y su correspondiente reorganización–; la conformación de la Oficina de Defensores Públicos; así como la creación de los juzgados de instrucción y las alcaldías de Faltas y Contravenciones, produjeron un incremento de la presencia del Poder Judicial, no solo en razón del territorio, sino también en la vida cotidiana de los costarricense. En términos numéricos, si para 1973 existía un despacho judicial por cada 12.334, para 1984 el número se había reducido a 10.507, a pesar del aumento de la población.

Esta ampliación de las fronteras materiales del Poder Judicial también implicó la diversificación y especialización de los despachos. Esta diversidad reflejaba las necesidades de una sociedad cada vez más compleja, con exigencias sociales muy distintas a las experimentadas en décadas atrás, pues se encontraba compuesta por clases medias, en muchos casos con educación universitaria y mayor capacidad de consumo; así como por grupos marginados del crecimiento económico que empezaban a solicitar mejoras de su condición socioeconómica (Molina, 2002). De tal forma, el establecimiento de límites al poder del Estado, la reconceptualización de la familia y la presión por la tierra de grupos marginados, también impactaron la conformación del Poder Judicial. En esta línea, dentro del periodo bajo estudio se

Mapa 3

Ubicación y número de los despachos judiciales, según fecha de corte. 1970, 1973, 1984 y 1990



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

Fuente: Poyser, 2013, con datos de Cascante, 2013; Poder Judicial y CCP-UCR.

fortaleció la materia contencioso-administrativa, donde se pasa de un único juzgado en 1972 a cuatro en 1990. Se conformó la jurisdicción de familia, la cual se separa de la materia civil y cuyo primer juzgado especializado aparece en 1979 en San José. Por último, se estableció la jurisdicción agraria, cuya principal impronta se presenta en las zonas periféricas, mediante la apertura de juzgados especializados en Liberia (1984), Limón (1984), San Carlos (1990) y Puntarenas (1990) (Cascante y Blanco, 2013).

Adicionalmente, se fortaleció la presencia del Poder Judicial en las zonas periféricas del país, tanto por la necesidad de descon-

gestionar las causas que se conocían en los tribunales superiores con jurisdicción nacional, como por la expansión de las funciones en el sistema penal. En relación con la primera causa se produjo un proceso sostenido de apertura de Tribunales Superiores en las cabeceras de provincia, con lo que se contribuía a desahogar los Tribunales Superiores con jurisdicción nacional. En tal sentido, se crearon los tribunales superiores de Alajuela (1972), Liberia (1977), Limón (1977), Puntarenas (1978), Cartago (1986) y Heredia (1986) (Cascante y Blanco, 2013). Este proceso se encontraba dentro del plan elaborado desde la década de 1960 por la

Corte Suprema, según el cual: “a medida que el crecimiento de los asuntos judiciales lo vuelva insoslayable, se irá aumentando el número y reduciendo la jurisdicción territorial de los tribunales de apelaciones, sin afectar ni la organización ni las funciones de la Corte Suprema de Justicia” (Baudrit en Solera, 1966).

En relación con la segunda causa, que inicia en 1977, consistió en la absorción de la materia de faltas de policía. De tal manera, durante el periodo bajo estudio, los despachos judiciales, especialmente agencias fiscales y alcaldías de Faltas y Contravenciones aumentaron sustancialmente su número

en la región Brunca y la Huetar Atlántica del país. En este sentido, en el caso de la región Brunca se pasó de diez despachos en 1970 a 25 en 1990. Por su parte, en la Huetar Atlántica se aumentó de 16 a 21 oficinas judiciales. Los efectos políticos de este fenómeno se estudiarán con mayor detenimiento en el próximo acápite.

El crecimiento de los despachos y funciones del Poder Judicial fue igualmente palpable en el número de plazas creadas durante el periodo. Tal y como se desprende del gráfico 15 y del cuadro 3, la puesta en vigencia del nuevo sistema de justicia penal provocó un incremento acelerado de los funcionarios judiciales. La mayoría de estas plazas sirvieron para la constitución del Organismo de Investigación Judicial (que requirió la integración de personal de investigación, tanto profesional como policial), los juzgados de instrucción, el Ministerio Público y la Defensa Pública. Asimismo, se sumaron los integrantes de las nuevas alcaldías de Faltas y Contravenciones. En este sentido, de las 2.272 plazas abiertas entre 1970 y 1990, 1.200 se establecieron entre 1975 y 1980; mientras que entre 1980 y 1990 se crearon 751. Resulta interesante señalar que el periodo de recorte presupuestario y reducción del porcentaje dedicado al Poder Judicial (1978-1984) no trajo consigo una reducción en la nómina judicial, sino que produjo una ralentización de la contratación, así entre 1979 y 1983 se crearon solo 329 puestos (Cascante y Blanco, 2013).

Por otra parte, el patrón de crecimiento del personal auxiliar (que abarca secretarios, prosecretarios, escribientes y otros) se mantuvo, pero redujo su ritmo. De tal forma, del 85,7% del total de funcionarios del Poder Judicial en 1970, pasaron a conformar el 91,2% en 1990 (gráfico 15). No obstante, uno de los grandes avances del periodo fue la reducción de la brecha 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 (Ídem). Lamentablemente, con la evidencia estudiada no es factible solventar los cuestionamientos sobre la calidad del servicio de justicia brindado durante ese periodo en las dependencias fuera de la región central.

Cuadro 3

Evolución de los funcionarios del Poder Judicial, según tipo. 1970-1990

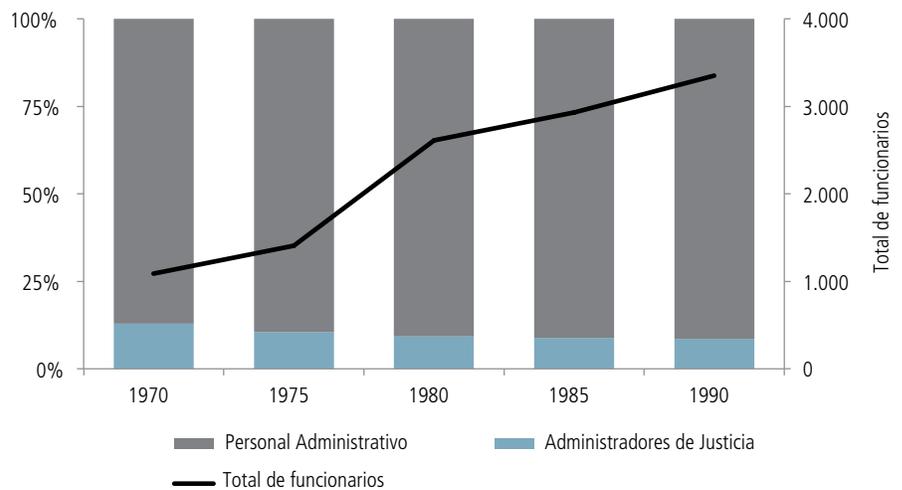
Tipo funcionarios	1970	1975	1980	1985	1990
Magistrados	17	17	17	17	22
Funcionarios de la Corte Suprema ^{a/}	228	487	1194	1395	1711
Jueces	42	46	88	95	118
Alcaldes	81	85	97	107	103
Agentes judiciales	18	21	-	-	-
Fiscales	-	-	39	42	44
Secretarios	139	153	211	220	248
Prosecretarios	100	105	138	151	163
Escribientes	223	-	-	410	559
Otros (notificadores, ujieres, choferes, etc.)	267	548	872	544	449
Total absoluto	1.088	1.409	2.609	2.931	3.360

a/ Abarca todos los funcionarios adscritos a la Corte Suprema de Justicia. Incluye, a partir de 1975 funcionarios del Organismo de Investigación Judicial.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante y Blanco, 2013.

Gráfico 15

Funcionarios del Poder Judicial, según tipo (total y distribución porcentual)



Nota: Los administradores de justicia representan los funcionarios encargados de dictar sentencias, incluye magistrados, jueces y alcaldes. El personal de apoyo lo componen los funcionarios que brindan asistencia a la administración de justicia, incluye a secretarios, prosecretarios, escribientes, contadores, médicos, administradores, misceláneos, choferes, entre otros.

Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A11.

No obstante, la composición del personal auxiliar seguía variando ostensiblemente de acuerdo con el patrón estudiado en el acápite anterior. En efecto, los cambios

administrativos y la complejidad de los asuntos de índole penal, siguieron fortaleciendo la contratación de administradores, contadores, trabajadores sociales, médicos,

químicos, físicos, entre otros. Así la complejidad producto del crecimiento, produjo choques con un sistema administrativo que no estaba preparado para afrontar tales cambios y variantes.

Resulta difícil reconstruir la relación entre causas recibidas y causas resueltas por el Poder Judicial durante este periodo. A pesar del establecimiento de estadísticas judiciales, que fueron publicadas en el *Anuario Judicial* a partir de 1974, los primeros años presentan cifras incongruentes para cada cierre. Con el inconveniente de no contar con otro elemento de comparación que permita comprender la problemática de la litigiosidad en Costa Rica y sus efectos sobre el Poder Judicial, resulta relevante valorar los datos de 1984. Para ese año, se iniciaron 75.813 casos civiles, es decir 31,87 casos por cada habitante del país. En materia penal se iniciaron 161.815, un caso por cada 14,93 habitantes. Por otra parte, en materia laboral se iniciaron 14.470 casos, para un total de un caso por cada 167,02 habitantes. Por último, en materia contencioso-administrativo se iniciaron 10.761, es decir, un caso por cada 223,58 habitantes. En total, para 1984 el Poder Judicial recibió un total de 262.895 causas, para que existiese una por cada 9,19 habitantes (Ilanud, 1986).

Pese a que los cambios fundamentales de este periodo, en términos de expansión y crecimiento de personal, empiezan a establecerse a mediados de la década de 1970, lo cierto es que la preocupación por los problemas de administración del Poder Judicial resultaba evidente a principios de la década. En este sentido, se iniciaron procesos de autocontrol y documentación de labores. Un ejemplo claro de esta inquietud fue la impresión del *Anuario Judicial*, a partir de 1974. Este documento reunía un acervo estadístico incompleto pues no abarcaba, en un año, a todos los despachos del Poder Judicial, pero permitía reflejar el comportamiento de los diferentes despachos. Por ende, constituía un esfuerzo de justificación de los recursos, que para este momento empezaban a alegarse nuevamente escasos para cumplir con los objetivos de la institución.

Asimismo, esta percepción de complejidad y transformación quedó patente en las primeras declaraciones del magistrado Fernando Coto Albán como presidente de la Corte Suprema, al señalar que (Lic. Fernando Coto... 1975):

“Se me elige en un momento de transformaciones hondas, como es la vigencia del nuevo Código Penal. Creo que si todos actuamos con voluntad decidida y ponemos nuestro mayor esfuerzo, todo podrá realizarse, y en forma positiva y eficiente. Todo parece que se reduce a una cuestión de nombres.

Hemos trabajado arduamente para que el nuevo Código Penal se aplique con justicia.

Mantendré cordiales relaciones con la prensa. Creo necesarias sus críticas, pues son constructivas. Pero también necesitamos su reconocimiento a nuestros aciertos.

Hay mucho que hacer aquí. La Corte Suprema de Justicia debe reorganizarse, pues en lo tocante a su organización interior, se orienta con cánones que datan de hace 50 años”.

Este proceso de racionalización y autocontrol quedó normativamente establecido con la presentación, por parte de la Corte Suprema, de la Ley N° 6152 sobre la Creación de la Dirección Administrativa y Auditoría del Poder Judicial, la cual fue promulgada el 18 de noviembre de 1977. Esta normativa, además, respondía al problema arraigado dentro de la Corte Suprema de entrelazar labores jurisdiccionales con funciones administrativas. Por consiguiente, pretendía establecer un par de órganos auxiliares de la Corte Plena, con capacidad para relevarla de una considerable cantidad de trámites. En tal sentido, de acuerdo al artículo 6, el recién creado director administrativo tendría dentro de sus funciones: “Planificar, organizar, dirigir, coordinar y super vigilar las funciones administrativas de las dependencias subordinadas a ella.” Por otra parte, el auditor tendría dentro de sus funciones, de acuerdo con el artículo 14 las siguientes: “Ejercer la suprema vigilancia sobre el régimen económico del Poder Judicial, sin perjuicio de lo que pueda resolver la Corte Plena.”. Estos intentos iniciales de reorganización no serían suficientes para evitar la crisis de la década de 1980, la cual se analizará al final de esta sección.

En tal sentido, los trabajos de la Auditoría en el plano administrativo, venían a complementar las labores de la Inspección Judicial, cuyo crecimiento relativo en relación con el aumento de sus funciones siguió siendo deficiente. En tal sentido, para 1980 se

habían asignado cinco plazas profesionales a la Inspección Judicial y para 1990 se había incrementado a ocho plazas (Cascante y Blanco, 2013). Ese número de profesionales resultaba exiguo en comparación con el crecimiento del Poder Judicial, situación que no podía vincularse con la ausencia de capacidad presupuestaria para la mejora de esta dependencia.

Por otra parte, el aumento de funcionarios provocó un intento de regular la situación jurídica y su estabilidad. Todavía en la década de 1970, el nombramiento de funcionarios, así como sus ascensos, seguía bajo un sistema de interinato, cada cuatro años la Corte Plena, por votación secreta, nombraba a estos funcionarios. Pasados esos cuatro años se podría realizar “despidos encubiertos” sin que el funcionario conociera las razones de dicha decisión (Vargas, 1997: s. N.). Con el fin de corregir esta situación, se aprobó la Ley N° 5155, denominada Estatuto del Servicio Judicial, que establecía, al menos normativamente, un sistema de nombramiento y ascenso de funcionarios. La normativa establecía los requisitos mínimos para ocupar cargos dentro del Poder Judicial y las situaciones excepcionales permitidas para el nombramiento de funcionarios. Además, brindaba amplias facultades al reformado Departamento de Personal para ejecutar un proceso de profesionalización, tanto en los procesos de selección como en su adiestramiento. No obstante, como se expondrá más adelante, gran parte de esta normativa terminó por no aplicarse.

En síntesis, las décadas bajo estudio se caracterizaron por un crecimiento sin precedentes del Poder Judicial, que se produjo sin solventar los problemas propios de la administración de justicia. De tal manera, la fórmula aplicada para solucionar estos inconvenientes fue la incorporación de más recursos y personal. Sin embargo, este crecimiento no podría dimensionarse en su conjunto sin profundizar en la reforma penal. Los efectos de esta reforma en el plano organizativo y político del Poder Judicial serán el objetivo del próximo acápite.

La reforma penal de la década de 1970 y sus efectos en el Poder Judicial

Desde los últimos años de la década de 1950 y los primeros de la década de 1960, se discutía dentro del Poder Judicial la ne-

cesidad de reformar los sistemas procesales existentes desde la primera mitad del siglo XX (Baudrit Solera en Solera Rodríguez, 1966: 87). Tanto los procedimientos civiles como los procedimientos penales databan de finales del siglo XIX y principios del XX. Desde esta perspectiva, a pesar de haberse aprobado un Código de Procedimientos Civiles en 1933 y que fuese reformado en 1938, lo cierto es que las instituciones repetían en muchos aspectos lo estipulado en el Código de Procedimientos de 1888. Mientras que el Código de Procedimientos Penales de 1906 seguía un sistema inquisitivo propio del siglo XIX, a pesar de las reformas realizadas en 1938. Ambos sistemas se caracterizaban por el exceso de recursos y empleo de los mecanismos escritos de procedimiento (Sáenz Carbonell, 2008: 399-403, 414-419). Un panorama similar se encontraba en la jurisdicción contencioso-administrativa, que fue solventado mediante la redacción de la Ley Reguladora del Juicio Contencioso Administrativo de 1950 y la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo de 1966. Esta última producto del proyecto elaborado por el juez de esa materia, Gonzalo Retana Sandí (Ibíd.: 451).

Entre 1963 y 1968, la Corte Suprema planteó un proyecto de nuevo Código de Procedimientos Civiles, el cual no fue aprobado por la Asamblea Legislativa (Ibíd.: 405). Por ello, resulta paradigmático que en el citado fragmento de aceptación del cargo, el magistrado presidente Coto Albán hiciera una referencia inmediata y específica a la reforma penal. ¿Cuál fue el peso de la reforma penal de la década 1970 en la sociedad costarricense?, ¿qué significado tuvo para el Poder Judicial, tanto en su posicionamiento dentro del sistema político, como en su composición interna?

Los sistemas penales siempre ejercen un impacto importante dentro de las sociedades, tanto en términos de seguridad social como por su carácter simbólico represivo (Arroyo Gutiérrez, 1995). Tal situación provoca que los problemas vinculados con la existencia del delito sean atribuidos a la incapacidad de los sistemas penales para sancionar aquellos que se cometen. Una de estas olas de críticas a la eficiencia del sistema penal se perfiló a finales de la década de 1960, tanto en el ámbito internacional como en el ámbito local. Internacionalmente, además, se había suscitado una fuerte crítica contra los regí-

menes penales provenientes de los gobiernos dictatoriales de la época, con tal fin, se pretendían reformas totales inspiradas en una normativa base: los códigos tipo (modelos que eran recomendados a grupos de países regionales). Así las cosas, para inicios de la década de 1970, tanto en Europa como en América Latina se efectuaban proyectos tendientes a establecer nuevos códigos penales y de procedimientos (Mir, 1980: 7-12). Este cambio había sido patrocinado internacionalmente con la conformación desde la década de 1960 por la Organización de las Naciones Unidas con la creación de la Sección de Defensa Social (Rojas, 2011).

Igualmente, existía en el país una profunda sensación de pánico social, por lo que se consideraba un aumento en la inseguridad con la que vivían los habitantes de la Costa Rica de finales de los sesenta e inicios de los setenta. Ese pánico social abarcó incluso a los redactores de la nueva legislación penal, quienes veían en su labor una gestión de defensa social; así, ante la Comisión encargada de conocer el proyecto de Código de Procedimientos Penales, señalaba el profesor Guillermo Padilla Castro (ALCR, 1970: 201):

“Aquí en Costa Rica nunca ha sucedido lo que ahora, que la gente decente tiene que poner rejas a sus casas y los bandidos andan sueltos fuera de las rejas”.

Sin embargo, la búsqueda de seguridad se encontraba compuesta por un mecanismo distinto, la noción de justicia imperante estaba concatenada con buscar una sociedad sana, libre del delito. En tal sentido, la reforma penal, tanto la procesal como la de fondo, se encontraban fundamentadas en las tendencias en boga durante esos años, las cuales rechazaban la visión tradicional de la pena como instrumento retributivo (castigo), de prevención general (intimidación social); y aceptaban un sistema de defensa social basado en la finalidad rehabilitante de la pena.

Desde esta perspectiva, la reforma recargaba muchas de esas funciones en el Poder Judicial, en razón del proceso de centralización y fortalecimiento que databa de la década anterior. Además, se consideraba que se contaba con el presupuesto necesario para hacer frente a los cambios y contrataciones que el nuevo modelo implicaría. La reforma penal, por consiguiente, abarcó dos aspectos fundamentales, una transformación institucional y una transformación procesal.

Desde el punto de vista institucional, se

adicionaban al Poder Judicial el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial. El primero fue trasladado de la Procuraduría General de la República (es decir del Poder Ejecutivo) (Houed Vega, s. E., s. N.) y con su constitución el Poder Judicial, asumía el nombramiento de todo el cuerpo de fiscales del país y, por ende, asumía el ejercicio de la acción penal y, con ello, la política de persecución criminal. Resulta importante señalar que con la integración del Ministerio Público se constituía una identidad distinta del cuerpo de administradores de justicia que hasta ese momento se había desarrollado dentro del Poder Judicial. El Ministerio Público, en esta línea, operaba —y opera— bajo un principio de unidad y jerarquía, de acuerdo con el cual, si bien existía independencia de la Corte Suprema de Justicia, internamente seguía una línea de mando escalonada desde la Fiscalía General.

Existía, además, una dura crítica a los cuerpos policiales costarricenses, tanto en su capacidad de funcionar como policía científica, como el respeto a los derechos humanos. En esta perspectiva, en la exposición de motivos de la ley de creación del Organismo de Investigación Judicial se señalaba que la reforma penal solo podría completarse con la creación de una nueva Policía Judicial, “que cuente con la independencia funcional y los medios materiales suficientes para cumplir, en forma científica, imparcial y honesta, su misión de descubrimiento y averiguación de los delitos” (ALCR, 1972: 4). No sin debate sobre la pertinencia de colocar a la policía judicial dentro del Poder Judicial, en diciembre de 1973, se aprobó la Ley N° 5229 con la cual se crea el Organismo de Investigación Judicial, así el Poder Judicial asumió por completo la función de investigación. Asimismo, se le adicionó la labor de acusación con el traslado del Ministerio Público desde el Poder Ejecutivo. Además, se consolidó la oficina de Defensores Públicos, para ayudar a las personas de escasos recursos económicos que no podían sufragar el patrocinio letrado. Se produjo una reestructuración general de los Tribunales Superiores Penales, integrados por tres jueces y se establecieron numerosos juzgados unipersonales.

Por otro lado, el sistema reformaba el tratamiento de las faltas de policía, y se desplazaban del Poder Ejecutivo al Poder Judicial. ¿Por qué razón se producía ese cambio?

Existía una crítica considerablemente fuerte que versaba sobre la poca importancia que se le brindaba a este tipo de delincuencia, pues se sostenía que en algunos casos los límites que existían entre la falta de policía y el delito eran mínimos. En tal sentido, la falta pasó a ser una contravención, a tener un tratamiento judicial y, por consiguiente, se esperaba que se le brindase un mismo tratamiento, una función terapéutica que permitiera descubrir a los sujetos posiblemente peligrosos. En otro orden de ideas, al trasladar esta serie de infracciones al campo judicial se subsanaban las críticas que venían a darle una falsa sensación de legitimidad, que habían perdido con el paso del tiempo. Con ello, el Poder Judicial asumiría una nueva función simbólica y operativa dentro del sistema político costarricense: la persecución del delito. Tema que por su complejidad no puede ser abordado en esta ponencia.

Para la puesta en vigencia de los nuevos procedimientos penales y evitar la promulgación de una nueva Ley Orgánica, se aprobó la Ley N° 5711 sobre jurisdicción de los Tribunales. Esta ley brindaba a la Corte amplias potestades para organizar la aplicación progresiva de la reforma penal, así como para ajustar la jurisdicción y cantidad de despachos, según lo considerase pertinente. A partir de esta potestad, y en una apretada síntesis numérica, si para 1973 se contaban únicamente con 12 dependencias especializadas en asuntos penales; para 1984 esa cifra se había incrementado a 74, y en 1990 a 111. Adicionalmente, las agencias judiciales se transformaron en alcaldías, en algunos casos mixtas, pero que atendían la materia de faltas y contravenciones, que por su contenido son las que más afectaban a la población. Así, para 1990, el Poder Judicial contaba con 80 alcaldías que conocían de esta materia. (Cascante Segura & Blanco Álvarez, 2013).

De forma que, en términos de estructura administrativa, la reforma impactó la organización tradicional del Poder Judicial, no solo por el impresionante aumento de los despachos y funcionarios sino también al incorporar una serie de instituciones de carácter distinto, con perfiles distintos y con funciones diferentes a la jurisdiccional. En tal sentido, el Ministerio Público, la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial constituían instituciones nuevas,

que desarrollaron una cultura, intereses y reivindicaciones propias que por su complejidad no deben ser objeto de estudios más profundos.

En el ámbito procesal, la reforma constituía un triunfo generacional. En tal sentido, deben interpretarse las palabras de Houed Vega, quien al explicar las disputas en torno a los cambios producidos señalaba:

“Este Código fue creado por la Ley N° 5377 del 19 de octubre de 1973, aunque no empezó a regir sino hasta el 1° de julio de 1975, después de una “vacatio legis” de casi año y medio, dadas las no pocas controversias y discusiones, particularmente formuladas por algunos grupos de abogados conservadores que estaban acostumbrados a trabajar con el antiguo sistema (escrito) y que adversaban los cambios radicales que contenía la nueva legislación” (Houed Vega, s. F, s. N.).

En esta línea, se impulsaba —al menos en parte— un sistema de oralidad. Este tenía como propósito no solo humanizar el sistema, sino acelerar los procedimientos, empero, la etapa oral, representaba apenas una pequeña parte del proceso, debido a que se encontraba precedida de un etapa de instrucción, seguida casi en su totalidad de una forma escrita. Adicionalmente, con el mismo fin de hacer más expeditos los procedimientos de los delitos menos graves se estableció un mecanismo acelerado, denominado “citación directa” para aquellos delitos con pena menor de tres años. Así, en este tipo de juicios los plazos de la fase de instrucción se reducían y se encontraban a cargo del Ministerio Público.

El proceso de aprobación de las reformas a los procedimientos penales generó una fuerte discusión y críticas hacia los procedimientos orales, un fenómeno cuyas razones no han podido determinarse en este estudio, y que impidieron que este tipo de mecanismos se abrieran espacio en el resto de la administración de justicia. Precisamente, su aplicación quedó porfuera de la reforma al Código de Procedimientos Civiles, cuya discusión no se reinició con seriedad hasta finales de la década de 1970, y perduró hasta la aprobación del Código Procesal Civil en 1989, bajo un modelo primordialmente escrito de los procedimientos (Sáenz Carbonell, 2008: 405-409).

Problemas sin solución y crisis estructurales: la compleja década de 1980

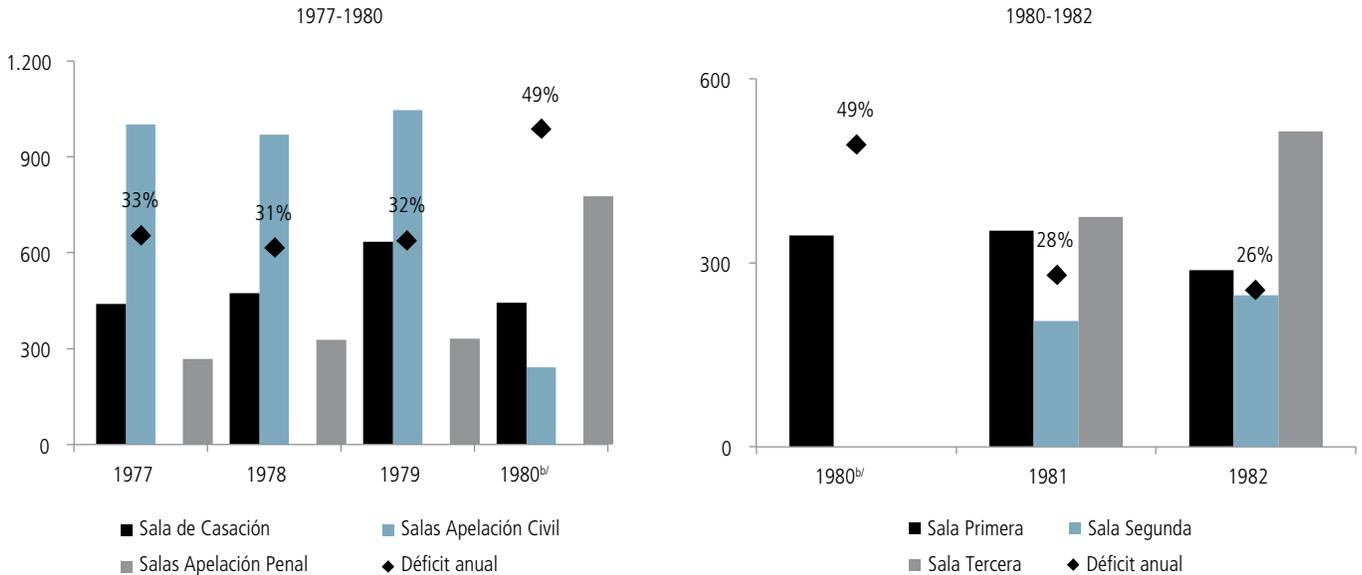
Al iniciarse la década de 1980, la organización de la Corte Suprema mantenía la estructura establecida desde la Ley Orgánica de 1937 y su reforma de 1940. Esta situación fue el foco central de las críticas que se vertieron sobre el Poder Judicial durante los años finales de la década de 1970. Es así como este periodo constituye un espacio de transición que, de una u otra forma, fue acelerado por los reiterados problemas presupuestarios provocados por la crisis económica y las serias acusaciones de corrupción que se produjeron con los resultados del trabajo desarrollado por la prensa costarricense y la Comisión de Narcotráfico de la Asamblea Legislativa. Además, la sociedad costarricense de la época se caracterizó por establecer una fuerte crítica a las instituciones públicas, a las cuales se les exigía una mayor capacidad para cumplir con nuevas exigencias sociales, lo que estuvo relacionado con la consolidación del bipartidismo y un abierto debate en relación con el modelo económico (Molina, 2002).

Asimismo, internacionalmente se produjo una búsqueda de transparencia y control en la función pública, lo que implicaba la construcción de una institucionalidad encargada de tal fin, que poco a poco calaba en la sociedades particulares (Grigorescu, 2003). En específico, América Latina fue objeto de un proceso de modernización de los sistemas de justicia, cada vez fueron vistos como un mecanismo para asegurar la seguridad jurídica, como bastión fundamental para sistemas orientados al comercio exterior y la inversión extranjera (Correa, 1999: 298-301). Así, se establecía —o pretendía— que (Rico & Salas, 1992: ii):

“Ahora más que nunca, los países de la región reconocen la importancia de impulsar reformas al Derecho y a la administración de justicia como condiciones indispensables para crear el marco institucional que permita enfrentar el doble desafío de la profundización democrática y la modernización económica. Al mismo tiempo, distintos organismos internacionales y agencias de cooperación emprenden diversas iniciativas tendientes a apoyar dichos esfuerzos.”

Desde esta perspectiva, las reformas impulsadas por estos organismos y agencias de cooperación afectaron de forma diversa

Gráfico 16

Causas ingresadas en las Salas de la Corte Suprema de Justicia y déficit^{a/}, según sala

a/ Se define déficit como la proporción de casos no resueltos del total de casos ingresados.

b/ En 1980 se aplicó la reforma y reestructuración de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con la Ley 6434.

Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A6.

a los poderes judiciales del subcontinente, dada la diversidad del estado de la justicia al iniciarse la década. Este proceso, fue acompañado con la asistencia económica internacional necesaria para el estudio y la reforma de los aparatos judiciales (Ídem).

En esta línea, pese a la multiplicidad de variantes que caracterizaron estos años, este apartado se concentra en los grandes antecedentes de los procesos de reformas del Poder Judicial que se concretaron en los años subsiguientes.

Tal y como se ha descrito al inicio de este trabajo, la reforma de 1937 había tenido como antecedente un proceso de acumulación de trabajo en la Corte Suprema de Justicia. Esa situación se repetía a finales de la década de 1970, junto con un aumento en el déficit de asuntos no resueltos anualmente, como puede apreciarse en el gráfico 16. Por ende, la primera gran reforma de la década de 1980 se dirigió a eliminar las funciones de apelación de las salas de la Corte y ampliar sus capacidades para conocer de la casación en las diversas materias. Asimismo, se pretendió adaptar la organización de la Corte a la casación penal, en razón de la

reforma producida por la extraña situación descrita líneas atrás.

Se presentaron varias soluciones al problema, por una parte se planteó la posibilidad de crear una Sala de Casación adicional, o bien, fusionar las salas civiles y penales. No obstante, se prefirió seguir la reestructuración planteada por el presidente de la Corte, Coto Albán, con la cual se crearon tres salas de casación (Mora, 2001; 34). La Sala Primera, constituida por siete magistrados dedicada primordialmente a los recursos de casación civil, comercial y de la materia contencioso-administrativa y el conocimiento de los recursos de amparo; la Sala Segunda dedicada exclusivamente a la casación en asuntos del Derecho de Familia, Derecho Sucesorio y Juicios Universales, la tercera instancia rogada en materia laboral; la Sala Tercera exclusivamente dirigida a resolver los asuntos de casación penal (Ley 6434 de 1980).

Como puede notarse en el gráfico 16, la reforma provocó una disminución sustancial del trabajo jurisdiccional de la Corte Suprema. Empero, en muchos círculos jurídicos se consideró que dichas reformas resultaban insuficientes y criticaban con firmeza la

combinación de funciones jurisdiccionales y administrativas propias de la Corte Plena, las cuales –como se señaló al iniciar este trabajo– databan de la organización judicial del siglo XIX y terminaron por concentrarse con la Ley Orgánica de 1937. Como se señaló líneas atrás, el procedimiento para mejorar los procesos administrativos de la Corte había iniciado desde la década de 1970, no obstante, poco más de una década después, en una interesante tesis de grado finalizada en 1990, Sedo Jiménez y Vicenti Rojas, señalaban como principales problemas del Poder Judicial, la falta de reformas a los mecanismos de trabajo y la concentración de las funciones administrativas con las funciones jurisdiccionales de la Corte (1990; 94-96). Incluso, para finales del periodo bajo estudio, el magistrado de la Sala Tercera, Daniel González Álvarez señalaba (González citado por Ibíd.; 106):

“Es indispensable no seguir distraendo la atención de los magistrados en asuntos de muy escasa repercusión administrativa. El costo de las decisiones es elevadísimo y antitécnico. Por ello, y además de exigirlo así una adecuada administración de justicia

se requiere urgentemente la promulgación de una nueva Ley Orgánica para que los Magistrados se dediquen fundamentalmente a las jurisdiccionales...

Por el contrario, el magistrado con mayor trayectoria de la Corte, Edgar Cervantes Villalta, en una entrevista indicaba la necesidad de reformar la Dirección Administrativa para convertirla en una Dirección Ejecutiva, cuya función no sería tomar decisiones sino llevar a la práctica las decisiones tomadas por la presidencia de la Corte, y así, desahogar al resto de los magistrados para que cumplieran sus funciones jurisdiccionales (Cervantes citado por Fernández, et al., 1987).

Aunque discordantes, las expresiones brindadas por ambos magistrados permiten valorar la debilidad de las instituciones creadas en 1977 (Dirección Administrativa y Auditoría). Con la evidencia analizada no puede colegirse si la insuficiencia descrita provenía de la incapacidad de las dos oficinas para enfrentar la complejidad administrativa que había alcanzado la institución; o bien, por la insistencia de la magistratura de controlar los procesos administrativos. Lo cierto es que pocos años después se llegó a una solución de consenso al crearse el Consejo Superior del Poder Judicial, mediante la nueva Ley Orgánica de 1993 (Ley N° 7333).

A esta serie de cuestionamientos administrativos, se agregaron nuevos enfrentamientos con el Poder Ejecutivo en razón de los términos de relación presupuestaria entre ambos. La crisis económica provocaba recortes constantes en los presupuestos judiciales y nuevas presiones sobre los salarios. Incluso en 1986 se discutió la posibilidad de una modificación al artículo 177 Constitucional, para rebajar el mínimo del seis por ciento. Asimismo, dentro de la Corte se planteaba el problema de la ejecución del presupuesto y los recortes constantes que contrastaban con necesidades apremiantes. En el citado informe del Ilanud (1986) se señalaba de forma vehemente que:

“en la ejecución del presupuesto, la Corte Suprema está obligada a sujetarse a los organismos del Ministerio de Hacienda. Para la compra de cualquier material o equipo debe hacer la solicitud al Ministerio para que apruebe o impruebe gastos. Los pagos, tal y como corresponde dentro del Gobierno de Costa Rica, los hace la Tesorería Nacional, que el único organismo que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado”.

No será sino hasta finales de la década que volvería a estabilizarse la relación con el Poder Ejecutivo e incluso mejorarse. Precisamente, mediante la respuesta a un recurso de insistencia de la Corte, fechada el 11 de setiembre de ese año, el presidente Rafael Ángel Calderón afirmó que se garantiza que no se efectuarán recortes al presupuesto preestablecido. Este proceso permitió que, a partir de 1991, el Poder Judicial pudiese ejecutar por sí mismo su presupuesto. Adicionalmente, en 1992 con motivo del establecimiento por parte de la Autoridad Presupuestaria de una serie de “Lineamientos Generales de Política Presupuestaria para 1992”, la Corte Plena en la Sesión Ordinaria N° 9-92 del 30 de enero, en su artículo XXXVIII estableció: “[...] que las directrices y lineamientos emanados de la Autoridad Presupuestaria, no son aplicables a este Poder, al no encontrarse inmerso dentro de las entidades reguladas expresamente por la Ley que rige este órgano [...]” (Calvo Coto, 1993; 42-43).

Empero, los problemas presupuestarios no significaron, como en décadas anteriores, el eje central de las transformaciones del Poder Judicial. La mayor inyectiva provino de los problemas de corrupción especialmente vinculados con el aumento de los niveles de narcotráfico en el país (Muñoz, 1999), y, en particular, con relación a las revelaciones establecidas en los informes de la Comisión de Investigación del Narcotráfico, las cuales permitieron un proceso de crítica abierta desde la sociedad civil hacia el Poder Judicial. Las investigaciones de la Comisión ligaron actos de corrupción con algunos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a quienes se les solicitó la renuncia (Muñoz, 1999; Mendoza (a), 1989: 4A). Además, como parte de dicha investigación se acusó que varios “funcionarios de cierta importancia política y personas muy cercanas a ciertos magistrados, se beneficiaron injustificadamente” (ALCR, 1989; 79). El informe destacaba la falta de colaboración de muchos funcionarios judiciales, quienes tenían coartada su independencia, en razón de la ausencia de una carrera judicial (Ibíd.; 81).

El informe iba más allá y ligaba la influencia del narcotráfico con problemas estructurales que se han planteado a lo largo de esta sección. Desde esta perspectiva se

señalaba que el Poder Judicial requería de una investigación y reforma profunda, que permitiese mejorar los controles, que debían provenir necesariamente desde ámbitos externos. En tal sentido, se establecía la necesidad de aprobar una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, donde se estableciese un órgano administrativo y de control, ajeno al ejercicio jurisdiccional. Igualmente, señalaba la necesidad de seguir los procesos de reforma impulsados por organismos internacionales, como el Ilanud y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), en esa materia (Ibíd.; 80,82).

Este proceso causó un férrea disputa entre la Corte y la Comisión que se solventó mediante una reunión informal celebrada el 19 de enero de 1989. Participaron once magistrados de la Corte y los seis miembros de la Comisión. De acuerdo con la información periodística publicada por *La Nación*, durante esas fechas, en dicha reunión se tomaron varios acuerdos –no reconocidos públicamente por las partes–, donde los magistrados iniciarían un proceso de depuración interna, a cambio, no se crearía una comisión especial de investigación del Poder Judicial (Mendoza, 1989: 5A; González y Fernández, 1989: 5A). Este hecho constituye una muestra de cómo las relaciones de poder se verificaban como procesos de conflicto, negociación y acuerdo que existía entre las figuras de ambos poderes y cómo fue construido durante la segunda mitad del siglo XX.

Las revelaciones y críticas de la Comisión no necesariamente estaban concentradas en el seno de la Asamblea Legislativa, sino que se localizaban también en el resto de la sociedad costarricense, que por las razones expuestas al inicio de este acápite, se encontraba en un acelerado proceso de crítica al sistema político. Así por ejemplo, el estudio de Lapop, específicamente, en la pregunta: “¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de Costa Rica garantizan un juicio justo?”, el apoyo había bajado de un promedio por respuesta de más de 5 puntos de 7 posibles en 1978, a menos de 4,5 en 1990 (Seligson, 2002). Esta encuesta concordaba con el informe elaborado por el Ilanud y la Universidad Internacional de la Florida, donde se recogían las siguientes conclusiones (CAJ-FIU, 1986: 16):

“[...] no existe un mecanismo para ofrecer información sistemática y permanente a la comunidad, por lo que la mayoría de

los ciudadanos desconoce sus derechos ante la ley. En segundo lugar, según los datos obtenidos en las encuestas, las leyes no son lo suficientemente claras, ni tampoco los procedimientos son simples. Por otra parte, el público parece no tener mucha confianza en el sistema, pues afirman que las sentencias no siempre son justas (77.3%), criterio que fue apoyado por los abogados (96.1%) y los fiscales (93.8%)”

Además se identificaba que (Ídem):

“Según los criterios expresados en las encuestas por todos los sectores entrevistados, se considera que existe corrupción dentro del sistema judicial costarricense, tales como soborno, favoritismo por relaciones de amistad, familiares y políticos y otros más.

Asimismo, la población no cree que se aplique el principio de igualdad, pues se favorece más a los ricos que a los pobres; aunque sorprende que los reclusos estén de acuerdo (75.7%) en que se da igualdad de acceso y use del sistema, percepción, quizás, influenciada por la garantía de la defensa pública que se les ofrece.

En general, se considera que tanto la contratación de los servicios de un abogado, como el uso del sistema judicial y los costos procesales resultan onerosos. Sin embargo, la mayoría de los ciudadanos recurre, para la solución de conflictos, al sistema de administración de justicia. La utilización de mecanismos extralegales o extrajudiciales es poco frecuente.”

Adicionalmente, el citado informe sumaba a esta crisis de legitimidad una crisis en la gestión. En tal sentido, el informe señalaba los problemas para determinar la cantidad de asuntos ingresados y la duración en su tramitación. A diferencia de la investigación de Gutiérrez, los expertos de Ilanud se concentraron en los procesos penales. De esta manera, se intentó establecer la duración de los juicios penales de instrucción formal⁷ para los años 1983, 1984 y 1985. De acuerdo con estos datos, para 1983 los procesos en cuestión tardaban 10 meses y una semana; para 1984 estos alcanzaron los 12 meses y una semana y para 1985 llegó hasta trece meses y una semana (Ilanud, 1986). Asimismo, existía entre los usuarios y operadores del sistema encuestados, la impresión de que la duración de los procesos en general

resultaban excesivos (Ibíd.: 284), aunque se carece de datos respecto de los procesos ajenos a la materia penal.

Resulta interesante señalar, que el informe de Ilanud establecía que los problemas de celeridad, al menos en la materia penal, provenían de un aumento constante de los asuntos tramitados. En tal sentido, realizaron un cálculo que les permitió arribar a que en 1976 habían ingresado un total aproximado de 26.000 casos penales, para 1980 unos 35.750 casos y para 1985 unos 37.850 (Ibíd.: 286). Los problemas de estadística judicial imposibilitan una visión más clara del aumento de los procesos que ingresaban al sistema de justicia entre la década de 1970 y 1980; no obstante, para 1985 se calculaba que el ingreso total de causas (civiles, penales, contenciosas y laborales) fue de 255.530 (Ibíd.: 180).

A las situaciones descritas se vinculaban dos fenómenos que alterarían notablemente la composición interna del Poder Judicial en los años posteriores. El primero consistía en una exigencia por la profesionalización de los funcionarios judiciales, ante la existencia de problemas éticos en la relación Corte Suprema-funcionarios subalternos. El segundo fenómeno, planteaba la necesidad de mejorar la justicia constitucional en Costa Rica, exigencia vinculada con la cada vez más solicitada, ampliación de la protección de los derechos del ciudadano en la sociedad costarricense. Si el primer proceso constituía una reivindicación interna fuertemente requerida e impulsada por los funcionarios del Poder Judicial; el segundo provenía de movimientos externos, como se detallará de seguido.

La búsqueda de la profesionalización del personal judicial databa, como se señaló en el primer acápite, de la Ley Orgánica de 1937. Pese al fracaso relativo de dicho intento, las reformas constitucionales de la década de 1940 y los procesos de consolidación de las décadas de 1950 y 1960 dejaban clara la existencia de una estructura burocrática que conseguía permanecer en sus cargos, pese a que no había regulación sobre una carrera judicial. La Ley N° 5155, denominada Estatuto del Poder Judicial, constituía el primer instrumento jurídico dirigido a solventar dicho problema. Esta normativa, aunque no resultaba lo específica que pudo haber sido, al no definir claramente la carrera judicial, lo cierto es que brindaba las herramientas

para que esta se hubiese desarrollado. En tal sentido, sobre el Poder Judicial pesaba la lógica de poder que generan los sistemas de libre remoción, en los cuales los procesos de profesionalización generan profundas resistencias.

Resulta significativo que, en un informe del Ilanud (1986) se indicase que:

“En cuanto a los funcionarios que administran justicia, existen normas preponderantemente consuetudinarias y pautas administrativas y son muy escasas las normas legales. Por eso podría afirmarse que existe una carrera judicial regulada de hecho, y precisamente por serlo así, hay ámbitos en la selección, nombramiento, promoción y remoción de funcionarios judiciales expuestos a decisiones inspiradas en el paternalismo, en la apreciación subjetiva y en las relaciones interpersonales no sujetas a esquemas organizativos racionales”.

Adicionalmente, dicho estudio reflejaba la disconformidad existente, especialmente entre los administradores de justicia, por la existencia de ese problema, así como por el uso como medio de presión desde el gobierno judicial sobre los funcionarios subalternos, situación que lesionaba el principio de “independencia” judicial. Por el espacio de este trabajo no es posible realizar un análisis profundo sobre los procesos de formación de redes clientelares en el ámbito interno del Poder Judicial; así como las consecuencias en su desarrollo institucional. Sin embargo, es perceptible que desde principios de la década de 1980 el problema tomó matices más complejos, dados los recortes presupuestarios y la generación de mayor inseguridad laboral dentro de los funcionarios judiciales. En este sentido, años después, el fenómeno era descrito de forma elocuente por el juez de carrera Omar Vargas Rojas de la siguiente forma (Vargas, 1997):

“La situación era crítica, pues los jefes 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 jefes, ya que ellos gozaban de un enorme poder de decisión

Cuadro 4

Recursos de amparo, habeas corpus y acciones de inconstitucionalidad. 1975-1984

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Amparo						8	43	25	32	36
Habeas Corpus					200	216	181	194	172	149
Inconstitucionalidad	1	2	4	6	9	5	13	23	17	12

Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante y Blanco, 2013; Víquez y Carvajal, 1986.

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”.

En este delicado ambiente, la iniciativa de generar procesos de formación de los funcionarios judiciales, presente en el Estatuto Judicial, tomó forma mediante la Ley N° 6593 con la creación de la Escuela Judicial. No obstante, la Escuela Judicial no operaba como elemento indispensable para el nombramiento de jueces, sino como un medio de capacitación que se ejercía con posterioridad al nombramiento. Así las cosas, no será hasta 1993, que la presión ejercida por los propios funcionarios judiciales contra el interinato y las exigencias de modernización de la administración llevaron a la regulación de los procesos de estabilidad de los funcionarios judiciales, que se concretaron con la promulgación de la Ley N° 7338 de Carrera Judicial y su aplicación en el transcurso de las dos décadas posteriores.

Por otra parte, se encontraba la reforma al sistema de justicia constitucional, enmarcada dentro de la ola de modernización de los poderes judiciales que se proyectó en América Latina, a la cual se hizo referencia líneas

atrás y que pretendía ampliar la capacidad de control del Poder Judicial en relación con los otros poderes del Estado (Ríos Figueroa, 2010). La reforma al sistema de justicia constitucional motivó una transformación en el modelo que hasta el momento había seguido el Poder Judicial, no solo en este campo, sino también su estructura y organización política.

Así, desde inicios de la década de 1980, tanto a lo interno del Poder Judicial como en otros círculos jurídicos y políticos, se criticaba la lentitud e ineficiencia de la justicia constitucional. Con tal fin, como había sido tradicional, en el seno de la Corte se planteó la necesidad de establecer un tribunal especializado dirigido a resolver ese tipo de asuntos. No obstante, en este caso la propuesta de la Corte no prosperó, sino que la reforma se planteó desde el Ministerio de Justicia, que conformó, con este fin, una comisión de expertos, cuyo proyecto fue conocido por la Corte Plena entre agosto de 1985 y marzo de 1986. El cambio de gobierno en 1986 trajo consigo el establecimiento de una nueva propuesta, en algunos casos contradictorio con el texto elaborado cuatro años atrás. De esta manera, se conformó una nueva comisión que combinó integrantes de la Corte Suprema y otras instancias, que dio como resultado un proyecto único, aprobado, tras muchas duras discusiones y renegociaciones por la Asamblea Legislativa. De esta manera se estableció una nueva Sala de la Corte Suprema, encargada de los asuntos de constitucionalidad, habeas corpus y amparo (Sedo y Vicenti 1990).

Más allá de que el nuevo proyecto de creación de una Sala Constitucional rompía el patrón de la autorreforma, abría además, un interesante cuestionamiento sobre la elección de magistrados, dado que implicaba una ampliación del número de estos cargos. Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, la conformación de la Corte

Suprema se había convertido en una relación ambivalente (negociación y conflicto) entre las fuerzas político-electorales y la burocracia judicial, ambas partes realizaban esfuerzos por posicionar figuras provenientes de ambos bandos. Al iniciar la década, en 1981, desde la Corte se realizó un intento por cerrar aún más la elección de magistrados y conseguir que la mayoría de estos se caracterizasen por contar con una carrera judicial consolidada. El proyecto de la Corte brindaba la potestad de establecer una terna de funcionarios, de los cuales la Asamblea Legislativa debía escoger a uno, o en su defecto, nombrar por mayoría calificada a un candidato externo a la proposición inicial (la propuesta era en tal sentido, muy similar a la realizada por la comisión redactora de 1948). No obstante, en 1984 la Asamblea Legislativa no aprobó el proyecto de ley elaborado con este propósito (Sedo y Vicenti, 1990).

El rechazo del proyecto reflejaba una lucha entre la Corte Suprema y el Poder Legislativo en torno a la composición de la primera. Con la evidencia disponible, puede establecerse —al menos provisionalmente— que la elección de magistrados siguió una lógica triangular. En esta la burocracia judicial pretendía incluir a sus propios miembros dentro del gobierno institucional, pero no siempre resultaba posible (lo cual se reflejaba en la encuesta realizada por el Ilanud a los funcionarios judiciales, que arrojaba una insatisfacción generalizada en torno al nombramiento de magistrado (Ilanud, 1986). Por otra parte, el nombramiento de un magistrado solo era factible con el acuerdo de los partidos políticos mayoritarios, lo que tendió a consolidarse junto con la configuración del bipartidismo durante el periodo que cubre esta sección. Un par de ejemplos de esta situación pueden apreciarse en 1989, cuando tras la salida de dos magistrados, el acceso de los sustitutos se condicionó a los acuerdos partidistas entre el partido Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana (Lizano (a), 1989: 6A; Lizano (b), 1989: 6A).

No obstante, la disputa entre los intereses de ciertos grupos dentro del Poder Judicial y los partidos políticos, se hizo aún más evidente con el proceso de elección de los magistrados de la Sala Constitucional en 1989. En ese momento, las fracciones del partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana consideraron oportuno repartir (tres y dos, respectivamente)

la elección de los nuevos miembros de la Corte Suprema de Justicia, tesis que finalmente se impuso (Sedo y Vicenti, 1990). En esta línea, la nueva Sala no solo trajo una transformación de la organización de la Corte, sino una apertura mayor a la que muchos de los funcionarios judiciales de carrera hubiesen deseado en la elección de magistrados, pues estos no habían pertenecido a la burocracia judicial.

Al finalizar el periodo que se estudia en esta sección, se clamaba por una modernización del Poder Judicial. ¿Cuáles fueron los motores de estas exigencias? Desde la evidencia recolectada, existen tres causas fundamentales: el agotamiento del modelo organizacional del Poder Judicial en el siglo XX, la recomposición de la Corte Suprema de Justicia; así como el peso de una sociedad con la capacidad para exigir beneficios de acuerdo con el discurso de derechos humanos y por las primeras exigencias claras de transparencia en la función pública, que fueron impulsadas por movimientos internacionales.

Al iniciar la década de 1970, resultaba claro para figuras relevantes dentro del gobierno judicial que la estructura elaborada tres décadas atrás resultaba insuficiente para administrar justicia de cara a los siguientes 30 años. Por ende, se originaron intentos por establecer reformas en el proceso administrativo del Poder Judicial, solventar los problemas de estabilidad de los funcionarios y mejorar los sistemas de control interno de la actividad judicial. No obstante, dichas reformas no consiguieron transformar la estructura de funcionamiento existente, en la cual la gran mayoría de las decisiones

administrativas quedaban en la esfera de la Corte Plena.

Así para la década de 1980, los síntomas visualizados durante la década de 1970 terminaron por convertirse en una grave crisis institucional. Esta coincidía con un proceso de recomposición y renovación de la Corte Suprema. En tal sentido, durante la década de 1970, de las 26 personas que ocuparon el cargo de magistrado, solo nueve lo hacían por primera vez, para un total de 34%. Este panorama contrastaba con el periodo comprendido 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% (Cascante Segura, 2013). Precisamente, dentro de ese alto porcentaje de nuevos magistrados, prácticamente al final de la década, se produjo la incorporación de la mujer al gobierno judicial, mediante los primeros nombramientos que fueron elevados a la magistratura (Ibíd.). Este elemento produjo el establecimiento de las reivindicaciones de género dentro de ese cuerpo colegiado.

Este elemento de cambio generacional de un órgano colegiado no puede despreciarse, sino que resultaba un elemento central para comprender la búsqueda de cambios en los esquemas tradicionales. En esta perspectiva, una buena parte de la generación de magistrados exigía cambios en la estructura administrativa de la Corte, que iban desde la concentración absoluta de las funciones administrativas en la presidencia de la Corte, hasta la elaboración de un consejo administrativo integrado por distintos sectores, no solo del Poder Judicial, sino de la sociedad costarricense. Igualmente, se presionaba para

la transformación de los procedimientos jurisdiccionales, que no habían sido objeto de gran polémica. Estas exigencias disímiles y contradictorias de reformas se harían efectivas en las próximas dos décadas.

A esta situación generacional se conjuntó la intrincada situación de las relaciones del Poder Judicial con el resto de actores del sistema político. En esta línea, si bien durante más de dos décadas el Poder Judicial logró consolidarse mediante el fortalecimiento de una burocracia que consiguió llegar hasta las más altas esferas de la institución, al final del periodo, las exigencias de otras fuerzas políticas del sistema, se concentraron en establecer un nuevo equilibrio de poder con la burocracia judicial, a través de la conservación de espacios en el nombramiento de los miembros del gobierno judicial.

De la misma forma, los escándalos y denuncias habían producido en la sociedad civil, con capas más urbanizadas y educadas, nuevas exigencias sobre el Poder Judicial. Este, dada la situación de crisis generalizada en la Costa Rica de la década de 1980, no podía recurrir a refugiarse dentro de su propia estructura, sino que debía establecer cambios para recuperar la legitimidad perdida hacia el final de periodo en cuestión. Así las cosas, la conformación de un tribunal constitucional, abocado a la protección de los derechos humanos, constituía un avance en esa línea, pero al mismo tiempo constituyó el espacio requerido por las fuerzas políticas para reposicionarse dentro del ámbito judicial, por medio del nombramiento de magistrados con un perfil distinto al que hubiesen preferido las burocracias judiciales.

Cuadro sinóptico IV
El Poder Judicial en Costa Rica. 1970-1990

Categoría	Estado
Composición y estructura	Durante este periodo el organigrama del Poder Judicial se mantuvo conforme a las reformas de 1937 y 1940. Se adicionaron y fortalecieron los órganos ligados a la reforma penal (Ministerio Público y Organismo de Investigación Judicial). Además, se crearon órganos administrativos y de control.
Alcance funcional y territorial	Se produjo un aumento intensivo de las oficinas y del número de funcionarios, producto de la reforma penal. Igualmente, se produjo una diversificación del tipo de personal profesional contratado, tanto por la ampliación de las funciones sustantivas, como por las necesidades administrativas.
Gobierno	El gobierno judicial siguió el esquema establecido por la reforma de 1937-1940 hasta 1980. Cuando se reformó la estructura de la Corte Plena, que pasó a tener tres salas especializadas. Al final del periodo se creó una cuarta sala, cuyo objetivo fue la materia constitucional (control de constitucionalidad y protección de derechos humanos).
Autonomía	Con la consolidación del bipartidismo inicia un proceso de negociación para la incorporación de magistrados potables a ambos partidos. Igualmente, hay una fuerte participación de la burocracia judicial para incorporar funcionarios de carrera al gobierno judicial.
Consolidación burocrática	No se cuenta con datos suficientes para ahondar en este punto. Sin embargo, se produjo una fuerte lucha por la profesionalización de los funcionarios que administraban justicia. Igualmente, se produjo una reducción del peso de los funcionarios judiciales en la elección del gobierno judicial.
Mecanismos de control	Se creó la Contraloría del Poder Judicial. La Inspección Judicial, a pesar del proceso de crecimiento del Poder Judicial no se denota un aumento consistente y considerable de los funcionarios ligados a la Inspección Judicial.

Conclusiones generales

Autonomía, consolidación y crisis de legitimidad

Este trabajo constituye apenas el esbozo de una construcción histórica más ambiciosa del Poder Judicial en Costa Rica. En este sentido, la complejidad de los procesos y las fuentes requerirán en el futuro, nuevos estudios que profundicen en las diferentes facetas que se incluyen en esta ponencia. No obstante, con la evidencia analizada pueden establecerse al menos cuatro componentes fundamentales para entender la actual situación del Poder Judicial dentro del sistema político: (a) una composición estructural vinculada a necesidades poblacionales y el aumento constante del volumen de trabajo; (b) la existencia de un gobierno judicial que juega como un actor más dentro del sistema político, que evolucionó desde un ligamen absoluto hasta alcanzar una autonomía relativa; (c) una burocracia que se fortaleció y generó un proceso de identificación institucional, que favoreció el proceso de autonomía judicial; y (d) problemas para la construcción de sistemas de control que terminaron por enfrentar problemas con una sociedad con exigencias cada vez más completas.

Una composición estructural condicionada

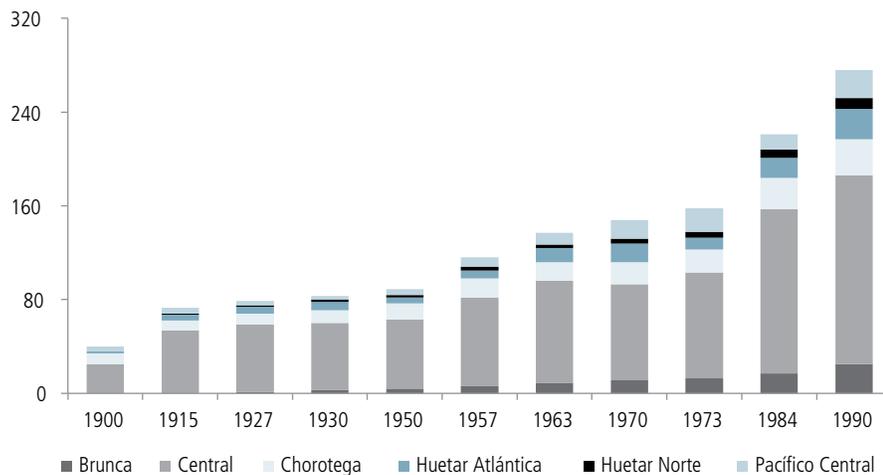
A lo largo de este trabajo se ha denotado como los patrones de crecimiento del Poder Judicial (apertura de despachos y aumento de personal), así como su organización (estructura de tribunales y despachos) fueron reacciones al proceso de poblamiento de ciertas zonas del país, especialmente durante la primera mitad del siglo XX; y luego al

proceso de urbanización de la región central, en la segunda mitad del siglo pasado. Desde esta perspectiva, al inicio del periodo que cubre esta ponencia los despachos judiciales se concentraban en las regiones Central y, en mucha menor medida, en la Chorotega. Conforme, se produjeron migraciones hacia la periferia del país, el Poder Judicial extendió su presencia en las regiones Pacífico Central, Brunca y Huetar Atlántica; sin que esto significase una reducción de la importancia de la región Central que abrumadoramente ha contado con la mayor cantidad de despachos, según puede apreciarse en el gráfico 17.

En tal sentido, el aumento poblacional del país trajo consecuencias diferenciadas entre la zona Central del país y las regiones periféricas. En la región Central el crecimiento poblacional y el proceso de urbanización produjo aumentos constantes en el volumen de trabajo de las oficinas judiciales, incluida la Corte Suprema de Justicia. Por el contrario, en las regiones periféricas el aumento de población no se dimensionó como un problema en términos de volumen de trabajo, sino en la existencia de menores condiciones de calidad para el ejercicio de administración de justicia. Desde esta óptica, durante la primera mitad del siglo XX, existió un esfuerzo consciente para solventar ambos inconvenientes con recursos limitados. Igualmente, con la mejora de las condiciones económicas del Poder Judicial durante la década de 1950, pretendió seguir dicha línea, de 1957 a 1990, la cantidad de despachos en la región Central había

Gráfico 17

Evolución de los despachos judiciales, según región



Fuente: Poyser, 2013, con datos del anexo A4.

aumentado en un 206%; por su parte, las otras regiones en su conjunto habían aumentado en un 237%.

A lo largo de este estudio se ha evidenciado, de la misma manera, como los grandes cambios en la estructura de la Corte Suprema respondieron a problemas vinculados con el aumento sostenido del volumen de trabajo, más que a otros factores de organización. Desde esta perspectiva, el surgimiento de otros órganos superiores del Poder Judicial, primero salas de apelación y luego tribunales superiores (con el correspondiente aumento de personal), respondió a la necesidad de reducir el trabajo del más alto órgano jurisdiccional. El mecanismo de aumentar despachos fue útil para reducir la presión sobre la Corte Suprema hasta la década de 1980, cuando el crecimiento del aparato judicial, producido por el aumento de la capacidad económica, las responsabilidades de la reforma penal de la década 1970; así como la creación de nuevas jurisdicciones (agraria y familia) aumentó las dimensiones del aparato administrativo y sustantivo requerido para el funcionamiento del Poder Judicial. En tal sentido, en la década final del periodo estudiado, dentro de la Corte, había un duro debate sobre los mecanismos para redimensionar el trabajo administrativo del gobierno judicial, que no pudo solucionarse con la reforma parcial a la estructura de ese ente efectuada a principios de 1980.

Igualmente, los componentes descritos

en el párrafo anterior causaron una presión por reducir la cantidad de trabajo, especialmente la denominada “mora judicial” y la “lentitud de los procesos”. De forma tal que se convirtieron en los motores del incremento de despachos y la contratación de personal en los tribunales inferiores. En otros términos, los problemas mencionados trataron de resolverse mediante la inclusión de más recursos al sistema, con poca variación de los procedimientos y la gestión administrativa. Resulta paradójico que el gran motor de ese aumento, la reforma penal de la década de 1970, trajese consigo un mecanismo distinto de solución: la reforma de los sistemas primordialmente escritos por sistemas de oralidad procesal. No obstante, la inclusión de esta reforma fue objetada y duramente combatida, lo que retrasó que este sistema fuese incluido en otros procesos judiciales.

El Poder Judicial como actor del sistema político

Tradicionalmente, con una visión jurídica del concepto, se ha entendido la independencia como la absoluta separación del Poder Judicial de los vaivenes del sistema político. A lo largo de esta ponencia la evidencia estudiada ha demostrado la imposibilidad de alcanzar dicho objetivo. No obstante, lo que realmente puede existir es una autonomía relativa, con márgenes distintos de manobra. Desde esta perspectiva, en las nueve

décadas que cubre esta ponencia se produjo una consolidación de la autonomía relativa del Poder Judicial, lo que no quiere decir que no exista una relación con los demás actores del sistema e incluso inclinaciones político-electoralmente evidentes.

Desde esta perspectiva, los niveles de manobra tendieron a incrementarse a partir de la década de 1930. Tal situación puede atribuirse –al menos con la información preliminar de este estudio– al ascenso y consolidación de una burocracia judicial, que logró alcanzar mayores niveles de influencia en las reformas estructurales del Poder Judicial y en los procesos de mayor conflictividad, como fue el caso de las disputas por el presupuesto judicial. Esta burocracia logró alcanzar acceso al gobierno judicial y durante todo el periodo trató de consolidar esos espacios. La lucha por la consolidación se alcanzó en la medida en que una buena cantidad de jueces de “carrera” logró “ascender” a la magistratura, no obstante, para conseguir tal fin, necesariamente, los candidatos al gobierno judicial debían pasar por una serie de negociaciones y disputas con los otros actores del sistema. Precisamente, el proceso de consolidación de la autonomía económica del Poder Judicial constituyó no solo un ejemplo, sino también el punto culminante de un proceso de consolidación, mediante el cual el Poder Judicial se enfrentó en plano de igualdad con el Poder Ejecutivo y se autodefinió como un actor importante en el desarrollo del Estado.

De tal forma, los grados de autonomía relativa, a lo largo del periodo bajo estudio, estuvieron en relación directa con una interesante discrepancia entre los diversos grupos con presencia en el gobierno judicial. Por una parte, se encontraban aquellos magistrados ajenos al Poder Judicial; por otra, aquellos que habían forjado una carrera dentro de la institución. Desde esta perspectiva, la aspiración por ocupar una magistratura pasaba por las negociaciones y vínculos políticos existentes. Incluso, los aspirantes debieron movilizarse y actuar de acuerdo con el modelo de negociación bipartidista que se consolida en el país durante la década de 1970 y 1980. Lamentablemente, el acceso a los expedientes laborales de los magistrados no fue lo suficientemente amplio como para elaborar un estudio prosopográfico y de redes que permitiese un mayor acercamiento a este fenómeno.

Cuadro 5

Evolución de indicadores seleccionados del Poder Judicial. 1900-1990

	1900	1915	1927	1930	1950	1957	1963	1970	1973	1984	1990
Presupuesto											
(millones de colones corrientes)											
Poder Judicial	0,2	0,3	0,8	-	3,7	7,0	21,1	40,4	64,8	932,2	4.036,0
Nacional	6,8	7,8	27,9	-	108,2	314,5	414,6	505,3	1.479,4	25.146,9	74.574,0
Despachos											
(judiciales por provincia)											
Alajuela	6	14	15	16	14	17	19	21	25	36	43
Cartago	6	10	11	11	10	11	11	11	12	16	21
Guanacaste	9	8	9	11	15	18	18	19	20	28	32
Heredía	6	11	11	11	8	9	10	10	11	13	17
Limón	2	5	6	6	5	7	8	8	8	17	21
Puntarenas	4	4	4	4	10	15	19	22	21	27	37
San José	7	21	23	24	27	39	52	57	61	84	105
Población											
Alajuela	12.514	7.270	6.505	6.705	10.632	11.554	12.667	14.523	13.041	11.888	12.730
Cartago	8.185	6.266	6.382	7.057	10.073	11.878	14.130	17.200	17.058	16.979	16.351
Guanacaste	2.790	5.101	5.682	5.186	5.879	6.758	7.920	9.298	8.935	6.972	7.171
Heredía	6.392	4.197	3.492	3.791	6.470	7.237	8.506	12.015	12.168	15.198	15.603
Limón	5.579	4.752	5.380	5.564	8.272	7.664	8.548	13.153	14.393	9.887	11.072
Puntarenas	3.942	5.551	7.185	7.832	8.817	8.118	8.237	9.523	10.391	9.848	8.784
San José	14.034	6.254	6.660	6.986	10.438	9.053	9.378	11.444	11.396	10.600	10.548
Funcionarios											
(habitantes por funcionario)											
Administradores de Justicia	4.469	5.954	5.821	5.549	7.347	7.139	8.849	11.127	11.076	9.260	10.629
Personal de apoyo	2.099	2.766	2.289	2.434	2.559	1.551	1.784	1.837	1.448	889	975

Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante, 2013; Calvo, 1993; Poder Judicial; CCP-UCR e INEC.

Ese “equilibrio”, configurado tras la década de 1940, experimentó intentos de ruptura al final del periodo de estudio, lo que causó un fuerte conflicto entre los actores del sistema. En efecto, el rechazo constante de los cuerpos políticos a las reformas a favor de aumentar el caudal de los funcionarios judiciales que ascendieran a la magistratura, fue seguido por el establecimiento de un tribunal constitucional que por sus características justificó el nombramiento de una mayor cantidad de magistrados ajenos al Poder Judicial y con mayores ligámenes con la dirigencia de los partidos políticos.

El otro gran condicionamiento en la consolidación política del Poder Judicial fue la reforma

penal de la década de 1970 que atribuyó al Poder Judicial una serie de nuevas responsabilidades dentro de la vida institucional del país y contribuyó a consolidar su posición dentro del sistema político. A partir de ese momento, tanto la responsabilidad del ejercicio de la acción penal, por medio del Ministerio Público; el ejercicio de la investigación, mediante los juzgados de instrucción; así como el ejercicio de la persecución e investigación penal, por medio del Organismo de Investigación Judicial, posicionaron al Poder Judicial más claramente en la cotidianidad del costarricense.

No obstante, dichas responsabilidades también produjeron una serie de expectativas

que no podían ser fácilmente cumplidas por el Poder Judicial. En tal sentido, una sociedad que se orientaba cada vez más al “pánico social” le asignó el papel de protector contra el fenómeno de la delincuencia. Así, lo transformó en pocos años en el conductor de la política de persecución criminal (mediante el Ministerio Público) y, en alguna medida, en ente que resguarda la seguridad cotidiana de los ciudadanos (mediante la sanción “eficiente” de los infractores). La ineficacia de la respuesta penal al fenómeno de la criminalidad produjo que una parte considerable de la crítica se dirigiese hacia al propio Poder Judicial, lo que en cierta

medida ha contribuido a una reducción de su legitimidad en la sociedad costarricense.

Burocracia, autonomía y profesionalización

Como se señaló líneas atrás, el alcance de una mayor autonomía se encontró entrelazada con el proceso de fortalecimiento de la burocracia judicial. Dicho proceso se remonta al establecimiento de un régimen especial para los funcionarios del Poder Judicial, que poco a poco construyeron una identidad de gremio. Asimismo, se fue fortaleciendo, paulatinamente, con el incremento de personal que experimentó el Poder Judicial. Los intereses gremiales se conjuntaron y orientaron a través de la Asociación Nacional de Empleados Judiciales, que aglutinaba tanto a funcionarios auxiliares (que pasaron de ser funcionarios legos en su mayoría a profesionales vinculados con otras labores dentro del Poder Judicial) como a administradores de justicia.

En la medida en que la autonomía financiera repercutía en mejores salarios, acceso al crédito y un sistema de pensión, la burocracia organizada se constituyó en un baluarte y un aliado para el gobierno judicial, pero también en un grupo de presión. Además, esta fortaleza se convirtió en las últimas dos décadas del periodo en un componente de presión sobre la Corte Suprema. En esta línea, las reivindicaciones pasaron de componentes meramente salariales a una crítica a los mecanismos de estabilidad y ascenso dentro del aparato judicial, a los que se calificó, durante la década de 1980, como carentes de objetividad y como base de acusaciones de un fuerte clientelismo dentro del Poder Judicial.

Esta crítica llevó a diversos intentos de reforma. En la evidencia descrita llama la atención lo poco definido que se encuentra el término “profesionalización”, con la necesidad de realizar una profundización en este

campo, preliminarmente puede indicarse que fue utilizado, en términos generales, como un sinónimo de estabilidad, es decir, como la búsqueda para eliminar el interinato que caracterizó a las relaciones laborales en la Corte; y, en menor medida, como un proceso concurso de oposición para el ingreso o ascenso dentro del Poder Judicial. Este proceso llevó a la construcción de una serie de normas que regulasen estos mecanismos a inicios de la década de 1970. Sin embargo, la falta de aplicación de esta normativa quedó demostrada en la década de 1980, habría que esperar algunos años más para que se estableciese claramente el concepto de carrera judicial.

Los constantes problemas de control

Dentro de las críticas más fuertes vertidas al final del periodo en estudio, especialmente por la Comisión Investigadora del Narcotráfico, se encontraba la debilidad de los mecanismos de control externos sobre el Poder Judicial. En realidad, este cuestionamiento era un reflejo de la debilidad de los procesos internos de control, los cuales se habían planteado desde la LOT de 1888 y que habían dado origen al despacho de la Inspección Judicial en 1935. Adicionalmente, se inició tempranamente un proceso artesanal de seguimiento del número de causas, que si bien era fragmentario e incompleto, permitía a las autoridades de la Corte Suprema contar con un acercamiento al volumen de trabajo existente. En esta línea de análisis, la estrechez del presupuesto obligó a que se invirtiera poco en este campo durante la primera mitad del siglo XX.

Empero, en el crecimiento acelerado que experimentó el Poder Judicial a partir de la década de 1960, nunca tuvo como complemento un incremento del presupuesto en

mecanismos de autocontrol. Los intentos de mejoramiento en esta faceta, mediante la creación de una oficina de Auditoría para controlar los aspectos administrativos y económicos y los intentos de una reestructuración de la Inspección Judicial para controlar las funciones sustantivas, no fueron lo suficientemente efectivos. En otros términos, resultó claro que, pese a la considerable mejora financiera, nunca se brindó la importancia debida a esta faceta de la administración. Por ejemplo, la Inspección Judicial nunca contó con un incremento considerable de los funcionarios profesionales requeridos para verificar y examinar la labor de los despachos judiciales. Además, los problemas de autocontrol fueron los que hicieron surgir en la década de 1980 una serie de críticas, que llegaron hasta el órgano del gobierno del Poder Judicial, el cual se percibió por la prensa y algunos actores políticos como una institución cerrada sin ningún tipo de contrapeso.

Así, al terminar el periodo que cubre esta investigación, la Corte se debatía en una dura crisis tanto en sus relaciones con la sociedad civil como en sus relaciones internas. Si bien, el proceso de consolidación política que abarcó gran parte de la segunda mitad del siglo XX trajo muchos avances en la relación del Poder Judicial con los otros poderes del Estado, las cada vez más apremiantes necesidades de la sociedad costarricense golpeaban el modelo cerrado que había permitido dicha consolidación. En otros términos, la conformación de los cuadros burocráticos que habían gestado la identidad institucional se enfrentaban a las exigencias de una sociedad que no valoraba a los funcionarios judiciales como distintos a los demás funcionarios públicos y que valoraban a la función jurisdiccional como un servicio público, que debía cumplir cánones de eficiencia y transparencia.

Notas

- 1 Si bien, desde el punto de vista normativo, no podía considerarse la existencia de una carrera judicial, para los efectos de esta investigación se considera como tales a los magistrados que ocuparon a lo largo de su carrera profesional una vasta cantidad de puestos dentro del Poder Judicial.
- 2 En cuyo presupuesto se incluían las agencias de policía que realizaban una importante función jurisdiccional de las faltas menores.
- 3 Las agencias judiciales constituían despachos encargados de juzgar y resolver sobre faltas menores. A pesar de cumplir una función jurisdiccional se encontraban adscritas a la Secretaría de Gobernación.
- 4 Dicha Comisión también elaboró las reformas al Código de Procedimientos Civiles. La cual fue sometido a una comisión de diputados y miembros del Colegio de Abogados, quienes establecieron una gran cantidad de reformas al texto de elaborado desde la Corte. La nueva legislación procesal civil fue aprobada en 1937 y entró en vigencia en 1939 (Sáenz, 2008).
- 5 Los funcionarios meritorios, por lo general, eran jóvenes que servían dentro de los despachos judiciales, sin recibir salario. Esto les permitía conocer poco a poco el trabajo judicial, con la esperanza de realizar permisos pagados en el transcurso de su labor. En el mejor de los casos, paulatinamente, lograban alcanzar nombramientos pagados de forma permanente.
- 6 El recurso de insistencia constituye un recurso administrativo, mediante el cual un ente solicita a un superior jerárquico la revisión del acto realizado por un órgano competente. Es muy común en los asuntos presupuestarios.
- 7 Estos procesos estaban constituidos por un proceso de investigación dirigido por un juez de instrucción y una fase de juicio ante un tribunal colegiado

Bibliografía

Fuente primaria

Estadísticas judiciales

- Cascante, C. y Blanco, K. 2013. Sistematización de datos de presupuestos, despachos y funcionarios Judiciales. 1899-1990.
- Cascante, C. 2013. Sistematización de datos de leyes de organización del Poder Judicial. 1882-1990.
- Cascante, C. 2013. Sistematización de datos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia. 1898-1990.
- Cascante, C. y Lara, M. 2013. Sistematización de datos de estadísticas judiciales 1900-1930/1974-1990.
- Poyser, O. Elaboración de cuadros, mapas y gráficos. Contribución especial realizada para el Estudio Histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1980-1990). San José: PEN.

Documentos de la Asamblea Legislativa, Archivos Nacionales de Costa Rica y otras instituciones

- ALCR. 1970. Expediente del Código de Procedimiento Penales, N° 4021. San José.
- _____. 1972. Expediente de la Ley de creación del Organismo de Investigación Judicial, N° 5202. San José.
- _____. 1989. Segundo Informe de la Comisión de Narcotráfico. San José: Euned.
- ANCCR. 1949. Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. San José. Obtenido de [http://www. Cesdepu. Com/actas](http://www.Cesdepu.Com/actas). Htm. 25 de setiembre de 2013.

- ANCR. 1925. Fondo Congreso 14081. Expediente Legislativo. Aumento de salarios de los funcionarios del Poder Judicial. San José.
- _____. 1936. Congreso 17580. Expediente Legislativo. Decreto 46. San José.
- Dirección General de Estadística. 1945. Anuario estadístico. San José.
- _____. 1960. Anuario Estadístico. San José.
- CAJ-FIU. 1986. Estudio sectorial sobre la Administración de Justicia en Costa Rica. Miami.
- Ilanud. 1986. Informe sectorial sobre la administración de Justicia en Costa Rica. San José.
- Presidencia de la Corte Suprema de Justicia. 1911. Informe de labores. San José: Secretaria de Justicia.
- _____. 1917. Informe de Labores. San José: Secretaría de Justicia.
- _____. 1931. Informe de labores. San José: Secretaria de Justicia.
- PJCR. 1965. La autonomía economía del Poder Judicial. San José.

Artículos periodísticos

- González, A. y Fernández, L. 1989. "Cede pugna entre dos poderes", en La Nación (30 de enero).
- Lizano, R. 1989a. "Elección de magistrado divide a PLN y PUSC", en La Nación, (18 de marzo).
- _____. 1989b. "Lic. Orlando Aguirre fue elegido magistrado", en La Nación, (11 de enero).

- Mendoza, D. 1989a. "A partir de hoy dos vacantes en la Corte", en *La Nación* (11 de enero).
- Mendoza, D. 1989b. "Corte atacará corrupción interna", en *La Nación* (22 de enero).
- Mendoza, D. 1989c. "Presidente de la Corte intentó renunciar", en *La Nación* (11 de marzo).
- s. A. (5 de mayo de 1920). La jornada de ayer en el Congreso. Elección de Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. *Diario de Costa Rica*, pp. 1,4.
- s. A. (5 de mayo de 1930). La inamovilidad de los Manuel Coto Fernández. *Diario de Costa Rica*, pp. 1,3.
- s. A. (18 de junio de 1935). Aceptada la candidatura de don Octavio Beeche. *Diario de Costa Rica*, pp. 1,2,6.
- s. A. (5 de mayo de 1942). Integró ayer el Congreso la Sala de Casación y las cuatro de Apelaciones de la Corte. *Diario de Costa Rica*, p. 6.
- s. A. (3 de Mayo de 1946). En el seno del Congreso Oficial se produjo ayer el primer rompimiento. *Diario de Costa Rica*, pp. 1, 8.
- s. A. (12 de mayo de 1955). Afrenta a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. *Diario de Costa Rica*, p. 1.
- s. A. (1 de setiembre de 1955). Congreso Nacional de Empleados Judiciales se realizará en breve. *Diario de Costa Rica*, p. 1.
- s. A. (2 de setiembre de 1955). Denegó Figueres el recurso de insistencia. *Diario de Costa Rica*, p. 1.
- s. A. (27 de agosto de 1955). El Presidente resolverá la cuestión de aumentos planteada por la Corte. *Diario de Costa Rica*, p. 1.
- s. A. (17 de mayo de 1955). Electo magistrado Baudrit presidente de la Corte. *Diario de Costa Rica*, pp. 1, 11.
- s. A. (3 de junio de 1955). Empleados del Poder Judicial discutirán el presupuesto asignado para 1956. *Diario de Costa Rica*, p. 2.
- s. A. (27 de agosto de 1955). Justifica la Corte su recurso de insistencia en el progresivo aumento del costo de la vida. *Diario de Costa Rica*, pp. 1, 7.
- s. A. (11 de agosto de 1955). La Asociación Nacional de Empleados Judiciales estudiará la resolución del señor Ministro de Hacienda. *Diario de Costa Rica*, p. 13.
- s. A. (mayo de 11 de 1955). La política en el Poder Judicial. Premiadas con sendas magistraturas los Señores Calzada y Soto Méndez. *Diario de Costa Rica*, pp. 1,4.
- s. A. (22 de agosto de 1955). Ministro Rossi pidió a los empleados judiciales le dijeran de dónde saca para aumentarles. *Diario de Costa Rica*, p. 2.
- s. A. (25 de agosto de 1955). Pide un aumento del 10% la Corte en los sueldos que exceden de C1500. *Diario de Costa Rica*, pp. 1, 4.
- s. A. (24 de agosto de 1955). Recurso de insistencia presentará hoy la Corte al Presidente de la República. *Diario de Costa Rica*, pp. 1, 4.
- s. A. (15 de setiembre de 1955). Revisada y desechada la moción que aumentó sueldos del Poder Judicial. *Diario de Costa Rica*, pp. 1,12.
- s. A. (13 de setiembre de 1955). Se pidió ayer la supresión de la Embajada en Canadá. *La Nación*, p. 16.
- s. A. (13 de setiembre de 1955). Una ley general de salarios del Poder Judicial. *La Nación*, p. 14.
- s. A. (27 de octubre de 1956). A partir de diciembre regiran los aumentos en el Poder Judicial. *Diario de Costa Rica*, pp. 1,8.
- s. A. (11 de octubre de 1956). Aumentos en el Poder Judicial. *Diario de Costa Rica*, pp. 1,3.
- s. A. (27 de octubre de 1956). Comisión redactora de la autonomía del Poder Judicial. *Diario de Costa Rica*, pp. 1,8.
- s. A. (22 de setiembre de 1956). Contraloría de la República indicará porcentaje en que se puedan aumentar los sueldos de los empleados judiciales. *Diario de Costa Rica*, p. 1.
- s. A. (25 de setiembre de 1956). De cualquier modo la renta produce para el veinticinco por ciento de aumento a los empleados judiciales. *Diario de Costa Rica*, pp. 1,12.
- s. A. (31 de octubre de 1956). Definitivamente fueron aumentados los salarios del Poder Judicial. *Diario de Costa Rica*, p. 1.
- s. A. (23 de setiembre de 1956). En grave peligro los sueldos del Poder Judicial. *Diario de Costa Rica*, pp. 1-12.
- s. A. (10 de agosto de 1956). Esta oficina considera inadecuado aumentar porcentualmente los sueldos. *La Nación*, p. 4.
- s. A. (14 de setiembre de 1956). Huelga de brazos caídos declaran los empleados judiciales. *Diario de Costa Rica*, pp. 1,14.
- s. A. (24 de octubre de 1956). Informes de Contraloría provocan debate sobre los aumentos judiciales. *Diario de Costa Rica*, pp. 1,8.
- s. A. (28 de setiembre de 1956). La semana entrante irá a la huelga el Poder Judicial. *Diario de Costa Rica*, pp. 1,3.
- s. A. (24 de octubre de 1956). Ley General de Salarios para los servidores judiciales. *Diario de Costa Rica*, p. 1.
- s. A. (19 de octubre de 1956). Negativamente Informa la Contraloría sobre los Salarios del Poder Judicial. *Diario de Costa Rica*, pp. 1, 8.
- s. A. (11 de agosto de 1956). No se solidarizan con la política discriminatoria ni el presidente de la Corte ni la Comisión de Presupuesto. *La Nación*, p. 5.
- s. A. (12 de setiembre de 1956). Nuevamente presentado proyecto para autonomía del Poder Judicial. *Diario de Costa Rica*, p. 2.
- s. A. (11 de setiembre de 1956). Que el aumento se haga extensivo a todos los servidores del Poder Judicial. *Diario de Costa Rica*, pp. 1, 3.
- s. A. (14 de setiembre de 1956). Suspender actividades huelguísticas resolvieron los empleados del Poder Judicial. *Diario de Costa Rica*, pp. 1, 12.
- s. A. (5 de setiembre de 1956). Volver a empezar en la reforma constitucional que asignará a la Corte el 6% de los Presupuestos. *La Nación*, p. 13.
- s. A. (14 de mayo de 1963). Liberación organiza la Sala 1era. Penal. *Diario de Costa Rica*, pp. 1, 4, 19.
- s. A. (15 de mayo de 1963). Sentimiento de justicia depende de muchos puntos de vista y hasta de las necesidades propias de la época. *La Nación*, p. 4.
- s. A. (2 de julio de 1975). Lic. Fernando Coto Albán presidente de la Corte. *La Nación*, p. 8.

Fuentes secundarias

- Alvarenga, P. 2005. *De vecinos a ciudadanos*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Arroyo, J. 1995. *El sistema penal ante el dilema de sus alternativas*. San José: Colegio de Abogados.
- Badilla, P. 1988. "Ideología y derecho: el espíritu de la reforma jurídica costarricense (1882-1888)", en *Revista de Historia*. 18.
- Bowman, K. 2000. "¿Fue el compromiso y consenso de las elites lo que llevó a

- la consolidación democrática en Costa Rica? Evidencias de la década de 1950", en *Revista de Historia*. 41.
- Calvo, R. 1993. Análisis del proceso presupuestario del Poder Judicial. Tesis de grado para optar por el título de Licenciatura en Administración Pública. San José: UCR.
- Castro, O. 2007. Fin de la Segunda República: Figueres y la Constituyente del 49. San José: EUNED.
- Correa, J. 1999. "Acceso a la justicia y reformas judiciales en América Latina. ¿Alguna esperanza de mayor igualdad?", en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 4 (1).
- De los Arcos, M. 2003. "El misterio del pequeño número o sobre la historia del poder: una aproximación a la nueva historia política", en *Revista Iztapalapa*, publicada en la dirección electrónica: <http://148.206.53.230/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?rev=iztapalapa&id=1344&article=1379&mode=pdf> (revisada 5 de abril de 2013).
- Díaz, D. 2003. Construcción de un Estado moderno. Política, Estado e identidad nacional en Costa Rica (1821-1914). San José: EUCR.
- Elizondo, W. 2008. "Control del poder y exclusión de competidores. La decisión constitucional para establecer el servicio civil en Costa Rica", en *Revista Electrónica de Historia*.
- Fernández, A. et. al. 1987. La independencia del Poder Judicial. Seminario de Graduación para optar por el título de licenciatura en Derecho. San José: UCR.
- Figuroa, J. R. 2010. "Instituciones para la justicia constitucional en América Latina", en Figuroa, J. R y Helmke, G. (Coordinadores). 2010.
- Figuroa, J. R y Helmke, G. (Coordinadores). 2010. Tribunales constitucionales en América Latina. Recuperado el 28 de noviembre de 2013, de <http://www.Uv.Mx/veracruz/sea/files/2013/05/Tribunales-Constitucionales-en-America-Latina.Pdf>
- Fuentes, A. (editor). 2002. *Reforma Judicial en América Latina: Una tarea inconclusa*. Washington: OEA.
- Gil, J. 1997. "Morigerando las costumbres. Canalizando las disputas. A propósito de los conflictos en los pueblos heredianos. 1885-1915", en *Revista de Historia*. 35.
- González, Ó. 1980. Análisis histórico de la evolución burocrática en las distintas carteras gubernamentales de Costa Rica, con énfasis en los sectores de Instrucción Pública y Guerra (militar) 1971-1919. Tesis de grado para optar por el título de Licenciatura en Historia. San José: UCR.
- Grigorescu, A. 2003. "International Organizations and Government Transparency", en *International Studies Quarterly*. 47.
- Gutiérrez, Carlos José. 1979. El funcionamiento del sistema jurídico. San José: Juricentro.
- Hannegren, L. 2002. "Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más", en Fuentes, A. (editor). 2002.
- Houed, M. (s. F.) El sistema penal en Costa Rica. Obtenido de https://d3gqux9sl-0z33u.Cloudfront.Net/AA/AT/gambillingonjustice-com/downloads/215003/dp-ppenal_costarica.Pdf
- Lehoucq, F. y Molina, I. 2002. *Stuffing the Ballot Box. Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*. Nueva York: Cambridge University Press.
- León, J. Las políticas económicas en Costa Rica 1890-1950. La primera mitad del siglo XX, en <http://www.lice.Ucr.Ac.Cr/PoliticaEconomica1890-1950.Pdf>
- Mir, S. 1980. *La reforma del Derecho Penal*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Molina, I. 2002. *Costarricense por dicha...* San José: EUCR.
- _____. 2005. *Demoperfectocracia*. Heredia: EUNA.
- Mora, L. 2001. *Historia del Poder Judicial en la segunda mitad del siglo XX*. San José: Euned.
- Muñoz, M. 1999. "Narcotráfico, democracia y soberanía nacional en Costa Rica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 25 (2).
- Obrégón, C. 2000. *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José: EUCR.
- Oconitrillo, E. 2004. *Cien años de política costarricense, 1902-2002*. San José: Euned.
- Pérez-Brignoli, H. 2010. *La población de Costa Rica 1750-2000*. San José: EUCR.
- Picado, A. 1937. *Explicación de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial*. San José: Corte Suprema de Justicia.
- Rico, J. y Salas, L. 1992. *La administración de Justicia en América Latina*. Miami: Centro para la Administración de Justicia Universidad Internacional de la Florida.
- Rojas, R. 1973. *La independencia financiera del Poder Judicial*. Tesis de grado para optar por el título de Licenciatura en Derecho. San José: UCR.
- Rojas, C. 2011. "La Justicia Penal y los Congresos Quinquenales de Naciones Unidas". En A. L. al./., *Reformas al sistema de justicia penal en Japón y Costa Rica* (pp. 199-204). San José: ILANUD.
- Román, A. 1995. *Las finanzas públicas de Costa Rica: metodología y fuentes (1870-1948)*. Centro de Investigaciones Históricas de Centro América.
- Rovira, J. 1987. *Costa Rica en los años 80*. San José: Porvenir.
- Sáenz, J. 2008. *Los sistemas normativos en la historia de Costa Rica*. Heredia: Ediciones Chico S. A.
- _____. 1991. "Orígenes del control de constitucionalidad", en *Revista de Derecho Constitucional*. 1.
- Sáenz, J. Y Masis, M. 2006. *Historia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*. San José: Poder Judicial de Costa Rica.
- Sedo, A. y Vicenti, I. 1990. *Reestructuración del Poder Judicial: crisis y soluciones*. Tesis de grado para optar por el título de Licenciatura en Derecho. San José: UCR.
- Segura, J. 1982. *La clase política y el Poder Judicial en Costa Rica*. San José: Euned.
- Seligson, M. 2002. "Trouble in Paradise? The Erosion of System Support in Costa Rica, 1978-1999", en *Latin America Research Review*. 37 (1).
- Solera, G. 1966. *Expresidentes de la Corte Suprema de Justicia 1825-1955*. San José.
- Solis, M. 2006. *La institucionalidad ajena. Los años cuarenta y el fin de siglo*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Vargas, O. 1997. "La independencia Judicial en Costa Rica", en *Revista de Ciencias Penales*. 25 (7).
- Viquez, M y Carvajal, F. 1986. *Los órganos superiores del Poder Judicial*. Tesis de grado para optar por el título de Licenciatura en Derecho. San José: UCR.

Anexo

Cuadro A1

Evolución de los nombramientos de magistrados y porcentaje que ocuparon cargos en otros poderes del Estado. 1938-1971

Periodo de integración de la Corte	Total de nombramientos de magistrados	Porcentaje del total de magistrados que ocuparon cargos en otros poderes del Estado
1898-1902	13	77
1902-1904	12	83
1904-1908	12	83
1908-1912	17	59
1912-1915	13	54
1915-1916	11	55
1916-1917	11	27
1917-1920	11	27
1920-1922	12	75
1922-1926	12	67
1926-1930	11	46
1930-1934	12	58
1934-1938	13	85

Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante, 2013.

Cuadro A2

Indicadores seleccionados sobre la relación entre magistrados y otros poderes del Estado. 1938-1971

Periodo de integración de la Corte	Total de nombramientos de magistrados	Número de magistrados que ocuparon cargo en otros poderes del Estado	Número de magistrados que ocuparon cargos en el Poder Ejecutivo	Número de magistrados que ocuparon cargos en el Poder Legislativo
1938-1942	12	7	5	5
1942-1946 ^{a/}	18	6	4	4
1946-1948	18	5	3	3
1948-1949	18	5	4	3
1949-1955	21	6	4	3
1955-1963	18	5	1	2
1963-1971	25	6	3	2

a/ A partir de ese año 1940 se amplió el número de magistrado a 17, de acuerdo con la reforma a Ley Orgánica de Tribunales de 1937.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Cascante, 2013.

Cuadro A3

Evolución del número de oficinas Judiciales por cada 100.000 habitantes^{a/}. 1900-1990

Año	Alajuela	Cartago	Guanacaste	Heredia	Limón	Puntarenas	San José	Media Nacional
1900	8	12	36	16	18	25	7	17
1915	14	16	20	24	21	18	16	18
1927	15	16	18	29	19	14	15	18
1930	15	14	19	26	18	13	14	17
1950	9	10	17	15	12	11	10	12
1957	9	8	15	14	13	12	11	12
1963	8	7	13	12	12	12	11	11
1970	7	6	11	8	8	11	9	8
1973	8	6	11	8	7	10	9	8
1984	8	6	14	7	10	10	9	9
1990	8	6	14	6	9	11	9	9

a/ Este indicador muestra la presión sobre los servicios del Poder Judicial. A mayor número de oficinas judiciales por cien mil habitantes, mayor la carga sobre los servicios de esta oficina.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante y Blanco, 2013.

Cuadro A4

Evolución en el número de oficinas por región administrativa. 1900-1990

Región	1900	1915	1927	1930	1950	1957	1963	1970	1973	1984	1990
Brunca			1	3	4	6	9	11	13	17	25
Central	25	54	58	57	59	76	87	82	90	140	161
Chorotega	9	8	9	11	14	16	16	19	20	27	31
Huetar Atlántica	2	5	6	7	5	7	12	16	10	17	26
Huetar Norte		1	1	2	2	3	3	4	5	7	9
Pacífico Central	4	5	4	3	5	8	10	16	20	13	24
Total	40	73	79	83	89	116	137	148	158	221	276

Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante y Blanco, 2013

Cuadro A5

Casos ingresados y casos resueltos en las Salas de la Corte Suprema de Justicia, según sala. 1915, 1926, y 1930

Cámara	1915			1926			1930		
	Ingresados	Resueltos	Diferencia	Ingresados	Resueltos	Diferencia	Ingresados	Resueltos	Diferencia
Sala de Casación	465	226	239	476	356	120	432	286	146
Sala Primera de Apelaciones	1.227	869	358	1.392	1.023	369	1.517	1.211	306
Sala Segunda de Apelaciones	2.218	2.027	191	2.159	1.742	417	2.086	1.705	381
Total de resoluciones de las Salas	3.910	3.122	788	4.027	3.121	906	4.035	3.202	833
Déficit (porcentaje)	20,15			22,49			20,64		

a/ Se refiere a la proporción de casos no resueltos entre el total de ingresados para cada año.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante y Lara, 2013.

Cuadro A6

Casos ingresados y casos terminados en las Salas de la Corte Suprema de Justicia, según sala. 1977-1982

	1977		1978		1979		1980 ^{a/}		1981		1982	
	I ^{b/}	T ^{c/}	I	T	I	T	I	T	I	T	I	T
Sala de Casación	439	185	473	185	634	336	443	142				
Salas Apelación Civil	1.002	744	970	777	1046	784	241	181				
Salas Apelación Penal	268	220	328	265	331	248	777	464				
Sala Primera							345	129	353	206	288	169
Sala Segunda									205	187	247	216
Sala Tercera									375	278	514	396
Total anual	1.709	1.149	1.771	1.227	2.011	1.368	1.806	916	933	671	1.049	781
Déficit anual	560		544		643		890		262		268	

a/ En 1980 se aplicó la reforma y reestructuración de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con la Ley 6434.

b/ Casos ingresados.

c/ Casos terminados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Viquez y Carvajal, 1986.

Cuadro A7

Evolución del presupuesto nacional y del presupuesto del Poder Judicial. 1900-1990

Año	Presupuesto Nacional Ordinario (colones)	Presupuesto del Poder Judicial ^{a/} (colones)	Porcentaje del presupuesto nacional	Presupuesto Nacional Ordinario (colones) ^{b/}	Presupuesto del Poder Judicial (colones) ^{b/}	Porcentaje del presupuesto nacional ^{b/}
1900	6.760.707	243.040	3,6	6.688.000	269.000	4,0
1905	5.779.346	305.180	5,3	5.914.000	306.000	5,2
1910	7.360.743	292.132	4,0	8.859.000	356.000	4,0
1915	7.759.200	283.460	3,7	9.156.000	325.000	3,5
1920	12.866.552	394.140	3,1	18.679.000	522.000	2,8
1925	24.962.933	804.740	3,2	23.768.000	682.000	2,9
1931	24.080.604	1.003.076	4,2	27.571.000	999.000	3,6
1934 ^{c/}	17.545.626	852.840	4,9	25.919.000	871.000	3,4
1948	85.786.066	2.244.700	2,6			
1949	113.008.650	3.679.440	3,3			
1950	108.168.365	3.680.340	3,4			
1951	134.982.691	3.743.580	2,8	140.890.017	3.755.122	2,7
1952	149.612.220	4.315.440	2,9	169.430.041	4.729.770	2,8
1953	181.726.380	5.198.800	2,9	196.625.951	5.186.118	2,6
1954	200.054.855	5.541.500	2,8	242.464.057		
1955	229.963.100	6.127.330	2,7			
1956	314.484.333	7.034.900	2,2			

«Continúa»

«Continuación»

Año	Presupuesto Nacional Ordinario (colones)	Presupuesto del Poder Judicial ^{a/} (colones)	Porcentaje del presupuesto nacional	Presupuesto Nacional Ordinario (colones) ^{b/}	Presupuesto del Poder Judicial (colones) ^{b/}	Porcentaje del presupuesto nacional ^{b/}
1957	257.186.200	8.627.547	3,4	297.917.200	8.616.900	2,9
1958	314.484.333	10.075.000	3,2	320.337.700	10.176.900	3,2
1959	339.707.500	13.588.300	4,0	335.682.200	13.588.300	4,0
1960	347.147.149	16.363.600	4,7	361.330.200	16.342.800	4,5
1961	345.750.900	17.500.000	5,1	331.402.600	17.311.600	5,2
1962	422.540.240	18.855.030	4,5	399.137.700	18.543.000	4,6
1963	414.629.037	21.107.842	5,1	403.000.014	21.860.600	5,4
1964	428.783.000	19.460.000	4,5	450.813.700	19.313.100	4,3
1965	499.297.000	18.460.000	3,7	450.813.700	18.265.300	4,1
1966	548.900.548	22.500.000	4,1	541.247.900	23.558.700	4,4
1967	635.112.138	29.105.177	4,6	560.263.900	29.052.100	5,2
1968	637.230.300	34.387.300	5,4	654.925.300	33.201.700	5,1
1969	719.993.900	37.260.000	5,2	758.132.700	37.033.700	4,9
1970	805.345.530	40.391.070	5,0	883.445.800	39.167.300	4,4
1971	1.013.876.548	48.059.000	4,7	909.529.600	46.969.000	5,2
1972	1.114.735.000	57.396.450	5,1	1.041.248.800	56.396.400	5,4
1973	1.479.378.732	64.816.666	4,4	1.386.943.600	64.818.700	4,7
1974	1.619.916.192	67.200.000	4,1	1.936.165.200	79.671.200	4,1
1975	2.375.087.476	89.722.800	3,8	2.278.480.400	104.546.300	4,6
1976	2.906.200.370	131.962.600	4,5	2.692.178.300	146.546.300	5,4
1977	4.160.097.309	181.083.036	4,4	3.487.041.700	191.083.000	5,5
1978	4.683.542.151	207.435.785	4,4	4.109.991.300	216.622.600	5,3
1979	7.035.893.073	248.850.000	3,5	4.343.898.600	254.173.400	5,9
1980	8.029.196.643	279.521.756	3,5	5.258.291.000	312.562.600	5,9
1981	8.805.584.558	345.992.800	3,9	7.453.068.700	382.346.100	5,1
1982	11.670.697.650	419.514.899	3,6	12.948.217.600	528.222.200	4,1
1983	17.714.060.311	687.008.400	3,9	21.057.357.700	805.645.100	3,8
1984	25.146.870.000	932.157.930	3,7	27.268.491.200	1.215.170.500	4,5
1985	31.341.057.500	1.293.870.000	4,1	29.725.007.200	1.325.944.000	4,5
1986	32.822.385.000	1.812.264.576	5,5	39.921.963.900	1.874.884.200	4,7
1987	42.500.625.000	2.130.752.500	5,0	44.573.680.400	2.095.033.200	4,7
1988	47.106.850.000	2.484.000.000	5,3	52.560.718.400	2.497.480.000	4,8
1989	63.439.200.000	3.180.000.000	5,0	63.656.635.100	3.362.747.300	5,3
1990	74.573.963.000	4.036.000.000	5,4	99.167.400.000	4.366.815.100	4,4

a/ Se toma del presupuesto de la Secretaría de Justicia, con exclusión del Ministerio Público, que pertenecía al Poder Ejecutivo.

b/ Se toman estos años, por no existir presupuesto de 1934. A partir de la segunda mitad de la década de 1930 se toma la práctica de no efectuar leyes de presupuesto, sino que mantiene la ley de presupuesto vigente y mediante reformas se adicionan las partidas necesarias o mediante presupuestos extraordinarios. Esta situación se solventará con la Ley Orgánica de Presupuesto de 1945 (Ley N° 199)

c/ Datos tomados del trabajo de Ana Cecilia Román Trigo. Las diferencias pueden deberse a que no se desagrega al Ministerio Público del Poder Judicial hasta 1921 y que Román Trigo adiciona presupuestos extraordinarios.

Fuente: Elaboración propia a partir Cascante y Blanco, 2013; Román, 1995 y Calvo, 1993.

Cuadro A8

Evolución del presupuesto nacional y del presupuesto del Poder Judicial, total y por habitante. 1900-1990

Año	Población	Presupuesto Nacional Ordinario (colones)	Presupuesto del Poder Judicial (colones) ^{a/}	Presupuesto nacional ordinario por habitante	Presupuesto del Poder Judicial por habitante ^{a/}
1900	294.074	6.760.707	243.040	23,0	0,8
1905	322.618	5.779.346	305.180	17,9	1,0
1910	379.533	7.360.743	292.132	19,4	0,8
1915	430.701	7.759.200	283.460	18,0	0,7
1920	468.323	12.866.552	394.140	27,5	0,8
1925	520.766	24.962.933	804.740	47,9	1,6
1931	527.690	24.080.604	1.003.076	45,6	1,9
1948	825.378	85.786.066	2.244.700	103,9	2,7
1950	966.015	108.168.365	3.680.340	112,0	3,8
1955	1.129.241	229.963.100	6.127.330	203,6	5,4
1960	1.334.045	347.147.149	16.363.600	260,2	12,3
1965	1.583.078	499.297.000	18.460.000	315,4	11,7
1970	1.822.108	805.345.530	40.391.070	442,0	22,2
1975	2.052.078	2.375.087.476	89.722.800	1157,4	43,7
1980	2.348.432	8.029.196.643	279.521.756	3419,0	119,0
1985	2.698.625	31.341.057.500	1.293.870.000	11613,7	479,5
1990	3.078.569	74.573.963.000	4.036.000.000	24223,6	1311,0

a/ Se toma del presupuesto de la Secretaría de Justicia, con exclusión del Ministerio Público, que pertenecía al Poder Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante y Blanco, 2013; Calvo, 1993; Poder Judicial; CEPAL; CCP-UCR.

Cuadro A9

Evolución del presupuesto real nacional y del Poder Judicial. 1976-1990

(Millones de colones de 2006)

Año	Presupuesto Nacional ordinario	Presupuesto del Poder Judicial
1976	336.916,4	15.298,5
1977	462.233,0	20.120,3
1978	493.004,4	21.835,4
1979	676.528,2	23.927,9
1980	652.780,2	22.725,4
1981	524.141,9	20.594,8
1982	364.709,3	13.109,8
1983	416.801,4	16.164,9
1984	529.407,8	19.624,4
1985	572.962,7	23.653,9
1986	536.313,5	29.612,2
1987	594.414,3	29.800,7
1988	545.218,2	28.750,0
1989	630.608,4	31.610,3
1990	622.487,2	33.689,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante y Blanco, 2013; BCCR; INEC y Poder Judicial.

Cuadro A10

Evolución del número de funcionarios judiciales, del Gobierno Central y de las instituciones autónomas. 1948-1970

Año	Funcionarios judiciales	Personal administración de justicia	Personal auxiliar	Personal de gobierno central	Personal de instituciones autónomas	Personal administración de justicia como porcentaje de personal de gobierno central	Personal auxiliar como porcentaje del personal de gobierno central
1948	411	104	307	12.549	2.018	0,8	2,4
1949	415	104	311	13.587	2.251	0,8	2,3
1950	417	104	313	14.564	2.670	0,7	2,1
1951	439	105	334	17.214	2.894	0,6	1,9
1952	522	109	413	17.758	3.197	0,6	2,3
1953	544	110	434	20.787	5.576	0,5	2,1
1954	568	110	458	21.036	6.987	0,5	2,2
1955	613	113	500	22.281	7.939	0,5	2,2
1956	610			23.148	7.884		
1957	637	116	521	23.099	7.785	0,5	2,3
1958	689	124	565	22.927	7.661	0,5	2,5
1959	779	126	653	22.011	3.778	0,6	3,0
1960	801	129	672	23.417	5.235	0,6	2,9
1961	811	129	682	24.659	6.359	0,5	2,8
1962	828	130	698	25.258	6.679	0,5	2,8
1963	833	130	703	29.105	8.419	0,5	2,4
1964	841	131	703	26.259	11.016	0,5	2,7
1965	891	133	758	28.490	11.458	0,5	2,7
1966	923	134	789	30.236	12.074	0,4	2,6
1967	934	136	798	30.707	12.223	0,4	2,6
1968	935	136	799	29.986	12.683	0,5	2,7
1969	1.006	136	870	30.078	16.325	0,5	2,9
1970	1.088	140	948	31.899	19.065	0,4	3,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante y Blanco, 2013.

Cuadro A11

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

Tipos de funcionarios	1905	1910	1915	1920	1925	1930	1934	1948	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
Magistrados	11	11	11	11	11	11	11	17	17	17	17	17	17	17	17	17	22
Funcionarios de la Corte Suprema ^{a/}	22	23	24	25	26	27	27	41	41	47	58	87	228	487	1.194	1.395	1.711
Jueces	17	16	18	19	19	20	20	22	27	27	35	36	42	46	88	95	118
Alcaldes	42	44	43	51	51	62	63	65	65	69	77	80	81	85	97	107	103
Agentes judiciales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16	17	18	18	21	-	-	-
Fiscales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39	42	44
Secretarios	18	27	48	70	68	77	77	85	84	114	129	134	139	153	211	220	248
Prosecretarios	-	-	25	31	34	36	32	43	45	69	87	90	100	105	138	151	163
Escribientes	68	99	15	27	23	20	22	48	49	104	174	195	223	-	-	410	559
Otros	41	41	43	42	55	52	54	-	-	-	-	-	267	548	872	544	449
Total	219	261	227	276	287	305	306	321	328	463	594	657	1.115	1.462	2.656	2.981	3.417

a/ Abarca todos los funcionarios adscritos a la Corte Suprema de Justicia, tanto personal de apoyo a las funciones jurisdiccionales como administrativas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cascante y Blanco, 2013.



ESTADO DE LA JUSTICIA

