

REFORMA JUDICIAL EN COSTA RICA Y PROFESIONALIZACIÓN DE
LA JUDICATURA (1990 A 2013)¹

***Judicial reform in Costa Rica and professionalism
of the judiciary (1990 a 2013)***

***Reforma judicial na Costa Rica e profissionalização
da judicatura (1990 a 2013)***

Marco Feoli²

Recibido: 28 de agosto de 2016.

Corregido: 28 de octubre de 2016.

Aprobado: 18 de noviembre de 2016.

Resumen

El propósito en este trabajo es determinar cómo la reforma judicial, en Costa Rica, ha fortalecido la calidad y el trabajo de los jueces. La reforma judicial comenzó 23 años atrás. Diferentes temas estuvieron incluidos en la agenda política: seguridad, gobernanza, mora judicial, acceso a la justicia, etc. La formación de los jueces fue uno de ellos. Por eso, la idea principal del artículo consiste en analizar algunos cambios dentro del Poder Judicial costarricense respecto a la profesionalización de la judicatura durante las últimas décadas.

Palabras clave: reforma judicial, jueces, familias jurídicas, formación de judicatura, independencia judicial, criterios de selección.

¹ Este artículo es parte de una investigación más amplia, patrocinada por el Programa Estado de la Nación, de la Comisión Nacional de Rectores (CONARE), de las universidades públicas, sobre el sistema de justicia costarricense

² Profesor de la Maestría en Justicia Constitucional de la Universidad de Costa Rica. Es máster en derechos humanos y educación para la paz de la Universidad Nacional de Costa Rica y en democracia y buen gobierno de la Universidad de Salamanca. Doctor por el programa estado de derecho y gobernanza de la Universidad de Salamanca. Líneas de investigación: Sistema de justicia, derechos humanos. Correo electrónico: mfeoli@gmail.com

Abstract

The topic of this paper is to determine how judicial reform in Costa Rica has improved the quality and the work of the judges. The judicial reform began 23 years ago. Different issues were included in the plans: security, governance, judicial delay, access to justice, etc., as well as the judges' training. That is why the main purpose of this article is to analyze some of the changes in the Judicial Power of Costa Rica regarding the professionalism of the judiciary during the last decades.

Key words: judicial reform, judges, legal families, training of judiciary, judicial independence, criteria selection.

Resumo

No presente trabalho é determinar como a reforma judicial, na Costa Rica, tem fortalecido a qualidade e também o trabalho dos juízes. A reforma judicial começou 23 anos atrás. Diferentes temas estiveram incluídos na agenda política: segurança, governança, mora judicial, acesso a justiça, etc. A formação dos juízes foi incluído nessa agenda. Assim, a ideia principal do artigo é analisar alguns câmbios, no Judiciário costarriquenho em relação a profissionalização da judicatura nestas últimas décadas.

Palavras-chave: reforma judicial, juizes, famílias jurídicas, formação de judicatura, independência judicial, critérios de seleção.

Desde hace más de un cuarto de siglo se comenzó a hablar en América Latina de la necesidad, como parte del fortalecimiento de los regímenes democráticos, de reformar los aparatos judiciales de la región. *Independencia judicial, acceso a la justicia, reformas legales, infraestructura* hicieron parte de una larga lista de temas que debía acometerse.

En la década de los noventa, se organizó un seminario en Costa Rica sobre administración de justicia, promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); durante la actividad, en 1993, surgió la idea de un préstamo para fortalecer el sistema judicial costarricense. Esta idea se concretó en 1995 cuando, mediante ley 7496 del 3 de mayo de 1995, se aprobó el primer préstamo con el BID por alrededor de 15 millones de dólares, llamado «Programa de Modernización de la Administración de Justicia». En el año 2002, se aprobó un segundo empréstito mediante ley 8273 del 2 de mayo, por un monto de 32 millones de dólares.

Si los objetivos específicos del primer préstamo atendían, fundamentalmente, a aspectos relacionados a la gestión de los despachos y a la mejora en el acceso a la información, los que se trazaron en el segundo préstamo tuvieron una clara inclinación al ámbito penal, en línea

con otros países de la región en los que la reforma procesal penal constituyó una de las etapas clave de la reforma judicial.³ En el proyecto se fijaron los objetivos que perseguía el financiamiento de la entidad extranjera. El objetivo general, se dijo, consistió en apoyar al país en la consolidación de un sistema jurídico más equitativo, accesible y previsible que permita reducir el retraso y la congestión judicial.⁴

Sobre la reforma judicial seguida por Costa Rica, pueden extraerse dos ideas fundamentales. La primera es que el proceso ha estado, al menos de manera parcial, aupado por el BID, quien ha sido quizás el cooperante internacional de mayor peso o con el que se diseñaron proyectos de más largo plazo. Sin embargo, esta es la segunda idea. Existe una diferencia muy significativa con otros casos latinoamericanos a los que, en su día, también llegaron los aires reformistas.

Así, Luis Pásara reconoce dos formas de incursión de las agencias internacionales. De un lado, estarían aquellos países en los que la reforma judicial vino de afuera, como una iniciativa de los cooperantes extranjeros. Del otro lado, los países en los que ya se habían iniciado procesos modernizadores, allí los actores externos contribuyeron estimulando y financiando, pero definiendo menos las agendas a desarrollar. Asegura el profesor peruano que en los países donde un núcleo de actores nacionales activó el proceso de reforma, como ocurrió en los casos de Costa Rica y Chile, la contribución de los actores internacionales reforzó un proceso endógeno. Inversamente, donde sólo unos cuantos actores locales débiles tomaron parte en el proceso, la intervención internacional se valió de diversos mecanismos de presión para imponer el tema en la agenda pública y luego adquirir cierto protagonismo en la ejecución, como ocurrió en la mayor parte de Centroamérica.⁵ Muchas de las modificaciones más importantes experimentadas por el Poder Judicial de Costa Rica comenzaron a larvarse antes de la llegada de los dineros suministrados por el BID; por ejemplo, la ley de la carrera judicial (1993), la creación de la

³ Hammergren, Linn A. (2007), *Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America*, The Pennsylvania State University Press, University Park, pp. 306-307.

⁴ Anexo A de la ley 7496 de 3 de mayo de 1995.

⁵ Pásara Pazos, L. (2013), *Una reforma imposible: la justicia latinoamericana en el banquillo*, Quito Ediciones Legales EDLE S.A., Perú, 205 pp.

Sala Constitucional (1989) o la creación de la Escuela Judicial se habían concretado previamente a la firma de los empréstitos.

El largo proceso conocido como reforma judicial, iniciado hace más de un cuarto de siglo y motivado en muy variadas razones . seguridad, inversión privada, gobernanza, etc.. incluyó en alguna de sus etapas el mejoramiento del recurso profesional. Hubo preocupación por elevar la calidad de los funcionarios judiciales, en especial, los jueces.⁶

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

El artículo se divide en cuatro partes: primero, se hace una breve referencia a los modelos de judicatura según las tradiciones jurídicas de Occidente; luego, se describen los requisitos de ingreso exigidos a la judicatura y los órganos vinculados; en tercer lugar, se abordan los procesos de capacitación diseñados por el Poder Judicial para los jueces; por último, se presenta un perfil, según una serie de indicadores de los jueces del sistema de justicia costarricense. En definitiva, se hace un repaso sobre los cambios promovidos en los últimos 23 años en el área de la profesionalización de la judicatura para sintetizar la evolución en los requisitos de ingreso y las posibilidades de capacitación una vez en el puesto de juez.⁷

⁶ *Ídem*, p. 123.

⁷ En Costa Rica, el Poder Judicial está compuesto de un ámbito propiamente jurisdiccional, es decir, el formado por los jueces que deciden en los distintos procesos; también existe un ámbito, llamado, auxiliar integrado por otras instituciones que colaboran con la administración de justicia . el Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial y la Escuela Judicial-. Este trabajo se concentrará en la profesionalización de los jueces. En primer lugar, porque la principal tarea del Poder Judicial atañe a la actividad jurisdiccional con lo cual su análisis reviste la mayor importancia y, en segundo lugar, porque los órganos del ámbito auxiliar de justicia gozan de autonomía, de tal forma que algunos aspectos sobre selección y capacitación del recurso humano podrían variar. Por eso se consideró oportuno centrar el examen sólo en la judicatura.

Jueces y tradiciones: un punto de partida

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

En cuanto a la familia del *common law*, su origen lleva al siglo XI en Inglaterra. Se caracteriza, en esencia, porque la creación de las normas jurídicas no se agota en la ley escrita. A través de las decisiones contenidas en las sentencias judiciales se ha entendido, por tradición, que también nace el derecho. El principio sería que es posible extraer reglas generales de los precedentes judiciales que se asumen como guías normativas para que los jueces, cuando tengan que resolver casos semejantes, se apoyen en esas resoluciones anteriores. En esta familia jurídica, principalmente, están comprendidos los sistemas del Reino Unido, las naciones de África, América y Oceanía que participan de la *Commonwealth*, la mayoría de los cuales aplican el derecho inglés y reconocen al monarca del Reino Unido como jefe de Estado y los Estados Unidos de América.⁸

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

⁸ Iturralde Sesma, V. (1995), *El precedente en el Common Law*, Madrid, Editorial Civitas, p. 212; Waluchow, W. (2009), *Una teoría del control judicial de constitucionalidad basada en el Common Law*, Madrid, Editorial Marcial Pons, pp. 309-356; y Merryman, J. (1973), *La tradición de civil law: análisis de un jurista de Common Law*, Varese, Editorial AG, 1973, p. 89.

menor medida, los magistrados de más alto rango y los abogados más reputados. Mucha de esta influencia se ejerce de manera informal y sin criterios de selección definidos de forma, así, los políticos han dejado de tener un peso decisivo, al menos de manera formal, prevaleciendo los criterios profesionales. Otro aspecto a considerar es que los jueces de influencia inglesa se distinguen por proceder de las élites más poderosas de la sociedad, lo que hace que entre clases judiciales y clases dirigentes, en términos generales, se compartan las mismas visiones y perspectivas.⁹

Frente a este modelo, propio de la tradición del *common law*, se encuentra el modelo burocrático de los países europeos continentales . y en consecuencia, de los latinoamericanos, tributarios de su impronta. ¹⁰ Se parte de que los jueces, como cualquier otro funcionario público, deben cumplir con una serie de requisitos que garanticen su idoneidad. En las últimas décadas, es el concurso público la principal vía de acceso a la judicatura, mediante la cual se pretenden asegurar la imparcialidad y la calidad de los jueces. Participan, en general, jóvenes egresados sin experiencia en la práctica profesional.¹¹

El sistema de justicia, como garante de los derechos de los ciudadanos, pieza fundamental del engranaje democrático, encuentra en quienes actúan en su nombre (los jueces), uno de los elementos quizás más importantes para determinar su calidad; en buena medida, la justicia será como sean sus jueces. La legitimidad del aparato de justicia pasa, indefectiblemente,

⁹ Autel Barros, J. (1998), *Jueces, Política y Justicia en Inglaterra y España*, CEDECS Editorial, Barcelona, p. 435.

¹⁰ Cáceres Corrales, P. (1989), *Crítica constitucional*, Editorial del Banco de la República, Bogotá, p. 436.

¹¹ Por ejemplo, en Alemania se deben cumplir dos rigurosas etapas que consumen casi diez años, una en la Facultad de Derecho otra mediante *stages* de prácticas profesionales. En Francia se ha creado una Escuela Judicial en la que es necesario superar un periodo de formación, los requisitos de entrada son realizar pruebas teóricas y tener más de 27 años. Luego se entra como juez en formación por treinta y un meses. Italia, igualmente, cuenta con mecanismos de acceso propiamente burocrático, el único filtro es el concurso público y un periodo de formación en los propios juzgados a cargo de funcionarios más experimentados que se extiende por quince meses. Por último, en España, que aunque contempla una selección *ad hoc* de reconocidos juristas, la principal forma de llegar a la judicatura consiste en realizar un examen y en la formación que se recibe en la Escuela Judicial, ver Guarnieri, C. y Pederzoli, P. (1997), *Los jueces y la política: Poder Judicial y democracia*, Editorial Taurus, Madrid, pp. 39-41.

por la calidad del recurso profesional. Bien recuerda Pásara que la justicia no lo es todo en un país dado pero, sin duda, su rendimiento contribuye de manera importante al nivel y las formas de desigualdad e injusticia que es posible reconocer en él.¹² Aunque no será el único aspecto, no podría dudarse que el nivel profesional de los administradores de justicia incide de manera directa en qué tipo de sistema judicial se posea. La herencia recibida que habla de una cultura jurídica difícil de remover, sobre todo en lo que atañe a la visión del juez como simple aplicador, mecánico y poco o nada creativo, pesa sobre cómo es la judicatura.

A continuación se analizarán los aspectos más importantes del proceso de reclutamiento y profesionalización de la judicatura. No debe de perderse de vista que estos rasgos responden al proceso de reforma judicial iniciado por el país en el último cuarto de siglo.

Requisitos de ingreso y órganos de selección

El Estatuto del Servicio Judicial, Ley 5155, del 10 de enero de 1973, recoge cuáles son los requisitos para ingresar a la judicatura, por ejemplo: ser mayor de edad, poseer aptitud moral y física para el desempeño del cargo, demostrar idoneidad, sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que la propia ley disponga, o que determine el Departamento de Personal, etc.¹³ Esa misma normativa señalaba que los jueces serían seleccionados a través de concursos públicos de oposición y de antecedentes;¹⁴ sin embargo, por décadas los nombramientos respondieron a otras razones debido, principalmente, a la discrecionalidad para hacerlos que tenía el vértice de la estructura judicial.

Un punto de inflexión lo constituyó, en 1993, la aprobación de la Ley de la Carrera Judicial, 7338, del 5 de mayo de 1993, mediante la cual se hicieron una serie de reformas que implicaron, básicamente, la introducción de un nuevo capítulo al Estatuto del Servicio Judicial sobre carrera judicial. El propósito, se lee en uno de los artículos, fue regular, por medio del concurso de antecedentes y de oposición, el ingreso, los traslados y los

¹² Pásara Pazos, L. (2013), *Una reforma imposible*, op. cit., p. 4.

¹³ Estatuto del Servicio Civil, artículo 18.

¹⁴ Estatuto del Servicio Civil, artículo 24.

ascensos de los funcionarios que administren justicia, con excepción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, desde los cargos de menor hasta los de más alto rango.¹⁵ En un estudio realizado por el Programa Estado de la Nación en 1999, se concluyó que las amplias potestades que recaían en la Corte Plena . es decir, la reunión de los 22 magistrados de la Corte Suprema de Justicia- para hacer los nombramientos de los jueces minaba el principio de independencia judicial.¹⁶

A finales de la década de los noventa, la carrera judicial fue reglamentada y se introdujeron los exámenes de oposición que dotaron de mayor objetividad el nombramiento de los jueces. Antes de esa fecha, para la selección de los miembros de la judicatura bastaba con cumplir algunos requisitos básicos . como tener estudios en derecho y un mínimo de edad . Aunque se podía alcanzar una plaza en propiedad . criterio básico del principio de independencia judicial. ¹⁷cada cuatro años debía hacerse una renovación del nombramiento, en una suerte de reelección, que correspondía ejercer en forma discrecional a la Corte Suprema de Justicia. Los momentos de reelección que se hacían durante el mes de mayo fueron llamados, popularmente, entre los jueces *los mayos negros*.¹⁸ La inestabilidad, que esta práctica suponía, empujó a la creación de una carrera judicial.

Los exámenes estarían a cargo del Consejo de la Judicatura, órgano encargado de regular todo lo referente a los concursos para ser juez: *su objetivo es mantener la idoneidad y el perfeccionamiento en la administración de justicia*.¹⁹ Al Consejo de la Judicatura lo integra un magistrado (quien lo preside), un representante del Consejo Superior, un representante del Consejo Directivo de la Escuela Judicial y, por último, dos jueces que conozcan de distinta materia. El Consejo de la Judicatura, coordina el proceso de selección. Una vez finalizado . y obtenidos los

¹⁵ Ley de la Carrera Judicial, artículo 66.

¹⁶ Estado de la Nación (2001), *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*, p. 51, disponible en: www.estadonacion.or.cr

¹⁷ Pásara, L. y Marco Feoli (2013), *¿Prevalece la selección política en los nombramientos judiciales en América Latina?*, Revista *Due Process of Law Foundation*, Washington, 2013.

¹⁸ Entrevista a Rosario Alvarado Chacón, Miguel Fernández Calvo y Álex Viquez Jiménez, Jueces de juicio del primer circuito judicial de Alajuela, 5 de mayo de 2014, en sus respectivos despachos.

¹⁹ Reglamento de la Carrera Judicial, artículo 1.

resultados. se envían a la Corte Suprema de Justicia o al Consejo Superior²⁰ cada vez que se requiera, ternas con candidatos para ocupar una vacante. La evolución en el nombramiento de los jueces se detalla, hasta el año 2009, en la Tabla 1:

Tabla 1
Jueces nombrados en propiedad 2001-2009

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Juez 1 | 148 | 45 | 65 | 41 | 61 | 37 | 43 | 49 | 81 |
| Juez 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Juez 3 | 45 | 63 | 46 | 44 | 47 | 61 | 38 | 45 | 58 |
| Juez 4 | 8 | 33 | 16 | 29 | 18 | 21 | 14 | 47 | 55 |
| Juez 5 | 2 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 4 | 6 | 7 |
| Cantidad de jueces nombrados en propiedad, por materia, con base en mérito | 205 | 143 | 127 | 115 | 126 | 121 | 100 | 147 | 201 |
| Mixtos | 76 | 44 | 58 | 48 | 59 | 43 | 35 | 53 | 81 |
| Civil | 29 | 20 | 13 | 10 | 11 | 11 | 8 | 13 | 5 |
| Penal | 52 | 41 | 31 | 32 | 32 | 38 | 29 | 58 | 78 |
| Familia | 9 | 0 | 3 | 3 | 3 | 2 | 3 | 2 | 3 |
| Familia y Penal Juvenil | 23 | 1 | 6 | 2 | 4 | 11 | 9 | 4 | 11 |
| Laboral | 11 | 20 | 8 | 6 | 8 | 4 | 2 | 4 | 14 |
| Contencioso | 1 | 5 | 5 | 4 | 2 | 0 | 3 | 3 | 1 |
| Penal Juvenil | 0 | 0 | 0 | 6 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Agrario | 0 | 10 | 3 | 3 | 4 | 3 | 2 | 4 | 1 |
| Ejecución de la Pena | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Casación Penal | 2 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 4 | 6 | 7 |
| Notariado | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Conciliador | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 4 | 0 | 0 |

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

²⁰ www.poder-judicial.go.cr consulta realizada el 4 de mayo de 2014). Los jueces de primeras instancias los designa el Consejo Superior y los de las últimas instancias la Corte Plena, es decir, la reunión de los 22 magistrados de la Salas de Casación y de la Sala Constitucional.

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

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

Al hacer la sumatoria, se evalúan ocho componentes que suponen la consideración de una gama de aspectos para determinar la calificación con la que se entraría a concursar por una plaza de juez.²¹ Los componentes son: examen de conocimientos, experiencia, entrevista, promedio académico, publicaciones, docencia universitaria, posgrado o formación básica²² y cursos de capacitación. Conviene precisar algunos de esos rubros cuyos alcances podrían no estar del todo claros con su simple mención.

La experiencia contabiliza el tiempo que el oferente ha ejercido profesionalmente, dentro o fuera del aparato de justicia, se asigna un puntaje que varía en función de si ese ejercicio profesional ha sido fuera o dentro

²¹ A la par, se realizan valoraciones a cargo de médicos, trabajadores sociales y psicólogos quienes rinden un informe acerca de la idoneidad y actitudes del oferente, aunque no son vinculantes pueden ser tomadas en cuenta al hacer un nombramiento.

²² Es un proceso de inducción que se hace en la Escuela Judicial para los oferentes, sobre este punto se ampliará en el apartado siguiente.

Tabla 2
Categorías de juez

| Juez 1 (Unipersonal) | Juez 2 (Unipersonal) | Juez 3 (Unipersonal) | Juez 4 (Tribunal colegiado) | Juez 5 (Tribunal colegiado) |
|--|------------------------------------|---|--|---|
| Juez Contravencional Juez Civil de | Juez de Ejecución de la Pena | Juez Penal y Juez Penal Juvenil | Juez de Tribunal Penal | Juez Penal y Penal Juvenil de Apelaciones |
| Hacienda y Asuntos Sumarios | | Juez Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda | Juez Tribunal Contencioso Administrativo | Juez Contencioso Administrativo de Apelaciones |
| Juez de Trabajo de Menor Cuantía | | Juez de Trabajo de Mayor Cuantía | Juez Tribunal de Trabajo | |
| Juez de Pensiones Alimentarias | | Juez de Familia | Juez Tribunal de Familia | |
| Juez de Tránsito | | Juez Conciliador | | |
| Juez Civil de Menor Cuantía | | Juez Civil de Mayor Cuantía | Juez Tribunal Civil | |
| Juez Genérico | | Juez Agrario | Juez Tribunal Agrario | |
| | | Juez Notariado | Juez Tribunal Notarial | |

Fuente: elaboración propia con base en información del sitio web www.poder-judicial.go.cr/sjoint01/personal/juecesy juezas.htm.

del Poder Judicial, en este último caso también se otorga un valor diferente por cada año laborado como juez (por ejemplo, quien aspirando a ser juez 5 haya sido antes juez 1, 2, 3 o 4), fiscal, defensor público o profesional en

derecho en alguna otra dependencia. La entrevista es una valoración realizada por dos integrantes del Consejo de la Judicatura, generalmente un magistrado, sobre la organización del Poder Judicial; la actividad jurisdiccional específica y general del área a la que pretende ingresar; aspectos del sistema jurídico costarricense; y sobre la cultura jurídica de la persona aspirante.²³ El promedio académico consiste en el record universitario del oferente y las publicaciones se refieren a los artículos en revistas especializadas o a los libros jurídicos.

El valor asignado a los componentes se recoge en la Tabla 3.

Tabla 3
Componentes de la calificación de juez

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

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

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

²³ www.poder-judicial.go.cr, consulta realizada el 5 de mayo de 2014.

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

Procesos de capacitación y formación de los jueces

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

El órgano responsable de la capacitación de los jueces y, en general, del funcionariado judicial, es la Escuela Judicial,²⁴ creada a inicios de la década de los ochenta: en la actualidad laboran en esta dependencia, situada dentro de los órganos auxiliares de justicia, aproximadamente 50 personas. En el año 2007, se construyó un nuevo edificio, allí cuenta con varias aulas y laboratorios para ejercicios y prácticas profesionales. Cada año se diseña un plan integrado por una serie de programas dirigidos a los jueces del país . y a otros empleados. .

Un cambio relevante ocurre en 2010 cuando, a través de una reforma al reglamento interno de la carrera judicial, se aprobó un programa de formación inicial para aspirantes a juez (FIAJ). El programa consiste en un año de adiestramiento a quienes aspiren al puesto de juez 1 genérico y, de manera prioritaria, no tengan experiencia previa en el trámite judicial. Se divide en dos fases: de un lado, seis meses de clases diarias donde se abordan temáticas vinculadas a la función de juez . conocimientos, habilidades, valores. ; de otro lado, seis meses de prácticas en juzgados

²⁴ Ley de creación de la Escuela Judicial, Ley 6593 de 6 de agosto de 1981.

de primera y segunda instancias. El resultado del curso, por el que los participantes reciben un subsidio mensual, se pondera con el examen teórico del concurso. Además, la FIAJ tiene un valor adicional pues, dentro de los componentes de la calificación para entrar a concursar por una plaza de juez, la formación inicial se equipara a una especialización universitaria (ver tabla 2).

Junto a la FIAJ, la Escuela Judicial ofrece otros cuatro programas:

- . *formación básica*: dirigida a aquellos oferentes que estando dentro de la institución no realizaron la FIAJ, ya han sido nombrados y se encuentran en periodo de prueba, incluye 4 temas: manejo de audiencias, razonamiento y argumentación jurídica, medidas alternas y valoración probatoria;
- . *especialización*: enfocada en el desarrollo de competencias específicas, por ejemplo, en el año 2014, cuyo presupuesto fue de casi 1 millón 200 mil de dólares (información suministrada por la Escuela Judicial) se programaron cerca de 20 módulos en diferentes materias;
- . *actualización*: para desarrollar temas relevantes por su actualidad o novedad, así, en 2014 se realizaron casi 40 actividades como cursos y talleres y,
- . *extensión*.²⁵

Un repaso de los planes de trabajo a los que se tuvo acceso, años 2009, 2010, 2011 y 2012 mantienen esta misma estructura. De 1990 a 2014, la Escuela registra cientos de cursos y actividades dirigidas a los jueces, sólo entre 2010 y 2013 se computaron 654 cursos.²⁶

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

En síntesis, es posible encontrar, en los años estudiados, cambios en los procesos de capacitación de los jueces con los que se procuran fomentar no sólo conocimientos sino también habilidades que eleven la calidad de quienes desean acceder a la judicatura.²⁷ La introducción del FIAJ es, con claridad, el más notable. Sin embargo, no se cuenta con datos que permitan

²⁵ www.poder-judicial.go.cr consulta realizada el 4 de mayo de 2014.

²⁶ Información suministrada por la Escuela Judicial.

²⁷ Entrevista a Dr. Marvin Carvajal Pérez, ex director de la Escuela Judicial, 13 de mayo de 2014 en su despacho.

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

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

Aproximación al perfil profesional de los jueces costarricenses²⁸

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

²⁸ La información de este apartado fue suministrada por el Poder Judicial de Costa Rica.

el sistema de carrera), convendría profundizar en cuáles son los resultados en términos de saber, con mayor precisión, el perfil de quienes administran justicia en Costa Rica.

Dos aspectos que aproximan el análisis a descifrar quiénes son los jueces costarricenses podrían ser: la universidad de procedencia y los niveles académicos alcanzados, aparte de la licenciatura en derecho que sería el grado básico para acceder a la judicatura. De 1232 jueces, según datos suministrados por la propia institución, la mayoría son graduados de universidades privadas, aunque en términos absolutos la Universidad de Costa Rica (UCR) . que es la única universidad pública que imparte el grado de derecho. es la que más recurso profesional aporta al Poder Judicial (439), lo que representa el 35.6% de los jueces costarricenses, seguida por la Universidad Federada de Costa Rica (143), la Universidad Autónoma de Centroamérica (123) y la Universidad de San José (114).

No se tuvo registro de que el Poder Judicial ejerza algún tipo de filtro al momento de recibir oferentes según la universidad, ni que exija requisitos que garanticen la calidad de las casas de enseñanzas de procedencia. Hay que admitir, no obstante, que salvo que se utilizara alguna justificación, más o menos objetiva (por ejemplo los sistemas de acreditación), se podrían esgrimir tratamientos discriminatorios y, en consecuencia, inconstitucionales. En cualquier caso, considerando que, como recuerda Pásara % la mayoría de autores que han examinado el tema desde la perspectiva del funcionamiento de la justicia, creen advertir que la actual carencia de calidad de la enseñanza del derecho corresponde a un deterioro, que se halla ligado a la masificación en las universidades públicas y el surgimiento desbocado de numerosas universidades privadas²⁹ el origen universitario de los jueces plantea el problema de si corresponde al Poder Judicial establecer formas de control sobre la calidad de las universidades. Si bien no se tienen estudios a disposición, sí resulta al menos llamativo que dentro del listado aparezcan nombres cuya calidad ha sido fuertemente cuestionada en los últimos años.

Otro aspecto para ser resaltado es que la procedencia de la educación privada disminuye respecto al aumento de la categoría de juez. Mientras

²⁹ Pásara Pazos, L. (2013), *Una reforma imposible*, op. cit., p. 97.

que de los Jueces 1, 60 son graduados de la Universidad de Costa Rica: esto es, el 21.9 % del total, y 201 de universidades privadas, es decir, el 73.6 % ; de los Jueces 5, 31 son egresados de la universidad pública, lo que equivale al 75.6 % y 8 de la universidad privada, o un 19.5%.

Un tema que debe ser también abordado, es el de las posgrados. Se ha denunciado en forma reiterada para América Latina que:

En varios países los procesos de selección han incorporado un engranaje que combina la mediocridad de los candidatos con la mercantilización de los diplomas y grados otorgados por universidades de baja calidad. La búsqueda de objetividad en esos procesos, mediante el reconocimiento de un puntaje a los papeles presentados por los candidatos, alimenta involuntariamente una industria generadora de diplomados, maestrías y doctorados que, en verdad, no corresponden a méritos efectivos de quien detenta el título respectivo.³⁰

En el caso costarricense, como se vio, los posgrados suponen un valor de hasta cinco puntos en la calificación con la que se concursa a una plaza de juez. La idea, como es obvio, es que una mayor formación redundaría en un recurso humano más cualificado para administrar justicia. Un análisis sobre 1232 jueces revela un alto número de posgrados entre la judicatura costarricense. Más de 191 jueces . 15.5 % . cuentan con alguna especialidad, siendo, otra vez, la Universidad de Costa Rica (UCR) la que más estudiantes gradúa. A nivel de posgrado, tres de las cinco universidades públicas tienen ofertas (Universidad Nacional, Universidad Estatal a Distancia y Universidad de Costa Rica), a diferencia del grado que de manera exclusiva imparten la UCR, y algunas universidades privadas.

En relación con las maestrías el número es más elevado: 538 jueces, (cerca del 50%), posee una maestría; el mayor número procede de la Universidad Nacional, con la que Poder Judicial suscribió, por cierto, un convenio por la maestría de Administración de Justicia desde hace varios años. En el nivel académico más alto (doctorado), la Universidad Escuela Libre de Derecho, en primer lugar, suma 17 de los 41 jueces con título de doctor, lo que es igual al 41% de los jueces doctores. Luego aparece la Universidad Estatal a Distancia con cuatro jueces con título de doctor. Por otra parte, ocho jueces se doctoraron fuera del país. Aquí fueron los Jueces

³⁰ *Ibidem.*

4 y 5 los que más alcanzaron este grado.

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

De forma Clara, hacer un perfil de la judicatura es una tarea tanto útil como necesaria. En el último apartado sólo se hizo una aproximación con los datos disponibles en materia de atestados académicos. El ejercicio se justifica en que ese es un rubro relevante al calificar a un oferente que aspire a la judicatura. Como se adelantó, convendría hacer una comparación entre jueces y abogados. También indagar en otros aspectos que permitirían, del mismo modo, conocer con mayor detalle los rasgos de los jueces costarricenses: ¿Cuántos tienen publicaciones jurídicas? ¿Cuántos se han dedicado a la investigación o a la docencia? ¿Cuántos tienen formación en disciplinas distintas al derecho? ¿Cuántos provienen de fuera del sistema judicial? ¿Cuántos leen otros idiomas? ¿Cuántos han vivido por periodos de más de un mes fuera del país? Y, de nuevo, con esa información, determinar si la cualificación de los jueces es mayor, menor o igual a la de los otros profesionales en derecho.

ACTA SOCIOLOGICA NÚM. 72, ENERO-ABRIL DE 2017, PP. 129-148.

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

La reconstrucción de los cambios implementados en profesionalización y capacitación de los jueces . en los últimos 23 años. se concentra en dos momentos: carrera judicial y formación inicial. No se puede aún examinar cómo se han traducido los cambios, siendo ésta una de las tareas pendientes más importantes. Linn Hammergren, una de las autoras más agudas que ha estudiado el proceso de reforma judicial en América Latina, recuerda que cambios no quiere decir mejoría.³¹ Durante los últimos años, dentro del Poder Judicial se creó una Comisión de Evaluación del Desempeño

³¹ Hammergren, Linn A. (2007), *Envisioning reform, op. cit.*, pp. 306-307.

con el propósito de obtener información del comportamiento laboral de un(a) servidor(a) judicial en un período de tiempo y comparar esos resultados con indicadores previamente definidos como esperados o ideales, según la función realizada y las condiciones en las que esta es ejercida.³² Sin embargo, hasta la fecha no se ha puesto en ejecución.

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

Una de las críticas más comunes formuladas contra los procesos de reforma judicial ha sido, de manera precisa, la ausencia de instrumentos para medir los resultados.³³ En el ámbito de la profesionalización, sobre cuya trascendencia no cabe ninguna duda, los cambios promovidos en el periodo estudiado para este informe reflejan esa misma debilidad. En definitiva: ¿Hay mejor recurso profesional ahora que antes de 1990? es una pregunta crucial que aún no tiene respuesta.

Bibliografía

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

³² Comisión de Evaluación del Desempeño, Propuesta de evaluación del desempeño en la función jurisdiccional, consulta realizada el 20 de mayo de 2014 recuperado de www.poder-judicial.go.cr/desempenno/documentos/RESUMEN%20EJECUTIVO%20NOVIEMBRE%202010.pdf

³³ Pásara Pazos, L. (2013), *Una reforma imposible*, *op. cit.*

- Cáceres Corrales, P. (1989), *Crítica constitucional*, Editorial del Banco de la República, Bogotá,
- Comisión de Evaluación del Desempeño, Propuesta de evaluación del desempeño en la función jurisdiccional, consulta realizada el 20 de mayo de 2014 recuperado de www.poder-judicial.go.cr/desempenno/documentos/RESUMEN%20EJECUTIVO%20NOVIEMBRE%202010.pdf
- Entrevista a Dr. Marvin Carvajal Pérez, Director de la Escuela Judicial, 13 de mayo de 2014, en su despacho.
- Entrevista a Lic. Rosario Alvarado Chacón, Msc. Miguel Fernández Calvo y Lic. Álex Víquez Jiménez, Jueces de juicio de Alajuela, 5 de mayo de 2014, en sus despachos.
- Estado de la Nación, Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, 2001, disponible en: www.estadonacion.or.cr
- Estatuto del Servicio Judicial, Ley 5155 de 10 de enero de 1973.
- Guarnieri, C. y Pederzoli, P. (1997), *Los jueces y la política: Poder Judicial y democracia*, Editorial Taurus, Madrid.
- Hammergren, Linn A. (2007), *Envisioning reform: Improving judicial performance in Latin America*, The Pennsylvania State University Press, University Park, pp. 306-307.
- Iturralde Sesma, Victoria (1995). *El precedente en el Common Law*, Editorial Civitas, Madrid.
- Ley de la Carrera Judicial, Ley 7338 de 5 de mayo de 1993.
- Ley de Creación de la Escuela Judicial, Ley 6593 de 6 de agosto de 1981.
- Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley 7333 de 5 de mayo de 1993.
- Pásara Pazos, L. (2013), *Una reforma imposible: la justicia latinoamericana en el banquillo*, Quito Ediciones Legales EDLE S.A., Perú.
- Pásara, L. y Marco Feoli (2013), *¿Brevalece la selección política en los nombramientos judiciales en América Latina?*, Revista *Due Process of Law Foundation*, Washington, 2013.
- Reglamento Interno del Sistema de Carrera Judicial de 7 de julio de 1994.
- Merryman, J. (1973), *La tradizione di civil law: analisi di un giurista di Common Law*, Editorial AG, Varese.

Sitios electrónicos

www.poder-judicial.go.cr/sjoint01/personal/juecesyjuezas.htm