

LA CUPULA JUDICIAL

Lic. Carlos José Gutiérrez.

1. Objetivo:

Mi propósito es estudiar la estructura y actividad de la Corte Suprema de Justicia y los tribunales que la forman. Pretendo avanzar en el conocimiento de la administración de justicia y contribuir a las actividades del V Congreso Latinoamericano de Derecho y Desarrollo.

Concebido este trabajo con posterioridad a la convocatoria a esa reunión, se ha llevado a cabo con limitaciones de tiempo y recursos. Existieron, sin embargo, circunstancias que lo hicieron posible. De los dos anteriores estudios sobre el Poder Judicial costarricense, derivé una serie de conocimientos básicos que me permitieron definir rápidamente las bases y el objeto de éste (1). En contraste con las dificultades para la obtención de estadísticas sobre la actividad judicial en el período 1945-1970, existe hoy una Sección Estadística del Poder Judicial, competente dirigida por el Lic. Emilio Solana, que permitió la obtención de los datos de 1977, 1978 y 1979, sin esfuerzo alguno. Altos funcionarios del Poder Judicial, como su Presidente Lic. don Fernando Coto Albán, su Secretario Dr. Juan Luis Arias, y algunos Magistrados, conversaron con gran amplitud sobre los problemas de la Corte, y algunos de los otros componen-

tes de ella, contestaron un cuestionario que me permití presentarles. En la distribución y recolecta de éste, el Lic. don Mario Ramírez, Juez Superior Civil y compañero del Comité Organizador del Congreso, me prestó una valiosa ayuda. El auditor de la Corte, Lic. Víctor Vargas, me facilitó algunos datos presupuestarios. Para todos ellos, mi agradecimiento.

La hipótesis básica de la investigación realizada se centra en la estructura y actividad de la Corte, al momento de aprobación de la ley que modifica su división en tribunales (2). Podría enunciarse así: Los problemas de congestiónamiento de la Corte no se originan en las actividades estrictamente judiciales de los tribunales que la componen, sino en la multiplicidad de tareas que deben realizar sus miembros.

2. Un Crecimiento Orgánico:

La Corte Suprema de Justicia aparece en el sistema jurídico costarricense, mediante el Decreto V de 24 de setiembre de 1824, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente de ese año. Se instaló el 1 de octubre de 1826 (3). Adquirió su fisonomía actual, a través de una serie de cambios

-
- (1) "Los Jueces de Costa Rica"; Revista de Ciencias Jurídicas No. 22, setiembre de 1973, p. 71-113. "Cobros y Controles", capítulo IV de *El Funcionamiento del Sistema Jurídico* (Editorial Juricentro, San José, 1979).
 - (2) Ley No. 6434 de 22 de mayo de 1980, "Ley de Reorganización de la Corte Suprema de Justicia", que la divide en Salas de Casación solamente. Dicha ley no ha entrado en efecto al escribir este trabajo.
 - (3) La mención del decreto de organización aparece en GUIER, Jorge Enrique: "La Corte" en *Revista Judicial*, año I, No. 2, diciembre de 1976 p. 14. La fecha de instalación en COTO, Fernando: "En el Sesquicentenario de la Corte Superior de Justicia de Costa Rica". *Revista Judicial*, No. 4 junio 1977, p. 16. GOMEZ, Carmen Lila: *Los Dos Gobiernos Constitucionales de don Juan Mora Fernández, 1825-1833* (Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 1973) p. 44-53, dice que la Corte no quedó integrada en una forma estable sino en 1832.

experimentados en el curso de los siglos XIX y XX: el sistema de elección de sus miembros comenzó por la elección popular, a través del sistema de tercer grado de los primeros días, para llegar hasta el nombramiento por la Asamblea Legislativa; los requisitos de sus integrantes fueron mínimos en un principio, dada la carencia de profesionales en derecho que tenía el país al nacer a la vida independiente, hasta la Constitución de 1859 que estableció, por primera vez, que todos sus componentes deben ser abogados; su régimen interno se hizo con base en un Reglamento Interior de Justicia, basado en las leyes españolas, para llegar a la actual Ley Orgánica del Poder Judicial (4). No se encuentra en ningún momento una concepción general del sistema, un esfuerzo de racionalización de las tareas judiciales que se realice en una forma cuidadosa. Lo que se hace es acumular funciones y tribunales, superponiéndolas a lo ya existente: La Corte comienza con dos tribunales de apelaciones, porque éstos existían en el régimen español; cuando en 1877 se crea la Sala de Casación, lo que se hace es superponerla a los anteriores, y dedicar éstos a conocer de apelaciones, sin pensar que la categoría de Corte Suprema debería haberse reservado sólo para la primera (5). Al igual, en 1937 se agrega la función constitucional, por medio de una reforma al Código de Procedimientos Civiles, y no se tiene en mente para nada la falta de especialización en materia constitucional que puede esperarse en Magistrados cuya ocupación principal es decidir juicios civiles y penales, ni el hecho de que la nueva función complicaría la operación de la Corte Plena (6).

3. La autonomía económica:

Una mayor complejidad se presenta con la reforma introducida al artículo 177 de la Constitución Política, por Ley de Reforma Constitucional No. 2345 de 20 de mayo de 1959. Mediante ella,

se asignó al Poder Judicial una suma de hasta el seis por ciento de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional para el año económico (7).

Bueno es notar que, pese al vínculo político que tiene con la Asamblea Legislativa para la acción de sus miembros, en años anteriores la Corte Suprema de Justicia había adquirido un grado creciente de independencia durante su primer siglo de funcionamiento. Esa independencia se expresó en un respeto cada vez más firme de los poderes políticos a los fallos del Poder Judicial. La independencia se consolidó de una manera definitiva en la Constitución Política de 1949, que rodeó a la Corte y al Poder Judicial de una amplia serie de garantías: se amplió el período de los Magistrados de cuatro a ocho años, y se hizo casi imposible su no reelección posterior, estipulando que para ello sería necesario el voto de las dos terceras partes de los Diputados. Se estableció claramente la función de control de constitucionalidad como tarea a cumplir por la Corte Plena. Se amplió la protección de las libertades públicas con el recurso de amparo, en favor de todos los derechos no cubiertos por el Hábeas Corpus. Se estipuló la necesidad de consulta, por la Asamblea Legislativa, para todas las leyes relativas al funcionamiento del Poder Judicial y se exigió que, para apartarse del criterio de la Corte, sea necesario una mayoría de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea. Finalmente, se dispuso que no pueden existir tribunales no dependientes de la Corte (8).

A esa configuración jurídica se agregó, en 1957, la independencia económica. El porcentaje fijado del 6 por ciento es alto para la época, dado que si bien en 1874 el presupuesto del Poder Judicial representaba el 5.1 por ciento del presupuesto general del gobierno, dicho porcentaje había disminuido hasta llegar a ser un 3.25 por ciento en 1957, sea el año que se realizó la reforma. Ascendió luego hasta llegar a ser en 1964, un 5.6 por ciento, para variar en los siguientes años y ser en 1979, un 3.5 por ciento (9). En todo caso, al estar en una

(4) GUTIERREZ, C.J.: *El Funcionamiento*. . . , op. cit. p. 25.

(5) COTO, F.: "En el Sesquicentenario", op. cit. p. 20-21.

(6) HERNANDEZ, Rubén: *El Control de la Constitucionalidad de las Leyes*. (Editorial Juricentro, San Jose, 1978).

(7) GUTIERREZ, C.J.: *El Funcionamiento*. . . , op. cit., p. 169-175; ROJAS, Rafael Angel: *La Independencia Financiera del Poder Judicial*, tesis de grado, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1974; COTO, F.: "En el Sesquicentenario. . .", op. cit. p. 23.

(8) GUTIERREZ, C.J.: *El Funcionamiento*. . . , op. cit., p. 50-51.

(9) Ibid, p. 170, Cuadro IV-10, y VARGAS, Víctor M.L.: "Las Ciencias Económicas al Servicio de la Justicia". Ponencia presentada al III Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas de Centroamérica y Panamá. Marzo de 1979. Anexos 1 y 2.

forma oscilatoria bajo el monto máximo indicado en la Constitución quedó en evidencia que las necesidades económicas del Poder Judicial se llenaron plenamente —suponer lo contrario sería pensar que teniendo los recursos, no se quiso usarlos—. Por otra parte, la comparación del porcentaje del presupuesto nacional que recibe el Poder Judicial costarricense es especialmente significativo si se le compara con el que tiene en otros países latinoamericanos: en Colombia, el porcentaje del Poder Judicial era un 4.16 por ciento en 1945 y descendió hasta un 2.52 por ciento en 1970; en Perú, el porcentaje era del 1.32 por ciento en 1945 y, en 1970, apenas sí era de un 0.63 por ciento; en Chile, dicho porcentaje era de un 0.52 por ciento en 1967 y 1968, y en 1973, 1974 y 1975 fue de un 0.35 por ciento, 0.32 por ciento y 0.37 por ciento, respectivamente (10).

El aumento de recursos económicos, le permitió a la Corte, un amplio programa de construcciones para dotar al Poder Judicial de plantas físicas adecuadas en todo el país, y de adquisición de equipo que hiciera posible el buen funcionamiento de los tribunales. Además, en materia administrativa, se creó un sistema propio de apoyo, que vino a sustituir los deficientes servicios que se recibían del Poder Ejecutivo. Así, mientras en 1957, las únicas oficinas administrativas de la Corte eran la Inspección Judicial, la Biblioteca y la Contaduría, teniendo ésta recargada la Jefatura de Personal, después de la autonomía económica se crearon la Proveeduría, el Departamento de Personal, el de Servicios Generales, el de Publicaciones, el Ministerio Público, la Oficina de Defensores Públicos, el Organismo de Investigación Judicial que primero había sido el Organismo Médico Forense, el Digesto de Jurisprudencia y finalmente, la Dirección Administrativa y la Auditoría (Véase Organigrama 1). En 1895, todo el Poder Judicial tenía 209 funcionarios; veinte años después, en 1915, eran 242. Para 1950 había 498. En 1979, dicho número era de 2.564. En los años de 1895 a 1950, el aumento fue ligeramente superior al doble; en cambio, en

los treinta años posteriores, el crecimiento fue de un 500 por ciento (11).

4. Estructura y Funciones de la Corte:

Mientras tanto, la estructura de la Corte Suprema de Justicia presentó muy pequeñas modificaciones. Desde el Decreto No. 39 de 10 de junio de 1940, la Corte está compuesta por diecisiete Magistrados que cumplen tres tipos de tareas: a) Separados en grupos forman cinco tribunales; b) Unidos forman la Corte Plena que también tiene funciones judiciales; c) Igualmente, unidos, forman el jerarca del Poder Judicial. Esta estructura requiere analizarla en detalle:

a) Cinco de ellos integran la Sala de Casación, y los restantes, en grupos de tres, forman dos Salas Civiles y dos Salas Penales. La Sala de Casación conocía de los recursos de casación en materias civil, penal y contencioso administrativo, de la tercera instancia en materia de trabajo, de las competencias que se suscitaren entre las Salas de Apelación; de los impedimentos, recusaciones y excusas de los Magistrados de las Salas, de los exequatur de sentencias extranjeras y de los juicios por delitos por medio de la prensa (12). Las Salas Civiles y Penales conocían de los recursos de apelación en sus correspondientes materias; de las competencias entre autoridades judiciales y administrativas; y de competencias entre jueces, Alcaldes y Agentes Judiciales de diferentes provincias y entre Alcaldes o Agentes Judiciales de una Provincia y jueces de la otra, de las competencias entre jueces, de los recursos de queja y de responsabilidad civil o criminal en contra de Jueces, y de acusaciones contra Gobernadores y Municipales por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (13).

A la par de las Salas y con competencia sobre recursos de apelación fueron creados luego, un Tribunal Superior de Trabajo, uno Superior Civil, uno Superior Penal y otro Contencioso Administrativo;

(10) MERRYMAN, John; CLARK, David; FRIEDMAN, Lawrence: *Law and Social Change in Mediterranean Europe and Latin America. A Handbook of Legal and Social Indicators for Comparative Study* (Stanford Studies in Law and Development, Stanford, 1979; Cuadro 4.3061, p. 342. FUEYO, Fernando: *Interpretación y Juez* (Universidad de Chile, Santiago, 1976) p. 156.

(11) VARGAS, Víctor M.: Op. cit., y GUTIERREZ, C.J.: *El Funcionamiento*, op. cit. Debo el organigrama al Dr. Juan Luis Arias, primer Director Administrativo y actual Secretario de la Corte.

(12) Artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ley de Imprenta, No. 32 de 12 de julio de 1902.

(13) Artículo 63 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

luego, tribunales de apelación regionales en Limón, Alajuela, Puntarenas, Liberia y San Isidro de El General (14). A partir de la reforma efectuada en el procedimiento penal, en 1973, y de la nueva organización dada a toda la justicia, de ese ramo, las Salas Penales asumieron las funciones de tribunales de Casación, eliminando del conocimiento de Casación original de esa. En cambio, las Salas Civiles continuaron en sus funciones tradicionales de tribunales de apelación, dividiendo su competencia con los tribunales superiores (15).

b) Al mismo tiempo, la Corte Plena como un todo, es un tribunal, dado que ejerce la parte más importante de la jurisdicción constitucional: conoce las impugnaciones por inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, juzga a los Miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos de amparo en contra de las actuaciones del Presidente de la República, sus Ministros y algunos altos funcionarios, y conoce de los recursos de Hábeas Corpus (16).

c) Finalmente, la Corte Plena en el jerarca del Poder Judicial. El artículo 152 de la Constitución Política dice, que "el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley", pero ello no es más que una confusión entre el poder, que corresponde únicamente al jerarca que tiene la toma de decisiones políticas, y la función jurisdiccional, que sí se ejerce por todos los tribunales. En su condición de jerarca, la Corte elige a los Presidentes de las Salas, nombra a los funcionarios que administran justicia, ejerce la jurisdicción correccional y disciplinaria sobre todos los tribunales judiciales, y toma disposiciones de orden administrativo para

todos los funcionarios y empleados del Poder Judicial (17).

5. Las Funciones del Presidente de la Corte:

Es importante hacer notar que mientras los Poderes Ejecutivo y Legislativo tienen un Presidente Fuerte, el Judicial tiene en Costa Rica un Presidente que, por sus funciones estipuladas en la ley, tiene una posición débil. El Presidente de la República es quien nombra a sus Ministros y si bien, éstos tienen el carácter de "obligados colaboradores" suyos, lo cierto es que sirven el cargo, mientras gocen de la confianza del Presidente (18). El Presidente de la Asamblea Legislativa, por su parte, mediante la Facultad de distribuir los diputados en las comisiones permanentes y el poder de determinar a cuáles de ellas son asignados los proyectos de ley, controla la marcha de los procesos legislativos (19). Un examen de las atribuciones legales del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en cambio, revela que sus funciones son puramente formales, en cuanto a la preparación y dirección de debates de las sesiones de la Corte. Su función de orden administrativo apenas sí es reconocida cuando se le señala que debe "Ejercer la suprema vigilancia y dirección del gobierno económico del Poder Judicial", pero ello está condicionado por el calificativo de que ejerce ese poder "sin perjuicio de lo que pueda resolver al respecto la Corte Plena" (20). Por ello, lo correcto es decir que el Presidente de la Corte, apenas sí es un *primus inter pares*. Puede ocurrir que por motivos de personalidad o liderato personal, el Presidente de la Corte sea en

(14) El Tribunal Superior de Trabajo se creó, en los artículos 405 a 412 del Código de Trabajo, Ley No. 2, de 27 de agosto de 1943, el Tribunal Superior Civil por Ley No. 3830 de 3 de diciembre de 1966; el Tribunal Superior Contencioso Administrativo por Ley No. 4957 de 16 de febrero de 1972; el Tribunal Superior Primero Penal de San José, por Ley No. 4358 de 30 de julio de 1969; el Tribunal Superior Segundo Penal, por Ley No. 4958 de 16 de febrero de 1972; el Tribunal Superior de Alajuela, por Ley No. 4776 de 17 de junio de 1971; los 41 Tribunales Superiores de Liberia, Limón y Pérez Zeledón por Ley No. 5907 de 19 de abril de 1976 y por Ley No. 6904 de 17 de octubre de 1977 el de Puntarenas.

(15) El Código de Procedimientos Penales es la Ley No. 5377 de 19 de octubre de 1973; para aplicarlo se dictó la Ley Especial sobre Jurisdicción de los Tribunales, No. 5711 de 27 de junio de 1975, que fue la que transformó las Salas Penales de tribunales de apelación en Salas de Casación.

(16) Artículos 10, 48 y 128 de la Constitución Política. Ley de Hábeas Corpus, No. 35 de 24 de noviembre de 1932 y Ley de Amparo, No. 1161 de 2 de junio de 1950.

(17) Artículo 156 de la Constitución Política, que establece que "La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial, sin perjuicio de lo que dispone esta constitución sobre servicio civil". Artículo 71 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, incisos 3, 4 y 5.

(18) Artículos 130, 139 y 140 de la Constitución Política. Como comentario a la situación véase ROJAS, Magda: *El Poder Ejecutivo en Costa Rica* (Editorial Juricentro, San José, 1980) p. 42-43.

(19) Artículo 10 del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa. Como comentarios a dicha posición véase GUTIERREZ, C.J.: *El Funcionamiento...*, op. cit., p. 82-83.

(20) Artículo 72 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

verdad, la suprema autoridad del Poder Judicial, pero ello no está previsto en la ley. La autoridad y jerarquía corresponden al cuerpo colegiado y no a su director de debates.

No hay duda, que la Corte tiene plena conciencia de dicho poder y que no muestra ninguna intención de renunciar a él. Un indicador bastante objetivo de dicha circunstancia es el que da la creación de la Dirección Administrativa. De dicha entidad, destinada a descargar a la Corte Plena de sus funciones administrativas, se comenzó a hablar en 1957, pero la ley correspondiente no fue enviada a la Asamblea Legislativa y tramitada por ésta sino hasta 1977, sea veinte años después (21). Por otra parte, las funciones de la Dirección se ejercen en forma subordinada a la Corte, a cuya decisión debe someter "las cuestiones que, a su juicio, deban ser resueltas por ella, de acuerdo su índole o la importancia del asunto" (22). Ésta, se reservó el poder de dictar disposiciones administrativas para el Poder Judicial, la aprobación del proyecto de presupuesto, el nombramiento de los jefes de los departamentos administrativos, la dirección inmediata de la Inspección Judicial, el Organismo de Investigación Judicial, el Ministerio Público y la Oficina de Defensores Públicos, la formulación de programas para el mejor aprovechamiento de los bienes y servicios del Poder Judicial, y el nombramiento de los funcionarios que administran justicia (23). Puede decirse entonces que a la Dirección Administrativa corresponde todo aquello que no es importante en la administración del Poder Judicial, lo importante continúa siendo función de la Corte Plena.

6. Un modelo liberal:

En el curso del presente siglo, el Estado costarricense, en una forma gradual primero y acelerada

después, se transformó de un Estado Liberal en un Estado Benefactor. La actual Constitución puede considerarse un compromiso entre los partidarios de uno y otro modelo, aunque el proceso de adopción del segundo asumiera una más clara definición. Sin embargo, se mantienen todavía ciertas instituciones que sólo pueden ser explicadas si se toma en cuenta el esfuerzo de los costarricenses del siglo XIX por construir un estado inspirado en el modelo del liberalismo europeo y latinoamericano. A ese respecto, en una obra anterior, llegué a la siguiente conclusión: "la transformación del sistema jurídico por la adopción de un nuevo criterio político, requiere períodos sumamente extendidos. El tiempo que ha tomado el cambio del esquema liberal por el intervencionista, es ilustrativo como para ejemplificar claramente la posibilidad de concebir el sistema jurídico como resultado de un único criterio político (24).

Si se ve la estructura normativa del sistema jurídico costarricense, es posible darse cuenta que el Derecho Privado, y dentro de éste el Civil, ha ocupado tradicionalmente un lugar central. La condición de subsidiariedad que tiene el Código Civil para el Código de Comercio, la tuvo el Código de Procedimientos Civiles para los procedimientos judiciales laborales y el Código de Procedimientos Penales, y la mantiene para la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (25). Además, debe pensarse que esta última no nació sino con la Constitución de 1949 y que las manifestaciones de la justicia constitucional sólo se ejercen en forma ocasional por la Corte Plena en cuanto a los recursos de inconstitucionalidad y hábeas corpus, compartiendo la Corte con los jueces penales, el conocimiento de los recursos de amparo.

Parece, por ello evidente, que la actual estructura de la Corte Suprema de Justicia se encuentra concebida dentro de un sistema en el cual, es el Derecho Privado el que ocupa la posición central dentro del sistema jurídico y que no se ha visto

(21) El dato de cuando se comenzó a hablar de la Dirección Administrativa se lo debo al Dr. Juan Luis Arias, Secretario de la Corte. La ley de aprobación es la No. 6152 de 18 de noviembre de 1977.

(22) Artículos 1 y 4 de la Ley No. 6152.

(23) Artículos 6 y 7 ibídem.

(24) *El Funcionamiento...*, op. cit., p. 59.

(25) Artículo 2 del Código de Comercio; artículo 445 del Código de Trabajo para los juicios laborales; artículo 741 del Código de Procedimientos Penales anterior, que era el Decreto Legislativo No. 51 de 3 de agosto de 1910. El actual Código Procesal Penal, Ley No. 5377 de 19 de octubre de 1973, ya no reconoce esa subsidiariedad. En el Congreso Jurídico de 1979, presentó una ponencia tendiente a mantener la que fue rechazada por la Comisión que estudiaba proyectos de reforma al Código de Procedimientos Penales (véase informe del Relator de esa comisión, Dr. Luis Paulino Mora, en *Revista del Colegio de Abogados*, No. 36, setiembre-diciembre 1978, p. 147-148). La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, No. 3667 de 12 de marzo de 1966, reconoce dicho carácter supletorio que tienen las normas del Código de Procedimientos Civiles para el procedimiento contencioso administrativo.

afectada por la creciente importancia del Derecho Público.

7. Los Tribunales de la Corte:

De acuerdo con lo dicho, la actividad judicial de la Corte Suprema puede ser dividida entre la que realizan los distintos tribunales que la componen (Sala de Casación, Salas Civiles y Salas Penales) y la cumplida por la Corte Plena en materia constitucional.

Respecto a la primera tenemos una amplia información que permite comparaciones sobre un período bastante largo, dado que para el estudio SLADE se prepararon algunos cuadros, que no uti-

licé en **El Funcionamiento del Sistema Jurídico**, por haber limitado en éste, el análisis de la actividad judicial a los tribunales de primera instancia (26). Por otra parte, con base en las estadísticas judiciales ha sido posible formular un cuadro similar para los tres últimos años (27).

Lo primero que debe señalarse respecto a esos cuadros (Cuadros I y II) es la imposibilidad de hacer comparación entre la actividad de los Tribunales Superiores Penales en los dos períodos. Al entrar en vigencia el actual Código de Procedimientos Penales (28) se varió en una forma tan radical el sistema, que las comparaciones entre la actividad anterior a 1970 y la de los años 1977, 1978 y 1979, es poco menos que imposible.

(26) Dichos cuadros aparecen en MERRYMAN, J.H. y otros: *Law and Social Change*. . . , op. cit., cuadros 4-23 y 4-24, p. 60 y 61.

(27) *Estadísticas Judiciales, Costa Rica, 1977, 1978 y 1979* (Imp. Judicial, San José, 1978, 1979 y 1980).

(28) Ver nota 15, supra.

CUADRO I
ASUNTOS INGRESADOS, RESUELTOS Y PENDIENTES EN LAS SALAS DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA Y TRIBUNAL SUPERIOR DE TRABAJO EN EL PERIODO 1945-1970

AÑO	CASACION			CIVIL			PENAL			TRABAJO		
	Ingresados	Resueltos	Pendientes	Ingresados	Resueltos	Pendientes	Ingresados	Resueltos	Pendientes	Ingresados	Resueltos	Pendientes
1945	224	186	45	637	626	33	753	529	53	793	787	68
1946	213	202	83	630	617	44	754	756	210	880	598	74
1947	241	189	94	633	632	57	832	900	208	929	1072	356
1948	143	157	146	544	551	58	712	707	140	605	814	213
1949	174	174	132	730	679	51	688	697	145	728	723	4
1950	806	798	132	780	719	102	753	700	136	813	810	9
1951	780	760	140	927	1008	163	1001	937	83	1120	1108	12
1952	673	642	160	966	945	82	1381	1213	147	911	901	24
1953	467	199	65	1304	1308	242	2197	2164	220	848	938	118
1954	677	227	45	1474	1476	219	2151	2106	130	1162	1201	11
1955	605	172	28	786	812	166	2445	2370	221	1256	1334	31
1956	168	149	88	1494	1565	160	2359	2446	221	1387	1432	43
1957	128	205	107	1834	1716	159	2522	2136	139	1736	1628	33
1958	267	177	30	1793	1994	176	2602	2686	244	1248	1336	84
1959	230	228	21	1934	1841	193	2805	2724	251	1655	1646	67
1960	223	215	32	2219	2372	209	2595	2196	408	1758	1746	46
1961	236	228	31	2801	2821	209	3229	3240	86	2100	1981	23
1962	264	261	25	1621	1644	227	3215	3245	159	2124	2095	106
1963	245	230	23	1755	1639	136	3311	3279	132	2078	2084	97
1964	252	232	23	1497	1453	184	3340	3681	289	2669	2268	97
1965	213	216	40	1544	1484	167	3336	3238	172	2724	2798	56
1966	210	204	30	1691	1608	165	3572	3545	325	2874	2831	61
1967	237	216	36	1857	2172	143	3849	4163	324	2878	2823	52
1968	263	254	54	1789	1698	202	4228	4239	145	2718	2675	55
1969	231	225	60	1819	1733	227	4642	4196	436	2828	1905	49
1970	213	226	65	1892	1800	221	4562	4450	644	3299	3238	34

Notas:
Casación incluye juicios civiles, penales y contencioso-administrativos.
En las Salas Civiles se incluyen los juicios contencioso-administrativos.

Fuentes:
Archivo Judicial, Libros de Ingresos de Asuntos (1945-1952); Informes del Movimiento Anual presentados a la Secretaría de la Corte por el Inspector Judicial (1953-1970).

CUADRO II

**ASUNTOS INGRESADOS, RESUELTOS Y PENDIENTES EN LAS SALAS
DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y TRIBUNALES SUPERIORES
AÑOS 1977, 1978 Y 1979**

Tribunales	1977			1978			1979		
	Ingres.	Res.	Pend.	Ingres.	Res.	Pend.	Ingres.	Res.	Pend.
Casación (1)	235	185	254	219	185	288	346	336	298
Casación (2)	227	220	48	280	265	63	268	248	83
Civiles (1)	789	744	258	712	777	193	853	784	262
Civiles (2)	1.701	1.648	232	1.714	1.714	142	1.934	1.830	246
Penales	3.408	3.151	1.350	2.745	2.745	994	2.709	2.779	952
Cont. Ad.	391	398	112	474	474	88	615	544	159
Trabajo	5.738	5.704	146	5.757	5.757	110	5.983	5.897	185

Notas:

Casación (1): Corresponde a la Sala de Casación actual, que resuelve recursos civiles, laborales y Contencioso Administrativo.

Casación (2): Corresponde a las dos Salas Penales que resuelven recursos de casación en lo penal.

Civiles (1): Corresponde a las dos Salas Civiles de la Corte Suprema de Justicia.

Civiles (2): Corresponde a los Tribunales Superiores Civiles de todo el país.

Penales: Corresponde a los Tribunales Superiores Penales de todo el país.

Cont. Ad.: Corresponde al Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo.

Trabajo: Corresponde a los Tribunales Superiores de Trabajo de todo el país.

Ingres.: Ingresados.

Res.: Resueltos.

Pend.: Pendientes.

FUENTES: Estadísticas Judiciales: años 1977, 1978 y 1979.

Respecto a la actividad de los tribunales superiores de las diversas materias deben tenerse en cuenta los datos señalados por la Sección de Estadística Judicial respecto a 1979: en materia civil, el 68 por ciento de los casos se presentan al Tribunal Superior de San José; en materia de trabajo, el Tribunal Superior de San José, tuvo un circulante igual al de todos los tribunales de provincia, y mientras en 1978 los tribunales de provincia recibieron más expedientes que las cuatro Secciones de San José, en 1979 esa situación se invirtió, correspondiente el mayor número a San José (29). Este es un fenómeno que ya había hecho notar en *El Funcionamiento del Sistema Jurídico*: la concentración de la actividad jurídica en el Área Metropolitana de San José, no sólo ha sido siempre grande sino que tiende a crecer cada vez más.

La comparación que puede hacerse con algún sentido entre los datos de los Cuadros I y II es entre la actividad de las Salas Civiles de la Corte y la

de la Sala de Casación. Respecto de las primeras es indudable que la creación de los tribunales superiores absorbió el crecimiento de la actividad en materia de apelaciones y los números en asuntos pendientes de los últimos años no difieren en mucho de los que se daban con anterioridad a 1970. En cambio, aunque el número de casos ingresados en Casación en los tres últimos años son bastante similares a los que se presentaban antes de 1970, como resultado de que los asuntos penales pasaron al conocimiento de las antiguas Salas Penales, lo cierto es que el número de los decididos ha disminuido y el de los pendientes ha aumentado en una forma considerable. La situación es tal que el número de casos pendientes en la Sala de Casación al momento de escribir este estudio ha sido estimado por uno de sus Magistrados en 350 asuntos y por su Presidente, en cuatro años de labor (30). Esta situación es la que ha provocado la presentación, trámite y aprobación de la Ley No. 6434 que

(29) *Estadísticas Judiciales, Costa Rica, 1979*, p. X a XII.

(30) Entrevistas con los Lics. Fernando Coto y Edgar Cervantes.

transforma los tribunales de la Corte en tres Salas de Casación. De manera aparente, la solución aparece correcta. Pero una mejor consideración, obliga a examinar las otras actividades de los Magistrados de la Corte.

8. Digresión sobre los derechos humanos:

En una consideración exhaustiva deberían analizarse las actividades de la Corte Suprema como un tribunal, refiriéndose a las tareas judiciales de la Corte Plena (31). Pero hay para ello un problema: la falta de estadísticas. Ni en el período anterior a 1970, ni ahora que se tiene un elaborado sistema de estadísticas, se publica en ninguna para el número de las resoluciones judiciales de Corte Plena. De manera que su estudio obligaría a la construcción de esas estadísticas, con estudio de los expedientes o de las actas de las sesiones de la Corte, tareas éstas que por la premura con que ha sido preparado el presente estudio resultó imposible realizar (32).

Sin embargo, la falta de esas estadísticas en sí un indicador muy significativo de un fenómeno al cual pienso dedicar un estudio separado: las grandes deficiencias que existen en el sistema interno de protección de los derechos humanos en Costa Rica. El país que se presenta como el modelo de observancia de los derechos humanos en el Continente Americano, el primero en ratificar la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en ofrecer su apoyo a la Corte creada por dicho convenio y en aceptar su jurisdicción obligatoria, tiene un sistema interno de protección de dichos derechos, con grandes defectos: dos recursos diferentes que ocasionan confusión en algunos casos sobre el cual es que debe usarse; una jurisdicción dividida entre la Corte Plena y los jueces penales; un procedimiento anacrónico; dependencia absoluta de los resultados del recurso del informe que deben rendir las autoridades administrativas sobre la situación de vulneración de los derechos humanos; y una duración excesiva de los recursos de amparo, cuya solución puede retrasarse años. Esas son unas

cuantas de las deficiencias del sistema costarricense de protección a los derechos humanos, que demandan un análisis de mayor amplitud.

El problema no presenta caracteres agudos para la mayoría de los costarricenses, dado que no existe en Costa Rica, voluntad política de vulnerar los derechos de las mayorías o de minorías significativas. Es válida entonces para nuestro país la afirmación que hace Harold Laski de que "el mantenimiento de los derechos depende mucho más de una cuestión de hábito y tradición que de la formalidad de un estatuto escrito. . . En el espíritu celoso de los ciudadanos, más que en la letra de la ley, reside su salvaguardia más efectiva" (33). Pero no hay duda que los juristas hemos contribuido poco a la protección de esos derechos y si llegaran días en que fuera necesario recurrir con frecuencia a la protección jurídica de los derechos humanos, las deficiencias del sistema interno obligarían a colocar al gobierno de la República repetidamente en el banquillo de los acusados de los órganos internacionales.

Todo lo anterior es, sin embargo, una digresión dentro del presente estudio, dada su característica de enunciados que deben tenerse por ahora en la condición de simples hipótesis. Sin embargo indican un aspecto de importancia en la protección de los derechos humanos en Costa Rica que bien amerita un mayor estudio.

9. La actividad administrativa:

La explicación para el congestionamiento de los tribunales de la Corte Suprema de Justicia, en especial la Sala de Casación, debe encontrarse, a mi juicio, en su condición de jerarca del Poder Judicial y en las funciones de gobierno que se encuentra, por ello, en la obligación de desempeñar.

Para medir dicha actividad se envió un cuestionario a todos los Magistrados y se obtuvieron once respuestas de las diecisiete posibles. Como en las obtenidas se encontraban incluidos representantes de todas las Salas de la Corte, puede considerarse que se obtuvo una visión bastante completa de la realidad.

(31) Véase supra nota 16.

(32) Cabe notar sin embargo que su número no es muy alto. De acuerdo a informe suministrado por la Secretaría de la Corte al Magistrado Lic. don Ulises Odio y adjuntado por éste a la respuesta a mi encuesta, en 1980 sólo habían sido resueltos once recursos de amparo y uno de inconstitucionalidad.

(33) LASKI, Harold: "Los Derechos", capítulo III de *El Estado Moderno*, publicado bajo el título *Los Derechos Humanos*, trad. de Fernando Volio, (Editorial Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 1978) p. 18.

De acuerdo con ellas, los Magistrados están obligados a asistir dos veces por semana —lunes y jueves por la tarde— a sesiones de Corte Plena, que les consumen toda la media jornada, dado que las estimaciones dadas a la duración de las sesiones oscilan entre tres y cinco horas. Debe señalarse, sin embargo, el poco deseo de los Magistrados de disminuir el número de asuntos de que se ocupa la Corte Plena. Ello queda bien claro si se observa el largo tiempo que se necesitó para aprobar la creación de la Dirección Administrativa y las pocas funciones que se delegaron en ella. Queda igualmente claro de las opiniones dadas en algunas de las respuestas, a la pregunta de si consideraban que la creación de la Dirección Administrativa había agilizado las funciones de la Corte Plena. Una mayoría (seis) contestaron que no, haciendo indicaciones como las siguientes: "creo que no todo lo que se esperaba de ella, pero en algunos aspectos sí ha agilizado sobre todo para descargo de la Corte Plena y del Presidente"; "porque son muchos los asuntos que la ley aun confía a la Corte, y como dependencia nueva que es la Dirección, pareciera que no se confía mucho en su criterio jurídico"; "continúa la Corte conociendo de asuntos de la Dirección, aparte de que a ésta, se asignaron funciones secundarias"; "a pesar de que la Corte se resiste a ello".

Producen la impresión dichas respuestas de que hay una clara conciencia en los Magistrados de que la Corte Plena se encuentra congestionada de asuntos, pero, al mismo tiempo, no hay mucho interés en desprenderse de la mayoría de ellos. No se puede menos entonces que pensar que ese es un fenómeno característico del ejercicio del poder; es muy difícil desprenderse de él. Cada uno de los Magistrados, al integrar el jerarca del Poder Judicial tiene una cuota de poder y la disposición de ejercerla en todas sus posibilidades, resulta en verdad inescapable.

Esa aseveración queda igualmente en evidencia si se examina el trabajo realizado por las comisiones de la Corte. De acuerdo con la afirmación suministrada (34) existen las siguientes: Asuntos Jurídicos, Construcciones, Defensores Públicos, Escuela Judicial, Asuntos Penales, Bibliotecas, Asuntos Médico Forenses, Eficiencia Administrati-

va, Organismo de Investigación Judicial y Asuntos Constitucionales. Significativamente, la única de esas comisiones que no funciona actualmente es la de Eficiencia Administrativa. El número de los Magistrados que las integran oscila entre tres y cinco y la distribución de trabajo entre ellas no parece ser muy equitativa, dado que dos de los Magistrados manifestaron formar parte de cuatro comisiones, dos de tres de ellas, cuatro integraban dos comisiones y uno de sólo una y uno, de ninguna. Desde luego, el Presidente de la Corte no integra tampoco ninguna de las comisiones. Significativamente, los dos Magistrados que integran cuatro comisiones, son Magistrados de la Sala de Casación.

Por otra parte, el plan de división de asuntos entre las Comisiones no pareciera reflejar ninguna división racional entre ellos. V.G., el número de comisiones originadas en la reforma del procedimiento penal (Defensores Públicos, Asuntos Penales, Asuntos Médico Forenses, Organismo de Investigación Judicial) representa más de la mitad del total. No hay en cambio ninguna que se ocupe de asuntos civiles o contencioso administrativos. Finalmente, la creación de la de Asuntos Constitucionales, parece aproximar la Corte al criterio sostenido por el plan de reformas constitucionales del Partido Liberación Nacional de que debe crearse una Sala especializada en esa materia (35).

Debe apuntarse además, que todos los Magistrados que respondieron al cuestionario, admitieron que conceden audiencias no sólo a los abogados y partes interesadas que van a discutir con ellos sus juicios, sino también a los funcionarios o empleados del Poder Judicial que aspiran a un nombramiento. Esta circunstancia indica una de las partes de la cuota de poder de los Magistrados, a los cuales éstos conceden importancia. Si se mira la Ley de Creación de la Dirección Administrativa y de la Auditoría del Poder Judicial, puede verse que existe un Consejo Administrativo que debe nombrar todo el personal subalterno de las oficinas del Poder Judicial. La Corte Plena mantiene el nombramiento de todos los funcionarios que administran justicia, de los jefes de los departamentos administrativos, y, aunque la ley no dice nada, conoce muchas veces en alzada de los nombramientos de funcionarios inferiores. Por otro lado,

(34) Entrevista con el Sr. Secretario de la Corte, Dr. Juan Luis Arias.

(35) Dicho plan de reformas, propone una Sala Constitucional de cinco miembros que asuma toda la jurisdicción constitucional. No ha sido publicada en La Gaceta, a la fecha de redacción de este trabajo. Sin embargo, la Corte se ha opuesto a la creación de la Sala Constitucional.

si bien la Constitución Política señala que debe existir un Estatuto de Servicio Civil que regule las relaciones entre el Estado y sus servidores (36), lo cierto es que el Estatuto (37) regula sólo las relaciones de una parte de los funcionarios del Poder Ejecutivo con éste, que respecto a la Corte existe una ley especial (38), y que si bien puede considerarse que se da una gran estabilidad a los funcionarios del Poder Judicial, los criterios particularistas todavía imperan en la relación entre la Corte y sus servidores. Puede considerarse muy significativo que, cuando se pidió la inconstitucionalidad del Tribunal de Servicio Civil, por funcionar fuera del Poder Judicial, la Corte mantuvo su constitucionalidad, porque declarar lo contrario hubiera obligado a considerar las diferencias entre el Estatuto de Servicio Civil y la Constitución, y obligado a reconocer la necesidad de que los empleados del Poder Judicial se incorporaran a un solo sistema para todos los servidores del Estado (39).

10. Dos ejemplos muy especiales:

Ante la pregunta de cuáles días a la semana dedicaban al estudio de los asuntos de la Sala de que formaban parte, ocho de las respuestas indicaron que lo hacían todos los días de la semana "incluyendo feriados, domingos y por las noches de algunos de los días de la semana".

Hubo sin embargo, dos casos que por lo explícito de las respuestas merecen una mención especial: uno es la de un Magistrado que dividió su tiempo en jornada ordinaria en la siguiente forma:

Sesiones de Corte Plena	8
Estudio de asuntos de Corte Plena	4
Audiencias	4
Sesión de Comisiones de la Corte	2
Trabajo diario de las Comisiones	2
Docencia en la Escuela Judicial y reuniones con funcionarios	2½
Docencia en la Escuela de Derecho	4
Votación en la Sala	5
	<u>31½ hs.</u>

y luego agregó: "Lo anterior significa que de las 40 hrs. de la jornada ordinaria a la semana, quedarían solamente 9 para el estudio de asuntos en la Sala; pero como eso sería insuficiente, debo entrar y salir después de la hora oficial, e ir a trabajar los sábados durante toda la mañana".

Otra es la situación del Presidente de la Corte, quien describió su estimación de la semana de un Magistrado así: "Lunes en la mañana: ver qué informes tiene que rendir a Corte Plena. Tarde: Corte Plena. Martes: estudiar asuntos y hacer proyectos de sentencia. Miércoles en la mañana: lo mismo. Tarde: vistas y votaciones. Jueves: como martes, salvo la Corte Plena. Viernes: como miércoles". Como puede verse en esa distribución, no se ha tomado en cuenta ningún tiempo para las Comisiones de la Corte, ni para recibir visitas de empleados, funcionarios, abogados y partes.

En comparación con dicha semana típica de un Magistrado, el señor Presidente describió su semana, de la siguiente manera: Lunes en la mañana: preparación del orden del día de la Corte Plena y de los asuntos que debe presentar a ésta. Tarde: Corte Plena. Martes: asuntos administrativos de la Corte y es el único día que concede audiencias. Miércoles: estudia en la mañana los proyectos de sentencias preparados por los compañeros de la Sala de Casación y en la tarde, hay votación. Jueves: trámite asuntos variados de la Presidencia de la Corte. Viernes: prepara en la mañana sus opiniones para las votaciones de la tarde. De ahí que, deba dedicar el fin de semana a estudiar los asuntos de la Sala de Casación sobre los cuales le corresponde preparar el proyecto de sentencia, tratando de hacer por lo menos, uno por semana.

Las respuestas dadas a la encuesta y los dos ejemplos explícitos, por muy atípicos que éstos pueden ser, sugieren una conclusión perturbante: la mayoría del tiempo de los Magistrados de la Corte Plena está dedicada a actividades de orden administrativo y sólo, de manera suplementaria, y buena parte en tiempo que deberían dedicar al descanso, es que se ocupan de la actividad para la cual fueron electos y que se supone que debería ser su principal tarea: administrar justicia.

(36) Artículo 191 de la Constitución.

(37) Ley No. 1581 de 3 de mayo de 1953.

(38) El Capítulo III de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre el Departamento de Personal. Fue creado por Ley de 10 de enero de 1973.

(39) Entrevista con el Lic. Fernando Coto Albán, 29 de abril de 1980.

(40) Inciso 1 del artículo 6, Ley No. 6152 de 18 de noviembre de 1977.

11. La falta de planificación:

De acuerdo con la Ley de la Dirección Administrativa y de Auditoría del Poder Judicial, la Dirección Administrativa tiene entre sus deberes: "Planificar, organizar, dirigir, coordinar y supervisar las funciones administrativas de las dependencias subordinadas a ella" (40). Sin embargo, ni entre las dependencias administrativas de la Corte, ni entre las Comisiones integradas por sus Magistrados, hay nada que demuestre que se realiza a ningún nivel, tarea alguna de planificación. La situación fue descrita en una manera muy gráfica, por el Presidente de la Corte, en una entrevista periodística, con las siguientes palabras: "Algunas veces he dicho, sin que pretenda haber descubierto nada nuevo ni ser el autor de la frase, que en los países como el nuestro, el crecimiento y el desarrollo van más rápido que la organización" (41).

Si se piensa en las tesis de Max Weber del crecimiento de la burocracia como un proceso de racionalización (42), si se toma en cuenta en la planificación como una técnica que permite orientar la actividad del Estado y que constituye una de las más claras manifestaciones del desarrollo (43), se comprende que hay deficiencias en la estructura y el funcionamiento de la Corte Plena, que no van a ser remediadas por la Ley No. 6434 (44).

12. Conclusiones obligadas:

Hay una serie de defectos o distorsiones en el Poder Judicial de otros países que no se dan en el sistema costarricense. No está subordinado a los poderes políticos; su jurisdicción no está limitada por fueros especiales dedicados a excluir de la ac-

tividad de los tribunales ordinarios tanto a grupos privilegiados como a organizaciones que se desea perseguir de una manera especial; no hay escasez de recursos que impidan el pago de salarios adecuados y la existencia de instalaciones físicas decorosas; no existe la corrupción como un fenómeno generalizado.

Por el contrario, puede decirse que existen en él todas las garantías que Karl Lowenstein ha señalado como básicas para el sistema judicial de un Estado democrático-constitucional actual, tanto en la ley como en la realidad: hay independencia de la función judicial; hay monopolio judicial de los tribunales; el sistema de designación de los jueces corresponde al propio Poder Judicial, ejercen control sobre los actos del Poder Ejecutivo y sobre la constitucionalidad de los del Poder Legislativo (45).

Pero no hay duda que la concepción de su jerarquía, el esquema de organización y el funcionamiento de la Corte Suprema requieren una separación entre funciones administrativas y el ejercicio de la función judicial mucho más efectiva que la que se llevó a cabo en 1977 al crear la Dirección Administrativa y que la Ley No. 6434 no toca en absoluto. La estructura de la Universidad de Costa Rica donde un cuerpo administrativo cumple las tareas de administración y la mayoría de los profesores nos ocupamos únicamente de hacer docencia podría tal vez ser utilizado para que la ocupación principal de los Magistrados fuera impartir justicia. Pero, desde luego, estas son observaciones de un abogado que mira el Poder Judicial desde fuera pero que siente de manera especial la necesidad de que se haga efectivo el postulado constitucional de "justicia pronta y cumplida".

(41) Entrevista publicada en *La Nación* del 12 de mayo de 1980.

(42) *Economía y Sociedad* (Fondo de Cultura Económica, México, 1969) pgs. 1047-1094.

(43) MYRDAL, Gunnar: *El Estado del Futuro* (Fondo de Cultura Económica) México, 1961, pgs. 15-27.

(44) *Supra*, nota 2.

(45) *Teoría de la Constitución* (Ariel, Barcelona, 1976) págs. 294-325.