



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinohoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

Wilson, Bruce M.; Rodríguez Cordero, Juan Carlos; Handberg, Roger  
A mayores previsiones... resultados imprevistos: reforma judicial en América Latina -indicios sobre  
Costa Rica  
América Latina Hoy, vol. 39, abril, 2005, pp. 97-123  
Universidad de Salamanca  
Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30803904>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

HONDURAS	<p>Junta Nominadora de magistrados de la CSJ conformada por 1 representante de CSJ, quien la preside, 1 del Colegio de Abogados de Honduras, 1 del comisionado de los Derechos Humanos, 1 del Consejo Hondureño de la empresa privada, 1 de las Confederaciones de Trabajadores, 1 de las organizaciones que conforman la denominada sociedad civil y 1 de los claustros de profesores de las facultades de Derecho de las universidades.</p> <p>Todas estas organizaciones formulan un listado preliminar de quince (15) abogados, del cual se selecciona a los que son finalmente nominados ante el Congreso Nacional<sup>65</sup></p>	<p>Asamblea les elige por mayoría de 2/3 del total de miembros de un listado de cuarenta y cinco (45) candidatos propuestos por la Junta Nominadora de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia</p>		<p>Corte Suprema (previo examen de oposición ante la Dirección de Administración del Personal, quien proporciona una terna de tres candidatos)<sup>66</sup></p>
NICARAGUA	El Ejecutivo y la Asamblea tras consultar asociaciones civiles	La Asamblea Nacional 6/10	Pleno de la Corte Suprema de Justicia	Comisión de la Carrera Judicial

Fuente: Elaboración propia.

ISSN: 1130-2887

A MAYORES PREVISIONES  
 REFORMA JUDICIAL EN  
 –INDICIOS SOBRE COSTA RICA  
*The best laid schemes... gang... Latin America –evidence from*

Bruce M. WILSON, Juan Carlos F. HANBERG  
*University of Central Florida/Consortium for Latin American Studies*  
 ☐ [bwilson@mail.ucf.edu](mailto:bwilson@mail.ucf.edu)  
 ☐ [exergo@law.com](mailto:exergo@law.com)  
 ☐ [hanberg@mail.ucf.edu](mailto:hanberg@mail.ucf.edu)

BIBLID [1130-2887 (2005) 39, 97-123]  
 Fecha de recepción: noviembre del 2004  
 Fecha de aceptación y versión final: diciembre del 2004

RESUMEN: A partir de la descripción de las reformas judiciales en Centroamérica, se analizan las implicaciones para la independencia judicial. Se observa que las reformas judiciales han sido impulsadas por las instituciones financieras internacionales (IFIs), las agencias de desarrollo destinaron recursos a la Dirección de Administración de justicia en Costa Rica. Se suponía que la modernización impulsaría el desarrollo económico. Sin embargo, la reforma judicial, el acceso a la justicia y las políticas económicas en Costa Rica no han logrado cumplir con lo que aparezcan discordancias entre el desarrollo económico de la reforma judicial y lo que se ha promovido.

Palabras clave: reforma judicial, independencia judicial, Costa Rica.

65. Justicia Constitucional en Iberoamérica, Universidad Carlos III de Madrid: <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/00-portada.htm>.

66. Sin embargo, esta Dirección es dependiente de la Corte Suprema. Informe sobre monitoreo a la afectación de la independencia judicial en la República de Honduras. Disponible en Internet: <http://www.inecip.org/cdoc/honduras2002.pdf>.

ABSTRACT: Starting in the 1990s, the World Bank and other international financial institutions (IFIs), non-governmental organizations and development agencies have channelled considerable resources into the administration of justice in Costa Rica. It was assumed that modernization would spur economic development. However, the judicial reforms, access to justice and economic policies in Costa Rica have not fulfilled what were expected in terms of the relationship between the economic development of the judicial reforms and what has been promoted.

economic policy making in Costa Rica. We argue that there is a potentially significant disjuncture between the sponsors' expectations of the judicial reforms' economic impact and the observed outcomes.

*Key words:* judicial reform, Judiciary, 4<sup>th</sup> Chamber, Costa Rica, judicial independence.

## L. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Después de casi doscientos años de hibernación política, muchas Cortes Supremas de América Latina abandonaron su actitud pasiva y asumieron funciones más activas en la vida política de sus respectivos países. Además de que han sido factores domésticos los que han impulsado muchas de las reformas legales en esa dirección, en los últimos veinte años varias instituciones financieras internacionales (IFIs), organizaciones no gubernamentales (ONGS) y agencias de desarrollo internacional han destinado cientos de millones de dólares para promover y favorecer la reforma judicial como solución a muchos de los problemas sociales y económicos en toda América Latina<sup>2</sup>. Estos programas han adquirido tal protagonismo, que para las agencias de desarrollo la Administración de justicia ha sido considerada como «la solución a los problemas mundiales»<sup>3</sup>. La razón subyacente es muy sencilla: la independencia judicial y el acceso a la justicia son cruciales para la gobernabilidad, pues garantizan el respeto a los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico a los ciudadanos. Entre las agencias de desarrollo ha gozado de gran acogida el argumento según el cual para facilitar las reformas económicas se requiere un Poder Judicial independiente que provea soporte legal a las iniciativas gubernamentales tendentes a reformar las moribundas economías, mediante un nuevo enfoque en el mercado que sustituya al normativismo gubernamental. En consecuencia, a los ojos de muchos de los encargados de generar políticas y de las organizaciones de desarrollo, los tribunales de justicia deben asumir una función prominente para asegurar la estabilidad política y el progreso económico.

La idea de vincular la Administración de justicia con el desarrollo económico precede a la etapa actual de la reforma judicial. Rick Messick, del Banco Mundial, ha documentado la larga historia intelectual que relaciona el desempeño económico con la

1. «La independencia judicial es el reflejo de una institucionalidad fuerte que refleja libertad personal y prosperidad». Juez Stephen G. Beyer, Suprema Corte de los Estados Unidos. Traducido al español por Hugo Picado León. Los autores agradecen a las siguientes personas por sus valiosos comentarios a los borradores previos de este artículo: R. Messick, L. Hambergren, L. F. Solano Carrera, presidente de la Sala IV, R. Wilson, K. Hamann, R. Sieder y a las referencias anónimas de JLAS. También agradecemos a J. Collins por su asistencia en la investigación. R. Wilson desea agradecer a la Oficina de Apoyo a la Investigación de la Universidad Central de Florida, por financiar parte de este trabajo mediante la beca n.º 11-80-936/11809002.
  2. P. DOMINGO y R. SIEDER (2001); L. HAMMERMREN (1998). Se han desarrollado muchos programas de Administración de justicia en otras partes del mundo, especialmente en los antiguos países comunistas (USAID, 2002; J. FAUNDEZ, 1997: 1-24).

Administración de justicia<sup>4</sup>. Messete en el siglo XV por el jurista inglés economista escocés Adam Smith, Max Weber, y actualmente por los cuales han subrayado el tema judicial, el imperio de la ley, el mercado. De acuerdo con ese razonamiento de desarrollo internacional, las judicial recomendadas por esas leyes de desarrollo previsible de la economía.

Este artículo analiza las motivaciones que impulsaron los proyectos de reforma judicial y las reformas económicas, el Banco Central y las instituciones. No obstante, según debemos concluir, no concuerda con los resultados obtenidos por la Corte Suprema de Justicia en Costa Rica, en particular en 1989, y su efecto sobre la autonomía del Poder Judicial. Identificamos dos tendencias argumentativas. La primera, que la independencia del Poder Judicial es necesaria pero no suficiente. El caso de Costa Rica muestra que la independencia judicial precedió a la reforma. La Corte Suprema asumió un papel activo en las reformas del gobierno. En todo caso, las reformas fueron los mecanismos de acción. La segunda tendencia es que la independencia judicial precedió a la reforma. Esto nos lleva al segundo argumento. Si bien resulta más difícil predecir el resultado de las reformas, no hay motivo para asumir que las reformas favorezcan las reformas. Los cambios que se producen en el sistema judicial se encuentran sujetos a las normas establecidas en la Constitución. La Constitución tiene una orientación hacia la protección de los derechos individuales y la promoción de la libertad económica. La reforma judicial no implica decisiones que limiten las libertades individuales ni las restricciones a la libertad económica.

mas de libro mercado.

Por tal razón, examinamos el sobre el proceso de generación con las expectativas del Banco Mumma. El artículo se desarrolla de la vergencia de la Administración de sección introduce como caso de mente la creación de una cámara de sección muestra el grado en que objetivos previstos por el Banco]

- 4 R MESSICK (1999)

de la nueva sala y examina la relevancia de algunas de sus resoluciones típicas y notables. En la conclusión indicamos nuestro acuerdo con el Banco Mundial y con otras agencias internacionales en cuanto a la importancia que se debe dar a las reformas de la Administración de justicia en los países latinoamericanos, pero discrepamos con las predicciones de esos organismos según las cuales las reformas necesariamente facilitarían el desarrollo económico del libre mercado.

## II. PATROCINADORES INTERNACIONALES Y LOS PROGRAMAS DE REFORMA JUDICIAL

Aunque frecuentemente la iniciativa de la reforma judicial en América Latina surge localmente, las organizaciones internacionales también han aportado considerables recursos, tanto financieros como técnicos<sup>5</sup>. Según Thomas Carothers, estas organizaciones se han inscrito en proyectos de reforma a la Administración de justicia motivados por objetivos generales tales como impulsar la democratización, el desarrollo económico, los derechos humanos o la justicia social, o bien el refuerzo del derecho internacional<sup>6</sup>.

A pesar del acuerdo general sobre la urgente necesidad de la reforma judicial, no hay consenso sobre la forma que ella debe asumir. Los patrocinadores internacionales tendían a enfatizar distintos aspectos de la reforma judicial sin tomar en cuenta los objetivos de otros patrocinadores<sup>7</sup>. Sin embargo, desde inicios de la década de 1990, algunas agencias internacionales comenzaron a fusionar sus objetivos sobre reforma judicial<sup>8</sup>. Por ejemplo, las metas estrictamente económicas del Banco Mundial se han ido extendiendo hasta comprender asuntos relativos a la democracia y a la sociedad civil<sup>9</sup>. De manera similar, los objetivos democratizadores de los programas de reforma judicial impulsados por la estadounidense Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID)

5. La magnitud del financiamiento internacional a programas de Administración de justicia por parte del Banco Mundial, la USAID y el Banco Interamericano de Desarrollo, ha sido bien documentada por P. DOMINGO y R. SIEDER (2001).

6. T. CARTHERS (2001b).

7. De hecho, en algunos casos los programas de reforma judicial de una agencia han obstruido o impeditido reformas promovidas por otras agencias. T. CARTHERS (2001b: 11) señala que el programa de una agencia tendiente a ampliar el acceso a la justicia puede perjudicar el propósito de otra agencia que procure agilizar los procesos judiciales. La falta de coordinación entre agencias puede causar otros problemas. Por ejemplo, cuando distintas agencias promueven sus propias reformas sin tomar en cuenta los otros programas; esto ocurrió en 1996 cuando una reforma a la policía guatemalteca financiada con recursos estadounidenses perjudicó en varios aspectos los avances de una iniciativa de financiamiento español.

8. Estas reformas son ampliamente referidas en la actualidad como programas de Administración de justicia (*Rule of Law*). Aunque en este artículo se utilicen indistintamente esta acepción o la de reforma judicial (*Judicial reform*), advertimos que la primera es más frecuentemente utilizada en referencia a reformas más amplias que aquellas estrictamente restringidas a lo meramente institucional. Es a este sentido estricto al que se define como reforma judicial (P. DOMINGO y R. SIEDER, 2001).

9. M. DAKOLIAS (2001).

ahora incluyen un distinto énfasis. Según la USAID un «sistema judicial eficiente y para el bienestar de una sociedad» es fundamental para el buen funcionamiento del Poder Ejecutivo, la administración democrática, de mercado, basada en la ley. La USAID entiende su desafío como «diseñar y establecer estrategias que promuevan y aseguren el crecimiento económico y social sostenible».

Mientras que la USAID tiene una larga tradición de programas para el mejoramiento de los sistemas judiciales, aportando más de U\$S 200 millones al Banco Mundial y, en menor grado, el Banco Interamericano de Desarrollo, han sido líderes en el patrocinio conjunto, han destinado más de U\$S 100 millones entre 1992 y 1997<sup>14</sup>. El BID persigue objetivos de reforma judicial que incluyen la democratización y extiendan el acceso a la justicia.

Otro reciente patrocinador de la reforma judicial en América Latina es el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (ONU). Su trabajo por objeto «detener las riquezas y la corrupción y la reconciliación en las situaciones de crisis» ha extendido ese cometido al avance de los derechos fundamentales» para las personas y los sectores judiciales a fin de facilitar la justicia. Las agencias esperan que sus programas contribuyan tanto a profundizar la democracia y el desarrollo como a garantizar el acceso a la justicia en el libre mercado<sup>15</sup>. Luis Salas argumenta que la reforma legal se encuentra unida a la transformación económica global y la evolución de las economías neoliberales de mercados.

- 10. P. VAKY (1998: 137).
- 11. USAID (2002).
- 12. USAID. *Rule of Law*. En <http://www.usaid.gov/regionals/latam/justice/reform.html> del 2003.
- 13. J. CORREA SUTIL (1999: 256).
- 14. P. AMSTRONG (1997).
- 15. Un significativo porcentaje de la población mundial vive en zonas rurales y de edificios para los tribunales de justicia. Estas personas pertenecen a las comunidades más pobres que viven al margen de la economía formal (Luis Salas, 2001).
- 16. PNUD (2001).
- 17. J. OBANDO (1998: 143-144).
- 18. T. CARTHERS (2001: 11).
- 19. L. SALAS (2001: 17).

### III. EL BANCO MUNDIAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Este artículo se refiere de manera específica a los esfuerzos de reforma judicial del Banco Mundial. De varias formas el Banco Mundial resume las ideas e ideales de otras agencias de desarrollo. Se trata de uno de los más importantes promotores de la reforma judicial en América Latina, aun cuando su preocupación por el tema surgió relativamente tarde en comparación con otras IFIs y ONGs. Su interés por la reforma judicial surge como consecuencia colateral de la severa crisis económica sufrida por América Latina y por la mayor parte de los países menos desarrollados durante las décadas de 1980 y 1990. El Banco respondió a la crisis económica con préstamos condicionados a programas de ajuste estructural (PAE). Estos préstamos obligaban a países en severas crisis económicas a reducir significativamente el papel económico del Estado y a promover un ambiente de mercado favorable para el desarrollo de la empresa privada.

Sin embargo, varios estudios revelan que el Banco Mundial, así como muchas otras IFIs, han tenido un historial notablemente pobre en lo que respecta al seguimiento y al cumplimiento obligatorio de las referidas condiciones de préstamo<sup>20</sup>. El bajo nivel de cumplimiento condujo al Banco Mundial a introducir el concepto de «gobernanza» en las discusiones sobre desarrollo desde finales de la década de 1980. Esta terminología apareció primero en un informe del Banco Mundial sobre África Subsahariana en 1989 y fue explícitamente definido y formalmente aceptado tres años después<sup>21</sup>. El Banco define como «gobernanza» la manera en que el poder es ejercido en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país. Buena gobernanza se resume como la previsible, abierta y clara formación de políticas públicas (es decir, mediante un proceso transparente); una burocracia imbuida en un espíritu de profesionalidad, una rama ejecutiva del gobierno que rinda cuentas sobre sus acciones; y una sociedad civil fuerte que participe en los asuntos públicos y todo comportamiento bajo el imperio de la ley<sup>22</sup>.

Así, el Banco asumió la necesidad de la reforma judicial al reconocerla como componente fundamental de la buena «gobernanza», que por sí misma es fundamental para la eficaz y eficiente realización de los programas de desarrollo económico y social impulsados por el Banco.

El movimiento por la reforma judicial en América Latina, normalmente, ha abarcado a todo el sistema judicial (incluyendo la legislación civil y penal, así como la estructura constitucional de los tribunales) y ha afectado a prácticamente todos los países del hemisferio. Sin embargo, el particular interés del Banco Mundial por la reforma judicial no es tan amplio. Las normas constitutivas del Banco delimitan sus acciones; así, aunque puede reconocer que los derechos humanos y los problemas económicos son

20. Ver S. HAGGARK (1986); M. KAHLER (1989: 139-160).

21. WORLD BANK (1992).

22. Esta particular publicación es adaptada de un documento de la junta del Banco Mundial que fue firmado por los Directores Ejecutivos del Banco a finales de 1993, y que forma parte de la política del Banco Mundial (WORLD BANK , 1994).

componentes de la inefficiencia judicial. Únicamente está autorizado a sus videntes para el desarrollo económico y prohíben «interferir en los asuntos». No tienen en cuenta «consideraciones de financiamiento»<sup>24</sup>. De esta forma, el Banco Mundial no está autorizado a financiar programas de desarrollo que aumenten el gasto en el mantenimiento de fuerzas policiales y de las fuerzas armadas, aunque esos aspectos deben ser considerados en las profundas reformas<sup>25</sup>.

El principio subyacente a los planes de desarrollo es que la creación de un acceso efectivo a la justicia es el resultado de las reformas de administración y de las transacciones del mercado garantizadas por el efectivo cumplimiento de las normas. En este contexto, el Poder Judicial tiene que ser independiente del Estado y de los mercados. Los gobiernos, en cambio, tienen que centrarse en el tema judicial a fin de crear un ambiente favorable para el fortalecimiento de los derechos humanos.

Según Rick Messick, «las reformas de administración judicial tienen que lograr que los sistemas legales y judiciales sean más amigables al menor costo». La reforma judicial del Banco Mundial, argumenta, es importante para el desarrollo económico y social. La reforma Judicial [en América Latina y el Caribe] es la única posible resolución de conflictos que no sea la guerra. De esa manera constituye un gran avance.

En tanto, la reforma judicial ha sido un éxito en América Latina, Dakolias identifica cinco factores que contribuyen a alcanzar objetivos de desarrollo social y económico: 1) reformas de Administración de justicia; 2) reformas de la Justicia; 3) acceso a la justicia; 4) eficiencia en el funcionamiento de los tribunales y 5) profesionalización de los jueces y fiscales.

23. I. SHIHATA (1995: 170).

24. WORLD BANK (1992).

25. R. MESSICK (1999).

26. E. BUSCAGLIA y M. DAKOLIAS (1996: 119).

27. R. MESSICK (1999: 119).

28. M. DAKOLIAS (1996: 319).

29. M. DAKOLIAS (1996: 7-62).

La independencia del Poder Judicial<sup>30</sup> requiere la despolitización de los procesos por medio de los cuales el personal judicial es nombrado y removido. El Poder Judicial también debería gozar de independencia administrativa y financiera, sin intromisiones del Poder Ejecutivo. Las Cortes deben tener el poder suficiente para declarar la inconstitucionalidad de acciones ejecutivas y legislativas cuando resulte procedente<sup>31</sup>. La independencia judicial, según se argumenta, permitiría una «juzgatura que tome decisiones acordes con la ley y no basadas en factores internos o externos». La independencia también permitiría cambiar «la percepción pública sobre el comportamiento corrupto de los jueces»<sup>32</sup>. Se requiere un Poder Judicial independiente para limitar las acciones de lo que, desde el punto de vista del Banco, son regímenes excesivamente estatistas en muchos de los países menos desarrollados. La independencia judicial, según se dice, permitiría la activación de las Cortes a fin de desafiar el excesivo intervencionismo del Estado en la economía y, consecuentemente, impulsaría el desarrollo económico y social en mercados libres de la intervención estatal.

La segunda área de la reforma judicial corresponde al acceso a la justicia, referido a la necesidad de abrir el sistema judicial a todos los ciudadanos, ricos o pobres, que requieran reparación legal a sus derechos. Algunas soluciones propuestas a este problema incluyen la creación de mecanismos alternativos de solución de conflictos y la transferencia de asuntos no contenciosos a agencias administrativas, permitiendo a los tribunales dedicar más tiempo a la resolución de asuntos contenciosos<sup>33</sup>.

La tercera área abarcada por la reforma es la eficiencia en la tramitación de casos y en la administración de los tribunales. El significativo atraso en la tramitación de los casos y la excesiva duración de los procesos judiciales propicia la corrupción en el Poder Judicial y genera una extendida desconfianza hacia el sistema<sup>34</sup>, además de impedir el efectivo acceso a la justicia a los sectores más pobres de la población, que no pueden pagar los respectivos costes. Estas reformas son necesarias para proveer a los ciudadanos de una mayor confianza en el sistema judicial, la cual generalmente es baja en América Latina<sup>35</sup>.

En cuarto lugar, es necesario educar a los jueces, especialmente a quienes actualmente ocupan esos cargos, acerca del correcto funcionamiento del sector judicial y acerca de sus papeles en el proceso. El público también requiere ser educado acerca de sus

30. La dificultad de medir la independencia judicial constituye un problema que ha requerido del concurso de muchos especialistas (L. HAMMERMREN, s./f.; *Judicial Independence: What It Is, How It Can Be Measured, Why It Occurs*. En <http://www1.worldbank.org/publicsector/test/oldlegal/judicialindependence.htm>, consultado el 19 de septiembre del 2003; J. VERNER, 1984: 463-506).

31. R. MESSICK (1999: 118).

32. M. DAKOLIAS (1996).

33. R. MESSICK (1999: 118); L. HAMMERMREN (1998); USAID (s./f.).

34. E. BUSCAGLIA *et al.* (1995: 2).

35. Un estudio de 1995 sobre «Competitividad en el Mundo» sitúa los sistemas judiciales latinoamericanos, con excepción de Chile, entre los que integran el 20% más bajo del mundo. El estudio evalúa los sistemas judiciales en términos de eficiencia, opinión de los usuarios y confianza pública. E. BUSCAGLIA *et al.* (1995: 2).

derechos y sobre cómo pueden  
 Banco identifica la necesidad rela  
 abogados en toda América Latin

Muchos de los argumentos c  
 ma judicial resultan muy atractiv  
 sistemas judiciales latinoamerican  
 actualmente pocos cuestionan la  
 es mínimo lo que se conoce acerca  
 peño económico<sup>37</sup>, como señala J  
 chileno, «no es fácil evaluar dónde  
 do a la insuficiencia de los estud  
 realizado pocas investigaciones  
 vida económica y política de los  
 Correa Sutil en mente, el resto d  
 tos de la agenda de reforma judic  
 el «acceso a la justicia», por medi  
 ración de políticas del reformado  
 señalarse que el principal patroci  
 Banco Interamericano de Desarrol  
 a los del Banco Mundial, especia  
 independencia judicial. Nuestro  
 Mundial debido a su enorme imp  
 mundo ya que sus amplios obje  
 partidos por la mayoría de las ot

36. Los programas para profesion  
 garantizar que esas instituciones de e  
 curriculum para que refleje las demand

37. R. MESSICK (1994: 117).

38. J. CORREA SUTIL (1999: 256).

39. Esto está cambiando lentame  
 to de los programas de Administraci  
*International Peace*.

40. El gobierno de Costa Rica r  
 destinado a financiar el Programa de I  
 –Convenio de préstamo entre el gob  
 n.º 859/OC-CR). Un segundo préstamo  
 da etapa en el programa de reforma (Co  
 Rica también recibió una ayuda técni  
 bles para establecer los mecanismos d  
 mero préstamo del BID fue ayudar a «c  
 permita a sus autoridades reducir el n  
 sistema de justicia» (C. BIEBESHEIMER,

#### IV. EL TRADICIONAL SISTEMA DE JUSTICIA EN COSTA RICA

La actual Constitución Política de Costa Rica, promulgada al finalizar la guerra civil de 1948, incluye garantías a los derechos individuales, sociales y económicos<sup>41</sup>. Las reformas económicas concomitantes reposan sobre las bases de «un fundamento legal para un nuevo y moderno Estado con una incuestionable orientación intervencionista»<sup>42</sup>, que permitió al Estado cumplir con su nuevo mandato constitucional<sup>43</sup>.

La nueva Constitución asignó al Estado un amplio protagonismo económico y social, redujo los poderes presidenciales, en cambio, reconoció a la Corte Suprema de Justicia como cabeza de uno de los tres poderes del Estado, con idéntico rango que el Ejecutivo y el Legislativo. El poder político fue extensamente distribuido en los poderes electos del gobierno, así como en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), la Corte Suprema de Justicia y un amplio número de instituciones autónomas del Estado (IAS)<sup>44</sup>, sin embargo, la Corte Suprema no ejerció plenamente las funciones asignadas. En su lugar, la Corte consideró su papel como secundario ante los poderes electos del gobierno, por lo cual generalmente evitó intervenir en asuntos que involucraran funciones ejecutivas o legislativas, enfrentó severas limitaciones al pleno ejercicio de sus facultades constitucionales<sup>45</sup>. Una limitación a la acción de la Corte Suprema fue el requerimiento de una mayoría de dos tercios de sus integrantes de la Corte para declarar la inconstitucionalidad de una ley, por lo cual si apenas se alcanzaba el voto de una mayoría simple de sus miembros la ley cuestionada seguiría surtiendo efectos. La segunda gran limitación a la acción de la Corte fue que ella operó bajo la tradición de la ley civil. En los sistemas de derecho civil, las Cortes Supremas parten del supuesto de que las Asambleas Legislativas son órganos soberanos en la generación de políticas. En consecuencia, la Corte asumió la constitucionalidad de todas las leyes y decretos a menos que fueran evidentemente contrarios a las reglas constitucionales. Cuando la legislación contradecía el «espíritu de la ley», la Corte generalmente no intervenía, asumiendo una posición activa únicamente en casos donde la legislación resultaba explícitamente contraria a la «letra de la ley» interpretada en sentido estricto. Estos factores, en parte enraizados en la cultura jurídica y política costarricense, limitaron la voluntad y la capacidad de intervenir en casos de inconstitucionalidad de leyes y decretos. Esto produjo un elevado nivel de inmovilismo judicial.

41. Constitución Política, artículos 20-74.

42. J. ROVIRA MAS (1989: 132).

43. Las reformas incluyeron la nacionalización de todo el sector bancario y la creación de una serie de instituciones autónomas del Estado encargadas de proveer recursos y servicios a precios favorables (L. BRENES, 1990; B. M. WILSON, 1998: 81-86).

44. B. M. WILSON (1998: 81-112).

45. B. M. WILSON y R. HANDBERG (2002: 365-371).

#### V. LA REFORMA JUDICIAL EN CO

A partir de 1989 Costa Rica realizó una reforma judicial en América Latina. Aunque hubo algún desacuerdo, no hay duda sobre que, mas, el papel de los tribunales en América Latina. Pero los tribunales controlaron constitucional de la Corte Suprema. En las secciones se muestra, la independencia de las recientes reformas judiciales, que es menor y más tímido en la política costarricense. Las reformas de los órganos del gobierno en el período posterior a la reforma indican que aunque una Corte Suprema, ello no significa que necesariamente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Un reciente sugiere que mejorar el acceso a la justicia es una prioridad defendida por el Banco Mundial.

#### VI. LA CREACIÓN DE LA SALA IV

La Ley n.º 7.128 del 18 de agosto de 1996 estableció la Sala IV de la Constitución Política de 1949. La Corte Suprema con una enorme autoridad constitucionalidad de todas las normas legales. Los siete miembros de la nueva corte se nombraron, y no en sesiones plenarias como en el pasado, sino mediante la capacidad del Poder Judicial para nombrarlos. La cifra se incrementó significativamente.

Antes de la creación de la Sala IV, se propició la utilización de variados medios para canalizar las demandas de los ciudadanos para girarse a los diputados de la Asamblea Legislativa, a los presidentes ejecutivos de las empresas estatales y a los partidos políticos. Pocos individuos, grupos o partidos tuvieron estrategia política. Por ejemplo, los casos fueron tramitados por la Corte Suprema.

46. B. M. WILSON, R. HANDBERG (1998). «Las reformas se ha escrito mucho y a menudo mal» (J. CÓRDOBA ORTEGA *et al.*, 1996).

desde la creación de la Sala Constitucional «prácticamente todo grupo de interés económico que haya sufrido una pérdida de sus anteriores protecciones o subsidios... ha acudido a la Sala IV»<sup>47</sup>. En sus primeros 27 meses de existencia atendió más de 750 casos de inconstitucionalidad<sup>48</sup>. Este vertiginoso incremento en el número de casos revela una creciente voluntad por parte de la Corte de actuar agresivamente con miras a abrir el acceso al sistema judicial. También demuestra el reconocimiento ciudadano de la voluntad de la Corte a tramitar y resolver una extensa variedad de casos.

El deber fundamental de la Sala IV es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales, el derecho internacional y del ordenamiento jurídico vigente en la República, su uniforme interpretación y la aplicación de los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales vigentes en Costa Rica<sup>49</sup>. Según el artículo 48 de la Constitución, la Corte debe intervenir en contra de los abusos del Legislativo, del Ejecutivo y de los poderes burocráticos así como de los actos inconstitucionales de individuos privados o de algún otro acto que impida a cualquier persona el ejercicio legítimo de sus derechos consagrados por la Constitución<sup>50</sup>.

La reforma de 1989 confirió a la Corte amplias prerrogativas constitucionales y le estableció una serie de nuevos lineamientos institucionales. Estas reglas permitieron a los jueces extender su función en la protección de los principios constitucionales y los derechos individuales. Entre los más importantes poderes de la Sala IV se encuentra el de conocer y dictar resoluciones inapelables sobre toda cuestión de constitucionalidad y sobre acciones de otros poderes gubernamentales, de organismos del Estado o de individuos. La Corte, en consecuencia, goza de una gama mucho más amplia de poderes y de una autoridad mayor que la esperada en los sistemas de derecho civil, que generalmente son más restrictivos respecto al papel del Poder Judicial en los asuntos sociales y políticos.

En particular, la Sala tiene amplias facultades para tramitar recursos de *hábeas corpus* que le permite atender gestiones presentadas sin formalidades tales como la asesoría de un abogado. Adicionalmente, el artículo 48 de la Constitución establece el recurso de amparo, que constituye un mecanismo de protección de los derechos fundamentales más general que el *hábeas corpus*<sup>51</sup>. El amparo tiene como objeto mantener o

47. L. GUDMUNDSON (1996: 84-85).

48. El número de casos resueltos en esos dos períodos se incrementó de 327 (en 51 años desde la nueva Constitución) a 293 en los primeros 27 meses de existencia de la Sala, lo que representa un incremento de 26 veces (J. MURILLO VÍQUEZ, 1994: 73).

49. Artículo 1.<sup>º</sup> de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

50. En las secciones IV y V de la Constitución Política se incluyen los derechos individuales y sus garantías, así como los derechos sociales y sus garantías. Estas garantías son mucho más amplias que las contenidas en el *Bill of Rights* de los Estados Unidos.

51. El recurso de amparo, contenido en el artículo 48 de la Constitución Política, garantiza a cualquiera, sin distinción alguna, el derecho a acudir a la Sala con el objeto de mantener o restablecer todos los derechos establecidos en la Constitución, salvo los incluidos bajo la protección del *hábeas corpus*.

re establecer todos los derechos y decreto, orden o ley contraria a la Constitución. Además, ella tiene la facultad de emitir dictámenes sobre los proyectos de ley. La Sala IV reúne la autoridad judicial con poderes que *a priori*<sup>53</sup> evalúa consultas y nos jurisdiccionales.

Al incrementar el número total la Corte Suprema de Justicia. Si las otras tres salas cuentan con cinco, la Sala indica que los legisladores presentaron el momento de su aprobación ninguna sustancial que tendría para la vida eclesiástica.

## VII. INDEPENDENCIA JUDICIAL

La independencia judicial como factor de desarrollo económico en el Perú. En: *Revista Interamericana de Derecho*, Vol. 10, núm. 1, 1989, pp. 1-20.

La independencia judicial es maneras, si se mira como un conditio a los poderes judiciales en su el Poder Judicial ha disfrutado de res popularmente elegidos del go

52. Entre las demás funciones de escuchar propuestas concernientes internacionales y otros proyectos de cambio «via» sólo ocurre en Costa Rica, Chile, México y Perú (CORDERO, 2002a: 15-28; J. C. RODRÍGUEZ, 2002).

53. A. R. BREWER-CARÍAS (1989)

54. E. JARQUÍN y F. CARRILLO (1)

55. P. RUSSELL v D. M. O'BRIEN

Asamblea Legislativa elige a los magistrados de la Corte por períodos de ocho años, lo cual podría parecer que deja un gran espacio a una potencial interferencia política, sin embargo, otras normas atenúan esa posibilidad. Por ejemplo, para ser nombrado magistrado se debe recibir el apoyo de dos terceras partes de los diputados de la Asamblea Legislativa, lo cual inevitablemente obliga a acuerdos entre los diferentes partidos políticos que integran el Congreso<sup>56</sup>. Una vez elegidos, los nombramientos de los magistrados se renuevan automáticamente por ocho años más, a menos de que dos terceras partes de los diputados de la Asamblea Legislativa voten por remover al magistrado<sup>57</sup>, situación que nunca ha ocurrido desde la fundación de la Sala Constitucional. La independencia de los magistrados se consolida debido a que los diputados sirven por períodos de cuatro años y no pueden ser reelegidos en sus cargos<sup>58</sup>. La posibilidad de que los mismos diputados ocupen cargos en la Asamblea Legislativa al momento de nombrar a un magistrado y al momento de renovar ese nombramiento ocho años después –lo cual podría proveer la oportunidad de castigar a un magistrado por sus decisiones durante el ejercicio de su cargo– es bastante improbable. De esa manera a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se les asegura su estabilidad laboral de manera efectiva y necesariamente son juristas altamente cualificados que requieren el apoyo mayoritario de los partidos políticos a fin de ser nombrados en sus cargos. La independencia judicial se consolida aún más debido a la facultad exclusiva de los magistrados para nombrar a los jueces de todos los tribunales inferiores.

La independencia financiera constituye un segundo aspecto importante de la independencia judicial. En el caso de Costa Rica, al Poder Judicial se le garantiza al menos un 6% del presupuesto ordinario anual del Estado<sup>59</sup>. Históricamente, el Poder Judicial ha recibido siempre una suma tan sólo ligeramente inferior a ese porcentaje constitucional, lo cual ha garantizado un inusualmente elevado nivel de independencia financiera, especialmente si se le compara con otros tribunales de la región.

La efectiva estabilidad laboral de los magistrados, su independencia financiera y su poder para nombrar a todos los jueces que integran los tribunales adscritos a la Corte Suprema de Justicia, les otorga un considerable nivel de independencia tanto hacia las presiones del gobierno como de la sociedad. La tradicional inactividad de los formalmente autónomos poderes judiciales indujo al Banco Mundial a impulsar una mayor independencia judicial política y financiera, como condición para una más efectiva generación de políticas económicas, sin embargo, no es posible predecir qué uso darían los magistrados a esa independencia. Así, la Corte Suprema de Justicia costarricense, que goza de uno de los más altos niveles de independencia judicial en América Latina,

56. J. C. RODRÍGUEZ CORDERO (2002b).

57. Constitución Política (artículo 158).

58. En 1999 se pretendió que la Sala IV anulara esta prohibición de reelección presidencial, sin embargo la gestión fue declarada sin lugar en el 2000 (J. C. RODRÍGUEZ CORDERO, 2002a: 94-95). La Sala IV volvió a estudiar el tema en el 2003 y declaró que la prohibición era inconstitucional. Como consecuencia de esta resolución, los ex presidentes pueden buscar la reelección ocho años después de haber finalizado su primer período en ejercicio.

59. Constitución Política (artículo 177).

escogió jugar un papel menor en la amplia gama de sucesivas políticas, evidencia algunas situaciones en la inconstitucionalidad de esas políticas posiblemente, hasta la creación de la Sala IV en la inercia.

### VIII. LA CORTE Y LAS POLÍTICAS

Es posible distinguir tres fases: 1989 que en conjunto condujeron a un modelo impulsado por el Estado, caracterizada por el gradual abandono de la intervención estatal, hasta la adopción de los principios de la fase (1948-1963), sobresale el desarrollo de un modelo agro-exportador basado en los bancos y las demás instituciones, estas políticas, las encontraban poco para imponerlas. A pesar de las acciones gubernamentales. En la siguiente etapa (1972-1982) el Estado se trialización endureciendo la regulación de los productos y servicios básicos y estableciendo industrias domésticas. Todas las etapas de libre mercado que según aparecen como consecuencia de la siguiente etapa (1972-1982) el Estado se social, especialmente mediante la salud y la educación. El Estado se consolidó del país, debido al acelerado desarrollo económico que el Estado le colocó como importante factor de crecimiento previo había sido estimado.

Durante esta fase, las políticas fueron impulsadas por el Poder Judicial. Los partidos políticos y el gobierno evitaban acudir a la vía judicial, las estrategias de presión para evitar su impacto. Los tribunales, aun cuando ellas fueran evidentes, abogado costarricense, opina que la inconstitucionalidad tramitadas ante el Tribunal Constitucional.

60. E. DORYAN GARRÓN (1990).

se debe a que durante 170 años la actuación gubernamental se había despreocupado de las normas constitucionales<sup>61</sup>.

## IX. ACCESO A LA JUSTICIA

La verdadera innovación del proyecto de reforma judicial costarricense, según lo dicho, no radica tanto en la independencia judicial, sino en la ampliación del acceso a la justicia pues ha tenido un efecto mucho más profundo sobre las políticas económicas. La creación de la Sala IV en 1989 abrió a los grupos de interés y a los partidos políticos de oposición una amplia vía para influir y limitar la acción política del gobierno. Acudir al Poder Judicial se convirtió en una estrategia fundamental tanto para los grupos de interés como para los partidos políticos<sup>62</sup>. Desde la perspectiva de los partidos políticos de oposición, la vía jurisdiccional llegó a convertirse en un poderoso instrumento táctico para atrasar o anular proyectos de ley tramitados en la Asamblea Legislativa. Ello resultó especialmente relevante después de las elecciones del 2002, en las cuales ningún partido político obtuvo la mayoría en la Asamblea Legislativa, mientras que tres partidos políticos cuentan con suficientes diputados (diez) para enviar cualquier proyecto a consulta de constitucionalidad ante la Sala IV.

Aparte del incremento en el acceso de la clase política a la jurisdicción constitucional, la Sala IV ha realizado campañas publicitarias masivas explicando los contenidos de la Constitución y los potenciales remedios judiciales que los ciudadanos, o cualquier persona en Costa Rica, tienen a disposición para enfrentar sus problemas. Numerosos carteles informativos han sido colocados en los edificios públicos con explicaciones sobre los derechos y las garantías constitucionales. Además, la Sala abandonó rápidamente la añeja adhesión a formalismos procedimentales tan propia de la práctica del Poder Judicial antes de la reforma, en su lugar, se disminuyó al mínimo la nómina de requerimientos para la tramitación de asuntos. La Sala IV entró a conocer recursos de amparo y de *hábeas corpus* provenientes de cualquier ciudadano o habitante, en cualquier idioma, escrito sobre cualquier medio, sin necesidad de patrocinio letrado, conocimiento legal o pago de especies fiscales<sup>63</sup>. Así, se logró que el acceso al sistema judicial fuera lo más amplio posible.

Uno de los primeros casos presentados ante la nueva jurisdicción constitucional provino de un vendedor de granizados, Trinidad Ortega Fuentes, comúnmente conocido como «Don Trino». El ministro de Seguridad, Rogelio Ramos Pinto, había dispuesto que dicho señor no podría seguir vendiendo en su lugar habitual, la acera adyacente al edificio de la Asamblea Legislativa, durante la realización de una reunión de los jefes de Estado de las Américas. Don Trino presentó un recurso de amparo ante la Sala IV,

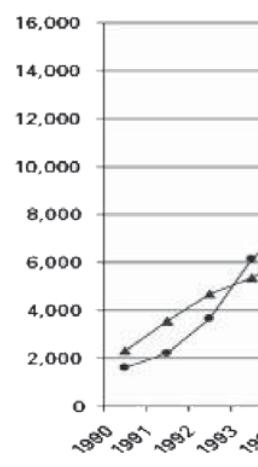
61. *Semanario Universidad*, n.º 934, San José, Costa Rica, 9 de julio de 1990.

62. J. C. RODRÍGUEZ CORDERO (2001).

63. Otros tipos de asuntos, como las cuestiones de constitucionalidad, requieren el cumplimiento de más formalidades legales.

la cual rápidamente resolvió a su favor que la Sala podía servir como una vía para resolver conflictos con la autoridad pública.

CASOS PRESENTADOS ANTE LA SALA IV



▲ = Casos presentados

Fuente: Poder Judicial. Sección de Estadística. Oficina de la Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica.

El Gráfico 1 ilustra el meteórico crecimiento de los recursos presentados ante la Sala IV desde su creación<sup>64</sup>. En 1989 se presentaron 1.372 recursos de amparo (mecanismo de protección de derechos humanos) y aproximadamente 290 acciones de amparo y 289 acciones de inconsideración. En 1990, el número de recursos presentados se incrementó de 2.296 en 1989 a 3.000. En 1991, el número de personas que buscaban la protección de sus derechos humanos ante la Sala IV aumentó a 4.000. En 1992, el número de personas que buscaban la protección de sus derechos humanos ante la Sala IV aumentó a 5.000. En 1993, el número de personas que buscaban la protección de sus derechos humanos ante la Sala IV aumentó a 6.000.

64. En este caso la Sala IV resolvió favorablemente el recurso de amparo presentado por Don Trino su derecho constitucional a la libertad de expresión, resolución n.º 97-89, resolución n.º 71-89.

65. No es claro cuántos de estos recursos presentados son de interés público. Lo que sí es definitivo es que la Sala IV ha jugado un papel importante en la vida política del país.

los cálculos políticos de los individuos y de los grupos de interés. En otras palabras, cada vez es más frecuente que los individuos prefieran acudir al remedio jurisdiccional representado por la Sala IV en lugar de los métodos tradicionalmente utilizados para la defensa de sus intereses. Este importante incremento en el acceso a procedimientos judiciales inexistentes antes de la reforma pone de manifiesto el logro de una de las metas del Banco Mundial, el acceso a la justicia<sup>66</sup>.

#### X. EL IMPACTO DE LA REFORMA JUDICIAL EN LA PRODUCCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA, 1989-2002

La reforma judicial en Costa Rica es una de las más extensas que se han llevado a cabo en América Latina y claramente cumple los objetivos del Banco Mundial y de otras IFIs y ONGs en cuanto a ampliar el acceso y fortalecer la independencia del Poder Judicial. Sin embargo, se ha estudiado muy poco si estos logros han tenido los efectos previstos por el Banco Mundial y por otros patrocinadores internacionales de la reforma judicial. Si bien la Sala IV actualmente resuelve más de 13.000 casos al año, los asuntos varían desde temas como la constitucionalidad de importantes leyes o los límites de la autonomía gubernamental para decidir sobre el gasto público, hasta la queja escrita a mano por un niño de diez años referente a las demoras de su autobús escolar<sup>67</sup>. La siguiente sección examina cuatro casos cruciales que han tenido o tendrán un impacto significativo sobre la capacidad de producción de políticas económicas por parte del Estado costarricense.

#### XI. EL CÓDIGO DE TRABAJO

El Código de Trabajo de 1943 constituye un caso típico de una ley que resulta apegada a la letra pero no al espíritu de la Constitución Política. Este particular cuerpo normativo fue cuestionado por las organizaciones laborales durante más de cincuenta años<sup>68</sup>. Aunque la Constitución garantiza a los trabajadores el derecho a la sindicalización y a la huelga, también niega ese derecho a los empleados públicos. Tanto el Código de Trabajo como la Constitución reconocen el derecho a la huelga para los trabajadores del sector privado, pero el Código de Trabajo define como empleados públicos a todos aquellos que directamente trabajen para el Estado, a la mayoría de los

66. Las otras tres Salas de la Corte Suprema de Justicia también han experimentado incrementos considerables en el número de casos, pero no en la misma escala que la Sala IV. Según el Proyecto Estado de la Nación (2000), en 1999 las otras tres Salas de la Corte en conjunto votaron 1.164 recursos de casación (apelación final).

67. Este último caso –tramitado como amparo– tenía que ver con el derecho constitucional del niño a la educación gratuita. Según el recurrente, la compañía de autobuses lesionaba sus derechos constitucionales pues frecuentemente llegaba tarde. Expediente n.º 5040-97.

68. Constitución Política (artículos 60 a 61).

trabajadores agrícolas y a todos del Ejecutivo. Fernando Bolaños Céspedes, en esta definición del empleado público, la fuerza laboral, privándoles así de este es un derecho constitucional garantizado por las organizaciones laborales de los dos partidos mayoritarios, Partido Liberación Nacional y Partido Laboral. La imposibilidad de contratar especialmente relevante durante las etapas neoliberales en respuesta a las necesidades de los empleados públicos y de los puestos de trabajo y a la significativa reducción de su costo.

Los sindicatos intentaron combatir la reforma a través del Código de Trabajo: en 1994 presentaron una iniciativa en el Congreso, en 1994 al del Partido Unidad Social, que fue rechazada. La administración de José María Figueres Vives resultaron infructuosos o las negociaciones entre las organizaciones de trabajadores y el sector público se mantuvo como una posibilidad de acuerdo. Los sindicatos intentaron reducir el costo y también la duración de la jornada laboral.

En contraste, la Sala IV apoyó las demandas de las organizaciones de trabajadores cuestionando la constitucionalidad de algunas disposiciones del Código de Trabajo. Se consideró que la reforma era más efectiva que las estrategias de los sindicatos y, en su lugar, ofrecieron argumentos que demostraron que la reforma constitucional resultó ser mucho más efectiva. El 27 de febrero de 1998, la Sala IV declaró la constitucionalidad del Código de Trabajo, en su artículo 389, párrafo segundo, del Código de Trabajo.

69. *La Nación*, 04-03-1998.

70. Los líderes sindicales también presentaron una iniciativa en el Congreso para modificar el Código de Trabajo y ajustarlo a las normas internacionales establecidas por el Comité de Trabajo (ILO, por sus siglas en inglés) para promover la sindicalización. La iniciativa resultó infructuosa, pero finalmente los esfuerzos resultaron exitosos. La reforma al Código de Trabajo se realizó en 1998, en su artículo 389, párrafo segundo, del Código de Trabajo.

71. Estas organizaciones obreras incluyeron la Federación Sindical de Telecomunicaciones (SITET), el Sindicato de Trabajadores de la División de Quepos, la Federación Sindical Costarricense de Electricidad (SUCIE).

72. Resolución n.º 1317-98.

del derecho a la huelga continuó vigente sólo para los trabajadores encargados de determinados medios de transporte y del sector salud, mientras que a todos los demás empleados públicos se les reconoció el derecho a la huelga<sup>73</sup>.

La creación de la Sala IV otorgó a los sindicatos una nueva alternativa para cuestionar el Código de Trabajo; su jurisprudencia efectivamente revitalizó a un movimiento que había sido sistemáticamente debilitado por gobiernos hostiles interesados en abandonar un modelo de intervención estatal en la economía para adoptar una estrategia de libre mercado de orientación neoliberal durante la década de 1980 y 1990. El reconocimiento del derecho a la huelga también mejoró las posibilidades de negociación de los sindicatos públicos que fueron duramente golpeados por la crisis económica y por el proceso de reforma del Estado. El balance de poder cambió significativamente en muchos sentidos, así, en agosto de 1999 los empleados del Estado utilizaron su recientemente reconocido derecho a la huelga para reducir o detener muchos servicios públicos incluyendo hospitales, oficinas de la seguridad social, muelles, electricidad y comunicación telefónica. La huelga general terminó después de una semana, cuando el ministro de Trabajo, Víctor Morales, accedió a las demandas sindicales por un aumento salarial del 5,3%, muy superior al originalmente ofrecido<sup>74</sup>. Lo relevante aquí es que la jurisprudencia de la Sala IV fortaleció la posición de los empleados públicos frente al Estado. Así la capacidad estatal para reducir el gasto público, que era lo pretendido por el Banco Mundial, fue severamente debilitada como consecuencia de la ampliación del acceso a la justicia que el mismo Banco Mundial y otras organizaciones internacionales habían propiciado mediante el impulso a la reforma judicial.

## XII. PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

Otro de los temas tratados por la Sala IV se relaciona con uno de los aspectos incluidos en la agenda de desarrollo del Banco Mundial, el cual es la privatización de las empresas públicas. La producción y suministro de muchos de los recursos de Costa Rica fueron nacionalizados en la etapa inmediatamente posterior a la Guerra Civil. El monopolio de los servicios eléctricos y de telecomunicaciones fue asignado a una empresa pública denominada Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)<sup>75</sup>. En 1987 (antes de la creación de la Sala IV), el gobierno intentó disminuir su intervención en la industria telefónica permitiendo a la compañía estadounidense *Millicom* ofrecer servicios de telefonía celular. *Millicom* obtuvo la concesión sin que prácticamente hubiera oposición legislativa y sin cuestionamientos sobre la legalidad de la medida.

73. *La Nación*, 04-03-98.

74. *Tico Times*, 06-08-99.

75. El monopolio incluye la producción y suministro de electricidad, aunque es posible que algunas pequeñas compañías privadas produzcan parte de la electricidad requerida por el país, siempre y cuando se la vendan al ICE.

Sin embargo, desde la perspectiva que representaba el inicio de un proceso de sus intereses gremiales. Con la llegada del uso de sus tradicionales mecanismos de presión y con la gestión para que la Sala IV aprobara en octubre de 1993 la Sala IV aceptó la apertura al servicio de telefonía celular es un típico efecto de la intervención estatal establecido por el monopolio estatal establecido por el gobierno por abrir el mercado. En el caso la jurisprudencia constitucional permitió la apertura en el mercado de las telecomunicaciones. Las resoluciones de la Sala se redujeron a las necesidades liberales de apertura de mercados y de los países. De nuevo, el efecto de un país obligado al gobierno a ajustarse a las necesidades inserto en la actividad económica establecido previsto por el Banco Mundial.

### XIII. CONTROL DE PRECIOS

El control de precios constituye contrarias al incremento de la compra. Tradicionalmente el control de los precios vados, constituye un componente fundamental en Estados Unidos. Estos controles de precios son de acuerdo con intereses electorales. A fines de 1996 por la Cámara de Representantes (que la constitucionalidad de que la Administración SEP) regulara el precio del gas de las empresas privadas dedicadas al suministro de gas (Gas Zeta y Gas Tropical), no atendieron al aumento del precio del gas, sostuvieron que esas empresas vendiendo el gas a un precio superior al inmediato presentaron un recurso.

76. *La Nación*, 15-30 de mayo d.

77. La administración del doctor Alfonso López Pumarejo, que había tomado el tema de la privatización del ICE, y que en su momento de la acción del gobierno, estalló una crisis social de gran magnitud en el país, paralizando la ciudad de San José, con el resultado de la aprobación del proyecto tramitado por la Asamblea Legislativa (Decreto Ejecutivo CO-E; Res. 00-03220).

78. *La Nación*, octubre de 1996.

precios fijados por el Poder Ejecutivo<sup>79</sup>. Como respuesta, el ministro de Economía advirtió que se aplicarían sanciones a las cuatro compañías<sup>80</sup>.

Finalmente, la Sala IV rechazó la gestión de las compañías de gas y autorizó al Estado a continuar con sus políticas de intervencionismo económico. Aunque las empresas perdieron el caso, durante dieciocho meses lograron mantener en suspenso la fijación de precios dispuesta por el gobierno, hasta que la Sala IV resolvió el trámite de manera definitiva. A partir de esa experiencia, otros grupos de interés han utilizado esa misma táctica de acudir a la Sala IV para desafiar la política económica del gobierno. De hecho, durante la administración de Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994), fueron presentados ante la Sala IV tal cantidad de casos contra distintos ministros del gobierno, que el Poder Ejecutivo tuvo que destinar recursos considerables a su defensa, lo cual prácticamente paralizó a algunos ministros claves. En consecuencia, los siguientes gobiernos se vieron obligados a prestar atención a los intereses económicos y sociales de quienes se oponían a sus políticas, a fin de evitar los potenciales costos de impugnaciones en la vía jurisdiccional. Sin embargo, fue aún más importante la jurisprudencia de la Sala IV a favor de las políticas de intervencionismo económico estatal y contra las aspiraciones de las empresas privadas por incrementar la competencia en un marco de libre mercado. De esa manera, se dieron resultados precisamente contrarios a los esperados por el Banco Mundial y otras IFIs.

#### XIV. CONTROL DEL GASTO PÚBLICO

La Constitución Política asigna ciertos porcentajes del presupuesto público a determinadas instituciones del Estado, como el Poder Judicial o las de educación superior<sup>81</sup>. Estas disposiciones constitucionales no siempre son seguidas de manera estricta, especialmente en el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), institución encargada de la salud pública, la cual regularmente ha recibido menos dinero que el correspondiente, sin importar cuál haya sido el partido político en el poder.

De manera similar, aunque la Constitución Política asigna al Poder Judicial el 6% del presupuesto ordinario del Estado, en 1998 recibió únicamente el 5,75%. Ante tal situación hubo amenazas de presentar un recurso ante la Sala IV para obligar al gobierno a cumplir con el porcentaje constitucional. La pugna puso en serio riesgo los márgenes de maniobra del gobierno a la hora de diseñar el presupuesto público. Por tal motivo el gobierno decidió atender las normas constitucionales antes de que fuera interpuesto algún recurso ante la Sala. De haberse presentado alguno, y si hubiera prosperado, todos los gobiernos siguientes se hubieran encontrado obligados a atender sus

79. *La Nación*, 19 de febrero de 1997.

80. Aunque la Sala IV posteriormente resolvió en contra de las compañías, en octubre de 1997 también anuló las sanciones aplicadas contra ellas.

81. Sobre este particular, las partes relevantes de la Constitución Política son: el artículo 177 sobre el Poder Judicial y los artículos 78, 84 y 85 sobre la educación superior.

obligaciones constitucionales para las entidades autónomas, limitando su autonomía.

Otros dos ejemplos de la jurisprudencia al gobierno aplicar medidas. En ambos casos la Sala ha obligado a renegociar. A finales del 2002 la administración académico de las escuelas primarias a fin de reducir los costos del ejercicio. Consideró inconstitucional la medida del gobierno. Costa Rica debía cumplir con las obligaciones establecidas en el Tratado de Unificación de la Educación Básica. Este tratado obliga a mantener un horario escolar de 180 días. A pesar de la resolución, el Estado tuvo que cerrar las escuelas durante los 20 días restantes.

Los costarricenses disfrutan de los más amplios rubros presupuestarios. La Caja Costarricense de Seguro Social, ciudadana, se negó a comprar el medicamento de que el antiviral AZT no daba resultados y que su uso prolongaría el curso del deterioro<sup>83</sup>, y rechazó un recurso tendente a obligar a los infectados con el SIDA<sup>84</sup>. Cinco años más tarde, en 1989, se presentó un caso similar<sup>85</sup>. Álvaro Salas, presidente de la Federación de los pacientes de SIDA utilizó ese argumento para exigir que el medicamento a todos los enfermos, incluyendo aquellos enfermos con probabilidad de contagio. El gabinete se vio obligado a incrementar el presupuesto para combatir el virus, lo que obligó al gobierno a incrementar los gastos de salud. De esa manera, el sector estatal, de conformidad con las leyes de la época, se convirtió en el principal proveedor de servicios de salud en Costa Rica.

82. Expediente n.<sup>o</sup> 02-008928-0

83. R. STERN y A. MATAMOROS (1998), consultado el 23 de enero del 2004).

84. Resolución n.<sup>o</sup> 280-92.

85. Expediente n.<sup>o</sup> 5778-v-97.

86. *Tico Times*, 26-09-97, p. 12;

87. Resolución n.º 5934-97. Aun pusieron el recurso de amparo, la CCSS. Otros 30 casos similares fueron archivados. El acceso inmediato a las medicinas. A camentos antirretrovirales a través del

internacionales, fracasaron debido a las decisiones de la recientemente creada Sala IV, que dotó de un nuevo dinamismo al Poder Judicial<sup>88</sup>.

## XV. CONCLUSIONES

La reforma del sistema judicial ha sido central en la agenda del Banco Mundial y de otras IFIs. Generalmente se ha argumentado que la reforma judicial es deseable en los países menos desarrollados por cuanto facilitarían las soluciones del libre mercado a los problemas económicos que, a su vez, servirían de contrapeso al estatismo. Para que las Cortes asuman ese nuevo papel, siguiendo ese razonamiento, es necesario garantizar la independencia judicial y un amplio acceso a la justicia.

El caso costarricense permite evaluar las premisas de ese argumento. La independencia judicial en Costa Rica precede en varias décadas a la expansión del acceso a la justicia. Sin embargo, ello por sí solo no garantiza el dinamismo del Poder Judicial. No fue sino a partir de las reformas que ampliaron el acceso a la justicia, cuando de manera activa la Sala IV comenzó a regular el desempeño de los órganos estatales popularmente elegidos, de conformidad con las pautas constitucionales. Por tal razón, el caso de Costa Rica pone de manifiesto que la independencia judicial por sí misma puede considerarse precondition necesaria para que los jueces corrijan las acciones inconstitucionales de los funcionarios popularmente elegidos, pero de ninguna manera garantiza ese resultado.

Por otra parte, el caso en estudio revela que aunque independencia judicial y amplio acceso a la justicia se presenten simultáneamente, no existe ninguna garantía de que los tribunales se comporten de la manera prevista por el Banco Mundial y otras IFIs, o sea, en actitud de promover las reformas económicas de libre mercado. De hecho, la Sala IV no se ha distinguido por promover el modelo de libre mercado y limitar el papel gubernamental, en su lugar, parece interpretar su novedosa función como la de defender la Carta Constitucional en todos sus aspectos. La Constitución Política de Costa Rica, como es usual en varios países latinoamericanos, consagra amplios derechos y libertades civiles y obliga al Estado a proveer varios bienes y servicios. Así, las decisiones de la Sala IV reflejan el contenido de la Constitución, más que una particular aproximación ideológica o económica a la problemática nacional.

Al reforzar esos derechos y obligaciones del Estado, se imponen costos al gobierno que le limitan en sus facultades de dirección de las políticas públicas. Por ejemplo, cuando la Sala IV resolvió en favor de las personas enfermas de HIV/SIDA obligó al Estado a asumir los costos del tratamiento y la mediación para todos los pacientes de esa enfermedad. La jurisprudencia que derrumbó la prohibición de huelga entre los empleados públicos contenida en el Código de Trabajo, alteró la balanza del poder a favor de

88. La historia completa de las personas portadoras del virus HIV/SIDA y de sus gestiones ante la Sala IV para obtener sus medicamentos por medio del sistema de salud estatal se relata en B. M. WILSON y J. C. RODRÍGUEZ CORDERO, sin publicar.

los sindicatos y complicó seriamente las públicas. Así, mientras los gobiernos en la vida económica y social del país a partir del libre mercado, propuesta de la dictadura constitucional ha mostrado lo previsto por la Constitución Política, dictado constitucional como proveedor de bienes y servicios. Ciertamente la Sala IV se ha convirtido en una fuerza política y económica costarricense, pero otros organismos internacionales indican que los resultados políticos y económicos a niveles muchísimo más altos de los que se han alcanzado en los países de la región.

## XVI. BIBLIOGRAFÍA

- AMSTRONG, Patricia. *Selected Works*.  
Lawyers Committee for Human Rights.

BAKER, Robert S. Judicial Review in Comparative Law. In: BAKER, Robert S. *Judicial Review in Comparative Law*. En la reunión de *Latin American Studies*, 1990.

BIEBESHEIMER, Christina. Justice Reforms in Latin America. In: DOMINGO, Pilar y SIEDER, Barbara (eds.). *Promotion of Judicial Reform. International Conference*. Bremen, 1990.

BRENES, Lidiette. *La nacionalización del sector público*. Madrid: Icaria, 1990.

BREWER-CARÍAS, Allan R. *Judicial Reforms in Latin America*. Washington: Brookings Institution Press, 1989.

BUSCAGLIA, Edgardo et al. Judicial Reforms in Latin America. En: *Essays in Public Law*, Vol. 1, N° 1, 1990.

BUSCAGLIA, Edgardo y DAKOLIAS, Daniel. The Rule of Law in Argentina. In: CAROTHERS, Thomas. *The Rule of Law in Latin America*. London: Institute of Latin American Studies, 1990.

— The Many Agendas of the Rule of Law. In: CAROTHERS, Thomas y RACHEL, Rachel. *Rule of Law in Latin America*. London: Institute of Latin American Studies, 1990.

CARRILLO, Fernando. InterAmerican Bar Association. In: CARRILLO, Fernando (eds.). *Justice Delayed is Justice Denied*. Washington: InterAmerican Development Bank, Johns Hopkins University Press, 1990.

CÓRDOBA ORTEGA, Jorge et al. *Constituyentes y legisladores en el Congreso*. Asamblea Legislativa, Investigación y Desarrollo, 1990.

CORREA SUTIL, Jorge. *Judicial Reforms in Latin America*. Washington: Brookings Institution Press, 1990.

MÉNDEZ, Juan Eduardo et al. (eds.). *Latin American Studies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1990.

- DAKOLIAS, María. Legal and Judicial Reform: The Role of Civil Society in the Reform Process.  
 En DOMINGO, Pilar y SIEDER, Rachel. *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London: Institute of Latin American Studies, 2001.
- DOMINGO, Pilar y SIEDER, Rachel. *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London: Institute of Latin American Studies, 2001.
- DORYAN GARRÓN, Eduardo. *De la abolición del ejército al Premio Nobel de la Paz*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1990.
- FAUNDEZ, Julio. Legal and Technical Assistance. En FAUNDEZ, Julio (ed.). *Good Governance and Law: Legal and Institutional Reform in Developing Countries*. New York: St. Martin's Press, 1997, pp. 1-24.
- GUDMUNDSON, Lowell. Costa Rica: New Issues and Alignments. En DOMÍNGUEZ, Jorge I. y LOEWENTHAL, Abraham (eds.). *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996, pp. 84-85.
- HAGGARK, Stepan. The Politics of Adjustment: Lessons from the IMF's Extended Fund Facility. En KAHLER, Miles (ed.). *The Politics of International Debt*. Ithaca Cornell University Press, 1986.
- HAMMERgren, Linn. *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America*. Boulder: Westview Press, 1998.
- Diagnosing Judicial Performance: Toward a Toll to Help Guide Judicial Reform Programs, borrador de trabajo realizado para *Transparencia Internacional* (s/f).
- Judicial Independence: What It Is, How It Can Be Measured, Why It Occurs*. En <http://www1.worldbank.org/publicsector/test/oldlegal/judicialindependence.htm>.
- KAHLER, Miles. International Financial Institutions and the Politics of Adjustment. En NELSON, Joan et al. *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick: Transactions Book, 1989, pp. 139-160.
- MESSICK, Richard. Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues. *The World Bank Research Observer*, 1999, vol. 14, n.º 1.
- MURILLO VÍQUEZ, Jaime. La Sala Constitucional: una revolución político-administrativa en Costa Rica. San José, 1994.
- OBANDO, Jorge. The United Nations Development Programme. En JARQUÍN, Eduardo y CARRILLO, Fernando (eds.). *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*. Interamerican Development Bank, Johns Hopkins University Press, 1998, pp. 143-144.
- PNUD. *PNUD to Help Developing Countries Enhance Human Security and Strengthen the Rule of Law*. Press Release, 13 de noviembre del 2001.
- PODER JUDICIAL. *Sección de Estadísticas del Departamento de Planificación y Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia*. San José, 2003.
- PROYECTO DE ESTADO DE LA NACIÓN. Costa Rica, 2000.
- RODRÍGUEZ CORDERO, Juan Carlos. *Las reformas constitucionales en el diseño del sistema político costarricense: el caso de la consulta preceptiva de constitucionalidad (1989-1997)*. Tesis de Maestría de la Universidad de Costa Rica, 2001.
- (Re)equilibrios políticos en Costa Rica: el poder constituyente y el control de constitucionalidad. *South Eastern Latin Americanist*, 2002a, vol. 45, n.º 3 y 4, pp. 15-28.
  - *Entre curules y estrados: la consulta preceptiva de las reformas constitucionales en Costa Rica*. San José: CR, Investigaciones Jurídicas S.A., 2002b.
- ROVIRA MAS, Jorge. *Costa Rica en los años 80*. San José: Porvenir, 1989, p. 132.
- RUSSELL, Peter y O'BRIEN, David M. *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*. Charlottesville: University of Virginia Press, 2001.

- SALAS, Luis. From Law and Development in Latin America. En DOMINGO, Jorge I. y LOEWENTHAL, Abraham (eds.). *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996, pp. 84-85.
- SHIHATA, Ibrahim. Judicial Reform in Latin America. En DOMINGO, Jorge I. y LOEWENTHAL, Abraham (eds.). *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996, pp. 84-85.
- SORIANO, George. AIDS Victims Win Psychologic Victory. *Psychology International*, 1999, vol. 14, n.º 1.
- STERN, Richard. Costa Rican AIDS Patients Win Psychologic Victory. *Psychology International*, 1999, vol. 14, n.º 1.
- STERN, Richard y MATAMOROS, Antonio. *HIV/AIDS and Human Rights*. [icaso/docs/stories\\_english.pdf](http://icaso/docs/stories_english.pdf).
- USAID. *Guidance for Promoting Judicial Independence*. Washington D.C.: Technical Publications, 1998.
- *Center for Democracy and Governance*. Washington D.C.: Technical Publications, 1998.
  - *Rule of Law*. En [http://www.usaid.gov/country/latin\\_america/justice\\_development/justice\\_development.html](http://www.usaid.gov/country/latin_america/justice_development/justice_development.html).
- VAKY, Paul. u.s. Agency for International Development. *Justice Development Bank*. John Hopkins University Press, 1998.
- VERNER, Joel. The Independence of Supreme Courts. *Journal of Latin American Studies*, 1999, vol. 31, pp. 1-26.
- WILSON, Bruce M. *Costa Rica: Political Change and Social Transformation*. Publishers, 1998, pp. 81-86.
- WILSON, Bruce M. y HANDBERG, Roger. *Rule of Law in Latin America*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 1998.
- WILSON, Bruce M.; HANDBERG, Roger. *Costa Rica's Sala Cuarta*. Florida Journal of International Law, 1998, vol. 19, pp. 1-26.
- WORLD BANK. *Governance and Development in Latin America*. Washington D.C.: World Bank, 1997.
- *Governance: The World Bank's Approach*. Washington D.C.: World Bank, 1997.
- SORIANO, George. AIDS Victims Win Psychologic Victory. *Psychology International*, 1999, vol. 14, n.º 1.