



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latin hoy@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 | 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. 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 ⁶⁵ | 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 | | Corte Suprema (previo examen de oposición ante la Dirección de Administración del Personal, quien proporciona una terna de tres candidatos) ⁶⁶ |
| 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 COS
The best laid schemes... ga
Latin America –evidence fr

Bruce M. WILSON, Juan Carlos F.
 University of Central Florida/Consortio
 ✉ bwilson@mail.ucf.edu
 ✉ exergo@law.com
 ✉ 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 de
 tituciones financieras internacionales
 agencias de desarrollo destinaron
 de Administración de justicia en
 Se suponía que la modernización
 mercado y desarrollo económico.
 reforma judicial, el acceso a la just
 de políticas económicas en Costa
 que aparezcan discordancias entre
 nómico de la reforma judicial y lo

Palabras clave: reforma judicial

ABSTRACT: Starting in the
 cial institutions (IFIs), non-govern
 nelled considerable resources into
 Latin American and Caribbean co
 foster free market economic deve
 frequently advocated aspects of j

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 monito
 reo a la afectación de la independencia judicial en la República de Honduras. Disponible en Internet:
<http://www.inecip.org/cdoc/honduras2002.pdf>.

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, 4th Chamber, Costa Rica, judicial independence.

I. INTRODUCCIÓN¹

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 Latina². 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»³. 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. Hammergren, 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. HAMMERGREN (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).

3. T. CAROTHERS (2001a: 95).

Administración de justicia⁴. Messick, en el siglo XV por el jurista inglés y el economista escocés Adam Smith, Max Weber, y actualmente por economistas de los cuales han subrayado el impacto en el tema judicial, el imperio de la ley en el mercado. De acuerdo con ese razonamiento, las reformas de desarrollo internacional, y las reformas judiciales recomendadas por esas agencias, son el desarrollo previsible de la economía.

Este artículo analiza las motivaciones para iniciar los proyectos de reforma judicial. Junto a las reformas económicas, el Banco Mundial y las organizaciones. No obstante, según documenta, coincide con los resultados obtenidos en la reforma judicial en Costa Rica, en particular en 1989, y su efecto sobre la autonomía judicial. Se identificó dos tendencias argumentales. Primero, que la independencia judicial, pero no suficiente. El caso de Costa Rica precedió a la reforma judicial. La Corte Suprema asumiera un papel más activo en las ramas del gobierno. En todo caso, las reformas fueron los mecanismos de acceso a la justicia. Ello nos lleva al segundo argumento: que también resulta más difícil predecir el efecto de la reforma. No hay motivo para asumir que las reformas judiciales favorezcan las reformas económicas, si encuentran sujetas a las normas de la Constitución tiene una orientación que favorezca las decisiones que limiten las libertades de libre mercado.

Por tal razón, examinamos el efecto de la reforma sobre el proceso de generación de políticas, con las expectativas del Banco Mundial. El artículo se desarrolla de la siguiente manera. La convergencia de la Administración de justicia introduce como caso de estudio la creación de una cámara constitucional. La sección muestra el grado en que las reformas judiciales cumplen los objetivos previstos por el Banco Mundial.

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 técnicos⁵. 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 internacional⁶.

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 patrocinadores⁷. Sin embargo, desde inicios de la década de 1990, algunas agencias internacionales comenzaron a fusionar sus objetivos sobre reforma judicial⁸. Por ejemplo, las metas estrictamente económicas del Banco Mundial se han ido extendiendo hasta comprender asuntos relativos a la democracia y a la sociedad civil⁹. 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. CAROTHERS (2001b).

7. De hecho, en algunos casos los programas de reforma judicial de una agencia han obstruido o impedido reformas promovidas por otras agencias. T. CAROTHERS (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 el buen funcionamiento del Poder Judicial democrático, de mercado, basado en la ley» entiende su desafío como «diseñar y asegurar que los sectores judiciales se muevan y aseguren el crecimiento económico».

Mientras que la USAID tiene un programa de programas para el mejoramiento judicial aportando más de U\$S 200 millones al Banco Mundial y, en menor grado, el BID, han sido líderes en el patrocinio judicial. Junto, han destinado más de U\$S 1.500 millones entre 1992 y 1997¹⁴. El BID persigue objetivos de reforma judicial que incluyen mejorar los sectores judiciales de los países latinoamericanos y extiendan el acceso a la justicia.

Otro reciente patrocinador de la reforma judicial es el Programa de Desarrollo de la USAID. Este tuvo por objeto «detener las raíces de la corrupción y la reconciliación en las situaciones de conflicto». Ha extendido ese cometido al ámbito de los derechos fundamentales» por los sectores judiciales a fin de facilitar la reconciliación. Las agencias esperan que sus programas contribuyan tanto a profundizar la democracia como al libre mercado¹⁸. Luis Salas argumenta que la reforma legal se encuentra unida a la economía global y la evolución de las economías neoliberales de mercado.

10. P. VAKY (1998: 137).

11. USAID (2002).

12. USAID. *Rule of Law*. En <http://www.usaid.gov/pressroom/record.cfm?id=2003>.

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

14. P. AMSTRONG (1997).

15. Un significativo porcentaje de los recursos se destinan a la construcción de edificios para los tribunales de justicia para las personas pobres que viven al margen de la ley (P. DOMINGO y R. SIEDER, 2001).

16. PNUD (2001).

17. J. OBANDO (1998: 143-144).

18. T. CAROTHERS (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 las 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 préstamo²⁰. 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 después²¹. 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 ley²².

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 ineficiencia judicial únicamente está autorizado a suservientes para el desarrollo económico prohíben «interferir en los asuntos» tomar en cuenta «consideraciones de financiamiento»²⁴. De esta forma, el Banco está autorizado a financiar programas de fortalecimiento de fuerzas policiales y de carcerarias, aunque esos aspectos del fortalecimiento de reformas²⁵.

El principio subyacente a los programas es que la creación de un accesible y eficiente sistema de justicia es el resultado de las reformas de las instituciones del mercado garantizando el efectivo cumplimiento de las normas. En este texto, el Poder Judicial tiene que garantizar el funcionamiento de los mercados. Los gobiernos, en consecuencia, deben abordar el tema judicial a fin de crear un ambiente favorable al fortalecimiento de los derechos individuales.

Según Rick Messick, «las reformas judiciales por lograr que los sistemas legales sean más amigables al mercado». El Poder Judicial del Banco Mundial, argumenta, es importante para el desarrollo económico. El Poder Judicial [en América Latina y el Caribe] es la principal responsable de la resolución de conflictos que, de esa manera constituye un gran obstáculo para el desarrollo.

En tanto, la reforma judicial ha sido una prioridad en América Latina, Dakolias identifica cinco factores que contribuyen a alcanzar objetivos de desarrollo: acceso a la justicia; eficiencia del Poder Judicial; acceso a la justicia; eficiencia del Poder Judicial; y en el funcionamiento de los tribunales y en la profesionalización de los jueces.

23. I. SHIHATA (1995: 170).

24. WORLD BANK (1992).

25. R. MESSICK (1999).

26. E. BUSCAGLIA y M. DAKOLIAS (1996: 319).

27. R. MESSICK (1999: 119).

28. M. DAKOLIAS (1996: 319).

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

La independencia del Poder Judicial³⁰ 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 procedente³¹. La independencia judicial, según se argumenta, permitiría una «judicatura 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»³². 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 contenciosos³³.

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 sistema³⁴, 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 Latina³⁵.

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. HAMMERGREN, 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. HAMMERGREN (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 d... ma judicial resultan muy atractiv... sistemas judiciales latinoamerican... actualmente pocos cuestionan la... es mínimo lo que se conoce acerca... peño económico³⁷, 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 med... ración de políticas del reformado... señalarse que el principal patroci... Banco Interamericano de Desar... a los del Banco Mundial, especia... independencia judicial. Nuestro... Mundial debido a su enorme imp... mundo ya que sus amplios objet... partidos por la mayoría de las ot...

36. Los programas para profesio... garantizar que esas instituciones de e... *curriculum* para que refleje las demar...

37. R. MESSICK (1994: 117).

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

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

40. El gobierno de Costa Rica n... destinado a financiar el Programa de... –Convenio de préstamo entre el gobi... n.º 859/OC-CR). Un segundo préstam... da etapa en el programa de reforma (L... Rica también recibió una ayuda técnio... bles para establecer los mecanismos d... mer préstamo del BID fue ayudar a «c... permita a sus autoridades reducir el nú... 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 económicos⁴¹. Las reformas económicas concomitantes reposan sobre las bases de «un fundamento legal para un nuevo y moderno Estado con una incuestionable orientación intervencionista»⁴², que permitió al Estado cumplir con su nuevo mandato constitucional⁴³.

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)⁴⁴, 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 constitucionales⁴⁵. 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 COSTA RICA

A partir de 1989 Costa Rica inició una reforma judicial en América Latina. Aunque en algún desacuerdo, no hay duda sobre el papel de los tribunales en América Latina. Pero los tribunales ejercieron un control constitucional de la Corte Suprema. Las secciones se muestra, la independencia de las recientes reformas judiciales, menor y tímido en la política costarricense de los órganos del gobierno en el período posterior a la reforma. La Corte Suprema indica que aunque una Corte Suprema es necesaria, ello no significa que necesariamente se deba dar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. La reciente sugiere que mejorar el acceso a la justicia es el primer paso de que la acción de las cortes fuese entendida por el Banco Mundial.

VI. LA CREACIÓN DE LA SALA IV

La Ley n.º 7.128 del 18 de agosto de 1990 modificó la Constitución Política de 1948, dando a la Corte Suprema con una enorme autoridad constitucional de todas las normas. Los siete miembros de la nueva Corte Suprema, y no en sesiones plenarias, con la capacidad del Poder Judicial para se incrementó significativamente.

Antes de la creación de la Sala IV, la Corte Suprema propiciado la utilización de varios recursos y los ciudadanos para canalizar sus quejas a los diputados de la Asamblea Legislativa. Los presidentes ejecutivos de las instituciones públicas. Pocos individuos, grupos o partidos políticos su estrategia política. Por ejemplo, los recursos fueron tramitados por la Corte.

46. B. M. WILSON, R. HANDBERG (2002: 365-371). Las reformas se ha escrito mucho y a menudo se ha escrito mal» (J. CORDOBA 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»⁴⁷. En sus primeros 27 meses de existencia atendió más de 750 casos de inconstitucionalidad⁴⁸. 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 Rica⁴⁹. 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 Constitución⁵⁰.

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 *habeas 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 *habeas corpus*³¹. 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.º 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*.

reestablecer todos los derechos de un decreto, orden o ley contraria a la Constitución. Además, ella tiene la facultad de declarar los distintos poderes del Estado³². Incluye también los proyectos de ley. La Sala IV reúne la competencia judicial con poderes que a ella corresponden *a priori*³³. También evalúa los recursos de amparo de los poderes jurisdiccionales.

Al incrementar el número total de la Corte Suprema de Justicia. Siendo las otras tres salas cuentan con cinco jueces. La Sala indica que los legisladores por el momento de su aprobación ninguna instancia que tendría para la vida económica.

VII. INDEPENDENCIA JUDICIAL

La independencia judicial como requisito para la paz Mundial y de otros IFIs patrocinados por el Banco Mundial. La Fernando Carrillo, consultor de la OEA sobre la independencia judicial [...]. Sin embargo, el imperio de la ley no es posible sin un gobierno eficiente de una economía libre. Este caso sirve para ilustrar que la independencia judicial no necesariamente resulta ser un requisito para la paz. A efectos de evaluar el impacto de la OEA en la República Dominicana resulta un excelente caso de estudio tanto de independencia política como de independencia judicial. La Sala IV en 1989”.

La independencia judicial es, en estas maneras, si se mira como un conjunto de atributos dados a los poderes judiciales en su funcionamiento, el Poder Judicial ha disfrutado de una independencia judicial popularmente elegidos del go-

52. Entre las demás funciones de escuchar propuestas concernientes a iniciativas y proyectos de cooperación internacional y otros proyectos de cooperación técnica, «la función de «escuchar» sólo ocurre en Costa Rica, Chile, México y Uruguay» (CORDERO, 2002a: 15-28; J. C. RODRÍGUEZ).

53. A. R. BREWER-CARÍAS (1989)

54. E. IARQUÍN y F. CARRILLO (1987).

55. P. RUSSELL y 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 Congreso⁵⁶. 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 magistrado⁵⁷, 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 cargos⁵⁸. 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 Estado⁵⁹. 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, evidencian algunas situaciones en la inconstitucionalidad de esas políticas por lo que, hasta la creación de la Sala IV, se quedó en la inercia.

VIII. LA CORTE Y LAS POLÍTICAS

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

Durante esta fase, las políticas económicas por el Poder Judicial. El gobierno evitaban acudir a la vía de las estrategias de presión para disminuir su impacto. Los tribunales, aun cuando ellas fueran evidentes, el abogado costarricense, opina que la inconstitucionalidad tramitadas ante el

60. E. DORYAN GARRÓN (1990).

se debe a que durante 170 años la actuación gubernamental se había despreocupado de las normas constitucionales⁶¹.

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 políticos⁶². 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 la 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 *habeas 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 fiscales⁶³. 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,

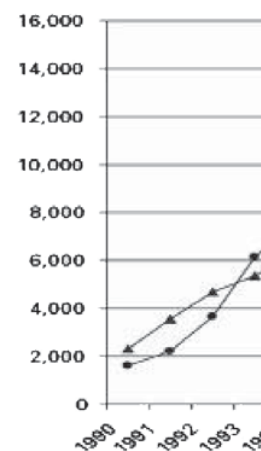
61. *Semanario Universidad*, n.º 934, San José, Costa Rica, 9 de julio de 1990.

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, lo que la Sala podía servir como un mecanismo para resolver conflictos con la autoridad pública.

CASOS PRESENTADOS



▲ = Casos presentados

Fuente: Poder Judicial. Sección de Estadística. San José, Costa Rica.

El Gráfico 1 ilustra el meteórico crecimiento de los casos presentados ante la Sala IV desde su creación⁶⁴. En 1989 se presentaron 1.372 recursos de amparo (mecanismos de defensa constitucional) y aproximadamente 290 acciones de inconstitucionalidad, del cual disponemos datos completos para 1989. En 1994, el número de recursos de amparo y 289 acciones de inconstitucionalidad se incrementó de 2.296 en 1989 a 7.000 en 1994, un número de personas que buscan la justicia, lo que constituye un éxito en el objetivo de facilitar el acceso a la justicia.

64. En este caso la Sala IV resolvió a favor de Don Trino su derecho constitucional a la libertad de comercio, resolución n.º 97-89, resolución n.º 71-89.

65. No es claro cuántos de estos casos son de interés. Lo que sí es definitivo es el impacto de la Sala IV 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 justicia⁶⁶.

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 escolar⁶⁷. 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 años⁶⁸. 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 los empleados del Poder Ejecutivo. Fernando Bolaños Céspedes, en esta definición del empleado público, excluyó a la fuerza laboral, privándoles así de este derecho constitucional. La Sala IV, creada por las organizaciones laborales, fue uno de los dos partidos mayoritarios en la Sala IV Laboral. La imposibilidad de conseguir un resultado especialmente relevante durante las reformas neoliberales en respuesta a la demanda de los empleados públicos y de puestos de trabajo y a la signifi-

Los sindicatos intentaron conseguir la reforma del Código de Trabajo: en 1994, cuando el Partido Unidad Social Cristiana administró la Sala IV, las demandas de la administración de José María Figueroa resultaron infructuosas o las demandas de las organizaciones de trabajadores del sector público se mantuvo como una política de reducir el costo y tam-

En contraste, la Sala IV apartó a las organizaciones de trabajadores cuestionando la efectividad que las estrategias de reducción del sector público presentaron de ante la Sala⁷¹. Los sindicatos tuvieron que recurrir a la vía judicial y, en su lugar, ofrecieron argumentos que el resultado resultó ser mucho más efectivo. En febrero de 1998, la Sala IV declaró la inconstitucionalidad de los artículos 389, párrafo segundo, del C

69. *La Nación*, 04-03-1998.

70. Los líderes sindicales también presentaron demandas (ILO, por sus siglas en inglés) para presionar a la Sala IV a modificar el Código de Trabajo y ajustarlo a las normas internacionales. El resultado consistió en acudir a la organización laboral para que presentara demandas de modificación de disposiciones del Código de Trabajo, para intentar remover a Costa Rica de la lista de países que no cumplen con el Código de Trabajo. Estas tácticas pretendían conseguir un resultado más efectivo, pero finalmente los esfuerzos resultaron infructuosos.

71. Estas organizaciones obreras incluyen a las Telecomunicaciones (SITET), el Sindicato de Trabajadores de la División de Quebracho (SITDQ) y el Sindicato Costarricense de Electricidad (SIICE).

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 huelga⁷³.

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 ofrecido⁷⁴. 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)⁷⁵. 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 representaba el inicio de un proceso de sus intereses gremiales. Con la el uso de sus tradicionales mecanismos con la gestión para que la Sala IV octubre de 1993 la Sala IV aceptó vicio de telefonía celular es un tipo por el monopolio estatal establecido to del gobierno por abrir el mercado caso la jurisprudencia constitucioa de apertura en el mercado de resoluciones de la Sala se redujo liberales de apertura de mercados catos. De nuevo, el efecto de un obligado al gobierno a ajustarse a necer inserto en la actividad económica previsto por el Banco Mundial

XIII. CONTROL DE PRECIOS

El control de precios constituye contrarias al incremento de la economía. Tradicionalmente el control de los vados, constituye un componente Estados. Estos controles de precios nos de acuerdo con intereses elect cada a fines de 1996 por la Cámara la constitucionalidad de que la A SEP) regulara el precio del gas de privadas dedicadas al suministro de Zeta y Gas Tropical), no atendien precio del gas, sostuvieron que es vendiendo el gas a un precio superior inmediato presentaron un recurso

76. *La Nación*, 15-30 de mayo de 1996.

77. La administración del doctor mó el tema de la privatización del ICE. de la acción del gobierno, estalló una o del país, paralizando la ciudad de San yecto tramitado por la Asamblea Legi CO-E; Res. 00-03220).

78. *La Nación*, octubre de 1996.

precios fijados por el Poder Ejecutivo⁷⁹. Como respuesta, el ministro de Economía advirtió que se aplicarían sanciones a las cuatro compañías⁸⁰.

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 perdieran 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 superior⁸¹. 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 autónomas, limitando su autonomía.

Otros dos ejemplos de la jurisprudencia del gobierno aplicando medidas a ambos casos la Sala ha obligado al gobierno a mejorar el bienestar. A finales del 2002 la administración de la Sala IV académica de las escuelas primarias a fin de reducir los costos del ejercicio de la Sala IV, resolvió en contra de la Sala IV la medida del gobierno de Costa Rica debía cumplir con las obligaciones de la Educación Básica. Este tratado obliga a mantener unido de la resolución, el Estado tuvo abiertas las escuelas durante los 2 años.

Los costarricenses disfrutaban de los más amplios rubros presupuestarios. La Caja Costarricense de Seguro Social, una institución de carácter público, se negó a comprar ciertos medicamentos, alegando que el costo de que el antiviral AZT no cubría el curso del deterioro⁸². La Sala IV rechazó un recurso tendiente a que el gobierno redujera los costos de los infectados con el SIDA⁸⁴. Cinco años después, en un caso similar⁸⁵, Álvaro Salas, presidente de la CCSS, resolvió en contra de la Sala IV el pago de \$800 mensual por paciente con SIDA. La Sala IV resolvió en contra de la CCSS el pago de medicamento a todos los enfermos de SIDA. Aquellos enfermos con probabilidades de morir, el gobierno se vio obligado a incrementar esos costos. De esa manera, el gobierno del sector estatal, de conformidad con la Sala IV, resolvió en contra de la Sala IV.

82. Expediente n.º 02-008928-02.

83. R. STERN y A. MATAMOROS (1999), consultado el 23 de enero del 2004).

84. Resolución n.º 280-92.

85. Expediente n.º 5778-V-97.

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

87. Resolución n.º 5934-97. Aunque pusieron el recurso de amparo, la CCSS resolvió en contra de la Sala IV. Otros 30 casos similares fueron archivados por el acceso inmediato a las medicinas. A través de los medicamentos antirretrovirales a través del

internacionales, fracasaron debido a las decisiones de la recientemente creada Sala IV, que dotó de un nuevo dinamismo al Poder Judicial⁸⁸.

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 finanzas públicas. Así, mientras los gobiernos han buscado mejorar las condiciones en la vida económica y social del país, a partir del libre mercado, propuesto por la Constitución Política, la reforma judicial constitucional ha mostrado resultados muy distintos al previsto por la Constitución Política. Ciertamente la Sala IV se ha convertido en un actor político y económico costarricense, pero no es claro si los otros organismos internacionales y nacionales que han intervenido en el caso, u otros organismos internacionales, han logrado garantizar que los resultados políticos y económicos sean los esperados, a niveles muchísimo más altos de los que se han alcanzado en las decisiones de cada país que lo que se esperaba con el proceso de reforma.

XVI. BIBLIOGRAFÍA

- AMSTRONG, Patricia. *Selected World Bank Documents*. Washington: Lawyers Committee for Human Rights, 1990.
- BAKER, Robert S. Judicial Review in Costa Rica. En: *Latin American Legal Review*, vol. 1, no. 1, 1970, pp. 1-10.
- BIEBESHEIMER, Christina. Justice Reform in Costa Rica. En: DOMINGO, Pilar y SIEDER, Rolf. *Promotion of Judicial Reform in Latin America*. Washington: Peterson Institute for International Studies, 1990.
- BRENNES, Lidiette. *La nacionalización de la justicia en Costa Rica*. San José, 1990.
- BREWER-CARÍAS, Allan R. *Judicial Reform in Latin America*. New York: Oxford University Press, 1989.
- BUSCAGLIA, Edgardo *et al.* Judicial Reform in Latin America. En: *Essays in Public Administration*, vol. 1, no. 1, 1970, pp. 1-10.
- BUSCAGLIA, Edgardo y DAKOLIAS, George. Experience of Argentina and Ecuador. En: *Latin American Legal Review*, vol. 1, no. 1, 1970, pp. 1-10.
- CAROTHERS, Thomas. The Rule of Law in Latin America. En: *Latin American Legal Review*, vol. 1, no. 1, 1970, pp. 1-10.
- The Many Agendas of the Rule of Law in Latin America. En: *Latin American Legal Review*, vol. 1, no. 1, 1970, pp. 1-10.
- RACHEL, Rachel. *Rule of Law in Latin America*. London: Institute of Latin American Studies, 1990.
- CARRILLO, Fernando. Inter-American Commission on Human Rights. En: *Latin American Legal Review*, vol. 1, no. 1, 1970, pp. 1-10.
- FERNANDO (eds.). *Justice Delayed is Justice Denied*. Washington: World Bank, Johns Hopkins University, 1990.
- CÓRDOBA ORTEGA, Jorge *et al.* *Constitución Política de Costa Rica*. San José: Asamblea Legislativa, Investigaciones Legislativas, 1990.
- CORREA SUTIL, Jorge. Judicial Reform in Costa Rica. En: *Latin American Legal Review*, vol. 1, no. 1, 1970, pp. 1-10.
- MÉNDEZ, Juan Eduardo *et al.* *La reforma judicial en Costa Rica*. 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 Developp
in Latin America. En DOMINGO
International Promotion of Judicial
p. 17.
- SHIHATA, Ibrahim. Judicial Reform in
The World Bank in a Changing
- SORIANO, George. AIDS Victims Win
- STERN, Richard. Costa Rican AIDS Pa
Psychology International, 1999,
- STERN, Richard y MATAMOROS, Anton
HIV/AIDS and Human Rights:
icaso/docs/stories_english.pdf. J
- USAID. *Guidance for Promoting Ju*
Washington D.C.: Technical Pub
- *Center for Democracy and Gover*
- *Rule of Law*. En <http://www.usa>
- VAKY, Paul. U.S. Agency for Intern
Fernando (eds.). *Justice Dela*
- Development Bank, John Hopk
- VERNER, Joel. The Independence of S
Journal of Latin American Studi
- WILSON, Bruce M. *Costa Rica: Pol*
Publishers, 1998, pp. 81-86.
- WILSON, Bruce M. y HANDBERG, Rog
World. Santa Barbara: ABC-CLIO
- WILSON, Bruce M.; HANDBERG, Roger
Rica's Sala Cuarta. *Florida Journ*
- WORLD BANK. *Governance and Devel*
- *Governance: The World Bank's i*
- SORIANO, George. AIDS Victims Win
- STERN, Richard. Costa Rican AIDS Pa
Psychology International, 1999,