

La función política del Poder Judicial

*Luis Paulino Mora Mora**

Con agrado acepté la invitación a participar en este libro homenaje a Rodolfo Piza Escalante, pues conlleva un reconocimiento a la sincera amistad que pude cultivar con Rodolfo desde el momento en que junto a otros ilustres abogados costarricenses dimos la lucha para que fuera aprobada, primero la reforma constitucional de los artículos 10 y 48 con la que se creó la jurisdicción constitucional en la forma en que la tenemos en la actualidad y luego la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en la que se fija el procedimiento a seguir para la defensa de los derechos establecidos en el marco constitucional; esa amistad pudimos cultivarla luego como compañeros en la Sala Constitucional. Esta participación implica la obligación de buscar un tema polémico como motivo de estudio, pues sé que al Magistrado Piza ello le daría satisfacción por su alta afición a la polémica, condición que le caracterizó en todas las expresiones de su vida. Es por ello que al amparo de una revisión de la evolución del Poder Judicial costarricen-

* Presidente, Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Justicia, libertad y derechos humanos

se, pretendo enfocar un tema que en América los jueces hemos tenido como tabú, pero no por ello menos relevante, pues las conclusiones, según el pensamiento que nos oriente, pueden ser muy diversas y cuestionables: “La función política del Poder Judicial”, y la cuestión de si hacen o no política los jueces en su acción de administrar justicia.

Nosotros los juzgadores nos hemos escudado en la prohibición de participar en política partidaria para negar que hacemos política, que nuestra función tiene un alto contenido político en el buen sentido de la palabra, que al participar en la normalización de las conductas en que la sociedad se manifiesta, se hace política. Tradicionalmente no creemos que al resolver sobre propiedad, sobre cómo se realiza la contratación en la comunidad, cómo se ejercen los derechos de familia, a la educación, a la salud, en fin al disponer en sentencia sobre los derechos que unos y otros pretenden tener, se lleve a cabo una acción política, a efecto de lograr una sana convivencia social. Lo poco tratado del tema por abogados, políticos y científicos sociales, de seguro favorecerá que cometa errores de percepción al plantear el análisis, pero mejor me arriesgo, en homenaje a Rodolfo y en deseo de abrir una sana discusión, sobre un tema que mucho puede esclarecer la función del juez en una democracia moderna.

He sido afortunado al haber disfrutado de la oportunidad de participar de la labor del órgano judicial desde una serie de diversas posiciones, desde juez de primera instancia en una provincia, Limón, hasta Magistrado y Presidente de la Corte; las experiencias vividas en mi paso como funcionario del Poder Judicial Costarricense, por más de treinta años, me sirven de base para plantearme o concluir sobre algunos de los temas que trataré.

La vida social como fuente de conflictos

En toda sociedad modernamente estructurada, como las nuestras, es necesaria la interacción entre las personas que la componen. Para ello el Estado, como materialización de la voluntad social, arbitra reglas y medidas para ordenar esa interacción, pero resulta inevitable que surjan conflictos, no solo porque nuestra condición de seres humanos nos impide actuar siempre y en cualquier caso con estricto apego a la corrección y a la justicia, sino además, en muchos casos, dada la existencia de posibles defectos inherentes en las reglas, en el tanto en que han sido también hechas por seres humanos. Esto hace que los conflictos entre las personas se integren como producto necesario de la vida social y que existan en todos niveles sociales y por las más variadas razones.

Necesidad de solucionar los conflictos para asegurar una convivencia social

Afirmada la necesaria existencia de los conflictos dentro de un conglomerado social, nos encontramos de seguido ante la necesidad de plantearnos -como uno de nuestros principales objetivos- el establecimiento de medios y métodos para la resolución de los conflictos, dado que, por un lado, partimos del obligado monopolio estatal para el uso de la fuerza y por otra parte, no parece conveniente para el desarrollo social, dejar que las desavenencias transcurran libremente y terminen de cualquier manera.

Es lo contrario –precisamente– lo que se busca con la llamada convivencia social: administrar la libertad de cada miembro de la comunidad por medio de la fijación

de reglas de actuación y la resolución de las fricciones que se generen cuando cada persona ejerce su libertad y sus derechos.

La solución del conflicto por medio del sistema formal de administración de justicia

Uno de los mecanismos concebidos por la sociedad para la administración y resolución de cierta clase de conflictos es el sistema formal de administración de justicia. Es claro que me refiero aquí a una concepción moderna y democrática de un sistema de administración de justicia, porque —como se sabe— la noción ha sufrido una gran evolución desde los tiempos antiguos en los que el conflicto era resuelto según el arbitrio de quien tuviera mayor fuerza para hacer valer sus decisiones. Con el transcurso del tiempo sin embargo se conciben y ponen en práctica medios cada vez más complejos para resolver diferencias, hasta llegar a una clara definición del llamado poder de jurisdicción, es decir, la capacidad de “dictar el derecho” con la que el Estado inviste algunos de sus “oficiales” para que —auxiliados de diversos mecanismos como por ejemplo, reglas de derecho de fondo, reglas procesales, reglas consuetudinarias, etc.— conozcan de las diferencias entre las partes y decidan sobre tales cuestiones, con poder de coerción para el cumplimiento de las disposiciones que tomen.

El Poder Judicial como parte de un sistema. Frenos y contrapesos. Distribución del poder

El paso natural siguiente fue integrar la función de juzgar como parte esencial del poder de imperio del Estado e históricamente, se produjo la concentración de esa —así como las demás funciones estatales— en el so-

Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante

berano (príncipe, rey o emperador), para luego derivar, a finales del siglo XVIII hacia un más complejo sistema de repartición de las labores estatales en distintos órganos diferentes e interrelacionados¹.

No obstante, cabe hacer notar que en el traslado de tales ideas a los sistemas políticos latinoamericanos, se produce -en principio- una desnaturalización de ese concepto de pesos y contrapesos a cargo de los distintos poderes. Esa distorsión, se origina en la influencia napoleónica que recibimos a través de España, la cual rediseña el sistema de administración de justicia con el fin de que sirva como medio para legitimar el ejercicio del poder y no como fundamental función de mecanismo de solución de conflictos; de igual forma, se le elimina o disminuye sustancialmente su función de control y contrapeso de poderes.

Estas son las ideas que figuran en la base de nuestros ordenamientos jurídicos y habían sido tenidas como correctas, de manera que por muchas décadas el Poder Judicial actuó con gran celo, autismo y autocontrol -muchas veces desapegándose de la realidad- precisamente para no exceder las funciones asignadas y cumplir a cabalidad su función -no de contrapeso y balance del quehacer del Estado, sino de legitimador del Poder- evitando la interferencia con los otros poderes. Me atrevo a definir esa época como una etapa pasiva donde el Poder Judicial como organización se aisló para esperar los acontecimientos sin involucrarse en la suerte de las sociedades².

¹ V. MATTEUCCI Nicola. Organización del Poder y Libertad. Historia del Constitucionalismo Moderno. Editorial Trotta. 1998.

² Para una visión tan crítica como certera de la actitud de los Poderes Judiciales en Latinoamérica, cf BARRIENTOS P. César. Poder Judicial y Estado de Derecho. F y G. Editores, Guatemala, 2001.

La etapa clásica en Costa Rica

En Costa Rica, esta primera etapa, que puede llamarse clásica, se refleja de forma clara en los diferentes acontecimientos que van conformando nuestra historia como país. Desde el inicio de la vida independiente, se contempla la existencia de un órgano encargado de la administración de justicia, si bien la pobreza del país y la escasez de personas con formación adecuada, hace que su funcionamiento no se pueda concretar sino hasta varios años después³.

Luego, una vez establecida, su papel es realmente limitado a pesar de la gran dinámica política y social de nuestro país en el siglo diecinueve; esto al grado de que la labor jurisdiccional pasa prácticamente inadvertida y no es sino hasta 1889 que se emite una Ley estructurada y ordenada donde el legislador regula los aspectos relevantes del trabajo judicial. La organización allí creada era muy sencilla y vale destacar que se le atribuye a la Corte Suprema de Justicia la administración de todas sus cuestiones, de cualquier índole, relacionadas con el ejercicio de la administración de justicia, tendencia ésta que ha perdurado hasta hace muy poco en que se dan algunos pasos positivos, que deben profundizarse, para cambiar esa situación y distribuir de manera más democrática el ejercicio del poder dentro del Judicial.

Ya para mediados de la década de 1930, se hace patente la insuficiencia del sistema frente a las nuevas y crecientes demandas de un país mucho más crecido económicamente, de modo que se produce una renovación del sistema judicial que incluye el dictado de una

³ Cf. GUTIÉRREZ Gutiérrez Carlos J. El funcionamiento del sistema Jurídico. San José, 1979.

Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante

nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, en la que se reforma la estructura de la Corte Suprema, por lo que vale la pena detenerse un poco.

Esa ley aumenta el número de integrantes de la Corte y se asigna a algunos de ellos la labor de conformar un Tribunal de Casación como máximo Tribunal de derecho ordinario, y a los demás, se les impone la labor de ser Salas de instancia (Civil y Penal), para conocer en apelación de las decisiones de los jueces de mayor cuantía. Respecto de las cuestiones administrativas, se le atribuyen a la Corte, como máximo órgano jerárquico todas las funciones administrativas, todo tipo de cuestiones, desde los aspectos relacionados con el personal (nombramientos, permisos de todos sus funcionarios), hasta los tópicos referentes al manejo financiero y a lo meramente administrativo⁴.

Se aprecia entonces que la Corte Suprema se concentra en la función jurisdiccional pero no en sus aspectos más relevantes, pues con excepción de los juicios en casación, mucho del trabajo de sus integrantes es actuar como simple tribunal de instancia. Cabe señalar también como un punto relacionado, que a la Corte Plena se le atribuye el conocimiento de las reclamos de inconstitucionalidad contra leyes y otras normas, aspecto en el cual, tuvo oportunidad de intervenir de manera un poco más activa en el desenvolvimiento del sistema jurídico costarricense, ello por supuesto dentro de las limitaciones que imponía un sistema concentrado de control constitucional, pero muy matizado con las estrictas reglas de legitimación de un sistema difuso.

⁴ Es muy ilustrativa para la comprensión del sistema establecido en 1937 y de sus fundamentos, la lectura de PICADO G. Antonio. Explicaciones de las reformas a La Ley Orgánica del Poder Judicial. San José, 1937.

Justicia, libertad y derechos humanos

Igualmente, en la fase administrativa la amplia gama de labores encomendadas va a complicarse con el paso del tiempo, por lo que paulatinamente, a veces por medio de leyes formales, o bien con decisiones internas, se logran crear órganos administrativos de auxilio a la función de administrar la entidad que, como se dijo, se concentra en la Corte Plena, la cual, de esa forma, se comienza a abarrotar de temas de gerencia administrativa que le consumen gran parte de su tiempo.

Esta estructura de trabajo iba a perdurar, con algunos cambios focales desde 1937 hasta 1981 cuando se emite una reforma legal que hace parte de los movimientos de reacomodo ocurridos a mediados de los setenta especialmente con la promulgación del Código de Procedimientos Penales, en el que se establece un sistema procesal penal de corte acusatorio mixto, cuya novedad principal fue la introducción del juicio oral y una sola instancia. La citada reforma de 1981 separa a los Magistrados de la Corte Plena del conocimiento de la segunda instancia y les atribuye el control de casación en las causas, de modo que se crean tres Salas de Casación, a saber, la Primera para lo Civil, la Segunda encargada de los temas de Familia y Trabajo y algunos temas misceláneos (Sala de lo social), y la Sala Tercera para lo Penal. Se coloca a la Corte Suprema y sus componentes en la parte más alta de sistema de administración de justicia, de modo que pueden dedicarse, mediante los recursos de casación, a uniformar y modelar el derecho, según parece corresponder a su investidura.

No obstante, el aspecto administrativo queda intacto y más bien, puede decirse que se recarga cada vez más con el paso del tiempo, no solamente por el natural cre-

cimiento de la organización, sino porque el legislador le asigna el ejercicio del control y la administración tanto del órgano encargado del ejercicio del monopolio de la acción penal pública (el Ministerio Público o Fiscal General) y del órgano policial y auxiliar para la investigación de los delitos (Organismo de Investigación Judicial).

Cambios al modelo tradicional de administrar justicia. Primeros pasos

Es en la época de los ochentas donde comienza a gestarse, como parte de un movimiento más general a nivel latinoamericano, la búsqueda de una redefinición de las funciones del Poder Judicial, por lo que, aparte de dirimir los conflictos entre las partes en forma pacífica, se le asigna la obligación de proteger al ciudadano contra los abusos del poder y velar por que se respete tanto el ordenamiento jurídico en general como la Constitución Política, por parte de funcionarios públicos⁵.

Como se puede apreciar, se trata básicamente de abandonar algunos de los conceptos menos democráticos del sistema de administración de justicia heredado de España y Francia, a favor de un redescubrimiento -si se quiere- de la intención original de las ideas y conceptos de separación y distribución de poderes.

En efecto, ese nuevo compromiso del Poder Judicial va de la mano con el ideal democrático, tanto desde el punto de vista de profundizar las instituciones de protección como en un sentido sustancial de tutela de los

⁵ Para un buen resumen de los intentos a nivel latinoamericano, véase LÖSING Norbert. La Jurisdiccionalidad Constitucional en Latinoamérica. Madrid, 2002.

Justicia, libertad y derechos humanos

derechos fundamentales de los ciudadanos. Se le pide al Poder Judicial entonces que coadyuve a realizar de manera efectiva la defensa de las instituciones democráticas y en consecuencia del ciudadano.

Esta labor -la de controlar los abusos del poder por medio del Poder Judicial y con apoyo en el respeto a la Constitución y la ley- resulta ser una de las funciones más difíciles, delicadas y esenciales para el sistema democrático en la actualidad. Un Poder Judicial que no controle, que no le estorbe a quien pretende ir más allá de lo que la ley y la Constitución le permiten, es tan peligroso para la democracia y paz social como cualquier otra amenaza tradicional.

Para comprender mejor esta misión, debe tenerse bien claro que han existido y existen aún algunos países democráticos solo en apariencia, en donde supuestamente se cuenta a veces con un magnífico repertorio de normas jurídicas, pero se trata de un simple disfraz que enmascara la comisión de arbitrariedades y abusos por parte de los gobernantes de turno, sin que exista ningún mecanismo de protección para los ciudadanos. Allí lo que impera es la mafia, la corrupción, el abuso de poder de los funcionarios de turno, y la violencia como alternativa de solución de los conflictos.

Estas ideas sobre la labor del órgano judicial, toman forma con el gran cambio ocurrido en el rol de la Corte Suprema de Justicia en 1989, cuando se crea la jurisdicción constitucional. En esa fecha, mediante una reforma constitucional y la promulgación de una ley específica, se aumenta el número de magistrados que componen la Corte Suprema de Justicia con el fin de crear una Sala especializada para conocer de los asuntos de naturaleza

Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante

constitucional. Debemos recordar que hasta ese momento el conocimiento de las cuestiones de esa materia se encontraban distribuidos entre diversos Tribunales, siendo la Corte Plena quien conocía, como se explicó, los reclamos contra normas y en algunos casos especiales los reclamos de hábeas corpus, mientras que los jueces penales resolvían sobre amparos, competencia que compartían con la Sala Primera de la Corte, cuando el recurso era planteado contra uno de los miembros de los Supremos Poderes.

Con la modificación constitucional que crea la Sala Constitucional y le asigna amplias competencias, apoyada de una ley que concentra en ella todas las modalidades de la justicia constitucional y que además resulta mucho más amplia respecto de la legitimación y garantías específicas de protección a los derechos de los ciudadanos, la Sala se convierte casi de inmediato en una protagonista de la vida institucional del país. A mi juicio es este el real punto de quiebra del sistema tradicional de administrar justicia en nuestro país: a esta Sala - Sala Cuarta como popularmente se le conoce- le correspondió iniciar una labor incómoda en éste sentido, y a la vez, muy importante para el sano funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos. De ahí la queja constante de los funcionarios de turno por control riguroso que ejerce para proteger la libertad y evitar los abusos del poder⁶.

⁶ La importancia del papel de la Sala Constitucional en la vida institucional de Costa Rica, ha sido ampliamente reconocida. Interesante en ese sentido es la tesis del Dr. Hugo Muñoz Quesada, en cuanto a que, dadas algunas de sus características, su labor en ciertos aspectos "...se asemeja a un poder moderador, típico de un senado..." lo que la aleja de las competencias tradicionales de un órgano de control constitucional. Vid. MUÑOZ Quesada Hugo A. Evolución Constitucional Costarricense en *Revista Parlamentaria. Volumen 5, número 1, abril de 1997*.

Con esto se produce un gran efecto garantista en el país, con la consiguiente reacción favorable de los ciudadanos y desfavorable de los funcionarios que se encuentran de pronto con límites desconocidos en su actuar e incluso, dentro del propio sistema de administración de justicia se sacuden las bases, principalmente en la justicia penal, debido al impulso que da la Sala a la materialización y respeto de los derechos individuales en el proceso penal. La reivindicación del olvidado derecho de petición, protección de los derechos de imputados e internos, establecimiento de la necesidad de respetar las formalidades esenciales del debido proceso en las diversas materias, son unos cuantos ejemplos de la revolución jurídica ocurrida en el país, y que tiene como eje —esta vez— a un órgano de la Corte Suprema de Justicia.

El nuevo modelo de administrar justicia: en la ruta

La influencia de este nuevo modo de hacer las cosas, tiene inmediatas repercusiones en la labor de la Corte Suprema y sirve para plantearse la necesidad por parte de la Corte Plena, de una reforma integral a la Ley Orgánica para actualizar la legislación a los nuevos tiempos. Había ocurrido que el sistema anterior —con las labores de jueces casación agregadas a las funciones administrativas a cargo de la Corte— se había vuelto insostenible y no permitía a los Magistrados concentrarse en una nueva labor en la cual estaban muy interesados, a saber: la de intervenir más activamente en el diseño y plasmación de políticas generales para la Corte, así como la renovación de los sistemas procesales y de dere-

Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante

cho de fondo para la modernización del órgano judicial y en general del sistema jurídico costarricense. En este aspecto había existido hasta entonces una tímida participación de la Corte, cuando por norma constitucional se le consultaban los proyectos relativos a su funcionamiento. Ahora, con una nueva visión de su papel en la sociedad, la Corte Plena busca proyectarse de forma activa, aportando información y opinión sobre los temas que le interesan, provocando la discusión de cuestiones relevantes para su funcionamiento y en general auxiliando la toma de decisiones por parte de los órganos competentes.

Esta lucha fructifica en 1994 con la emisión de la nueva Ley Orgánica en la que, fundamentalmente se procura acentuar la independencia del juez, al tiempo que se crean diversos órganos para el manejo de la temática administrativa de la entidad, entre los cuales destaca el llamado Consejo Superior del Poder Judicial al que se le entregan una enorme cantidad de cuestiones de administración, entre las que se incluyen la contratación, régimen disciplinario en la mayoría de los casos, y la gestión del personal, entre otras.

Logros claros de esta nueva actitud son por ejemplo la aprobación de un nuevo régimen procesal penal, en que tuvieron activa participación los funcionarios judiciales y entre ellos Magistrados encargados de la materia penal. El nuevo sistema profundiza aún más en la oralidad como medio para una mayor democratización de la justicia penal, se aprovecha la coyuntura para producir una nueva ordenación geográfica a los despachos judiciales, que se agrupan en los llamados circuitos judiciales, con el fin de mejorar su gestión y permitir una

Justicia, libertad y derechos humanos

mayor participación de ellas en la toma de decisiones atinentes a su propio funcionamiento.

Con este nuevo marco, es que llegamos al momento actual en donde puede constatararse un cambio cualitativo en la actitud y actividad de la Corte Plena. Ella ha ido asumiendo de forma consistente la primaria función de marcar las grandes pautas para que sirvan de orientación a los administradores de justicia y está propiciando una modernización en las labores administrativas y de auxilio a la función jurisdiccional. Su actitud es sensiblemente activa frente a los temas que surgen a nivel de opinión pública, con relación al trabajo del órgano judicial. Es así como encontramos por ejemplo, la activa participación en temas como la Ley de Paternidad Responsable en la que resultó decisiva la intervención de la Corte para la distribución entre diferentes órganos, de las diferentes etapas para la determinación de la paternidad. Igual sucede con el importante contrapeso que se ha ejercido a nivel de institución frente a ciertos proyectos de ley, que -enmarcados bajo la sombrilla de la “seguridad ciudadana”- crean en la práctica mayores poderes de represión a favor del Estado. En pocas palabras, la Corte y los Magistrados han paulatinamente abandonado su claustro y su aislamiento para involucrarse de lleno en el desarrollo del país, aportándole ideas y argumentos, desde su campo de competencia.

El camino se inició, se avanza en él a paso firme, con la necesaria reflexión para buscar satisfactorias soluciones a los problemas que le plantea una sociedad con experiencia democrática de más de cien años, pero también con la convicción de que el juez debe comprometerse cada vez más con el sistema político por el que ha

optado la sociedad en que cumple su papel de pacificador de la convivencia social y garante de los derechos de los individuos, aún frente a los detentadores del poder político. Al momento la Corte se encuentra en una ardua discusión sobre cómo simplificar aún más su acción, para restringir su marco de competencia a la función de gobierno del Poder Judicial, trasladando a otros entes, en especial el Consejo Superior del Poder Judicial, la de administración.

Resumen final y conclusiones

Como se puede apreciar, en Costa Rica hemos transitado diversas etapas en lo que respecta a la actividad del Poder Judicial. Señalamos la primera, muy dilatada en la que la herencia recibida le impuso al órgano judicial una actitud reservada en la resolución de conflictos entre privados y francamente pasiva frente a los abusos de poder, sin incidir su acción en el fortalecimiento del sistema político por el que hemos optado, la democracia. Luego, retomando aquella labor de ente contralor de la legalidad y la constitucionalidad, a favor del ciudadano, se inicia una fase de intervención para su protección, con la consiguiente toma de conciencia del verdadero y relevante papel que corresponde a un órgano judicial en una sociedad democrática.

Ello ha producido, primero, un nuevo tipo de Corte Suprema, que es a su vez producto de un cambio de actitud en sus componentes, que han reconocido el importante valor político (en el sentido correcto del término) de su actuación en la judicatura. El mensaje que se ha tratado de enviar a los administradores de justicia, es que ellos son servidores públicos, y que su labor es cla-

Justicia, libertad y derechos humanos

ramente un servicio; que la administración de justicia es fundamental para el desarrollo social y económico del país, y que también depende de ellos, como de todos en general, la calidad de la democracia que podamos disfrutar. En tal sentido cabe señalar que nuestra labor en el Poder Judicial resulta esencial para el adecuado desenvolvimiento de un estado democrático de derecho y que entre más fortalecido esté, mejor garantía será para los ciudadanos y para el fortalecimiento de ese estado de derecho.

De cierta forma los jueces hemos entendido que participamos en el quehacer político del país, que en esa normalización de la convivencia, que se ha señalado como función principal a la administración de justicia, existe un alto contenido político, sobre el que los jueces debemos saber optar en todo momento. La familia, la salud de los ciudadanos, el ejercicio de los derechos fundamentales, el sistema de contratación, en fin todas las expresiones en que se presenta una sociedad moderna, son temas que ocupan la atención de los jueces y al resolverlos, se moldea la forma en que esa sociedad se expresa, con ello se hace política, lo que conlleva a que los jueces entendamos que nuestra función tiene amplio contenido político y que en tal razón participamos en la legitimación del sistema por el que se ha optado. Este papel del juez se encuentra en su etapa inicial en nuestra América, pero creo que lo hemos entendido bien y estamos dispuestos, nosotros los jueces, a dar la respuesta correcta, para que los ciudadanos sepan que cuando necesiten defender sus derechos, deben recurrir a la jurisdicción, institución que luego de defendernos no se apropia de ellos, sino que los dirige fortalecidos a los mismos ciudadanos.

Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante

La evolución que se ha presentado en Costa Rica en sus órganos jurisdiccionales tiene como fin posibilitar al Poder Judicial de cumplir un fortalecido rol de árbitro en la relación de los Poderes del Estado y el ciudadano y de defensor de la democracia. Tengo la firme convicción de que quienes nos desempeñamos como jueces hemos tomado conciencia de esa responsabilidad y sabremos cumplirla.