ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA PARCIAL DE LOS ARTÍCULOS 121 INCISO 3), 152, 153, 154, 155, 156, 157,158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165 y 166 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA

VARIOS SEÑORES DIPUTADOS Y SEÑORAS DIPUTADAS

EXPEDIENTE N.º 20.472

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

REFORMA PARCIAL DE LOS ARTÍCULOS 121 INCISO 3), 152, 153, 154, 155, 156, 157,158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165 y 166 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA

Expediente N.° 20.472

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La independencia judicial de un determinado Estado de derecho, se puede visualizar al menos, desde dos aristas: una que guardaría relación con la independencia como atributo personal del juzgador y con ello, afirmar la credibilidad por parte de la ciudadanía, en la probidad y buen juicio de la función jurisdiccional. La segunda se refiere a las garantías institucionales de independencia de cada juez, que la Constitución y la ley deben establecer. Precisamente el proyecto de ley que nos servimos dispensar y justificar se centra en esta última posibilidad, y en la necesidad de acabar con una serie de portillos que permean e influyen tanto desde dentro del mismo sistema judicial, como desde el poder político de turno, y desde los poderes de facto.

En otras latitudes, la instauración de consejos de la magistratura con un rol independiente de otros poderes, han venido a descontaminar la injerencia política en las designaciones de los puestos para las labores de la judicatura. La propuesta que se presenta a través del siguiente proyecto de ley, se encamina a la conformación de un Consejo de esta naturaleza, el cual sería un órgano de rango constitucional, independiente del Poder Ejecutivo y del Legislativo, especializado en la función de gobierno judicial. Se encuentra absolutamente necesario contar con esta instancia deliberativa, formada por abogados litigantes, académicos y jueces de la República, estos últimos con participación mayoritaria y escogidos en elecciones libres y representativas en el seno del sistema judicial. En ese sentido, con esta iniciativa se pretende otorgar competencias para el ejercicio propio de las funciones organizativas y administrativas, que incluyen las de designación de todos los jueces de la República.

Asimismo, se propone una reforma constitucional y de las leyes de orden público existentes en esta materia, para asegurar el carácter de la idoneidad a través del concurso de mérito para el nombramiento de jueces; la inamovilidad del juez en su puesto, salvo por las causales disciplinarias establecidas legalmente; el deber de motivación de sus sentencias como manifestación concreta del debido proceso.

I. Necesidad de la independencia e imparcialidad judicial

Empezamos acotando que el binomio distintivo entre independencia-imparcialidad de la labor jurisdiccional, exige según el Magistrado español Perfecto Andrés Ibañez, *"…que el juez no sea parte política, para asegurar su efectiva sujeción solo a la ley; y tampoco parte en los intereses contrapuestos en la causa, de modo que pueda operar frente a estos y sus titulares desde la imprescindible posición de*

equidistancia, que es presupuesto de la obtención de un conocimiento de calidad y del equilibrio de la decisión" (2015).

En esta perspectiva, se ha hecho tópica la distinción entre una independencia externa (independencia de la magistratura), que es la que protege al Poder Judicial-organización frente a las posibles interferencias invasivas de otros órganos de poder, y una interna (independencia del juez), que, podría decirse, tutela a la jurisdicción como acto de decir el derecho (ya protegida de inmisiones ajenas), frente a sí misma, esto es, frente a inmisiones en la actividad decisional que pudieran provenir del interior de su propio campo; y, con ello, hace a cada juez o tribunal titular inmediato de la plenitud del poder de decidir y decretar el derecho en esa instancia.

En la actualidad, es evidente que los valores constitucionales de independencia e imparcialidad del juez, guardan entre sí una estrecha relación conceptual, pues la independencia se propone garantizar en el fondo una forma de imparcialidad, ajena a factores extrajudiciales o políticos, corporativos, mercantiles en sentido estricto. Ambas connotaciones tienen por objeto evitar que el juez, por razón de entronización orgánica en el marco estatal, o por su estatus, se vea constreñido o inducido a operar como actor político, es decir, como parte política en el proceso, en perjuicio de la exclusiva sujeción a la ley.

Siguiendo a Perfecto Andrés Ibañez, la dicotomía entre independencia e imparcialidad es analizada de la siguiente manera:

> "la independencia guarda relación con la posición de la magistratura en el marco estatal y con la del juez en el contexto orgánico. La imparcialidad tiene en la independencia un presupuesto o condición de posibilidad; y su espacio propio de actuación en el enjuiciamiento. Condición de posibilidad y, como tal, necesaria pero no bastante, porque es claro que un juez o tribunal no políticamente condicionado en el ejercicio de su función, podría al mismo tiempo no estar en posición de equidistancia en la relación con las partes procesales y con el objeto del juicio. En este sentido, mientras la independencia es una garantía de carácter orgánico, la imparcialidad lo es de naturaleza más bien procesal, en cuanto despliega sus efectos dentro del proceso, proyectándolos sobre las partes y el asunto litigioso".(2015)

La dimensión jurídica de la imparcialidad despliega sus efectos en dos terrenos: el de las relaciones del juez con las partes y de estas entre sí; y el de la práctica de las pruebas y uso de los medios probatorios. Desde el primer punto de vista, el juez tiene la responsabilidad de velar por la distribución equilibrada del juicio y que por consiguiente, no cause perjuicio para las partes. Desde el segundo de los efectos, el juez se ciñe a lo que preceptúa la ley y el establecimiento de los medios probatorios según la materia, para dictar el derecho vigente.

Este proyecto de reforma propuesto, considera que entre los preceptos aludidos existe una relación de causalidad: la independencia judicial provoca mayores

márgenes de efectivizar el principio de imparcialidad de los jueces. Difícilmente se llegan a mejores posibilidades de imparcialidad, sin la garantía plena de que los jueces no estén sometidos a nada más que la ley, como marco regulador de su propia función jurisdiccional.

II. La “verticalización judicial” como resabio de la era Napoleónica

La función jurisdiccional, que consiste centralmente en la actividad de tramitar, pero sobre todo en la de sentenciar sobre conflictos jurídicos concretos, es realizada de manera completa, en cada caso, por parte del juez competente, a diferencia de lo que ocurre con la Administración Pública, cuyas funciones solo pueden ser jurídicamente cumplidas por el jerarca, aunque venga preparada por decenas de funcionarios de los estratos inferiores.

Entonces, si cada juez, en cada sentencia, agota por sí solo la función jurisdiccional y asume toda la responsabilidad, queda claro y a la vista por qué la función jurisdiccional es, por su esencia, incompatible con estructuras jerárquicas; puesto que yace en la independencia y autonomía de cada juez de la República, el dictado de las sentencias.

Estas son cosas que sabemos ahora, gracias a la reflexión teórica sobre el proceso jurisdiccional y sobre la función judicial, iniciada en Europa en la segunda mitad del siglo XIX. Naturalmente que Napoleón no estaba en posición ni en capacidad de comprenderlo; y entonces, siguiendo su instinto autoritario, constriñó a los jueces dentro de una estructura jerárquica piramidal semejante a la de la Administración Pública, que era esencialmente la misma de las fuerzas armadas (Antillón Montealegre 2016).

Sin embargo y para infortunio de diversos sistemas jurisdiccionales, nuestros países imitaron, por el prestigio del que entonces gozaba la Codificación Napoleónica, casi todos los males que padecemos en organización judicial y administración de justicia. Entre otras desgracias, este error de concepción de la organización judicial como una pirámide jerarquizada, se combinó con la utilización apresurada de la doctrina de la separación de los poderes de Montesquieu, para dar lugar a la consolidación de la idea, en el diseño de la estructura del Estado, de una cúspide judicial equidistante y equivalente a la cúspide Legislativa y a la cúspide Gubernamental/Administrativa.

III. La selección del juez y la urgencia de combatir la influencia política

Es importante acotar que no existe un modelo “perfecto” para la selección de los jueces. Los resultados obtenidos por cada modelo en particular dependerán en gran medida del contexto social y político. Un método que resulta efectivo en un país, tal vez no produzca en otro los resultados esperados, y por esta razón siempre es indispensable comenzar con un análisis del contexto local. No obstante, es importante señalar que el proceso para el nombramiento de los

jueces de una nación es tan solo uno de los factores que contribuyen a la efectividad del Estado de derecho en esa determinada sociedad.

En nuestro sistema jurídico existen normas constitucionales que crean una relación institucional disfuncional entre los poderes Legislativo y Judicial, por cuanto que son los legisladores con un alto nivel de politización, quienes eligen a los magistrados y magistradas de la Corte Suprema de Justicia. Las comisiones de nombramiento que se forman en la Asamblea Legislativa, se han constituido en la mayoría de ocasiones, en foros estrictamente políticos que reparten favores y concesiones en la elección de estos altos funcionarios, con lo que se desvirtúa y se da al traste con la verdadera independencia en la función judicial, así como en la selección supuestamente basada en méritos.

La elección de magistrados genera polémica en Costa Rica y los motivos sobran: ver políticos escogiendo a jueces no suscita confianza. Y si a esto le sumamos un mínimo análisis de los "criterios" utilizados en la escogencia, el desasosiego puede adquirir grandes proporciones. Al respecto, en un artículo de opinión publicado en un diario de circulación nacional, la autora aduce lo siguiente con respecto al proceso selectivo de las vacantes para magistratura: *"Los candidatos pueden obtener un máximo de 150 puntos, 75 por valoración de atestados y 75 por valoración de la audiencia oral. Pero, solo "...las diez personas que obtengan los mejores promedios de calificación de los atestados, serán llamados a audiencia oral ante la Comisión de Nombramientos". Ergo, los atestados (documentos) definen quién sigue concursando. ¿Por qué la Audiencia tiene la misma puntuación que los atestados? No lo explican. ¿De dónde surgen los 75 puntos de la audiencia? Exclusivamente del "criterio" con que cada diputado evalúa participación y desempeño del entrevistado. Así de subjetivo"* (Periódico La Nación 30 de enero del 2011).

Precisamente, la recomendación décima del Informe temático de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denominado *"Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho"* (2013), establece lo siguiente para los Estados Partes de la Convención Americana de Derechos Humanos, de la cuál nuestro país es suscriptor: "Adoptar medidas legislativas para asegurar que el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo no tengan la potestad de designar al Presidente o Presidenta de las altas cortes o designar a las juezas o jueces que integrarán las salas de las Cortes o Tribunales…" Concomitantemente a la anterior recomendación, la número doce insta igualmente a "Establecer procedimientos previsibles y criterios objetivos para la promoción y ascenso de los y las operadoras de justicia teniendo en cuenta los méritos y la capacidad profesional de las y los operadores de justicia".

Como se destaca en el Proyecto de Justicia Mundial (2013), un elemento esencial para que los jueces resistan a la corrupción política y económica, consiste en lograr que el proceso de selección permita conformar un sistema judicial integrado por miembros idóneos, independientes e imparciales que aseguren las garantías

de debido proceso para todos. Efectivamente, uno de “los cuatro principios universales” para la vigencia efectiva del Estado de derecho y la efectividad judicial, es que “la justicia sea impartida por una cantidad suficiente de representantes y personas neutrales que sean idóneas, íntegras e independientes, que cuenten con recursos suficientes y reflejen la composición de las comunidades a las cuales prestan servicio”.

En el marco de un estudio investigativo de selección comparada en el nombramiento de jueces en diferentes países, efectuado por la Fundación para el Debido Proceso (2012), tenemos experiencias de muy diversa índole, con resultados más o menos halagadores según sea el caso. A manera de ejemplo, en los Estados Unidos de América, el proceso de selección y nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Estados Unidos, se basa en la cláusula sobre nombramiento (*Appointments Clause*) de la Constitución, la cual dispone que el Presidente “propondrá y, con el asesoramiento y la aprobación del Senado, nombrará a… los magistrados de la Corte Suprema”. Cabe destacar que algunos estados y dentro del modelo de Estado Federal que impera en este país, han adoptado enfoques sustancialmente diferentes para la selección y aprobación de los jueces que integran su “tribunal supremo”. A manera de ejemplo, trece Estados eligen los jueces de su tribunal supremo a través de elecciones “apartidarias” (es decir, sin que incida la afiliación a partidos políticos). Nueve Estados celebran elecciones partidarias, de un total de veintidós (sobre 51, incluido el distrito de Columbia) donde los jueces se eligen mediante elección popular. En veintitrés Estados, el proceso de nombramiento comienza con algún tipo de comisión de postulación. Otros diez Estados aplican este proceso exclusivamente para nombramientos interinos. De los otros seis Estados, cuatro (California, Maine, Massachusetts y Nueva Jersey) permiten que el nombramiento lo efectúe el gobernador, con aprobación del poder legislativo o de otro órgano ejecutivo. En dos Estados (Carolina del Sur y Virginia), la selección de los jueces se encarga a la legislatura.

En Japón, el Partido Liberal Democrático asumió el poder hace casi medio siglo y posee fuerte incidencia en la determinación de quiénes integran el sistema judicial o ascienden dentro de este. Los más altos rangos están integrados exclusivamente por quienes adhieren a la ideología política conservadora del partido. Dado que son miembros del partido quienes determinan el ascenso de los candidatos dentro del Poder Judicial, el sistema se autoperpetúa y no ostenta ningún tipo de transparencia. Por su parte, el Reino Unido cuenta con un sistema judicial de fuerte raigambre que fomenta el Estado de derecho pero, al igual que Japón, Inglaterra ha implementado tradicionalmente un sistema de nombramientos judiciales sin carácter público. Hasta el año 2004, la potestad de nombrar jueces la ejercía el *Lord Chancellor*, quien a su vez era nombrado por Su Majestad a propuesta del Primer Ministro del Parlamento de Inglaterra.

IV. Los consejos superiores de magistratura: Hacia una estructura autónoma e independiente

La conformación de los consejos de magistratura o judicatura, se ha constituido en los últimos tiempos, en un mecanismo de limitación del ejercicio e infiltración del poder político en la actividad judicial. Se trata de órganos representativos surgidos del seno del Poder Judicial así como de otras instituciones, y tanto en América Latina como en Europa Continental hemos tenido experiencias variadas y muchas de ellas enormemente exitosas. Para nuestro Continente Americano, en el caso de Perú, tenemos la conformación de su Consejo Nacional de la Magistratura, está representada por el Poder Judicial, Ministerio Público, colegios profesionales y universidades públicas y privadas. Está conformado por siete integrantes a quienes se denomina consejeros y son elegidos de la siguiente manera: uno por los miembros titulares de la Corte Suprema de la República; uno por los miembros titulares de juntas de fiscales supremos; uno por los rectores de las universidades nacionales y otro por los rectores de las universidades particulares; uno por los agremiados en los distintos colegios de abogados del país y finalmente, dos son elegidos por los agremiados en los demás colegios profesionales del país descontados los colegios de abogados.

En Argentina, el Consejo de la Magistratura es regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Según el artículo 114 de la Constitución argentina, el Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley. El Consejo de la Magistratura se conformará con un mínimo de quince miembros. Con carácter consultivo, y por Departamento Judicial, lo integrarán jueces y abogados; así como personalidades académicas especializadas. El artículo tercero de la Ley N.° 11.868 establece que el Consejo estará presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y debe estar compuesto por dicho magistrado; un juez de Cámara; un juez de primera o única instancia y un miembro del Ministerio Publico; seis representantes del Poder Legislativo; cuatro representantes del Poder Ejecutivo y cuatro representantes del Colegio de Abogados.

En el ámbito federal, igualmente la Constitución de la provincia de Buenos Aires, en su artículo 175, indica que el Consejo de la Magistratura se compondrá, equilibradamente, con representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, de los jueces de las distintas instancias y de la institución que regula la matrícula de los abogados en la provincia.

Por su parte, en Europa igualmente tenemos ejemplos que nos muestran un funcionamiento activo y efectivo, en este tipo de instancias. Para el caso español, su Constitución de 1978 y vigente actualmente, atribuye al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) aquellas potestades que más íntima conexión guardan con la salvaguardia de la independencia judicial, en particular las que se refieren a nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario, desapoderando así

al Ejecutivo de las mismas. El título VI de la Constitución Española denominado “el Poder Judicial”, se utiliza para destacar que la Organización Judicial no debe ser como ha sido en otras épocas, un brazo del Ejecutivo, y en su regulación destaca precisamente como una de sus exigencias básicas la de la independencia judicial (arts. 117.1, 124.1 y 127.2), creando además un órgano de gobierno del Poder Judicial que garantiza esta independencia: el CGPJ (art. 122).

El CGPJ español está integrado –como se expresa en el núm. 3 del art. 122 de la Constitución-, por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo preside y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años, doce de ellos jueces y magistrados de todas las categorías y los ocho restantes, abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de quince años en el ejercicio de su profesión. La Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial, instaurando un nuevo procedimiento de designación de los miembros del CGPJ, pudiendo los propios jueces y magistrados designar a treinta y seis candidatos como máximo, escogidos entre quienes ejercen en todas las categorías judiciales, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 122 de la Constitución. Con posterioridad las cámaras son las que de entre ellos eligen a los doce miembros de procedencia judicial del CGPJ (seis el Congreso y seis el Senado). Estamos ante un procedimiento mixto e indirecto, en el que si bien estamos ante una representación sectorial diversa, existe la injerencia política del Rey de España en su designación, así como del Senado y Congreso.

En el caso italiano, en lo relativo al estatuto del juez se caracterizó por la inclusión de tres preceptos bien significativos: <<la magistratura constituye un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder>> (art. 104.1); <<los jueces están sujetos solamente a la ley>> (art. 101.2); y <<se distinguen entre sí solamente por la diversidad de funciones>> (art. 107). Y, en fin, las garantías propias del ordenamiento judicial se extendieron también a los fiscales (art. 107.4).

El Consejo Superior de la Magistratura (*Consiglio Superiore della Magistratura*, CSM) es un órgano de relevancia constitucional y el órgano de autogobierno del Poder Judicial (magistratura). Tiene como objetivo garantizar la independencia y autonomía de la magistratura respecto de los otros poderes del Estado, en especial del Ejecutivo. El CSM se reguló inicialmente en la Ley 195/1958, de 24 de marzo de ese mismo año y en el Decreto del Presidente de la República número 916/1958, de 16 de setiembre; así como en el reglamento interno aprobado por el mismo órgano de autogobierno.

Más contemporáneamente, la Ley 44/2002, de 28 de marzo regula la composición de este Consejo, que está formado por veintisiete miembros. De ellos, tres son miembros de derecho, de acuerdo con el artículo 104 de la Constitución: el Presidente de la República y el Primer Presidente y el Procurador General del Tribunal de Casación. De los restantes veinticuatro, ocho (llamados "laicos") son escogidos por el Parlamento; los dieciséis restantes ("togados"), por los propios magistrados. Estamos igualmente ante un sistema mixto, en el que el órgano

parlamentario escoge cierto número de miembros, más el mayor número de representantes es escogido en el seno de la propia judicatura.

En nuestro medio, el profesor Walter Antillón (2004) ha propuesto un modelo de diecisiete miembros –y es por el que nos decantamos en esta propuesta-, muy inspirado en este tipo de iniciativas, y de los cuáles once serán jueces propietarios de cualquier rango, electos por votación directa y secreta de todos los jueces; y seis miembros escogidos por la Asamblea Legislativa: tres abogados con más de veinte años de ejercicio profesional intachable, de una lista remitida por el Colegio de Abogados; y los otros tres de una terna de profesores con grado de catedrático, enviada por la Universidad de Costa Rica.

Por su parte, el Dr. Omar Vargas Rojas (2010), juez de la República y profesor universitario ha propuesto en el mismo sentido, un órgano de siete personas: cuatro jueces escogidos a lo interno y tres personas que representan a los abogados litigantes. Muchos de los aportes e interesantes reflexiones de ambos autores, en el estudio de nuevas propuestas de organización e independencia de la función jurisdiccional, son tomados en cuenta en esta propuesta presentada.

Volviendo al sistema judicial costarricense, nos encontramos que la Corte Suprema de Justicia (en adelante CSJ), es la instancia conformada por cuatro salas especializadas, que están encargadas por competencia para conocer y agotar la vía judicial interna, en las diferentes materias judiciales. La Constitución Política dispone que «el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley», fijando así el principio de reserva de jurisdicción que implica no solo que los particulares se encuentran impedidos de aplicar jurisdiccionalmente el derecho, sino que también lo están los otros poderes estatales (art. 152).

El artículo 156 de la propia Constitución dispone: «la Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial». Al imponerse la dependencia *ad intra*, se niega la independencia. El constituyente procuró, pues, colocar a distancia la influencia externa mientras que fijó la dependencia interna en relación con la cúpula, de «los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial», es decir, de todos los que ejercen la jurisdicción, a quienes sujetó al conjunto de los magistrados integrantes de la CSJ. También en resguardo de la independencia institucional, la Constitución obliga a que se consulte con la CSJ todos aquellos «proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial» (art. 167). El artículo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), dispone que la Corte Plena ejerce autoridad superior sobre el funcionamiento del Poder Judicial para garantizar que la justicia sea pronta y cumplida.

Mientras la Constitución es extensa en relación con el nombramiento de los magistrados, guarda absoluto silencio en cuanto a las reglas para acceder a un puesto en la judicatura ordinaria y delega a la ley las precisiones necesarias (art.

166). La LOPJ concreta, a partir del artículo 12, una serie de reglas que establecen el proceso de selección, empezando por los impedimentos para optar por la carrera judicial. En la Ley de Carrera Judicial (art. 74) se detallan los méritos curriculares que deben ser valorados en los candidatos al ingreso a la carrera: experiencia, rendimiento, capacidad, eficiencia en sus años de servicio —si los tuvieran—, preparación académica y especialización, e incluso valoraciones sicológicas y físicas que son potestativas del «tribunal examinador». La ponderación de los rubros que son evaluados es anunciada al publicarse cada concurso, otorgándose usualmente un puntaje elevado al examen que rinden los postulantes. Las recomendaciones del tribunal examinador no pueden ser obviadas, desde que la misma ley dispone que «los participantes serán tomados en cuenta para su ingreso según el orden de las calificaciones obtenidas por cada uno, a partir de la más alta» (art. 75).

En el pasado reciente, el Poder Judicial ha sufrido un par de cambios si se quiere de mayor peso en su legislación propia, siendo la primera de ellas Ley N.° 7605, de 02 de mayo de 1996, denominada "*Derogación del Régimen de Pensiones de los Diputados, ley N° 7302 y Modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial"*, cuyo desenlace perseguía normar y poner en orden el régimen de pensiones de los servidores judiciales. Posteriormente la Ley N.° 7728, de 15 de diciembre de 1997, estableció una serie de cambios de reorganización judicial a lo interno del Poder Judicial, con competencias y atribuciones nuevas a órganos como la Corte Plena o el Consejo Superior Judicial

La iniciativa que se propone en esta ocasión, pretende constituirse en un cambio de paradigmas dentro del sistema judicial. Para ello se pretende dotar una serie de competencias y funciones al Consejo Superior de la Judicatura, con la finalidad de adoptar una estructura mucho más democrática y representativa en el seno del sistema judicial, evitando la contaminación política al máximo, con respecto a los miembros que adoptarán decisiones en dicho Consejo.

V. Descripción de la reforma constitucional

En la actualidad los magistrados de la CSJ son designados por la Asamblea Legislativa, según disposición constitucional (art. 121.3), generándose una situación inconveniente a todas luces para la sana institucionalidad del ordenamiento jurídico costarricense. El presente proyecto de reforma constitucional y reformas legales al sistema judicial, busca establecer un nuevo mecanismo de elección de los jueces en manos del Consejo Superior de la Judicatura.

El gobierno del Poder Judicial en la actualidad está en manos de la Corte Suprema y del llamado Consejo Superior del Poder Judicial, que está integrado por cinco miembros, de los cuales cuatro «serán funcionarios del Poder Judicial y un abogado externo» (LOPJ, art. 69), que, según requiere la misma ley, «deberá tener experiencia profesional como litigante» (art. 71). Para la elección y promoción de los jueces existe un órgano auxiliar llamado Consejo de la

Judicatura que se encarga de seleccionar y proponer las ternas de elegibles al Consejo Superior del Poder Judicial o a la CSJ, según corresponda, todo ello según lo preceptuado por la Ley N.° 7338, de 05 de mayo de 1993 –Ley de Carrera Judicial-, que introdujo cambios en el Estatuto del Servidor Judicial.

Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura propuesto en este Proyecto de reforma constitucional, sustituiría totalmente a la Corte Plena y al Consejo Superior del Poder Judicial. Este nuevo Consejo debe proyectarse como un órgano cuya atribución constitucional es garantizar la independencia del juez, partiendo de que la misma es un valor supremo en el Estado Republicano; y constituye por ello un derecho fundamental del ciudadano, tal como ya había sido previsto en la Carta Magna de Inglaterra de 1215. Para cumplir con esa garantía, el Consejo debe ser supremo, es decir, debe tener un rango jurídico por lo menos igual al de los poderes Legislativo y Ejecutivo, para impedir que estos puedan ejercer cualquier tipo de presiones, influencia o autoridad sobre los jueces. La naturaleza de sus funciones es de gobierno y administración del sistema judicial; y para impedir que el Consejo mismo se convierta, a su vez, en una fuerza política capaz de amenazar la independencia del juez, su composición debe diseñarse con criterio de heterogeneidad, cualidad y cantidad de sus miembros:

1°- La *heterogeneidad* se realiza mediante la diversidad de origen y de mandato de los miembros, puesto que la mayoría de ellos son jueces electos por el conjunto de los jueces del Poder Judicial en votación directa y secreta; mientras que la minoría son nombrados por la Asamblea Legislativa de dos ternas enviadas por el Colegio de Abogados y las universidades públicas.

2°- La *calidad* se establece a través de la formación profesional y científica de los candidatos, que son jueces titulares del sistema judicial, abogados con servicios distinguidos y catedráticos en materia de Derecho.

3°- La *cantidad* de los miembros de un consejo como el que se propone es un elemento vital en la preservación de su independencia, por la sencilla razón de que es más factible corromper, presionar o atemorizar a dos o tres que a quince o veinte personas. Por esa razón el número de “consejeros” propuesto es de diecisiete.

Otras de las novedades que incorpora esta iniciativa de reforma constitucional son las siguientes:

- Se crea la figura con rango constitucional, del Consejo Superior de la Magistratura, compuesta por diecisiete miembros, en la que habrá una representación mayoritaria de jueces, más miembros representantes de los abogados litigantes y del sector académico. Se reduce enormemente, la injerencia del poder político, todo ello que los representantes de la judicatura (11 en total), serían electos por los propios jueces y no por la Asamblea Legislativa. Los otros seis restantes si los escoge la Asamblea Legislativa, entre ternas

referidas por el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica y por el Consejo Nacional de Rectores.

- Las reformas constitucionales a operar eliminan los puestos de magistrados(as), y habla de jueces o juezas de casación, debido a que uno de los principios inspiradores del proyecto es la paridad orgánica de todos los administradores de justicia: todos serán jueces, y las diferencias entre ellos dependen de la diferencia en la naturaleza de las funciones que realizan.

- Por otra parte, al pasar los jueces de casación al régimen general del sistema judicial en materia de suplencias, se elimina la dualidad de los magistrados suplentes de la Corte Suprema de Justicia, con lo cual desaparece el aberrante <<uso de doble sombrero>> (conservación de la calidad de magistrados junto a la de abogados particulares).

- Esta reforma, debe armonizarse con sendas reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Estatuto del Servidor Judicial, así como otra legislación conexa (Ley Orgánica del Ministerio Público), para delimitar y establecer los márgenes de acción del nuevo Consejo Superior de la Judicatura.

En virtud de los motivos y razones expuestas, se somete al conocimiento y aprobación de la Asamblea Legislativa de la República, la presente:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA PARCIAL DE LOS ARTÍCULOS 121 INCISO 3), 152, 153, 154, 155, 156, 157,158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165 y 166 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA

ARTÍCULO 1- Refórmense los artículos 121 inciso 3), 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165 y 166 de la Constitución de la República de Costa Rica, de 07 de noviembre de 1949, que se leerán de la siguiente manera:

Artículo 121**-** Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

(…)

3) Nombrar a los miembros representativos de los litigantes y de los profesores universitarios al Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 152-
La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del pueblo. Salvo las excepciones que determine la ley, la justicia será gratuita, oral, pública y las sentencias serán siempre motivadas.

La función jurisdiccional es ejercida exclusivamente por los jueces que componen el sistema judicial, los cuales desempeñarán funciones de primera instancia, apelación, casación y control constitucional.

Artículo 153-
La función jurisdiccional es ejercida solo por los jueces que componen el sistema judicial: en primera instancia, apelación, casación, revisión y control de constitucionalidad.

La ley determinará las materias justiciables y las correspondientes competencias.
Los jueces se distinguen entre ellos solo por la diversidad de las funciones que realizan.

Artículo 154-
Los jueces solo están sometidos a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicten en los asuntos de su competencia no les imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por la ley. No serán separados de sus cargos, trasladados ni puestos en retiro sino por alguna de las causas previstas por la ley y con las garantías que la misma establece.

Artículo 155-
Los jueces no podrán ser suspendidos sino por declaratoria de haber lugar a formación de causa penal; o por los motivos que al efecto establezca el régimen disciplinario, a tenor de la ley correspondiente.

Ningún tribunal puede avocar el conocimiento de causas pendientes ante otro.

Artículo 156-
El gobierno y la administración del sistema judicial estarán a cargo de un organismo independiente y supremo en su rango denominado Consejo Superior de la Judicatura, que tendrá las siguientes atribuciones:

a) Planear y organizar las labores dentro del sistema;
b) Seleccionar, nombrar, promover, trasladar y ejercer el régimen disciplinario de los jueces;
c) La evacuación de las consultas que le formulen otros órganos, de acuerdo con esta Constitución;
d) Las demás que le asigne la ley.

Artículo 157-
El Consejo Superior de la Judicatura está integrado por diecisiete miembros, de los cuales: once corresponden a jueces de carrera electos democráticamente

mediante votación directa y secreta de todos los jueces del sistema; tres corresponden a abogados con más de veinte años de ejercicio profesional intachable, escogidos por la Asamblea Legislativa de entre los seis candidatos propuestos por el Colegio de Abogados y Abogadas; y los otros tres corresponden a profesores de Derecho con grado de catedrático, escogidos por la Asamblea Legislativa de los seis candidatos propuestos por el Conare, previa audiencia de las facultades de Derecho acreditadas por el Sinaes.

En la misma elección de los once miembros jueces del Consejo se elegirá a sus once suplentes. Las ternas de los abogados y los profesores tendrán como suplentes a los candidatos no escogidos por la Asamblea Legislativa.

Artículo 158-
Los miembros del Consejo Superior de la Magistratura estarán en sus cargos por un período de seis años, pudiendo ser reelectos por una única vez. Escogerán de entre ellos a su presidente, que durará en el cargo cuatro años, pudiendo ser reelegido.

Artículo 159-
Los jueces y los profesores designados para el Consejo, conservarán los salarios correspondientes a los cargos que ocupaban anteriormente, y podrán volver a los mismos una vez transcurrido el respectivo período. Los abogados devengarán las dietas que se establezca en la ley. Todos trabajarán tiempo completo con dedicación exclusiva.

Artículo 160-
El cargo de miembro del Consejo Superior de la Judicatura es incompatible con la de miembro de los Supremos Poderes.

Artículo 161-
El Consejo Superior de la Magistratura nombrará a los jueces de casación necesarios de acuerdo con la ley, para el buen funcionamiento de las salas que componen la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 162-
El Consejo Superior de la Judicatura nombrará a los presidentes de las diversas salas, en la forma y por el tiempo que señale la ley.

Artículo 163-
La elección de jueces de casación que conformen las diferentes salas de la Corte Suprema de Justicia se hará en una de las diez sesiones anteriores al vencimiento del período respectivo; la reposición, en cualquiera de las ocho posteriores a aquella en que se comunique haber ocurrido una vacante.

Artículo 164-
El Consejo Superior de la Judicatura nombrará no menos de veinticinco jueces casacionistas suplentes escogidos entre los jueces de la República, a través de

mecanismos de selección, que privilegien la idoneidad, los méritos y la demostración de competencias en la materia a tutelar. Las faltas temporales de los jueces de casación titulares serán llenadas por sorteo que hará el mismo Consejo entre los jueces suplentes. La ley señalará el plazo de su ejercicio y las condiciones, restricciones y prohibiciones aplicables a los suplentes.

Artículo 165-
En cuanto a lo que no esté previsto por esta Constitución, la ley señalará la jurisdicción, el número y la duración de los tribunales, así como sus atribuciones, los principios a los cuales deben ajustar sus actos y la manera de exigirles responsabilidad.

Artículo 166-
Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del sistema judicial, deberá la Asamblea Legislativa consultar al Consejo Superior de la Judicatura; para apartarse del criterio de esta, se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea.

ARTÍCULO 2- Elimínese el artículo 167 de la Constitución Política vigente, y córrase la numeración respectiva en la totalidad del texto.

Rige a partir de su publicación.

Jorge Arturo Arguedas Mora	José Francisco Camacho Leiva
Edgardo Vinicio Araya Sibaja	Suray Carrillo Guevara
Gerardo Vargas Varela	Ana Patricia Mora Castellanos
José Antonio Ramírez Aguilar	José Alberto Alfaro Jiménez
Carlos Enrique Hernández Álvarez	Carmen Quesada Santamaría

Diputados y diputadas

23 de agosto de 2017

NOTA: Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios.