

### I- Introducción

Me pidió el Presidente de ANFE, que dijera unas palabras de bienvenida y de introducción al Seminario. Lo hago con mucho gusto, pero advierto que las insensateces que pueda expresar no le son imputables a él, ni a esta Asociación, ni al Seminario de Derecho Público de la Universidad Autónoma de Centro América, que patrocina el evento.

¿Por qué un seminario sobre el Modelo Judicial costarricense?, y ¿por qué en ANFE?, se preguntarán los asistentes. Por tres motivos contestamos.

1) Porque, como explicó nuestro Vicepresidente, después de haber analizado el modelo político, el económico, el social, el educativo, el tributario y el agrario (análisis que se convirtió en cuatro libros y dos amplios folletos), siempre nos quedó la sensación de que faltaba uno dedicado al "modelo jurídico" o, más restringidamente, a nuestro "modelo judicial".

2) Porque estamos persuadidos de que el problema jurídico y más específicamente el problema jurídico y más

\* Texto escrito de la exposición oral del autor en la Introducción al Simposio sobre EL MODELO JUDICIAL COSTARRICENSE, auspiciado por la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) y por el "Seminario de Derecho Público" de la Universidad Autónoma de Centro América (U.A.C.A.), celebrado en la sede de ANFE en San José, en junio de 1989. Se trata, por tanto, de una pequeña introducción oral a un Seminario que se desarrolla con e; objeto de impulsar reformas básicas al modelo judicial costarricense- Toca el autor algunos problemas que vienen a ser corregidos, en parte, por la reforma sustancial al Código de Procedimientos Civiles (aprobado Por Ley .7130, del 16 de agosto de 1989), y por la reforma constitucional (aprobada por 1,7128 del 18 de agosto de 1989) y la Ley de la Jurisdicción Constitucional (Ley #7135 del 11 de octubre de 1989) por la que se crea la Sala Constitucional y se modifica sustancialmente el sistema de justicia constitucional. Se ha querido, sin embargo, publicar el texto tal y como fue expuesto por el autor en el momento en que lo hizo.

\*\* Profesor de Derecho y Canciller de la Universidad Autónoma de Centro América. Es columnista en La Nación y Vicepresidente de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) y del Centro Iberoamericano de Derechos Humanos (Madrid). Asimismo, es director de Asociación Costarricense de Organizaciones de Desarrollo (ACORDE) y abogado en ejercicio (Bufete Piza, Ortega y Asociados). Ha trabajado en asesoría parlamentaria en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, y como investigador del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Master en Derechos Humanos por la misma Universidad. Es autor de más de una docena de artículos monográficos en las áreas de Derecho Administrativo, Constitucional, Internacional Público, Derechos Humanos, y filosofía social. Es autor de dos libros y coautor de varias obras colectivas. Ha ganado el Premio Luis Demetrio Tinoco de la U.A.C.A. y Aquileo J. Echeverría (premio nacional de ensayo).

específicamente el problema judicial, no afecta tan sólo a los abogados y tinterillos, sino también y principalmente a los justiciables y, por ello, al desarrollo de nuestra nación. Tendemos a pensar que el desarrollo económico, preocupación que tiene un peso muy importante en esta Asociación, depende casi exclusivamente de las condiciones sociales, políticas y económicas del país y, por lo tanto, del contenido sustantivo de las normas sociales, políticas y económicas, dejando por fuera el sistema judicial y el proceso en general. Nada más equivocado.

Tan importante como la estabilidad económica, política y social de una nación, es la estabilidad jurídica, estabilidad que depende, en última instancia, de la independencia, de las atribuciones, de la celeridad, de las garantías de los procedimientos y de la valentía de los funcionarios y órganos del Poder Judicial. A los inversionistas experimentados, por ejemplo, les preocupan tanto estos aspectos técnicos como la paz social o política de un país. Tanto a ellos como al común de los ciudadanos, les interesa saber a qué atenerse: que sus derechos no serán conculcados arbitraria ni impunemente por los poderes del Estado o por los particulares, que sus diferencias personales o patrimoniales podrán resolverse en un tiempo razonable, después de un proceso con todas las garantías de audiencia y defensa, por órganos independientes e imparciales.

3) Porque esta Asociación nació para defender, por encima de todo, la libertad y la libertad no puede desconectarse del proceso.

"Todas las libertades son vanas, decía CALAMANDREI, si no se pueden reivindicar y defender en juicio y si el ordenamiento de este juicio no se funda sobre el respeto de la persona humana, el cual reconoce en cada hombre una conciencia libre, sólo responsable ante sí misma, y por esto inviolable".

Por eso también, otro gran procesalista, EDUARDO J. COUTURE, terminaba la primera conferencia de su introducción al Estudio del Proceso ch., parafraseando al Ariel de "La Tempestad", de Shakespeare. Ariel trabajaba incesantemente para el maestro Próspero, y cuando al final de la comedia éste le invita a que pida una recompensa por todas sus fatigas, Ariel le responde: "sólo quiero la libertad" "Así es también el derecho, agregaba COUTURE. En premio de nuestras fatigas lo mejor que puede dárseos es la libertad...".

### II- Sentido general y crisis de proceso en Costa Rica

Pero bajemos de los ideales a la realidad.

Si la historia del proceso es, como nos parece que en verdad lo es, la historia de la sustitución civilizada de la "autodefensa" y la prohibición paulatina de la 'justicia por la propia mano.; debemos admitir que, en los últimos tiempos en nuestro país, estamos retrocediendo en la historia. Hoy los ciudadanos huyen de la justicia y buscan fórmulas más primitivas y violentas de solución a sus problemas. La coacción del Estado garantiza teóricamente la exclusividad de la jurisdicción, pero ella no basta ni es suficiente cuando se pierde la fe en la acción de los tribunales. Hace más de un año (antes, por cierto, que afloraran a la luz pública los escándalos recientes), una parte de una encuesta de opinión pasó inadvertida. En el maremágnum de la popularidad política pasamos inadvertido un dato fundamental, que nos debe poner a meditar en serio y a buscar fórmulas de solución. Recordaba la encuesta, que más del 70% de los costarricenses no tienen fe en nuestra administración de justicia.

En realidad, una parte importante de los intentos de presión extrajurídicos -bloqueo de vías, huelgas ilegales, presiones políticas, etc.- encuentran quizás alguna justificación en la quiebra evidente de esa fe. Y esa quiebra depende, en buena medida, de los múltiples obstáculos materiales y procesales para acceder a la justicia, para asegurar dentro de ella las garantías judiciales, y para lograr de ella una solución (es decir, una sentencia), efectiva (y por ello, plenamente ejecutable), en un tiempo razonable.

A ese punto, me duele decirlo como abogado, estamos por llegar si no buscamos fórmulas viables de solución. La solución, sin embargo, no admite ya, "parches nuevos sobre tela vieja". Hace falta replantear muchas instituciones procesales devolviéndoles sus propios sentidos teleológicos, sus propias razones de ser que leguleyos han convertido en simples trabas y obstáculos procesales. Hace falta agudizar el ingenio, para eliminar todo aquello que, sin afectar las garantías del debido proceso, lo haga inútil por tardío. Cuando un proceso ordinario dura, como en Costa Rica, más de nueve años y una sentencia de casación dura hasta cuatro años, los justiciables huyen del proceso al percatarse que es más cara la medicina que la enfermedad. La efectividad del derecho a la "justicia pronta, cumplida y sin denegación" del artículo 41 de nuestra Constitución, se encuentra en crisis. Para superarla, habrá entonces que superar trabas legales y prácticas viciosas que obstaculizan el acceso a la jurisdicción, los derechos de defensa y el debido proceso, la solución en un plazo razonable y la efectividad de los pronunciamientos judiciales. Si estos derechos no encuentran cauce y satisfacción antes los órganos jurisdiccionales establecidos, como recordaba el maestro GONZÁLEZ PÉREZ, los anhelos de justicia que todo hombre lleva en lo más íntimo de su ser buscarán otras vías no pacíficas de solución. La pérdida de fe en el "proceso." encuentra también justificación en la quiebra evidente del derecho constitucional a la tutela judicial. Esa

quiebra es Más que patente en lo que se refiere a los mecanismos de protección de los derechos de los ciudadanos frente al aparato del Estado, porque en este ámbito los particulares deben soportar, además de las cargas jurídicas del proceso en general, múltiples obstáculos en el acceso a la jurisdicción (agotamientos interminables de los recursos en vía administrativa, actos presuntos por silencio administrativo, ejecutoriedad y actos consumados, etc.), a la igualdad de los justiciables (por la multitud de privilegios que ostenta jurídica y materialmente el Estado), a la extensión indefinida e irrazonable de los plazos por virtud del cumplimiento de los múltiples procedimientos y por los insuperables recursos de una burocracia insensible a los derechos ciudadanos, y, para rematar, por la pertinaz oposición de los funcionarios de turno de acatar las resoluciones judiciales para los casos que se resuelven dentro de un proceso, y para fundar futuras actuaciones en el espíritu de esas resoluciones.

Por todo ello, nuevamente, hace falta agudizar el ingenio para buscar fórmulas que recobren la fe perdida de los costarricenses en los principios de independencia, efectividad, moralidad y fortaleza de nuestro Poder Judicial.

### III- Evitar dilaciones indebidas e Impulsar oralidad

Para asegurar procesos sin dilaciones indebidas, habrá por ejemplo que revisar si en todos ellos (civiles, laborales, familiares, agrarios, contencioso administrativos, etc.) se necesitan dos o tres instancias y una casación, o bastaría con tener una instancia y una etapa de casación. Recuerdo que GONZALEZ PÉREZ, ilustre procesalista español, me puso alguna vez a pensar en esto. Pensaba hasta entonces que la institución de la doble instancia y la casación era un principio fundamental del debido proceso. La lectura de otras obras procesales y la práctica me han descubierto su carácter superfluo. Si eliminamos una instancia, poco se afectan las garantías procesales y mucho ganamos en celeridad. Obsérvese, a este propósito, el absurdo de nuestra legislación procesal. En el proceso penal, del que resultan las más graves consecuencias y donde los instrumentos internacionales de derechos humanos exigen el derecho a recurrir los fallos, tenemos casos de procesos sin derecho a recurso, ni siquiera el de casación. En cambio, en los otros procesos tenemos casos de tres en el proceso laboral, o de dos instancias y una casación como en los otros ámbitos. Una reforma de esta naturaleza, por supuesto, implicará necesariamente flexibilizar y simplificar los requisitos para acceder a la Casación, lo mismo que aumentar las Salas de Casación que bien pueden ser de tres magistrados en lugar de cinco. En este mismo orden de ideas, habrá que revisar si no es conveniente introducir mayor oralidad en cada de los procesos, sea adaptando la institución de la vista- de los recursos de casación, o sea permitiendo una comparecencia obligatoria, antes de abrir el pleito a pruebas, donde el juez persuadiría a las partes para que llegaran a un acuerdo. Esta fórmula, por cierto,

aplicable limitadamente en nuestros procesos laborales, es que adoptó la reforma de 1984 a la Ley de Enjuiciamiento Civil española y en el artículo 314 del proyecto de código Procesal Civil que tramita desde hace varios años nuestra Asamblea Legislativa.<sup>1</sup> Cito este antecedente. porque fue de esa ley que nació nuestro vigente Código Procesal Civil. La citada reforma, por cierto, agrega que si el acuerdo se produce se hará constar en el acta de la comparecencia, pudiendo hacerse cumplir por los trámites para la ejecución de sentencia.

#### IV- El proceso civil

Debemos también pensar si no es conveniente, por ejemplo, **en el proceso civil**, seguir para los juicios de mayor cuantía las fórmulas más simples de los de menor cuantía como se ha hecho en España con la reforma a la Ley de Enjuiciamiento Civil (los juicios de mayor cuantía son los que superan el equivalente a más de 40 millones de colones). Habrá que pensar en reconocer la posibilidad de pedir ejecución provisional de las sentencias, aunque se recurran en casación, en la improrrogabilidad de los plazos, en el impulso procesal de oficio, en la simplificación de la ejecución de las sentencias. Habrá también que pensar cada vez más en garantizar la efectividad de las fórmulas de arbitraje privado establecidas en los convenios entre las partes y garantizadas por el artículo 43 de la Constitución.

A ello debe agregarse, en el orden civil, las múltiples mejoras procesales y doctrinales que contiene el Proyecto de Código Procesal Civil (el que, además, recoge algunas de las sugerencias arriba expuestas), y del que espero nos hablen en este seminario dos de sus más preclaros propulsores: el Ministro de Justicia, y el Dr. Olman Arguedas. Estas reformas de alguna manera acelerarían los ya de por sí lentos procesos judiciales. Pero también debe comprenderse que además de las múltiples trabas legales existen limitaciones personales y presupuestarias que atascan los procedimientos.

#### V- El proceso penal

**Nuestro proceso penal** tampoco escapa a la crisis. De ella da cuenta un hecho evidente: los procesos criminales en los países anglosajones, sin demérito de las garantías judiciales, son mucho más rápidos que los de nuestro país. Agréguese a ello, un dato pavoroso que extraigo de un estudio del ILANUD en el que participó nuestro actual Ministro de Justicia: el porcentaje promedio de los presos sin condena respecto de los condenados en los países como el nuestro (que representaba casi el 507. en 1981), supera en más del doble el porcentaje de los mismos en los países anglosajones. En nuestro proceso penal no sólo hay

1. Dos meses después de la conferencia, la Asamblea Legislativa de Costa Rica, aprobó el proyecto de Código Procesal Civil que introdujo esta reforma y otras que en el texto se indican. Ver Ley #7130, del 16 de agosto de 1989 (publicado en La Gaceta del 3 de noviembre de 1989).

violaciones a nuestra Constitución y a nuestros derechos humanos, sino que, además el mismo padece de "inercias constitucionales" para usar la fórmula que debo a uno de mis profesores en España en un curso que precisamente se llamaba "inercias inconstitucionales de los procesos penales".

**En lo penal** deberá asegurarse que no se acuda automáticamente a dictar prisiones preventivas, allanamientos de moradas, alteraciones innecesarias de la privacidad de las comunicaciones, ni tampoco a dictar de la misma forma excarcelaciones sin sentido. Debe pensarse también en la posibilidad de despenalizar algunas conductas que atiborran los múltiples órganos de la jurisdicción penal (cambios de moneda, huelgas en el sector público, pesca sin licencia, alteraciones menores a la Ley de Inquilinato, etc.), lo que no quiere decir necesariamente legalizarlas. De todo ello, lo más grave. son las prisiones preventivas automáticas y sin el sentido propio que tienen en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos: 1) garantizar la presunción (digo mal, el estado) de inocencia del acusado hasta que no se pruebe en juicio su culpabilidad, y, de otra parte, garantizar la presencia del acusado en el juicio y de evitar la comisión de nuevos delitos. Estos dos últimos requisitos, son los únicos que permiten aquellos instrumentos para restringir la libertad de los procesados.

En lo que se refiere al procedimiento, habrá que volver al sentido más sencillo y mucho más oral de las reformas vigentes de principios de los setenta, habilitando, eso sí, la revisión -en casación o ante un tribunal distinto- de todas las sentencias penales de "única" instancia. De ello, estoy seguro, darán cuenta las ponencias de quienes nos hablarán de la justicia penal.

En el campo del proceso penal, por otra. habrá que asegurar que su carácter estimagizante se deje de utilizar para impedir los procesos del orden civil, laboral, familiar, etc.; o para resolver problemas propios de esos procesos. En la hipertrofia del proceso penal, tiene mucho que ver la complacencia de los órganos jurisdiccionales, del Ministerio Público y de los Jueces de Instrucción para insistir en que se dicten "prorrogas extraordinarias" y "faltas de mérito" cuando lo que procede es dictar "sobreseimientos"; y la inercia de los jueces penales para no aplicar sanciones a las "denuncias calumniosas".

#### VI- Lo contencioso administrativo

**Pero las reformas más importantes deben operar en los juicios que analicen la relación entre el ser humano y el aparato estatal.** Me refiero a lo contencioso administrativo y a la jurisdicción constitucional. En estos procesos, el ciudadano se enfrenta casi inerme ante un aparato gubernamental que lo ha expandido todo en perjuicio de aquél, y ante unos jueces tímidos frente al empuje y al poder de la Administración o del Legislador.

En la jurisdicción contenciosa habrá que pensar, por ejemplo, en sí es necesario mantener siempre la carga para el ciudadano del previo agotamiento de la vía administrativa para acudir a la judicial. Habrá que asegurar también que la Administración respetará el reconocimiento de derechos por la vía del silencio positivo en los casos en que la Ley General de la Administración Pública lo establece así. Revisar si los recursos interpuestos en vía administrativa y si los interpuestos ante los tribunales pueden suspender o no la ejecutoriedad de los actos administrativos. Si el proceso no puede incluir algunas etapas orales (en particular, alguna que asegure siempre la audiencia a las partes), y si se pueden hacer efectivos los principios de informalismo procesal, de conducción de oficio del mismo, de interpretación favorable a resolver todos los asuntos en sentencia, etc. Lo más importante quizás, sin embargo, es asegurar el cumplimiento pleno y cabal por la Administración y por el mismo juez de todas las resoluciones judiciales que le afectan. Pero no digo más, pague de este tenla habré de ocuparme el próximo martes.

## VII- La jurisdicción constitucional

Los mecanismos de protección constitucional,<sup>2</sup> con tala, son los más importantes. Estos procesos representan el último refugio del ciudadano contra los excesos gubernamentales o de mayorías pasajeras en el parlamento. Los recursos de inconstitucionalidad contra las disposiciones generales (Leyes o reglamentos), de amparo contra los actos o amenazas gubernamentales no estrictamente normativos, de habeas corpus contra las alteraciones ilegítimas a los derechos de libertad personal, de integridad personal y de circulación, deben ser verdaderamente operativos para garantizar la vigencia plena tanto de los derechos como de los principios constitucionales e internacionales vigentes en nuestro país. Hace falta en este campo asegurar al ser humano, si es posible ante un Tribunal o ante una sala especializada de la Corte Suprema (la llamada Sala Constitucional), contra todo acto -arbitrario o no- que menoscabe los derechos fundamentales. Hace falta en el amparo y en el recurso de

2. Después de la conferencia, se reformaron los artículos 10, 48, 105 y 128 de la Constitución (Ley #7128 de 18 de agosto de 1989) por los que se creó una Sala Constitucional a la que se le atribuyeron los conflictos entre poderes, los recursos de amparo y habeas corpus, las acciones de inconstitucionalidad, las consultas de constitucionalidad y se garantizó el derecho de rectificación y respuesta, todo ello de conformidad con la Ley #7135 de 11 de octubre de 1989. La reforma constitucional y la Ley de la Jurisdicción Constitucional (#7135), vinieron a recoger amplia y generosamente muchas de las reformas aquí propuestas, por lo que la crítica que en la conferencia recogí, ha perdido buena parte de su razón de ser.

inconstitucionalidad asegurar que el establecimiento del proceso suspende; principio la ejecutoriedad de los actos que se impugnan a menos que la Administración demuestre la existen, o posibilidad de perjuicio grave para el interés general; en el habeas corpus asegurar que algún miembro del Tribunal que conoce del mismo, vea efectivamente al detenido; en el recurso de inconstitucionalidad garantizar un proceso mucho menos formalista que el actual eliminar de raíz el absurdo requisito de dos terceras partes de los miembros de la Corte Suprema de Justicia para declarar con lugar tales recursos.

## VIII- Exhortación final

Debo terminar y por ello no quiero extenderme más. No quiero, sin embargo, dejar la sensación de pesimismo. Creo en la mayoría de nuestros jueces, creo en su independencia y en su gallardía. Por ello me duele que, por problemas del orden procesal, se pierda la fe en sus acciones. Hay, sin embargo, problemas que no se derivan del modelo judicial que hemos adoptado los costarricenses, sino de limitaciones personales y materiales de nuestra Corte y de nuestro país. Hay que insistir en la independencia del poder judicial y para ello debe asegurarse que el nombramiento de sus más altos personeros, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, será efectuado sin consideraciones político-partidistas. Para lograr este objetivo debe por le menos establecerse que ese nombramiento por la Asamblea Legislativa requerirá dos tercios y no, como hoy, simple mayoría. Este requisito obligará al partido con mayoría parlamentaria a transar con las minorías el nombramiento de los magistrados garantizando, en parte, su independencia moral y política.

Pero todo esto es apenas lo formal. Lo más importante son los jueces.

“Todas las garantías -decía GONZÁLEZ PEREZ- podrían reducirse a una: el juez Si un Estado cuenta con buenos jueces sobran las demás garantías. Y todas ellas no servirán do nada sin contar con jueces independientes, imparciales y preparados”.

No me dejo seducir por el mito de las reformas teóricas ni de ingeniería social. Me hago por tanto eco de las palabras de CALAMANO. con las que termino esta larga introducción:

“No os dejéis seducir -decía- por el mito del legislada. Más bien pensad en el Juez, que es verdaderamente te figura central del Derecho. Un ordenamiento jurídico se puede conseguir sin reglas legislativas, pero no sin jueces... Es el juez, no el legislador, quien tiene ante si al hombre vivo, mientras, el hombre del legislador es, desgraciadamente, una marioneta o un títere. Y sólo el contacto con el hombre vivo y auténtico. con sus tuerzas y debilidades con sus alegrías y sus sufrimientos. con su bien y C011 su mal, pueden inspirar esa visión suprema que es la institución de la justicia”.