

## Capítulo 8

# Evolución del nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia

# 8

### Síntesis de hallazgos y desafíos

La evolución del sistema de nombramiento de magistrados ha ido cambiando el perfil de estos funcionarios a lo largo del tiempo. Los efectos son más visibles desde 2003, cuando en la Asamblea Legislativa –encargada de este proceso– se introdujo el mecanismo de elección por mayoría calificada (38 votos); ese hecho, en combinación con el escenario multipartidista que impera en el Congreso en la actualidad, hace más difícil lograr acuerdos, en especial cuando las bancadas mayoritarias difieren en sus preferencias, o cuando internamente las fracciones no están cohesionadas. El apoyo a uno u otro candidato varía de acuerdo con la ideología de cada partido y los cambios en el contexto (por ejemplo, en la agenda de temas o leyes pendientes de un dictamen de la Sala Constitucional), factores que inciden, sobre todo, en la duración de los procesos, los cuales se han alargado bastante a partir de la segunda mitad de la década de 2000.

La regla de elección por mayoría calificada no explica por sí sola la dificultad para hacer nuevos nombramientos y el cambio en el perfil de las y los magistrados. Ese mecanismo se venía aplicando desde 1989 para designar a los miembros de la Sala Constitucional y el cometido se lograba en plazos más cortos. Los hallazgos de este capítulo sugieren que la combinación del método de elección, el multipartidismo y la creación de la Comisión Permanente Especial de Nombramientos promueve la escogencia de magistrados sin vínculos claros con partidos políticos y con mejores atestados, así como una

mayor representación femenina.

El establecimiento de la citada Comisión ha traído publicidad a un proceso que antes pasaba desapercibido y ha abierto una ventana de mayores oportunidades a la comunidad de juristas interesados en acceder a una magistratura. Esas oportunidades aumentan cuando los procesos son difundidos por los medios de comunicación, aunque ciertamente continúa la práctica del cabildeo de los candidatos con los diputados. Al mismo tiempo, sin embargo, los cambios en la metodología de la Comisión son reflejo de acomodos, negociaciones y de las dificultades que tienen los partidos para alcanzar acuerdos.

Finalmente, el método de elección por mayoría calificada y la evaluación de atestados, en principio, contribuyen a garantizar la independencia del Poder Judicial. Los magistrados no le deben su escogencia a un partido específico, sino a un consenso partidario. Sin embargo, la estabilidad laboral que acompaña este sistema de nombramiento se convierte en el principal incentivo para la autonomía de los jueces superiores. Una vez electos los magistrados es difícil removerlos, aun cuando las opiniones en la Asamblea Legislativa estén muy divididas. Esta garantía de cuasi inamovilidad minimiza las presiones para fallar a favor de alguna fuerza política, de la cual dependería el cargo. Este aspecto se ha estudiado sobre todo a partir del comportamiento de los magistrados de la Sala Constitucional (Wilson et al., 2004; Wilson y Rodríguez, 2006).

## Aporte del capítulo

Este capítulo estudia cuáles son y cómo han evolucionado en los últimos años los mecanismos de nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y hasta qué punto contribuyeron a garantizar la independencia del Poder Judicial durante el período 1990-2013. Para ello se analiza el desarrollo de los distintos modelos de elección, el contexto en que se dieron las reformas efectuadas y cómo se ha ido modificando el proceso según la metodología empleada por la Asamblea Legislativa: su duración, la cantidad de rondas de votación y el tratamiento dado a las reelecciones. Posteriormente se exploran los efectos de las reformas en el perfil de los magistrados electos, a partir de indicadores como experiencia en cargos políticos, antecedentes políticos familiares, trayectoria judicial y estudios.

El tema de la selección de magistrados es medular en el debate sobre la independencia judicial. Este capítulo complementa el recorrido histórico presentado en el capítulo 2 con una perspectiva jurídica más reciente, y a la vez incorpora técnicas de la Ciencia Política que permiten observar y comprender los distintos mecanismos de nombramiento y sus efectos en la independencia del sistema de administración de justicia.

Esta investigación también innova en la recolección de datos para el análisis sobre nombramientos de magistrados en tanto, en la medida de lo posible, combinó información que incluyó hojas de vida, cobertura periodística, entrevistas a actores clave y una revisión exhaustiva de actas legislativas. Complementariamente se construyó una base de datos con los datos biográficos de las y los magistrados.

## Hallazgos relevantes

- Después de la reforma constitucional de 2003, los procesos de nombramiento son cada vez más prolongados. Los plazos más largos han sido de 670 y 542 días (vacantes de la Sala Constitucional y la Sala Segunda, respectivamente).
- Solo dos de los dieciocho nombramientos de magistrados que se realizaron entre 2000 y 2013 fueron de abogados que no trabajaban en ese momento o no habían trabajado antes en el Poder Judicial.
- De los dieciocho nombramientos del período 2000-2013, siete recayeron en mujeres, en contraste con la década de los noventa, cuando solo una de las once designaciones efectuadas correspondió a una mujer.
- Las votaciones más altas en contra de la reelección de un magistrado corresponden a la Sala Constitucional.

## CAPÍTULO 8

# Evolución del nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia

## ► Índice sumario

**I. JUSTIFICACIÓN** **II. CONCEPTOS BÁSICOS** 1. Independencia judicial 2. Modelos de nombramiento de magistrados 3. Modelos delegativos y modelos históricos **III. CONTEXTO** 1. El diseño constitucional vigente: la Constitución de 1949 y el Reglamento de la Asamblea Legislativa a. La Comisión Permanente Especial de Nombramientos 2. Evolución de los mecanismos de selección: el endurecimiento del proceso a. Distintas propuestas de reforma durante la década de 1990 b. Factores determinantes para el cambio **IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN** 1. El efecto de los cambios institucionales en la elección de magistrados a. Cambios en la metodología de la Comisión de Nombramientos b. La prolongación de los procesos de nombramiento c. El tránsito de perfiles políticos a perfiles profesionales con carrera judicial d. La no reelección de magistrados como excepción a la regla 2. El controversial sistema de nombramiento de magistrados suplentes 3. Percepción de los actores sobre las reformas al proceso de selección a. Votación calificada fue un cambio positivo b. Influencia de grupos de interés en los nombramientos c. Posibles espacios de reforma **V. METODOLOGÍA** 1. Recolección de datos 2. Sistematización de datos 3. Agenda de investigación

## Justificación

La separación de poderes es uno de los principios fundacionales de las democracias presidencialistas contemporáneas (Samuels y Shugart, 2010; Shugart y Mainwaring, 1997). Este principio, a su vez, se basa en el ideal de generar un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, delimitando las funciones específicas de cada uno de ellos a fin de evitar la concentración y el potencial abuso del poder, así como facilitar el control horizontal entre las tres ramas (Montesquieu, 1906; Madison, 2001). El grado en que estos principios se cumplen en la realidad es una pregunta ampliamente investigada por las Ciencias Sociales.

Desde esta perspectiva es deseable que el sistema judicial tenga independencia, en tanto es el llamado a ejercer el control de legalidad y frenar los eventuales abusos

de los demás poderes. Como señalan Ferejohn y Charles (2007), la ciudadanía es amparada por un Estado de derecho en el cual, idealmente, los jueces se encargan de interpretar la ley sin arbitrariedades. Tal objetivo a veces requiere controlar que las leyes emanadas del sistema político se ajusten al ordenamiento jurídico. Esto impone límites al ejercicio del poder desde las ramas ejecutiva y legislativa, lo cual puede generar la tentación de influenciar las decisiones del Poder Judicial.

De acuerdo con Cascante (2014), el tema de la selección de jueces solo ha sido analizado desde una perspectiva jurídica. En particular, para el período que abarca el presente trabajo (1990-2013) no se encontraron autores que hayan investigado de modo sistemático la influencia de la política en el nombramiento de los magistrados de

la Corte Suprema de Justicia. Sí han quedado registradas opiniones<sup>1</sup> que no cuestionan la independencia política de los magistrados, sino el método de elección, el cual, a principios de la década de 2000, se describía como un acuerdo informal entre los partidos Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC) para distribuirse de manera alternada los puestos que iban quedando vacantes. Sin embargo, hasta el momento no existen estudios que den sustento a tales criterios, es decir, que contrasten datos de distintas fuentes, como por ejemplo la nómina de los magistrados electos en ese período, la votación obtenida en cada caso y la conformación del Congreso.

Cabe destacar que el tema de la independencia judicial fue estudiado por el Programa Estado de la Nación en su *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. Para ello sus investigadores llevaron a cabo un grupo focal con abogados, jueces y un magistrado, quienes afirmaron que “los magistrados son electos por la clase política; por eso deben buscar el apoyo de los diversos grupos presentes en la Asamblea Legislativa y, de ser nombrados, mantienen nexos que les impiden actuar independientemente cuando determinados intereses están en juego” (PEN, 2001b). Pese a las críticas, en aquel momento no se encontraron denuncias por esta razón.

La evidencia obtenida de fuentes secundarias, además de entrevistas realizadas a magistrados, ex magistrados y candidatos a la magistratura, confirman que antes de la creación de la Comisión Permanente Especial de Nombramientos y de las reformas constitucionales de 2003 los magistrados se elegían con criterios políticos. Sería aventurado concluir que todas las designaciones se hicieron de esa forma, sin tomar en cuenta las cualidades de las y los candidatos como juristas. No obstante, la existencia de un sistema bipartidista y un método de elección que, salvo en el caso de la Sala Constitucional, se definía por mayoría simple (29 votos), brindaban las condiciones propicias para nombramientos de tipo político-partidario. Empero, los análisis sobre lo que ha pasado después de las reformas constitucionales y la creación de la Comisión son, hasta donde se tiene conocimiento, inexistentes.

## Conceptos básicos

### Independencia judicial

Para los efectos de este capítulo interesa destacar uno de los elementos centrales de la independencia judicial:

la forma de escoger a los jueces, quienes deben ser autónomos con respecto a la persona o institución que los nombró, para poder emitir sentencias neutrales, legítimas y de alta calidad (Garoupa y Ginsburg, 2008). Este aspecto se refiere a la independencia judicial “externa”, esto es, a la relación del Poder Judicial con otros actores del sistema político. A mayor influencia de esos otros actores sobre la selección del personal, los casos por atender y las decisiones administrativas, menor independencia posee el sistema. Desde esta óptica, la rama judicial es autónoma en tanto dependa de ella misma y no de otros poderes, aun cuando esa independencia es relativa y no implica una separación pura, ni tampoco una excepción del principio de rendición de cuentas (estos conceptos se desarrollan con amplitud en el capítulo 1).

### Modelos de nombramiento de magistrados

En perspectiva histórica, durante los debates de los constituyentes estadounidenses, Alexander Hamilton (1755-1804) planteó la tesis de que los jueces de la Suprema Corte debían ser nombrados en forma vitalicia por el Presidente y luego ratificados por el Senado (Epstein et al., 2001). El objetivo –compartido por otros federalistas– era que, de esa manera, los jueces no se vieran condicionados por la amenaza de no reelección o de sustitución durante el ejercicio de sus cargos, en caso de entrar en conflicto con las ramas ejecutiva o legislativa (Ferejohn, 1999).

A la designación por el presidente se pueden agregar otros cuatro modelos: i) el de herencia napoleónica, en el cual son los legisladores quienes seleccionan a los jueces, ii) el nombramiento por parte de un consejo supremo, como sucede en la mayoría de los países europeos, iii) un híbrido de los dos anteriores, en el que el nombramiento es realizado en forma conjunta por los legisladores y un consejo que puede estar constituido por miembros del Poder Judicial, pero también por representantes de organizaciones de la sociedad civil y iv) el sistema en que los mismos magistrados escogen a sus sucesores. En época reciente ha surgido, además, un modelo que incorpora a la ciudadanía en el proceso, como sucede en Bolivia y en algunas cortes estatales de Estados Unidos.

A través de su historia, las naciones de América Latina han adoptado modelos que, con diferentes matices, incorporan elementos de todos estos sistemas de nombramiento de magistrados (Ríos y Pozas, 2010; Lara-Borges et al., 2012). Evidentemente, las variaciones

<sup>1</sup> Por ejemplo, Vargas (2009) aborda este tema desde el punto de vista del Derecho comparado y sugiere que el sistema de elección de magistrados en Costa Rica amenaza con “politizar la justicia”. Su evidencia empírica proviene de una fuente secundaria (Campos, 2001) que al momento de redactarse este Informe no se había podido localizar. Si se puede inferir que el documento original se fundamenta en el análisis de artículos de prensa, los cuales son un valioso medio de información pero deben ser complementados con otras fuentes.

dependen de factores culturales, políticos, históricos, económicos, entre otros, pero también de la estructura constitucional de cada país<sup>2</sup>.

De acuerdo con Epstein et al. (2001), dos criterios sirven para evaluar los aspectos *de iure* tendientes a garantizar la independencia judicial en estos modelos: la profesionalización de la magistratura y su independencia política. El primer punto refiere a los requisitos que deben cumplir los aspirantes a ocupar una magistratura, como la edad, la nacionalidad y la formación académica, y si estos han sido establecidos formalmente o dejados a la discrecionalidad de los seleccionadores. Por su parte, la independencia política se manifiesta en los márgenes de autonomía que tenga el sistema judicial con respecto a otros poderes. Ya se han mencionado en este Informe los aspectos clave de la independencia externa (capítulo 2), como la asignación presupuestaria y –el tema de este capítulo– el modelo de selección de magistrados y la claridad de las reglas establecidas para ello.

### Modelos delegativos y modelos históricos

Se han propuesto teorías que contribuyen a explicar por qué cambian los sistemas de elección de magistrados y qué se puede esperar del comportamiento de los diputados y los partidos a la hora de elegirlos. Siguiendo a Helmke y Rosenbluth (2009) y Ferejohn (1999), los distintos enfoques han dado lugar a dos tipos de modelos: delegativos e históricos.

En términos simples, los modelos delegativos se basan en el supuesto de que los políticos tienen motivos para delegar poder de decisión en el sistema de administración de justicia (Helmke y Rosenbluth, 2009). Las razones para promover un Poder Judicial imparcial pueden ser muy diversas, pero básicamente se concentran en dos grandes grupos: seguridad jurídica y estabilidad económica<sup>3</sup>. En concreto, para el Poder Legislativo esa imparcialidad garantiza una mayor exigibilidad de las normas que emanan de su seno y la aplicación de los principios democráticos de la dinámica parlamentaria, y para el Poder Ejecutivo implica que la vigilancia de la burocracia estatal y algunas decisiones controversiales se trasladan a los jueces (Helmke y Staton, 2009).

En la mayoría de los casos estas motivaciones se han planteado con pretensiones de validez universal; de allí que Helmke y Rosenbluth las llamen “explicaciones ahistóricas”. Sin embargo, quienes delegan poder no siempre lo hacen por mero cálculo racional de medios y fines. El contexto es variable y a menudo quienes emprenden la tarea de hacer reformas al sistema judicial encuentran su motivación precisamente en las condiciones cambiantes del entorno. Por ello, el modelo delegativo debe ser complementado con el modelo histórico. Las variables de contexto e históricas, como plantea Ferejohn (1999), no necesariamente contradicen las propuestas delegativas. Más bien, a veces, pueden fortalecerlas, ya que las creencias y los valores de una época determinada contribuyen a orientar la toma de decisiones del período en que se crean las instituciones (Thelen, 1999).

### Contexto

#### El diseño constitucional vigente: la Constitución de 1949 y el Reglamento de la Asamblea Legislativa

Los artículos 157 a 164 de la Constitución Política definen los criterios de evaluación y el procedimiento para la elección de magistrados en Costa Rica. Ese diseño establece que la Asamblea Legislativa es la encargada de nombrar a estos funcionarios, quienes deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con domicilio en el país no menor de diez años. Sin embargo, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia deberá ser costarricense por nacimiento.
- Ser ciudadano en ejercicio.
- Ser del estado seglar.
- Ser mayor de 35 años.
- Poseer el título de abogado, expedido o legalmente reconocido en Costa Rica, y haber ejercido la profesión durante al menos diez años, salvo que se tratara

2 Pásara y Feoli (2011) elaboraron un estudio comparativo de los sistemas de nombramiento de magistrados en Latinoamérica e identificaron cinco aspectos que varían en cada país: quién propone, quién designa, quién ratifica, el plazo del nombramiento y quién regula el proceso disciplinario. En los anexos de la ponencia de Muñoz (2014) se presentan las variables propuestas por los autores con datos actualizados para Costa Rica.

3 Hay dos factores asociados al modelo delegativo que contribuyen a explicar la reforma y posterior comportamiento en la elección de magistrados: compromisos creíbles y fragmentación política. Sobre los primeros, North y Weingast (1989) plantean que la adopción de sistemas de nombramiento que garanticen la independencia de los magistrados es una forma de generar confianza en los inversionistas, en el sentido de que el sistema político no intervendrá el mercado mediante decisiones jurídicas. En cuanto a la fragmentación política, de acuerdo con Ferejohn (1999), en un sistema bipartidista, el partido en el gobierno no se sentirá tentado a reformar el sistema vigente para que su rival busque cambiar lo hecho durante su administración. Por lo tanto, proveerá un cierto grado de estabilidad judicial, de tal modo que sus decisiones políticas no sean fácilmente modificadas en el gobierno de otra agrupación. Según este enfoque, cuanto más fragmentado esté un sistema de partidos, mayor será la independencia de la Corte y menores las amenazas para cambiar el mecanismo de elección de magistrados (Ferejohn y Charles, 2007).

de funcionarios con una práctica judicial no menor de cinco años<sup>4</sup>.

En junio de 2003, mediante la Ley 8365 se hizo una reforma para estipular que, en adelante, todos los magistrados serían elegidos “por un período de ocho años y por los votos de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa”. Anteriormente se había interpretado que para estos efectos bastaba con una mayoría absoluta (la mitad más uno de los votos), pese a que desde 1989 la Ley de la Jurisdicción Constitucional estableció el requisito de mayoría calificada para el nombramiento de los jueces de la Sala Constitucional. El mecanismo de reelección no cambió, de modo que los magistrados se mantienen en sus cargos a menos que 38 diputados acuerden no reelegirlos<sup>5</sup>.

La reforma de 2003 también incluyó otras disposiciones. En primer lugar, se incorporó un enfoque de valoración del trabajo, de alcance general, que sugiere que los diputados evaluarán el desempeño y la eficacia de los magistrados que pretenden su reelección. En segundo lugar, se precisaron los plazos con que cuentan los diputados para realizar los nombramientos, ya que este tema, en la práctica, fue interpretado de distintas formas tanto por la Corte Suprema de Justicia como por la Presidencia del Directorio Legislativo. A partir de la reforma, el artículo 163 señala: “la elección y reposición de los Magistrados de

la Corte Suprema de Justicia, se harán dentro de los treinta días naturales posteriores al vencimiento del período respectivo o de la fecha en que se comunique que ha ocurrido una vacante”. Por último se estipuló que “las vacantes serán llenadas para períodos completos de ocho años”.

Por su parte, el Reglamento de la Asamblea Legislativa también contiene disposiciones relativas a la selección de magistrados (artículos 201 y 202), como la dinámica de la votación requerida para efectuar los nombramientos o el procedimiento que se debe a seguir en caso de

que ningún candidato alcance la mayoría absoluta.

### La Comisión Permanente Especial de Nombramientos

En noviembre de 1999 la Asamblea Legislativa aprobó una reforma al artículo 85 de su Reglamento,

mediante la cual se creó la Comisión Permanente Especial de Nombramientos (CPEN), como instancia encargada de “analizar, para rendir un informe, los nombramientos que el Plenario le remita, así como la solicitud de ratificación de los nombramientos efectuados por el Poder Ejecutivo, cuando corresponda”. Esta Comisión inició funciones en el año 2000, con la reelección del magistrado Arguedas Ramírez.

La CPEN se activa para los procesos de selección de altos jerarcas cuya designación es potestad de la Asamblea Legislativa, entre ellos las y los magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia y las máximas autoridades de la Contraloría y Subcontraloría General de la República, la Defensoría y la Defensoría Adjunta de los Habitantes, además de las propuestas del Poder Ejecutivo para ratificar algunos nombramientos. Los miembros de la CPEN, al igual que los de las demás comisiones permanentes ordinarias, son designados por el Presidente del Congreso, con base en el diálogo y el interés manifestado por las distintas bancadas (Arias, 2009).

Para iniciar su labor, la Comisión publica un aviso en los periódicos de mayor circulación nacional, convocando a los interesados a presentar sus atestados, y al terminar el proceso remite al Plenario Legislativo un informe no vinculante, con una recomendación de candidatos a ocupar la magistratura vacante. Como se verá más adelante, los métodos que se utilizan para evaluar a los postulantes han variado a través de los años. Hasta 2011 se usaba una tabla de atestados, que también ha cambiado con el tiempo.

### Evolución de los mecanismos de selección: el endurecimiento del proceso

#### Distintas propuestas de reforma durante la década de 1990

En la década de 1990 se presentaron tres proyectos de reforma constitucional para cambiar el mecanismo de elección de magistrados: el expediente 10.952, introducido el 26 de junio de 1990, por el diputado Rodríguez Echeverría del PUSC, el expediente 12.252, iniciado el 5 de junio de 1995 por el diputado Coto Molina del PLN y el expediente 13.617, presentado el 17 de agosto de 1999, por el diputado Merino del Río del Partido Fuerza Democrática.

El antecedente inmediato de estas propuestas es una serie de casos de tráfico de drogas denunciados en

PARA MÁS  
INFORMACIÓN SOBRE

#### COMISIONES LEGISLATIVAS Y NOMBRAMIENTOS

véase Arias, 2009, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

<sup>4</sup> También se estableció que los magistrados, antes de tomar posesión del cargo, deben rendir la garantía que establezca la ley. Este inciso fue reformado por la Ley 2026, del 15 de junio de 1956.

<sup>5</sup> Hasta junio de 2003, el artículo 158 constitucional se leía: “Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos y se considerarán reelegidos para períodos iguales, salvo que en votación no menor de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa se acuerde lo contrario.”



el segundo lustro de la década de los ochenta, sobre los cuales los medios de comunicación desplegaron amplia cobertura por involucrar a figuras de la política nacional (Muñoz, 1999). En la Asamblea Legislativa del período 1986-1990 se conformó una comisión especial encargada de investigar las actividades del narcotráfico en el país. Este tema caldeó los ánimos de los partidos políticos de cara a las elecciones de febrero de 1990, ya que varios personajes importantes, entre ellos candidatos presidenciales y ex presidentes, fueron acusados de recibir financiamiento proveniente del crimen organizado.

En el proceso también se vinculó a varios magistrados con actividades del narcotráfico, pero en ningún caso se pudo comprobar relación ilícita (Villalobos, 2001; Vizcaíno, 2009; Muñoz, 1999). De hecho, fue la Comisión de Narcotráfico la que, antes de finalizar su período en 1990, redactó un proyecto de reforma a los artículos 157 y 158 de la Constitución Política, para cambiar el mecanismo de elección de magistrados. El proyecto del diputado Rodríguez Echeverría (expediente 10.952) presentado en el siguiente período legislativo, retomó en gran medida aquella propuesta.

La única coincidencia entre los tres proyectos de ley era la regla de decisión: se sugirió que el mecanismo para la elección de magistrados de las salas Primera, Segunda y Tercera pasara de mayoría simple a mayoría calificada. Aparte de eso, los tres propusieron integrar una comisión de nombramientos, pero con distintos criterios sobre su integración y alcances. La iniciativa de 1990 (expediente 10.952) planteaba que, en el mes de mayo de cada año, la Corte Suprema de Justicia, el Poder Ejecutivo y el Colegio de Abogados remitirían al Congreso sendas listas de potenciales candidatos a magistrados. Cada vez que quedara una vacante, una comisión legislativa evaluaría a todos esos candidatos y haría una recomendación al Plenario, la cual no sería vinculante.

Como se dijo, los proyectos introducidos en 1995 y 1999 (expedientes 12.252 y 13.617, respectivamente) también sugerían crear una comisión. En el primer caso, ese órgano estaría integrado por un miembro del Colegio de Abogados y por diputados de cada uno de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa. En el segundo se planteó que la comisión sería tripartita: un delegado de la Corte Suprema de Justicia, uno del Colegio de Abogados y el legislador de mayor edad que tuviera título de abogado. A diferencia de lo propuesto en el expediente 10.952, los informes de la comisión serían vinculantes, es decir, el nuevo magistrado debería salir de la lista de recomendados por ese comité.

Pese a estas iniciativas, no fue sino hasta inicios de la década de 2000 que se modificó el sistema de nombramiento. Es importante tomar en cuenta que la creación de la CPEN y las reformas a los artículos 158 y 163, referidos a la mayoría calificada y los plazos, tienen antecedentes en los métodos adoptados para elegir a los magistrados de la Sala Constitucional (por mayoría calificada desde la creación de ese tribunal en 1989) y al Defensor de los Habitantes (mediante una comisión especial que revisa los atestados de las y los candidatos al puesto, procedimiento establecido desde la fundación de esa entidad, en 1992).

### Factores determinantes para el cambio

Como se ha dicho, en 1989, con la creación de la Sala Constitucional se implementó el mecanismo de mayoría calificada para elegir a los miembros de ese tribunal, que después fue el modelo adoptado para designar a los magistrados de las demás salas. Esa decisión fue impulsada sobre todo por los diputados de partidos minoritarios, que buscaban tener mayor participación en el nombramiento de los magistrados, y fue respaldada por las principales fracciones entonces representadas en la Asamblea Legislativa (Rodríguez, 2009).

La fragmentación partidaria, y en concreto el debilitamiento del bipartidismo<sup>6</sup>, contribuyen a explicar el cambio en el sistema de elección de magistrados. La creación de la CEPN fue una de varias reformas que, entre otras cosas, pretendían instaurar un mecanismo de “vía rápida” para el trámite de cierto tipo de proyectos y la reducción del tiempo de uso de la palabra en el Plenario Legislativo (Venegas, 1999a y 1999b).

La CPEN se creó por reforma reglamentaria, pues se consideró que no requería aprobación constitucional. En principio se buscaba que esa instancia trajera más objetividad y transparencia al proceso de elección, evitando la injerencia política (Arroyo, 2002). Además, el requisito de votación por mayoría calificada limitaría aun más la probabilidad de que el candidato seleccionado tuviera vínculos políticos evidentes, ya que los acuerdos entre partidos serían más difíciles si ninguna fracción por sí sola podía reunir los 38 votos necesarios para la designación. Esta propuesta fue la que más apoyo obtuvo entre las distintas bancadas. En teoría, un candidato de consenso sería políticamente más independiente de los partidos (“Exposición de motivos”, expediente 13.617). Sin embargo, en aquel momento no se alcanzaron acuerdos para cambiar los mecanismos de reelección y destitución de magistrados.

6 Entre 1982 y 1998 en Costa Rica imperó un sistema bipartidista. Antes de ese período el escenario político era dominado por el PLN y las fuerzas antiliberacionistas, es decir, “la política costarricense se convirtió en un duelo entre el PLN y la ‘oposición’” (PEN, 2001a y 2001b). Sin embargo, en 1994 el partido vencedor de las elecciones presidenciales, el PLN, no consiguió el número de diputados suficiente para tomar decisiones por mayoría simple. Este panorama se repitió en 1998, en los comicios que ganó el PUSC. Además, en ese proceso el abstencionismo electoral alcanzó un 30%, el más alto registrado desde 1958 (Sánchez, 2007).

La Comisión Especial encargada de estudiar las reformas consideró la posibilidad de exigir una mayoría calificada para la reelección de un magistrado, pero prevaleció el criterio de que eso sería una amenaza para la independencia judicial y, por tanto, se respetó lo estipulado en la Constitución de 1949, es decir, la reelección automática salvo que una mayoría calificada de diputados vote por la remoción (Comisión Especial para Estudiar la Reforma a los artículos 158 y 163 de la Constitución Política, expediente 13.617, actas 1 y 2).

Al comparar los nombramientos de integrantes de la Sala Constitucional anteriores a 2004, es fácil concluir que la fragmentación partidaria en la Asamblea Legislativa, en combinación con el mecanismo de mayoría calificada, contribuye a explicar la dilatación en el tiempo que les toma a los diputados elegir magistrados. En otras palabras, el requerimiento de contar con 38 votos, por sí solo, no explica la dificultad para lograr acuerdos. En este sentido cabe recordar que, desde 2002, a las preferencias del PLN y el PUSC se sumaron las de los diputados del Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Movimiento Libertario (ML), agrupaciones que empezaron a obtener más escaños legislativos a partir de las elecciones de aquel año (Venegas, 2004; Ramírez, 2004).

Como plantean Helmke y Rosenbluth (2009), difícilmente las teorías propuestas pueden explicar con un alto grado de certeza por qué se adoptan unos sistemas de independencia judicial en lugar de otros. No obstante, en el caso costarricense las reformas al sistema de

elección de magistrados coinciden con el debilitamiento del sistema bipartidista, la adopción de políticas de mercado que en forma paralela promueven el fortalecimiento del Estado de derecho –incluida la independencia judicial– y eventos históricos que marcaron el rumbo de las instituciones. Entonces, una explicación de los procesos de reforma llevados a cabo en el país debe considerar al menos esos tres factores.

se utilizó desde que se estableció esa instancia, en 1999, hasta la aprobación de las reformas constitucionales de 2003. El último es el método resultante de la combinación de la CPEN y el mecanismo de mayoría calificada que se introdujo por primera vez en 1989 para la Sala Constitucional, luego se exigió para todas las salas y se sigue empleando en la actualidad. Dado que el objetivo de este capítulo es estudiar el funcionamiento del modelo de nombramientos a partir de la creación de la CPEN y las reformas de 2003, en las secciones siguientes se analizará:

- el trabajo de la CPEN y las cualidades de magistrados que se elige,
- el impacto de las reformas constitucionales de 2003,
- la reelección y los mecanismos de rendición de cuentas y
- la visión de actores clave acerca del mecanismo de elección de magistrados suplentes y sus recomendaciones.

### Cambios en la metodología de la Comisión de Nombramientos

La CPEN ha variado su metodología a lo largo de trece años, durante los cuales ha evaluado candidatos en dieciocho procesos de selección de nuevos magistrados propietarios. La primera vez que hizo una recomendación fue para dos puestos de la Sala Primera, los cuales fueron llenados el 18 de abril de 2001. El trámite de nombramiento inició el 15 de marzo de ese año, cuando la Secretaría del Directorio leyó la comunicación enviada por la Corte Plena, en la cual se señalaba que desde el 23 de febrero anterior habían quedado dos plazas vacantes. Cuando el Directorio remitió el asunto a la Comisión, sus miembros interpretaron que, al estar vacantes las plazas desde el 23 de febrero, de conformidad con el artículo 163 de la Constitución tendrían que dictaminar en un plazo máximo de una semana. Por ese motivo, la CPEN no realizó ningún tipo de escrutinio sobre los diecinueve aspirantes al cargo, sino que envió los expedientes completos al Plenario (CPEN, Acta de la Sesión Extraordinaria 25, celebrada el 22 de marzo de 2001).

Después de esa primera experiencia se comenzó a afinar una metodología. Al principio se revisaban los atesados de todos los postulantes, sin asignarles puntajes. Solo una vez la CPEN recomendó al Plenario un único candidato de consenso (el magistrado Armijo Sancho, nombrado en abril de 2002 para llenar la vacante que, por fallecimiento, había dejado el magistrado Piza Escalante en la Sala Constitucional). Con excepción de ese

PARA MÁS  
INFORMACIÓN SOBRE

#### CAMBIOS METODOLÓGICOS DE LA COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE NOMBRAMIENTOS

véase Muñoz, 2014, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Resultados de la investigación

### El efecto de los cambios institucionales en la elección de magistrados

Entre 1990 y 2013 en Costa Rica existieron tres métodos para la elección de magistrados: mayoría absoluta sin evaluación, mayoría absoluta con evaluación y mayoría calificada con evaluación. El primero era el que se aplicaba antes de la creación de la CPEN y el segundo



caso, en los demás nombramientos realizados entre septiembre de 2001 y junio de 2011 se utilizó una metodología de evaluación de atestados y asignación de puntajes que podía variar en cada proceso, según lo decidiera la Comisión; por ejemplo, podía restarle puntos a los grados académicos y aumentar los de las publicaciones. Algunas veces también se aplicaba un extenso cuestionario elaborado por los diputados, que los candidatos debían completar.

En 2013, para la elección de magistrados de la Sala Constitucional, ya la CPEN había desechado el mecanismo de evaluación de atestados. Antes de esa decisión, en ese mismo año, un voto del mismo tribunal constitucional anuló un reglamento elaborado por la Corte Suprema, que pretendía evaluar a los candidatos a magistrados suplentes, de manera similar a como lo hacía la CPEN en la Asamblea Legislativa. Entre otras razones, la Sala argumentó que los requisitos para acceder a una magistratura están definidos en el artículo 159 de la Constitución Política, por lo que el citado reglamento reñía con los derechos allí establecidos (González, 2013). Recuérdese que los informes de la CPEN no son vinculantes.

Otro aspecto que también ha variado es el de las entrevistas, aunque en la mayoría de los procesos se ha optado por recibir en audiencia a todos los candidatos. Además, a partir de los nombramientos realizados en agosto de 2002 se buscó incorporar la equidad de género en la evaluación<sup>7</sup>, un tema que ya había sido discutido en el seno de la CPEN y, principalmente, en el Plenario (véase por ejemplo, el acta de la Sesión Plenaria 159, del 17 de abril de 2001).

Sobre el tema de la evaluación hay distintas posiciones. Cuando se habla de evaluación de atestados, los legisladores suelen otorgar los mayores puntajes a los grados académicos obtenidos, las publicaciones de libros y de artículos en revistas especializadas, así como la docencia. Varias de las personas entrevistadas para este trabajo coincidieron en que al dar preponderancia a los atestados se perjudica a las mujeres, porque ellas tienen que conciliar trabajo, estudio y atención de sus familias, lo que limita sus posibilidades de obtener grados académicos, publicar e impartir clases. Por otra parte, algunos sostienen que tener más atestados no necesariamente garantiza la calidad del trabajo. Algunos diputados también consideran que al asignarse mayor puntaje a los atestados se resta valor a otros atributos que podrían ser más importantes y ser mejor valorados mediante entrevistas.

Solo en dos ocasiones la Asamblea Legislativa ha escogido un magistrado que no integraba la lista de recomendados por la Comisión, en ambos casos para elegir miembros de la Sala Constitucional: el magistrado Cruz Castro en 2004 y el magistrado Salazar Alvarado en 2013 (cuadro 8.1).

El número de postulantes ha crecido con los años, especialmente en lo que va de la década de 2010. Uno de los ex candidatos consultados, quien ha participado en el proceso en varias ocasiones, comentó que debido a que en años recientes la CPEN ha decidido recibir en audiencia a todos los aspirantes, y dado que el número de estos es creciente, la calidad de las entrevistas ha disminuido. En sus palabras, en uno de los tres últimos procesos en que postuló su nombre: “la Comisión hizo un esfuerzo maratónico para entrevistar a todos los candidatos (...) A mí me correspondió casi de último un día viernes. Ninguno de los diputados me hizo preguntas. Tal vez uno estaba poniendo atención a lo que yo decía. Unos se veían cansados y otros distraídos”.

En cuanto al número de veces que un magistrado se postuló antes de obtener el puesto (variable incluida en el cuadro 8.1), de acuerdo con una de las personas entrevistadas, al hacer cabildeo entre los diputados algunos de ellos le manifestaron que “todavía no era su turno”, pero que siguiera participando y dándose a conocer. Esto da una idea de la dinámica entre los partidos y los candidatos, además de la posible existencia de una costumbre: elegir a personas que hayan aspirado al cargo en más de una ocasión. Como se observa, en nueve de los quince nombramientos sobre los que se tienen registros, los candidatos electos habían participado al menos una vez en un proceso anterior. Este es un tema que amerita mayor exploración cualitativa.

Por último cabe destacar las variaciones que se han dado en el número de candidatos que la CPEN recomienda al Plenario (cuadro 8.1). En años recientes se ha abandonado la práctica de presentar una terna con los postulantes mejor calificados, y la lista sugerida se ha ampliado en ocasiones hasta a diez personas. De acuerdo con un asesor de la actual CPEN, por un lado, se eliminaron algunos requisitos de la metodología original de la Comisión y ahora las convocatorias se realizan únicamente con base en lo que establece el artículo 159 de la Constitución, lo cual ha dado mayor apertura a los procesos. Por otro lado, al ampliar de facto a una nómina de diez candidatos se busca tener más opciones que puedan ser atractivas para los distintos partidos representados

<sup>7</sup> La manera de incorporar la equidad de género ha variado según las distintas metodologías que ha adoptado la CPEN. Usualmente se ha considerado la variable de “experiencia laboral progresiva” y si los dos candidatos mejor calificados son del mismo sexo, se incluye en la lista de personas recomendadas al siguiente mejor calificado del otro sexo (véase Muñoz, 2014, anexo 2).

## ► Cuadro 8.1

### Indicadores seleccionados del trabajo de la Comisión Permanente Especial de Nombramientos

Fecha de nombramiento	Sala	Postulantes que presentaron atestados	Candidatos recomendados al Plenario	¿Magistrada o magistrado electo integró la lista de recomendados por la CPEN?	Magistrado electo concursó anteriormente
18 de abril de 2001	Primera	19	19	Sí	Sin información
3 de septiembre de 2001	Tercera	17	5	Sí	Referencia <sup>a/</sup>
14 de febrero de 2002	Constitucional	18	1	Sí	1
22 de agosto de 2002	Constitucional	21	3	Sí	0
17 de septiembre de 2002	Segunda	12	3	Sí	0
12 de diciembre de 2002	Primera	22	4	Sí	0
	Segunda	15	4	Sí	0
19 de febrero de 2003	Primera	14	4	Sí	1
14 de octubre de 2004	Constitucional	17	4	No	2
21 de abril de 2005	Tercera	21	5	Sí	2
8 de enero de 2007	Tercera	11	3	Sí	1
2 de abril de 2009	Segunda	14	3	Sí	0
16 de noviembre de 2009	Constitucional	17	7	Sí	1
9 de septiembre de 2010	Tercera	16	10	Sí	3
23 de junio de 2011	Constitucional	26	10	Sí	2
2 de diciembre de 2013	Constitucional	40	10	Sí	1
4 de diciembre de 2013	Constitucional	46	10	No	0

a/ La CPEN no rindió informe para los dos nombramientos efectuados el 18 de abril de 2001, de modo que no existe una lista de los candidatos que presentaron atestados en esos procesos; no obstante, en las actas del Plenario se menciona el número de postulantes. Por este motivo, el indicador que se utiliza son las listas de candidatos reportadas en los dictámenes de la CPEN desde que estos empezaron a elaborarse sistemáticamente; el primero de ellos, que se usó como referencia, se emitió el 21 de agosto de 2001, antes del nombramiento del 3 de septiembre de ese año. El indicador no muestra los resultados de eventos previos a la fecha de referencia.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

en la Asamblea, de tal forma que la persona que resulte elegida sea parte de la lista recomendada por la CPEN.

#### La prolongación de los procesos de nombramiento

Las reformas constitucionales aprobadas en 2003 coinciden con el fin del bipartidismo en Costa Rica. La más significativa para efectos de este análisis es la del artículo 158, que reemplazó el mecanismo de elección de mayoría simple por el de mayoría calificada. Como se dijo antes, sería muy simplista atribuir tan solo a la fragmentación partidaria en el Congreso la dificultad para lograr acuerdos, pero ciertamente es uno de los principales factores condicionantes en el proceso de nombramiento de magistrados. Por ello resulta útil la “teoría de jugadores con capacidad de veto” (Tsebelis, 1995) que

permite incorporar al análisis un nuevo elemento: las preferencias de los actores, que varían de acuerdo con los temas que se discuten y pueden estar afectadas por la coyuntura o la ideología de los partidos. A mayor cantidad de “jugadores” con capacidad de veto, habrá más preferencias –algunas veces con mucho en común, otras veces no– y mayor dificultad para llegar a acuerdos.

Un indicador de cuán difícil es alcanzar un acuerdo es el número de días que los diputados tardan en nombrar un magistrado, a partir del momento en que se anuncia en la Asamblea Legislativa que el puesto quedará vacante.

Como indicador de fragmentación partidaria se puede utilizar el índice de número efectivo de partidos parlamentarios de Laakso y Taagepera (1979), en adelante NEPP<sup>8</sup>. El gráfico 8.1 compara la variación cronológica

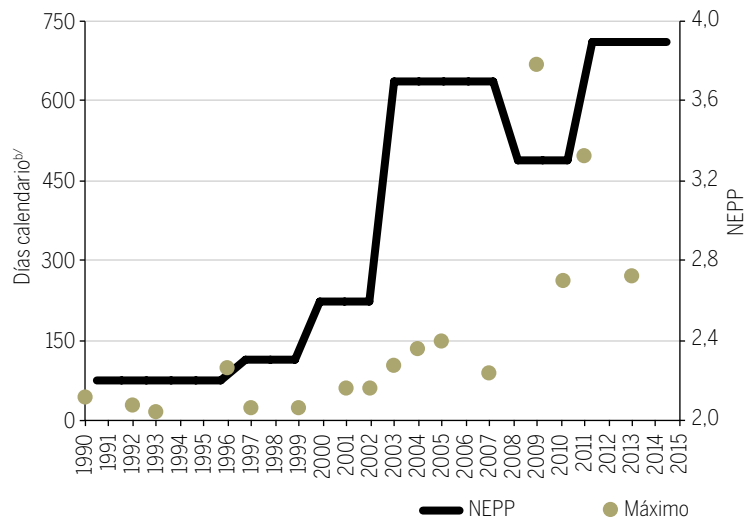
del NEPP desde 1990 con el número de días que tarda la designación de un magistrado según los criterios expuestos. Antes de la reforma constitucional de 2003, el período más largo (96 días) se dio en 1996, con el nombramiento del magistrado Vargas Benavides en la Sala Constitucional. Anteriormente la elección era bastante más expedita, incluso para magistrados de esa Sala, que según varios de los entrevistados es la que mayor dificultad presenta, debido a su poder de control político mediante la interpretación del texto constitucional (González, 2007). Ese período coincide con el sistema bipartidista (cuando el NEPP se encontraba por debajo de 3).

Nótese que la instauración de la CPEN no necesariamente está relacionada con la prolongación de los tiempos para nombrar magistrados. Como se indicó, la primera vez que la Comisión evaluó candidatos fue para dos puestos en la Sala Primera, entre marzo y abril de 2001. Antes de que este órgano comenzara su trabajo, se mencionaba en los medios que los dos partidos mayoritarios, el PLN y el PUSC, ya habían negociado los puestos (Venegas, 2001) y, en efecto, sus dos candidatos fueron ratificados un mes más tarde. Como se ha dicho, para entonces la CPEN aún no contaba con una metodología definida y, además, interpretó que no tenía tiempo suficiente para dictaminar, por lo que trasladó la decisión al Plenario. Es claro que tal actuación genera dudas acerca de la labor de la CPEN en sus inicios, pues parecería que no estaba dando los resultados deseados. Sin embargo, para el nombramiento de la persona que sustituiría al magistrado Piza Escalante, fallecido en enero de 2002, aunque el partido en el Gobierno impulsaba a uno de sus miembros, el diputado Vargas Pagán (Venegas, 2002b), la CPEN recomendó un único nombre de entre los dieciocho concursantes, el del magistrado Armijo Sancho, de quien se dijo que una de las razones para su escogencia fue el no estar vinculado a ningún partido político (Venegas, 2002a).

Cuando el PAC entró al Congreso como tercera fuerza política en importancia, en mayo de 2002, la duración de los nombramientos comenzó a prolongarse. El último que se efectuó antes de las reformas constitucionales fue el de la magistrada Escoto Fernández, en febrero de 2003; el proceso tardó 104 días y fue el más largo hasta entonces. Sin embargo, en el gráfico 8.1 puede notarse que a partir de ese año, esto es, después de las reformas, parece haber una tendencia ascendente en el tiempo que se requiere para designar un nuevo magistrado.

### Gráfico 8.1

#### NEPP y número máximo de días para el nombramiento de un magistrado en la Asamblea Legislativa<sup>a/</sup>. 1990-2014



a/ Para determinar la conformación del Congreso por período y partido político solo se considera la composición original después de cada elección, no las diputaciones independientes que se declaran a raíz de rupturas internas en las fracciones. NEPP: número efectivo de partidos políticos.

b/ El número máximo de días se contabiliza desde el momento en que se lee la nota de disponibilidad de la vacante enviada por la Corte Suprema de Justicia, hasta el nombramiento definitivo en el Plenario Legislativo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

Los plazos más largos entre el anuncio de una vacante y el nombramiento se registraron durante el período 2006-2010. Uno de ellos correspondió a una designación en la Sala Segunda, para sustituir al magistrado Van der Laet Echeverría; si bien éste anunció su retiro en octubre de 2007, no fue sino hasta abril de 2009 que se nombró a su sucesor (542 días). Al parecer, el retraso se debió a otros asuntos pendientes en el Congreso (Mata y Vizcaíno, 2009). Como ya se mencionó, de acuerdo con varios de los entrevistados, las elecciones son más difíciles cuando se trata de la Sala Constitucional y, más recientemente, de las salas Primera y Tercera, encargadas de juzgar casos de corrupción y acusaciones penales contra ex presidentes y líderes políticos. Entonces, resulta interesante la dilación en el caso del magistrado Van der Laet, pues se trató de la Sala Segunda.

8 Este índice brinda una medida aproximada de cuántos partidos políticos tienen poder efectivo de decisión en un Congreso. Se calcula a partir del número de escaños, pero alternativamente se puede usar el total de votos recibidos en la elección parlamentaria.

El proceso antes descrito coincide temporalmente con las negociaciones para llenar la vacante que dejó en la Sala Constitucional el magistrado Solano Carrera, quien anunció su retiro en enero de 2008 y fue sustituido en noviembre de 2009 (670 días después). Desde un principio hubo señales de que este sería un proceso difícil, no solo por la fragmentación parlamentaria de ese momento, sino por fallos históricos que la Sala Constitucional había dictado con anterioridad y en las que se evidenciaban diferencias ideológicas entre los magistrados. En este sentido, el voto de Solano para permitir la reelección presidencial, en 2004, y sobre la constitucionalidad del TLC con Estados Unidos, en 2007, fueron coyunturas históricas que, de alguna forma, marcaron en adelante las preferencias de los partidos al elegir magistrados (González, 2007).

También debe tomarse en cuenta que durante la administración Arias Sánchez (2006-2010) las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo fueron particularmente tensas. La sustitución del magistrado Solano Carrera es prueba de ello. Hacia el final del proceso, en octubre de 2009, el entonces Ministro de la Presidencia visitó la Asamblea Legislativa y expresó de manera directa su apoyo a uno de los candidatos, lo que no fue bien recibido por los diputados de oposición. A la postre se alcanzó un acuerdo y se votó por un candidato que, si bien tenía antecedentes dentro del PLN, contó con el respaldo de la oposición porque, supuestamente, no estaba vinculado con la tendencia que, a lo interno de la fracción liberacionista, era más cercana a la Presidencia de la República (Mata, 2009; Araya, 2009). En cierto sentido, se logró un consenso interpartidario que satisfizo los intereses de las distintas bancadas.

Puede verse que las posiciones de los partidos variaron bastante en el período que coincide con las reformas constitucionales y la entrada del PAC al escenario legislativo, a partir de 2002. Muy probablemente, las preferencias de los diputados se relacionan con los factores de contexto, en particular con el TLC con Estados Unidos y los casos de corrupción que vincularon a importantes figuras políticas. En este sentido, cuando en 2005 se nombró al sustituto del magistrado González Álvarez, de la Sala Tercera, hubo una intensa pugna entre los partidos, pues esa instancia sería la encargada de juzgar a dos ex presidentes de la República acusados de corrupción (Venegas, 2005). Esa tensión volvió a manifestarse en el 2007, esta vez en el contexto del TLC.

### El tránsito de perfiles políticos a perfiles profesionales con carrera judicial

Se ha planteado que la creación de CPEN ha favorecido la profesionalización de la magistratura y que, por tanto, cada vez más los magistrados provienen de la carrera judicial. Para comprobar esta hipótesis, desafortunadamente, son pocos los datos biográficos que se logró obtener de magistrados electos en los años noventa<sup>9</sup>. En cuanto a los nombrados en la década de 2000, el cuadro 8.2 muestra que solo dos eran abogados que en el momento de su designación no trabajaban o habían trabajado antes en el Poder Judicial. Los demás, en su mayoría, habían iniciado carreras judiciales durante los años ochenta y la mayoría eran jueces. No se puede concluir a partir de este dato que los magistrados electos con anterioridad no eran funcionarios de carrera, ya que, como se dijo, no se tiene suficiente información biográfica. Tres de los magistrados actuales fueron nombrados entre 1985 y 1989 y, al igual que la mayoría de sus colegas, fueron jueces antes de ser magistrados.

La opinión de varios de los magistrados y ex magistrados entrevistados es que, efectivamente, a partir de 2000 se nombran funcionarios de carrera judicial. Por otra parte, tres de los magistrados actuales ocuparon antes cargos en la administración pública, dos de ellos en combinación con su carrera judicial y el ejercicio privado del Derecho:

- ▶ Castillo Viquez: asesor legislativo, Ministro de la Presidencia (1996-1998) y procurador en materia constitucional (1999-2009).
- ▶ Camacho Vargas: Presidenta Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia (1994-1995).
- ▶ Vega Robert: Defensor Adjunto de los Habitantes (1997-1999).

Excluyendo los períodos mencionados en los casos anteriores, y considerando solo los nombramientos sobre los que se tienen datos, los magistrados de carrera judicial en promedio han servido alrededor de veinte años en el sistema de administración de justicia (gráfico 8.2). El mínimo es de doce años de servicio (magistrado Rueda Leal, de la Sala Constitucional) y el máximo de treinta (magistrada Camacho Vargas, de la Sala Segunda).

<sup>9</sup> El Departamento de Gestión Humana del Poder Judicial comunicó que no tiene los expedientes de la mayoría de los magistrados pensionados, lo cual puede deberse a que les fueron entregados a los funcionarios al momento de jubilarse o a que los archivos fueron eliminados. Buena parte de los que sí se encuentran disponibles están incompletos y no tienen datos sobre formación académica y experiencia laboral. La información que se presenta en esta ponencia, en especial en el cuadro 8.2, fue procesada directamente por la Unidad de Gestión Documental y Archivo del Departamento antes mencionado, ya que los expedientes de los magistrados, tanto retirados como en ejercicio, están amparados a la Ley de Protección de Datos Personales

## ▮ Cuadro 8.2

### Carrera judicial de las y los magistrados, por quinquenio en que fueron electos. 1985-2014

Quinquenio en que se llevó a cabo la elección	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	Total
<b>¿Ha trabajado en el Poder Judicial?</b>							
Sí	3	1	1	11	3	3	<b>22</b>
No				1	1		<b>2</b>
No hay datos		7	2				<b>9</b>
<b>Último cargo desempeñado</b>							
En la administración del Poder Judicial				1		1	<b>2</b>
Juez	3	1	1	7	3	1	<b>16</b>
Letrado				1		2	<b>3</b>
En la Procuraduría General de la República			1	1	1		<b>3</b>
En el Tribunal Supremo de Elecciones				1			<b>1</b>
No hay datos		7	1				<b>8</b>

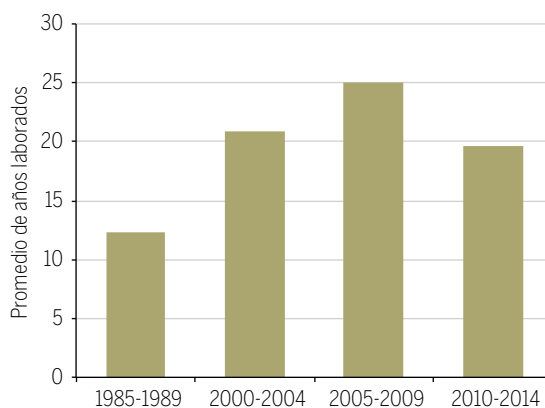
Fuente: Elaboración propia con base en Muñoz, 2014.

En cuanto a posibles vínculos familiares con algún partido político, solo se identificaron en tres casos: el padre y el hermano de la magistrada Villanueva Monge, integrante de la Sala Segunda y actual Presidenta de la Corte, fueron diputados del PLN; el esposo de la ex magistrada Calzada Miranda era diputado del PUSC cuando ella accedió al cargo y su padre fue magistrado, aunque no en el momento de su designación; y el magistrado Rivas Loáiciga, al ser electo, tenía una prima que era diputada del PUSC.

Por otra parte, considerando que la CPEN realiza evaluaciones con base en atestados, se buscó determinar si a partir del establecimiento de ese órgano el perfil académico de los magistrados ha mejorado. Se comprobó que, efectivamente, en la década de 2000 se eligió a más magistrados con títulos de doctorado (cuadro 8.3), mientras que en años anteriores el grado académico más alto era la licenciatura. No se puede concluir que esto se debe al trabajo de la Comisión, ya que en el país en general también se ha incrementado este indicador, así como la oferta de programas de posgrado en universidades públicas y privadas. Durante las décadas de 1980 y 1990 el mismo Poder Judicial envió a muchos de sus funcionarios a especializarse en el extranjero.

## ▮ Gráfico 8.2

### Años laborados de los magistrados con carrera judicial, según quinquenio. 1985-2014



Fuente: PEN, 2013.



### ► Cuadro 8.3

#### Carrera judicial de las y los magistrados, según quinquenio en que fueron electos. 1985-2014

Quinquenio en que se llevó a cabo el nombramiento	Grado académico			
	Doctorado	Maestría/especialidad	Licenciatura	No hay datos
1985-1989		1	2	
1990-1994				8
1995-1999		1		2
2000-2004	6	4	1	
2005-2009	4	0		
2010-2014	2	1		
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>10</b>

Fuente: PEN, 2013.

Por último, se puede destacar que de dieciocho magistrados nombrados en el período 2001-2013, siete son mujeres. Aunque la proporción entre sexos sigue favoreciendo a los varones, el número de abogadas electas para una magistratura aumentó considerablemente con respecto a la década de 1990, cuando solo uno entre once nombramientos correspondió a una mujer (en 1993, para la Sala Constitucional). No se puede establecer un vínculo causal con la instauración de la CPEN, pues hay otras variables que contribuirían a explicar el aumento de magistradas, entre ellas la cuota obligatoria de 40% de participación femenina en puestos elegibles en las papeletas de los partidos y el consecuente aumento en el número de diputadas en la Asamblea Legislativa.

#### La no reelección de magistrados como excepción a la regla

En la discusión de la reforma constitucional de 2003, uno de los temas más controvertidos y al que los diputados no llegaron a un acuerdo fue el de la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas por parte de los magistrados al momento de su reelección. El tema ha generado mayor polémica recientemente, tras la remoción y posterior restitución en el cargo del magistrado Cruz Castro, de la Sala Constitucional. Recuérdese que el artículo 158 de la Constitución estipula que los magistrados se considerarán reelectos por períodos de ocho años salvo que, por votación de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa, se decida lo contrario. No hay evidencia de que en el pasado se evaluara el desempeño de los magistrados; los ju-

ristas electos antes de 2000 que fueron entrevistados para este Informe afirman que en sus casos ello nunca se hizo. Fue a partir de la entrada en funciones de la CPEN que se empezó a realizar esa labor. No obstante, cabe aclarar que el Plenario Legislativo sí discutía las reelecciones en el Plenario –como lo sigue haciendo– y por lo general sometía a votación la permanencia o no de los magistrados en sus cargos, es decir, no dejaba que las reelecciones fueran automáticas.

El caso del magistrado Cruz Castro, que tuvo lugar el 15 de noviembre de 2012, es la única destitución de un magistrado propietario de la que se tiene registro<sup>10</sup>. En esa ocasión, 38 diputados se opusieron a su reelección. Los legisladores del PLN, el ML y un sector del PUSC le cuestionaban la forma en que había votado dos sentencias históricas: las relacionadas con el TLC con Estados Unidos y con el proyecto de minería de oro a cielo abierto en Crucitas de San Carlos (Mata, 2012; Arias, 2012). Cruz Castro fue restituido luego de que el diputado Fishman Zonzinski presentara una acción de inconstitucionalidad contra la votación que lo despojó de su cargo. Los magistrados suplentes de la Sala Constitucional resolvieron por unanimidad que, en aras de la independencia judicial, la orientación ideológica no debe ser un obstáculo para la reelección de los magistrados, por lo que declararon nulo el acuerdo legislativo (resolución 6247-2013, del 9 de mayo de 2013).

Anteriormente, la única vez que se estuvo cerca de una no reelección fue en el caso del magistrado Ramírez Quirós, el 3 de marzo de 1993. En esa oportunidad 37 diputados votaron en su contra, debido a que su nombre

<sup>10</sup> Desde la Constitución Política de 1949, nunca se había dado otro caso como este en la historia de Costa Rica

figuraba en las investigaciones de la Comisión de Narcotráfico de la Asamblea Legislativa. En virtud de este resultado, el entonces legislador Rodríguez Echeverría presentó una acción de inconstitucionalidad contra el acuerdo legislativo (voto 2691-95), para insistir en la no reelección. Ocho años después, al vencerse de nuevo el período de Ramírez, 23 diputados, en su mayoría del PUSC, votaron en su contra (Villalobos, 2001), desatendiendo la recomendación que en sentido inverso había emitido la CPEN. La última vez que este magistrado se sometió a un proceso de este tipo fue en 2009, cuando el Plenario no realizó votación alguna y él quedó reelecto de manera automática.

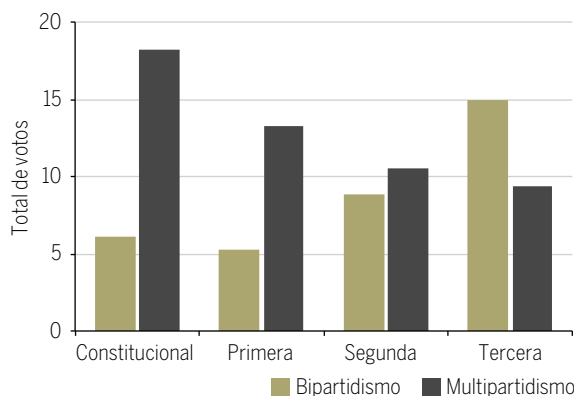
Cabe mencionar que la Sala Constitucional ha interpretado que, cuando un diputado vota por la permanencia o no de un magistrado, en realidad está manifestando su posición con respecto a la remoción del funcionario (Romero, 2013). El gráfico 8.3 muestra los resultados de las últimas votaciones sobre este tema. Las barras representan votos en contra de magistrados de cada sala, según sistema de partidos (bipartidismo y multipartidismo). Los dos registros más altos durante la época del bipartidismo corresponden a los procesos que buscaron destituir al magistrado Ramírez Quirós, de la Sala Tercera, en 1993 y 2001. Les siguen, en orden descendente, la Sala Constitucional, la Sala Segunda y, por último, la Sala Primera. En el actual sistema multipartidista el orden se invirtió, y la Sala Constitucional pasó a ser la que recibió la mayor cantidad de votos en contra de sus miembros, en particular en los casos de los magistrados Cruz Castro y Solano Carrera. Aunque la muestra es relativamente pequeña, se puede inferir que los diputados tienden a votar contra la reelección de magistrados del tribunal constitucional con mayor frecuencia que contra los juristas de otras salas. Esto es consistente con la evidencia que se obtuvo por medio de entrevistas, como se verá más adelante. En otros casos el Plenario decidió no votar y dejar que las reelecciones fueran automáticas, como sucedió, por ejemplo, con los magistrados León Feoli y Solís Zelaya.

### El controversial sistema de nombramiento de magistrados suplentes

La designación de los magistrados suplentes está regulada por el artículo 164 de la Constitución Política y por la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). De acuerdo con esta última, debe haber al menos 44 de ellos: diez asignados a cada una de las salas de casación y catorce

### Gráfico 8.3

Votos promedio en contra de la reelección de un magistrado (o a favor de otro candidato) en última votación en el Plenario Legislativo, por sala, según sistema de partidos<sup>a/</sup>. 1993-2013



a/ En tres casos no se obtuvo datos. Además hubo seis casos de reelecciones automáticas.

Fuente: Elaboración propia a partir Muñoz, 2014.

a la Sala Constitucional. Estos funcionarios pueden provenir tanto del sector público (si no hay prohibición) como del privado. Son nombrados por la Asamblea Legislativa a partir de una lista remitida por la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo con el artículo 62 de la LOPJ, cuando hay vacantes cada una de las salas propone sus candidatos y “la nómina será sometida al conocimiento de la Corte Plena y, de ser aprobada, se enviará a la Asamblea, la cual realizará la designación correspondiente entre los nominados”.

En fecha reciente se han dado al menos dos casos de alto perfil público<sup>11</sup> que ponen en entredicho el proceso de designación de suplentes y el comportamiento de algunos de ellos, lo que ha generado una amplia cobertura de los medios de comunicación. Algunos de estos funcionarios trabajan ordinariamente como jueces y otros como abogados litigantes, pero a la vez tienen acceso de primera mano a información sobre asuntos que se discuten en la magistratura y que pueden coincidir con casos que atienden en sus oficinas privadas o en otros niveles de la jurisdicción. Dado este doble papel, el magistrado suplente está más expuesto a tener un conflicto de intereses sobre casos específicos.

11 En 2008 se cuestionó que un magistrado suplente brindaba asesorías jurídicas a la Casa Presidencial y votaba como magistrado de la Sala Constitucional, especialmente en asuntos relacionados con la agenda de implementación del TLC con Estados Unidos (Munditico, 2008; Murillo, 2008; Ruiz, 2008). En 2011 un magistrado suplente fue acusado de filtrar el borrador de la sentencia del “caso Crucitas” a la compañía minera Industrias Infinito, una de las partes involucradas. El órgano disciplinario no pudo comprobar la sustracción, pero sí recomendó a la Asamblea Legislativa la remoción del magistrado suplente por falta gravísima, aunque éste ya había renunciado desde el año anterior (Herrera, 2012).

En septiembre de 2011, el magistrado Rueda Leal, de la Sala Constitucional, con el apoyo de la Comisión de Nombramientos de la Corte, redactó un reglamento para la elección de magistrados suplentes. La propuesta fue aprobada a inicios de 2012 y, como se comentó en un apartado anterior, pretendía evaluar a los candidatos con base en sus atestados académicos y entrevistas, de forma similar al trabajo que realiza la CPEN en la Asamblea Legislativa. La norma fue impugnada por un abogado que la consideró discriminatoria. La Sala Constitucional resolvió a favor del querellante aduciendo que el reglamento imponía más requisitos de los ya establecidos constitucionalmente (Vizcaíno, 2013; Mata, 2013).

Dado que no existen estudios sobre la materia, esta investigación se propuso explorarla mediante entrevistas. Se preguntó a nueve magistrados y ex magistrados si el mecanismo de calificación de candidatos a magistrados suplentes es suficiente para garantizar su independencia. De las respuestas se extrajeron algunos temas generales en torno a los cuales existen tanto discrepancias como coincidencias (cuadro 8.4).

### Percepción de los actores sobre las reformas al proceso de selección

Siendo los magistrados y candidatos a magistrado actores importantes del proceso, se pidió a los nueve entrevistados que brindaran su valoración de los cambios institucionales realizados entre 1999 y 2013, así como su opinión acerca de qué se podría mejorar para garantizar la independencia del Poder Judicial.

#### Votación calificada fue un cambio positivo

La mayoría de los entrevistados ve con escepticismo el papel que ha desempeñado la CPEN en los últimos años, aunque reconoce que su trabajo contribuye a legitimar el proceso de nombramiento de magistrados (cuadro 8.5). Para ellos, el cambio sustancial en términos de independencia judicial fue la introducción del requisito de mayoría calificada para la elección. En esta línea apunta una de las personas consultadas: “La CPEN no tiene tanta influencia como la mayoría calificada. Este mecanismo obliga a acuerdos entre los partidos. Con la mayoría calificada y el multipartidismo se obliga a

### ► Cuadro 8.4

#### Opiniones sobre el mecanismo de selección de magistrados suplentes

Respuesta	Frecuencia
El proceso de nombramiento limita la independencia del suplente	5
A favor de los abogados litigantes como suplentes	3
En contra de los abogados litigantes como suplentes	2
Falta transparencia e involucramiento de la ciudadanía en la vigilancia	2
Se deben establecer criterios objetivos de selección con base en conocimiento	2
Falta una discusión profunda sobre los litigantes como suplementes	1
El proceso ha mejorado, antes era menos transparente	1

Fuente: Elaboración propia con base en Muñoz, 2014.

### ► Cuadro 8.5

#### Valoración de las personas entrevistadas acerca del impacto de la CPEN y las reformas constitucionales de 2003

Respuesta	Frecuencia
La CPEN no cumple con la función que originalmente se pretendía	5
Las reformas de 2003 despolitizaron el proceso	4
La CPEN contribuye a legitimar el proceso	4
La CPEN resta incentivos, haciendo que buenos candidatos no se postulen	2

Fuente: Elaboración propia con base en Muñoz, 2014.

buscar candidatos que tengan aceptación general. Por lo menos, contribuye a evitar candidatos cuestionados y ‘amiguismos’. La CPEN introduce un ejercicio de criterios de selección, aunque no son vinculantes, lo que le da alguna legitimidad al sistema, pero la valoración sigue siendo muy subjetiva”.

Dos entrevistados consideraron del todo negativo el impacto de la CPEN, pues creen que desincentiva las aspiraciones de personas de alto perfil, que no están dispuestas a ser evaluadas por los diputados con criterios cambiantes y subjetivos. No obstante, también se señaló que en el contexto político actual no es posible aspirar a una magistratura sin estar dispuesto a someterse al escrutinio público, dado que una parte importante de los requisitos es comprobar que la persona está libre de cuestionamientos.

### Influencia de grupos de interés en los nombramientos

Otro de los temas consultados fue la posible influencia que ejercen grupos de interés (económico, político, institucional y social) en los nombramientos. Era de esperar cierta aprehensión al respecto, aun cuando la pregunta se formuló de manera indirecta. Este es un asunto poco estudiado, no solo en Costa Rica, ya que, en general, la literatura sobre Ciencia Política se ha enfocado en la independencia judicial con respecto a los demás poderes del Estado, no frente a grupos privados. En este caso, la evidencia que se presenta y las conclusiones que se derivan de ella son tan solo una aproximación.

Todos los entrevistados reconocen que la selección de magistrados es un acto que llevan a cabo los partidos en un foro político, así que no se puede negar que su escogencia se origina en intereses partidarios y políticos. Lo importante es que ello no implique sumisión a esos

intereses, sino que el magistrado tenga garantías para administrar justicia de manera autónoma.

Como se ha venido comentando, en la actualidad la injerencia del Poder Ejecutivo y de otros actores políticos en la selección de magistrados se encuentra mediatizada por la fragmentación partidaria en la Asamblea Legislativa. Si bien la mayoría de las personas consultadas reconoce que la Presidencia de la República usualmente impulsa algunos nombres, sus posibilidades de éxito son cada vez menores y dependen de la capacidad de negociación de la fracción oficialista.

Al menos dos entrevistados afirmaron conocer casos de influencia de grupos de interés en los procesos de nombramiento. Uno de ellos cree haber sido apoyado de manera indirecta por organizaciones sociales que promovieron su nombre entre los diputados. En esta línea, en varios expedientes revisados se encontraron cartas de organizaciones de jueces, abogados o municipalidades, en las cuales se recomendaba votar por un candidato en particular.

Por otra parte, tres personas afirmaron que también los magistrados en funciones buscan incidir en los diputados para favorecer a los aspirantes de su preferencia. Aunque sobre este punto no hay evidencia contundente, es de suponer que un magistrado podría tener interés en promover a un candidato afín, ya que, por ejemplo, con el voto de un colega aliado aumentaría su cuota de poder en la toma de decisiones de una sala, o de la Corte misma.

### Posibles espacios de reforma

En este último apartado se presentan algunas de las recomendaciones formuladas por los entrevistados (cuadro 8.6). La mayoría de ellas se relacionó con mejorar el trabajo de la CPEN, sus criterios de evaluación y sus integrantes; además se sugirió propiciar una mayor

## ▮ Cuadro 8.6

### Recomendaciones de las personas entrevistadas sobre el sistema de nombramiento de magistrados

Respuesta	Frecuencia
Tienen que evaluarse otros aspectos (inteligencia emocional, trabajo previo)	3
Debe evaluarse el desempeño laboral de los magistrados	3
Los integrantes de la CPEN deben ser más calificados	2
Se podrían instaurar dos sistemas de nombramiento, interno y externo al Poder Judicial	2
Se podría considerar el establecimiento de un número máximo de reelecciones	2
Convendría aumentar la edad requerida para ser magistrado	2
Debe haber mayor escrutinio público sobre el proceso de elección	2

participación ciudadana en el proceso. Por ejemplo, un entrevistado mencionó la posibilidad de integrar en la CPEN a grupos sociales, a manera de comisión mixta, como representantes del Colegio de Abogados, de facultades de Derecho y de ONG, entre otros. Otro propuso un modelo como el de Estados Unidos, donde “los candidatos tienen un perfil más público, televisivo (...) En Costa Rica podría haber audiencias públicas y televisadas para que el ciudadano pueda conocer el pensamiento de los candidatos a magistrados, incluso su comportamiento frente a los medios. Eso no quiere decir quitar a la Asamblea Legislativa la potestad de elegir, sino más bien darle un control indirecto a la ciudadanía.”

Se señaló la necesidad de incorporar mecanismos de evaluación de desempeño, tanto para la elección como

para la reelección de magistrados. Este debería ser un criterio importante para valorar la idoneidad de una persona. Cuando se trate de un candidato de carrera judicial, debe indagarse cómo manejó su despacho, cómo gestionó los expedientes a su cargo y cómo fue su relación con el resto del personal, entre otros aspectos.

Llama la atención que uno de los entrevistados manifestara que ninguna mejora en el proceso de selección de magistrados será efectiva hasta tanto no se haga una reforma integral del sistema, que desconcentre el poder absoluto de la Corte y establezca un sistema de pesos y contrapesos que garantice una mayor independencia en la administración de justicia, para lo cual se requeriría separar los órganos auxiliares (Fiscalía, Defensa Pública, OIJ) y la Sala Constitucional del Poder Judicial.



# Metodología

Este estudio buscó reconstruir los procesos políticos que anteceden a la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia en Costa Rica, tomando en cuenta los métodos utilizados y algunas variables de contexto que ayudan a comprender su funcionamiento. Para ello se revisó una muestra de casos que abarca a los actuales magistrados y magistradas. No obstante, debido a la dificultad para obtener información, especialmente de actas legislativas anteriores a la década de los noventa, la compilación y análisis de datos cubre el período 1990-2013.

## Recolección de datos

El primer paso en esta investigación consistió en elaborar una base de datos biográficos de los actuales magistrados. Las fuentes fueron de dos tipos: currículos suministrados por la Corte Suprema de Justicia e información extraída de internet. Debido a que la mayoría de los magistrados fueron nombrados en la década de 2000 (cuadro 8.7), se conoce poco acerca de los juristas que fungieron en esos cargos en años anteriores. Por ese motivo se construyó otra base de datos

### ► Cuadro 8.7

#### Magistrados y magistradas en funciones en la Corte Suprema de Justicia. 2013

Sala <sup>a/</sup>	Año de nombramiento	Magistrado o magistrada <sup>a</sup>
Primera	1999	Luis Guillermo Rivas Loáiciga
	2001	Rocío Rojas Morales <sup>b/</sup>
	2001	Román Solís Zelaya
	2002	Óscar Eduardo González Camacho <sup>c/</sup>
	2003	Carmen María Escoto Fernández
Segunda	1989	Zarela Villanueva Monge
	1989	Orlando Aguirre Gómez
	2002	Julia Varela Araya
	2002	Rolando Vega Robert
	2009	Eva Camacho Vargas
Tercera	1985	Jesús Ramírez Quirós
	2001	José Manuel Arroyo Gutiérrez
	2005	Magda Pereira Villalobos
	2007	Carlos Chinchilla Sandí
	2010	Doris Arias Madrigal
Constitucional	2002	Gilbert Armijo Sancho
	2002	Ernesto Jinesta Lobo
	2004	Fernando Cruz Castro
	2009	Fernando Castillo Víquez
	2011	Paul Rueda Leal
	2013	Nancy Hernández López
	2013	Luis Fernando Salazar Alvarado

a/ A partir de 1989, la Corte Suprema de Justicia está integrada por un total de veintidós magistrados propietarios: cinco en las salas Primera, Segunda y Tercera y siete en la Sala Constitucional.

b/ La magistrada Rojas Morales ingresó a la magistratura en mayo de 2014, en sustitución de la magistrada León Feoli, quien se retiró en diciembre de 2013. Sin embargo, por la delimitación temporal de este estudio, únicamente se utilizó la información biográfica de la señora León.

c/ El magistrado González Camacho fue destituido por la Asamblea Legislativa el 28 de julio de 2014 y a la fecha de redacción de este Informe la plaza se encontraba vacante.

con información de los magistrados electos y reelectos entre 1990 y 2013. También se hizo un repaso de los métodos que ha utilizado la CPEN para asignar puntajes al evaluar a las y los candidatos a la magistratura, según consta en sus actas y dictámenes, así como en las actas del Plenario Legislativo.

Adicionalmente se revisaron artículos de prensa, los cuales fueron consultados tanto en la Biblioteca Nacional como en internet. En este último caso la fuente principal fue el periódico *La Nación*, cuyo archivo digital se remonta hasta 1995.

Una tercera fase del trabajo consistió en entrevistar a algunos de los actores que han participado en las actividades de selección y nombramiento de magistrados. Este fue un recurso muy útil para obtener una visión más pormenorizada del proceso, que difícilmente puede extraerse de otras fuentes. Para reducir la posibilidad de sesgos, la escogencia de los entrevistados se realizó de manera aleatoria. En total se consultó a nueve personas: cinco magistrados actuales, un ex magistrado y tres aspirantes que no resultaron electos.

Se reconoce que una limitación de este estudio es el énfasis en la perspectiva del Poder Judicial en torno a los temas analizados, ya que esta primera aproximación no incluyó entrevistas a actores políticos, tanto de los partidos como de las fracciones legislativas.

### Sistematización de datos

Para elaborar la base de datos de magistrados el trabajo se enfocó en cuatro indicadores: experiencia en cargos políticos, antecedentes políticos familiares, experiencia judicial y atestados. Los dos primeros dan cuenta de vínculos que podrían estar asociados a orientaciones ideológicas. Evidentemente, y sobre todo en el segundo caso, esa información por sí sola no permite inferir la tendencia política del magistrado, aunque sí puede sugerirla. El tercer indicador evalúa si el magistrado tiene experiencia laboral en el Poder Judicial, por cuántos años y en cuáles cargos. Y en el renglón de atestados se consideran grados académicos, docencia universitaria y publicaciones. Estos dos indicadores ayudan a observar si existen diferencias en el perfil profesional de los magistrados que se han elegido a través de los veinticuatro años que cubre la presente investigación. Además se integraron variables relacionadas con el procedimiento de elección, entre ellas la duración del proceso de nombramiento, el número de rondas de votación, si se votó o no la reelección de un magistrado y la metodología empleada por la CPEN.

La comparación con otras fuentes, cuando se puede hacer, refuerza o debilita la vinculación política del magistrado.

Por ello se intentó siempre que la información suministrada por los expedientes del Poder Judicial se complementara con datos históricos relacionados con la (re)elección de estos funcionarios.

### Agenda de investigación

- Se debe estudiar cómo influye la fragmentación partidaria en el Congreso sobre los procesos de nombramiento de magistrados, considerando al menos dos situaciones: i) los grandes atrasos que han ocurrido y que, en al menos dos oportunidades, han provocado que las decisiones se tomen por la inminente amenaza de que una sala se quede sin magistrados suplentes y, ii) los casos en que se ha cuestionado la integridad de algunos magistrados, tanto propietarios como suplentes. Aunque es notable la poca participación de la ciudadanía en la selección de estas autoridades, se debe investigar si se quiere un sistema que brinde igualdad de oportunidades, uno que privilegie el prestigio sobre otras características o uno que asegure un balance entre ambos.
- Se requiere un análisis más pormenorizado sobre la atención que prestan los medios de comunicación al trabajo de la CPEN y a las votaciones que, con base en sus dictámenes, realizan los diputados en el Plenario. Algunas de las personas entrevistadas destacaron que el interés de la prensa varía según los otros temas de la vida nacional que se están ventilando en el momento de la elección. En otras palabras, la amplitud de la cobertura mediática sobre un proceso de nombramiento depende de que haya o no otros asuntos que atraen más audiencia.
- Sin duda se debe dar seguimiento a los procesos de selección de los magistrados suplentes, en razón de las fuertes críticas que estos siguen recibiendo y, especialmente, por la anulación del reglamento interno propuesto por la Corte.
- Finalmente, a futuro convendría estudiar otro tipo de nombramiento de altas autoridades que se realiza en Costa Rica: el de los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, que está a cargo de la Corte Suprema de Justicia. El diseño institucional de este proceso no es usual en la región latinoamericana y, tratándose de un asunto tan delicado como designar a los máximos jueces que deben velar por la preservación del régimen democrático, es importante analizar en profundidad cómo se lleva a cabo su elección.

## ■ Insumos

El insumo principal de este capítulo es la ponencia *Evolución de los mecanismos de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema en Costa Rica*, de Juan Manuel Muñoz.

## ■ Créditos

**Borrador del capítulo:** Amelia Brenes.

**Edición técnica:** Evelyn Villarreal.

**Revisión de datos:** Obryan Poyser y Emilio Solana.

**Ilustraciones:** Juan Manuel Muñoz y Obryan Poyser.

**Lectores críticos:** Elizabeth Odio, Aníbal Pérez-Liñán, Juan Manuel Muñoz y Marcela Román.

**Entrevistados:** Rosa Abdelnour, Gilbert Armijo, Ana Virginia Calzada, Alfredo Chirino, Mario Houed, Julio Jurado, Magda Pereira, Luis Guillermo Rivas, Paul Rueda, Enrique Ulate y Zarela Villanueva.

**Participantes en el taller de consulta:**

Ricardo Agüero, Carlos Arguedas, Amelia Brenes, Ana Virginia Calzada, Marvin Carvajal, Carlos Cascante, María Lourdes Echandi, Marco Feoli, Alejandro Fernández, Aldo Milano, Luis Paulino Mora, Juan Manuel Muñoz, Juan Guillermo Murillo, Raymond Porter, Alejandro Robles, Juan Carlos Rodríguez, Enrique Ulate, Constantino Urcuyo y Lena White.

