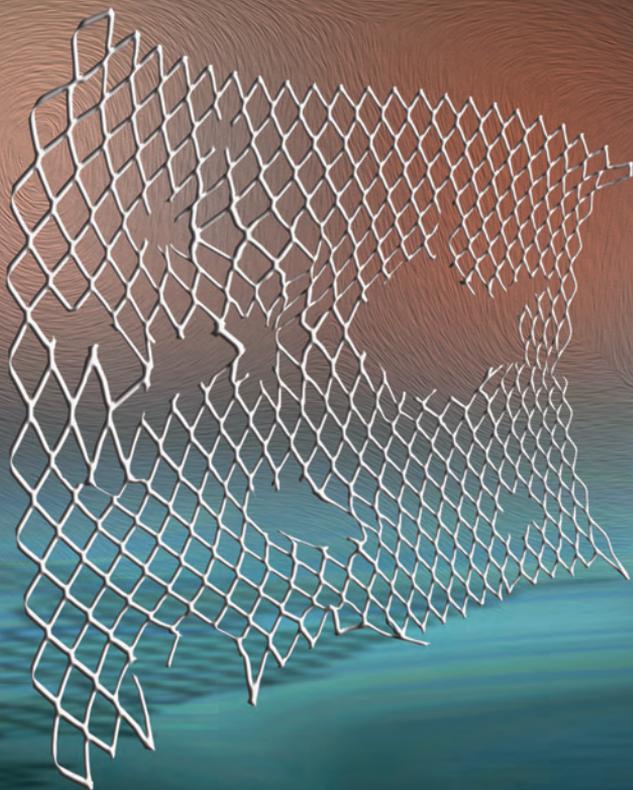


COSTA RICA  
LA **DEMOCRACIA**  
DE LAS RAZONES DÉBILES  
(y los pasajes ocultos)

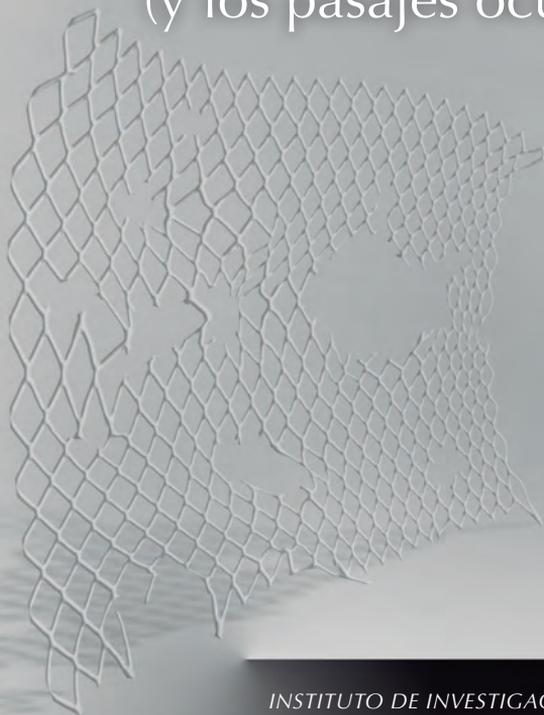


Manuel Antonio  
Solís Avendaño

  
EDITORIAL  
UCR

Manuel Antonio Solís Avendaño

COSTA RICA  
LA **DEMOCRACIA**  
DE LAS RAZONES DÉBILES  
(y los pasajes ocultos)



*INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES*

  
EDITORIAL  
**UCR**  
2 0 1 8

328.345.5

S687c Solís Avendaño, Manuel Antonio

Costa Rica, la democracia de las razones débiles  
(y los pasajes ocultos) / Manuel A. Solís Avendaño.  
-1.ª ed.- Costa Rica: Edit. UCR, 2018.  
xxvii, 501 p. -(Instituto de Investigaciones Sociales)

ISBN 978-9968-46-681-3

1. CUERPOS LEGISLATIVOS – COSTA RICA.  
2. FUNCIONARIOS PÚBLICOS – COSTA RICA.  
3. EMPLEADOS – SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO.  
4. JUECES – SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO –  
COSTA RICA. 5. DEFENSOR DEL PUEBLO – COSTA  
RICA. 6. PODER JUDICIAL – COSTA RICA. I. Título.

CIP/3208

CC/SIBDI.UCR

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica.  
Primera edición: 2018.

Editorial UCR es miembro del Sistema de Editoriales Universitarias de Centroamérica (SEDUCA),  
perteneciente al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

Corrección filológica: *María Benavides*. • Revisión de pruebas: *A. José Ríos Sánchez*.  
Diseño, diagramación y portada: *Priscila Coto M.* • Control de calidad: *Mauricio Bolaños B.*

© Editorial de la Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica.

Apdo. 11501-2060 • Tel.: 2511 5310 • Fax: 2511 5257 • [administracion.siedin@ucr.ac.cr](mailto:administracion.siedin@ucr.ac.cr) • [www.editorial.ucr.ac.cr](http://www.editorial.ucr.ac.cr)  
Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

Impreso bajo demanda en la Sección de Impresión del SIEDIN. Fecha de aparición: junio, 2018.  
Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.



# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	xiii
<b>CAPÍTULO I</b>	
La regla y lo insólito .....	1
Lo inédito .....	2
Un segundo hecho inédito .....	13
Abriendo problemas .....	28
<b>CAPÍTULO II</b>	
Selecciones próximas: un problema toma forma .....	67
Un suceso próximo posterior (diciembre del 2012) .....	68
Un hecho próximo precedente (mayo del 2012) .....	75
Otra pieza en el rompecabezas (año 2005) .....	82
“Lo que mal empieza...” (año 2004) .....	99
Pasado (próximo) y presente .....	113
La prueba .....	126

### CAPÍTULO III

De las metodologías a la arbitrariedad metodológica .....	134
Elección a la Defensoría de los Habitantes en el 2009: metodología y arbitrariedad .....	135
Agosto del 2002: elección “objetiva y apolítica” de un magistrado constitucional.....	144
La transición.....	154
La lucha de posiciones.....	163
Junio del 2004: reelección en debate con la Sala Constitucional .....	166
Junio-octubre del 2004: una elección complicada y con resultados inesperados .....	173
Puntuaciones .....	187

### CAPÍTULO IV

El muro y sus pasajes .....	204
Oferta reducida y trato igualitario: el portillo de los derechos humanos restringidos .....	211
Oferta abundante parcialmente ignorada: una carta escondida .....	224
De nuevo algo de perspectiva .....	229
En los bordes institucionales.....	237
Intentos de cambio y resistencias.....	248
Conclusiones provisionales.....	255

### CAPÍTULO V

Breve fase de acuerdos (casi) fluidos.....	278
Abriendo problemas .....	278
Una corta transición de acuerdos rápidos: 1999-2002.....	289
Fluidez.....	290
Puntuaciones .....	297
Digresión.....	313

“Una pequeña observación para ver si en el futuro podemos mejorar el sistema...” .....	320
¿Una bifurcación? .....	332
 <b>CAPÍTULO VI</b>	
Principio y fin.....	337
Los partidos tienen la última palabra.....	338
En la práctica .....	346
Una designación encabalgada .....	368
Fijando las reglas: los partidos siguen teniendo la última palabra .....	378
La Comisión de Nombramientos.....	378
La reforma constitucional .....	382
<i>Antecedentes</i> .....	385
<i>Un final muy próximo al comienzo</i> .....	394
Un imaginario democrático contra el cambio democrático.....	401
 <b>CAPÍTULO VII</b>	
A manera de cierre: algo sobre la reforma judicial .....	416
Un tema cobra actualidad.....	416
Un desplazamiento en tres pasos.....	419
Año 1993.....	420
Año 1995.....	423
Años 2002-2003 .....	432
Unos pasos más allá de los balances.....	438
A manera de cierre.....	473
 <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	491
<b>ACERCA DEL AUTOR</b> .....	501



## CAPÍTULO I

# La regla y lo insólito

---

EL GRAN ENEMIGO DE LA LENGUA CLARA ES LA FALTA DE SINCERIDAD

George Orwell  
*La política y la lengua inglesa*

Este trabajo se puede leer como un intento de documentar pautas recurrentes en los nombramientos en los cuales interviene la Asamblea Legislativa. Dada esta intención, es útil comenzar con un suceso que causó revuelo y fue leído, en su momento, como un hecho inédito, es decir, raro, extraño y original. La presunción de la cual parto es que lo aparentemente insólito puede ser integrado en un cuadro mayor donde adquiere sentido y pierde la aureola de lo inusual. El paisaje en el cual la pieza suelta encontraría su lugar será pintado de a poco en los siguientes capítulos; la perspectiva adecuada con la que habría que leer lo que sigue surge al final del recorrido.

## Lo inédito

El 15 de noviembre del 2012 la Asamblea Legislativa decidió, por 38 votos, la no reelección del magistrado de la Sala Constitucional Fernando Cruz Castro. Solo doce de los cincuenta diputados y diputadas presentes en el recinto ese día se pronunciaron a favor de mantenerlo en el cargo; minutos antes de la votación, un diputado se refirió a una “información reciente”, que él esperaba no fuese correcta, sobre la intención de no ratificar al magistrado Cruz, algo que de ser cierto daría cuenta de un suceso “inédito”, “indicador de facturas que estarían siendo cobradas” ese día.<sup>1</sup>

La intervención fue sumamente corta y no tuvo resonancia; minutos después, lo anticipado se hizo realidad y Cruz no era reelecto. No obstante, cinco días más tarde, el 20 de noviembre, el presidente de la Asamblea Legislativa anuló el acto de no reelección del magistrado, calificándolo de “extemporáneo”. De seguido, declaraba reelecto al magistrado Cruz “de manera automática” a partir del 19 de octubre anterior, fecha en la cual la Corte Suprema de Justicia le comunicó a la Asamblea la fecha de caducidad del nombramiento.<sup>2</sup> Para cuando se votó el pronunciamiento de la presidencia de la Asamblea, el bloque de los 38 votos en pro de la no reelección se había desgranado, pero persistía su columna vertebral, compuesta por la fracción legislativa del Partido Liberación Nacional (PLN).

Entre el 15 y el 20 de noviembre del 2012 quedó planteado un escenario digno de la mayor atención. La no reelección del magistrado provocó una colisión frontal entre un sector mayoritario del Poder Legislativo, en este caso respaldado por el Poder Ejecutivo, y la cúpula del Poder Judicial. Al menos esas fueron las apariencias en el momento.

Para quienes estaban a favor de Cruz, lo acaecido el día 15 ponía el ordenamiento constitucional vigente al borde de una crisis de grandes proporciones, sin un antecedente reciente similar. Lo suficiente para volver a invocar en el Plenario Legislativo, y fuera de él, la década de los cuarenta y el año 1948,

---

1 Intervención del diputado Juan Carlos Mendoza García. Acta de la sesión plenaria de la Asamblea Legislativa (ASPAL), N.º 99. 15-11-2012, 7.

2 Pronunciamiento del presidente de la Asamblea Legislativa Víctor Emilio Granados Calvo. ASPAL, N.º 101. 20-11-2012, 5-11.

símbolo en nuestra historia de la fractura social, el desgarramiento institucional y la violencia; y también, para que prendiera con renovada fuerza la sospecha de otro intento, esta vez más directo y atrevido, para orientar las decisiones de la Sala Constitucional y de la Corte a favor de intereses particulares específicos.

La activa participación del ministro de la Presidencia Carlos Ricardo Benavides Jiménez en la conformación del bloque contrario a la reelección apoyaba esta suposición; la prensa, las actas de la Asamblea Legislativa y los testimonios aportan indicios concluyentes de un intenso trabajo de negociación, persuasión y presión, algunas veces colindante con el acoso, coordinado desde la Casa Presidencial,<sup>3</sup> un estilo de intervención cuyas características recuerdan la abundante literatura sobre la vulnerabilidad y falta de independencia del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo en América Latina.

En este caso, el Ejecutivo no era único actor a favor de la no reelección del magistrado Cruz; las denuncias realizadas en el recinto legislativo apuntaron igualmente a las empresas farmacéuticas y a sectores vinculados a la producción privada de energía, a los intereses ligados con Industrias Infinito y Crucitas y hacia renombrados políticos interesados en causas que podían llegar (o volver) a la Sala Constitucional. Tal sería la parte visible de una red cuyas extensiones reales son difíciles de establecer. En un futuro todavía entonces impreciso, la Sala Constitucional debía resolver si admitía una acción de inconstitucionalidad interpuesta por la minera canadiense Industrias Infinito el año anterior con el propósito de enmendar la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo y de la Sala Primera que cancelaba la concesión otorgada gracias al impulso del presidente Óscar Arias Sánchez; el Tribunal Contencioso había encontrado ilegalidades en los permisos de extracción y daño ambiental.<sup>4</sup> Un mes antes de la votación sobre la reelección, en octubre del 2012, Industrias Infinito presentó una recusación contra el magistrado Cruz por haber externado posiciones contrarias a la empresa. Dos años antes, en abril del 2010, Cruz votó favorablemente

---

3 Intervención de la diputada Mirna Patricia Pérez Hegg. ASPAL, N.º 102. 21-11-2012, 15-16.

4 El pronunciamiento de la Sala Constitucional tuvo lugar el 19 de junio del 2013. Por unanimidad, la Sala acordó rechazar la acción de inconstitucionalidad planteada desde noviembre del 2011, argumentando que la Sala I ya había resuelto el tema y, por lo tanto, no existía un proceso abierto. La magistrada Ana Virginia Calzada se había jubilado en abril del 2013 y el magistrado Luis Paulino Mora había fallecido.

un recurso de amparo para detener la extracción de oro de la mina Crucitas. Fue un voto minoritario, por tanto, sin consecuencias para la compañía minera.

En directa relación con el asunto de la minera, estaban las posibles causas penales contra el expresidente Óscar Arias Sánchez y el exministro Roberto Dobles, también en razón del fallo del Contencioso. En noviembre del 2012, los hermanos Rodrigo y Óscar Arias Sánchez mantenían un fuerte ascendente entre las y los diputados del Partido Liberación Nacional; la mayor parte de la fracción legislativa había apoyado la candidatura presidencial del primero, luego abortada, y conservaba una relación de estrecha proximidad con el expresidente. A este cuadro, se podría sumar la actuación del magistrado Cruz en el caso de los expresidentes encarcelados, cuando se planteó un recurso de hábeas corpus. Esta línea llevaba al PUSC. En la Asamblea Legislativa y en los medios, se habló entonces de un conjunto de facturas pendientes que eran cobradas con los votos en contra del magistrado Cruz.

Cuando, el 20 de setiembre del 2012, la Asamblea Legislativa conoció el comunicado de la Corte sobre el interés de Cruz en volver a ser reelecto, el trámite pasó a la Comisión Permanente Especial de Nombramientos (CNAL), la cual se reunió en dos ocasiones, una para acordar la forma de trabajo y otra para escuchar al magistrado y hacerle preguntas.<sup>5</sup> Era el procedimiento usual. En la segunda oportunidad, el representante del Partido Acción Ciudadana (PAC), posiblemente con el propósito de animar un debate, mencionó “el corrillo” de que la Sala IV se había convertido de hecho en un Senado con funciones de cogobierno, una expresión frecuente desde varios años antes, usada por gente situada en esquinas políticas distintas. Según el acta de la sesión ordinaria de la CNAL del 8 de octubre, tanto la exposición como las respuestas dadas por el magistrado Cruz satisficieron a las y los integrantes de la comisión, o cuando menos eso parecía. El magistrado se refirió con detalle a la forma ligera en que se hablaba en los medios políticos de un país ingobernable, sin que ninguna de las personas presentes lo enfrentara o rebatiera. Después del intercambio, la comisión emitió un informe de mayoría a su favor. Solo el representante socialcristiano se opuso, pero no hubo un informe negativo de minoría, ni el voto adverso quedó fundamentado en el acta. Además de este diputado, en esta sesión de comisión tomaron parte tres representantes de Liberación Nacional, uno del Movimiento Libertario, uno del Partido Acción Ciudadana y una delegada

---

5 ASPAL, N.º 68. 20-09-2012, 25.

del Partido Accesibilidad sin Exclusión. De los firmantes del informe de mayoría, solo el legislador del PAC y la diputada de Accesibilidad sin Exclusión mantuvieron su posición a favor del magistrado Cruz al momento de la votación en el Plenario. Los demás viraron hacia la posición opuesta, sin dar razón alguna.

Todavía el 8 de octubre los diputados del PLN tuvieron una oportunidad para sumar sus votos al del diputado socialcristiano y conseguir un informe negativo de mayoría. De haberlo hecho, las posiciones habrían estado claras desde el inicio y tal vez hasta hubieran conseguido su objetivo. No fue así. El dictamen afirmativo de mayoría estuvo listo diez días antes de vencer el plazo reconocido luego por la presidencia de la Asamblea Legislativa para impedir la reelección automática; había todavía tiempo para ir al Plenario e impedir la reelección de Cruz dentro del plazo posible y por un procedimiento legalmente correcto. La potestad de la Asamblea de no reelegir no estaba en discusión. Al final del dictamen, aparece la indicación de que la resolución se daba: “en el entendido de que finalmente es el Plenario Legislativo quien decide o no reelegirlo”,<sup>6</sup> un estribillo de uso frecuente cuando se trata de la elección de nuevos magistrados cuyo nombramiento depende de una mayoría calificada que recordaba una realidad. ¿Por qué no se aprovechó el plazo antes de que venciera el tiempo legal para votar negativamente, en el Plenario, la reelección de Cruz? Y antes, ¿por qué aprobar primero un informe positivo de mayoría para luego cambiar de posición?

En esta oportunidad, las intenciones reales se ocultaron entre mensajes equívocos; algunas de las razones solo pueden ser supuestas. Podría ser que, al momento del acuerdo de comisión, no se quisieran mostrar las verdaderas intenciones, o no se contara con los votos necesarios para impedir la reelección y se trataba de ganar tiempo. En los debates posteriores al día 15 de noviembre, se dirá en dos ocasiones, sin ninguna desmentida, que una diputada intervino en la votación encontrándose médicamente incapacitada.<sup>7</sup> Llevar a una persona con quebrantos de salud a una elección (y que ella se deje llevar) es un indicador de la importancia concedida a una decisión, y una señal de las dificultades

---

6 Informe Afirmativo de Mayoría. Comisión Permanente Especial de Nombramientos. Reelección o no del magistrado Fernando Cruz Castro, como magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Expediente 18 583. 08-10-2012, 5.

7 Intervención del diputado Juan Carlos Mendoza García. ASPAL, N.º 100. 19-11-2012, 53.

existentes para sumar votos. Sin la enferma, no se hubiesen podido reunir los 38 votos necesarios para frenar la reelección.

Después de la votación, los adversarios de la reelección justificarán su conducta alegando que la decisión del 15 de noviembre pretendió limitar una Sala Constitucional invasora de los campos de competencia del Poder Legislativo y Ejecutivo. Hablaron de una *situación de ingobernabilidad* alimentada por el poder expandido del Tribunal Constitucional. Conforme a esta lógica, la misma reversión posterior de la decisión, el día 20 de noviembre, confirmaba esta tesis: punto uno, sobre el voto de una mayoría calificada de legisladores se había terminado por imponer una resolución fundamentada en una sentencia de años atrás de Sala Constitucional; punto dos, la decisión última sobre la legitimidad del proceso seguido en el caso de Cruz quedaba en manos de ese mismo Tribunal.

Los argumentos esgrimidos por el presidente de la Asamblea Legislativa para anular la decisión del día 15 los introdujo el diputado Luis Fishman en el Plenario Legislativo, después del recuento de votos. Él fue el primero en mencionar la resolución de la Sala Constitucional número 2621 del 23 de mayo de 1995, emitida a propósito de la primera reelección del magistrado de la Sala III Jesús Ramírez Quirós. La sentencia 2621 diferenciaba entre el artículo constitucional que rige la elección de nuevos magistrados (artículo 163), del que organiza su reelección (artículo 158). Solo para los nuevos magistrados y magistradas estaba abierta la opción entre la elección o no elección; para quienes se postulaban nuevamente para el cargo, la alternativa posible se limitaba a la “no reelección” y esto debía ocurrir en un plazo preciso. A criterio de Fishman, el tiempo para decidir la no reelección del magistrado Cruz había vencido y por lo tanto, como había ocurrido antes varias veces, procedía el nombramiento automático; a su criterio, el día 15 de noviembre se cometió un “error jurídico”, evitando referirse explícitamente al motivo de este, pero dando a entender la existencia de razones más allá del equívoco o de la chapucería, no expuestas en el Pleno.

Luego, la resolución de la presidencia de la Asamblea Legislativa del 20 de noviembre reposa sobre el principio de que la reelección de un magistrado rige automáticamente a partir de la fecha de vencimiento de su período, salvo que dos terceras partes de la totalidad del Congreso hubiesen decidido antes lo contrario. Un plazo de “treinta días naturales posteriores al vencimiento del período respectivo o de la fecha en que se comuniquen que ha ocurrido la vacante” aparece indicado en el artículo 163, asumido como válido para elecciones y reposiciones de magistrados. Un lapso igualmente preciso no se señala

en el artículo 158, lo cual dejaba un margen aprovechable para debatir cuál era y a partir de cuándo debía contarse la fecha crítica, si de justificar lo actuado se trataba.

Conforme a la sentencia del 23 de mayo de 1995 de la Sala Constitucional,<sup>8</sup> si dos terceras partes de la Asamblea no se había pronunciado en contra de un magistrado o magistrada con interés en reelegirse, él o ella continuaban en su puesto automáticamente al llegar el día en el cual vencía el nombramiento. Esta resolución pretendía ser una interpretación de las intenciones del Constituyente; la ruta trazada, alegaban los magistrados constitucionales, iba en la dirección de la figura de una magistratura vitalicia, pero dejaba una ventana para ejercitar el derecho de no reelección. Si se optaba por la decisión negativa, algo que no había sucedido nunca, ella debía tomarse entre el día en que el Plenario conoció la nota sobre el vencimiento de período para el cual fue electo un o una integrante de la magistratura, y la fecha en la cual terminaba el nombramiento. A principios del 2009, la presidenta de la Sala Constitucional, Ana Virginia Calzada, fue reelecta de manera automática porque el vencimiento de su nombramiento llegó sin que hubiese una resolución sobre su caso en la Asamblea Legislativa; entonces, este procedimiento fue avalado por los partidos que votaron en contra de Cruz.

Pese a lo anterior, también era cierto que la sentencia constitucional de 1995 no había sido acatada siempre de manera consecuente en los años transcurridos desde entonces. Después del 20 de noviembre se recordará que hubo casos de magistrados reelectos con atención al artículo 158 y otros conforme al 163, con plazos contados de manera distinta. Para quienes estaban por la no reelección existían antecedentes que respaldaban y legitimaban el voto del 15 de noviembre. Munición para discutir se podía encontrar en el párrafo del artículo 163 en el cual se mencionan los treinta días naturales “posteriores (no anteriores) al vencimiento del período respectivo”.<sup>9</sup> Comprensiblemente, para quienes estaban por la reelección del magistrado Cruz, los antecedentes de irregularidades eran errores, y como tales no generaban derechos.

---

8 Sala Constitucional. Sentencia 2621 del 23 de mayo de 1995. Sobre el fondo del asunto, considerando XVIII y XIX.

9 Intervención del diputado Martín Monestel Contreras. ASPAL, N.º 100. 19-11-2012, 39-41. Allí mismo, intervención del diputado José María Villalta Flórez-Estrada, 45-47. También, intervención del diputado Luis Gerardo Villanueva Monge. ASPAL, N.º 10. 20-11-2012, 12-17.

Hubo un plazo entre el día del pronunciamiento de la CNAL y la fecha del vencimiento del período del magistrado que pudo haber sido utilizado por quienes estaban en contra de la reelección de Cruz para actuar antes que entrara en vigencia el automatismo; no lo hicieron. Esta aparente pasividad parece haber tenido un equivalente en las filas opuestas. Ningún diputado o diputada favorable a la candidatura del magistrado evocó, antes del día 15, la sentencia 2621 y sus implicaciones.

En la votación de noviembre del 2012, la Sala Constitucional quedó involucrada desde varios lados en la solución de un asunto de su interés: la reelección de uno de sus integrantes. Esta debía pronunciarse respecto al recurso de amparo interpuesto en razón del llamado “error jurídico”, y validar o invalidar aquella resolución anterior de la Sala en la cual se apoyaba el pronunciamiento de la presidencia de la Asamblea. Esta doble presencia le dará un sostén a la doble justificación-argumentación desarrollada por la bancada del gobierno después del día 20 de noviembre. Hasta esta última fecha no aparece (ni aparecerá luego) en las actas ninguna razón precisa para oponerse a Cruz específicamente. Contra él no se dijo palabra alguna; los argumentos aparecerán después en la forma de una defensa cerrada de lo actuado y no se referían a los atributos o a las posiciones del magistrado vetado.

Sin poder o querer esgrimir a tiempo razones precisas contra Cruz, quienes lo objetaban desplazaron la discusión hacia el campo de las relaciones entre la Sala Constitucional y la Asamblea Legislativa. De los corrillos respecto al malestar con la Sala Constitucional, fugazmente aludidos en la CNAL, se avanzó hacia una justificación a *posteriori*, cuyo eje vino a ser el argumento de que la Sala IV comprometía la gobernabilidad del país. El debate pasó a otro nivel; fue colocado en el ámbito de la arquitectura institucional gruesa, poniendo el acento en el protagonismo de la Sala Constitucional. La supuesta razón para rechazar a Cruz sería, entonces, su condición de miembro de la Sala Constitucional. Pese a todo, el contexto y el desarrollo de los acontecimientos dejaban entrever algunos de los motivos latentes para rechazar específicamente al magistrado Cruz, al mismo tiempo que mostraban una preocupación mayor por la integración de la Corte Suprema de Justicia, sobre todo después de la resolución del Contencioso Administrativo desfavorable a Industrias Infinito.

La decisión sobre el magistrado Cruz Castro dio pie a una lucha de poder; el debate giró en torno al diseño institucional vigente, el legitimado por la Constitución de 1949. Se trata de una pugna de la cual hay antecedentes desde los

primeros años del siglo XXI, posible de seguir tanto en los procesos de elección y reelección de la magistratura como en los casos de la Contraloría General de la República o la Defensoría de los Habitantes. En fechas recientes, esta lucha se mostró en las dificultades para conseguir acuerdos alrededor de un nombre y también en la prolongación de los plazos para tomar una decisión. Por ejemplo, el último proceso de selección de uno de los magistrados nombrados en el 2011 duró casi un año y medio, y la inmediatamente anterior otro tanto. Una causa de las dificultades que se expresaban como demora o falta de acuerdo era un cambio en el balance de fuerzas en la Asamblea Legislativa provocada por la redistribución de curules acontecida en el año 2002. Como se mencionó, la magistrada Ana Virginia Calzada quedó reelecta por tercera vez en el 2009 en medio de un agitado debate en el cual volvieron a salir a flote las circunstancias de su elección en la última década del siglo pasado, y en particular su muy estrecha relación político-personal con los socialcristianos. Sobre este tema volveré más adelante.

En una de sus dimensiones, la creciente complicación de los procesos de elección de quienes integrarán la magistratura corre también paralela al lugar central que ha venido a ocupar el Tribunal Constitucional después de su creación en el año 1989, posición descrita polémicamente, desde lados incluso opuestos, como la correspondiente a un Senado o una Cámara Alta. Esto volvió en el 2012 a propósito de la reelección de Cruz Castro. Después del día 20 de noviembre, la Sala IV fue repetidamente presentada como un cuerpo que invadía los campos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, estrechándolos y disminuyéndolos. Según esta lectura, la instancia responsable de dirimir conflictos de competencia entre poderes y de hacer valer el principio constitucional de la división de poderes se había excedido en sus atribuciones, convirtiéndose en un cuerpo entorpecedor en nuestro ordenamiento jurídico. Ni de lejos era una imagen nueva, pero era la primera vez que se movilizaba en medio de una situación de choque directo y frontal entre los tres poderes de la República.

Recurriendo a términos presentes en el debate legislativo desde un tiempo atrás, esta vez una diputada acusó a la Sala Constitucional de prevaricato y de institucionalizar el prevaricato, de una falta a las obligaciones inherentes a un cargo público, y un uso arbitrario de este.<sup>10</sup> La figura del cuerpo que abusa de su poder y emite resoluciones antojadizas se integrará, sin diluirse, en otra más

---

10 Intervención de la diputada Damaris Quintana Porras. ASPAL, N.º 102. 21-11-2012, 14-15.

extensa, la cual, en su versión reducida dirá que la Sala Constitucional había alterado el sistema de pesos y contrapesos garantes de la división de poderes, en detrimento de la Asamblea Legislativa como depositaria de la soberanía popular.<sup>11</sup> Una variante de esta misma posición predicaba que la Sala IV “se había extralimitado en sus facultades interpretativas e invadido con ello la competencia del Poder Legislativo, del Ejecutivo y de las instituciones descentralizadas”. Habría surgido, según esto, “un súper-poder que legisla y controla los poderes tradicionales”, con lo cual el orden constitucional, basado en la división de poderes, se habría desfigurado hasta transformarse en otra cosa.<sup>12</sup> Una conclusión parecía imponerse: urgía sujetar al “superpoder” para restablecer un equilibrio.

Bajo esta luz posterior, cobraba otra dimensión aquel “corrillo” apenas mencionado en la CNAL el 8 de octubre, respecto al Tribunal Constitucional convertido en un Senado. Seis meses antes, la Presidenta de la República le había reprochado a la Sala Constitucional el haberse transformado, sin tener la legitimidad para ello, en una Cámara Alta que bloqueaba la aprobación de leyes; el motivo fue la admisión de la acción de inconstitucionalidad que dio al traste con el proyecto de reforma fiscal, y antes, a las resoluciones de la Sala sobre la ley de tránsito, y las acciones de inconstitucionalidad admitidas por violentar el principio de racionalidad y proporcionalidad reconocido por todas las Cortes Constitucionales.<sup>13</sup> En mayo de este mismo año 2012, cuando surgió la idea de integrar una Comisión de Notables en pro de la gobernabilidad democrática del país, la presidencia de la Sala IV se vio obligada a negar públicamente que el Tribunal Constitucional se hubiese convertido en un cuarto poder “en guerra” con la Presidencia, y volvió a llamar la atención sobre un hecho reconocido desde principios del nuevo siglo: el continuo desplazamiento hacia la Sala de los problemas no resueltos por los poderes Ejecutivo y Legislativo. La responsabilidad era devuelta a la llamada clase política; desde esta otra perspectiva, el activismo del Tribunal Constitucional

---

11 Intervención del diputado Fabio Molina Rojas. ASPAL, N.º 101. 20-11-2012, 20-25.

12 Intervención del diputado José Roberto Rodríguez Quesada. ASPAL, N.º 102, 18-24.

13 Villalobos, Carlos. “Chinchilla llama a la Sala IV ‘cámara alta’ que aletarga avance de leyes”, *La Nación*, 15-04-2012, 6A.

sería entonces síntoma y no causa.<sup>14</sup> Dos años más atrás, pero siempre en la proximidad, estaba el proyecto de reforma presentado en el segundo semestre del 2010 para recortar las atribuciones de la Sala Constitucional y eliminar el control político, al disponer que actos específicos del Gobierno y la Asamblea Legislativa no podían ser objeto de acciones de inconstitucionalidad. En esta oportunidad, la presidenta de la Sala Constitucional advirtió el peligro de crear “zonas de impunidad” contrarias al Estado de derecho.

El partido Liberación Nacional promovió activamente este último proyecto; su defensor fue el diputado Francisco Chacón, uno de los arquitectos del proceso de apertura comercial, quien para noviembre del 2012 se había convertido en asesor y hombre de confianza de la presidenta Chinchilla Miranda, con el cargo de ministro de Comunicación. Antes, en el 2009, uno de los promotores de la reelección presidencial propuso reformas a la *Ley Orgánica de Contraloría General* y a la *Ley de Control Interno* dando como motivo las excesivas potestades concedidas al órgano contralor en materias supuestamente ajenas a su competencia constitucional. La intención era acabar con la llamada ingobernabilidad, presentada como la dictadura de los órganos que no tienen origen directo en la voluntad popular.<sup>15</sup> Esta propuesta incluía una redefinición de las atribuciones de la Sala Constitucional.

El bloqueo de reelección del magistrado Cruz Castro aparenta un cobro político en razón de sus votos como magistrado, aun cuando una gran mayoría de veces él había quedado en una posición solitaria o en franca minoría. Sus votos en el caso de la empresa minera, así como sus objeciones a las leyes complementarias del TLC con los Estados Unidos, son, al respecto, ilustrativas. Sin embargo, las posiciones del magistrado nunca se discutieron en la comisión. Una manera de ahorrarse este debate fue la de colocar la decisión en su contra en el campo de una disputa entre la gobernabilidad y la ingobernabilidad, poniendo al Tribunal Constitucional como un cuerpo cuyo desempeño contribuía a lo segundo. Si no se consiguió destituir a Cruz, se buscó al menos ganar algunos puntos a favor de una versión de la reforma del Estado que no se podía ejecutar sin contar con la anuencia o al menos la pasividad del Tribunal Constitucional. Esta forma de poner las cosas tuvo, sin embargo, una consecuencia imprevista: se transformó en un

---

14 Ramírez, Ernesto. “Ana Virginia Calzada, presidenta de la Sala Constitucional: A la Sala le delegan los problemas que debe resolver el Ejecutivo y el Legislativo”, *Semanario Universidad*, 30-05-2012, 7.

15 Hernández, Rubén. “¿Quién gobierna en Costa Rica?”, *La Nación*, 17-03-2009, 15.

ataque al lugar del Poder Judicial como poder independiente dentro de un Estado de derecho y en esos términos provocó reacciones y agrupamientos inesperados.

Desde mediados de los años ochenta, las columnas del llamado Estado benefactor fueron lentamente descalificadas, debilitadas, denunciadas, y también usadas como palanca a favor de innovaciones urgentes, supuestamente postergadas o no llevadas consecuentemente hasta el final. Este rediseño del orden institucional pudo dar grandes pasos dentro de la legalidad vigente, pero poco a poco empezó a topar con límites, los cuales, con frecuencia, pasaron a depender de personas y de su grado de identificación con el puesto o cargo ejercido. En esta oportunidad, tal vértice fue tematizado solo de un lado y de una manera particular.

Los choques y fricciones en esta esquina venían presentándose cada vez con más frecuencia y con tonos crecientes. En el tránsito al siglo XXI, el Poder Ejecutivo intentó modificar la *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República* con el fin de reducir su radio de intervención en operaciones con fondos públicos, y limitarla para pronunciarse sobre la oportunidad, eficacia o conveniencia de las acciones controladas. Al igual que lo hará después, el Ejecutivo reclamaba entonces un mayor espacio para sí; sin embargo, a criterio de la Contraloría, la iniciativa violentaba la Constitución Política y creaba peligrosos espacios de incertidumbre. Por aquellos días, las propuestas de reforma presentadas por la misma Contraloría chocaban en la Asamblea Legislativa con la falta de ambiente político para ser aprobadas; no eran las queridas. Más o menos de forma paralela, el Poder Ejecutivo pretendió entonces reformar la *Ley General de Administración Pública* con el propósito expreso de romper con lo que llamaba la situación de bloqueo institucional. La iniciativa fue detenida esta vez por la Sala Constitucional, la cual advirtió el peligro de un posible avance hacia “la eficiencia de las dictaduras”. Siete meses antes de estos hechos, la Sala Constitucional terminó pronunciándose en contra de la “Ley para el mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y comunicaciones”; los magistrados constitucionales objetaron el trámite y el contenido de la nueva ley. La reforma presentada como un gran salto modernizador creaba un confuso sistema de cuerpos público-privados que escapaban al control de las instituciones responsables conforme al ordenamiento legal vigente, significaba una privatización-oligarquización anticonstitucional del patrimonio público.<sup>16</sup>

---

16 Solís, Manuel, *La institucionalidad ajena* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2006), 49-79.

Un antecedente de este intento fallido fue el freno a la privatización encubierta del Instituto Costarricense de Electricidad, en 1994 (el caso Millicom), también mediante un voto de la Sala Constitucional. Común denominador en estos y otros ejemplos es la disolución de límites entre lo público y lo privado, los repetidos intentos por reducir las atribuciones de los órganos de control, y también de estructuras institucionales híbridas, sin control. Flexibilizar la institucionalidad existente era la consigna.

Después del revés del año 2000, los cuerpos que debían ejercer funciones de vigilancia de los poderes públicos (Contraloría, Defensoría, Procuraduría, Sala Constitucional) cobraron nueva importancia para los partidos políticos comprometidos con la apertura económica y la llamada reforma del Estado. En el lenguaje arriba citado, estas eran las instancias cuya composición no dependía directamente de la elección popular, sujetas a decisiones emanadas de la Asamblea Legislativa. Comprensiblemente, surge con renovada fuerza la preocupación por las personas que van a ser nombradas en esas posiciones estratégicas.

La palabra control es clave para entender la oposición cerrada al magistrado Cruz; al mismo tiempo, este ejemplo muestra el nivel o intensidad de control pretendido. Cruz había sido una voz disidente en la Sala Constitucional, pero, es importante insistir en ello, siempre estuvo en minoría; nunca fue realmente un obstáculo. No obstante, desde esa posición minoritaria, por mero contraste, lanzaba una sombra indeseable sobre decisiones que de otra manera hubiesen tenido una cobertura constitucional total. Lo que se le reprochaba, para utilizar palabras que se emplean en estos días, no era tanto el ser un obstáculo real, sino su falta de alineamiento con el impulso principal, su disonancia, el negarse a ser un colaborador dócil. Difícilmente algo así se podía decir de manera explícita en el momento de decidir sobre su reelección.

## Un segundo hecho inédito

La no reelección del magistrado Cruz, el evento inédito anunciado, estuvo acompañado por un segundo acontecimiento sin precedentes, que esta vez nadie lo anticipó. El 22 de noviembre el presidente de la Corte Suprema de Justicia e integrantes de la magistratura encabezaron una manifestación a favor de la independencia judicial. El hecho marcaba un hito, tanto por los protagonistas

como por el tema puesto en el primer plano: el de un Poder Judicial acorralado en su independencia y un Estado de derecho en peligro. Al Poder Legislativo que se decía asediado por el Tribunal Constitucional, se le respondió con la figura de un Poder Judicial arrinconado, sin espacio. La forma en la cual se planteó el problema hizo posible, y seguramente también necesaria, esta otra reacción.

La amenaza ante la cual reaccionaba la Corte Plena no provenía del exterior, de una intención desestabilizadora originada allende nuestras fronteras, ni de abajo, de una subversión desde la base de la sociedad. Tenía un origen interno y venía desde arriba. Partía de dos de los poderes que le dan forma al orden institucional reconocido, el Legislativo y el Ejecutivo, y de unas fuerzas sin contornos precisos denominadas oscuras o fácticas, con el peso para hacerse sentir dentro de los órganos fundamentales de gobierno. Posiblemente, esta fue la primera vez que uno de los poderes del Estado marchó para ponerle un límite a otro constitucionalmente colocado a su mismo nivel. Podría hablarse de un acto de resistencia desde la legalidad y la Constitución, para detener una acción que las lesionaba, la cual partía de los otros dos poderes del Estado.

Quien con más decisión describió el peligro fue el presidente de la Corte, Luis Paulino Mora, en la sesión del 19 de noviembre, cuatro días después de la no reelección del magistrado Cruz en el llamado “Discurso de la silla vacía”.<sup>17</sup> A criterio de Mora, no se trataba solo del magistrado Cruz; según él, había un objetivo expreso detrás de la no reelección del magistrado: conseguir una magistratura complaciente con los intereses de grupos y personas específicas. No solo el Tribunal Constitucional se había convertido en una presa apetecida; en la misma condición quedaba toda la Corte Suprema, de la cual dependían los tribunales, y todos los funcionarios y empleados del ramo judicial. Mora recordó en esta ocasión que la Corte era, además, la llave de acceso a la Fiscalía General de la República y al Tribunal Supremo de Elecciones, dos cuerpos estratégicos. Tomadas al pie de la letra, las palabras del magistrado Mora señalaban un (nuevo) intento por minar o neutralizar los órganos de control del sistema político, en los hechos una subversión de los marcos constitucionales o cuando menos su reformateo.

---

17 Intervención de Luis Paulino Mora Mora. Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Sesión extraordinaria de Corte Plena, Acta N.º 40-12. 19-11-2012.

En el contexto de los procesos penales recién concluidos contra figuras de primera fila de la clase política, la integración de las cuatro salas de la Corte y de los Tribunales Contenciosos había adquirido una importancia de primer orden. La resolución de un contencioso, distinta de un pronunciamiento anterior de la Sala Constitucional, se trajo abajo la concesión a Industrias Infinito y parecía dejar a otro ex presidente de la República ante la posibilidad de un juicio penal. En la última década, la Fiscalía General de la República había tenido un lugar protagónico, en razón de los procesos seguidos a dos expresidentes; al cierre del año 2012, ella tramitaba causas contra dieciocho altos funcionarios públicos, entre ellos varios políticos reconocidos, por motivos como abusos de autoridad, incumplimiento de deberes, tráfico de influencias, administración en provecho propio, prevaricato, enriquecimiento ilícito, malversación, peculado y falsedad ideológica. Las denuncias venían de la Contraloría y la Procuraduría, de la prensa y de la ciudadanía. Simultáneamente, irregularidades constatadas por el Tribunal Supremo de Elecciones ponían a otras figuras públicas (dirigentes políticos o personas cercanas a ellos) al alcance de los tribunales. Los tribunales no solo podían cerrar o abrir las puertas de una aspiración política o de una oportunidad económica; esas puertas podían ser ahora, también, las de la cárcel para un sector social y político incapaz de imaginar algo semejante unos pocos años atrás.

En la sesión extraordinaria de la Corte Plena del 19 de noviembre, se escucharon palabras posiblemente nunca antes dichas, cuando menos con la conciencia de que eran públicas y estaban siendo seguidas con atención. La presidencia de la Corte señaló directamente a los políticos que “meten la mano en la justicia” y recurrían a “burdas excusas” para conseguir una línea de acción complaciente con sus intereses. Sobre ellos puso la responsabilidad del deterioro de los espacios tradicionales de mediación social y la falta de un proyecto político e ideológico coherente, si el objetivo fuese una sociedad que produjera con eficiencia y repartiera con justicia, en la cual se buscara la equidad y el respeto a la dignidad humana. Incluso, alertó respecto a nuevas campañas para debilitar el prestigio de la magistratura y la justicia: “tengo información para mí creíble que eso se está tramando en este momento. Hay fuerzas oscuras que han coonestado este triste episodio de nuestra historia”.<sup>18</sup> El presidente de la Corte habló de una conspiración contra el Poder Judicial y en este contexto puso lo sucedido con el magistrado Cruz.

---

18 *Idem.*

Tales palabras fueron pronunciadas por una persona acostumbrada a mantener la compostura en trances difíciles, ejercitada en el autocontrol, entrenada en sopesar muy bien los términos usados, incluso con una historia afín al partido en el gobierno. Era imposible descalificarlas como el exabrupto de un extremista, venían del mismo corazón del orden. Iban dirigidas, en primer lugar, contra la cara inmediatamente visible de las llamadas “fuerzas oscuras”, los diputados de Liberación Nacional y en particular contra el jefe de su fracción legislativa, el cual se permitió afirmar unos días antes que la votación en contra de la reelección del magistrado Cruz había sido un mensaje y una llamada de atención a la Sala Constitucional, “para que se alineara”.

Los términos displicentes del diputado, de los cuales sus compañeros no tomaron distancia, subvertían el sistema de división de poderes establecido en la Constitución Política; en vez de tres Poderes distintos e independientes entre sí, cada uno con funciones propias y no delegables, como lo establece el texto constitucional, lo predicado es un sistema de poderes alineados o sincronizados, con-fundidos unos con otros, algo distinto de lo conocido como propio de un Estado de derecho. Sin haber tropezado con reprimendas en sus propias filas, cinco meses más tarde, el mismo diputado terminaba de redondear su idea, al sumar a lo antes dicho que las personas integrantes de la magistratura debían promover un “clima de negocios”.<sup>19</sup> La coordinación deseada iba en dirección de un ajuste o acoplamiento entre la Sala Constitucional y el mundo de los negocios.

Inevitablemente, palabras tan cargadas de contenido crearon indignación y generaron una reacción. Ellas eran un golpe frontal contra la cúpula del Poder Judicial y una agresión al gremio judicial. No dejaban espacio. Incluso quienes podían simpatizar con la posición política del diputado se veían colocados en un aprieto.

Vistas en conjunto, las transformaciones económicas y sociales vividas por el país desde mediados de los años ochenta podían describirse, efectivamente, utilizando la palabra negocios; lo favorecido por la apertura neoliberal ha sido el aprovechamiento indiscriminado de toda oportunidad para hacer negocios en nombre del mercado libre. Mercado y negocios, dos palabras próximas pero distintas, se han convertido en sinónimas en la vida cotidiana. También los

---

19 Rivera, Ernesto, “Entrevista al diputado Fabio Molina. El magistrado debe provocar un clima de negocios”, *Semanario Universidad*, 03-04-2013, 4-5.

negocios, la corrupción y la política se habían venido aproximando entre sí con una intensidad cada vez más visible desde las últimas décadas del siglo pasado. Un punto de reconocimiento de este vínculo fue la reforma a la ley de energía y comunicaciones, antes aludida, detenida por una movilización social en abril del 2000. En aquel momento, la legalidad y la Constitución fueron defendidas por la ciudadanía que rechazó el cambio ofrecido como una gran modernización. Cuatro años después del movimiento contra el llamado “combo energético”, se abrió una causa penal contra dos expresidentes bajo la presunción de haberse beneficiado, uno, con negocios relacionados con institución que no se pudo transformar conforme a lo deseado en el 2000, y el otro, con la seguridad social.

Este cuadro tenía otras dimensiones importantes de atender. De los veinte magistrados y magistradas presentes en la sesión de la Corte del 19 de noviembre, once, la mitad más uno, tomaron la palabra y convinieron en que la no reelección del magistrado Cruz, en las condiciones en que ocurrió, significaba un ataque directo contra el Poder Judicial y los principios e instituciones que informan la vida democrática. La lectura del acta de la sesión muestra cómo alrededor de la intervención del presidente de la Corte se formaron varias órbitas de solidaridad, distintas, pero aparentemente complementarias. Hubo una fuerte apelación a un concepto normativo de lo que debe ser la independencia judicial y también al imaginario del país excepcional; desde lo último, lo recién ocurrido fue presentado como un descenso o caída hacia lo conocido en otros países de América Latina, algo supuestamente inconcebible entre nosotros.<sup>20</sup> Repetidamente, la voz de las y los integrantes de la Corte Suprema fue alzada para expresar indignación y enojo y desde este estado emocional se coincidió en el paso siguiente, llevar el malestar y la protesta a un espacio inusual para quienes visten toga, tradicionalmente asociado con los trabajadores, los sindicatos y los estudiantes, la calle, y ello para protestar contra los otros dos poderes de la República. Incluso la presidenta de la Sala Constitucional, la magistrada Calzada Miranda, escogió explícitamente, en este escenario,

---

20 Intervención del magistrado Gilbert Armijo. Sesión extraordinaria de Corte Plena. Acta N.º 40-2012. Todavía en el año 2006, los índices de independencia y de confianza en el Poder Judicial costarricense, lo colocaban entre los primeros lugares de América Latina, en el grupo de los países mejor evaluados. Una parte importante de esta reputación estaba afectada positivamente por el juicio seguido contra dos expresidentes.

dar la pelea por la independencia del Poder Judicial.<sup>21</sup> En defensa de la Constitución, la calle aparecía como una opción legítima.

No obstante, hay motivos para suponer que no todas las personas integrantes de la magistratura que hicieron uso de la palabra expresaron lo que realmente pensaban, o lo que hubiesen dicho o hecho si la posición de la presidencia de la Corte hubiese distinta. Inicialmente, un sector de la magistratura se opuso a que la Corte emitiera un pronunciamiento sobre el tema. Posiblemente, algunos y algunas no querían ser solidarios con Cruz, pero en el curso de los hechos tuvieron que salir en defensa del Poder Judicial. Algo parecido debió ocurrir entre ese 45 por ciento de magistrados y magistradas que no emitieron criterio. No todos los que hablaron y no todos los que guardaron silencio tomaron parte en la manifestación convocada para defender la integridad del Poder Judicial, la urgencia institucional mayor; alrededor de una tercera parte de las personas integrantes de la magistratura lo hizo. Algunos antepusieron otros compromisos, lo cual deja abierto un campo para especular sobre su lectura de lo que estaba en juego. Aquí cabe pensar en alianzas posibles de comprometer, unas más visibles que otras.

Las distintas valoraciones de las tareas, retos y dilemas del Poder Judicial se entretrejieron con distintas lecturas del momento, simpatías políticas internas y externas y seguramente cálculos personales y grupales de mediano y largo plazo. También con deudas, algunas más vivas que otras: todos los presentes en esa reunión le debían su puesto a los partidos y a los diputados y, en algunos casos, el camino hacia la magistratura fue tejido por un trabajo de contactos y vínculos, del conocido y practicado *lobby*. Tropezamos nuevamente con acciones y omisiones cuyo sentido escapa a quien observa desde la distancia. Ayudaría, tal vez, volver a revisar estos sucesos a la luz de otros posteriores que afectarán la dinámica de la Corte Plena, como lo sucedido después de la muerte de su presidente, el magistrado Mora Mora, para tener una idea más precisa del significado de los énfasis puestos por cada cual o del repliegue en el silencio, cuando menos en algunos casos. A la vez, en otra dimensión importante de diferenciar, hay elementos para pensar que, para algunos funcionarios medios y altos del Poder Judicial, la unidad alrededor de la Corte Suprema resultaba incómoda y problemática. Algunos y algunas resentían un desfase entre la reivindicación externa levantada en este momento, la independencia

---

21 Intervención de Ana Virginia Calzada. Presidenta de la Sala Constitucional. Sesión extraordinaria de Corte Plena. Acta N.º 40-2012.

del Poder Judicial, y su experiencia en esta materia con la Corte. En tales casos, su posición en la estructura judicial les inducía a tomar distancia de la manera como quedó planteado el conflicto o cuando menos les impedía tomar parte en la protesta convocada.

Marcados así los campos, de cada lado surgió un ideal normativo de lo que deben ser el Poder Legislativo y el Poder Judicial, y de cada lado aparecieron también sus respectivas sombras, con o sin palabras. Para nuestros efectos, importante es subrayar la dimensión de confrontación o choque en el primer plano, lo inédito, y el camino por el cual transcurrió. El lenguaje de la gobernabilidad-ingobernabilidad pasó a un lugar destacado y sirvió para separar las aguas entre los tres poderes en pugna.

La manera ligera en la cual se hablaba de un país ingobernable fue criticada por Cruz en la Comisión de Nombramientos, sin que nadie recogiera el reto lanzado. Referencias explícitas e implícitas a la gobernabilidad y la ingobernabilidad aparecen en la discusión legislativa de estos días, la mayoría de las veces como parte de los argumentos que legitimaban lo actuado el 15 de noviembre. En los días siguientes, la palabra gobernabilidad reapareció también entre las y los integrantes de la Corte con acentos claramente problemáticos. Las primeras líneas de la pensada intervención de Luis Paulino Mora en el llamado discurso de “La silla vacía” destacaban que la justicia y la ley estaban siendo vistas como un estorbo para la gobernabilidad, resaltando una tensión entre lo uno y lo otro. Él sostendrá que el concepto de gobernabilidad había sido “manipulado” y “mal entendido” en detrimento del Estado de derecho; la ingobernabilidad imputada en la Asamblea Legislativa a la Sala Constitucional, la colocó él en la clase política y en los imprecisos poderes fácticos y, de manera más amplia, “en el colapso del Estado de bienestar” y en la incapacidad política para sostener el pacto social de 1949. La fractura del acuerdo social sintetizado en la Constitución fue relacionada, en esta ocasión, con un fracaso de la política en razón de la debilidad de las instituciones democráticas de representación y el deterioro de los espacios tradicionales de mediación. Desde esta perspectiva, palabras como gobernabilidad e ingobernabilidad quedaban como el ariete con el cual golpeaba la puerta una clase política sin un proyecto consistente de convivencia social.

Sin decirlo explícitamente, el presidente de la Corte evocó la figura de un Caballo de Troya pensado para penetrar en los terrenos vedados por la Carta Fundamental. Para algunos, la Constitución parecía ser un conglomerado de artículos posibles de modificar o eliminar mediante una operación de ingeniería

jurídico-institucional, en aras de la gobernabilidad convertida en valor primero. Una decisión política delicada, ya que, como se subraya en la literatura sobre el tema, las palabras gobernabilidad, democracia y Estado de derecho no son equivalentes, y así como existe la eficiencia de las dictaduras, también podía tomar forma una gobernabilidad autoritaria. Si la palabra democracia se desdibuja, ¿dónde estaría la frontera entre la gobernabilidad y el autoritarismo? Una segunda opción era ver la Constitución como la expresión de un pacto social de convivencia, articulado bajo principios y valores considerados fundamentales e inalienables, los cuales son, en una dimensión sustancial, parte de un largo legado civilizatorio y democratizador, en tanto han ido cristalizando, cobrando vigencia y llenándose de contenido en el curso de un proceso histórico, nacional e internacional. En este caso, el valor gobernabilidad tendría otro lugar, no sería el mayor ni el más importante. Cuando menos se requerirían algunas precauciones políticas importantes para hablar de ella.

Este segundo punto de entrada fue el invocado en la intervención de Luis Paulino Mora, el cual se refirió al deterioro de los espacios de mediación social y la debilidad de los órganos de representación política, la criminalización de la pobreza, la falta de políticas de atención y prevención de los sectores más vulnerables, y la fractura del pacto social. Cuando él habla de una colectividad que “clama por justicia social”, emplea palabras que obligan a pensar en los macroindicadores que mostraban un estilo de transformación social-institucional que venía ensanchando y crispando las distancias sociales. Son apreciaciones posibles de llenar de contenido empírico: a comienzos de la segunda década del siglo XXI, Costa Rica era el país centroamericano donde la desigualdad crecía con más rapidez; en los hechos, nos alejábamos de una idea de democracia social, al mismo tiempo que decrecía el apoyo al sistema político o, dicho en otras palabras, el mismo sistema político auspiciaba una desafiliación de la población.

Con acentos de tonalidad conservadora, en el sentido de cuidar un legado heredado, también el magistrado Cruz Castro abordó el tema de la Constitución como expresión de un pacto de convivencia anclado en una historia. Lo hizo en su presentación del 8 de octubre, al desarrollar la idea de que la institucionalidad existente “ha sido construida por muchos costarricenses destacados y anónimos que nos han heredado un país singular”, y volvió a él en la intervención ante la Corte, el 26 de noviembre del 2012. Esta segunda vez, colocó las palabras gobernabilidad-ingobernabilidad como piezas de un lenguaje cifrado dirigido a debilitar los mecanismos de control existentes. Lo que Mora denunció como la expresión de un “estilo autoritario”, toma aquí una figura claramente negativa,

llamada por el magistrado Cruz “la democradura o dictadura en democracia”.<sup>22</sup> Aunque no se hace explícito en el texto, el segundo de estos términos ha estado relacionado, en la discusión nacional, con el expresidente Óscar Arias y con el Partido Liberación Nacional del siglo XXI. Según esto, nos estábamos transformando en algo para lo cual no tenemos palabras adecuadas, y no para lo mejor.

En estas dos intervenciones queda sugerido un vínculo entre el lenguaje de la gobernabilidad-ingobernabilidad y un impulso contrario a los principios del Estado de derecho. Como fue dicho, hasta el 15 de noviembre las intenciones de impedir la reelección del magistrado se ocultaron; a partir del día 20, el voto contrario fue justificado apelando al prevaricato, al superpoder de la Sala Constitucional, y al motivo de la ingobernabilidad, a todo lo cual se le arrimó finalmente la tesis del número como el indicador más fuerte de la democracia: los treinta y ocho diputados y diputadas que conformaron la mayoría calificada representaban la voluntad de millón y medio de personas registradas en el padrón electoral del año 2010, y eso los facultaba para ejercer un veto político discrecional sin necesidad de una argumentación previa, por lo demás, tampoco legalmente requerida. Luego, el bloque mayoritario de diputados reclamaba tener la facultad para actuar sin impedimentos, su legitimidad provenía de que representaba al grueso de la población que acudió a las urnas. No era un problema que la mayoría ignorara una sentencia del Tribunal Constitucional; como quedaban planteadas las cosas, este era un factor de ingobernabilidad. Se lograba así la cuadratura del círculo.

Tal dirección y énfasis de la argumentación parece haber sido la que hizo advertir a la magistrada Calzada sobre un “uso de las instituciones democráticas para fines no democráticos”. La pregunta de fondo es si el número es suficiente para calificar un acto de democrático: ¿no se puede pervertir la democracia cuando se ejercita el poder del número sin poner a prueba la consistencia de los argumentos o si el debate no está empapado, en alguna medida, de la voluntad de persuadir o convencer con razones?, ¿qué sucede cuando no existe la disposición político-subjetiva para el intercambio de ideas? Esta era entonces la línea de sus argumentos, sin lo último, las palabras ausentes (o *a posteriori*) se pueden transformar en medios para justificar la imposición apelando a la mayoría. Sobre este mismo punto insistió también el magistrado Arroyo Gutiérrez, presidente de la Sala Tercera, quien se tomó su tiempo para subrayar la distancia

---

22 Intervención del magistrado Fernando Cruz Castro. Acta N.º 41-2012, 26-12-2012.

entre el criterio de mayoría, de un lado, y la justicia y la razonabilidad del otro.<sup>23</sup> La magistrada y el magistrado concordaban en que, especialmente en la esfera de los poderes públicos, la exposición de los motivos no podía ser sustituida por una mayoría silenciosa o mecánica. Cuando no se argumenta la pertinencia y necesidad de un acto político, este termina por degradarse y podía transformarse en excusa y arbitrariedad. La palabra adquiere en estas reflexiones un valor especial, un punto sumamente delicado, entre otras cosas por una larga tradición que iguala llanamente el número y la democracia.

Para los propósitos de este trabajo, estas últimas palabras tienen un significado medular. En los siguientes capítulos, ellas se convertirán en una de las lentes con las cuales se explorará el material presentado. Lo que de nuevo se levanta aquí como un criterio para tratar un acontecimiento como inédito y escandaloso, podría ser un hilo de Ariadna para entender las particularidades del punto de encuentro entre la Asamblea Legislativa y la magistratura.

Como fue mencionado, hubo un sector de la Corte que no hizo uso de la palabra el día 19; conforme al acta del día, guardó silencio. Sabemos también que la debilidad o ausencia de la palabra con contenido es una característica de nuestro debate legislativo. Estos rasgos reaparecen aquí de otra manera. Las palabras del presidente de la Corte el día 19 fueron directas y con destinatarios reconocibles, pero nadie las recogió para rebatirlas. Una forma de atemperarlas, sin romper expresamente la solidaridad de grupo, consistió en colocar lo sucedido el día 15 en una secuencia de hechos parecidos, aunque con otros desenlaces. El magistrado Jinema Lobo fue quien expresó esta posición: dos veces repetirá él que lo ocurrido con el magistrado Cruz “era la crónica de una muerte anunciada”. A su entender, la no reelección de Cruz estuvo prefigurada en las votaciones para la reelección de los magistrados Mora Mora y Solano Carrera, de la magistrada Calzada, del magistrado Armijo y en su propio caso. Lo común sería un cobro de facturas por parte de los políticos. La tesis de la vendetta-cobro de facturas estuvo en la Asamblea, del lado de quienes apoyaron a Cruz, pero en boca de este magistrado, y en este otro espacio, adquiriría otras connotaciones. Sus ejemplos llevaban inevitablemente a la pregunta sobre la independencia efectiva de la magistratura.

---

23 Palabras de la magistrada Ana Virginia Calzada. Presidenta de la Sala Constitucional. Acta N.º 40-2012. También, intervención del magistrado José Manuel Arroyo. Presidente de la Sala III.

En setiembre del 2010, después de ser reelecto magistrado con veinte votos en contra, Jinesta Lobo denunció públicamente una persecución política en razón de sus concepciones ideológicas y su visión de mundo; sus perseguidores, dirá en esta ocasión, fueron los diputados de los partidos Acción Ciudadana, Frente Amplio y Accesibilidad sin Exclusión, el bloque del cual salieron los votos a favor de la reelección de Cruz.<sup>24</sup> El magistrado Jinesta generalizó lo ocurrido con Cruz, era lo usual; según él, también quienes ahora se escandalizaban en la Asamblea Legislativa habían recurrido antes al mismo expediente, sin éxito. Con esta intervención, el terreno se allanaba; lo aparentemente inédito se había presentado en otras oportunidades.

Efectivamente, las reelecciones mencionadas por Jinesta estuvieron precedidas o acompañadas de intensos debates sobre la actuación de los magistrados, y la magistrada mencionada, en coyunturas decisivas para el destino del país. Repetidamente, aparecen mencionados el viraje de la Sala Constitucional en el caso de la reelección presidencial, las resoluciones de la Sala Constitucional sobre el Tratado de Libre Comercio y la agenda de implementación, y el voto en la Sala Constitucional a favor de Industrias Infinito, casos estos en los cuales la decisión de mayoría había sido afirmativa. El magistrado Jinesta formó parte de esta mayoría y su reelección quedó cruzada por estas circunstancias políticas, igual que la de sus colegas; antes, su voto contribuyó a despejar el debate sobre la reelección presidencial, convertida en un problema político-personal estratégico luego del fracasado intento de reforma de la ley de energía y comunicaciones en el 2000.

Si nos adentramos unos pasos por este sendero, llegamos otra vez a un Tribunal Constitucional transformado en un campo de la lucha política en el curso del alejamiento, ruptura o reconversión del orden social e institucional amarrado por la Constitución de 1949. En torno a este actor central, existen cuando menos tres niveles de tensiones posibles de identificar: el correspondiente al pacto social y político sintetizado en la Carta Fundamental, el cual conduce a la pregunta sobre la vigencia o caducidad de los valores que informan el texto constitucional; el atinente al lugar y las atribuciones de la Sala Constitucional, lo cual conecta con la pregunta sobre lo que la Constitución vigente permite o prohíbe y quién lo decide, esquina desde la cual tocamos nuevamente al asunto de la contribución de la Sala Constitucional a la gobernabilidad o la

---

24 Mata, Esteban, "Hay persecución política por lo que uno expresa", *La Nación*, 19-09-2010, 6A.

ingobernabilidad del país y, en tercer lugar, el nivel de la composición del tribunal propiamente, la cuestión de quiénes llegan, se mantienen o salen de él y, por esta vía, el asunto más amplio de los amarres o compromisos, formales e informales, gestados en el camino de la elección de las y los integrantes de la magistratura y la manera en que ellos pueden comprometer el ejercicio de su cargo. Estos tres aspectos remiten a un conjunto de discusiones entrelazadas, pero distinguibles las unas de las otras.

Un terreno tan irregular se aplana artificialmente cuando se coloca todo el acento en lo negativo, en este caso en los castigos. El problema, o para decirlo en forma hiperbólica, el mal, se colocó solo en una esquina. Desde la perspectiva de una magistratura que realiza un trabajo técnico-jurídico, mediado en cada caso por lo que el magistrado Jinesta Lobo llama una “ideología personal”, las “muertes anunciadas” serían un hecho inevitable en razón de una causa precisa: los políticos que no comprenden la naturaleza del trabajo de las y los magistrados y que cuando tienen la oportunidad les castigan por no responder como ellos quisieran.

Desde este abordaje, las y los magistrados quedarían en una posición de víctimas; serían perseguidos políticos en razón de cómo piensan. No obstante, si seguimos este razonamiento, tenemos que plantearnos cuando menos el otro lado de la medalla, el de las implicaciones y alcances de las afinidades entre quienes integran la magistratura y los partidos (o sectores en ellos), y más grave aún la posibilidad de que las magistraturas sean asignadas conforme a criterios de conveniencia o recompensa. Si la sospecha política alcanza a quienes objetan a un magistrado, no hay razón para que ella no empañe también a quienes les dan vía libre. Así como los políticos pueden coordinar un no, también pueden orquestar un sí; dicho con prudencia, cabe imaginar la posibilidad de que algunas carreras hacia la magistratura se hubiesen construido desde la complacencia, en su forma más inocua con el envío de señales fuertes por parte de él o la postulante a quienes tienen poder de decisión para persuadirlos de ser (políticamente) la persona adecuada para el puesto; y también que otras fuesen simple y llanamente una decisión política con la anuencia de la persona que recibe esta preferencia. De ser este nuestro caso, deberíamos atender otras cosas como, por ejemplo, las reglas de selección instituidas y las conductas desde ella favorecidas, y también su contraparte, los conflictos que ellas pueden generar.

Una parte importante de la discusión planteada desde principios del nuevo siglo versa, justamente, sobre la forma en que los organismos de control y decisión,

entre ellos los supuestamente independientes, han sido influenciados y moldeados por quienes tienen el poder político y económico; en literatura política, aparece con frecuencia el motivo de una democracia deficitaria en razón de los sectores sociales con mayor poder de decisión, evocados abstractamente en la discusión del 2012 como “poderes fácticos”. Esta línea de exploración incluye a los políticos, pero va más allá de ellos.

La intervención del magistrado Jinesta estuvo dirigida contra los políticos, sin distinciones, y por ello tenía su atractivo. Podía resonar en el clima nacional de disconformidad con los partidos políticos, las instituciones en las cuales menos confiaba la población desde los últimos años del siglo anterior. Alrededor de esta posición podían coincidir muchos de las y los integrantes de la magistratura; algunos podían evocar incluso sentimientos poco gratos asociados con la experiencia de haber pasado, tal vez en más de una oportunidad, por el espinoso arco de los partidos políticos y la Asamblea Legislativa. Un año antes de lo de Cruz, en el 2011, el magistrado electo en la Sala IV, Paul Rueda Leal, insistió con vehemencia, después de su nombramiento, en su condición de hombre sin bandera partidaria, distante de todas las ideologías, y en la necesidad imperiosa de un blindaje político de la Sala Constitucional, palabras que posiblemente no se entiendan al margen de las peripecias encontradas en su camino hacia la magistratura, iniciado en su caso muchos años antes.<sup>25</sup> Este fuerte desmarque tenía una historia que tocaba el otro extremo antes mencionado. En el 2004, cuando concursó sin éxito para una vacante en la Sala Constitucional, Rueda fue expuesto como una persona apoyada fuertemente por los socialcristianos, al punto, según se llegó a afirmar, que sus contrincantes fueron mal calificados con el propósito de favorecerlo.<sup>26</sup> En el 2011, el nuevo magistrado consiguió a su favor una concertación amplia de votos que, como tendremos oportunidad de ver, estaba anclada en las urgencias y prioridades políticas del momento. Sin embargo, podría haber tenido una razón adicional para enfatizar en su condición de hombre sin partido y al margen de las ideologías políticas. Al iniciarse la discusión de los nombramientos en el Plenario, una diputada liberacionista anunció que se abstendría de votar, por ser ella la madre de la esposa de Rueda. La prensa tomó nota, era un dato importante en una cultura donde los vínculos

---

25 Murillo, Álvaro, “Nuevo magistrado de Sala IV: ‘Las ideologías estupidizan a la gente’”, *La Nación*, 26-06-2011, 6A.

26 Acta de la sesión plenaria de la Asamblea Legislativa (ASPAL), N.º 54. 16-08-2004, 24, 25 y 34.

de parentesco cierran y abren oportunidades y, sobre todo en política, aceitan de una manera especial los mecanismos de ascenso.<sup>27</sup>

En la sesión del día 19, la posición del magistrado Jinesta se traslapó parcialmente con la del presidente de la Corte; las dos se tocaban, pero tenían distintas consecuencias prácticas. El primero llevaba la atención hacia los políticos y concluía que todos los gatos políticos son igualmente pardos y actúan conforme a su naturaleza, desconociendo el derecho de las y los magistrados a tener una visión del mundo propia al momento de ejercer su trabajo técnico. Aquí desaparecía la posibilidad de que el acceso a las magistraturas estuviese facilitado también por un viento político, el cual puede conllevar lazos y compromisos, deudas e incluso encargos, con consecuencias en el ejercicio de la función pública. Este último aspecto no se puede subsumir llanamente en el derecho a tener una “ideología personal” y la imposibilidad de no tenerla. Las circunstancias políticas no son ajenas a la posibilidad de acceder a una magistratura; se debe contar con ellas e incluso, a veces, jugar con ellas. Sobre este reverso de la posición defendida por el magistrado volveremos repetidamente.

En lo inmediato, la lectura del magistrado perseguido o víctima parece haber llevado a pasos difíciles de justificar, en detrimento del mismo Tribunal Constitucional. A mediados de marzo del 2012, la prensa dio a conocer que en la agenda de la Corte Plena se encontraba una propuesta de pago de un plus salarial a los integrantes de la Sala Constitucional, en razón del “riesgo político” al cual estaban expuestos. La iniciativa, según la prensa, también había sido del magistrado Jinesta. Su colega, la presidenta de la Sala Constitucional presentó el proyecto ante el Consejo de Personal en octubre del 2010, donde estuvo hasta enero del 2012, cuando fue votado negativamente. Sin embargo, supuestamente debido a un error o descuido, el proyecto quedó en la agenda de la Corte; allí se le descubrió ocho meses antes del proceso de reelección del magistrado Cruz. La propuesta del plus salarial llegó al Consejo de Personal poco después de la reelección del magistrado Jinesta y de sus declaraciones sobre la persecución de la cual era objeto por motivos ideológicos.<sup>28</sup> Cuando fue descubierta en la agenda de la Corte, la presidencia de la Sala

---

27 Quirós, Pablo, “Arranca elección al magistrado de la Sala IV”, *Diario Extra*, 22-11-2010, 8.

28 Miranda, Hulda, “Plan de sobresueldo llegó a la Corte ‘por error’, según magistrados”, *La Nación*, 14-03-2012, 15A.

Constitucional justificó la iniciativa arguyendo amenazas por la posición de la Sala Constitucional ante la invasión de Irak; el Tribunal se opuso a la decisión del expresidente Abel Pacheco de incluir a Costa Rica en la lista de países integrados en la alianza invasora de Irak. La debilidad del argumento dio motivo para comentarios sarcásticos y editoriales amonestadores en torno al tema de los privilegios. A la magistratura, se le recordó que ella tenía un sobresueldo de un treinta por ciento en razón de sus funciones. Materialmente, si de eso se trataba, la magistratura se encontraba protegida. Finalmente, el padre de la idea salió a la prensa y volvió sobre el punto conocido: su preocupación por las represalias contra las y los magistrados al momento de la reelección y las reprimendas de las que eran objeto por su posición política e ideológica al resolver los asuntos puestos a su consideración. Aparentemente, el argumento de la vulnerabilidad de las víctimas era razón para un beneficio económico.

En esta oportunidad, surgió también la palabra gobernabilidad. Razón adicional para la remuneración extraordinaria sería el peso de la carga que gravita sobre los magistrados constitucionales; sobre sus espaldas, decía el proponente, “recae la responsabilidad de la gobernabilidad del país por los casos de gran impacto que deben votar”.<sup>29</sup> Responsabilidad, gobernabilidad y represalias justificarían también el sobresueldo. Aquí, de nuevo, el problema de la ingobernabilidad no estaba localizado en la Sala Constitucional, punto sobre el cual fue enfático el magistrado Jinesta en su intervención en la Corte, el día 19; por el contrario, la bandera de la gobernabilidad es colocada en el Tribunal Constitucional. Para nuestros propósitos, lo notable es la facilidad con la cual se recurre al término y se hace uso de él. Estaba en el ambiente, al alcance de la mano; desde mediados de los años noventa, integraba el lenguaje político en el cual tenían que plantearse y discutirse los problemas. Con distintas valencias y tonalidades, venía a ser un cristal obligatorio para la lectura del momento.

El plan del plus salarial tardó más de un año en ser rechazado. Desconocemos si alguien advirtió en la Corte las implicaciones de la propuesta para la reputación de la magistratura y del Poder Judicial; al respecto, no hay indicios en la información disponible. La curiosa respuesta a las presiones políticas y las muertes anunciadas condensaba una forma de entender los dilemas del Poder Judicial y de lidiar con ellos, por lo menos para el caso de la magistratura constitucional.

---

29 Delgado, David, “Magistrado alegó represalias de diputados para pedir alza salarial”, *La Nación*, 19-03-2012, 16A.

Visto desde el lado contrario, la solución económica a la mediación de los partidos políticos en las elecciones y reelecciones de quienes integran la magistratura sugería, también, un límite político-imaginativo para enfrentar el gran tema de los nombramientos a puestos estratégicos a cargo de la Asamblea Legislativa. En la crisis del 2012, nadie señaló con determinación la necesidad de volver a revisar el procedimiento; parecía estar totalmente integrado en un concepto de democracia y, como tal, legitimado.

## Abriendo problemas

En lo que sigue, me interesa llamar la atención sobre algunos de los hechos que gravitaban en torno a la reelección del magistrado Cruz en noviembre del 2012. De particular importancia, me parecen aquellos relacionados con el motivo de la gobernabilidad y la ingobernabilidad, uno de los puntos principales, si no el más importante, alrededor de los cuales se definieron los frentes.

**Primero:** para empezar, parece relevante tomar nota de un evento que transcurría paralelamente, relacionado de forma directa con la terminología que, en apariencia al menos, establecía la línea alrededor de la cual se separaban las posiciones.

Entre el 19 de junio del 2012 y los primeros días de enero del 2013 estuvo trabajando la denominada comisión presidencial de expertos en materia de gobernabilidad democrática, la llamada Comisión de Notables; a ella se le dio el encargo de analizar los aspectos más urgentes en materia de gobernabilidad democrática y proponer cambios. La iniciativa tuvo como punto de partida el discurso de la presidenta Laura Chinchilla del 1 de mayo del 2012, en el cual ella advertía, con preocupación, que la ciudadanía daba muestras crecientes de escepticismo y frustración, y había empezado a dudar de la democracia y de las intenciones de los gobernantes; las palabras de la Presidenta destacaban un estado político-afectivo que se había traducido, a su criterio, en pérdida de legitimidad de las instituciones y en deterioro de la seguridad jurídica. Para entonces, existía evidencia empírica para apoyar la lectura de un desgaste de las columnas de nuestra estabilidad política.

En la parte del discurso presidencial reproducido al final del Informe de los Notables, la palabra gobernabilidad no aparece, la presidenta llamó a reflexionar

sobre las dificultades de la democracia.<sup>30</sup> Sin embargo, este concepto junto con todos los otros términos propios de este campo semántico, será el norte de trabajo de la comisión integrada por disposición de la Casa Presidencial. Desde el primer párrafo del texto de los Notables, la palabra gobernabilidad queda en el centro, como lo sustantivo; el vocablo democracia aparece como un adjetivo calificativo de lo sustancial: el problema era la gobernabilidad democrática. Este será el marco conceptual en el cual el Ejecutivo y la comisión convocada procesarán lo que era registrado de manera fenoménica como un estado de escepticismo, frustración, desafiliación política y pérdida de legitimidad.

Las propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia, anunciadas en el título del documento de los Notables, concluyen en la afirmación de que los “muchos diagnósticos existentes convergen en reconocer que la gobernabilidad democrática es lo que está en crisis”. De esos diagnósticos no hay referencia precisa alguna, no se citan y menos se evalúan, pero se dan por buenos. Acto seguido, la atención se lleva hacia la urgencia de una reorganización del diseño institucional y, en ese terreno, la meta va a ser facilitar el ejercicio de la autoridad de los gobernantes, fomentar consensos políticos e impedir “el deseo de algunos de obstruir la democracia”.<sup>31</sup> La palabra gobernabilidad lleva a las obstrucciones para el ejercicio de la autoridad de los gobernantes, por parte “de algunos” y también a la cuestión de un liderazgo bloqueado. La expresión del problema es resumida en un Poder Ejecutivo que con dificultad administra y mucho menos gobierna, y una Asamblea en la que no se pueden tomar decisiones de mayoría. La contraparte (y aparente causa dentro de este diagnóstico) sería el deslizamiento del poder hacia otros órganos y cuerpos que no son los responsables de gobernar. A este amorfo conjunto pertenecen los medios de comunicación, los gremios y los grupos de presión; destacan también, por la precisión con que se les nombra, “los órganos constitucionales o legales”.<sup>32</sup> Con ello, el Poder Judicial y la Sala Constitucional quedarían del lado de quienes han ganado poder en detrimento del Ejecutivo y el Legislativo y en la lista de quienes no son responsables de gobernar, a un nivel parecido, cuando no

---

30 Chinchilla, Laura, “Discurso presidencial sobre el Estado de la Nación del 1 de mayo del 2012”. Pacheco, Antonio *et al.* *Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense* (San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2013), 41 y ss.

31 Pacheco *et al.*, *op. cit.*, 9.

32 *Idem*, 11 y ss.

idéntico, al de los medios y los grupos de presión, de los cuales forman parte los gremios. Un paso osado del cual cabía esperar consecuencias.

La Casa Presidencial escogió a la mayoría de los Notables con un criterio de afinidad política e ideológica. Los expertos tenían algunos importantes rasgos comunes, cinco de los seis ocuparon cargos políticos diversos en las últimas dos décadas y posiblemente la mayoría de ellos avaló también el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.<sup>33</sup> Con todo, en ningún momento se dice qué calificaciones distintivas hacía de ellos (el grupo es masculino) expertos en gobernabilidad democrática. Al parecer, la mayoría se estrenó como tal en ese momento.

El mismo Poder Ejecutivo que nombró los Notables coordinó meses después la actuación de los diputados en la Asamblea Legislativa para impedir la reelección de Cruz Castro: llamó y presionó gente, negoció para sumar votos y, posiblemente, dispuso también guardar silencio sobre las razones de su actuar hasta el último minuto, cuando saltó con fuerza el tema de la Sala IV y la gobernabilidad. En este año 2012, el Ejecutivo estaba en estos dos frentes y en ambos enarboló el motivo de la gobernabilidad. Fracasado el intento de impedir la reelección de Cruz en nombre de la gobernabilidad, la palabra volvió con renovada fuerza vía el Informe de los Notables.

La perspectiva escogida, sin embargo, tenía puntos ciegos. El enfoque de la gobernabilidad democrática no dejó espacio para una consideración de ese arco temático señalado después por el presidente de la Corte: el “clamor ciudadano por la justicia social”, el colapso del Estado de bienestar, la fractura del pacto social construido o reconstruido con la Constitución de 1949, la ruptura con el sistema de división de poderes propio del Estado de derecho. Una vez delimitado el problema de la gobernabilidad a partir de los “múltiples diagnósticos existentes” no

---

33 De las seis personas que integraron la Comisión de Notables, la única que, hasta donde es de mi conocimiento, no había pasado por cargos políticos es el Dr. Manrique Jiménez Meza. De él existe también una posición reflexiva sobre los perjuicios del TLC, expuesta antes del referéndum del año 2007. Al respecto, algunas implicaciones jurídicas del TLC sobre la organización y actividad constitucional y administrativa del Estado Costarricense. En Flórez-Estrada, María y Gerardo Hernández (eds.), *TLC con Estados Unidos. Contribuciones para el debate* (San José: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, 2004), 105 y ss. El Dr. Jiménez también formó parte de la Comisión Especial sobre Roces Constitucionales del TLC, conformada por la Rectoría de la Universidad de Costa Rica. Al respecto, Murillo Castro, Manuel María, *Roces constitucionales del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos* (San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2007).

quedó una ventana para mirar en otras direcciones; de hecho, era una lectura de la cual estaba persuadida la presidenta Chinchilla ya en mayo del 2012, de ella participaba también su equipo de gobierno y buena parte de su partido. Este era uno de esos “múltiples diagnósticos existentes” fugazmente mencionados.<sup>34</sup>

En la presentación del documento de los Notables, los valores y la visión de la realidad, reconocidos “como el sustrato sobre el cual se levanta todo lo demás”, quedan explícitamente fuera de consideración. Los Notables renuncian a ingresar en este delicado campo; no obstante, la organización del texto gira en torno al concepto de gobernabilidad democrática. La renovación del diseño institucional del país conforme a un criterio de gobernabilidad aparece como la condición para caminar hacia la solución de los problemas materiales y sociales más agudos; mientras esto ocurre, en el documento, en el frente legislativo el motivo de la gobernabilidad había ingresado antes como la razón de un veto político discrecional, sin palabras y a destiempo, en nombre de la mayoría que representaba al pueblo, la posición que motiva los señalamientos del magistrado Arroyo y de la magistrada Calzada sobre el uso de las herramientas de la democracia en contra de la democracia y antes, la denuncia de un ataque a la Constitución y al Estado de derecho en nombre de la gobernabilidad.

En la sesión de la Corte del 19 de noviembre hubo una toma de posición en contra del concepto que está en la tesis vertebral del documento de los Notables, en ese momento todavía no divulgado. Se criticó el diagnóstico de base y se le señalaron sus puntos ciegos; varios de los magistrados y magistradas comentaron las derivas no democráticas del diagnóstico del país ingobernable. Mientras esto sucedía, el texto de los Notables ponía la mira en los “poderes de veto” otorgados a “los poderes públicos, a los órganos constitucionales o legales”. Aquí encuentra barreras por superar o rediseñar; queda para la especulación si la alerta sobre

---

34 Amador, Eduardo *et al.*, “Laura Chinchilla. ‘Mea Culpa’”, *Revista Poder* 37 (2012): 4-12. Al mencionar los problemas con los cuales había chocado, la mandataria identificaba dos: la estructura del Estado costarricense e inmediatamente después el problema de la gobernabilidad. En esta ocasión, ella usó el término en relación con las reglas del juego vigente. En esta versión restringida del concepto, el gran problema era la Asamblea Legislativa, la dificultad para llegar a acuerdos y aprobar leyes. La versión más extensa, asumida luego por los Notables, se asoma unos renglones más adelante al referirse de nuevo a los obstáculos: “El más grande diría que es precisamente ese diseño institucional que hemos elaborado en Costa Rica, que permite de alguna manera, se pierdan los balances al punto que las mayorías legítimamente electas en este país, ya no pueden construir acuerdos y hacerlos valer”, 9.

“nuevas campañas de desprestigio de mayor debilitamiento contra los magistrados” en pro de una Corte complaciente, lanzada por Luis Paulino Mora en el llamado discurso de “La silla vacía”, tenía relación con lo que él pudiese suponer o saber (“información para mi creíble que esto se está tramando en este momento”) sobre las amenazas para el Estado de derecho en nombre de la gobernabilidad, o incluso sobre el contenido del texto de los Notables. Del escrito final de los Notables, se desprende que los órganos constitucionales y legales tendrían que pasar por algún tipo de reajuste: en lo concreto, el informe limita a cuatro años el control de la constitucionalidad del procedimiento de aprobación legislativa y elimina la consulta facultativa de constitucionalidad por parte de los diputados, bajo el supuesto de que ello propicia la incursión de la Sala Constitucional en asuntos de la Asamblea Legislativa. Lo manifiesto en el texto del magistrado Mora Mora es la mención explícita de la gobernabilidad “mal entendida” o manipulada, el señalamiento de una clase política sin un proyecto social de convivencia democrática, y la advertencia sobre una posible deriva autoritaria.

En esta tensión, la tesis de la gobernabilidad parece ser premisa de partida y meta deseada para unos, y para otros, diagnóstico equivocado y eventual cobertura de objetivos políticos no democráticos. Lo llamativo es de nuevo la convergencia-contradicción en torno a la gobernabilidad. La lucha parece situarse en este punto.

**Segundo:** términos como gobernabilidad e ingobernabilidad, piezas centrales de la discusión política nacional en el año 2012, ingresaron en el debate público en la última década del siglo pasado y han pasado a constituirse en pilares de una nueva lengua de uso casi obligado, a pesar de la imprecisión con que frecuentemente se les maneja. La misma lengua de la cual forman parte también términos como gobernación, gobernanza, agencia, actores, emprendimiento, rendimientos de cuentas, eficiencia, redes y expertos, fue adoptada por operadores políticos de distinto grado y signo, y también por el mundo académico. Muchos descubrieron en ella una nueva cantera de conceptos con los cuales hacer diagnósticos, otros la adoptaron como una herramienta útil con la cual se abría la llave del empleo y de los ingresos. En su versión más difundida, la nueva lengua fue propiciada por los organismos financieros internacionales que criticaban (y parcialmente se auto-criticaban) por el “unilateralismo económico” de las políticas defendidas bajo el paraguas del Consenso de Washington, al mismo tiempo que se convirtió en un instrumento indispensable para entrar en relaciones con ellos.

Los muchos diagnósticos convergentes “en reconocer que la gobernabilidad democrática es lo que está en crisis”, mencionados por los Notables reunidos por la presidenta Chinchilla Miranda, provienen de grupos y personas que, con diferencias de grado y matices, piensan dentro de la nueva lengua y participan de su lógica y su sensibilidad, que la han aceptado como la malla en la cual se formulan los problemas institucionales más acuciantes del momento y en la cual se encuentran también las soluciones posibles. Los Notables recurrieron a la lectura presente en el ambiente, a la más ofrecida y también a la que era compatible con la línea de cambio social y político impulsada desde los últimos años del milenio recién concluido.

El lenguaje de la gobernabilidad-ingobernabilidad se extendió sin mayor resistencia en los primeros años del nuevo siglo, cuando los efectos sociales negativos de las políticas económicas de los años anteriores reclamaban algún tipo de respuesta. Con frecuencia, quienes se apropiaron de la nueva lengua hicieron de la crisis de gobernabilidad tanto una premisa de su razonamiento como una conclusión; tal cual ella achicaba el espacio para reflexionar si, cuando menos en parte, aquello interpretado en esta clave podría leerse de otra manera, con otras conclusiones prácticas y políticas, y también los posibles costos de adoptarla sin precaución.

En el entendido de las cosas, el objetivo del crecimiento-desarrollo económico basado en la competencia y el mercado necesitaría de actores e instituciones que se relacionen fluidamente entre sí para resolver conflictos y tomar decisiones, y también de un acervo de capacidades políticas y técnicas para hacer posible los encuentros provechosos. Uno de los grandes problemas era forjar consensos, tejer redes, propiciar energías colaborativas, sinergias productivas entre la comunidad y mercados dinámicos; en abstracto, la idea suena razonable. Sin embargo, como lo han reconocido académicos con una carrera sólida en asuntos de gobernabilidad, la difusión de esta lectura-perspectiva se ha pagado con un uso desbordado de sus conceptos; parecido a lo que ocurre con los diagnósticos médicos de moda, en ámbitos sumamente diferentes se han descubierto problemas de gobernabilidad y síntomas de ingobernabilidad.<sup>35</sup> Citadas con los propósitos y despropósitos más diversos, palabras como gobernabilidad e ingobernabilidad son omnipresentes y al mismo tiempo se han vuelto flácidas.

---

35 Prats i Catalá, Joan, “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, *Revista Instituciones y Desarrollo* 10 (2001): 103-148.

Aquí podrían empalmar las palabras de Luis Paulino Mora respecto a los conceptos mal entendidos, y los comentarios sobre su uso ligero.

El campo conceptual en el cual se integra la palabra gobernabilidad empezó a tomar actualidad en América Latina en los años ochenta-noventa, en el contexto de los llamados procesos de transición hacia las democracias electorales, y de los desafíos sociales generados por el deslizamiento hacia las economías de mercado abierto. La perspectiva de la gobernabilidad pretendía dar cuenta de un intento por hacer coincidir las instituciones propias de la democracia representativa occidental con la figura del mercado como el mecanismo más adecuado para la asignación y distribución de los recursos. Por entonces, los indicadores estrictamente macroeconómicos hacían creer que las reformas realizadas iban por el camino correcto, y cuando no lo hacían, se confiaba en que los frutos de los cambios propiciados se verían en poco tiempo. Sin embargo, lo innegable en el corto plazo era la presencia de efectos sociales disgregadores, así como la persistencia de dinámicas institucionales que perturbaban el curso económico escogido, formulado lo anterior desde la perspectiva de los técnicos y los expertos. Lo que era parte de un proceso único se leyó como una contradicción por corregir o cuando menos por mitigar.

El paradigma de gobernabilidad-ingobernabilidad se integra en el reconocimiento de que las políticas consideradas positivas y deseables, como las privatizaciones y la apertura del mercado de capitales, no darían resultados positivos por ellas mismas, como se pensó al inicio de este camino. La cosecha esperada solo se recogería si las instituciones cumplían con un conjunto de requisitos mínimos en cuanto a calidad, funcionamiento y horizontes comunes. Esta posición fue defendida por el politólogo Francis Fukuyama, y en una de sus versiones aparece resumida en la introducción de un extenso libro sobre las reformas del Estado en América Latina, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año 2007. Las “políticas buenas”, dice él aquí, pueden ser (y han sido) boicoteadas por deficiencias, bloqueos y cuellos de botella institucionales, y por viejas formas de gobernar, sin criterios técnicos. Sus efectos benéficos han sido saboteados por dinámicas contrarias a la eficiencia y la coordinación indispensable entre los actores sociales, por mediaciones interesadas, sin perspectiva de conjunto.<sup>36</sup> Según esta lectura, en el

---

36 Un desarrollo de esta idea se encuentra en: Lora, Eduardo (ed.), *El Estado de las reformas de Estado en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo-Banco Mundial (Colombia: Mayol Ediciones, 2007). De particular interés es el prólogo del libro, escrito por Francis Fukuyama.

primer plano estaría una lucha no concluida contra un pasado convertido en un pesado lastre; en otra versión, con otros actores, surge un tema frecuente en las ciencias sociales latinoamericanas: el del pasado como un pesado freno, el cual debía ser vencido. Según la nueva versión de este antiguo mantra, lo problemático no era el curso establecido, sino lo que lo obstaculizaba. Otra vez acá se apela a los tecnócratas y la razón experta: los grandes rumbos debían de ser establecidos por expertos no partidistas.

La lectura de Fukuyama se puede abordar desde muy distintos ángulos. Para efectos de la discusión sobre la gobernabilidad, hay un dato que merece ser atendido: la palabra institución (sistema institucional, estructura institucional) ocupa un lugar central en el nuevo lenguaje y en su forma de argumentar. Si seguimos esta pista hacia atrás por otros caminos, ella nos lleva a la corriente de pensamiento económico y político conocida como el nuevo institucionalismo, en sus inicios estrechamente asociada el nombre de Douglas North,<sup>37</sup> resurgida desde los años ochenta del siglo pasado en el marco de una consideración del importante papel que juegan las instituciones formales e informales en el Sector Público.

Para North, una parte sustantiva de las resistencias a la innovación y la modernización provienen de los marcos formales e informales, materiales y mentales, que han modelado y siguen actuando sobre las conductas de los individuos y los grupos. Con ello se alude tanto a las reglas escritas, al peso de un sistema complicado de leyes y disposiciones, como a las prácticas, hábitos y creencias que conviven, interactúan, y se entremezclan con las reglas oficialmente reconocidas. Su problema eran los límites impuestos por las instituciones a las elecciones de los individuos y la forma en que comprometían el rendimiento económico. Con la atención puesta en un ideal económico centrado en el mercado y el derecho de propiedad, North retomaba el principio sociológico de que las políticas no se implementan en desiertos sociales, en tanto las instituciones existentes son portadoras de historia y, por ello, también del sentido de los actos, estos afectan y comprometen las nuevas políticas diseñadas,

---

37 North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993). Por su cercanía a nosotros y por brevedad puede verse el prólogo de Prats i Catalá titulado "Creencias, instituciones y democracia". *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad jurídico-institucional 2007-2008* (Guatemala de la Asunción-San Salvador -Tegucigalpa-Managua-San José. Observatorio de la Democracia en Centroamérica-Instituto Centroamericano de Gobernabilidad), 39-46.

sin importar su bondad o su exactitud teórica. Pueden moldear y alentar a las personas a favor de la innovación, pero igualmente pueden convertirse en bolsones de resistencia a esta, ahora en la forma de prácticas orientadas con propósitos no consistentes con el cambio buscado. En esta dirección iba la tesis de Fukuyama: las privatizaciones o las liberalizaciones financieras no han dado los beneficios esperados porque han sido desvirtuadas por prácticas, juegos de fuerza e intermediaciones; los grupos formal o informalmente mejor situados o mejor vinculados políticamente aprovecharon los cambios introducidos en su beneficio. Los políticos han seguido metiendo mano en el campo de los expertos. Luego, los resultados conocidos (problemas de legitimidad política, regresiones autoritarias, desencanto ciudadano, extensión de la economía criminal, la corrupción y la aparición de nuevas cleptocracias, la pobreza y la desigualdad) no serían propiamente las consecuencias del estilo cambio propiciado, sino consecuencias imprevistas, asociadas con todo aquello que lo frena o lo desvía.

Un reto consistiría, entonces, en comprender mejor las características del campo institucional existente, atender sus particularidades históricas, estructurales y coyunturales para poder propiciar proyectos viables de reforma. En su dimensión más ambiciosa y de corte más académico, esto supone un extenso programa de investigación empírica; los estudios comparativos son bienvenidos en este contexto. North, entre muchos otros, recordaba con insistencia que el capitalismo se desarrolló en Europa y los Estados Unidos sobre una base de transformaciones institucionales previas, y estos cambios anteriores favorecieron luego el despegue del mercado en la forma en la cual ocurrió. Antes del despegue económico hubo reformas y revoluciones que aflojaron y despejaron las obstrucciones propias de las formas de vida tradicional, aquel mundo asociado con prebendas, usufructos gratuitos y con prácticas corporativas y patrimoniales. En esta interpretación, el pasado inmediato actuó como facilitador del crecimiento económico y contribuyó a encauzar institucionalmente sus beneficios; las reformas políticas anteriores a las transformaciones económicas tenían un sello que favorecía a las segundas. Gracias a esta convergencia, la distancia entre las reglas formales y las informales se redujo.

Junto a la palabra institución, el concepto de reforma y sus sinónimos (cambio, ajuste, reajuste, rediseño, reingeniería) tienen también un lugar destacado en el lenguaje de la gobernabilidad. El nuevo jalón modernizador requiere de instituciones ágiles y flexibles, de marcos en los cuales los actores puedan hacer cálculos que favorezcan y multipliquen la eficiencia, de evaluaciones de desempeño y

eficacia, de trabajo en redes, y de nuevas formas de coordinación entre los actores públicos y privados, de entramados legales que aporten seguridad jurídica y confianza. Para trabajar en esta dirección, no solo está convocada la disciplina económica, como se creyó incorrectamente unos años atrás. Según la premisa de partida aceptada, se trata de reordenar la sociedad, de implementar una política para la sociedad con el norte del mercado, la competencia y la apertura. El crecimiento económico por sí solo no genera la institucionalidad deseada; esta debe ser construida activamente, con decisiones políticas y con un pensamiento técnico y pluridisciplinario.

Desde los años noventa, si no antes, han fluido cantidades ingentes de recursos para consultorías y asesorías en campos tan diversos como el medio ambiente, la eficacia legislativa, los asuntos electorales, los regímenes de pensiones y seguridad social, temas de género, corrupción, resolución de conflictos, derechos humanos, reforma judicial, entre otros. Con esto, vienen las nuevas preocupaciones por las cuantificaciones, los índices y las matrices: para medir las libertades políticas y civiles, para valorar los rangos efectivos de responsabilidad política, la eficacia gubernamental, la estabilidad política, los grados de descentralización, los niveles de corrupción y la solidez del Estado de derecho, entre otros. La postura técnica-objetiva cobra renovada importancia. Los nuevos retos requieren de una gama más amplia de profesionales y expertos, empezando por el derecho y las ciencias sociales; ellos y ellas son llevados a un estilo de hacer preguntas y de buscar respuestas, de pensar y también de pensarse. Sociólogos, politólogos, abogados son bienvenidos y tienen un asiento al lado de los economistas, entre tanto con pretensiones más aplacadas.

El avance progresivo de la nueva lengua se puede seguir en los documentos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. El concepto de gobernabilidad democrática estuvo inicialmente más cerca del PNUD, mientras que el concepto de gobernanza, en sus diversas variantes, más próximo al Banco Mundial. Existen fuentes para observar cómo se fue ensamblando el lenguaje de la gobernabilidad-gobernanza-gobernación y para seguir cómo fue penetrando en un gran número de institutos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones no gubernamentales favorecidas desde los gobiernos (las llamadas ONGG), universidades y grupos profesionales que hacen puentes entre los organismos internacionales y los gobiernos,

y entre estos últimos y la llamada sociedad civil.<sup>38</sup> Al cabo de una década y media, la nueva terminología se volverá de uso regular, cuando no obligatoria, para quienes laboral, política o mentalmente giran en las órbitas de estos organismos o en sus zonas de influencia, con la atención centrada en el reordenamiento institucional necesario para conseguir dinamismo económico y gobernabilidad democrática. Antes de terminar el siglo pasado, surgía incluso la necesidad de pensar y sistematizar qué era el institucionalismo, cuáles eran sus nuevos aportes, cómo se deslindaba teóricamente, oportunidades que fueron a su vez nuevos impulsos para su difusión.

Se puede discutir en extenso si el paradigma de la gobernabilidad fue adecuadamente entendido y usado en el Informe de los Notables. Algunas personas familiarizadas con esta discusión podrían argumentar que las recomendaciones emanadas del documento no tienen sostén convincente en un diagnóstico sistemático, como se enseña hoy en muchas universidades y lo aconsejan infinidad de publicaciones que tratan el tema de la gobernabilidad. En el 2012, el presidente de la Corte Suprema de Justicia y varios de sus colegas dudaban de que el diagnóstico de la ingobernabilidad (o de crisis de gobernabilidad) fuese el pertinente, y también que esos conceptos estuviesen siendo bien usados. Aquí topamos con varias posibilidades; dentro del nuevo campo decantado, había espacio para distintas posiciones.

En una de estas, llamémosla la del camino corto, se parte de que los nudos conflictivos ya han sido identificados y solo faltan las acciones necesarias para desatarlos. En el Informe de los Notables, la expresión del problema coincide con lo que al final se va a presentar como el fondo del problema:

Se expresa en que el Ejecutivo con dificultad administra y mucho menos gobierna. La Asamblea Legislativa difícilmente puede tomar decisiones por las mayorías previstas constitucionalmente. Se otorga poderes públicos a los órganos constitucionales o legales, a los medios de comunicación, a los grupos de presión y a los gremios poderes de veto (fácticos e incluso jurídicos); pero esos poderes no corresponden con los poderes necesarios para impulsar o ejecutar acciones concretas.<sup>39</sup>

---

38 Banco Interamericano de Desarrollo, *Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil* (Washington D. C.: Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas, 1990), 2. También, Handberg, Roger *et al.*, "A mayores previsiones... resultados imprevistos: Reforma Judicial en América Latina-indicios sobre Costa Rica", *América Latina Hoy* 39: 97-123.

39 Pacheco *et al.*, *op. cit.*, 11.

Estas serían piezas claves del *diseño institucional* sobre las cuales se tendría que incidir para construir y avanzar. Inevitablemente surge la pregunta de aquello fuera de la lista, y que por ello no es ni expresión del problema ni tampoco se aborda en las recomendaciones propuestas. Resalta, la ausencia de una institución fundamental, los partidos políticos, pieza estratégica de nuestro diseño político, los cuales deberían estar, cuando menos, en una condición similar a los gremios y los medios de comunicación, y se desestima el tema de las elites políticas y sociales, en este caso por la vía de la hilaridad: “Atribuir la ingobernabilidad a la rebelión sin sentido o a las intenciones perversas de las elites gobernantes es un grave error.”<sup>40</sup> Puede ser, pero, es un hecho que existen elites y que ellas concentran el poder para definir u obstaculizar rumbos. ¿Dónde se colocan entonces? Y, por otro lado, ¿cuán acertado es situar en un mismo nivel a los grupos de presión, los gremios y los imprecisamente llamados órganos constitucionales y legales, sin distinguir lo que hay en cada uno de estos agrupamientos gruesos? El punto ciego (los partidos, las elites, las prácticas de unos y otros en su significado institucional) y aquellos que se resaltan como problema (órganos constitucionales o legales, medios, gremios, grupos de presión) sugieren que, en realidad, no estamos acá ante un diagnóstico de partida, sino ante un resumen de aquellos planos de choque y conflicto que han estado en el debate nacional desde los años ochenta, desde la perspectiva de quienes han ejercido el poder. De paso, cabe también la pregunta de si es suficiente llamar a una renovación del diseño institucional apelando a la urgencia de una toma fluida de decisiones y a criterios de funcionalidad, dejando de lado la erosión del sistema social en los últimos veinte años (palabras claves: desigualdad, polarización social, fragmentación del tejido social), y el problema concomitante de lo que Prats i Catalá, teórico afín a la corriente institucionalista aunque con muy peculiares acentos, llamó años atrás “la democracia delegativa vaciada”,<sup>41</sup> considerada por él como una causa del deterioro de las instituciones políticas y sociales.

**Tercero:** en las últimas décadas, se ha producido en el país una inmensa cantidad de diagnósticos, informes, balances y encuestas con el apoyo directo o indirecto de organismos internacionales; gracias a ello, contamos con un cúmulo de información inexistente treinta y cinco años atrás sobre nosotros mismos.

---

40 *Idem.*

41 Prats i Catalá, *op. cit.*, 139 y ss.

Las expectativas han sido altas: se quiere conocer con más precisión, producir trabajos comparativos para identificar patrones de cambio y de estabilidad, generar insumos para la toma de decisiones fundamentadas por parte de los actores sociales y políticos, hacer contrastes entre la evidencia empírica y lo que se dice y hace, señalar problemas y abrir debates. No obstante, los resultados políticos prácticos de toda esta información no han sido los esperados por los promotores del gran cambio. A pesar de tener los vientos a su favor, políticos e ideólogos locales del mercado se han hecho las mismas preguntas que Fukuyama, en un tiempo casi paralelo. Cuatro años después de terminar su presidencia, en medio del proceso judicial por su participación en el caso ICE-ALCATEL, el expresidente Miguel Ángel Rodríguez se preguntaba:

¿Por qué el crecimiento económico, la disminución de la pobreza y la modernidad política no habían respondido con la celeridad que cabría esperar a la adopción de la democracia, la apertura comercial y las diversas políticas monetarias de precios y de regulación más rigurosas y racionales, que eran ahora la norma en el continente?<sup>42</sup>

Desde la perspectiva neoinstitucionalista de North, se podría hablar de la inercia de lo viejo y del peso de las instituciones, formales e informales; Fukuyama, por su lado, habla de las hibridaciones contraproducentes entre lo viejo y lo nuevo, y de las relaciones de poder ventajosas que orientan o desvían los caminos de cambio posibles. El predicamento personal y político en el cual el expresidente Rodríguez Echeverría se hacía esta pregunta era parte de la respuesta por considerar.

También entre nosotros los nuevos reformadores han actuado desde las prácticas y hábitos instituidos. Estos últimos, sin embargo, como puede desprenderse del comentario anterior, no entran en consideración; no son revisados en tanto atañen al ejercicio de su poder y a sus muy distintos privilegios, algunos aparentemente frívolos y sin trascendencia (recordemos el gesto simbólico de “regalar”, como obsequio de boda, el ejercicio de la presidencia por un día a la vicepresidenta que contraía matrimonio, realizado por Rodríguez Echeverría durante su mandato), y otros más costosos políticamente (como sucedió en el 2010 con la decisión de los diputados que apenas tomaban posición de sus curules de aumentarse sus salarios, paso que se dio con el respaldo de la presidenta Chinchilla Miranda). En uno y otro caso hay una comprensión patrimonialista y elitista del uso del poder; son hilos que conducen a prácticas que

---

42 Rodríguez, Miguel Ángel, *Di la cara. Una batalla por el Estado de Derecho* (Bogotá: Editorial Planeta, 2006), 14-15.

muestran otras razones de la llamada inmovilidad institucional, fuera del foco del discurso oficial. Los efectos cosechados, llámense falta de respuesta u obstrucciones en el camino, son tanto resultado de los cambios emprendidos por los reformadores como de los medios a los cuales han recurrido, de una manera de vivir y ejercer el poder.

En los albores del siglo XXI, el diagnóstico oficial-dominante decía que Costa Rica era un país estancado en el cual no pasaba nada. Esta afirmación se convirtió en un saber que no requería validación. Nos encontrábamos entonces en el pináculo del bipartidismo; los dos partidos que apostaban por la apertura y la gran reforma del Estado tenían el control mayoritario de la Asamblea Legislativa, aparentemente tenían el camino abierto. Ya entonces el lenguaje de la gobernabilidad-ingobernabilidad se había hecho presente en el debate político; los retos y dificultades se habían empezado a verter en ese molde, como se puede seguir en los discursos de Óscar Arias Sánchez durante su primer gobierno y luego en las polémicas de mediados de los años noventa, durante el cuatrienio de Figueres Olsen. Uno de los Notables del 2012, entonces diputado oficial, intervino en las discusiones entre los dos partidos que se turnaban en el gobierno, haciendo uso de la terminología de la gobernabilidad-ingobernabilidad.<sup>43</sup> El nuevo lenguaje era un arma de diálogo y también de debate dentro del bipartidismo. Un renovado impulso a su favor vendrá unos años después con la discusión nacional a propósito del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (2006-2007); otra vez aquí cobró fuerza la figura de un país impedido para aprovechar las oportunidades que tenía por delante para alcanzar el desarrollo y la prosperidad. Según la lectura del momento, las resistencias retrógrado-conservadoras, de un lado, y la ausencia de un liderazgo firme para terminar de romper con lo viejo,

---

43 En mayo de 1995, el diputado Constantino Urcuyo Fournier, uno de los Notables, le reprochó al presidente Figueres Olsen manejar un concepto de ingobernabilidad en el cual no había propósito de enmienda respecto a las veleidades autoritarias y la falta de respeto de los Poderes del Estado. En su informe del 1 de mayo, el presidente Figueres Olsen había mencionado el peligro de que el país se volviese ingobernable como resultado del debilitamiento de las instituciones del Estado. Urcuyo, según trascendió en la prensa, relacionaba la ingobernabilidad con una conducción errática y desacertada del país por parte del Poder Ejecutivo: "Gobernabilidad son logros, resultados, eficiencia y legitimidad", decía el diputado. Al mismo tiempo, le reprochaba al Presidente el no reconocimiento de los errores cometidos, entre los cuales se contarían, la violación de la Constitución Política, enfrentamientos con la Corte Suprema de Justicia, detenciones ilegales, violación de derechos humanos y represión de los trabajadores. Ver Méndez Garita, William, "PUSC ataca el discurso de Figueres", *La Nación*, 03-05-1993, [http://www.nacion.com/ln\\_ee/1995/mayo/03/pagina04.html](http://www.nacion.com/ln_ee/1995/mayo/03/pagina04.html)

del otro, dejaban al país en una suerte de limbo, denominado también estado de ingobernabilidad. De este solo se podía salir con una política decidida, la cual pasaba necesariamente por la firma del TLC. Sin embargo, una vez aprobado, el diagnóstico de la situación de ingobernabilidad siguió vigente.

A comienzos del 2012, el exvicepresidente y ex ministro de la República Kevin Casas Zamora, abogado y politólogo, expuso su convicción de que Costa Rica se había transformado en un *país ingobernable*, sin esperanza alguna de llegar a ser el primer país desarrollado de América Latina. La gran meta la había vuelto a levantar Óscar Arias Sánchez cuando se postuló a la presidencia por segunda vez, en el año 2005: el objetivo parecía entonces alcanzable; aparentemente, solo faltaba voluntad política y liderazgo para crear las condiciones y terminar de dar el gran salto.<sup>44</sup> Casas Zamora participó activamente de este anhelo; pero siete años después de haber sido formulado tan ambicioso norte, el exvicepresidente constataba un cuadro desalentador: de los seis indicadores de gobernabilidad empleados por el Banco Mundial (voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del Gobierno, calidad de la regulación, vigencia del Estado de derecho y control de la corrupción), el país había retrocedido en cinco de ellos entre el 2000 y el 2010, algo que no se podía decir de ningún otro país centroamericano. La causa era un sistema político incapaz de articular intereses, construir consensos, tomar decisiones y ejecutarlas, palabras más o menos, el mismo diagnóstico de los Notables. Concluía Casas: “Hoy tenemos un Poder Ejecutivo que no ejecuta, un poder Legislativo que no legisla y un Poder Judicial que los sustituye a ambos. Costa Rica ya no es gobernable”.<sup>45</sup> También en esta lectura, un síntoma y causa del padecimiento era un Sistema Judicial que sustituía a los otros dos poderes de la República. Otra vez, el Poder Judicial queda en la columna negativa. El sueño del país desarrollado se había mostrado como una vana ilusión; lo que teníamos era un “país esclerotizado” a causa de su ingobernabilidad.

Las palabras indicativas de enfermedad reaparecerán un año más tarde en el artículo en el cual la entonces Presidenta de la República comentaba el texto de los Notables: también para ella, politóloga de formación, habíamos degenerado

---

44 Arias, Óscar, *Hagamos juntos el camino. Discursos, artículos, ensayos* (San José: Instituto Rodrigo Facio-Partido Liberación Nacional, 2005), 296 y ss.

45 Casas Zamora, Kevin, “Réquiem por un sueño”, *La Nación*, 10-01-2012, 29A.

“en un Estado esclerótico y atrofiado”.<sup>46</sup> Ella y Casas pertenecían a una escuela similar; en un tramo reciente de sus respectivas carreras, habían sido compañeros políticos muy próximos. A la luz de este tipo de lecturas, intentos como los ocurridos en noviembre del 2012 en la Asamblea Legislativa podían ser leídos como acciones urgentes, incluso heroicas, para reanimar-sincronizar las instituciones del país esclerótico-ingobernable-desahuciado, aunque hubiese quienes verbalizaban la tarea por delante de una manera más prosaica, pero no inexacta, reclamando un clima institucional proclive a los negocios, justo cuando los negocios dudosos desde el Estado, o en todo caso desde posiciones de poder, venían atrayendo cada vez más la atención de la ciudadanía y propiciaban al mismo tiempo la desafiliación y la indiferencia política, una de las razones para convocar la ayuda de los Notables.

Ahora bien, soltar el lastre de lo tradicional puede tener costos muy altos. Casas se convertirá en un conspicuo ejemplo de las trampas en las cuales podían enredarse los reformadores cuando actuaban para despejar los caminos de cambio supuestamente bloqueados. En el 2012, él tenía de sobra los méritos ideológicos y profesionales para formar parte del grupo de los Notables; posiblemente hubiese sido un miembro sobresaliente del equipo escogido, pero razones de conveniencia política impedían siquiera mencionar su nombre. Debido a un servicio anterior a la causa del cambio y la gobernabilidad, él continuaba siendo localmente un paria político cuya proximidad pública era indeseable.

Los denuestos de Casas desde la vicepresidencia de la República por vencer el movimiento de resistencia a la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, en la misma trinchera que la mayoría de los Notables, lo llevó a idear y propiciar una política de amenazas, intimidación y manipulación con el fin de sumar votos en el referéndum convocado para decidir el tratado. A él se le imputó, no sabemos si con justicia, ser el gestor de una estrategia centrada en chantajes, presiones y mentiras, en la cual participó también la prensa, las cámaras empresariales, los dos partidos políticos mayoritarios y el gobierno de turno. A causa de la nunca esclarecida filtración del llamado Memorando Casas-Sánchez, en setiembre del 2007, el vicepresidente y ministro Casas Zamora se vio obligado a presentar su renuncia. Cayó y lo dejaron caer.

---

46 Chinchilla, Laura, “Oportunidad para nuestra democracia”, *La Nación*, 18-01-2013, 31A.

Importante de recordar: la estrategia de miedo se ideó como un paso desesperado, ya que, según quienes la propusieron, los “recientes escándalos” habían minado la confianza en el estamento político, y los “niveles de gobernabilidad del gobierno eran ya muy bajos y probablemente insuficientes para conferir legitimidad a un proyecto tan controversial. En este momento nadie le cree una palabra al gobierno ni a los políticos y por ello sería una locura delegarles la función de defender el tratado”.<sup>47</sup>

En este documento, pensado para la lectura de unos pocos que se entendían en los términos allí empleados, el problema de la gobernabilidad tenía también una relación directa con una clase política totalmente desprestigiada y con sus partidos; los “recientes escándalos” mencionados eran las denuncias de corrupción que alcanzaban a las cúpulas políticas, una dimensión de la llamada “crisis de gobernabilidad” soslayada en el Informe de los Notables.

En el apartado del Memorando sobre los cuatro tipos de miedo que debían fomentarse, la palabra ingobernabilidad designa uno de los temores específicos que debían ser *alentados* para convocar el voto a favor del TLC. Aparece como un arma política:

Mucha gente simplemente no ha hecho la conexión de que un triunfo del NO en el referéndum, dejaría al Gobierno en una posición precaria, con su efectividad totalmente reducida, y al país en una situación de ingobernabilidad. Esa conexión hay que inducirla. Este es un argumento que puede que solo funcione para ciertos sectores, pero puede ser muy efectivo sembrando la duda.<sup>48</sup>

Dos veces consecutivas se habla de sembrar miedos y cosechar sus frutos; en aras de la gobernabilidad debían *inducir* asociaciones que ni entonces ni después pudieron ser demostradas. La palabra gobernabilidad ingresa en una estrategia de manipulación de la opinión pública, para evitar, supuestamente, la amenaza de la ingobernabilidad. Este uso abiertamente instrumental del discurso de la gobernabilidad-ingobernabilidad no desapareció con la renuncia de Casas. Los dos politólogos que redactaron el Memorando conocían de las muchas posibilidades del término y sabían lo que querían.

---

47 Casas, Kevin y Fernando Sánchez, *Memorándum. Algunas acciones urgentes para activar la campaña del Sí*. 29-07-2007, <http://es.scribd.com/doc/3954620/Memorando-del-miedo>

48 *Ibid.*

Dos años antes de encontrarse en la situación que truncó en lo inmediato una prometedora carrera política, el consultor del PNUD, Casas Zamora, aparecía como la persona que coordinó e inspiró un voluminoso y detallado trabajo publicado con el nombre *Venciendo el temor*. El texto pretendía contribuir a la expansión de las libertades de las personas en sus diferentes expresiones, propiciar una convivencia respetuosa y una cultura de paz; el material era considerado como otro aporte para la conformación de un país gobernable, contaba con el auspicio de una institución identificada con la perspectiva de la gobernabilidad democrática.<sup>49</sup> La teoría y la práctica mostraron esta vez sus contradicciones con una diferencia de tiempo, por un lado, la gobernabilidad queda asociada con el respeto y los derechos fundamentales; por el otro, en su nombre se induce a conexiones políticamente deseadas y a la manipulación.

Esta forma de practicar la política de cambio y gobernabilidad puso un grano de arena en la configuración del país ingobernable al cual se le cantaba réquiem en el 2012. El Memorando es uno más de esos hechos que, acumulativamente, repercutirán de forma negativa en los índices del Banco Mundial, la evidencia empírica usada posteriormente por Casas para apuntalar sus tesis del país ingobernable. El círculo se cerraba.

El país ingobernable era también un resultado de las reformas aperturistas, de las logradas y las no logradas, algunas por haber sido concebidas en beneficio expreso de los grupos en los que se concentraba el poder político y económico; varias veces se menciona en el Memorando, como algo que no se podía volver a repetir, la derrota de la reforma a la ley de energía y comunicaciones en el año 2000. Fue entonces cuando se agudizó el declive del prestigio de la clase política, cuatro años antes de iniciarse la causa judicial contra los expresidentes Calderón y Rodríguez. Lo que desde una posición favorable a la democracia y la transparencia institucional podía celebrarse como una gran muestra de interés por las instituciones públicas y el destino común, acá ingresa como un fracaso necesario de evitar a toda costa.

---

49 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica". *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005* (San José. 2006). En el año 2004, Casas escribió una ponencia con el título: "Violencia, inseguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Una aproximación conceptual y democrática". *Memoria Taller de Respuestas democráticas al problema de la violencia* (San José: FUNPADEM, 2004).

Otros sucesos, directa o indirectamente relacionados con la aprobación del TLC, astillaban de manera encadenada la confianza institucional. A finales del 2012, el Tribunal Supremo de Elecciones declaraba que no se les podían quitar las credenciales a los legisladores acusados de cometer faltas de probidad y honradez; la razón del pronunciamiento era la situación de un diputado contra el cual la Fiscalía General había abierto una indagatoria. Tres años antes, la Sala Constitucional había rechazado la declaratoria de inconstitucionalidad de cuatro artículos de la *Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento en la Función Pública* propuesta por el diputado Fernando Sánchez, coautor, junto con Casas, del Memorando. Con esta medida, el entonces diputado trataba de evadir su posible expulsión de la Asamblea Legislativa. La declaratoria de inconstitucionalidad no prosperó en la Sala Constitucional. Un resultado no deseado de la gestión de Sánchez fue una solicitud del Tribunal Constitucional a la Asamblea Legislativa para que ella se diese a sí misma un marco legal para regular las faltas de los diputados. Sin esta reglamentación, las y los congresistas que cometiesen algún delito podían quedar impunes. Pasados los años, el reglamento solicitado aún no existe, ha carecido de un “ambiente político” favorable en la Asamblea. En aquel entonces, un sector mayoritario de las y los diputados rechazó la solicitud de la Sala Constitucional apelando al argumento de la independencia de poderes y a la no intromisión. Del vacío legal favorecido se benefició, en primer lugar, el diputado Sánchez, primo del presidente de la República en ejercicio, otra vez en detrimento del diezmado prestigio de la Asamblea Legislativa. Este podría ser otro ejemplo de un Poder Legislativo que no tomaba decisiones y contribuía a la ingobernabilidad, y una razón adicional para observar con mucho cuidado el uso selectivo que se hizo de esta palabra en noviembre del 2012 en la misma Asamblea Legislativa.

La colusión de la institucionalidad formal (partidos, sistema de división de poderes) y la institucionalidad informal (las redes de parentesco y redes socioeconómicas) convergió a favor del diputado que trató de torpedear la *Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública*. En el siguiente gobierno, el exdiputado Sánchez fue designado embajador ante el Vaticano, una particular manera de beneficiarlo y limpiarlo al mismo tiempo, con otro costo político impreciso que posiblemente habría que sumarlo, también, a la cuenta de la lamentada ingobernabilidad.

**Cuarto:** las dudas sobre el uso del concepto gobernabilidad que saltaron en la sesión de la Corte Plena del día 19 de noviembre eran hijas del momento, pero también de otras acciones previas ejecutadas en su nombre.

Si nos paramos ahora del lado del Poder Judicial, encontramos que desde los años ochenta y con más decisión desde la última década del siglo anterior, hubo un conjunto de iniciativas desiguales encaminadas a formar una judicatura con mayor autonomía e independencia, más capacitada para hacer su trabajo, y con mejores recursos materiales y técnicos a su disposición. Tampoco esto es ajeno a los cambios democratizadores de la época, con los cuales vino también el paquete de la gobernabilidad. Como en toda la América Latina, en nuestro caso el Gobierno y los organismos financieros internacionales canalizaron una significativa cantidad de recursos hacia la modernización del Poder Judicial, bajo el supuesto de que una economía dinámica y una vida democrática robusta requerían de una judicatura expedita, no torcida o manipulada políticamente por intereses locales; entre otras cosas, detrás de ello subyace la preocupación por un comercio fluido y las seguridades jurídicas para los inversores extranjeros. Son metas posibles de incluir en el gran paraguas de la gobernabilidad democrática. Un objetivo, como se repetirá en muchos de los diagnósticos de organismos internacionales, era cerrar los canales que enlazan las oligarquías locales, las cúpulas políticas y el aparato judicial, una situación supuestamente propia de las sociedades periféricas o con una modernización inconclusa.

Algunos de los casos más delicados que llegaron a los tribunales comunes a principios del siglo XXI quedaron a cargo de cortes compuestas por juezas y jueces que entendían su labor como un acto de ejecutar la ley, sin atender las calidades sociales y políticas de los implicados. En un par de oportunidades en que las personas o los intereses afectados tenían relación con las élites políticas, ellas levantaron el argumento del deterioro de la seguridad jurídica y la pérdida de legitimidad de nuestras instituciones; esta tesis apareció también en el mensaje presidencial del 1 de mayo del 2012, el supuesto primer impulso de la Comisión de Notables. Aquí resuena una demanda interesada de “seguridad jurídica”, entonces agitada a propósito de la resolución de los tribunales sobre el caso de la minera Crucitas. La presidenta Chinchilla acogió en este mensaje un estribillo presente desde principios del nuevo siglo, asociado con los tropiezos legales del proyecto aperturista, en alguna medida, en razón de los caminos escogidos para llevarlo adelante.<sup>50</sup>

---

50 Arias Sánchez, Óscar, “La ingobernabilidad y la inseguridad jurídica”, *La Nación*, 13-08-2011, [http://www.nacion.com/opinion/foros/ingobernabilidady-seguridad-juridica\\_0\\_1213478672.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/ingobernabilidady-seguridad-juridica_0_1213478672.html)

No obstante, en años recientes, una parte de los cambios reivindicados para mejorar la calidad y la transparencia de los servicios públicos, incluyendo al Poder Judicial, también han estado pensados en función de reducir “los factores más problemáticos para hacer negocios”. La expresión esta vez no es del diputado imprudente en su manera de hablar; aparece al principio y al final de un artículo escrito por el magistrado Rolando Vega Robert y el decano del INCAE Business School, en el cual se identifica la ineficiencia de la burocracia gubernamental como el principal factor que dificulta el hacer negocios (*business*) en Costa Rica; la fuente de la información tomada como buena era el Global Competitiveness Report del año 2009-2010.<sup>51</sup> Esta preocupación por las obstrucciones de los negocios remite a las llamadas propuestas de modernización-reorientación del Sector Público. De fondo, en este abordaje está la corriente de pensamiento institucional conocida con el nombre genérico de la “nueva gestión pública” (*New Public Management*) aparecida a principios de los años noventa. La nueva gestión pública se propone propiciar la eficiencia y la producción en el área pública, tomando como modelo de referencia las formas de trabajo y la eficiencia de la empresa privada. El “management” es recuperado como una forma de gestión válida para cualquier dominio. De nuevo acá nos enfrentamos con un ejercicio promovido contra un supuesto *statu quo* conservador, resistente a dar saltos en pro de la calidad en un servicio público, a pesar de la política de reforma y modernización judicial que se dice suscribir.<sup>52</sup>

---

51 Zúñiga Sáenz, Roy y Rolando Vega Robert, “Sistema de gestión integral para la justicia: calidad al servicio del ciudadano”, *Revista de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia* 7 (2010), [http://www.poderjudicial.go.cr/GICA/edocman/publicaciones/Articulo\\_Revista\\_No7\\_Sala\\_Segunda.pdf](http://www.poderjudicial.go.cr/GICA/edocman/publicaciones/Articulo_Revista_No7_Sala_Segunda.pdf). El texto abre y cierra con el tema de los factores problemáticos para hacer negocios. En la conclusión se lee: “Los resultados alcanzados a la fecha lucen promisorios y van en la línea de eliminar de la lista de factores más problemáticos para hacer negocios en Centro América precisamente la ineficiencia de la burocracia gubernamental”. En este contexto, es importante tomar nota de la conferencia que con el nombre de “Gobernabilidad democrática y sus desafíos” tuvo lugar en Guatemala entre el 6 y 7 de marzo del 2006. El evento estuvo organizado por el INCAE Business School con el apoyo financiero del BCIE, el BID y la USAID. Por Costa Rica asistió Otto Guevara Guth, entonces candidato presidencial del Movimiento Libertario, quien presentó el programa de su partido como una forma de regreso a una situación de gobernabilidad. Corrupción, falta de liderazgo político, políticas estatistas, privilegios gremiales aparecen en esta intervención como causas de un cuadro de ingobernabilidad extendido en América Latina. Al respecto, <http://cladea.org/noticias/boletines-antiores/CLADEA21/INCAE.htm>

52 Un repaso de estas mismas posiciones aparece en: Vega Robert, Rolando, “Justicia de calidad y eficiente: un desafío pendiente”, *Diario Extra*, 13-04-2015 (Suplemento Opinión, 3).

Con la idea de la maximización de los rendimientos y la eficiencia viene la perspectiva de un ciudadano visto como un consumidor o cliente, quien quiere y debe ser satisfecho de manera expedita. De seguir este hilo, con gran seguridad desembocaríamos en las transformaciones que han tenido lugar en el mundo empresarial de los últimos cuarenta años, cuyo propósito ha sido mantener y acrecentar una clientela en circunstancias de competencia sin cuartel. Esta línea de innovación, relacionada inicialmente con el llamado “toyotismo”, avanza de la mano de conceptos como “flujo tenso”, “trabajo justo a tiempo”, “lógica de competencias y desempeños”, y también, gerenciamiento.

La figura del gerente y la perspectiva gerencial han puesto también sus pies en espacios e instituciones donde aparentemente no tendrían lugar, a causa de su razón de ser. Una aspiración de los nuevos reformadores sería rediseñar el Sector Público conforme a este tipo de criterios, y a ello no ha escapado, cuando menos como experimento, el Poder Judicial.

La Corte Suprema aprobó, en el año 2005, el programa de Gestión Integral de Calidad y Acreditación con la meta de propiciar un marco normativo para regularizar y estandarizar la calidad y eficiencia de los servicios prestados en los despachos judiciales, y establecer criterios para decisiones presupuestarias conforme a evaluaciones previas de desempeño. En lo superficial, llama la atención el vocabulario adoptado. Al menos desde los años noventa existe una literatura que se ocupa de la “gestión de los flujos judiciales” y de la “gestión de la justicia”, bajo el supuesto de que en esta esfera, como en cualquier otra, caben un conjunto de técnicas y procedimientos en sí mismos neutros, los cuales tendrían efectos en la credibilidad institucional, medida por tiempo de respuesta, reglas claras y no erráticas, y por tanto, en una clientela satisfecha. En estos campos, como se venía advirtiendo en la literatura internacional, el peligro era convertir a los jueces y los magistrados en gerentes de los cuales se espera un incremento en su cartera de tramitaciones, en los administradores de una nueva economía judicial.

En nuestro caso, la perspectiva de la Gestión Integral converge parcialmente con un conjunto de otras iniciativas enfiladas hacia el fortalecimiento de los sistemas de administración, la renovación y modernización de la infraestructura física, el equipamiento técnico y la formación de capacidades humanas. Una avanzada de estas innovaciones fueron los planteamientos sobre la Resolución Alternativa de Conflictos (RAC), una constante en la agenda de los organismos financieros internacionales, imaginada como una forma expedita de resolver

las disputas previsible en el gran escenario de las transacciones económicas del mundo global. En nombre de la eficiencia, también se han introducido cambios con costos negativos para la Corte Suprema, como lo fue el aumento salarial aprobado por ella en el año 2008 en beneficio de sus propios integrantes, tomando como motivo la equiparación de las magistraturas a gerencias y la transformación de las funciones de los magistrados, ahora vistos como gerentes. Esta decisión le será luego repetidamente recordada a los magistrados por quienes, desde una posición de ataque a la Sala Constitucional, asociarán la Corte con un grupo de interés con potestades singulares.

La figura del magistrado-gerente aproxima la esfera pública y la privada. Ella aporta pistas para pensar algunas de las líneas de tensión que cruzarán la Corte Plena y da elementos para entender los silencios y ausencias en los sucesos de noviembre del 2012, y también algunos de los conflictos suscitados a propósito de la sucesión de Luis Paulino Mora Mora.

**Quinto:** hablamos entonces de cambios desiguales y sus consecuencias. De la convergencia contradictoria de estos impulsos y resultados sale una parte sustancial del combustible que alimenta la suspicacia y la desafección institucional, las resistencias activas y pasivas, pero igualmente los intentos de abrogar o torcer los marcos normativos instituidos, eliminar controles, suprimir o reducir el rendimiento de cuentas y situar los poderes delimitados por la Constitución en nuevas relaciones. El resultado son pujas diversas, de desigual intensidad, a muy distintos niveles.

El Poder Judicial queda así situado como un actor fundamental en un incómodo cruce de caminos. Recibe críticas en razón del poder excesivo o invasivo de la Sala Constitucional, pero también queda en la mira de quienes se quejan de una magistratura permisiva, tolerante y lenta, particularmente cuando tramita asuntos de interés de las personas o grupos con más poder. De un lado, están las advertencias sobre una falta de alineamiento o sincronización entre los tres poderes del Estado, supuestamente independientes, y del otro también las fusiones y confusiones en detrimento del sistema de división de poderes establecido por la Constitución.

Desde lados distintos, los dos bandos enfrentados en la Asamblea Legislativa en noviembre del 2012 coincidieron en sostener que el país atravesaba una crisis institucional. Unos y otros se complementaron para describir una situación en la cual las fronteras entre los tres poderes de República aparecen desfiguradas,

con la consiguiente conformación de zonas indefinidas o permeables. La votación del 15 de noviembre ocurrió en circunstancias en las que se entremezclaron las intenciones de sacar provecho de márgenes imprecisos o posibles de confundir, con la lentitud o la indecisión por motivos poco claros.

Adicionalmente, en esta oportunidad la Corte le agregó algunas gotas de aceite al terreno, ya de por sí resbaloso; cometió un pequeño error ilustrativo de las particularidades de nuestra dinámica institucional.

En la nota en la cual la Corte le indicaba a la Asamblea el próximo vencimiento del plazo del magistrado Cruz y su intención de reelegirse, aparece indicado que el trámite debía de hacerse al amparo del artículo 163 de Constitución Política, y no del 158, como sería lo correcto. Al parecer, el comunicado se hizo sobre un machote de oficio empleado tanto para elecciones como para reelecciones; del texto se le envió copia al magistrado Cruz y al Departamento de Personal de Sala Constitucional, sin que nadie advirtiera eventuales complicaciones. No era la primera vez que algo así sucedía, un posible indicador de la forma descuidada de hacer algunos de estos trámites. La misma referencia al artículo 163 aparece en las comunicaciones sobre otras reelecciones a efectuarse por estos mismos días; un ejemplo es la del magistrado Orlando Aguirre de la Sala Segunda, conocido por el Plenario el 30 de octubre del 2012. Él fue reelecto por cuarta vez el 10 de diciembre de ese año.

El desliz respecto al 163 cobra relevancia en el contexto de las críticas del Ejecutivo y el Legislativo a la Sala Constitucional y al Poder Judicial. La nota-machote sirvió para que la presidencia de la Asamblea Legislativa argumentara inicialmente que la ruta seguida hasta el día 15 de noviembre había sido la indicada desde el Poder Judicial, y también para que los adversarios de la reelección defendieran la legitimidad de lo actuado, poniendo toda la responsabilidad en la impericia de la presidencia de la Asamblea, en la Corte y en la Sala Constitucional, la última por no haber objetado antes otras reelecciones ocurridas después de haber vencido el plazo del nombramiento.

La desatención en el documento de la Corte resalta en el contexto de una lucha por el prestigio de la institución judicial. El día 19 de noviembre, el Presidente de la Corte advirtió sobre “nuevas campañas de desprestigio contra el Poder Judicial”. Presumía o daba por cierto que algo así estaba ocurriendo; alguien, sin nombre, intentaba reducir la ventaja en prestigio del Poder Judicial a los ojos de la población. De los tres poderes de la República, el Judicial es el que había salido mejor evaluado

en la última década, un punto importante de considerar por quien pretendiera cambiar la correlación de fuerzas existente y, al mismo tiempo, un posible freno de contención para el actuar de la misma Corte, aunque quizá, también, al menos en algunas ocasiones, un motivo para tomarse libertades adicionales.<sup>53</sup>

En este marco, también era cierto que, en los últimos años, las críticas a la Corte y a la Sala Constitucional se habían incrementado. La lista de razones es grande y heterogénea: en ella encontramos motivos como la independencia de la judicatura y el uso de los cargos de magistrados para propósitos particulares o políticos, hasta temas relacionados con los privilegios de la Corte y el Poder Judicial, pasando por la delicada situación de una judicatura cada vez más exigida a causa de la demandas de la población, aspecto este último relacionado, a su vez, con el importante espacio para hacer valer los derechos fundamentales abierto con la creación de la Sala Constitucional y también con los cambios ocurridos en el Poder Judicial desde finales del siglo anterior en el marco de su modernización. Cerca de lo último, está el tópico de la cantidad y calidad de los recursos humanos y materiales disponibles para enfrentar retos crecientes, un aspecto que, con frecuencia, remite a las limitaciones y deficiencias formativas de quienes integran la judicatura, y que se suele entremezclar, por diversas vías, con la polémica entre quienes abogaban por una justicia con garantías fundamentales y quienes están por un derecho feroz y una justicia punitiva.

El legislador que se pronunció por una magistratura sincronizada-alineada denunció también a la cúpula del Poder Judicial por haber ejercido el poder a

---

53 En una escala de 1 a 10, la confianza de la población en los diputados y diputadas llegó a un máximo de 4,20 entre el 2003 y 2011. Los partidos políticos fueron calificados con un 4,31 en el mismo período. En ese mismo lapso, los Tribunales de Justicia recibieron un máximo de 6,49 y un mínimo de 5,89. El puntaje más alto fue en el año 2003. De allí había descendido a 5,89 en el 2007 y 6,34 en el 2011. Agradezco esta información al investigador Marco Vinicio Fournier; son resultados de un proyecto de investigación realizado en el Instituto de Investigaciones Sociales y el Centro de Investigaciones Políticas, ambos de la Universidad de Costa Rica.

Otras fuentes confirman esta tendencia. Según el Barómetro de las Américas, la confianza en el Poder Judicial y el Sistema de Justicia era en el 2012 de 47,2 y 46,8, respectivamente, mientras que la confianza en el parlamento (en nuestro caso Asamblea Legislativa) era de 37,9. La presidencia recibió un puntaje de 42,7 y los partidos políticos un 31,5. En los años para los cuales se tienen datos (2004, 2006, 2008, 2010), la diferencia entre el Poder Judicial, la Asamblea Legislativa y los partidos políticos se mantiene. Ver Alfaro, Ronald y Mitchell Seligson, *Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2012. La erosión de los pilares de la estabilidad política* (versión abreviada) (Estado de la Nación-Universidad de Costa Rica-Barómetro de las Américas-LAPOP-CCP, 2012), 30.

su disposición en beneficio propio, sus argumentos se apoyaban en hechos antes presentes en los medios. En el año 2008, la Corte acordó un incremento salarial para cuarenta y seis altos funcionarios del Poder Judicial; fue entonces que aparecieron los argumentos gerenciales: el ajuste se hizo para los puestos ubicados en el estrato gerencial.<sup>54</sup> Dos años después, en el 2010, la Sala Constitucional rompió el tope que fijaba las pensiones de la cúpula del Poder Judicial y en el 2011, la Corte decidió elevar la cesantía de 8 a 12 años. Cuando lo último se anunció, estaba en debate el plan fiscal y el incremento de la carga impositiva; la decisión de la Corte aparecía como un privilegio autoasignado que, para peores, lanzaba fuertes dudas sobre la sostenibilidad del fondo de pensiones del Poder Judicial. Advertencias en este sentido estaban en el ambiente desde el año 2005, en razón de la regla que reconoció derechos adquiridos para jubilarse a los 55 años, aprobada por la misma Corte en el año 2000. A esto se refirió el diputado en cuestión, y le agregó las críticas a la Sala Constitucional por haberse convertido en un cuerpo por encima de la Asamblea Legislativa. La conclusión del diputado era: “Son necesarias reformas en el Poder Judicial para que sea más eficiente, más transparente y que los privilegios sean la excepción y no la regla”.<sup>55</sup> Otra vez la idea de una institución urgida de un rediseño.

Señalamientos como estos tocaban fibras sensibles dentro y fuera del Poder Judicial, removían malestares y resentimientos de naturaleza diversa. Un objetivo del diputado era sacar ventajas de las insatisfacciones presentes, reducir las diferencias de prestigio entre la Corte y la Asamblea Legislativa y aumentar los márgenes de maniobra de la corriente pro gobernabilidad, la propiciada por el Poder Ejecutivo.

La lucha por prestigio estaba abierta a mediados del 2012. Con un extenso artículo publicado en mayo de ese año, el presidente de la Corte intervino en ella resaltando que el Poder Judicial tenía una aceptación de un 59,7 por ciento entre la población, en un momento en el cual existía un descontento en todo el mundo con las Cortes y los Poderes Judiciales. La media latinoamericana de confianza no superaba el 40 por ciento y recientemente había llegado a su nivel más bajo en los Estados Unidos, con un 52 por ciento. No estábamos entonces tan mal.

---

54 Rojas, Ronny, “Jueces se oponen a aumento en salarios”, *Al Día*, 17-06-2008, [http://www.aldia.cr/ad\\_ee/2008/junio/17/nacionales1581304.html](http://www.aldia.cr/ad_ee/2008/junio/17/nacionales1581304.html)

55 Rivera, *op. cit.*

Consecuentemente, seguía el magistrado, el malestar con la justicia debía integrarse en una corriente de descontento con la democracia como sistema, por no poder garantizar niveles de bienestar básico a la mayoría de la población. El crecimiento sostenido de las demandas insatisfechas desembocaba tarde o temprano en el Poder Judicial: el resultado era una judicialización de los conflictos políticos y sociales. Este comentario llevaba la atención hacia la política y la clase política. No era inexacto, pero tampoco suficiente.<sup>56</sup>

La encuesta para medir la confianza del Poder Judicial del primer semestre del 2012 mostraba que, en más de un 80 por ciento, la población estaba dispuesta a acudir a los tribunales para resolver querellas patrimoniales, familiares o laborales, lo cual podía tomarse como un índice de madurez en el manejo de conflictos: la gente buscaba el camino de la ley. No obstante, entre las personas consultadas, la confianza en la igualdad, eficiencia, honestidad y honradez del aparato de Justicia oscilaba entre el 37 y el 39 por ciento. El promedio del subíndice de disposición a acudir a los tribunales y el de confianza daba una aceptación de 59,7 por ciento. Comparativamente, el resultado era positivo, sin embargo, disimulaba un grado importante de incertidumbre respecto a una justicia igualitaria, eficiente y honesta. La diferencia de los dos subíndices sugiere una relación funcional-pragmática con la institución judicial, con una convicción debilitada.<sup>57</sup>

La lectura sobre la confianza en el Poder Judicial cambia cuando la información se pone en el tiempo. Según otras fuentes, la confianza en el Sistema de Justicia y la Corte había decrecido entre el año 2004 y el 2012. La confianza en el primero había pasado de 61,5 (2004) a 52 (2008), a 46,8 (2012). Los valores para la Corte Suprema eran de 61,9 (2004), 55,2 (2008) y 47,2 (2012).<sup>58</sup> Otros elementos son necesarios para entender esta evolución.

Durante un encuentro académico efectuado en el 2011, una experimentada jueza señaló a un Poder Judicial aquejado de vicios que comprometían la legitimidad de la justicia impartida. Los dos subtítulos que dividen su texto, luego publicado, se sirven de las palabras decadencia y vicios estructurales. A criterio de la jueza,

---

56 Mora Mora, Luis Paulino, "El malestar con la justicia", *La Nación*, 20-05-2012, 29A.

57 Poder Judicial. Encuesta para medir el índice de confianza judicial en la sociedad costarricense, enero del 2012, [www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr)

58 Alfaro, Ronald y Mitchell Seligson, *op. cit.*, 30.

los indicios disponibles sugerían un uso de las magistraturas para favorecer intereses político-personales-económicos (punto que lleva a hechos tan diferentes como la reelección presidencial, magistrados suplentes que utilizan el cargo para alentar causas específicas e intereses propios, y rumores de cómo podían votar los magistrados del tribunal de apelación al cual se elevó la causa contra el expresidente Calderón Fournier) y la existencia de mecanismos institucionales turbios para filtrar el acceso a las posiciones en las cuales se toman decisiones estratégicas (de lo cual sería un ejemplo la ausencia durante diecisiete años, hasta recién en el 2012, de criterios para conformar las listas de magistrados suplentes de las cuales debía escoger la Asamblea Legislativa). A lo anterior, sumaba ella las particularidades del proceso político de selección de las y los integrantes de la magistratura en la Asamblea Legislativa, algo estratégico.<sup>59</sup>

La jueza se refirió también el aumento de salarios de los magistrados por funciones de alta gerencia en el 2008, a lo que se podría agregar (ella no lo hace) el frustrado sobresueldo por riesgo político, la eliminación del tope de las pensiones para los magistrados y el incremento del pago de la cesantía para quienes trabajan en el Poder Judicial. A su criterio, los actos discrecionales de la cúpula judicial (viajes, uso efectivo del tiempo, combustible, choferes y criterios para las designaciones que les competen) carecían de motivaciones claras. Nuevamente, en el 2012 hubo una fuerte discusión dentro de la Corte Plena a propósito de la utilidad de los viajes al extranjero que no la mostró desde su mejor lado. El móvil de fondo parece haber sido una lucha de poder que tomaba como motivo o pretexto este punto vulnerable.

Este texto contiene un reclamo por la ausencia de “decisiones en clave institucional y de largo plazo” y “el predominio de visiones personales y cortoplacistas, sin ponderar el daño social que se le efectúa a un Poder esencial en la vida democrática”.<sup>60</sup> Lo lamentado es la debilidad de un pensar y un actuar consecuentes con los fines y valores proclamados por la institución. Un acento fuerte en los fines obligaría a poner en un primer lugar a la institución judicial y no, como parece ocurrir en este diagnóstico, en las ventajas y los cálculos de oportunidad. A falta de un pensamiento institucional sólido, quedaba un espacio abierto

---

59 Chinchilla, Rosaura, “Legitimación democrática e independencia judicial en C.R.”, *Diario Extra* (Página Abierta, 2-3), 31-01-2012.

60 *Ibid.*

para la reproducción de las prácticas viciadas en todos los escalones de la institución y, a criterio de la funcionaria judicial, ello se traducía en la pérdida de responsabilidad y mística entre la judicatura “rasa”, lo cual va de la mano de una creciente preocupación por la carrera, el ascenso y la ventaja personal. Puesto lo anterior en otro lenguaje, las relaciones con la institución tienden a volverse utilitarias o funcionales, nada muy distinto de lo que encontramos en los demás organismos públicos en la Costa Rica del nuevo siglo.

Esta intervención, difundida por la prensa en enero del 2012, nos recuerda una dimensión que pasó a un segundo plano en los sucesos de noviembre de ese mismo año. El Poder Judicial que parecía cerrar filas para defenderse de una agresión externa tenía contradicciones, fracturas y desgastes. Si el diagnóstico de los vicios estructurales tiene algún asidero, surge entonces una pregunta respecto a todo aquello que ha venido minando la legitimidad del Poder Judicial y que eventualmente podría expresarse también en la pérdida de confianza en una justicia accesible, equitativa, pronta y efectiva.

Una gran distancia separa esta crítica de la del diputado que pedía el alineamiento de la Sala Constitucional, pero hay temas de coincidencia. Entre ambas, queda un espacio suficiente para sospechar que las decisiones de la cúpula judicial y de la Sala Constitucional podían ser torcidas políticamente, algunas veces por intereses identificados con precisión. Si recordamos, el grado real de autonomía e independencia del Poder Judicial fue uno de los motivos que estuvieron en un primer plano durante el proceso de reelección del magistrado Cruz. No fue la primera vez.

En el año 2003, el cambio de criterio de la Sala IV respecto a la reelección presidencial estuvo rodeado de presunciones de injerencia política. Fue gracias a la nueva composición del Tribunal Constitucional que se impuso una polémica interpretación de la Constitución Política; el giro del tribunal hacía pensar, al menos en aquel momento, en un alineamiento de la Sala y quienes llamaban a romper el estado de estancamiento estructural-institucional diagnosticado a comienzos del nuevo siglo. Una vez despejado el asunto de la reelección se allanó también el camino que condujo a la aprobación del TLC y a los sucesos del 2007-2008.

En los años siguientes, los cables liberados por Wikileaks aportaron datos sobre contactos formales e informales entre la Embajada Estadounidense y el Gobierno, y entre este y la Sala Constitucional durante la tramitación del TLC.

Incluso, según esta fuente, se llegó a anticipar cómo y cuándo votaría el Tribunal Constitucional.<sup>61</sup> Los cables parecían refrendar las denuncias realizadas en la Asamblea Legislativa de un tráfico fluido entre la Sala Constitucional y la Presidencia de la República. Entre los hechos con implicaciones institucionales, estaba el caso del magistrado suplente de la Sala Constitucional, Federico Sosto, quien participó en varias resoluciones sobre la agenda de implementación del TLC mientras fungía como asesor de la Casa Presidencial. Sosto asesoró también a la Presidencia de la República en la controversia sobre los dineros provenientes del Banco Centroamericano de Integración Económica, en el cual aparecía como principal implicado el exvicepresidente Rodrigo Arias Sánchez. Esta vez, la Corte acordó en una votación de diez a favor y doce en contra, desestimar un proceso en contra de Sosto. A criterio del Presidente de la Corte, Luis Paulino Mora, el magistrado suplente no había faltado a la ley ni había comprometido con su actuar la reputación de la Sala Constitucional.<sup>62</sup> Aún así, la presión social fue lo suficientemente importante como para que el magistrado suplente se viese obligado a presentar su renuncia; una situación parecida a la de Casas Zamora, antes comentada.

El TLC trajo consigo una significativa transformación de la unidad jurídica nacional al someter al Estado a decisiones que no provienen de sus propios tribunales. Pese a los diversos señalamientos sobre las formas en que lesionaba la Constitución y el sistema judicial nacional, el tratado fue aprobado con el voto de una mayoría de la Sala Constitucional; quienes le podían poner límites en nombre de la Constitución y del proyecto de sociedad condensado en ella no lo hicieron.<sup>63</sup> Hubo entonces un alineamiento entre el Poder Ejecutivo,

---

61 Segnini, Giannina, "EE. UU.: Gobierno de Arias supo cómo votaría Sala IV sobre el TLC", *La Nación*, 02-03-2011, 6A.

62 Murillo, Álvaro, "Presidente de la Corte. 'No soy un juez ético sino de legalidad'", *La Nación*, 24-07-2008, [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2008/julio/24/pais1632377.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2008/julio/24/pais1632377.html)

63 Asamblea Legislativa. Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos. Dictamen negativo de minoría suscrito por la diputada Elizabeth Fonseca Corrales, Francisco Molina Gamboa y Ronald Solís Bolaños. 10-01-2007. También, Murillo, Manuel María. Roces constitucionales del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, *op. cit.*

la Asamblea Legislativa y la Sala Constitucional,<sup>64</sup> este hecho quedó sin mencionar en las palabras del magistrado Luis Paulino Mora ante la Corte, el 19 de noviembre: una parte sustancial de la quiebra del pacto social que él lamentaba se debía a las políticas sociales y económicas puestas en marcha en las décadas anteriores, contra algunas de las cuales se resistió antes la Sala Constitucional, pero que con el TLC recibieron la venia de la mayoría de integrantes de la Corte Constitucional. Este antecedente puede ser una de las razones por las cuales quienes denunciaron la gravitación de los intereses fácticos no podían darle un perfil concreto a los mismos; el riesgo era abrir también un boquete en la nave del Poder Judicial y liberar fuerzas indeseables.

Esta esquina de la historia nos conecta con la responsabilidad de la misma Sala Constitucional en la conformación del cuadro social y político en el cual tuvo lugar el intento de rechazar la reelección del magistrado Cruz, una de las voces que, desde una posición de minoría, trató de ponerle un límite a los alcances del TLC desde la perspectiva de la Constitución y del pacto social por ella anudado. Después, el tribunal Contencioso-Administrativo se pronunció sobre Crucitas e Industrias Infinito y le puso un freno a quienes, en nombre de la desregulación y los trámites expeditos, corrieron la baranda de las leyes ambientales según conveniencia. Antes de esto, una mayoría del Tribunal Constitucional le había dado vía libre a la minera.

Lo acaecido en el trámite de aprobación del TLC (y del contrato minero) revirtió en las elecciones y reelecciones de las magistraturas. Fue la razón inmediata de la oposición a la reelección de la magistrada constitucional Ana Virginia Calzada en el 2009; quienes la objetaron, alegaron la necesidad urgente de renovar ese tribunal en su totalidad; en esta ocasión, la Sala Constitucional fue calificada desde la oposición legislativa, esta vez por el PAC, como una instancia eminentemente política, y una “especie de Senado”. A propósito de esta decisión, se llegó incluso a mencionar la idea de ponerle un límite a las posibilidades de

---

64 Más tarde ocurrió la resolución del recurso de inconstitucionalidad presentado por el diputado Sánchez para evitar su sanción, el cual, pese a serle desfavorable, generó sospechas sobre una posible relación entre la lentitud de la respuesta del Tribunal Constitucional y las calidades político-personales del implicado. Chacón, Vinicio, “El caso del diputado Sánchez quedó impune”, *Semanario Universidad*, 27-05-2009, 8-9.

reelección de las y los magistrados, una posición desechada en el año 2003.<sup>65</sup> La tesis de la limitación de la reelección era otra hija de una presunción presente en la Asamblea Legislativa desde principios de siglo; esta decía que los siete ciudadanos integrantes del Tribunal Constitucional habían llegado a tener más poder que los cincuenta y siete legisladores y legisladoras electos por el voto popular. Las alarmas se habían disparado con el giro del tribunal a propósito de la reelección presidencial; la gran preocupación era que otro tanto ocurriera en relación con otros temas polémicos pendientes, como la decisión sobre la fecundación *in vitro* o sobre el carácter del agua como un bien de dominio público.<sup>66</sup>

Un correlato de lo anterior era el temor de que la Sala Constitucional se pudiese convertir en un instrumento de estrategias partidistas, grupales y personales, también en detrimento del Poder Legislativo. Si se observan los términos en los cuales se expresaron los adversarios de la reelección de la magistrada Calzada, resaltan las semejanzas con los empleados por los contrarios a la reelección del magistrado Cruz en el 2012. En un caso estuvo el reclamo por una falta de alineamiento; en el anterior, el tema fue un exceso de alineamiento. A semejanza de lo que argumentará la Corte en noviembre del 2012, los diputados favorables a la reelección de la magistrada Calzada, un grupo cuyo núcleo era el PLN, llegó entonces a reconocer que los excesos y el intervencionismo de la Sala Constitucional no eran imputables a ella, sino a la Asamblea Legislativa. De ese lado de la línea, aparecía entonces Francisco Antonio Pacheco, la persona que presidió la Comisión de Notables, quien, en el 2009, fungía como presidente de la Asamblea Legislativa.

Si todavía diéramos un paso adicional, encontramos que el motivo de la independencia y autonomía de los jueces, reivindicado por la Corte en noviembre del 2012, estuvo también en debate dentro de la misma institución judicial en relación con el sistema de reglas internas de administración y selección de jueces. Un punto recurrente de esta discusión ha sido la pregunta de quién encarna realmente el Poder Judicial y, en consecuencia, cuál debía ser la relación apropiada entre la magistratura y la judicatura. Estas preguntas tienen como

---

65 Vizcaíno, Irene, "Diputados del PAC niegan apoyo a magistrada por fallos de Sala IV", *La Nación*, 26-02-2009, 7. También, Sequeira, Aarón, "PAC pretende cambio extremo en magistrados constitucionales", *La Prensa Libre*, 26-02-2009 (Edición digital).

66 Intervención del diputado Quirico Jiménez Madrigal en la discusión para elegir al nuevo miembro de la Sala Constitucional. ASPAL, N.º 53, 12-08-2004, 37-39.

telón de fondo las denuncias de presiones directas e indirectas sobre los jueces y juezas por parte de los superiores jerárquicos que, en ocasiones, se entienden a sí mismos como la encarnación del Poder Judicial. Este tema se podría enredar todavía más si se le añade el de la naturaleza de las relaciones entre la Corte y la Fiscalía General de la República en nuestro ordenamiento institucional.

Cuando la causa contra el expresidente Calderón Fournier llegó a la Sala Tercera para su revisión en alzada, trascendió la noticia de contactos entre algunos magistrados y magistradas, y personas directamente interesadas en el resultado del juicio. El Fiscal General ordenó una indagatoria y por ello quedó en la picota. Cuando esto ocurría, los expresidentes sentenciados en primera instancia denunciaban que los suyos habían sido juicios políticos sin relación alguna con la justicia. Hablaron de una justicia adulterada y de un complot dirigido desde Fiscalía General de la República, aludiendo al anterior Fiscal General de la República.<sup>67</sup> A criterio de los dos expresidentes, ocurría un ataque frontal al sistema de justicia. Parcialmente, al menos, consiguieron algunos de sus propósitos; como sabemos, la Sala III descalificó una parte sustancial de la prueba condenatoria aportada por la Fiscalía, lo cual tuvo implicaciones inmediatas en la reducción de la condena de Calderón Fournier. Nuevamente, aunque ahora de otra manera, la figura del Fiscal General estuvo en un primer plano a propósito de los sucesos relacionados con los dineros del Banco Centroamericano de Integración Económica, en el cual el principal implicado era el ministro de la Presidencia Rodrigo Arias. Otra vez, en este caso, surgieron sospechas de que la independencia de los poderes había quedado comprometida.

Situaciones como estas nos ponen ante distintos momentos y escenarios en los cuales el lugar, la autonomía y la consistencia del Poder Judicial han quedado en tela de duda. Con estos elementos, es posible pensar que los dilemas por enfrentar van mucho más allá de la discusión sobre la gobernabilidad como ella estuvo planteada en curso del año 2012 y como quedó plasmada en el entre tanto descartado documento de los Notables. Con todo, apunta a algo abordado de manera restringida en este último texto: la arquitectura político-institucional del país, la forma en la cual se ensamblan las piezas en un orden cuyo carácter democrático siempre es reivindicado, y la manera en que lo que hemos entendido por democracia se ha venido transfigurando.

---

67 Bejarano, Gloria, *Sin derecho a la ley* (San José: s. e., 2012).

La información aportada muestra lo difícil de establecer líneas de demarcación claras y precisas y, en el sentido del epígrafe introductorio de George Orwell, nos hace pensar en las distintas maneras en que las palabras, y en particular los conceptos políticos de uso regular, son movilizados para unir fuerzas en uno u otro sentido. De esta manera, se le da una solidez artificial a lo que no la tiene, impidiendo ver conexiones y contradicciones, y también otros problemas.

**Sexto:** nos enfrentamos a una problemática que tiene al menos dos puntas llamativas. Una lleva al Poder Judicial mismo, a los debates internos, a las posiciones que ganan o pierden fuerza dentro de él. Para un observador ajeno a la institución, seguir y entender lo que sucede en este plano no es fácil; siempre se tropieza con códigos institucionales difíciles de descifrar y con una capa de hermetismo profundamente integrada en la cultura judicial. Sobre la discreción esperada y deseable, caen adicionalmente otras brumas que desdibujan mucho de lo que allí sucede. Comparada con el Poder Judicial, decía ante la Comisión de Nombramientos una postulante a la magistratura, la Asamblea Legislativa tiene la transparencia de una pecera. Una ingeniosa imagen que capta la percepción del mundo judicial de muchos de quienes solo tenemos el punto de vista de la ciudadanía de a pie.

La segunda punta nos devuelve a la importancia de los procesos de elección y reelección de las y los integrantes de la magistratura.

En el 2003, el giro del Tribunal Constitucional respecto a la reelección presidencial estuvo precedido por la sustitución de dos magistrados titulares; la orientación de este tribunal, como de la Corte, depende de su integración, la cual es el resultado de decisiones políticas. Lo que se presume que entonces ocurrió, la configuración buscada de un equilibrio de fuerzas favorable a un fin particular, se volverá a presentar en los años siguientes como realidad y como posibilidad, como tendremos oportunidad de ver más adelante. El caso del magistrado suplente Sosto, antes mencionado, parece situarse en esta misma dirección; una persona participe de un conjunto de conexiones políticas fue llevada a un lugar estratégico de toma de decisiones en un momento decisivo. Más recientemente, en el 2011, el magistrado suplente de la Sala Primera, Moisés Fachler, fue señalado de filtrar el borrador de una sentencia todavía no hecha pública a la empresa minera Crucitas, interesada por la sentencia del tribunal. El magistrado en cuestión era un hombre con un historial de militancia política; en el curso de su nombramiento como magistrado suplente, él aparece mencionado por los diputados del PLN como “un liberacionista histórico”,

una descripción acertada;<sup>68</sup> Fachler había sido tesorero del PLN y miembro de su Comité Ejecutivo Nacional y también subsecretario general del PLN, sin contar con otros cargos públicos designados con criterios político-partidistas.<sup>69</sup> Cuatro años después, el cargo que se le atribuyó fue desestimado con el argumento de que la Corte no tenía potestad para ordenar una pesquisa contra el magistrado suplente, ya que la responsabilidad disciplinaria solo se le podía exigir a los funcionarios activos, y él no lo era. Esto, sin embargo, no afectaba el hecho de que él tenía relaciones profesionales con la empresa minera y que el PLN como partido había cerrado filas a favor de la minera. Fachler recibió la resolución que lo liberaba de responsabilidad como la respuesta adecuada a una decisión errónea de la Corte Plena, la cual, a su entender, se explicaba por la necesidad de afirmar su independencia, en circunstancias en las cuales a la Corte se le hacían fuertes críticas.<sup>70</sup>

Los jueces del Contencioso Administrativo que valoraron los permisos del proyecto Crucitas hablaron de una “concertación de voluntades” para aprobar la concesión a la minera. Hubo método en el procedimiento de aprobación de los permisos. Sabemos que un pronunciamiento de mayoría del Tribunal Constitucional le dio vía libre a la minera; con un respaldo tan sólido, los defensores de la inversión minera argumentaron que la concesión fue tramitada conforme a la legalidad y la Constitución. A su criterio, la resolución del Contencioso auguraba la muerte del Tribunal Constitucional, y dejaba en muy mal pie la seguridad jurídica requerida por los inversionistas foráneos. Tal fue la posición de un jurista que antes había defendido la necesidad de redefinir las atribuciones de la Sala Constitucional, y que más atrás intervino como abogado a favor de la reelección presidencial. Entre los convencidos de tan oscuros augurios, estaba una persona que fungió como magistrado suplente a finales del siglo anterior y, aparentemente, tuvo que renunciar por intervenir en el trámite de un caso interpuesto por su propio bufete.

---

68 Nota de la jefa de la fracción liberacionista diputada Viviana Martín Salazar, escrita para apoyar la candidatura de Moisés Fachler como magistrado suplente de la Sala Primera. ASPAL, N.º 100. 19-11-2012. También, ASPAL, N.º 101, 20-11-2012. También, “PAC advirtió riesgos de nombrar a Moisés Fachler como magistrado suplente”, (15-11-2011). *Acción.c* <http://accion.cr/nacionales/politica/641-pac-advirtio-riesgos-de-nombrar-a-mois-es-fachler-como-magistrado-suplente>

69 Así consta en el currículum aportado al expediente de esta selección. Expediente 17 717, folios 61-62.

70 Miranda, Hulda, “Pesquisa de Corte contra exmagistrado fue ilegal”, *La Nación*, 28-03-2015, 11A.

Los casos de Sosto y Fachler repercutieron en choques entre la Corte y un sector de la Asamblea Legislativa; el motivo fue la manera como eran integradas las listas entre las cuales la Asamblea debía elegir a los magistrados suplentes. Desde el 2005, encontramos intercambios de cartas y aclaraciones al respecto entre los diputados y la Corte. El problema era la falta de criterios precisos y explícitos. A mediados del 2008, un sector de la Corte reconoció fallas importantes en la elección de magistrados suplentes, aunque otro, con fuerza para imponerse, continuaba hablando, a propósito del asunto Sosto, de una situación artificial creada por los medios y aupada por los resentimientos políticos generados por el TLC. En ese momento, el magistrado suplente que asesoró la Casa Presidencial daba a entender que la posición de bisagra entre dos poderes era lo propio de la magistratura en un Estado moderno, una aseveración que, tomada literalmente, golpeaba frontalmente el concepto tradicional de la separación de poderes en un Estado de derecho.<sup>71</sup> En otra variante, se adelantaba la tesis del diputado que pedía el alineamiento a la Sala Constitucional respecto al Legislativo y el Ejecutivo. Con este antecedente, esta última posición dejaba de ser una ocurrencia personal; detrás había un concepto no explícito sobre la institucionalidad democrática, el cual se mostraba en los actos.

Recién a principios del 2012, fuertemente presionada desde la Asamblea Legislativa, la cual en dos ocasiones rechazó la lista para escoger a las personas suplentes enviada por la Sala Tercera, la Corte aprobó un reglamento para seleccionar a quienes ingresarían en ellas. Mientras aparecía este filtro, dejado sin efecto en agosto del 2013 por la Sala Constitucional, los años de experiencia con el sistema de selección de las y los integrantes de la magistratura sumaban evidencias a favor de que el mecanismo de designación era fundamentalmente político, apenas revestido para aparentar una objetividad en la cual no se creía o, en el mejor de los casos, en la cual se había dejado de creer tiempo atrás. Relevante para nuestros efectos es la tensión entre una decisión que se sabe política de muchas maneras y que, al mismo tiempo, se busca presentar como neutra u objetiva.

---

71 “Consultado sobre la conveniencia de que un magistrado de la Sala IV tenga un nexo con el Ejecutivo, Sosto respondió: una relación totalmente alejada (entre ambos poderes) no es una concepción en el Estado moderno”. Ver Murillo, Álvaro, “Magistrado Suplente de la Sala IV asesora la Casa Presidencial”, *La Nación*, 10-07-2008, 5A. En esta misma nota de prensa, aparece la información de que el magistrado suplente Sosto compartía su oficina con el regidor libertario Jorge Alberto Hidalgo Vega, uno de los abogados contratados por la Casa Presidencial con los dos millones de dólares donados por el Banco Centroamericano de Integración Económica.

Con el horizonte ganado, parece entonces importante prestarle atención a un tema que en la situación crítica de noviembre del 2012 apenas fue mencionado: el sistema de elección de quienes integran la magistratura. Si hablamos de choques y desencuentros entre poderes, es importante volver a esa zona dejada fuera de la discusión y examinar las reglas que la gobiernan en la práctica. Entre las críticas a la Sala IV como cuerpo “extendido” en sus funciones (de varias procedencias) y el señalamiento de la responsabilidad de la clase política “por meter mano en la justicia” (también de diversas raigambres), queda una región de encuentro encubierta o disimulada por los conflictos presentes. En momentos de choque, los dos polos de la disputa se critican uno al otro. Se resalta lo que separa o diferencia y se desestima lo que han hecho juntos.

Ante las varias posibilidades que se nos abren, parece importante prestarle atención a esos momentos de elección en los cuales los intereses de algunos políticos y de ciertos futuros integrantes de la magistratura, o de algunos magistrados y magistradas ya electos, se aproximan o se diferencian de distintas maneras. Ver esto con una lente de mayor potencia es pertinente para entender al Poder Judicial, pero también nos puede ayudar a percibir algunos isomorfismos entre las dinámicas que operan en los nombramientos de la cúpula de este poder y aquellas otras presentes en otras instituciones de importancia estratégica, como la Procuraduría o la Contraloría General de la República, o bien de órganos de vigilancia como la Defensoría de los Habitantes. Podría ser que todas ellas carguen con una marca de origen similar, importante de examinar para comprender algunas de las peripecias de estos cuerpos y, eventualmente, si conservamos ese lenguaje, también su posible contribución al estado de desafección democrática presente entre muchos costarricenses, según lo manifestó la presidenta Chinchilla en el 2012.

Formulados los problemas institucionales en términos de dificultades o defectos, la respuesta esperada son las recomendaciones para darle mayor operatividad o funcionalidad a lo que se tiene. Esta fue la ruta tomada por el gobierno y los Notables en el 2012. Un camino distinto se perfila cuando atendemos la manera en la cual es reproducida una institucionalidad, y lo que viene con ella desde atrás. Lo ocurrido en la relación entre la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial en el nuevo siglo sugiere un patrón que no está solo allí.

El 27 de noviembre del 2012, inmediatamente después de los días convulsos comentados, los medios daban a conocer una declaración de diez puntos firmada por la presidenta Chinchilla y los presidentes del Poder Legislativo y Judicial.

Las aguas parecían calmarse, regresaban a su nivel. En un acto de supuesta reconciliación, los responsables máximos de los tres Supremos Poderes manifestaban su preocupación por lo ocurrido en torno a la reelección del magistrado Cruz, los sucesos que según el documento firmado habían llevado a un enfrentamiento entre los Poderes Judicial y Legislativo. Dato llamativo: el Poder Ejecutivo era dejado por fuera, cual si hubiese sido ajeno a lo sucedido.

Ahora, en forma más aplacada, lo recién acaecido se relacionaba en el escrito de paz con un deterioro de las relaciones entre los dos poderes de la República (otra vez, la omisión del Poder Ejecutivo), el cual comprometía sus capacidades para reaccionar de manera rápida y eficaz ante situaciones urgentes. La declaración conjunta reafirmaba la independencia del Poder Judicial, y anunciaba que en una fecha próxima se darían a conocer las conclusiones de la comisión de expertos convocada por la Presidencia para revisar el marco institucional del Estado y fortalecer la gobernabilidad democrática. Había grandes expectativas en el resultado del trabajo de los Notables. El escrito terminaba con el compromiso de emprender un diálogo entre los tres poderes para reducir las tensiones (aquí sí se incluye al Ejecutivo).

Como suele suceder entre nosotros, en esta ocasión se volvió a repetir que Costa Rica tenía la democracia más sólida de América Latina y una de las más consolidadas del mundo, de lo cual parecía desprenderse que los ajustes a realizar para hacer la convivencia entre los tres poderes más llevadera no tocaban esta estructura fundamental. Por el contrario, los necesarios cambios tenían como propósito fortalecerla y preservarla.<sup>72</sup>

El encuentro de noviembre fue un intento de limpiar escombros y empezar de nuevo; tal vez de allanar el camino a favor de las conclusiones del esperado documento de los Notables. Sin embargo, para decirlo de una manera fuera de uso, el pacto de paz adolecía de una falta de autenticidad. Una cosa es tratar de evitar que las aguas se continuaran desbordando y otra querer enmendar las prácticas que desembocaban en sucesos como los ahora lamentados. Como quedaban planteadas las cosas, parecía que, efectivamente, lo ocurrido en torno a la reelección de Cruz había sido algo inusual, un infortunado descarrilamiento

---

72 El sistema urge reformas: presidentes de supremos poderes. [www.informa-tico.com/content/news.aspx?id=3263](http://www.informa-tico.com/content/news.aspx?id=3263)

en el contexto de unas relaciones deterioradas que había que reparar cuanto antes. Un paso en esta dirección era este encuentro pacificador.

Sin embargo, las intenciones se muestran en los actos. Unos días más tarde de la reunión para fumar la pipa de la paz, el 3 de diciembre del 2012, ocurría en la Asamblea Legislativa la elección de la Subcontralora General de la República. El nombramiento corrió según lo usual, conforme a las reglas establecidas. Sin embargo, una vez concluida la selección de la nueva subcontralora no era claro para algunos diputados y diputadas si la persona escogida reunía los requisitos mínimos para el cargo, ni siquiera si ella había aceptado ser postulada. Para un sector de la Asamblea, la persona electa resultó ser una sorpresa; no hubo una presentación, ni siquiera se contaba con un currículum suyo. Jurídicamente se trataba de un acto válido, conforme a las reglas de la democracia existente, pero carecía de transparencia y también de solemnidad. ¿Otro hecho insólito? ¿Cómo situar este otro suceso respecto al ocurrido unas semanas antes? ¿En qué marco tienen sentido ambos?

Esta es una muestra del libro  
en la que se despliega  
un número limitado de páginas.

Adquiera el libro completo  
en la [Librería UCR](#).

LIBRERÍA  
  
UCR