

Administración de la justicia

Introducción: La calidad democrática de la administración de la justicia

En este capítulo la Auditoría ciudadana evalúa la siguiente pregunta: ¿cuál es la calidad democrática de la administración de la justicia? Por calidad democrática del sistema de justicia se entiende el grado en que los tribunales de justicia y los órganos auxiliares (véase más adelante) imparten una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, sin interferencia de otros poderes del Estado. Sus resultados son, por una parte, la protección eficaz de las libertades y los derechos civiles y políticos consagrados en la Constitución Política y, por otra, el ejercicio del control ciudadano sobre los asuntos públicos.

El sistema de administración de justicia es clave en una democracia moderna¹. Sin él, las premisas básicas de ésta carecerían de toda realidad. No habría medios para exigir el cumplimiento del postulado de que las y los ciudadanos gozan de iguales derechos, pues la igualdad ante la ley no podría llevarse a la práctica. Tampoco habría forma de exigir la subordinación del poder político a la soberanía ciudadana, pues no existirían mecanismos para sancionar las trasgresiones al Estado de derecho, ni para defender y proteger el derecho de petición de cuentas y la obligación de los gobernantes a rendirlas. Como señala O'Donnell:

“Independientemente de sus consecuencias benéficas, la importancia de un sistema de administración de justicia puede fundamentarse, en el plano individual, en la igualdad formal, pero no por ello insignificante, entre personas a las que se les atribuye autonomía y capacidad para ser responsables por sus actos y, en un plano más general, porque este sistema forma parte del concepto básico de la democracia” (O'Donnell, 1997)².

En ninguna sociedad democrática, aun las más avanzadas, existe una plena eficacia del sistema de administración de justicia para proteger las libertades y derechos civiles y políticos y asegurar la subordinación del poder político al imperio de la ley. Esta aspiración es un “horizonte en movimiento” (O'Donnell, 1997). No en todas las democracias este sistema tiene la misma capacidad para cumplir con estas funciones y, en América Latina, la poca capacidad del sistema de administración de justicia es un serio problema (O'Donnell, 1997; Becker, 1999; O'Donnell, 1999; O'Donnell, 2000). Precisamente por ello, es importante explorar el grado en que el sistema de administración de justicia contribuye, en la realidad, con el funcionamiento de la democracia.

El sistema de administración de la justicia es uno de los componentes de un Estado democrático de derecho (capítulo 3), que se refiere específicamente al ámbito de la aplicación de las leyes³. En Costa Rica, de acuerdo con los artículos 9 y 152 de la Constitución Política, el Poder Judicial es el órgano del Estado responsable de impartir justicia, excepto en la materia electoral, que está reservada al Tribunal Supremo de Elecciones. Este Poder se rige, además, por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes que definen los procedimientos judiciales. En la administración de justicia también intervienen, como se verá en el capítulo, otras dependencias de los poderes Ejecutivo y Legislativo, tales como los cuerpos policiales, el Ministerio de Gobernación (administración

del sistema penitenciario) y la Contraloría General de la República.

Además cabe recordar que el Estado democrático de derecho es un sistema más amplio, que comprende otras partes tales como los procedimientos mediante los cuales las leyes son aprobadas (capítulo 6), el balance de poderes dentro del Estado, la organización, dirección y supervisión de los procesos electorales (capítulo 5), los controles políticos y administrativos sobre la gestión pública (capítulo 11) y los mecanismos de rendición de cuentas de esa gestión (capítulos 7 y 11).

Lo que esperaríamos

En una democracia de alta calidad se esperaría que el sistema de administración de la justicia tuviese plena independencia política y administrativa frente a los otros poderes del Estado. Sus máximas autoridades serían seleccionadas mediante procesos abiertos al escrutinio público cuyas condiciones no comprometerían su independencia de criterio. Estos procesos permitirían, además, escoger a personas con amplia experiencia, capacidad profesional y solvencia moral. El resto de las y los funcionarios judiciales serían seleccionados mediante reglas técnicas, abiertas también al escrutinio público. Los jueces gozarían de plena independencia para impartir justicia y no experimentarían presiones indebidas por parte de funcionarios públicos de otros poderes del Estado y de sus superiores jurisdiccionales.

Las personas tendrían un libre, fácil y expedito acceso al sistema de justicia, con el fin de defender sus derechos. Ello significa que existiría una distribución territorial de las instituciones encargadas de la administración de la justicia que permitiría a las personas presentar y tramitar sus asuntos en cualquier parte del país, y que los costos legales no constituirían un impedimento. Un sistema de defensores públicos competentes daría servicio a quienes no pudieran costear un abogado.

El sistema de administración de justicia protegería eficaz y equitativamente los derechos de la población y, en especial, protegería y defendería los derechos de las minorías y grupos vulnerables. No habría discriminaciones sistemáticas por género, raza, discapacidad, procedencia, credo religioso, opinión política o identidad de los litigantes involucrados.

El sistema de administración de justicia sería una herramienta eficaz para el ejercicio del control ciudadano sobre los asuntos públicos. Reforzaría el escrutinio público sobre estos asuntos para mantener la lucha contra la corrupción en la

RECUADRO 4.1

Una nota importante

El presente capítulo estudia el sistema de la administración de la justicia a partir de los estándares o aspiraciones de alta calidad democrática establecidas por el Consejo Consultivo de la Auditoría. Estas aspiraciones tratan, desde una perspectiva política, ciertos asuntos relacionados con el funcionamiento de la democracia, como el acceso ciudadano al sistema de justicia, la protección de los derechos ciudadanos, especialmente de los grupos sociales más vulnerables, la apertura del Poder Judicial al escrutinio público, la independencia política de este sistema en relación con otros poderes del Estado y la capacidad del sistema de justicia para ser un medio efectivo para combatir las prácticas corruptas en la gestión pública. Sin embargo, este no es un estudio jurídico del sistema de justicia, aunque buena parte de las investigaciones que le dan sustento fueron realizadas por abogados. No entra a considerar temas procesales y de doctrina jurídica, ni realiza estudios comparativos con otros países sobre estos asuntos. Tampoco es un estudio político a fondo del sistema de administración de justicia, pues el capítulo no trata asuntos importantes como el balance de poderes dentro del Estado costarricense (capítulos 3 y 5) y no realiza análisis en profundidad sobre, por ejemplo, el acceso y funcionamiento de este sistema para diversos grupos sociales y políticos. Finalmente, aunque en distintas oportunidades aborda el tema de la eficacia en la protección de derechos, el capítulo no es una evaluación administrativa sobre la organización y desempeño del sistema de justicia. Los temas políticos, jurídicos y administrativos son tratados en la medida en que aportan elementos de juicio para la exploración sobre los estándares de calidad democrática del sistema de justicia.

esfera pública, mediante legislación que tipificara, detectara y sancionara los delitos de cuello blanco, paralelamente al desarrollo o fortalecimiento de las entidades de control, y una efectiva aplicación de las leyes existentes a representantes políticos y funcionarios que violaran el ordenamiento jurídico.

Aspiraciones máximas

Las aspiraciones de alta calidad de la democracia establecidas por el Consejo Consultivo de la Auditoría para el tema de administración de la justicia son las siguientes:

- Las personas tienen acceso libre e igualitario a la

justicia, impartida por un Poder Judicial independiente de otros poderes del Estado.

- La ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos.
- El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos o de género.
- La ciudadanía tiene libre acceso a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública.
- El Poder Judicial y las instituciones de control político y legal imponen, luego de un debido proceso, sanciones expeditas contra los representantes elegidos, funcionarios de confianza y servidores públicos que violen la ley.

Valoración general

El acceso de la población costarricense al sistema de justicia es sencillo; está constitucional y legalmente establecido y garantizado en términos operativos por los bajos los costos fiscales que implica presentar una demanda, la distribución geográfica de los tribunales y la existencia de un sistema de defensores públicos y consultorios jurídicos gratuitos. Un indicador del amplio acceso a la administración de la justicia es el alto y creciente nivel de litigios. Sin embargo, existen indicios sobre inequitativas condiciones de acceso a la protección y defensa de calidad de sus derechos según la capacidad económica de los ciudadanos. Otra limitación importante, de acuerdo con el panel de evaluación, la lentitud de los tribunales para resolver los casos.

En los últimos años en Costa Rica se ha ampliado y fortalecido el sistema de protección institucional de los derechos ciudadanos, sobre la base de reformas constitucionales, la ratificación de convenios internacionales y la promulgación de nuevas leyes. Se han creado instancias judiciales -la Sala Constitucional es la más decisiva de todas- y otras entidades establecidas para tales efectos (la Defensoría de los Habitantes, por ejemplo). No obstante, el panel reconoció la existencia de limitaciones en los derechos reconocidos a las personas pertenecientes a los pueblos indígenas. Las más importantes limitaciones provienen de una estructura de representación de los pueblos indígenas legalmente impuesta y de las dificultades para incorporar prácticas del derecho consuetudinario de estos pueblos en la resolución de conflictos. No hay indicios de diferencias sistemáticas en términos de tratos preferenciales a las personas o su exclusión del sistema de administración de la justicia por razones de etnia, religión o afiliación política es un evento ocasional y aislado. Sin embargo, testimonios de expertos coincidieron en que la discriminación por razones de género está presente en ciertos temas.

El panel evaluador concentró su atención en las debilidades del sistema de administración de la justicia relacionadas con: a) la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia por la Asamblea Legislativa, mediante un sistema poco abierto al escrutinio público; b) la escasa cobertura de la carrera judicial y la carrera policial dentro del Poder Judicial, y c) las condiciones laborales de los jueces y otros funcionarios que imparten justicia. Estas debilidades pueden real o potencialmente afectar la capacidad del sistema para impartir una justicia sin presiones de otros poderes del Estado, o de los superiores jerárquicos del Poder Judicial.

El panel señaló que la información reunida por la Auditoría sobre las entidades y mecanismos encargados de detectar, prevenir y sancionar los actos de corrupción en la función pública es insuficiente. Sus valoraciones sobre este tema son tentativas, pero subrayan la urgencia de provocar una discusión pública. Los evaluadores recomendaron estudiar con mayor profundidad las bases de la extendida percepción de la población costarricense acerca de la fuerte penetración de la corrupción en la función pública. Pese a reconocer los avances en la legislación y la creación de nuevas instituciones con nuevos controles, persisten importantes casos sin resolver, debilidades técnicas y presupuestarias en las entidades a cargo de la vigilancia de la gestión pública, vacíos que cubrir

RECUADRO 4.2

Preguntas de evaluación e indicadores

El presente capítulo está constituido por 5 aspiraciones, desagregadas en 22 preguntas de investigación y éstas, a su vez, en 47 indicadores. De ellos, 29 fueron sometidos a evaluación de los expertos, 7 son indicadores de comprobación cuyo estudio se encargó al equipo técnico de la Auditoría. Finalmente, 11 indicadores fueron descartados por falta de información o por falta de pertinencia del indicador.

y modificaciones por realizar en la legislación nacional para cumplir con la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Métodos utilizados

Los principales insumos de este capítulo lo constituyen los nueve análisis jurídicos elaborados por distinguidos especialistas en las diferentes áreas. Cuatro de ellos estudiaron la aspiración “El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos o de género”, uno desde la perspectiva de género, otro desde la perspectiva de los pueblos indígenas y los otros dos desde el punto de vista de las normas e instancias de protección de derechos de grupos vulnerables (Arroyo, 1999; Carazo, 1999; Chacón, 1999; White, 1999). Por otra parte, Muñoz presenta un análisis sobre las diferentes instancias estatales a las que pueden acudir las y los ciudadanos para proteger sus derechos, por ejemplo la Defensoría de los Habitantes, la Comisión Nacional del Consumidor, la ARESEP y las instancias judiciales, entre otros mecanismos (Muñoz, 1999). El informe jurídico de Calzada, sobre los mecanismos de rendición de cuentas de los funcionarios públicos, se utilizó como referencia para determinar qué legislación puede ser utilizada por los ciudadanos para fiscalizar la labor de sus representantes políticos y, en general, de cualquier servidor público (Calzada, 1999). Un estudio comprensivo sobre la normativa y las entidades encargadas de sancionar la corrupción en la función pública fue presentado en el análisis jurídico de Vinocour, en el cual se menciona, en especial cómo la ciudadanía puede recurrir a estos mecanismos para denunciar actos de corrupción (Vinocour, 1999). El papel de la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público y otras instancias de fiscalización de las actuaciones de la administración pública también fue parte de un análisis jurídico (Milano, 1999). Otro estudio trató sobre la normativa relacionada con las sanciones a los funcionarios públicos por incumplimientos a la ley (Dall’Allnese, 1999).

Otra parte de la información de base para la elaboración del presente capítulo proviene de las ponencias especializadas contratadas específicamente para las aspiraciones en estudio. Una de ellas estudió la aspiración “El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos o de género”, incluyendo temas como el marco jurídico y la interacción de las organizaciones de mujeres y las organizaciones indígenas y afrocostarricenses (Campbell, 1999). En este tema de protección de derechos, la ponencia de Volio

detalla la legislación y las instancias a las que los ciudadanos tienen acceso para denunciar amenazas contra sus derechos (Volio, 1999). La ponencia titulada “Las personas tienen acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado”, trató de manera específica los nombramientos de funcionarios judiciales (Chinchilla, 1999). La independencia del Poder Judicial con respecto a los otros poderes se analizó en la ponencia “Los conflictos de competencia interorgánicos” (Jiménez, 2000).

La encuesta nacional mostró las opiniones que tienen las y los costarricenses sobre la confianza en los tribunales de justicia y otras valoraciones sobre prontitud y equidad en el trato (UNIMER R.I., 1999). Como complemento, en los grupos de observación experimental y en los grupos focales se registró la percepción de los participantes sobre la protección de derechos de los indígenas y las mujeres (UNIMER R.I., 1999; Borge, 1999).

Entre los registros administrativos consultados puede mencionarse la búsqueda en la base de datos de la Sala Constitucional sobre casos denunciados de discriminación; las estadísticas judiciales acerca de casos ingresados y fallados en los tribunales de justicia; las denuncias ante la Inspección Judicial en la década de los noventa; el número y ubicación geográfica de los defensores públicos y el volumen de casos para cada uno; el total de personas condenadas por año y de nombramientos de jueces. Se efectuaron búsquedas en los registros de la Defensoría de los Habitantes, sobre denuncias relacionadas con la administración de la justicia o el Poder Judicial y en la base de datos de los periódicos *Al Día* y *La Nación*, con respecto a denuncias por tratos discriminatorios. Finalmente, se procesó la información de la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y la Procuraduría General de la República, las Contralorías de Servicio y la Defensoría de los Habitantes, sobre los casos atendidos por esas instituciones.

Fueron insumos importantes otras investigaciones relacionadas con la administración de la justicia. Una de ellas es un reciente estudio contratado por el IIDH y el BID, en el cual se exponen los diversos medios gubernamentales y no gubernamentales con que cuentan los ciudadanos para acceder a la justicia (Maxera, 1999). Una de esas instancias es precisamente la Defensoría de los Habitantes, en cuyo caso se cuenta con una investigación detallada sobre las denuncias recibidas contra las municipalidades en un período específico (León, 1998). El libro *La Sala Constitucional, Homenaje en su X Aniversario*, que compila trabajos de siete

autores sobre el desempeño de este órgano en su primera década de funcionamiento (Piza et al, 1999) fue también una valiosa fuente de consulta. La Memoria del foro “Seguridad ciudadana y justicia penal: la perspectiva de la sociedad civil”, organizado por el Programa Regional de Justicia y Paz, expone los resultados de una encuesta sobre la seguridad ciudadana y la violencia (Chinchilla, 1999). Otro estudio que brinda datos sobre estos temas es el de Garita y Poltronieri, del proyecto “Estructuras de Opinión Pública en Costa Rica” (Garita y Poltronieri, 1997). Asimismo, varias ponencias presentadas en distintos foros proporcionaron información sobre el papel de los jueces y su independencia (Castro, 2000; Cruz, 2000). El estudio de Zeledón brinda datos sobre los casos recibidos por el Poder Judicial, la duración de las sentencias, la distribución del presupuesto judicial y el personal (Zeledón, 1998). Se utilizó además el informe final de la Comisión de Corrupción del Foro de Concertación Nacional, el cual recomienda una serie de medidas para el control de la corrupción (Comisión sobre Corrupción, 1998).

Limitaciones

El presente estudio sobre la calidad democrática de la administración de la justicia tiene limitaciones originadas principalmente en la amplitud y la complejidad de los temas tratados. Ello ocasionó tres tipos de problemas. Primero, ciertos temas son, de por sí, “opacos”, difíciles de investigar. Es el caso de la eficacia en la prevención y sanción de la corrupción en la esfera pública. La incidencia real de prácticas corruptas en la gestión pública es imposible de determinar, aunque la ciudadanía cree que es alta. La exploración de la Auditoría sobre el tema es tentativa y quedan pendientes el diseño y la ejecución de aproximaciones más penetrantes. Por otras razones, el gobierno del Poder Judicial es también un asunto opaco. Aquí la investigación dependió en buena medida del criterio de expertos, pero no de estudios sistemáticos.

Segundo, otros temas han sido o debieran ser objeto, por sí mismos, de investigaciones específicas. La eficacia en la protección de los derechos de grupos sociales como las mujeres y las minorías étnicas requiere estudios más profundos y detallados sobre la aplicación de las normas vigentes, que la Auditoría sólo analiza parcialmente. Por último, las limitaciones propias del espacio disponible para la síntesis de las investigaciones provocaron, como en ningún otro de los capítulos de la tercera parte de este informe, significativos recortes al texto original, que dejaron por fuera información

interesante, la mayoría de la cual puede ser consultada por medio de la dirección electrónica www.estadonacion.co.cr.

Antecedente relevante: una mirada esquemática al sistema de justicia

En Costa Rica, el Poder Judicial es el principal responsable del sistema de administración de la justicia. Desarrolla 4 funciones:

- La función jurisdiccional, que incluye a los despachos encargados de administrar justicia.: la Corte Suprema de Justicia, Salas de Casación, Tribunales de Casación, Tribunales Colegiados, Juzgados de Primera Instancia y Penales, Juzgados y Tribunales de Menor Cuantía, Contravencionales y de Asuntos Sumarios y Pensiones Alimenticias.
- La función auxiliar de justicia, que incluye a los órganos especializados que colaboran en la tarea de administrar justicia, tales como el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), el Ministerio Público (MP), el Sistema de Defensores Públicos, la Escuela Judicial, el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial y el Archivo y Registro Judicial.
- La función de gobierno judicial, que incluye las actividades relacionadas con el nombramientos de jueces, la organización del sistema administración judicial y la elaboración de la política judicial, como por ejemplo, las reformas procesales para la consideración de la Asamblea Legislativa.
- La función administrativa, que sirve de apoyo al funcionamiento normal del sistema judicial. Es ejercida por el Consejo Superior del Poder Judicial, encargado de administrar los recursos de la institución, y se apoya en los departamentos administrativos, encabezados por la Dirección Ejecutiva: Departamento de Personal, Proveeduría, Servicios Generales, Financiero-Contable. Esta función también la ejerce la Corte Plena, en aquellos asuntos que son de su competencia exclusiva en materia administrativa.

La Corte Suprema de Justicia es la cúspide del Poder Judicial y está conformada por 22 magistrados y magistradas. La Corte es, en primer lugar, el más alto tribunal del Poder Judicial. Su única función jurisdiccional, actuando como Corte Plena, es el juzgamiento de los miembros de los Supremos Poderes. En segundo lugar, la Corte es el órgano

superior del gobierno judicial, cuyas políticas corresponde fijar. En tercer lugar, es también la entidad administrativa superior. El Consejo Superior del Poder Judicial, subordinado a ella, dirige y disciplina el aparato judicial, pero la Corte puede abocarse al conocimiento de cualquier asunto de competencia del Consejo a solicitud de cinco magistrados. En relación con los magistrados, la Corte ejerce el único y limitado poder disciplinario, pero no está facultada para removerlos (ello corresponde a la Asamblea Legislativa). Para el ejercicio de su función jurisdiccional, la Corte Suprema de Justicia está integrada por cuatro salas, 3 de casación y la Sala Constitucional. La Sala Primera está encargada de resolver los asuntos civiles, contencioso-administrativos, agrarios y comerciales; la Sala Segunda, los asuntos laborales y de familia; la Sala Tercera se dedica a los asuntos penales y la Sala Cuarta ejerce un control de constitucionalidad de las leyes y actuaciones de los sujetos públicos y privados. Las salas primera, segunda y tercera funcionan como tribunales de última instancia y sólo conocen los casos en los que existen apelaciones a los fallos de tribunales inferiores; la Sala Cuarta tiene una función originaria y final, lo que significa que las personas pueden tener acceso directamente a ella y sus resoluciones no pueden ser apeladas.

Por debajo de la Corte Suprema de Justicia, en el ámbito jurisdiccional, se encuentran los tribunales de primera instancia y los tribunales superiores. Como su nombre lo indica, los tribunales de primera instancia operan como tribunales de juicio: es ahí donde las personas demandan o son

demandadas. Están distribuidos en todo el país y divididos por materia y por cuantía. Los tribunales superiores o de apelación conocen las sentencias dictadas por los jueces de primera instancia de su territorio. Son competentes por materia y por territorio, y en algunos lugares conocen de varias materias a la vez (artículo 152 de la Constitución y Ley Orgánica del Poder Judicial). Todas las provincias o ciudades mayores tienen tribunales superiores. Existen tribunales de apelación especializados por materia y también descentralizados por regiones, de manera que conocen las apelaciones de sentencias dictadas en esa región o circuito judicial, en una determinada materia.

Todos los juicios tienen doble instancia, pero existen diferencias según el tipo de causa. En materia civil, los casos son conocidos en primera instancia por un juez unipersonal, quien tiene amplios poderes en la valoración de la prueba, puede inspeccionar los lugares o las cosas y ordenar el reconocimiento de personas y cualquier otra evidencia del juicio. Las sentencias dictadas por los jueces pueden ser apeladas ante los tribunales superiores o tribunales de apelación. Las sentencias de los de estos últimos pueden ser apeladas ante las salas de casación de la Corte Suprema de Justicia (Volio, 1999).

En materia penal, la organización es un tanto distinta. Existen dos clases de órganos de primera instancia, los unipersonales y los de juicio. Ambos valoran la prueba y resuelven. No hay una segunda instancia como en la materia civil, solo casación, función que es realizada por la Sala Tercera.

Las personas tienen acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado

El acceso de las personas de manera libre e igualitaria a un sistema judicial independiente de los otros poderes del Estado fue estudiado por la Auditoría a través de 7 factores:

- El sistema de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia preserva la independencia de poderes.
- Las y los funcionarios que ejercen la autoridad policial y jurídica son nombrados mediante reglas técnicas, abiertas al escrutinio público.
- Las y los funcionarios que ejercen la autoridad policial y jurídica respetan cabalmente los derechos civiles y políticos de los habitantes, especialmente de prisioneros y detenidos.
- Las personas tienen acceso al sistema judicial sin que ello implique procedimientos engorrosos y gastos legales excesivos.
- Las personas tienen acceso a un servicio de defensores públicos dedicados y competentes.
- Todas las personas indiciadas son tratadas lícita y equitativamente.
- Las personas que delinquen reciben la sanción que establece la ley.

RECUADRO 4.3

Precaución de un investigador: necesidad de mejorar medición

Los 7 factores identificados para la evaluación del acceso ciudadano al sistema de justicia no son igualmente relevantes. 2 de ellos (“las personas tienen acceso al sistema judicial sin que ello implique procedimientos engorrosos y gastos legales excesivos” y “las personas tienen acceso a un servicio de defensores públicos dedicados y competentes”) están directamente relacionados con el tema, mientras que otros 2 (“el sistema de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia preserva la independencia de poderes” y “las y los funcionarios que ejercen la autoridad policial y jurídica son nombrados mediante reglas técnicas abiertas al escrutinio público”) lo están indirectamente. Los 3 restantes (“las y los funcionarios que ejercen la autoridad policial y jurídica respetan cabalmente los derechos civiles y políticos de los habitantes, especialmente de prisioneros y detenidos”, “todas las personas indiciadas son tratadas lícita y equitativamente” y “las personas que delinquen reciben la sanción que establece la ley”) son indicadores que permiten evaluar la situación posterior al acceso de los ciudadanos al sistema de justicia. Varios de estos indicadores se refieren sobre todo al sector penal, cuya problemática es diferente a la de otros sectores de dicho sistema.

FUENTE: CHINCHILLA, 1999.

CUADRO 4.1

Acceso ciudadano libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS



- Desde 1957, el Poder Judicial cuenta con autonomía presupuestaria, pues por ley debe recibir el 6% del presupuesto del Gobierno Central. En 9 de los 12 años transcurridos entre 1988 y 1999, esta norma legal se cumplió.
- Existen sistemas públicos y privados que prestan el servicio de defensa gratuita a la población. En el sector público se cuenta con el sistema de defensores públicos. En 1999 había en el país 188 defensores públicos, 0,5 por cada 10.000 habitantes y, en promedio, cada uno atendía 570 casos anuales. También existen los Consultorios Jurídicos de la Universidad de Costa Rica, atendidos por estudiantes de la Facultad de Derecho. En el sector privado existen el Centro de Asesoría Legal para la Mujer, el Programa de Apoyo Jurídico a Poblaciones Rurales, adscrito a la Iglesia Luterana Costarricense y el Consultorio Jurídico de la Uni
- En 1997-1998, las denuncias por denegación o dilación de justicia (81) y contra policías, la Defensa Pública, el Ministerio Público y la Inspección Judicial (26) planteadas ante la Defensoría de los Habitantes representaron el 1% del total de denuncias recibidas por esta institución.
- En 1998 el Tribunal de Inspección Judicial recibió 1.354 casos nuevos, cifra que duplicó el número de casos recibidos en 1992. Aproximadamente 4 de cada 5 de estas denuncias fueron hechas contra autoridades judiciales (jueces, alcaldes, etc.) y 1 de cada 3 contra funcionarios administrativos.
- En el período 1995-1999 ingresó a los tribunales de justicia un promedio anual de 1 litigio por cada 5 habitantes. De mantenerse el ritmo de crecimiento de los litigios, el volumen de trabajo de los tribunales se duplicará cada 8 años.
- La Corte Suprema de Justicia es el ente superior del Poder Judicial, tanto en el ámbito jurisdiccional como en el administrativo. En 1999 se desarrolló una polémica pública entre jueces y magistrados sobre la conveniencia de este hecho. Algunos jueces argumentaron que la reunión de ambas potestades en un mismo órgano resta independencia a los jueces. En la sesión de grupo focal convocada por la Auditoría, en la que participó un panel de especialistas (abogados, jueces y un magistrado de la Corte Suprema de Justicia), se arribó a la misma conclusión.
- En la sesión de grupo focal se señaló que los magistrados, por requerir el apoyo de los partidos en la Asamblea Legislativa para ser electos, mantienen nexos que les impiden actuar independientemente cuando determinados intereses están en juego.
- La Ley 7410, General de Policía, crea por primera vez en el país un Estatuto Policial, que señala las disposiciones generales que regularán las contrataciones de los servidores de las distintas fuerzas de policía. En el año 2000 el personal de policía que estaba dentro de la carrera policial correspondía a alrededor del 8% del total de puestos.
- El proceso de selección de los funcionarios que administran justicia se regula por la Ley de carrera judicial (Ley 7338, del 30 de marzo de 1993) la cual estableció la Carrera Judicial, "con el propósito de lograr la idoneidad y el perfeccionamiento en la administración de justicia". En 1999, el 56% de los jueces estaba dentro de este esquema.

EVALUACION DEL PANEL

Acceso ciudadano libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado



Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en el acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado.
Nivel de acuerdo	ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 9 de 10 asuntos evaluados.
Asunto mejor calificado	CUMPLIMIENTO GENERAL ■ Existencia de un servicio de defensores públicos dedicado y competente.
Asunto peor calificado	FRONTERA CRÍTICA ■ Elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en el marco de la independencia de los poderes del Estado.
Asunto sin acuerdo	■ Reglas técnicas para el nombramiento de autoridades policiales.

Comentario general

El panel de evaluación acordó las mejores calificaciones a los asuntos relacionados con el acceso de la población al sistema de justicia. Este es sencillo y está constitucional y legalmente garantizado. Existen oficinas judiciales en todo el país y se han hecho esfuerzos por disminuir o eliminar los costos fiscales. El costo económico de presentar una denuncia no es un obstáculo para las y los habitantes. Hay una defensa pública y servicios de consultores jurídicos gratuitos en las universidades. Sin embargo, en ciertos temas y lugares sigue siendo necesario contratar a un abogado y ello puede ser una barrera para las personas de escasos recursos.

El sistema de defensores públicos está compuesto por abogados con dedicación completa y estable, distribuidos en todo el país y especializados por materia. Sin embargo, su número es reducido en comparación con la alta demanda por sus servicios. Esto crea limitaciones en el ejercicio del derecho de la población a una defensa legal. Como no existe ningún criterio de selección, en algunos casos los defensores son solicitados por personas que evidentemente pueden costear a sus propios abogados.

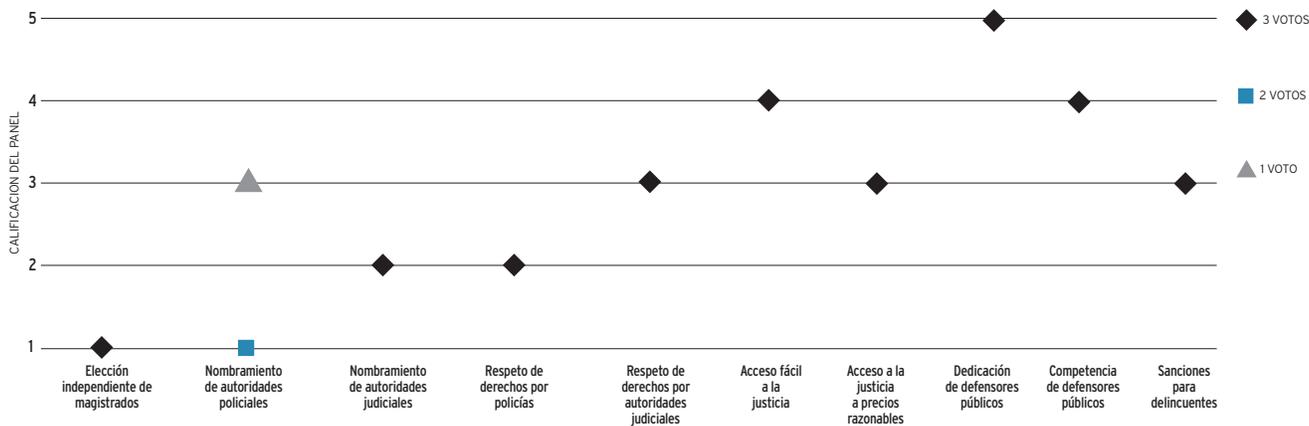
Las peores calificaciones fueron puestas en los indicadores relacionados con la independencia del sistema de justicia. Los evaluadores, de manera unánime, señalaron que el proceso de nombramiento de los magistrados por la Asamblea Legislativa, con negociaciones entre los

partidos mayoritarios cerradas al escrutinio público, crean condiciones que pueden atentar contra la independencia del sistema. Por otra parte, los funcionarios judiciales hacen carrera dentro del estatuto judicial, pero éste no incluye a los jueces, cuyo nombramiento depende de la Corte Suprema de Justicia, órgano superior administrativo y jurídico de los jueces. Esta reunión de competencias jurisdiccionales y administrativas fue valorada negativamente por el panel.

Existe evidencia de una mejoría en las normas y procedimientos para el nombramiento de personas en los cuerpos policiales. El panel no coincidió en la importancia de estos avances. La mayoría opinó que los avances son secundarios, pues la Constitución Política permite al Presidente de la República remover a la Fuerza Pública (artículo 140.1), y ningún recurso de amparo de policías destituidos ha sido declarado con lugar. La minoría del panel consideró que las mejorías son significativas y tendrán resultados de largo plazo.

La falta de respeto de la policía por los derechos de las y los habitantes en el momento en que los detienen o se encuentren en prisión es una práctica que no se ha logrado erradicar, pero no es generalizada. La mayoría de las denuncias penales contra la función pública son por abuso de autoridad, particularmente por policías.

Acceso ciudadano libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 4.3

Acceso ciudadano libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
X	Escrutinio público del nombramiento de autoridades policiales
X	Escrutinio público del nombramiento de autoridades judiciales
Número de indicadores de comprobación 2	
Número de indicadores cumplidos 0	

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⊕ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

Punto de partida del estudio: la autonomía presupuestaria del Poder Judicial

RA En 1957 se estableció la obligación del Estado de destinar al Poder Judicial el 6% del presupuesto del Gobierno Central. En el período 1989-1999 esta previsión tendió a ser cumplida o sobrecumplida y sólo se incumplió en 3 de los 12 años (25,%) (cuadro 4.4). Empero, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que esta previsión es insuficiente, pues debe financiar a instancias como la Defensa Pública, el Ministerio Público y la Policía Judicial, que no existían en 1957, cuando la ley fue aprobada. En el presupuesto ordinario del año 2001, estas instancias insumieron el 41,1% del presupuesto del Poder Judicial: 21,7% el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), 12,9% el Ministerio Público y 6,6% la Defensa Pública.

¿Preserva el sistema de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia la independencia de poderes?

L Los magistrados son electos por la Asamblea Legislativa por períodos de ocho años y se consideran reelectos para períodos iguales, salvo que en votación no menor de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa se acuerde lo contrario (Constitución Política, artículo 158). Como una forma de garantizar su independencia, los magistrados no pueden ser suspendidos por la Asamblea Legislativa, sino por los motivos que expresa la ley en el capítulo correspondiente al régimen disciplinario. En este último caso, el acuerdo debe ser tomado por la Corte Suprema de Justicia, en votación secreta no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros (Constitución Política, artículo 165).

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

L LEGISLACION RELACIONADA

CUADRO 4.4

Comparación entre los ingresos corrientes del Gobierno Central y el presupuesto asignado al Poder Judicial, ordinario y extraordinario. 1988-1999 (millones de colones corrientes)

Año	Ingresos corrientes del Gobierno Central	Presupuesto ^{a/} Poder Judicial	Porcentaje	Cumplimiento de ley ^{b/}
1988	52.274,8	2.484,0	4,8	No
1989	62.723,7	3.180,0	5,1	No
1990	68.856,2	4.582,5	6,7	Sobre
1991	84.762,2	5.062,2	6,0	Sí
1992	116.34,2	6.983,2	6,0	Sí
1993	148.926,3	9.208,5	6,2	Sobre
1994	178.645,0	12.067,0	6,8	Sobre
1995	240.987,2	15.830,5	6,6	Sobre
1996	279.795,7	17.770,8	6,4	Sobre
1997	335.431,7	19.245,7	5,7	No
1998	448.048,1	26.758,5	6,0	Sí
1999	532.951,5	32.045,8	6,0	Sí

^{a/} No incluye el presupuesto de la jurisdicción del Tránsito.

^{b/} Cumplimiento: Sí = 6% del presupuesto del Gobierno Central; Sobre = asignación efectiva mayor que 6%; No = asignación efectiva menor que 6%.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LAS MEMORIAS ANUALES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR); LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA, FISCAL Y POR PROGRAMAS 1988-1999 Y LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTO DETALLADAS Y AJUSTADAS PARA 1988-1999, DE LA CGR.

GF Los participantes del grupo focal realizado por la Auditoría, todos expertos en el tema (abogados, jueces y un magistrado de la Corte Suprema de Justicia) coincidieron en señalar que los magistrados son electos por la clase política; por eso deben buscar el apoyo de los diversos grupos presentes en la Asamblea Legislativa y, de ser nombrados, mantienen nexos que les impiden actuar independientemente cuando determinados intereses están en juego. Con base en ese derecho, alrededor del magistrado se concentran el poder y la lealtad de las personas que lo “apadrinaron” (UNIMER R.I., 1999).

RA A pesar de los cuestionamientos sobre el favorecimiento a políticos por parte del sistema de administración de justicia, la Auditoría no logró localizar en los medios de comunicación colectiva o en los órganos del Poder Judicial denuncias por esta razón. Se trata de un asunto difícil de investigar porque, de existir el favorecimiento, su eficacia dependería de la capacidad de “borrar huellas”. Son situaciones que no pueden probarse, por lo que conviene un manejo cauto sobre el tema, pero que tampoco deben descartarse.

¿Son técnicas y abiertas al escrutinio público las reglas utilizadas para nombrar los jueces?

L El nombramiento de los jueces está regulado por la Constitución Política (en el caso ya visto de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia) y por la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1993. Según esta ley, los funcionarios que administran la justicia son designados por el Consejo Superior del Poder Judicial, órgano subordinado de la Corte Suprema de Justicia (artículos 67 y 81, numeral 2). Entre sus atribuciones, el Consejo puede designar interinos para suplir las vacancias, incluso de los funcionarios cuyo nombramiento en propiedad corresponde a la Corte (artículo 81, numeral 5).

La ley regula el procedimiento para la realización de concursos de antecedentes y oposición para el nombramiento de jueces. Establece requisitos de publicidad, pues son obligatorias las convocatorias públicas mediante su publicación “en el Boletín Judicial y en un periódico de amplia circulación en el país”. Las personas que aprueban el concurso, son inscritas en el Registro de la Carrera y engrosan la lista de elegibles. De esta manera, cuando se produce una vacante, el Consejo de la Judicatura (véase más adelante) envía una terna al Consejo Superior del Poder Judicial, cuyos integrantes eligen mediante votación secreta⁴. En las actas no pueden consignarse manifestaciones, vo-

RECUADRO 4.4

Valoración del panel

L os evaluadores en forma unánime consideraron que se incumple severamente el principio de la independencia de poderes, en el caso de la elección de los magistrados. La mayoría de los nombramientos obedece a tratativas entre los partidos, aunque hay excepciones. Ello debilita la independencia del Poder Judicial, porque la Asamblea Legislativa nombra a los magistrados, quienes son nombrados como resultado del cabildeo político o gracias a padrinazgos (independientemente de su calidad profesional y humana). No sólo se compromete la independencia, sino que se enturbia todo el proceso, pues no es transparente a los ciudadanos. Los partidos políticos tienen acordado a quién le toca nombrar magistrado en cada turno y así no hay forma posible de independencia. Sin embargo, el panel reconoció por otra parte que el mecanismo de la reelección automática contribuye a la independencia entre poderes.

tos salvados o protestas de los miembros del órgano encargado del nombramiento. Además las sesiones del Consejo Superior son privadas, a menos de que por mayoría de sus miembros se acuerde en casos especiales sesionar públicamente (Asamblea Legislativa, 1993).

L El proceso de selección de los funcionarios que administran justicia se regula adicionalmente por la Ley de Carrera Judicial, de 1993, la cual estableció la carrera judicial “con el propósito de lograr la idoneidad y el perfeccionamiento en la administración de justicia” (artículo 66; Asamblea Legislativa, 1993b)⁵. Al amparo de esta ley se creó el Consejo de la Judicatura, encargado de los asuntos logísticos y de precalificación relacionados con los procesos de selección de personal⁶. Este Consejo está compuesto por un magistrado de la Corte Suprema (quien lo preside), un integrante del Consejo Superior del Poder Judicial, un integrante del Consejo Directivo de la Escuela Judicial y dos jueces superiores de diversa materia (artículo 71).

RA Entre 1994 y 2000 se nombró 43 jueces dentro del sistema de carrera judicial, de los cuales 18 son mujeres (Poder Judicial, 2000). En enero de 2000 existían 557 puestos de administradores de justicia (cuadro 4.5). Los nombramientos de jueces del nivel 1 al nivel 3 son competencia del Consejo Superior del Poder Judicial; los nombramientos

para jueces del nivel 4 al 5 los realiza la Corte Plena. En la práctica, esto significa que la Corte Suprema tiene el control de los nombramientos, pues tanto el Consejo Superior como el Consejo de la Judicatura son órganos dependientes. El salario base promedio ponderado de los jueces 1 a 3 era de \$ 870 mensuales en enero de 2000, un poco más de la mitad del salario base de los magistrados (\$ 1.655,1).

AJ En 1999, un año antes al referido en el cuadro 4.5, de 534 plazas de administradores de justicia, sólo 298 estaban con nombramiento en propiedad, lo que representa un 56% de los jueces (Chinchilla, 1999). Una alta proporción de los jueces interinos ha laborado durante varios años en esa condición (Asociación Costarricense de la Judicatura, 1999).

AJ La limitada cobertura efectiva de la carrera judicial ha generado un clima de tensión dentro del Poder Judicial y ha llevado a manifestaciones públicas sobre el tema. En noviembre de 1998, la Asociación Costarricense de la Judicatura emitió la llamada “Declaración de La Catalina” en la que “...insta a la Corte Plena y al Consejo Superior a poner fin a la inaceptable existencia de jueces interinos (estimados en alrededor de un 60% entre plazas vacantes y ascensos interinos), cuya

nombración y cese discrecional impiden a la ciudadanía tener un cuerpo de jueces realmente independiente” (Asociación Costarricense de la Judicatura, 1998). El presidente del Colegio de Abogados de Costa Rica (1999-2001), en la mesa redonda “Libertad de pensamiento y opinión del juez independiente” hizo un llamado a mejorar las condiciones laborales de los jueces, en especial las salariales, y a eliminar los interinazgos en estos cargos. En esa ocasión se mencionó dos casos de destitución o no renovación del nombramiento de jueces que habían tenido diferencias con los magistrados o con la Corte, lo cual limitaba el principio de independencia de los jueces (Castro, 2000).

RA En marzo del 2000 un juez expuso, en una conferencia, un detallado panorama sobre los problemas internos del Poder Judicial. Mencionó cuatro casos en los que se había violentado la independencia del juez y algunas “limitaciones e incongruencias” de la carrera judicial: la cantidad de puestos de jueces interinos, los procesos de selección en “sextetas”, la debilidad del Consejo de la Judicatura, entre otras (véase capítulo 7, recuadro 7.8).

GF En una sesión de grupo focal realizada por la Auditoría, en la que participaron abogados, jueces

CUADRO 4.5

Cantidad de jueces y salarios base según el puesto en enero de 2000

Categoría laboral	Cantidad de jueces	Salario base (promedio ponderado) ^{a/}	Salario base en dólares ^{b/}	Órgano que nombra
Total de jueces	557			
Jueces nivel 1-3	333	262,135	870,2	Consejo Superior del Poder Judicial
Jueces nivel 4-5	151	301,122	999,6	Corte Plena
Jueces supernumerarios 1 y 2	50	258,920	859,5	Consejo Superior del Poder Judicial
Magistrados^{c/}	21	498,600	1655,1	Asamblea Legislativa

^{a/} El promedio ponderado (PP) se obtuvo aplicando la siguiente fórmula:

$PP = \frac{\sum_{i=1}^n (\# \text{ jueces categoría } i * \text{ salario base categoría } i)}{\sum_{i=1}^n (\# \text{ jueces categoría } i)}$, en donde n = número de categorías.

^{b/} El tipo de cambio al 31 enero de 2000 era de 301,25 colones por dólar.

^{c/} Incluye una plaza de magistrado suplente.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CASTRO, 2000, BASADO A SU VEZ EN INFORMACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO NACIONAL.

y un magistrado de la Corte, se manifestó como criterio unánime que la concentración de las potestades jurisdiccional y administrativa en la Corte Suprema de Justicia resta independencia a los jueces (UNIMER R.I., 1999).

OE En los ejercicios de observación experimental se entrevistó a jueces. Uno de ellos dijo sentirse mal cuando un magistrado le hace una llamada para saber cómo va el caso de “fulano de tal”; no hay de manera alguna insinuaciones a favor del imputado, pero con sólo la llamada el juez está enterado a tiempo de que el magistrado estará agradecido si se falla a favor de esa persona:

“Vea, es que el país es pequeño, todos somos familia o nos conocemos de una u otra forma y uno sabe que si el encausado o el acusador es Don Fulano de Tal, en alguna vuelta se lo encontrará jalando algún hilo del que uno depende; es muy difícil ser objetivo y justo en casos de esos. Y sí uno se pone duro en el encausamiento del fulano, no tenga dudas de que lo mandan para la alcaldía de La Cruz, de Los Chiles, de Talamanca o de Corredores como represalia. Sólo cuando el caso es entre gente pobre y sin apellido la gente tiene el mismo acceso y se trata con justicia”.

¿Son técnicas y abiertas al escrutinio público las reglas utilizadas para nombrar a las autoridades policiales?

AJ En Costa Rica el nombramiento de los miembros de las fuerzas de policía se reguló a partir de 1949, exclusivamente por lo estipulado en el artículo 140, inciso 1) de la Constitución Política, el cual establece que “son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: 1) Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios que sirvan cargos de confianza, y a los demás que determine, en casos muy calificados, la Ley de Servicio Civil”⁷. Desde el punto de vista legal, las autoridades policiales son nombradas por distintas instituciones: el Ministerio de Seguridad Pública tiene autoridad sobre la Guardia Civil, el Ministerio de Gobernación sobre la Guardia Rural, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, sobre la Policía de Tránsito y las municipalidades sobre la Policía Municipal. En la práctica, el Ministerio de Seguridad Pública tienen el control de las Guardias Civil y Rural, que concentran aproximadamente el 80% de los efectivos policiales (Chinchilla, 1999)⁸.

RECUADRO 4.5

Valoración del panel

Los evaluadores coincidieron en calificar como un incumplimiento de la aspiración de alta calidad democrática, el desempeño del indicador sobre del nombramiento de autoridades judiciales mediante reglas técnicas y abiertas al escrutinio público. En primer lugar, la concentración de la jerarquía jurisdiccional y administrativa en la Corte Suprema de Justicia ocasiona que todos los órganos de gobierno judicial (Consejo Superior del Poder Judicial, Consejo de la Judicatura, Tribunal de Inspección) dependan de ella. Empero, la Corte no está obligada a rendir cuentas ni a abrir estos procesos al escrutinio público. En segundo lugar, la poca apertura y la discrecionalidad de los magistrados en la escogencia de los jueces principales constituyen una barrera adicional al escrutinio público. Finalmente, el hecho de que más del 40% de los jueces esté en “interinazgos prolongados”, una posición de vulnerabilidad laboral no cubierta por el régimen de carrera judicial, genera incertidumbre sobre la selección de los encargados de impartir justicia. Sin embargo, los panelistas no valoraron el indicador con la peor calificación posible, pues reconocieron que la Ley Orgánica del Poder Judicial y la de Carrera Judicial crearon avances reales, aunque de importancia secundaria, pues no lograron transformar sustantivamente las debilidades apuntadas.

AJ Hasta 1994 existió una completa ausencia de normas que velaran por la existencia y cumplimiento de criterios técnicos en el nombramiento de policías. En ese año, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 7410, General de Policía⁹. Ésta creó por primera vez en el país un Estatuto Policial, que señala las disposiciones generales que regulan “las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los servidores miembros de las distintas fuerzas de policía, con el propósito de garantizar la eficiencia en el mantenimiento de la seguridad pública y de proteger los derechos de esos servidores” (artículo 41). La misma complementa el artículo 140 de la Constitución, al estipular que “serán atribuciones del Presidente de la República y del Ministro del ramo, nombrar y remover a los miembros de las fuerzas de policía, **con sujeción a los principios mínimos establecidos en la presente Ley y sus Reglamentos**” (artículo 44, literal a, el destacado no corresponde al original). El artículo 49 del Estatuto contiene los requisitos para el ingreso y nombramiento de funcionarios policiales a fin de establecer su idoneidad, como la realización de

pruebas de aptitud física y moral para el desempeño idóneo del cargo. En 1999, la aplicación práctica de esta ley era limitada: el personal que había hecho ingreso a la carrera correspondía a un 8,9% del total de puestos de policías, 720 plazas de un total de 8.068 (Chinchilla, 1999).

AJ El Estatuto Policial excluyó a “los jefes de las comisarías, las comandancias y las unidades policiales hasta el nivel cantonal” (artículo 4) y a las instancias administrativas del Ministerio de Seguridad Pública. Las razones aducidas fueron la carencia de recursos presupuestarios que permitieran el diseño y montaje de un adecuado sistema para administrar la carrera policial (personal adecuado para reclutamiento, pruebas psicológicas y técnicas, sistema de capacitación) y la resistencias al cambio provenientes de los mandos superiores de la Fuerza Pública y de algunos sectores políticos (Chinchilla, 1999).

AJ En 1999, una comisión especial mixta nombrada por la Asamblea Legislativa para analizar la problemática de la seguridad ciudadana en el país, señaló, entre otras cosas que “en la dirección superior, intermedio y entre los rasos de la Fuerza Pública sigue imponiéndose la práctica clientelista según la cual el partido ganador hace de los cuerpos de policía administrativos un botín político para premiar trabajadores de campaña” (Asamblea Legislativa, 1999).

AJ En lo que respecta a la apertura al escrutinio público del proceso de nombramiento del personal policial, lo único que puede mencionarse es la práctica habitual de publicación de los acuerdos de nombramiento -dado que los mismos los realizan el ministro del ramo y el Presidente de la República- en el diario oficial *La Gaceta* (Chinchilla, 1999).

¿Tienen las personas acceso al sistema judicial, sin que ello implique trámites engorrosos y gastos excesivos?

PE No existen obstáculos formales significativos que impidan a un demandante individual presentar una acción legal contra otra persona, una compañía o el Estado. Cualquier persona puede presentar una demanda en las cortes de Costa Rica si ha sufrido un daño causado por la actuación de otra persona física o jurídica, ya sea intencionalmente o por negligencia (artículo 1045 del Código Civil.) No hay requisitos relacionados con la condición personal de los demandantes, sino con el tipo de asunto. Estos requisitos pueden ser

RECUADRO 4.6

Valoración del panel

Los evaluadores tuvieron opiniones diferentes sobre el cumplimiento del indicador relacionado con el nombramiento de las autoridades policiales con base en reglas técnicas y abiertas al escrutinio público. Dos de ellos otorgaron la peor calificación a este indicador y uno calificó con una nota intermedia. La discrepancia se originó en la valoración sobre los cambios introducidos por el Estatuto de la Carrera Policial. Para la minoría del panel, este Estatuto es un avance real, aunque parcial, en la profesionalización y el nombramiento de los policías con criterios técnicos. La mayoría señaló que, con vista en la información, el Estatuto es un catálogo de buenas intenciones que no se han concretado, por cuanto todavía el Presidente de la República tiene facultad para remover a las autoridades policiales, por ser éstos funcionarios de confianza.

certificaciones o documentos de prueba, pero no existe norma alguna que distinga entre personas por razón de sexo, nacionalidad, credo político o religioso. Los requisitos fiscales para plantear un asunto ante los tribunales, un mecanismo para recaudar tributos, fueron eliminados. No se paga impuestos o derechos fiscales para la tramitación de un proceso, sea cual sea su índole. Sólo debe pagarse por documentos como certificaciones o poderes, pero los costos son mínimos. En consecuencia, el acceso a la administración de la justicia es gratuito para las partes (Volio, 1999). La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no añade ningún requisito personal especial a quienes pretenden la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la debida reparación pecuniaria, por lo que las personas simplemente deben tener capacidad de actuar con arreglo a las normas generales dispuestas en el Código Civil. La caución de costas no es un límite al acceso a la justicia, pues no es un requisito para la admisibilidad de una acción legal y existe la posibilidad de ser exonerado de ella (voto 5772-94 de la Sala Constitucional). La falta de autenticación y notificación de asuntos tampoco puede limitar el acceso a la justicia. Si por ese motivo se va a negar una gestión, se debe prevenir a las personas para que corrijan el problema (voto 5226-94; Volio, 1999)¹⁰.

PE OI Las personas con bajos ingresos pueden recurrir al sistema de justicia a través de diversos mecanismos. Además de la Defensa Pública (véase el

AJ	ANÁLISIS JURÍDICO
PE	PONENCIA ESPECIALIZADA
OI	OTRAS INVESTIGACIONES

siguiente apartado), el sistema legal de Costa Rica permite que los honorarios de abogado sean fijados por el Colegio de Abogados. Si el litigante no tiene recursos económicos para pagar un asesor legal, puede firmar con éste un “contrato de cuota litis”. Esto significa que, si el abogado gana el caso, el cliente le pagará una suma mayor a la fijada por la tarifa; si no, el cliente que no tenga recursos no paga nada (Volio, 1999). No se dispone de información sobre la proporción de casos gestionados bajo esta modalidad y su eficacia.

Existen otras instancias para apoyar el acceso de las personas de bajos ingresos al sistema de justicia, y la evidencia reunida indica que atienden una proporción marginal de los casos ingresados a los tribunales. Los Consultorios Jurídicos de la Universidad de Costa Rica brindan sus servicios legales de manera gratuita desde 1967. La ley establece que la población meta de estos consultorios es aquella que no está obligada a declarar el impuesto sobre la renta. En 1998 las 16 oficinas de los Consultorios Jurídicos reportaron la atención de 9.688 casos. Esto representa aproximadamente un 1,5% de los 629.376 casos que ingresaron ese año a las oficinas judiciales de primera instancia (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Estas oficinas sólo atienden algunos cantones, y varían en horarios de atención y número de profesionales disponibles (Maxera, 1999). El Centro de Asesoría Legal para la Mujer es un mecanismo no gubernamental que facilita el acceso a la justicia y la protección de derechos de las mujeres. Las asesoras legales de este Centro brindan apoyo para la realización de trámites judiciales y capacitan a líderes comunales sobre derechos de las mujeres. Entre 1995 y 1998 capacitaron a 17.486 mujeres, generalmente de escasos recursos. También llevan causas en las cuales no se necesita patrocinio de un abogado, como las pensiones alimentarias (Maxera, 1999). En este mismo sentido se puede mencionar el Programa de Apoyo Jurídico a Pobladores Rurales Indígenas y Campesinos (PAPRIC), de la Iglesia Luterana Costarricense, creado en 1991; su objetivo es apoyar jurídicamente a las comunidades que no pueden obtener ayuda jurídica para defender derechos humanos fundamentales, referidos a la tierra y el territorio. Este programa atiende en promedio 20 asuntos por año, relacionados con comunidades campesinas y más de 100 de comunidades indígenas.

01 En el período 1994-1999 la población costarricense creció a una tasa promedio anual de 2,1%. En esos mismos años, el aumento en el volumen de trabajo total de los tribunales de justicia

RECUADRO 4.7

Valoración del panel

El panel de evaluadores coincidió en señalar que en Costa Rica existe libre acceso de las y los ciudadanos a los medios para remediar violaciones a sus derechos y que las barreras a este acceso no son “determinantes”. Sin embargo, dos de ellos anotaron la importancia de estudiar no sólo el acceso, sino también la eficacia en la protección de los derechos, pues la red institucional encargada de ello debe “ampliarse y acercarse al ciudadano y el papel del Parlamento debe reformarse para hacerlo más útil en la protección de derechos”. Aunque este asunto no fue evaluado por el panel, sus miembros sugirieron estudiarlo (el tema de la eficacia es evaluado en el capítulo 4). Otro evaluador apuntó que “no siempre la gente conoce su existencia o acude a ellos” (el tema del conocimiento cívico es evaluado en el capítulo 12).

fue casi tres veces superior al de la población (6,2% anual). Sin tomar en cuenta los juicios de tránsito, que constituyen cerca de la mitad de los casos ingresados a los tribunales, el rápido aumento del volumen de trabajo se atempera (4,7%), pero más que duplica el crecimiento poblacional. En el caso de la Sala Constitucional, el crecimiento fue mayor: 8,9% anual (cuadro 4.6). De mantenerse estas tasas de crecimiento, la población del país se duplicaría cada 33 años, mientras que el volumen de trabajo de los tribunales (incluyendo los juicios de tránsito) lo haría cada 12 años; sin los juicios de tránsito, se duplicaría cada 15 años y la carga de trabajo de la Sala Cuarta, cada 9 años.

El cuadro 4.6 permite señalar un segundo problema: el alto nivel de litigios. En el período 1994-1999, los casos entrados al sistema de justicia por cada 1.000 habitantes pasó de 175,4 a 212,8. En el caso de la Sala Constitucional la relación fue de 2,1 casos por cada 1.000 habitantes en 1994 y de 2,9 en 1999.

EN Pese al alto nivel de litigios ya mencionado, según la encuesta nacional aplicada por la Auditoría aproximadamente 2 de cada 3 personas (68,4%) citan los trámites engorrosos del sistema de justicia como una barrera de acceso. Estas personas estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo en que los procesos judiciales son tan complicados “que no vale la pena meterse en ellos”, y el 65,4% está en desacuerdo con la afirmación de que “el acceso a la justicia es barato” (UNIMER R.I., 1999).

CUADRO 4.6
Volumen de trabajo en los tribunales de justicia y nivel de litigios. 1994-1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio 1994-1999
Población nacional (en millones) ^{a/}	3.070,9	3.136,0	3.202,4	3.270,7	3.340,9	3.412,6	3.272,6
Volumen de trabajo							
Total de casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia (total)	538.523	637.415	631.643	664.311	629.376	726.093	657.767
Casos entrados menos casos de tránsito (sin tránsito)	287.726	287.726	287.538	315.156	329.396	362.119	316.387
Casos entrados a la Sala Constitucional (Sala IV)	6.373	6.768	7.421	8.916	8.885	9.741	8.346
Crecimiento en volumen de trabajo							
Tasa de crecimiento anual del volumen total	...	18,9	-0,9	5,2	-5,3	15,4	6,2
Tasa de crecimiento anual sin tránsito	...	8,5	-0,1	9,6	4,5	9,9	4,7
Tasa de crecimiento anual de la Sala IV	...	6,2	9,6	20,1	-0,3	9,6	8,9
Nivel de litigio							
Casos entrados volumen total por 1.000 habitantes	175,4	203,3	197,2	203,1	188,4	212,8	201,0
Casos entrados sin tránsito por 1.000 habitantes	93,7	91,7	89,8	96,4	98,6	106,1	96,7
Casos entrados Sala IV por 1.000 habitantes	2,1	2,2	2,3	2,7	2,7	2,9	2,6

^{a/}Esta serie de población fue tomada del INEC.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

CUADRO 4.7
Percepciones públicas sobre barreras al acceso al sistema de justicia

(PORCENTAJES)

Afirmaciones	Muy / algo de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Algo / muy en desacuerdo	NS/NR
Los procesos judiciales son tan complicados que no vale la pena meterse en ellos	68,4	3,1	25,0	2,4
El acceso a la justicia en Costa Rica es barato	24,9	2,6	65,4	7,1

N= 1.618 personas

FUENTE: UNIMER R.I.,1999.

OI OTRAS INVESTIGACIONES

OE OBSERVACION EXPERIMENTAL

OI Otros estudios de opinión coinciden en señalar estas tendencias en la percepción ciudadana. En una encuesta sobre seguridad ciudadana realizada por el PNUD en 1999, el 66,6% de las personas consideraba que los trámites judiciales son muy costosos, y un 65,5% creía que la administración de la justicia es tan complicada que nadie la entiende (Chinchilla, 1999).

OE En los ejercicios de observación experimental, un litigante señaló:

“Cuando usted me viene con un caso más o menos difícil, yo le cobro por mis honorarios lo justo y también le cobro una suma extra para repartir en los juzgados. De lo contrario se tiene que atener solamente a mis buenos servicios. Así funciona el sistema. Pero aclaro que

no es soborno a los jueces, ellos ni se dan cuenta, son palmaditas para los funcionarios que tramitan su caso, de lo contrario ni lo vuelven a ver.”

¿Tienen las personas acceso a un servicio de defensores públicos dedicados y competentes?

RA La Oficina de la Defensa Pública fue creada en 1966. En 1999 tenía 173 defensores (187 a inicios de 2000) distribuidos en todas las provincias, lo cual significa una tasa de 5,1 defensores públicos por 100.000 habitantes. Los defensores se especializan por tema (derecho penal, constitucional, penal juvenil, agrario, familia, pensiones, etc); no obstante, en algunas oficinas el mismo defensor público debe tratar casos de todos los temas. El 1999, el volumen promedio nacional de casos por defensor era de 261,6 (cuadro 4.9), lo que de acuerdo con expertos es alto. Sin embargo, el volumen de casos por cada defensor público varía según el lugar donde esté ubicada la oficina. Los lugares con mayor volumen de casos por defensor son Sarapiquí, Grecia, Puriscal, Guápiles y Nicoya, con promedios mayores a 345 casos por defensor; los lugares con mayor desahogo relativo son Atenas, Cóbano y Coto Brus (cuadro 4.9).

¿Respetan los derechos civiles y políticos de los habitantes, especialmente de los prisioneros y detenidos, los funcionarios policiales y judiciales?

RA En los registros de la Defensoría de los Habitantes correspondientes al período 1996-1999 se encontraron 81 denuncias por dilación o

denegación de la justicia, 118 contra policías por abuso de autoridad (incluye policías administrativas, judiciales y municipales) y 9 denuncias por acción ilegítima u omisión del Ministerio Público o del Tribunal de Inspección Judicial. En conjunto, estas denuncias representan menos del 1% de los casos atendidos por esta institución. Las denuncias por dilación o denegación de la justicia tienen diversas causas, principalmente el retraso en las resoluciones, aunque también se encuentran denuncias por discriminaciones en el trato a las parte involucradas en un juicio y por extravío de expedientes. Todas las denuncias por abuso de autoridad ante la Defensoría han sido interpuestas por personas privadas de libertad, contra los funcionarios de diversos centros penitenciarios del país. Los casos contra la Inspección Judicial son por resoluciones que, a criterio de los afectados, no cumplieron con los procedimientos establecidos.

RA Los casos de denuncias por irregularidades cometidas por los funcionarios judiciales, en especial los jueces, son elevados al Tribunal de Inspección Judicial, que funciona como un tribunal interno del Poder Judicial. En 1998 este tribunal recibió 1.354 casos nuevos, cifra que duplicó el número recibido en 1992 (cuadro 4.8). Aproximadamente 4 de cada 5 de estas denuncias son contra funcionarios que laboran en el ámbito judicial, encargados de impartir justicia (jueces, alcaldes, etc.) El 82,9% de las denuncias fueron quejas directas de los ciudadanos usuarios del sistema judicial, pero no se conoce la proporción de éstos que corresponde a personas privadas de libertad. Como se verá más adelante, aproximadamente 1 de cada 6 denuncias fue declarada con lugar (15,5%).

CUADRO 4.8

Ámbito y cargo de las personas denunciadas ante el Tribunal de la Inspección Judicial. 1992-1998

	1992	1994	1996	1998
Total	663	673	838	1.354
Ámbito judicial	86,3	77,1	89,4	84,7
■ Jueces ^{a/}	27,1	22,0	32,8	
■ Alcaldes y actuarios	28,2	27,3	34,0	
■ Defensores públicos, fiscales y agentes fiscales	5,3	5,3	2,6	
■ Otro personal en ámbito judicial ^{b/}	25,6	31,8	22,9	
Otro ámbito ^{c/}	13,7	22,9	10,6	15,3

^{a/} Incluye jueces superiores, jueces de instrucción y jueces.

^{b/} Incluye: secretarios, prosecretarios, notificadores, escribientes, conserjes y otros.

^{c/} Incluye ámbito administrativo e información ignorada.

FUENTE: ANUARIO DE ESTADÍSTICAS JUDICIALES.

Número de defensores públicos, localización y volumen de trabajo en 1999

Lugar	Defensores	Casos	Casos por defensor	Medida de saturación ^{a/}
Por encima del promedio nacional				
Sarapiquí	1	549	549,0	6
Grecia	2	789	394,5	5
Puriscal	1	387	387,0	5
Guápiles	6	2.308	384,7	5
Nicoya	2	698	349,0	4
Alajuela centro	13	4.345	334,2	4
Limón centro	10	3.320	332,0	4
Hatillo	4	1.265	316,3	4
Corredores	4	1.250	312,5	4
Bribri	1	294	294,0	4
Cañas	3	877	292,3	4
Zona Sur	6	1.753	292,2	4
Cartago centro	9	2.607	289,7	4
San José centro	38	10.902	286,9	4
Liberia	7	1.986	283,7	4
Heredia centro	8	2.210	276,3	4
Pavas	3	815	271,7	4
Promedio nacional	173	47.602	261,6	
Por debajo del promedio nacional				
Osa	1	261	261,0	3
Goicoechea	11	2.784	253,1	3
Aguirre y Parrita	2	500	250,0	3
Puntarenas centro	9	2.115	235,0	3
San Ramón	2	468	234,0	3
Tres Ríos	2	455	227,5	3
Desamparados	5	1.131	226,2	3
San Carlos ^{b/}	7	1.447	206,7	3
San Joaquín de Flores	1	192	192,0	3
Golfito	2	361	180,5	3
Turrialba	4	675	168,8	3
Santa Cruz	3	459	153,0	2
Upala	1	126	126,0	2
Atenas	1	118	118,0	2
Cobano Jicaral	1	109	109,0	2
Coto Brus	1	46	46,0	2
Siquirres	2	ND		

^{a/} La medida de saturación está formada por una escala de 1 a 6 y mide la situación de la oficina respectiva (columna "Lugar") en relación con el promedio nacional en lo referente al volumen de trabajo promedio por defensor (columna "Casos por defensor"). La unidad de medida es la desviación estándar con respecto al promedio nacional (261,6 casos por defensor). Desviación estándar (\hat{U}) = 98,0.

La escala es la siguiente:

- 1 = muy desahogada, muy por debajo del promedio nacional ($-2\hat{U}$ o más);
- 2 = desahogada, significativamente por debajo del promedio nacional (entre $-2\hat{U}$ y $-1\hat{U}$);
- 3 = levemente desahogada, cerca pero por debajo del promedio nacional (entre $-1\hat{U}$ y promedio);
- 4 = levemente saturada, cerca pero por encima del promedio nacional (entre promedio y $1\hat{U}$);
- 5 = saturada, significativamente por encima (entre $1\hat{U}$ y $2\hat{U}$);
- 6 = muy saturada, muy por encima del promedio nacional ($2\hat{U}$ o más).

^{b/}Un defensor de San Carlos trabaja dos días a la semana en Guatemala.

FUENTE: VILLARREAL, 2000.

RA En 1998 el Tribunal de Inspección resolvió el 75% de los casos pendientes, de los cuales el 15,5% fue declarado con lugar, es decir, aproximadamente 1 de cada 6 casos fue resuelto a favor del demandante. En los últimos 7 años el mayor porcentaje de los casos es archivado; esta proporción fue de 46% en 1998 y mayor al 60% en los años anteriores (véase más adelante, cuadro 4.20).

OI En 1994, 2 de cada 5 personas consideraban que la policía viola los derechos humanos, una proporción ligeramente superior a la reportada en 1989. El 42% de las personas creía que la policía no cumple con su misión (Garita, 1997).

OI En la encuesta realizada en 1999 para el foro “Seguridad Ciudadana y Justicia Penal”, la mayoría de las y los entrevistados mostró desconfianza e insatisfacción con la labor de la policía. Sólo 1 de cada 3 personas consideró que la policía uniformada es honesta y también 1 de cada 3 estimó que trata correctamente a los ciudadanos. En el caso específico de la policía judicial (OIJ) los márgenes de confianza aumentan: el 59,3% dijo que estos policías sí inspiran confianza. Sin embargo, paradójicamente, un porcentaje similar considera que los policías judiciales abusan de sus poderes (Chinchilla, 1999).

¿Son las personas indiciadas tratadas lícita y equitativamente?

RA La población penitenciaria del país ha aumentado

rápida. En términos absolutos se triplicó entre los años 1992 y 2000 (cuadro 4.11). Sin embargo, dos indicadores clave en el trato lícito a esta población han evolucionado favorablemente: la proporción de presos sin condena y la sobrepoblación penitenciaria. La proporción de presos sin condena en Costa Rica, además de ser la más baja del istmo, disminuyó a lo largo de la década de 1990. Mientras que en 1992 el 34,4% de las personas presas no habían sido condenadas, en 1998 esa proporción había disminuido al 20,9% y en el año 2000 al 14,8% (cuadro 4.11). Por su parte, entre 1992 y 2000, la sobrepoblación en los centros penitenciarios disminuyó de 63% a 11,7% en relación con la capacidad de alojamiento. Empero, cabe señalar que esta mejoría no ha sido uniforme. En el año 2000, el Ministerio de Justicia reportó que los centros de Heredia, Pérez Zeledón y Limón tenían una sobrepoblación bastante superior al promedio nacional: 59%, 38% y 28%, respectivamente (Ministerio de Justicia y Gracia, 2001).

RA Las personas privadas de libertad tienen acceso al sistema de administración de la justicia para denunciar violaciones a sus derechos. En el año 2000 se interpusieron ante la Sala Constitucional 16 hábeas corpus y 22 recursos de amparo contra las autoridades penitenciarias. Esto significa 1 denuncia por cada 272 personas privadas de libertad, lo que revela un uso más intenso que el promedio nacional (por encima de 300 personas, según el cuadro 4.6).

CUADRO 4.10

Percepciones públicas sobre el respeto de la policía a los derechos ciudadanos, 1988-1997
(PORCENTAJES)

Tema de conflicto	Respuesta	Años									
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
La policía irrespeta los derechos ciudadanos	Desacuerdo		30	38	26		24	24			
	Podría estar de acuerdo		26	26	30		31	32			
	De acuerdo		40	34	43		43	43			
	NR		4	2	2		2	1			
La policía no cumple su misión	Desacuerdo	34	34	39			32		28		35
	Podría estar de acuerdo	31	26	24			29		30		23
	De acuerdo	34	38	35			38		42		42
	NR	1	2	2			1		0		0

FUENTE: PROYECTO “ESTRUCTURAS DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA”, UNIVERSIDAD DE COSTA RICA, ENCUESTAS NACIONALES DE 1988 A 1997.

Población penitenciaria, presos sin condena y sobrepoblación penitenciaria, 1992-2000

Indicador	1992	1994	1996	1998	2000
Población penitenciaria	3.346	3.698	4.705	6.292	10.360
Tasa de población penitenciaria por 100.000 habitantes ^{a/}	113,9	120,4	146,9	188,3	297,3
Proporción de presos sin condena ^{b/}	34,4	29,2	33,3	20,9	14,8
Sobrepoblación penitenciaria (100 = capacidad de alojamiento) ^{c/}			163,0	131,5	111,7

^{a/} En el cálculo de este indicador se empleó la serie de población del INEC consignada en el Compendio Estadístico del Informe *Estado de la Nación*. Esta serie subestima la población de Costa Rica, pero se emplea por razones de consistencia con otros capítulos de la Auditoría.

^{b/} Se trata de promedios anuales de la población bajo la categoría de "procesados".

^{c/} Resultado de dividir la población reclusa en los centros penitenciarios entre la capacidad de alojamiento de estos centros.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 1999, Y DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y ESTADÍSTICA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y GRACIA.

¿Reciben la sanción establecida por la ley todas las personas que delinquen?

RA En 1996 la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación titulada "Impunidad, Denuncia y Policía Judicial", cuyo objetivo fue determinar, con base en el comportamiento de las denuncias recibidas por el OIJ durante 1994, el nivel de impunidad existente entre la cantidad de denuncias que ingresaron y las que no salieron. Del total de denuncias presentadas en un año ante ese ente policial, se resuelve sólo el 31%. El resto queda archivado por falta de evidencias o investigación insuficiente. Por ejemplo, en 1994 en el territorio nacional, en la sección de delitos contra la propiedad, se registraron 36.156 quejas, de las cuales sólo se esclarecieron 8.611 (23,8%)¹¹. La sección de delitos contra la vida recibió 4.364 denuncias y resolvió 2.870; quedó sin resolver un 34,3% de ellas (González, 1996). Las secciones con mayor proporción de casos esclarecidos son la de menores y la de homicidios, que logran resolver un 62% y un 89%, respectivamente. Los principales argumentos para que sólo la tercera parte de las denuncias se resuelva, según el mismo informe, son el incremento en el número de denuncias, el consecuente recargo de funciones, las dificultades para conformar un equipo de trabajo, la falta de plazas y el personal en vacaciones sustituido por interinos inexpertos (González, 1996)¹².

EN Según la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, un 31,9% de las personas considera

RECUADRO 4.8

Valoración del panel

Una de las percepciones ciudadanas más frecuentes es que las personas que delinquen no cumplen con las condenas, o bien, que ni siquiera son sancionadas. Sin embargo, el panel recomendó tomar esta percepción cautamente.

Los evaluadores señalaron que ningún sistema de justicia es capaz de sancionar a todas las personas que en una sociedad cometen un delito. Sin embargo, en este sistema: a) muchos de los que cometen delitos no llegan ni siquiera a los tribunales o a tener procesos judiciales completos; b) aún en los casos en que sí se obtienen sanciones, los mecanismos de adaptación social hacen que se adelante o se reduzca sustancialmente el cumplimiento de la pena, y c) los casos más difundidos en los medios de comunicación, por ejemplo aquellos contra políticos o personas adineradas, pareciera que las sentencias y la duración de los procesos favorece a los acusados. Por ello en la percepción de la mayoría predomina la idea de que hay impunidad. En este sentido los evaluadores consideraron que el indicador sobre la imposición de sanciones a los delincuentes muestra un cumplimiento medio.

que las personas que delinquen reciben su sanción, mientras que el 61,9% está en desacuerdo con esta afirmación.

La ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos

El acceso que tienen las y los ciudadanos a medios jurídicos, eficaces y no discriminatorios, para proteger sus derechos, fue estudiado por la Auditoría mediante 4 factores:

- Existen leyes que permiten a los habitantes el acceso expedito a la justicia y la obtención de amparo contra las instituciones o personas que amenacen sus derechos civiles y políticos.
- Los casos presentados a los tribunales de justicia son procesados de manera rápida y eficaz, sin ningún tipo de discriminación por razón de raza, género, credo religioso, opinión política o cualquier otra causa.
- Las decisiones judiciales dependen de los méritos y la calidad de las partes litigantes y no de la identidad de las personas que litigan.
- No existen exclusiones o discriminaciones por razones de género, grupo racial, credo religioso, opinión política o discapacidad.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 4.12

Acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- En el período 1989-2000 La Asamblea Legislativa aprobó la creación de dos instituciones para la tutela de los derechos de las personas:
 - La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, creada por la Ley 7128, de agosto de 1989, cuyo funcionamiento está regido por la Ley de Jurisdicción Constitucional (Ley 7135 de octubre de 1989).
 - La Defensoría de los Habitantes, establecida mediante la Ley 7319, de noviembre de 1992, y reformulada por la Ley 7423, de julio de 1994.
- En el período 1989-1999 se presentaron casi 64.000 casos ante la Sala Constitucional, en comparación con 155 casos relacionados con la constitucionalidad de leyes, reglamentos o acciones adoptadas por instituciones públicas, presentados a la Corte Suprema de Justicia durante el período 1938-1989. Durante este período la respuesta de la Sala fue cada vez más eficaz en los recursos de amparo y de hábeas corpus, y cada vez más ineficaz en materia de las acciones de inconstitucionalidad.

CONTINUA ►



- El desempeño del sistema de justicia en los juicios por investigación de paternidad, abandono, juicios ordinarios agrarios, ordinarios laborales y ordinarios civiles es, en términos de una justicia pronta, el más deficiente. Aun los juicios que debieran concluir en plazos perentorios (por ejemplo, juicios ejecutivos simples) tienen un promedio de duración superior a 6 meses.

- No se logró encontrar evidencia sobre discriminaciones sistemáticas por motivos étnicos, de género o de otra índole en el sistema de administración de justicia. Sin embargo, la percepción pública predominante es que el sistema no

es equitativo. Sólo 2 de cada 10 personas creen que la justicia es igual para todos los ciudadanos; 1 de cada 10 cree que trata igual a ricos y pobres, a políticos y a ciudadanos corrientes. Casi 4 de cada 10 creen que trata mejor a un blanco que a un negro y 5 de cada 10, que trata a hombres y mujeres por igual.

- La percepción del desempeño de la administración de la justicia es mejor entre personas que han tenido experiencia en los tribunales. 6 de cada 10 manifiestan que los tribunales actuaron justamente en su caso, casi 8 de cada 10, que los trataron bien y 4 de cada 10 opinan que los tribunales actuaron rápidamente.

EVALUACION DEL PANEL

Acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos



Valoración general de la aspiración	INCUMPLIMIENTO GENERAL Balance de logros e incumplimientos en el libre acceso de las personas a medios jurídicamente establecidos para la protección de sus derechos civiles y políticos.
Nivel de acuerdo	ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 4 de 5 asuntos evaluados.
Asuntos mejor calificados	CUMPLIMIENTO MEDIO <ul style="list-style-type: none"> ■ Exclusión o discriminación en la tramitación de la justicia. ■ Importancia del mérito y la calidad de las partes litigantes.
Asuntos peor calificados	FRONTERA CRÍTICA <ul style="list-style-type: none"> ■ Rapidez en la tramitación de los casos. ■ Eficacia en la tramitación de los casos.
Asuntos sin acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Existencia de leyes que permitan la obtención del amparo contra amenazas a derechos.

Comentario general

El amparo judicial contra amenazas o violaciones de derechos está legalmente garantizado. Empero, el panel discrepó sobre la eficacia de esta protección. La mayoría consideró que la Ley de Jurisdicción Constitucional es un medio eficaz y un ejemplo en América Latina. La minoría señaló que muchas resoluciones de la Sala Constitucional no se acatan y no se permite el recurso de amparo contra sentencias judiciales, lo que en la práctica limita la protección de las personas.

La falta de rapidez y eficacia en el trámite de los casos presentados ante los demás tribunales de justicia constituye un incumplimiento severo de la aspiración de justicia pronta y cumplida.

La discriminación de personas o su exclusión del sistema de administración de la justicia por razones de etnia, religión o afiliación política es, a juicio del panel, un

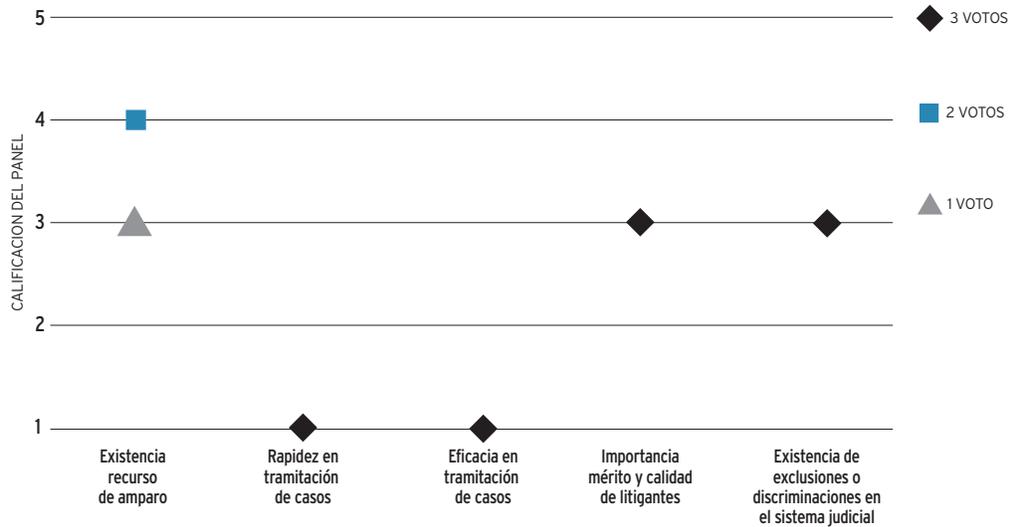
evento ocasional y aislado. Sin embargo, su sola existencia es un problema relevante para el sistema de administración de la justicia, por lo que los evaluadores decidieron calificar el desempeño de este tema como un cumplimiento medio.

Existe, también, un balance de logros y problemas en la aspiración de sentencias judiciales imparciales. No es una práctica generalizada que las sentencias favorezcan a las partes más poderosas, pero tampoco es cierto que las personas sean iguales ante la ley, independientemente de su poder económico, político o *status* social. Contratar a un abogado de renombre no es garantía de éxito.

El panel coincidió en la necesidad de precisar, en el futuro, el concepto de "calidad de las partes litigantes", y sugirió valorar su pertinencia como parte de la evaluación sobre la imparcialidad de las sentencias judiciales.

GRAFICO 4,2

Acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 4.14

Acceso ciudadano a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
✓	Existencia de leyes que permiten el acceso expedito a la justicia.
Número de indicadores de comprobación	1
Número de indicadores cumplidos	1

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⊕ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Existen leyes que permiten a los habitantes el acceso expedito al sistema de justicia y al amparo contra las instituciones o personas que amenacen sus derechos civiles y políticos?

La legislación costarricense contempla mecanismos de protección a los derechos ciudadanos, tanto dentro del sistema de justicia como fuera de él. Para la protección frente a amenazas, y el remedio a violaciones de los derechos civiles y políticos, las personas pueden recurrir a la Sala Constitucional, a los tribunales de justicia o a instituciones públicas creadas para la protección de los derechos ciudadanos frente a la administración pública, como la Defensoría de los Habitantes de la República. El acceso a los tribunales de justicia fue analizado en la primera aspiración (sección anterior) y se encontró que no existen indicios de barreras de acceso al sistema de justicia. Esta sección se concentra en la Sala Constitucional y en la jurisdicción contencioso-administrativa, piezas clave en la protección de los derechos de las personas. El desempeño de la Defensoría de los Habitantes es analizado en los capítulos 7 y 11.

01 La función principal de la Sala Constitucional es “garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica”¹³. Asimismo, esta instancia debe resolver los conflictos de competencia (constitucional o legal) entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, los de competencia constitucional con las demás entidades u órganos que la ley señale, o de éstas entre sí, y conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales (preceptivamente) y de otros proyectos de ley (facultativo, a solicitud de diez diputados, del Poder Judicial, del Tribunal Supremo de Elecciones, de la Contraloría General de la República o del Defensor de los Habitantes (artículo 10 de la Constitución Política y Ley de Jurisdicción Constitucional). Resuelve los recursos de hábeas corpus y amparo y sobre el veto del Poder Ejecutivo a las leyes, por motivos de inconstitucionalidad, no aceptadas por la Asamblea Legislativa (artículos 10, 48 y 128 de la Constitución Política) (Volio,

1999; Proyecto Estado de la Nación, 2000). Ante esta Sala, el ciudadano que sienta afectados sus derechos e intereses por las instituciones públicas o los funcionarios de éstas cuenta con un conjunto de instrumentos de protección (cuadro 4.15). En los recursos de amparo los requisitos formales son mínimos y nulos en el caso del hábeas corpus.

01 Las estadísticas judiciales dan cuenta del intenso uso de los servicios de la Sala Constitucional por los habitantes. Entre 1990 y 1999 ingresó un total de 63.988 casos, en 57.312 de los cuales la Sala ha dictado sentencia (Proyecto Estado de la Nación, 2000). En el período 1994-1999, en promedio, la proporción de casos entrados a la Sala por 1.000 habitantes fue de 2,6 (cuadro 4.6). El 76,5% de los casos ingresados y el 78,5% de los casos fallados fueron recursos de amparo. La proporción de sentencias favorables a los recurrentes varía según el tipo de acción considerada (cuadro 4.16). Un estudio de la eficacia de la Sala Constitucional se presenta más adelante.

IT La Sala Constitucional ha ampliado la protección de los derechos de las personas, al reconocer los intereses colectivos y difusos. Los derechos colectivos se refieren a un grupo de personas que constituyen un cuerpo de intereses tutelables que hay que proteger, pero que no necesariamente aparecen organizadas como corporación estable, conformada como una persona jurídica. En otras palabras, la Sala Constitucional entiende por derechos colectivos los de un grupo, organizado o no, que persigue intereses comunes (votos 1631-91, 7076 y 4705-93). Por ejemplo, un grupo de vecinos, aunque no tenga una organización estable ni debidamente inscrita, tiene el derecho, por conformar un cuerpo con intereses colectivos, de acudir a la instancia judicial a reclamar sus derechos. Estas asociaciones de personas cobran especial relevancia en materia de protección del ambiente o del consumidor (artículo 50 y 46 de la Constitución, respectivamente).

La Sala Constitucional explica el concepto de intereses difusos en los siguientes términos: “...el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional permite que cualquier ciudadano legalmente hábil promueva estas diligencias, cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa y en el caso concreto el accionante no alega un agravio subjetivo, directo, provocado por la ley cuya constitucionalidad invoca, sino que actúa en defensa del legítimo interés social general, que de no alegarse en esta vía quedaría desamparado...” (voto 969-90).

Mecanismos de protección la Sala Constitucional

	Propósito	Accionante y requisitos	Consecuencia de admisión del caso por la Sala	Consecuencia de resolución favorable	Datos clave, 1990-1989
Hábeas corpus	Proteger libertad o integridad de personas frente a autoridades	Habitante, sin requisitos formales	Restitución de libertad	Restitución de libertad	16,8% de casos fallados 14,3% con lugar
Recurso de amparo	Violación de derechos fundamentales por instituciones públicas o sujetos privados	Habitante afectado, con prueba	Suspensión automática del acto impugnado	Anulación del acto impugnado	78,5% de casos fallados 25,2% con lugar
Acción de inconstitucionalidad	Cuestionar la validez de leyes	Habitante, con firma de abogado; juicio en curso	Suspensión del juicio pendiente	Anulación parcial de la ley impugnada	4,7% de casos fallados, 13,6% con lugar
Consultas legislativas de constitucionalidad	Prevenir la promulgación de leyes ilegales	Diez o más diputados, Defensor de los Habitantes, Contralor General de la República y Corte Suprema de Justicia		Facultativa, no tiene carácter vinculante	Asamblea Legislativa ha aceptado pronunciamientos, pese a no estar obligada
Consultas judiciales de constitucionalidad	Prevenir la aplicación de leyes ilegales	Jueces, juicio en curso		Similar a acción de inconstitucionalidad	ND

FUENTE: VOLIO, 1999; PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

PE El artículo 49 de la Constitución Política establece "... la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público..." La Ley 3667, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (marzo de 1966) procura una mayor protección de la ciudadanía frente a la actividad del Gobierno y sus instituciones. Esta ley establece el sistema de plena jurisdicción, mediante el cual el ciudadano puede lograr no sólo la anulación del acto administrativo ilegal, sino el reconocimiento de su situación jurídica vulnerada, así como la reparación patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados por la actividad ilegítima del Gobierno. En todas las instancias judiciales

dentro de la estructura organizativa del Poder Judicial existe la posibilidad de revisar las actuaciones administrativas del Gobierno, y el ejercicio de la administración de justicia recae en los tribunales judiciales y en la Corte Suprema de Justicia. Este amplio margen de revisión del actuar administrativo es garantía de un sistema efectivo para que las y los ciudadanos encuentren reparo cuando se vean afectados en sus derechos e intereses legítimos, por actos administrativos atribuibles a los órganos del Gobierno en sus diferentes ramas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y demás entes a él subordinados (Volio, 1999).

RA En la práctica, aunque no existen barreras formales para plantear casos en la jurisdicción contencioso-administrativa, ésta es lenta. Esto consti-

PE PONENCIA ESPECIALIZADA

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

tuye una barrera de acceso expedito de las personas a la justicia (aunque no es una barrera de entrada al sistema). El 67,1% de los casos fallados en los primeros 5 meses de 1998 por el Juzgado Contencioso-Administrativo del Segundo Circuito Judicial tardó 37 meses o más (Poder Judicial, 1998). Información más completa sobre la eficacia del Poder Judicial se presenta en la próxima sección.

¿Son tramitados rápida y eficazmente y sin ningún tipo de discriminación, los casos presentados ante los tribunales de justicia?

En esta sección se presenta información sobre el funcionamiento de los tribunales de justicia, iniciando con la Sala Constitucional.

RA Para conocer el desempeño de la Sala Constitucional en los últimos años se utilizó tres sencillos indicadores. El primero, que no requiere mayor explicación, es el tiempo promedio de duración de la Sala para emitir un fallo, una vez que un caso es sometido a su consideración. El segundo es la razón entre los casos con sentencia (es decir, los que han sido fallados por la Sala) y los casos ingresados (es decir, los asuntos que han sido presentados a su consideración por la ciudadanía). Si la Sala fuera capaz de “sacar la tarea” fallaría un volumen de casos similar a los ingresados y no habría acumulaciones importantes. En este caso, el indicador sería cercano a 1 (entran tantos casos como salen). Una cifra bastante inferior a 1 (por ejemplo 0,60) indicaría que la Sala está acumulando un número significativo de casos sin fallar, lo que incidiría en la eficacia de su respuesta

(salen menos casos que los que entran). Una cifra muy superior a 1 (por ejemplo 1,5) indicaría que la Sala está sacando tarea acumulada, pues está emitiendo más sentencias que los casos que está recibiendo. El tercer indicador es la razón entre los casos que la Sala declaró con lugar (es decir, a favor de quien presentó el reclamo) y los casos que rechazó de plano (no los admitió siquiera para su consideración). Este indicador permite aproximar los patrones de respuesta de la Sala Constitucional a los asuntos que le son planteados. Es una medida preliminar del “éxito” que pueden esperar los ciudadanos al presentar su caso, que permite observar no sólo la proporción entre ambos tipos de respuesta, sino también cambios súbitos de comportamiento, por ejemplo, si de repente hay modificaciones favorables a los recurrentes. La relación se hizo con los casos rechazados de plano, por ser este el núcleo “duro” de casos desestimados por la Sala sin mayores consideraciones. El examen comparado de ambos indicadores permitiría ver, por ejemplo, si una mayor eficiencia de la Sala está relacionada (y de qué manera) con cambios en el “éxito esperado” por los y las ciudadanas al presentar su gestión.

Durante el período 1990-1999, el desempeño de la Sala Constitucional, medida por estos indicadores, muestra dos etapas. En la primera, que cubre los primeros años (1990 a 1993/1994), ante el aumento en su volumen de trabajo la Sala mostró tiempos cada vez más largos de respuesta (véase evolución de las duraciones promedio en los recursos de amparo y hábeas corpus) y una acumulación de casos sin fallar (excepto en los hábeas corpus, la razón de casos fallados a casos ingresados es inferior a 1) (cuadro 4.16). En cambio,

RECUADRO 4.9

Valoración del panel

Los evaluadores no pudieron llegar a una calificación de consenso sobre el acceso expedito al amparo de la justicia. Dos de ellos consideraron que el indicador en general se cumple, y uno consideró que se cumple medianamente. En primer lugar señalaron que hay una mezcla de dos elementos muy diferentes: por un lado, el acceso y la garantía de protección; por otro, el restablecimiento inmediato de derechos. Con respecto al acceso, en el país existe el recurso de amparo y es muy accesible para cualquier ciudadano. También existen otros mecanismos legales de defensa contra la administración pública, como el hábeas corpus y el incidente de suspensión del acto administrativo. Según un estudio del Instituto Iberoamericano de Derecho

Procesal, la Ley de Jurisdicción Constitucional costarricense es un modelo de protección de derechos. No obstante, los evaluadores recomendaron no comparar al país con América Latina, pues ahí se tendría muy buena calificación. Mencionaron entre otras limitaciones que no hay amparo contra las sentencias de los jueces y que estos últimos violan derechos frecuentemente. ¿Quién controla al Poder Judicial? La Sala Cuarta ha abierto espacios para solventar el problema: acepta amparos contra interpretaciones y por violaciones al debido proceso.

Sobre el restablecimiento de derechos violados habría que decir que no es inmediato. En opinión de los panelistas, las resoluciones no son totalmente aplicadas, en general por motivos burocráticos.

durante la segunda etapa, la Sala mostró un comportamiento positivo, pues a pesar del volumen de trabajo logró disminuir los tiempos de duración de sus sentencias en los tres tipos de recursos analizados (hábeas corpus, recurso de amparo y recurso de inconstitucionalidad) y “sacar la tarea”, primero resolviendo casos pendientes (la razón entre casos fallados y casos ingresados es bastante superior a 1 en 1994 y 1995, en amparos e inconstitucionalidades) y luego manteniendo proporciones similares en el volumen de casos ingresados y casos fallados. Cabe resaltar que esta mejoría no se hizo a costa de las posibilidades de las y los ciudadanos de obtener un fallo favorable. En efecto, a lo largo de la década de 1990 la razón entre casos declarados con lugar y rechazados de plano se mantuvo, con altibajos, en un nivel similar en los hábeas corpus y los recursos de inconstitucionalidad y más bien, en el caso de los recursos de amparo, la proporción de asuntos declarados con lugar fue creciente. En otras palabras, los cambios favorables en la eficacia de la Sala Cuarta no implicaron cambios desfavorables en las oportunidades de las personas para obtener un remedio a las alegadas violaciones de sus derechos. Por último, es importante señalar una marcada diferencia en el desempeño de la Sala en materia de acciones de constitucionalidad que, según Volio, constituyen su función substantiva (Volio, 1999), en relación con el exhibido en materia de hábeas corpus y recursos de amparo. En las acciones de inconstitucionalidad, los tiempos de respuesta promedio son todavía particularmente largos, a pesar de haber disminuido significativamente (de 39,5 meses en 1996 a 17 meses, casi año y medio, en 1999). Por otra parte, la Sala ha sido más cauta a la hora de fallar; por lo general, la razón de casos declarados con lugar a rechazados de plano es, en materia de acciones de inconstitucionalidad, la mitad (o menos) que las del hábeas corpus y el recurso de amparo.

RA Existen indicios de problemas de eficacia en los tribunales ordinarios para dispensar justicia pronta y cumplida. Un 47,7% de los juicios ejecutivos simples, que consisten en un cobro de dinero fundado en una prenda u otra garantía, tardan 7 o más meses, cuando nada hay que discutir sobre la deuda. Otros procesos sencillos, y que han sido diseñados para ser rápidos, también duran meses. Por ejemplo, el juicio civil “abreviado” dura en promedio 20 meses y 1 semana, el juicio monitorio dura 8 meses, los interdictos 19 meses, los desahucios 14 meses y el juicio sumario 13 meses. Es decir, los juicios que deberían terminar

pronto, por lo general tardan cerca de un año (Poder Judicial, 1998). El “balance de eficacia” es un indicador exploratorio diseñado por la Auditoría para medir la diligencia de los tribunales ordinarios en resolver los casos (cuadro 4.17). Se obtiene al restar la proporción de casos con sentencia en 1 año o menos, de la proporción de casos que el tribunal tardó más de 2 años en fallar. En el primer trimestre de 1998, el balance de eficacia promedio fue de 24,3%. Esto significa que los casos fallados más rápidamente superaron en 24,3 puntos porcentuales a los más lentos. Este balance es positivo, pero debe tomarse con cautela, pues en este resultado global inciden precisamente los juicios que se supone deben ser resueltos más rápidamente (por ejemplo, divorcio por mutuo consentimiento y ejecutivos simples). Las áreas críticas fueron los juicios ordinarios civiles, laborales y agrarios, en los que los casos más lentos superaron en 48,4, 11,6 y 5,6 puntos porcentuales a los casos resueltos más rápidamente (cuadro 4.17)¹⁴. Llama la atención la situación de los juicios ordinarios laborales, pues con 3.607 fallos constituyen el 45,2% del total de casos ordinarios en los que se dictó sentencia y son el segundo tipo de juicios más lentos.

IT En la jurisdicción de trabajo, de 1993 a 1998, la duración promedio de un caso en los juzgados laborales de mayor cuantía pasó de 450 días a 787 días (cuadro 4.18). Sin embargo, es menester señalar que esto coincidió con un aumento en la cantidad de casos fallados con sentencia, que se duplicó en esos años (pasaron de 2.014 a 4.331). Al examinar la razón de casos fallados con sentencia sobre casos entrados, en todos los años esta es muy inferior a 1 (la situación ideal, en la que entran tantos casos como los que “salen” por haber sido fallados). Esto significa que, a lo largo de todos los años del período, los tribunales acumularon casos sin resolver y que el aumento en el número de sentencias fue insuficiente para revertir esa situación. Por ello, es lógico que aumente la duración promedio del tribunal en fallarlos. En síntesis, los juzgados laborales emiten más sentencias que antes, pero esta mejora es insuficiente para atender el volumen de trabajo.

IT La Sala Constitucional se ha pronunciado sobre el concepto “término razonable”, definiéndolo como aquel plazo mayor o igual al establecido por ley dentro del cual se debe resolver la petición, sin que signifique incumplimiento de la justicia pronta y cumplida (voto 437-94)¹⁵. El principio de justicia pronta y cumplida es aplicable no

Desempeño de la Sala Constitucional según el tipo de recurso presentado por las y los ciudadanos. 1990-1999

	TOTAL	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Hábeas corpus											
Total de casos ingresados	9,964	573	611	794	916	954	1,126	1,111	1,328	1,108	1,443
Total de casos con sentencia	9,950	529	587	818	970	956	1,133	1,126	1,326	1,114	1,391
Rechazados de plano	2,292	102	99	197	314	247	264	251	324	216	278
Declarados con lugar	1,378	83	95	141	138	179	127	167	169	143	136
Duración (en meses) ^{a/}		1,25	1,25	1,50	1,75	1,25	1,00	0,70	0,63	0,63	0,57
Razón casos con sentencia sobre ingresados	1,00	0,92	0,96	1,03	1,06	1,00	1,01	1,01	1,00	1,01	0,96
Razón casos con lugar sobre rechazados de plano	0,60	0,81	0,96	0,72	0,44	0,72	0,48	0,67	0,52	0,66	0,49
Recurso de amparo											
Total de casos ingresados	48,966	1,375	2,455	3,391	3,951	4,980	5,165	5,773	7,022	7,188	7,666
Total de casos con sentencia	47,970	898	1,431	2,485	4,708	6,012	5,265	5,376	6,930	7,528	7,337
Rechazados de plano	15,668	410	437	1,511	1,858	1,961	1,996	1,856	1,644	2,080	1,915
Declarados con lugar	11,340	124	281	248	816	928	1,016	1,394	2,608	1,889	2,036
Duración (en meses)		2,75	5,00	7,25	9,50	9,75	4,50	3,50	3,25	3,00	2,00
Razón casos con sentencia sobre ingresados	0,98	0,65	0,58	0,73	1,19	1,21	1,02	0,93	0,99	1,05	0,96
Razón casos con lugar sobre rechazados de plano	0,72	0,30	0,64	0,16	0,44	0,47	0,51	0,75	1,59	0,91	1,06
Acción de inconstitucionalidad											
Total de casos ingresados	3,612	289	388	421	398	315	338	345	399	350	369
Total de casos con sentencia	3,485	145	144	281	328	509	544	402	434	358	340
Rechazados de plano	1,408	57	64	143	146	192	218	153	161	159	115
Declarados con lugar	365	31	13	25	39	52	56	35	37	35	42
Duración (en meses)		6,50	12,75	17,25	24,25	27,25	39,50	37,75	26,00	19,75	17,00
Razón casos con sentencia sobre ingresados	0,96	0,50	0,37	0,67	0,82	1,62	1,61	1,17	1,09	1,02	0,92
Razón casos con lugar sobre rechazados de plano	0,26	0,54	0,20	0,17	0,27	0,27	0,26	0,23	0,23	0,22	0,37

^{a/} Para efectos de convertir las semanas y los días en fracciones decimales, se supuso un mes de 30 días, o alternativamente, de 4 semanas.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

CUADRO 4.17
Casos ordinarios en los que se ha dictado sentencia, según rango de tiempo empleado para su tramitación, por materia. Enero a mayo de 1998.

(PORCENTAJES)

Tipo/duración	Total	Hasta 1 año	1 a 2 años	2 a 3 años	Más de 3 años	Diferencial eficacia ^{a/}	Situación relativa ^{b/}
Más rápidos que el promedio de todos los juicios							
Mutuo consentimiento	1.123	95,7	3,0	0,8	0,4	94,5	Mejor
Utilidad y necesidad	225	84,4	14,2	0,0	1,3	83,1	Mejor
Ejecutivo simple	1.220	74,2	16,8	6,2	2,8	65,2	Mejor
Reconocimiento hijo	113	68,1	28,3	2,7	0,9	64,6	Mejor
Separación judicial	191	45,5	39,8	8,9	5,8	30,9	Similar
Ordinario familia	677	38,4	47,6	10,3	3,7	24,4	Similar
Total juicios con sentencia	7.980	47,0	30,4	11,4	11,3	24,3	Promedio
Más lentos que el promedio de todos los juicios							
Divorcio	314	37,3	49,7	10,2	2,9	24,2	Similar
Impugnación paternidad	76	35,5	51,3	9,2	3,9	22,4	Similar
Investigación paternidad	96	30,2	53,1	14,6	2,1	13,5	Peor
Abandono	110	38,2	31,8	19,1	10,9	8,2	Peor
Ordinario agrario	36	30,6	33,3	16,7	19,4	-5,6	Crítico
Ordinario laboral	3.607	25,1	38,2	16,8	20,0	-11,6	Crítico
Ordinarios civiles	192	12,0	27,6	24,5	35,9	-48,4	Crítico

^{a/} Diferencial de eficacia = porcentaje de casos con sentencia en menos de 1 año, menos porcentaje de casos con sentencia en 2 o más años.

^{b/} Situación relativa = posición con respecto al promedio de duración para el total de casos con sentencia. Se aplicó una escala ordinal de 4 grados (1,4), donde "mejor" es la categoría más favorable y "crítica", la menos favorable. Las categorías fueron definidas de la siguiente manera:

- Mejor: si la situación es Balance eficacia > (Balance eficacia promedio * 1.30)
- Similar: si la situación es (Balance eficacia promedio * 1.30) ± Balance eficacia < (Balance eficacia promedio * 0.7)
- Peor: si la situación es (Balance eficacia promedio * 0.7) ± Balance eficacia > ± 0
- Crítica: si la situación es Balance eficacia < 0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PODER JUDICIAL, 1998

CUADRO 4.18
Casos ingresados y fallados con sentencia por los juzgados laborales de mayor cuantía. 1993-1999

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Acumulado 1993-1998
Casos entrados	14.187	11.175	7.978	9.061	9.953	9.962	62.316
Casos fallados con sentencia	2.014	2.959	2.366	2.269	3.607	4.331	17.546
Duración promedio (días) ^{a/}	450	600	651	637	711	787	
Razón de casos fallados sobre casos entrados ^{b/}	0,14	0,26	0,30	0,25	0,36	0,43	0,28

^{a/} Las estadísticas judiciales presentan la información en meses y días. Para transformar estas cifras en días se supuso meses de 30 días y semanas de 7 días.

^{b/} Sobre la interpretación de los resultados de este indicador consúltese el análisis del cuadro 4.16.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PODER JUDICIAL, 1998. LA INFORMACIÓN DE 1998 FUE TOMADA DEL ANUARIO DE ESTADÍSTICAS DEL PODER JUDICIAL.

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

AJ ANALISIS JURIDICO

PE PONENCIA ESPECIALIZADA

EN ENCUESTA NACIONAL

sólo al ámbito judicial, sino incluso en el campo administrativo, pues la Sala ha indicado que se halla obligado a cumplir con él durante el desempeño de sus funciones (votos 707-94, 5216-94, 5290-94 y Volio, 1999). Según el órgano constitucional, las leyes son los mecanismos encargados de proteger la violación de los derechos, de dos formas: mediante normas que amparen los derechos por los medios adecuados para que el lesionado acuda a la justicia (voto 5224-94), y porque los jueces no pueden actuar arbitrariamente a la hora de resolver el asunto presentado a su conocimiento (voto 1739-92; Volio, 1999).

EN Según los resultados de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, el 18,9% de las personas está de acuerdo con que “la justicia actúa rápidamente en Costa Rica”, mientras que el 77% está algo o muy en desacuerdo con esta afirmación. No obstante, si se toma en cuenta únicamente las personas que han utilizado el sistema de justicia, aumenta la percepción positiva sobre la eficacia en la tramitación de juicios. Más de la mitad de las personas que han recurrido a los tribunales de justicia consideran que fueron tratadas justamente (61,4%), que los trataron bien (76,9%) y una menor proporción estima que actuaron rápido (40,9%), porcentaje que duplica el 19,8% obtenido cuando se hizo la misma pregunta a todos los entrevistados (independientemente de si hubieran acudido a los tribunales) (UNIMER R.I., 1999). La principal debilidad apuntada por las personas con experiencia en los tribunales es su lentitud (véase diferencia negativa en el cuadro 4.19).

¿Dependen las decisiones judiciales de los méritos y la calidad de las partes litigantes y no de la identidad de las partes en litigio?

PE La Auditoría no encontró evidencia de que en el sistema judicial costarricense los casos sean admitidos o fallados según la condición personal del actor. Desde el punto de vista formal, ninguna ley exige a la parte la definición de su raza, género, credo religioso, opinión política o cualquier otra característica personal (véase primera aspiración). Es decir, los requisitos para pedir justicia a los tribunales se refieren a la definición de la causa, la pretensión, los hechos, etc. La lentitud en la tramitación de los casos es sufrida por todos los tribunales del país, y de todas las materias. No existe información disponible para acusar una mayor lentitud e ineficiencia judicial en lugares donde existen concentraciones de población con ciertas características económicas y étnicas (Volio, 1999).

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, 9 de cada 10 personas dijeron que acudirían a los tribunales de justicia si tuvieran algún problema legal. Sin embargo, la percepción ciudadana de la justicia en cuanto a aspectos de imparcialidad indica que pocas personas consideran que los ciudadanos son tratados de manera igual (cuadro 4.20). Las percepciones dominantes son que el sistema de administración de la justicia es menos imparcial cuando hay diferencias políticas y económicas entre los ciudadanos y más equilibrado cuando las diferencias son por género y etnia. Son menos críticas las personas de clase media-baja y baja, las que tienen edades entre 18 y 24 años y más de 55 años (UNIMER R.I., 1999).

CUADRO 4.19

Evaluación del trato y la diligencia de los tribunales de justicia, por las personas que lo han utilizado. 1999
(PORCENTAJES)

Pregunta	Sí	No ^{a/}	Diferencia
¿Actuaron justamente? ^{b/}	61,4	38,6	22,8
¿Actuaron rápidamente? ^{c/}	40,9	59,1	-18,2
¿Lo/a trataron bien? ^{c/}	76,9	23,1	53,8

^{a/} En el caso de la pregunta “¿actuaron justamente?” se incluye a las personas que respondieron “no hicieron nada”.

^{b/} N= 463

^{c/} N= 453

FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

Relato de un ciudadano tramitando su caso en los tribunales de justicia

OE “Tuve la oportunidad de darle seguimiento a un caso; en primera instancia fui atendido con amabilidad, con rapidez y eficacia por el personal de mostrador. El problema es que mi caso no avanzaba por mucho tiempo y el expediente no pasaba de un archivo. Dijeron que era extraño porque parecía que yo ya había sido notificado y mi abogado no respondía el requerimiento. El abogado me demostró lo contrario, pero el documento no aparecía. Por fin apareció, pero no había juez que dictaminara porque el que veía el caso se fue de vacaciones. Regresó de las mismas, pero ahora no había secretario, porque el que le tocaba también había tomado vacaciones. Usando maña pude colarme en la oficina del juez y obtener el bendito papel. Logré que un funcionario lo llevara a la Oficina de Notificaciones para que allí mismo me notificaran. Se hizo, pero aún así se cometió un error, porque el funcionario me dijo que la copia de la notificación al Registro de la Propiedad la mandaban ellos directamente por correo interno y no yo, como me lo indicó el abogado -“es un nuevo procedimiento, me dijo el funcionario”-. En meses no apareció la

propiedad a mi nombre y es que tal procedimiento nunca existió y mi notificación estaba en la Oficina de Notificaciones, esperando que yo la llevara al Registro de la Propiedad. Pude ver que a unos abogados los atienden más rápido que a otros y que en la cafetería toman café juntos funcionarios y los abogados llamados ahora tramitadores. En los corrillos aquello parece un mercado de relaciones entre funcionarios y tramitadores. Me dijo uno de estos tramitadores:

“Yo no creo que aquí exista racismo, que porque usted es negro, indio, nica lo vayan a atender mal. El asunto es que si usted es de a pie, no importa su raza, tiene menos posibilidades de que le vaya bien. Por tres tucanes yo le saco ese enredo suyo, dos los reparto y uno es mi ganancia. Allí tengo un amigo que es cristiano como yo y seguro que no me cobra nada porque es buen amigo, vamos y seguro que le da la salvada.”

FUENTE: BORGE, 1999.

CUADRO 4.20

Percepciones sobre la equidad del sistema de administración de la justicia

Afirmaciones	Respuestas		
	Muy/algo de acuerdo	Muy/algo en desacuerdo	Diferencia
La justicia es igual para todos los ciudadanos	21,9	76,0	-54,1
La justicia en Costa Rica trata igual a ricos y pobres	12,0	86,2	-74,2
La justicia trata igual a un político y a un ciudadano corriente	10,1	88,6	-78,5
La justicia en Costa Rica trata al hombre y a la mujer igual	52,9	42,7	10,2
La justicia en Costa Rica trata mejor a un blanco que a un negro	37,4	45,3	-7,9

Nota: Las respuestas no suman 100%, pues en el cuadro no fue incluido el porcentaje de personas que contestaron “ni de acuerdo ni en desacuerdo” y “no sabe/no responde”.

FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

OE OBSERVACION
EXPERIMENTAL

PE PONENCIA
ESPECIALIZADA

OE A pesar de no haberse encontrado evidencias en esta investigación, en los ejercicios de observación experimental los participantes manifestaron la percepción de que la identidad, la posición económica de las personas y el prestigio de los abogados que las representan, pueden tener relación con la forma en que se resuelve un caso. En otras palabras, que la justicia no es ciega. Ello coincide con las percepciones captadas por medio de la encuesta nacional (cuadro 4.20)

“Si usted quiere garantizarse que su proceso judicial sea resuelto a su favor no sólo tiene que contratar un buen abogado, sobre todo de nombre, que impresione aunque no haga nada, sino que tiene que pagarle a un funcionario para que le vea su caso y usted mismo estar encima del expediente, para que el mismo camine y se le aporte lo que el juez, el secretario y los otros funcionarios van pidiendo. Internamente hacen unos enredos que son como de novela” (Borge, 1999).

¿Existen exclusiones o discriminaciones por razones de género, grupo racial, credo religioso, opinión política o discapacidad en el acceso a la administración de la justicia?

PE La Auditoría no encontró evidencia de discriminaciones sistemáticas en el acceso a la administración de la justicia por motivos de género, pertenencia étnica, política, religiosa o de otra índole.

RECUADRO 4.11

Valoración del panel

Individualmente los evaluadores habían otorgado calificaciones muy distintas a este indicador, desde la peor hasta la mejor, pasando por la nota intermedia. En las discusiones llegaron a un acuerdo sobre la existencia de un balance de logros e incumplimientos. Puntualizaron que en este indicador evaluaron el acceso no discriminatorio a la justicia y no los resultados del sistema de justicia (asunto tratado en la tercera aspiración de este capítulo). Sin embargo, acotaron algunos comentarios. En su opinión, pueden haber problemas de acceso discriminatorio en ciertos casos como violencia doméstica, pensión, paternidad. Sí hay una diferencia en el trato entre hombre y mujeres, entre patrones y trabajadores, entre el más poderoso o el más débil. Aún así, el sistema judicial brinda oportunidades efectivas para que el afectado por algún tipo de discriminación en una resolución judicial recurra a la instancia superior para corregir tal situación.

El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de las mujeres y de los grupos étnicos

Esta aspiración democrática profundiza en la protección que el Estado costarricense ejerce sobre los derechos de dos grupos vulnerables: las mujeres y las personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios. Fue estudiada por la Auditoría a través de 4 factores:

- Reconocimiento del derecho de las personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios a tener sus propias instituciones, prácticas e idiomas.
- Acceso a medios eficaces, jurídicamente establecidos, para proteger y ampliar los derechos de los grupos étnicos minoritarios.
- Instancias para la resolución de conflictos surgidos entre las instituciones, prácticas y valores de los grupos étnicos y las reglas democráticas.
- Acceso libre y equitativo a medios jurídicamente establecidos para la protección de los derechos de las mujeres.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 4.21

El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de género y de los grupos étnicos



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- En la última década la Asamblea Legislativa promulgó tres leyes importantes para los derechos de los pueblos indígenas:
 - En 1992 ratificó el Convenio internacional sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio 169 de la OIT).
 - En 1997 aprobó la Ley 7711, Eliminación de la discriminación racial en los programas educativos y los medios de comunicación colectiva. Esta ley se aplica pese a que el Poder Ejecutivo no ha emitido la reglamentación respectiva.
 - En 1999 aprobó la reforma al artículo 76 de la Constitución Política, que establece el deber del Estado de velar por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales.

CONTINUA ►



- Durante el período 1985-1999 se produjo normativa legal y jurisprudencia que limita el ejercicio de los derechos de personas pertenecientes a pueblos indígenas. Parte de esta normativa fue posteriormente derogada (restricciones a la libertad de tránsito y al derecho indígena a la nacionalidad) pero parte de ella se mantiene (la necesaria intermediación de CONAI, un órgano estatal, en la representación de los pueblos indígenas para la deliberación y administración de asuntos de interés público).
- Ninguna de las 6 denuncias por discriminación racial presentadas ante la Sala Constitucional en el período 1989-1999 fue declarada con lugar. 8 de las 9 denuncias por discriminación de género (71,1%) y 19 de los 94 casos relacionados con asuntos indígenas fueron declaradas con lugar (20%). Como referencia, la proporción que representan todos los casos declarados con lugar dentro del total de resoluciones emitidas por la Sala Constitucional en el período 1989-1999 es de 33,7%.
- En el período 1989-1999, en Costa Rica se ampliaron el ejercicio, la protección y la tutela de los derechos de las mujeres, mediante la promulgación de leyes y la creación de instituciones públicas. El informe de Costa Rica a la Conferencia Mundial Beijing + 5, celebrada en el año 2000, dio cuenta de 20 cambios en la legislación nacional entre

- 1995 y 1999. Entre los principales avances se encuentran:
- La Ley 7142, de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (1990).
 - La adscripción de la Defensoría de la Mujer a la Defensoría de los Habitantes de la República (1992).
 - La Ley 7476, contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia (1995)
 - La Ley 7653, de reforma al código electoral (1996).
 - La Ley 7801, de creación del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) (1998).

● En 1999 fueron asesinadas 25 mujeres a manos, principalmente, de sus compañeros o ex-compañeros sentimentales. El 70% de los casos en los que el juez levanta la medida provisional contra el agresor se debe a la no comparecencia de la víctima.

● La mayoría de la ciudadanía apoya que el Estado intervenga en familias en las que la mujer es agredida (96,2%), para proteger los derechos de los indocumentados (67,3%) y para que los estudiantes no católicos reciban clases de su religión en escuelas públicas (64,1%). El apoyo desciende considerablemente (54%) cuando se propone que personas de origen oriental tengan sus propias escuelas en Costa Rica.

El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de género y de los grupos étnicos

PARA RECORDAR



● En 1885 el Poder Ejecutivo emitió un decreto mediante el cual se prohibía la admisión de, y se instruía a las autoridades a rechazar a, extranjeros en calidad de inmigrantes y transeúntes que fueran "a) de raza negra, chinos, árabes, turcos, sirios, armenios, gitanos, coolíes, etc. ... g) los extranjeros que sin estar comprendidos en los incisos anteriores, sean personas inconvenientes, nocivas o

peligrosas al orden, o progreso de la República o a la conservación de la raza... y sean de notoria desafinidad con la población nacional".

● En 1993 se otorgó cédula de identidad costarricense a personas pertenecientes a la etnia guaymí que viven en la zona fronteriza entre Costa Rica y Panamá.

EVALUACION DEL PANEL

El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de género y de los grupos étnicos

 41,6%
DEL TOTAL DE PUNTOS EVALUADOS

Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en la protección equitativa y eficaz de los derechos de los grupos étnicos y de las mujeres por parte del Estado.
Nivel de acuerdo	ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 4 de 5 asuntos evaluados.
Asunto mejor calificado	CUMPLIMIENTO PLENO ■ Libre acceso a medios de protección y ampliación de la igualdad de género.
Asunto peor calificado	FRONTERA CRITICA ■ Existencia de instancias de resolución de conflictos étnicos.
Asunto sin acuerdo	■ Ejercicio de los derechos culturales por grupos étnicos.

Comentario general

En la última década se ha promulgado reformas constitucionales y leyes que amplían los derechos de los pueblos indígenas, incluida la extensión de la nacionalidad costarricense a todas las etnias y la protección de los derechos de los grupos étnicos minoritarios de hablar, enseñar su propio idioma y practicar sus creencias religiosas y costumbres sociales. El Registro Civil ha expedido las cédulas de identidad, pero la preservación y cultivo de los idiomas no se garantiza en la práctica. El panel discrepó sobre el alcance de este incumplimiento. La mayoría consideró que la legislación vigente protege estos derechos, pero existen dificultades en los medios para hacerla cumplir. La minoría estimó que hay un incumplimiento severo de los derechos culturales de los grupos étnicos minoritarios.

Los pueblos indígenas han debido adaptarse a la figura de la asociación de desarrollo comunal para su organización social. No obstante, son el único grupo de población costarricense cuya representación está delegada a una institución pública. La Sala Constitucional ha reafirmado esta situación. El panel coincidió en que las minorías étnicas tienen poco acceso a las instituciones públicas para ampliar o proteger sus derechos culturales, y calificó como un incumplimiento el desempeño de la democracia costarricense en este tema. Los reclamos de grupos étnicos ante las instancias estatales, por lo general, no son atendidos. Sin embargo, no hay evidencia de

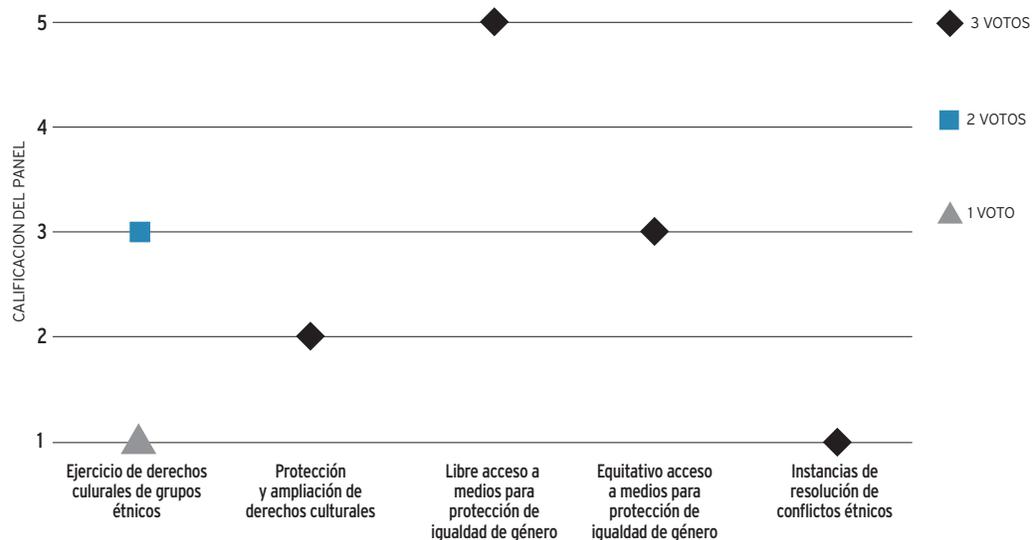
amenazas a la integridad o el patrimonio de personas de grupos étnicos minoritarios motivadas por la presentación de peticiones.

La resolución de conflictos entre el Estado y las minorías étnicas por medio de procedimientos alternativos al sistema judicial no es una práctica generalizada. En los últimos años la Sala Constitucional funciona como la principal instancia intermediaria en los conflictos entre ambos. Empero, las denuncias por discriminación racial presentadas ante la Sala Constitucional, todas interpuestas por afro-costarricenses, han sido rechazadas.

La legislación para proteger y ampliar los derechos de las mujeres se ha fortalecido y ampliado notablemente en la última década. Las mujeres tienen libre acceso a las instituciones públicas para hacer valer sus derechos y cuentan con instituciones a cargo de la protección de esos derechos. Se han desarrollado movimientos sociales de mujeres con influencia en la deliberación de políticas públicas. A diferencia de las denuncias por discriminación racial, la mayoría de las denuncias por discriminación de género han sido acogidas por la Sala Constitucional. No obstante, existe evidencia preliminar sobre problemas en la eficacia del sistema de protección y tutela de derechos de las mujeres. El panel recomendó que en el futuro se incluya una evaluación con mayor profundidad sobre el tema de la eficacia de las respuestas de las instituciones encargadas de la protección y ampliación de sus derechos, a las peticiones de las mujeres.

GRAFICO 4.3

El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de género y de los grupos étnicos



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

AJ ANALISIS JURIDICO

L LEGISLACION RELACIONADA

Información de base

¿Tienen las personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios, garantías y derecho a tener sus propias instituciones, prácticas e idiomas?

AJ En 1992 Costa Rica ratificó el Convenio Internacional sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (conocido como Convenio 169 de la OIT). Este es el más importante cuerpo convencional relativo a los derechos de los pueblos indígenas y trata asuntos como la necesidad de compensar, normativamente, la desigualdad y discriminación a que han estado sujetas las personas indígenas; además describe los grupos autóctonos y los “territorios” en que se asientan (rechaza el término “reservas indígenas” y adopta, como más correcto, el de “territorios”); señala que la imposición de la figura de las asociaciones de desarrollo comunal como fuente de su representación significa obligar a estos pueblos a adoptar “modelos de organización y competencias extrañas”. Con motivo de una consulta judicial de

constitucionalidad, la Sala Cuarta manifestó que el Convenio 169, que es parte del ordenamiento nacional, “obliga a reconocer validez a las instituciones jurídico-materiales y procesales de cada comunidad indígena, y por ende también a los órganos de su ejecución o aplicación, sin más salvedad que el necesario respeto a los derechos fundamentales...” (voto 1867-95, del 5 de abril de 1995).

En 1997 se promulgó la Ley 7711, de Eliminación de la discriminación racial en los programas educativos y los medios de comunicación colectiva. En 1999 se aprobó la reforma al artículo 76 de la Constitución Política, que establece el deber del Estado de velar por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales (Carazo, 1999; Chacón, 1999).

L La legislación electoral no reivindica la posibilidad de que las comunidades indígenas desarrollen sus propios espacios de definición de autoridades

(tal como lo venían haciendo las anteriores generaciones). Del mismo modo, la forma en que está concebida la representación política en las diversas instancias locales, regionales y nacionales, no les posibilita tener sus voceros o representantes en dichos cuerpos de decisión. El sistema judicial no es flexible hacia las formas de sanción y las costumbres que tienen los indígenas por su diferente percepción del mundo; por ejemplo, el indígena que nunca ha tenido que poner linderos para demarcar su parcela, por esa sola razón no podrá acudir a la jurisdicción agraria para que se ampare su posesión en caso de una invasión de un no indígena.

L Entre 1945 y 1999 la Asamblea Legislativa promulgó 10 leyes y el Poder Ejecutivo casi 100 decretos ejecutivos que regulaban situaciones relacionadas con los pueblos indígenas. Algunos de estos decretos ejecutivos violaban los derechos de estas personas. El decreto 16567-G, del 25 de septiembre de 1985, dispuso que para que un indígena pudiera trasladarse a vivir de un territorio a otro, debía contar previamente con el permiso de un ente público, la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, limitando con ello la libertad de tránsito de los indígenas dentro del país. Esta disposición fue derogada por medio del decreto 18802-G, del 16 enero de 1989. Asimismo, el Reglamento a la Ley Indígena, decreto 8487-G, de 1978, dispuso que en lo sucesivo los territorios indígenas se regularían por asociaciones de desarrollo integral, de manera que sus formas tradicionales ya no regirían, pese a que la Ley Indígena reivindica el derecho de los indígenas a “organizarse en sus estructuras comunitarias tradicionales” (artículo 4). Desde la década de los treinta se ha reconocido el derecho de los indígenas a sus territorios, la auto-

nomía de las comunidades para administrar sus áreas, sus recursos y sus relaciones internas. El sistema educativo que funciona en los territorios indígenas garantiza la enseñanza bilingüe, así como el conocimiento de la cultura propia.

¿Tienen los grupos étnicos minoritarios libre y equitativo acceso a medios eficaces, jurídicamente establecidos, para proteger y ampliar sus derechos?

L No existen requisitos formales especiales para que personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios recurran al sistema de justicia para proteger sus derechos. En consecuencia, se aplican en este caso los hallazgos presentados en la primera aspiración del capítulo, acerca del libre y equitativo acceso a este sistema

RA Los resultados de una búsqueda en la base de datos de la Sala Constitucional, sobre sentencias relacionadas con asuntos indígenas durante el período 1989-1999, reveló que de 94 casos presentados, 19 (20,2%) fueron declarados con lugar y 31 (33,0%) fueron rechazados de plano o de fondo. Esta tasa de aprobación es similar al promedio general de casos planteados ante la Sala Constitucional (22,8%). En otros casos relevantes, ninguna de las 6 denuncias por discriminación racial presentadas ante la Sala Constitucional en el período 1989-1999 fue declarada con lugar y 8 de las 9 denuncias por discriminación de género (71,1%) fueron declaradas con lugar (como referencia, 18 de 50 denuncias (33,3%) por discriminación a extranjeros fueron halladas con lugar).

AJ Los hechos de discriminación racial que han sido denunciados ante los tribunales de justicia¹⁶ y

CUADRO 4.24

Sala Constitucional: casos resueltos relacionados con discriminación racial. 1990-1999

Número de voto	Año	Tipo de caso	Demandado	Resolución
966	1998	Amparo	Bar El Coyote	Sin lugar
3901	1997	Hábeas corpus	Centro Atención Institucional Limón	Rechazado de plano
3204	1995	Amparo	Aplomo Art Model	Sin lugar
2242	1994	Amparo	Municipalidad Limón	Sin lugar
6697	1993	Amparo	Ministerio de Educación Pública y director de Liceo	Sin lugar
2039	1993	Amparo	Registro Público	Rechazado de plano
2196	1992	Inconstitucionalidad	Artículos 5 y 12 del decreto ejecutivo 18080-s	Sin lugar

FUENTE: BASE DE DATOS DE LA SALA CONSTITUCIONAL.

los amparos para tutelar el derecho a la igualdad que se percibe afectado por conductas de funcionarios del Estado y de otros particulares, “han sido rechazados... ante la deficiencia probatoria de la que adolecieron los recursos interpuestos”, según señaló el Vicepresidente de la Corte Suprema de Justicia, lamentando que “la falta de prueba, lo cual reconozco no es fácil, no haya permitido que la Sala Constitucional se refiera al fondo de estos asuntos, haciendo realidad los principios legales y sentando lo que sería un importante precedente” (Montenegro, 1998).

¿Crea el Estado instancias para encontrar, junto con los grupos étnicos, fórmulas para resolver conflictos entre sus instituciones, prácticas y valores, y las reglas democráticas vigentes, sin menoscabo de las garantías constitucionales?

AJ La Junta de Protección de las Razas Aborígenes de la Nación (JPRAN) fue la primera entidad de este tipo que se desarrolló en el sistema jurídico costarricense (1945). Se integró con profesionales y personas vinculadas a la vida de los pueblos indígenas. Este ente se encargó de definir las zonas del país donde se delimitaron las primeras “reservas indígenas”. Con objetivos semejantes, en 1973 la Ley 5251 creó la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), encargada de llevar a cabo las acciones públicas dentro de los territorios indígenas (Asamblea Legislativa, 1973; Chacón, 1999).

La Ley 6172, Nacional Indígena, de 1977 estableció una estructura de representación de los pueblos indígenas (Asamblea Legislativa, 1973). El primer nivel de esta representación son los consejos locales de administración, “representantes de toda la población” de la comunidad indígena, con capacidad para resolver “en principio” los “múltiples problemas de las comunidades indígenas,” cuyas reservas “serán regidas en sus estructuras comunitarias tradicionales, bajo la coordinación y asesoría de CONAI.” De esta forma, la ley asimiló los consejos de las comunidades indígenas a las asociaciones de desarrollo comunal del resto de la sociedad. Con ello se introdujo una estructura de representación ajena a las prácticas y el derecho consuetudinario de las poblaciones indígenas (Carazo, 1999).

El segundo nivel de la representación indígena es la Asamblea General de la CONAI, que de conformidad con su ley constitutiva, está integrada por un representante de cada uno de los territorios indígenas del país (22 en total), designados por la respectiva asociación de desarrollo comunal, así como por representantes designados por

un total de 22 instituciones públicas (ministerios, la Presidencia de la República, dos universidades, seis instituciones autónomas, seis municipalidades -de los sitios donde se encuentran las reservas- y del Consejo de Distrito de Boruca, hoy disuelto por resolución de la Sala Constitucional)¹⁷. La Asamblea General de CONAI de 1993 fue suspendida por la Sala Constitucional, en virtud de una acción de inconstitucionalidad contra la integración de la Asamblea. A pesar de que la Sala emitió sentencia al respecto desde 1996 (voto 2253-96, del 14 de mayo de 1996) no se ha vuelto a convocar la Asamblea; su última sesión se celebró en 1991.

AJ En relación con el Convenio 169 de la OIT, la Sala Constitucional ha interpretado que la CONAI cumple con una doble función: es la entidad representativa de los pueblos indígenas y, en función del artículo 33 del Convenio, es “...la autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio (a la cual se le encomienda) (...) asegurarse de que existan instituciones u otros mecanismos apropiados **para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados**”, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones...” De una lectura integral del Convenio, y bajo una perspectiva crítica de las sentencias de la Sala Constitucional, es posible determinar que la interpretación que el órgano constitucional hace de los artículos del Convenio, que a su decir justifican el carácter representativo de CONAI, no posibilita el justificar que un ente estatal se arrogue la representación de los pueblos indígenas. El deber que la Sala supone que tiene el Estado, de “...dotar a los pueblos indígenas de instrumentos adecuados que les garanticen su derecho a participar en la toma de decisiones que les atañen, y a organizarse en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan...” (considerando IV de la resolución 2253-96, del 14 de mayo de 1996), se refiere a “entidades representativas indígenas”, no a instituciones públicas (Chacón, 1999).

AJ Las organizaciones indígenas denuncian frecuentemente el incumplimiento del derecho de sus comunidades a ser consultadas y consideradas para la toma de decisiones en asuntos que puedan afectarles directamente, consagrado en el Convenio 169 de la OIT. La omisión de consulta, su formulación a través de procedimientos inapropiados

Valoración del panel

El cumplimiento del indicador relacionado con la creación de instancias para resolver conflictos entre instituciones estatales y grupos étnicos fue valorado con la peor calificación posible. En opinión de los evaluadores, las instancias existentes son poco eficientes, porque no fueron diseñadas tomando en cuenta las necesidades y estilos de vida de las comunidades indígenas; se trata, en palabras de los panelistas, de creaciones “del Estado blanco hacia la minoría indígena”. En concreto, se señaló que el trabajo de la Comisión Nacional Indígena (CONAI) es muy deficiente; en vez de una instancia de intermediación, es un foco de permanente conflicto.

y la dificultad que aducen algunas instituciones públicas para saber cuáles son las “instituciones representativas” de las comunidades indígenas, hacen que en la práctica la consulta sea obviada o inapropiada, no sólo en casos de proyectos de construcción de represas hidroeléctricas o de otras obras públicas, sino también en casos de administración cotidiana. Sin embargo, la Auditoría pudo identificar un caso, que data de 1997, en el que se efectuó una consulta a los pueblos indígenas acerca del contenido del proyecto de “Ley de desarrollo integral de las comunidades indígenas”, por la Asamblea Legislativa, con la colaboración del Tribunal Supremo de Elecciones y la Defensoría de los Habitantes. Participaron cerca de 2.800 personas (de aproximadamente 30.000 que componen la comunidad indígena nacional). Ante una consulta facultativa de un grupo de diputados acerca de la validez de esta consulta, la Sala Constitucional resolvió, por mayoría, que ésta “se realizó de manera apropiada” (resolución 3631, del 5 de junio de 1998) (Carazo, 1999; Chacón, 1999).

AJ Organizaciones sociales relacionadas con la defensa de los derechos de la población negra en el país protestaron, a finales de 1999, por la falta de reglamentación de la Ley 7711, aprobada dos años antes, y porque la comisión formada para hacerlo no incluía representantes de grupos afectados o interesados. En el Ministerio de Educación Pública se preparó un borrador de reglamento, que fue sometido al criterio de la Defensoría de los Habitantes de la República, la que formuló algunas observaciones. Posteriormente, el Ministerio de Educación Pública publicó el texto de la propuesta de Reglamento en el Diario Oficial *La Gaceta* y otorgó un plazo para que cualquier persona interesada hiciera llegar las observaciones que estimara pertinentes.

¿Tienen las mujeres libre y equitativo acceso a medios eficaces, jurídicamente establecidos, para proteger y ampliar sus derechos?

AJ Al amparo de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), en el período 1989-1999 la Asamblea Legislativa aprobó abundante legislación para reconocer, defender y proteger los derechos de las mujeres. Esta legislación ratifica y amplía las disposiciones de la CEDAW. El punto de partida de estas reformas legales fue la Ley 7142, de 1990, conocida como la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (LPISM), que establece la obligación del Estado de “promover y garantizar la

igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los campos político, económico, social y cultural” (artículo 1) y de “velar por que la mujer no sufra discriminación alguna por razón de género y que goce de iguales derechos que los hombres (...) en toda esfera política, económica, social y cultural...” (artículo 2). En particular, esta ley estableció el derecho de las mujeres a participar, sin discriminación, en el ejercicio de cargos públicos, e introdujo avances con respecto a la CEDAW, como el status legal de la unión de hecho entre hombres y mujeres y, por tanto, de derechos patrimoniales similares a los reconocidos en el matrimonio; la creación de la Defensoría de la Mujer (posteriormente incorporada a la Defensoría de los Habitantes); en casos de agresión y delito sexual, la posibilidad de que la ofendida haga la denuncia ante funcionarias judiciales y acompañada por el médico de su elección, la orden de abandono del domicilio del imputado, la capacitación del personal judicial en juicios de agresión a mujeres y la creación de programas para la prevención, protección y orientación de víctimas de agresión familiar y sexual (Arroyo, 1999).

Otras leyes relevantes de este período son:

- La Ley 7476, contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia, de 1995, prohíbe y sanciona el acoso sexual, en tanto práctica discriminatoria basada en el sexo, contra la dignidad de la mujer y del hombre en las relaciones laborales y docentes.
- La Ley contra la violencia doméstica, de 1996, que establece una tipificación de este delito y

nuevos procedimientos para proteger a las víctimas y sancionar a los agresores.

- La Ley 7653, de reforma al Código Electoral, de 1996, obliga a los partidos políticos para que, en sus estatutos, se establezca el mecanismo que asegure una participación del 40% como mínimo de mujeres en la estructura partidaria: asambleas distritales, cantonales y provinciales y en las papeletas de elección popular.
- La Ley 7801, de 1998, creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), con el fin, entre otros, de “impulsar la política nacional para la igualdad y equidad de género... proteger los derechos de la mujer... propiciar la participación social, política, cultural y económica de las mujeres y el pleno goce de sus derechos humanos en condiciones de igualdad y equidad con los hombres” (artículo 3). El artículo 21 de esta ley establece un “Foro de las Mujeres”, con “carácter consultivo” en relación con el Instituto, y que tiene además la “prerrogativa” de proponer una terna a partir de la cual el Consejo de Gobierno escogerá a “una persona representante de las organizaciones sociales” para que, junto con otras seis personas del sector público, integren la Junta Directiva del Instituto.

L La Sala Constitucional ha resuelto que, materia de legislación y de norma constitucional, en toda ocasión en que se haya escrito el término “hombre” y resulte aplicable, habrá de entenderse que se escribió “persona”. Esta precisión ha sido importante para efectos de su aplicación en casos de naturalización de personas extranjeras por matrimonio con costarricenses, y en la atención y asignación de servicios y prestaciones a personas dependientes de asegurados directos en los regímenes de seguridad social.

AJ Costa Rica participó activamente en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995. En esa ocasión, el Gobierno asumió “el compromiso de pasar a la acción para eliminar los obstáculos que dificultan e impiden la participación activa de las mujeres en todos los planos del desarrollo del país, en igualdad de condiciones que los hombres” (Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, 1998).

AJ En términos legales, abogadas y organizaciones de mujeres han planteado la insuficiencia de la resolución de la Sala Constitucional para adecuar el marco legal y fortalecer su capacidad de

protección y defensa de los derechos de las mujeres. Dos de sus objeciones son las siguientes:

- Existen normas redactadas en forma neutral pero que, en la práctica, se aplican mayoritariamente a las mujeres y, por ello, encubren discriminaciones. Es el caso del Código de Trabajo en lo referente al trabajo doméstico, por los horarios establecidos, el tiempo de descanso y la ausencia de protecciones específicas contra el hostigamiento y acoso sexual. En este caso obviamente la protección del Estado no es eficaz.
- Existen normas, especialmente en el Código de Familia, que caracterizan a las mujeres como sujeto de tutela en términos de madre, esposa o compañera de vida, identificando a la mujer-persona con la mujer-familia. Ello puede producir en algunos casos disposiciones discriminatorias, ya sea por la norma en sí misma o por la forma en que es aplicada por quienes imparten justicia. No necesariamente un fallo a favor de la familia (analizada como un todo y no como un conjunto de personas con derechos individuales) favorece a todas las personas que la componen, principalmente a las mujeres.

PE RA Las reformas al Código Electoral de 1996 contienen omisiones importantes en las garantías para la participación de las mujeres. En ellas no se establece la cuota del 40% de participación para las asambleas nacionales de los partidos, que son las de mayor rango y son las encargadas de la dirección política partidaria (capítulo 9). Por otra parte, la ley destina un porcentaje de la deuda política a la formación y participación política de las mujeres, pero queda a criterio de cada partido fijar el monto respectivo (Arroyo, 1999). Finalmente, la falta de definición específica de la cuota del 40% generó una polémica pública. Los partidos políticos interpretaron que la cuota se refería a puestos de elección popular y no a “puestos elegibles”. En consecuencia, en 1998 las mujeres fueron el 47,2% de los candidatos a diputados y el 44,0% de los candidatos a regidores (cuadro 4.25). En 2000, una resolución de la TSE señaló que la cuota establecida en el Código Electoral se refería a un 40% de los puestos elegibles e instruyó a los partidos a cumplir con esta disposición (Resolución 1863-1999; Tribunal Supremo de Elecciones, 1999). Visto así, en 1998 los partidos no habrían cumplido, y por mucho, con esta norma para el caso de las candidaturas a la Asamblea Legislativa, aunque sí en el caso de las candidaturas a regidores (cuadro 4.25).

RA A pesar de los avances en la legislación, y de la resolución en que la Sala Constitucional estableció que “no darse participación a la mujer como lo manda el ordenamiento constitucional e internacional -e incluso la ley- (...) viola el principio de igualdad y prohibición de toda forma de discriminación en perjuicio de la mujer, considerada como género y colectividad...” (Sala Constitucional, 1998)¹⁹, el desempeño del país en relación con la protección efectiva del derecho de las mujeres a participar, sin discriminación, en el ejercicio de cargos públicos en la administración pública es deficitario (cuadro 4.25). Para estudiar estos déficit se recurrió a tres indicadores. En el caso de la participación de las mujeres en puestos directivos del sector público, se calculó la diferencia entre la proporción de mujeres en estos puestos y la proporción de mujeres laborando en el sector público. En condiciones de equidad, la diferencia entre ambos debería ser cero o cercana a cero. Si el resultado es negativo, la situación es desfavorable para las mujeres, puesto que tienen una menor participación en la dirección del sector público en relación con su peso dentro del empleo público. En las dos observaciones disponibles (1997 y 1999), la situación es, efectivamente, desfavorable (y por amplio margen) para las mujeres. En 1999 las mujeres eran el 45,2% de los funcionarios públicos, pero su representación en los puestos directivos del sector público era del 33,1% (diferencia de -12 puntos porcentuales).

Para examinar la existencia de déficit en la participación de las mujeres en puestos de elección popular se utilizó otros indicadores (con adaptaciones). En primer lugar, se calculó la diferencia entre la proporción de mujeres candidatas a diputadas y la proporción de mujeres candidatas en los tres primeros puestos de las listas provinciales (los más elegibles). En condiciones de equidad entre hombres y mujeres, la diferencia debería ser cero o cercana a cero, es decir, mujeres y hombres se repartirían equilibradamente entre los puestos elegibles y los no elegibles. En segundo lugar, se calculó la diferencia entre la proporción de mujeres candidatas en los tres primeros puestos de las lis-

tas provinciales y el requerimiento del 40% estipulado por la reforma de 1996 al Código Electoral. Si la ley se hubiese cumplido, la diferencia sería cero o incluso positiva (se rebasaría el mínimo establecido por ley). En 1998, ambos indicadores fueron altamente deficitarios.

Cuando se examina la participación de las mujeres en las candidaturas a regidores municipales, la situación mejora sustancialmente. Ambos indicadores (adaptados según se explica en la nota 4 del cuadro 4.25) arrojan diferenciales pequeños y, en el caso del cumplimiento del Código Electoral, la diferencia es casi cero (lo que indica que la ley se cumplió).

OI En términos de la eficacia del sistema de administración de justicia para proteger a las mujeres, el VI Informe Estado de la Nación encontró síntomas preocupantes. Durante 1999 se presentó un total de 26.437 casos de violencia doméstica ante los tribunales de justicia, para un incremento del 25,5% con respecto al año anterior, lo que supone un aumento de aproximadamente 5.000 casos. A su vez, los tribunales dieron por terminados 25.023 casos. En la mitad de ellos, el juez levantó la medida provisional contra el agresor, principalmente por la no comparecencia de la víctima (8.553 casos, el 70%). Por otra parte, el juez mantuvo la medida provisional en 5.958 casos (23,8%), es decir, sólo en 1 de cada 4 denuncias de violencia doméstica se mantiene la medida impuesta originalmente por el juez. En 1997 esta proporción fue aun inferior, 19,5%. En 1999 fueron asesinadas 25 mujeres, a manos, principalmente, de sus compañeros o ex-compañeros sentimentales (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

RA En su informe de labores del período 1996-1997, la Defensoría de los Habitantes señaló que las “diversas situaciones relativas a la violación de derechos de las mujeres (...) son formas de discriminación consustanciales al sistema, por lo que su erradicación depende principalmente de cambios estructurales” (Defensoría de los Habitantes de la República, 1997).

Participación de mujeres en puestos de representación popular y dirección de la función pública, en diversos años

	1990	1994	1997	1998	1999
Legislación de referencia	1990 LPISM ^{a/}		1996: reforma al Código Electoral		
Participación de mujeres en puestos directivos del sector público					
Porcentaje de mujeres en puestos directivos del sector público			35,7		33,1
Porcentaje de mujeres laborando en sector público			46,4		45,1
Porcentaje puestos directivos menos porcentaje de mujeres en sector público			-10,7		-12,0
Mujeres candidatas a diputadas					
Porcentaje de mujeres del total de candidatos	17,8	23,4		47,2	
Porcentaje en los 3 primeros puestos ^{b/}	2,8	5,3		12,6	
Porcentaje de mujeres del total de candidatos menos porcentaje de mujeres en los 3 primeros puestos ^{c/}	15,0	-18,1		-34,6	
Porcentaje de mujeres en los 3 primeros puestos, menos 40% del Código Electoral ^{d/}	N.A.	N.A.		-27,4	
Mujeres candidatas a regidoras propietarias					
Porcentaje de mujeres de total de candidatos	18,6	24,2		44,0	
Porcentaje de regidores electos que son mujeres	12,4	14,2		39,8	
Porcentaje de mujeres del total de candidatos menos porcentaje de regidores mujeres ^{e/}	6,2	-10,0		-4,2	
Porcentaje de regidores mujeres menos 40% del Código Electoral	N.A.	N.A.		-0,2	

^{a/} LPISM: Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer.

^{b/} Este indicador mide la participación de las mujeres en los puestos más elegibles. Subestima la participación de mujeres en puestos elegibles, pues en la provincia de San José los partidos mayoritarios pueden elegir hasta 10 puestos. Sin embargo, es útil por dos razones: por una parte, la mayoría de los partidos inscritos tienen pocos puestos elegibles; por otra parte, muestra la voluntad de los partidos de postular a mujeres en los mejores puestos.

^{c/} Diferencia entre el porcentaje de mujeres en los 3 primeros puestos menos el porcentaje de mujeres candidatas es un indicador del déficit de participación de mujeres en puestos elegibles, o brecha de equidad en esta materia.

^{d/} Diferencia con la cuota del 40% estipulada por el Código Electoral, tomando en cuenta el criterio más estricto de porcentaje de mujeres en los 3 primeros puestos. Este indicador no se calcula para 1990 y 1994, pues la reforma al Código Electoral entró en vigencia en 1996.

^{e/} No se obtuvo información para delimitar el cálculo a los puestos más elegibles como en el indicador explicado en la nota b. Por ello se adaptó el indicador de la siguiente manera: se comparó la proporción de mujeres candidatas con la proporción de mujeres que fueron electas.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN RAMOS, 2001.

Cambios en la legislación nacional a favor de las mujeres luego de la Conferencia Mundial Beijing +5

- Se ratificó la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Ley 7499, junio de 1995) y el Protocolo adicional a la Convención Americana, "Protocolo de San Salvador" (Ley 7907, de mayo de 1999).
- Se realizó la reforma de los artículos 20 y 33 de la Constitución Política, para cambiar el término "hombre" por "persona" (Ley 7880, de mayo de 1999).
- Se reformó los artículos 84, 85 y 89 del Código de Familia, sobre los hijos e hijas habidas fuera del matrimonio (Ley 7538, del 22 agosto de 1995).
- Reforma al artículo 95 del Código de Trabajo, Ley 7491, del 19 de abril de 1996, Ley 7621, del 27 de setiembre de 1996.
- Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo, 7446, de febrero de 1996.
- Ley para el fomento de la lactancia materna, 7430, del 21 de octubre de 1995.
- Regulación de la unión de hecho, Ley 7532, de agosto de 1995.
- Reformas relativas al ejercicio de la paternidad y la maternidad y protección de hijos e hijas en la familia, Ley 7538, de agosto de 1995.
- Ley contra la violencia doméstica, 7586, de abril de 1996.
- Ley de pensiones para las personas con discapacidad, 7636, de diciembre de 1996.
- Reformas a varios artículos del Código Electoral, que incluyen el 40% de mujeres como mínimo en los cargos de elección popular, Ley 7653, de diciembre de 1996.
- Reforma integral a la Ley de pensiones alimenticias, 7653, de diciembre de 1996.
- Reformas al Código de Familia en materia de garantías procesales flexibles e inclusión del ADN como prueba científica en procesos de investigación de paternidad y maternidad, Ley 7689, de agosto de 1997.
- Ley de protección a las madres adolescentes, 7735, de diciembre de 1997.
- Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 7739, de enero de 1998.
- Ley General sobre el VIH-SIDA, 7801, de abril de 1998.
- Ley de atención a las mujeres en condiciones de pobreza, 7769, de mayo de 1998.
- Reforma integral al Código Municipal, en el cual se establece la creación de comisiones permanentes de la condición de la mujer en los gobiernos locales, Ley 7794, de abril de 1998.
- Ley contra la explotación sexual de personas menores de edad, 7899, de agosto de 1999.
- Creación de la Comisión de la Mujer, en la Asamblea Legislativa, noviembre de 1999.

FUENTE: ARROYO ET AL, 1999.

La ciudadanía tiene libre acceso a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública

AJ

ANALISIS
JURIDICO

El acceso de las y los ciudadanos a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la administración pública fue estudiado por la Auditoría a partir de 5 factores:

- Los legisladores promulgan leyes que dotan a las y los funcionarios públicos de medios suficientes y eficientes para detectar y sancionar las transgresiones legales “de cuello blanco”.
- Existen instituciones públicas (o departamentos dentro de ellas) dedicados a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público.
- Las instituciones públicas (o departamentos dentro de ellas) dedicados a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público tienen independencia legal y operativa frente a otros poderes del Estado.
- Las instituciones públicas (o departamentos dentro de ellas) dedicados a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público están abiertas al escrutinio público.
- Las instituciones públicas (o departamentos dentro de ellas) dedicados a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público tienen capacidad técnica para presentar los casos ante las instancias judiciales res- pectivas.

En resumen, el capítulo repasará por un lado, la normativa existente para el combate a la corrupción en la función pública y, por otro, las características del marco institucional dedicado a la prevención y sanción de actos de corrupción.

RECUADRO 4.14

Aclaración de los investigadores

AJ La noción de “corrupción en la función pública” que se aplicó en las investigaciones de este apartado es la siguiente: toda conducta que se desvía de los deberes normales inherentes a la función pública debido a consideraciones privadas, con el objeto de obtener beneficios personales en dinero o en posición social. No necesariamente tiene que ser una conducta ilícita, y puede ser que no existan regulaciones al respecto. Tampoco la persona corrupta tiene que ser un funcionario público, puede ser cualquier ciudadano.

En las aspiraciones y variables definidas por el Consejo Consultivo de la Auditoría se utilizó más bien el concepto de “delitos de cuello blanco”, que se refiere a las violaciones a disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias en que incurran los funcionarios públicos y que amenacen o lesionen la función pública, los deberes de la función pública, la fe pública, el patrimonio del Estado y la salud pública. En este último caso, sólo están comprendidas las conductas delictivas de narcotráfico y la legitimación de capitales provenientes del narcotráfico o de delitos conexos (Vinocour, 1999).

Los delitos de cuello blanco son una forma de corrupción pública. En este entendido, la Auditoría utiliza ambos términos como sinónimos, excepto cuando se haga la precisión correspondiente.

Por otra parte, la alocución “servicio público” a la que se hace mención se refiere en general a la actividad

CONTINUA ►

▶ CONTINUA

formal del Poder Ejecutivo y de las instituciones descentralizadas, indistintamente si se califica o no como un servicio público. Este uso se aparta de la definición de este concepto según el Derecho Administrativo, la cual está limitada a aquellas actividades que, desde un punto de vista meramente positivista, sean calificadas por el legislador como servicios públicos. En este sentido jurídico, el Poder Ejecutivo y buena parte de los entes menores en realidad no prestan dicho servicio, sino que realizan, en el caso del Poder Ejecutivo, una función estatal y no un ser-

vicio público. Por su parte, salvo el caso del Instituto Costarricense de Electricidad, en general, las instituciones autónomas satisfacen necesidades públicas según un criterio de especialidad por la materia. La Caja Costarricense de Seguro Social atiende por ello las necesidades públicas en materia de seguridad social, sin que pueda conceptuarse esa actividad como un servicio público.

FUENTE: MILANO, 1999; VINOCOUR, 1999.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 4.26

Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS



- Desde 1949 se han promulgado en el país 26 instrumentos legales con disposiciones relacionadas con la detección y sanción de la corrupción en la función pública. Entre las más importantes destacan la Ley General de Administración Pública, la Ley de Contratación Administrativa, la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos y la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Existen 3 instancias dentro del Poder Judicial y 9 entidades públicas con la función de detectar, prevenir o sancionar la corrupción en la función pública. Sin embargo, las instituciones realizan una evaluación *a posteriori* de los vicios de procedimiento y ninguna tiene facultades legales y operativas para actuar en la prevención de actos de corrupción.
- El Ministerio Público no cuenta con un departamento de auditoría, sino que solicita personal al Poder Judicial para realizar las investigaciones. En 1999, el Poder Judicial contaba con un equipo de 44 personas. La Procuraduría General de la República también carece de un departamento de auditoría; cuando lo requiere, solicita el apoyo del Ministerio de Justicia, que cuenta con 7 técnicos. En 1999, antes de la reestructuración

- de la Contraloría General de la República, la Dirección General de Auditoría contaba con 147 auditores, menos de 1 auditor por institución pública.
- Las auditorías internas de las instituciones públicas no cuentan con independencia presupuestaria con respecto a las gerencias y direcciones generales que deben supervisar. En su Memoria de 1999, la Contraloría señaló que el 25% de las municipalidades del país tenía vacante la plaza de contralor interno, a pesar de que su presencia es un requisito exigido por la institución contralora (capítulo 8).
- La Sala Cuarta declaró inconstitucionales tres incisos del artículo 26 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito, por violar el principio de inocencia de las personas (voto 1707, de marzo de 1995). En agosto de 1999 la Contraloría presentó un proyecto de ley que corrige esos problemas de constitucionalidad; sin embargo no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa.
- Costa Rica no ha desarrollado legislación para hacer efectivas varias disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Ley 7670, de 1997). Entre otros, no

- se ha tipificado el delito de soborno internacional, el aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de actos de corrupción y el ofrecimiento a un servidor público de objetos de valor pecuniario u otros beneficios a cambio de la realización u omisión de cualquier acto propio de sus funciones.
- En octubre de 1998, la Comisión sobre Corrupción del Foro de Concertación Nacional presentó un informe final unánime con 53 recomendaciones para mejorar los sistemas de prevención, detección y sanción de actos corruptos en la gestión pública. Basado en algunas de esas recomendaciones, en 1999 el Poder Ejecutivo había emitido tres decretos. La Asamblea Legislativa tiene en trámite dos proyectos y ya aprobó una ley.
- El nivel de denuncia pública de actos de corrupción es bajo. En el período 1995-1997 fue presentado ante los tribunales de justicia un promedio anual de 568 casos por peculado, prevaricato, malversación y otras causas. En el período 1996-1999, la Defensoría de los Habitantes recibió 78 denuncias por corrupción en la función pública y uso indebido de bienes públicos por funcionarios públicos.

EVALUACION DEL PANEL

Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública

Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en el libre acceso de la ciudadanía a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública.
Nivel de acuerdo	UNANIMIDAD Unanimidad en los cuatro asuntos evaluados.
Asuntos mejor calificados	CUMPLIMIENTO MEDIO <ul style="list-style-type: none"> ■ Promulgación de leyes con medios suficientes para detectar y sancionar los delitos de “cuello blanco”. ■ Independencia legal de las entidades dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones de las normas que rigen los servicios públicos.
Asuntos peor calificados	INCUMPLIMIENTO GENERAL <ul style="list-style-type: none"> ■ Promulgación de leyes con medios eficientes para detectar y sancionar los delitos de “cuello blanco”. ■ Independencia operativa de las entidades dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones de las normas que rigen los servicios públicos.
Asuntos sin acuerdo	NO HAY

Comentario general

El panel tomó nota de la dificultades de la Auditoría para reunir evidencia sólida que permitiera una evaluación más precisa sobre los medios a disposición de la ciudadanía para prevenir y sancionar la corrupción. Precisamente, señaló la importancia de profundizar en el conocimiento de este tema, por la percepción mayoritaria entre la ciudadanía sobre la fuerte penetración de las prácticas corruptas en la administración pública.

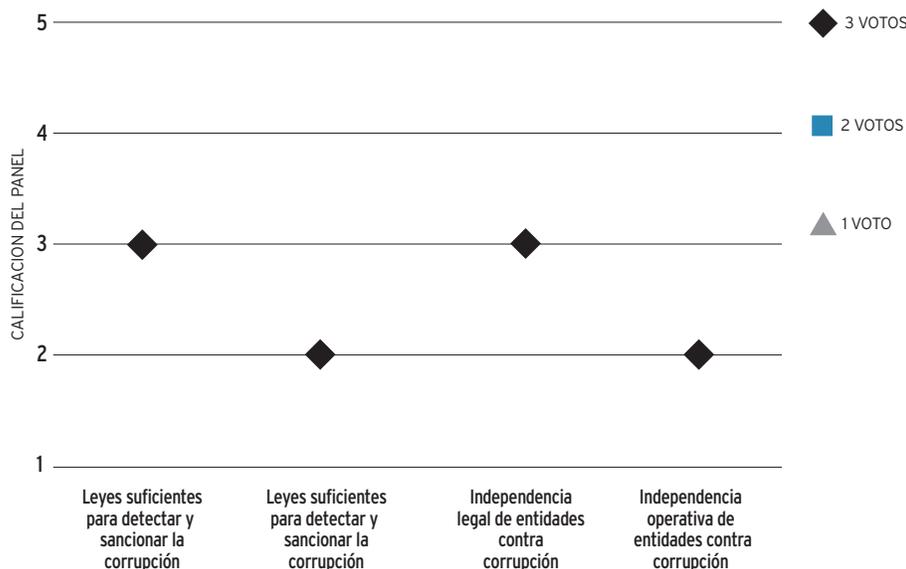
De acuerdo con el panel, especialmente en los últimos veinte años se ha emitido una profusa legislación para detectar y sancionar la corrupción, que ha creado nuevas instituciones y mecanismos. Sin embargo, Costa Rica no ha tipificado todos los delitos de corrupción, no ha ajustado plenamente su legislación interna para cumplir con la Convención Interamericana contra la Corrupción y algunas resoluciones de la Sala Constitucional han limitado la aplicación de ciertas normas. Por ello, los evaluadores calificaron como cumplimiento medio el desempeño de la aspiración de contar con leyes suficientes para detectar y sancionar la corrupción.

Los registros administrativos relacionados con la detección y procesamiento de delitos en la función pública

muestran un nivel bajo de denuncias y condenas. Ello dificultó la valoración de este indicador y el panel recomendó un estudio de mayor profundidad para conocer las razones que pueden explicar este bajo nivel. Pese a esta dificultad, los evaluadores se inclinaron por una baja calificación a la aspiración (incumplimiento general), con base en la hipótesis de que el bajo nivel de denuncias refleja la poca capacidad para detectar y sancionar la corrupción en la función pública. Las entidades que tienen esta responsabilidad tienen grados diversos de independencia legal. En el mejor caso, el de la Contraloría General de la República, esta independencia está constitucionalmente garantizada. En otros casos, el marco legal exhibe ciertas debilidades (por ejemplo, la relación entre el Fiscal General y la Corte Suprema de Justicia; entre el Procurador y el Consejo de Gobierno). El panel valoró el desempeño en este tema como un cumplimiento intermedio.

Finalmente, los evaluadores calificaron negativamente la falta de autonomía presupuestaria y la escasez de recursos técnicos de la mayoría de las instituciones responsables de detectar y sancionar la corrupción.

Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 4.28

Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
X	Existencia de entidades públicas dedicadas a la prevención de transgresiones en la función pública.
✓	Existencia de entidades públicas dedicadas a la sanción de transgresiones en la función pública.
ⓘ	Apertura al escrutinio público de las entidades dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones a las normas que rigen la función pública.
Número de indicadores de comprobación	3
Número de indicadores cumplidos	2,5

- ✓ = se cumple (1 punto).
- X = no se cumple (0 puntos),
- ⓘ = se cumple parcialmente (0,5),
- ? = no se logró reunir información.

CUADRO 4.29

Acceso ciudadano a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública

Indicadores descartados

Las funcionarias y funcionarios públicos y las personas privadas sancionadas por transgresiones a normas que rigen el servicio público cumplen con la sanción respectiva.

Información de base

Punto de partida: la extendida percepción ciudadana sobre la penetración de la corrupción en la gestión pública

OI En Costa Rica, una creciente mayoría de ciudadanos y ciudadanas considera que la corrupción penetró en todos los poderes del Estado (cuadro 4.30). En 1995, 1 de cada 4 personas entrevistadas en un estudio nacional (24%) manifestó creer que la mayoría de los funcionarios públicos era corrupta (Proyecto Estado de la Nación, 1996). En el 2000, el 18,6% de las personas identificó la corrupción como el problema del país que más urgentemente debe resolverse, el cuarto después del desempleo (25,8%), el crimen y la violencia (25%), y la drogadicción (22,4%) (UNIMER R.I., 2000).

EN Según la encuesta nacional realizada para la Auditoría, al 15,6% de las personas les han pedido una “mordida” en una institución pública para realizarles algún trámite. En el grupo de personas de clase media-alta y alta el porcentaje aumenta a 29,3% (capítulo 7, cuadro 7.8). El 45% de las personas cree que otras personas, siempre o algunas veces, pagan propinas para facilitar sus trámites y el 27,6% cree que nunca lo hacen (UNIMER R.I., 1999). El 84% de las personas entrevistadas en el Área Metropolitana cree que es “muy” o “extremadamente” frecuente que “se obtenga un buen servicio público si se paga propina” (Bornemiza, 1998).

OE Usuarios de las instituciones públicas consultados en el curso de los ejercicios de observación manifestaron que, si se tiene algún conocido o familiar en la institución (“patas”), la atención es diferente y se facilita el trámite. Esto constituye una forma de trato desigual, aunque muy sutil. Otras prácticas señaladas son el pago adicional a los servidores (“mordidas”), el pago a tramitadores o la contratación de abogados. En el caso del sistema de salud opera el llamado “biombo”, es decir, el pago adicional a médicos o especialistas para que realicen exámenes e intervenciones en los hospitales y clínicas públicas (Borge, 1999).

¿Promulgan los legisladores leyes que dotan a las y los funcionarios públicos de medios suficientes y eficientes para detectar y sancionar las transgresiones legales “de cuello blanco”?

AJ Costa Rica cuenta con un conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias

CUADRO 4.30

Percepción ciudadana sobre la corrupción (PORCENTAJES)

Afirmación	1990	1991	1993	1994
La corrupción penetró todos los poderes del Estado				
Desacuerdo	20	14	11	12
Podría estar de acuerdo	13	17	14	17
De acuerdo	63	69	72	70
No responde	4	1	2	1

FUENTE: GARITA Y POLTRONIERI, 1997.

para detectar y sancionar las transgresiones legales de cuello blanco. Se han emitido más de 26 instrumentos legales para combatir la corrupción desde 1949 hasta la fecha. La mitad de esos instrumentos se ha promulgado en la última década. En su conjunto, la normativa establece sanciones penales y administrativas a este tipo de delitos. Destacan dentro de esta legislación la Ley 6227, General de la Administración Pública, el Código Penal, la Ley sobre Enriquecimiento Ilícito y la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, firmada por Costa Rica el 29 de marzo de 1996 y aprobada en 1997 (Ley 7670).

L La Ley General de la Administración Pública dispone que la actividad de los entes públicos está sujeta a los principios fundamentales del servicio público, a saber:

- el principio de legalidad, según el cual la administración pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento;
- el principio del deber de obediencia, según el cual todo servidor público estará obligado a obedecer las órdenes particulares, instrucciones o circulares del superior, con las limitaciones que establece la ley.

Otros principios implícitos en esta ley son el debido proceso y la prevalencia del interés público (Vinocour, 1999).

Legislación relevante para la prevención y sanción de actos de corrupción

Constitución Política (1949)	Crea el régimen de incompatibilidades de los miembros de los Supremos Poderes; establece el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones (artículo 24) y las competencias de la Contraloría General de la República.
Ley 6227, General de Administración Pública (1978)	Establece las normas generales que regulan el trabajo de los servidores públicos, así como las sanciones, relación jerárquica y de obediencia de los mismos.
Ley 7333, Orgánica del Poder Judicial (1993)	Establece el régimen de conducta de los funcionarios judiciales.
Ley 6872, sobre Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos (1983)	Contempla la prevención y las sanciones al enriquecimiento ilícito por parte de un funcionario público. Algunas de sus disposiciones han sido declaradas inconstitucionales. La Contraloría General de la República debe llevar un registro de declaraciones juradas del patrimonio las autoridades públicas.
Ley Orgánica del Colegio de Abogados (1941)	Crea un comité consultivo y un tribunal de honor para resolver asuntos relacionados con las conductas éticas a nivel profesional de los abogados.
Ley 7428, Orgánica de la Contraloría General de la República (1994)	Establece el control superior de la Hacienda Pública, de todos sus entes y órganos, por parte de la Contraloría General de la República. Los criterios que emita la Contraloría, en el ámbito de su competencia, son vinculantes para los sujetos pasivos sometidos a su control y fiscalización.
Ley 7670, Convención Interamericana contra la Corrupción (ratificación: (1997)	Los Estados Partes se comprometen a desarrollar los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción y promover la cooperación entre ellos.
Ley 7319, del Defensor de los Habitantes de la República (1992)	La Defensoría de los Habitantes de la República es la encargada de proteger los derechos e intereses de los habitantes. Velará por que el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, y en general, al ordenamiento jurídico.
Código de Trabajo (1943)	Contempla las justificaciones que el patrón tiene para despedir a un empleado y los deberes y obligaciones de los trabajadores.
Código Penal (1970)	Establece los delitos contra la administración de justicia y contra los deberes de la función pública.
Estatuto del Servicio Civil, leyes 1581 (1953), 4565 (1979) y 6155 (1977).	Contempla, entre otras cosas, la promoción y traslado, derechos del Poder Ejecutivo, deberes, prohibiciones, sanciones disciplinarias, despido de los servidores públicos que forman parte del Servicio Civil y la potestad disciplinaria del Tribunal Supremo de Elecciones.
Ley 7245, Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados e Intervención de las Comunicaciones (1994)	Desarrolla el artículo 24 de la Constitución Política.

CONTINUA ►

▶ CONTINUA

Ley Orgánica del Banco Central	Establece regulaciones sobre la información bancaria obtenida por la Superintendencia General de Entidades Financieras y las entidades fiscalizadas.
Ley 5044, Reguladora de las Sociedades de Inversión y de Crédito especial de carácter no bancario (1992)	Regula el secreto bancario en su artículo 8.
Ley de Justicia Tributaria (1995)	Los artículos del 90 al 98 tipifican los delitos tributarios.
Ley 7223, sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas (1991).	En su artículo 17 establece excepciones al secreto bancario, tratándose de los delitos contemplados en esa ley (legitimación de capitales).
Ley 7594, Código Procesal Penal (1996)	Regula todos los procedimientos judiciales para procesar a los responsables de delitos y contravenciones.
Ley 7786, sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas (1998).	Regula la prevención, el uso, la tenencia, el tráfico y la comercialización de los estupefacientes, los psicotrópicos, la sustancias inhalables y demás drogas y fármacos.
Reglamento de la Ley de Enriquecimiento Ilícito, 24885 (1996)	Señala expresamente los funcionarios públicos que deben declarar su patrimonio, el procedimiento y el contenido de esa declaración.
Reglamento Interior del Colegio de Abogados, decreto 20, del 17 de julio de 1942	Establece la obligación de acatamiento de las reglas éticas profesionales en el ejercicio de la abogacía que adopte el Colegio.
Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos. acuerdo 5 DEE-94.	Establece las disposiciones generales a que deberán someterse las erogaciones que, por concepto de gastos de viajes y de transporte (viáticos) deban realizar los funcionarios o empleados del Estado y de las distintas instituciones y empresas públicas o estatales.
Decreto Ejecutivo 23. 9444-j-c (1994)	El Presidente de la República y los Ministros de Justicia y Gracia, y de Cultura Juventud y Deportes, decretan que en cada ministerio e institución adscrita al Poder Ejecutivo se conforme una Comisión de Rescate y Formación de Valores Morales, Cívicos y Religiosos.

FUENTE: VINOCOUR, 1999.

L El ajuste de la legislación costarricense a las medidas preventivas contempladas en la Convención Interamericana contra la Corrupción es parcial. Delitos como el cohecho impropio, cohecho propio, penalidad del corruptor y aceptación de dádivas por un acto cumplido han sido recogidas en términos generales por el ordenamiento jurídico. Sin embargo, el ajuste no ha ocurrido en otros casos, sea por falta de tipificación en una ley (por ejemplo, el ofrecimiento de dádivas y el soborno transnacional), o por haber sido declarados inconstitucionales por la Sala Constitucional como el caso del enriquecimiento ilícito (cuadro 4.32).

RA En 1998, la Comisión sobre Corrupción del Foro de Concertación Nacional presentó un informe unánime con 53 recomendaciones para mejorar los sistemas de prevención, detección y sanción de actos corruptos en la gestión administrativa del Estado. Entre las sugerencias destacan la revisión de la Ley del Servicio Civil, a fin de mejorar la capacidad del sector público para prescindir de los empleados corruptos, incluyendo una previsión para que los funcionarios suspendidos no perciban sus salarios hasta que no se resuelva la investigación y un sistema de incentivos para los funcionarios honestos; la eliminación de las restricciones del marco legal al escrutinio público de los medios de comunicación colectiva (capítulo 12); la reforma al artículo 150 de la Constitución Política, sobre los plazos para exigir responsabilidades no penales a presidentes y ministros de gobiernos, para unificarlos y equipararlos al resto de servidores públicos, y cancelar las licencias de operación a empresas o sus dueños que estén involucradas en delitos de corrupción con fondos públicos.

A diciembre 1999, estas recomendaciones habían dado origen a tres decretos del Poder Ejecutivo y tres proyectos de ley. De estos, uno fue convertido en ley de la República (Ley 8400, Reforma al artículo 150 de la Constitución Política, de julio del 2000); uno fue dictaminado negativamente por la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa y archivado (proyecto 13.473, Ley de Protección a la Libertad de Prensa) y otro no se ha discutido en el Plenario (proyecto 12.377, Código de Deberes y Normas del Servidor Público).

¿Existen entidades públicas dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público?

Además del Poder Judicial, mediante la Sala Constitucional, el Ministerio Público y los tribunales

convencionales, se pueden identificar al menos 7 instancias públicas encargadas de hacer efectivas las normas contra la corrupción: la Contraloría General de la República (CGR)²⁰, la Procuraduría General de la República²¹, la Defensoría de los Habitantes (DHR), la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores, la Superintendencia de Pensiones y la Asamblea Legislativa. En todas ellas las y los ciudadanos tienen la posibilidad de presentar denuncias formales contra funcionarios o entidades que hayan violado las normativa vigente. En esta sección, la Auditoría se centra en el desempeño del sistema de justicia, la CGR y la DHR (véase también capítulos 7 y 11).

RA Dentro del Poder Judicial, el Ministerio Público ejerce la función de investigar, de oficio y por denuncia, las infracciones a los delitos y contravenciones contenidos en el ordenamiento jurídico²². Su labor se ha visto reforzada mediante la creación de la Unidad de Delitos Económicos y la Unidad de Narcotráfico. Sin embargo, su peso dentro de la actividad del Ministerio Público es ínfima. De aproximadamente 90.000 casos que ingresaron anualmente al Ministerio Público en 1998 y 1999 (sin tomar en cuenta aquellos catalogados como incompetencias, es decir, que no correspondían al ámbito de la entidad), menos del 1.000 fue atendido por esta Unidad a lo largo de todo el proceso, descontando los casos desestimados y los doblemente registrados (cuadro 4.33).

RA Dentro del Poder Judicial, los tribunales penales son los encargados de resolver las causas por los delitos y contravenciones de funcionarios públicos establecidos en el ordenamiento jurídico costarricense. Para un examen preliminar de la labor desempeñada por el sistema de justicia en la detección y sanción de la corrupción en la función pública se empleó dos indicadores sencillos. El primero mide el peso de los delitos contra la función pública dentro del total de causas penales seguidos en los tribunales. En este caso se hicieron dos mediciones: una general, incluyendo todos los delitos contra la función pública, y otra más restringida, circunscrita a los delitos típicos de corrupción (peculado, malversación de fondos, prevaricato), excluyendo el abuso de autoridad. El segundo indicador es el crecimiento porcentual del número de casos tramitados al comparar el primer año del período (1995) con el último (1999).

Las causas penales seguidas en los tribunales convencionales por delitos relacionados con la función pública constituyen una proporción muy

Conductas que a Costa Rica le falta tipificar como delitos, de acuerdo con la comparación realizada con la Convención Interamericana contra la Corrupción

Conductas sin tipificar	Comentario
El ofrecimiento o el otorgamiento, directo o indirecto, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones.	Contemplado en el artículo 343 del Código Penal bajo la denominación de penalidad del corruptor. Sin embargo existe una diferencia sustancial, en el tanto en Costa Rica no se pena la acción de ofrecer, sino la de dar o permitir al funcionario público una dádiva o ventaja indebida.
Cualquier acto u omisión en el ejercicio de funciones, con el fin de obtener ilícitamente los beneficios para sí mismo o para un tercero.	El Código Penal no tipifica esta conducta. La figura del incumplimiento de deberes (artículo 330 del Código Penal) es distinta.
El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos de corrupción establecidos en el artículo VII de la Convención.	Se requiere la modificación del artículo 332 del Código Penal para que esta disposición haga referencia también al aprovechamiento doloso.
El acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios (...) a cambio de que realice u omita cualquier acto (...) relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.	En Costa Rica esta figura no se encuentra recogida en el Código Penal. El soborno transnacional que se describe en el artículo 7 del Código se circunscribe estrictamente a las transacciones de naturaleza económica o comercial; no se refiere a otras situaciones como las de orden político. El Código establece como delito la penalidad del corruptor, pero este delito es aplicable cuando el soborno es dirigido a un funcionario público de Costa Rica. La norma de la Convención pretende tutelar como bien jurídico la administración pública de otros Estados e impedir que los nacionales de los Estados Parte resulten impunes por las reglas de la aplicación de la ley penal y de extradición de cada país.
Incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él.	Costa Rica no podría tipificar en los mismos términos la conducta que se escribe en esta norma, porque violaría el artículo 39 de la Constitución Política al invertir la carga de la prueba y violar así el principio de inocencia. La Sala Constitucional, en su voto 1707-95, del 28 de marzo de 1995, declaró inconstitucionales los incisos a), c) y e) del artículo 26 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito, 6872.
Información privilegiada ²³ : “aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero (...) de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada”.	Esta conducta se encuentra tipificada con algunas diferencias en el artículo 344 del Código Penal. En la Convención no es necesario que el funcionario obtenga efectivamente el beneficio económico. La Convención utiliza el verbo “aprovecha” y no “utiliza”, como lo hace el Código Penal, y hace referencia a información reservada y privilegiada, mientras que el Código Penal sólo menciona la reservada.
Peculado de uso: uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada.	El artículo 352 del Código Penal solo contempla el peculado de uso para los trabajos o servicios pagados por la administración pública y no el peculado de uso de cosas, como sí ocurre en el caso de la Convención si se parte un concepto amplio de “bienes”. También la norma de la Convención describe otra conducta, el aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero; el peculado, tal como se describe en el ordenamiento costarricense, es más limitado: sólo habla de sustracción o distracción de bienes, mientras que la Convención es más amplia al hablar de aprovechamiento indebido en beneficio propio.

FUENTE: VINOCOUR, 1999.

Ministerio Público: total de casos entrados y casos en la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción

Rubro	Absolutos		Relativos	
	1998	1999	1998	1999
Total de casos ingresados	105.227	105.692		
Menos: incompetencias	15.316	13.454		
Entrada neta de casos	89.911	92.238	100,0	100,0
Casos ingresados a la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción	170	357	0,2	0,4
Menos: acumulación de casos ^{a/}	30	81		
Menos: resueltos por desestimación ^{b/}	66	211		
Neto Unidad de Delitos Económicos y Corrupción	74	65	0,1	0,1

^{a/} Incluye casos de doble registro (fueron contados dos veces por haber ingresado en instancias distintas).

^{b/} Incluye casos desestimados por falta de mérito (no hay pruebas); por sobreseimiento (no hubo delito), o por falta de interés de las partes.

FUENTE: ANUARIO DE ESTADÍSTICAS DEL PODER JUDICIAL, 1999.

pequeña y cada vez menor del volumen de trabajo atendido por estas instancias. Entre 1995 y 1999, esta proporción pasó de 1,1% del total de causas penales a 0,6%, excluyendo las causas por abuso de autoridad (cuadro 4.34). ¿Por qué ocurre este descenso? Mientras el volumen de trabajo de los tribunales contravencionales creció rápidamente (67,1% en el quinquenio examinado), los casos por actos típicos de corrupción tendieron a disminuir (véase el crecimiento negativo de los casos por cohecho, prevaricato y peculado). Las graves irregularidades en el ejercicio de la función pública detectadas en los últimos años, como el procesamiento judicial contra funcionarios públicos ligados a los casos de Aviación Civil, la compra de armas a la empresa israelí TASS y los malos manejos en el desaparecido Banco Anglo Costarricense, no se reflejaron en un incremento sustancial en las estadísticas judiciales por delitos contra la función pública, como resultado de una mayor actividad de las instancias públicas encargadas de detectar y sancionar los actos de corrupción.

RA La Contraloría General de la República, órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control y fiscalización de la Hacienda Pública, desempeña un papel clave en la prevención y detección de las infracciones de cuello blanco (capítulo 3). Sus disposiciones o directrices son de acatamiento obligatorio. Un indicador preliminar sobre el peso de la función de fiscalizadora de la Contraloría es la

comparación de las actividades relacionadas con esta actividad (auditorías, relaciones de hecho, atención de denuncias y análisis de informes sobre irregularidades en la administración pública) con las de control presupuestario (aprobación o gasto de presupuestos ordinarios y extraordinarios). En este último caso, la Contraloría se encarga de controlar la totalidad del gasto público (Gobierno Central, sector descentralizado y municipalidades). En el período 1997-1999, las actividades de la función fiscalizadora fueron, en promedio, aproximadamente el 15% de las actividades desempeñadas en materia de control presupuestario²⁴.

RA En 1999, la Contraloría creó un equipo de atención y estudio de denuncias para investigar irregularidades en el manejo de fondos públicos. Su volumen anual de casos es de alrededor de 600 denuncias, de las cuales atiende 160 (26,6%). Algunas de ellas se rechazan porque están fuera de la competencia de la Contraloría, otras se desestiman por tratarse de casos muy pequeños, que involucran una cantidad de recursos mínima y, finalmente, algunos casos no se tramitan por el uso de las denuncias con fines políticos. El equipo está conformado por 6 profesionales, lo que significa que cada uno, en promedio, atiende unos 27 casos al año (Blanco, 2001).

RA Durante el período 1996-1999, la Defensoría de los Habitantes recibió 48 casos relacionados

Ministerio Público: causas penales seguidas por delitos relacionados con la función pública. 1995-1999

Tipos de delito	1995	1996	1997	1998	1999	Porcentaje de crecimiento 1995-1999
Total de causas penales en el Ministerio Público	55.192	59.85	70.949	89.911	92.238	67,1
Causas penales por delitos contra la función pública	1.409	1.361	1.487	1,3	1,45	2,9
Abuso de autoridad	796	786	886	760	912	14,6
Cohecho	82	72	52	52	58	-29,3
Peculado	160	169	186	177	151	-5,6
Prevaricato	45	54	57	45	40	-11,1
Incumplimiento de deberes	169	130	166	161	191	13,0
Malversación	10	28	50	12	11	10,0
Otras causas	147	122	90	120	97	-34,0
Porcentaje de causas por delitos contra la función pública sobre total de causas penales	2,6	2,3	2,1	1,4	1,6	
Porcentaje de causas penales por delitos contra la función pública sin abuso de autoridad, sobre total de causas penales	1,1	1,0	0,8	0,6	0,6	

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, CON BASE EN ANUARIO DE ESTADÍSTICAS JUDICIALES.

Contraloría General de la República: casos tramitados según principales funciones realizadas. 1997-1999

Función y actividad	1997	1998	1999 ^{a/}
Función 1: fiscalización			
Informes de auditoría ^{b/}	88	116	88
Relaciones de hecho		54	52
Atención de denuncias	9	13	8
Análisis de informes sobre irregularidades en el manejo de la Hacienda Pública	35	97	35
Subtotal	132	280	183
Función 2: control presupuestario			
Presupuestos ordinarios aprobados	234	327	338
Modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios	833	1145	1163
Subtotal función de control presupuestario	1.067	1.472	1.501
Porcentaje de actividades función 1 / función 2	12,4	19,0	12,2

^{a/} Para 1999 la información fue suministrada por la División de Estrategia Institucional de la CGR.

^{b/} En 1999, 70 informes de auditoría correspondieron a evaluaciones relacionadas con el problema informático del año 2000 (Y2K). Por eso, en este cuadro se restaron del total de 158 reportados por la Contraloría.

FUENTE: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, MEMORIAS ANUALES 1997 Y 1998.

Recomendaciones de la Contraloría General de la República

Para fortalecer los mecanismos de prevención y detección de delitos contra la función pública, en 1999 la Contraloría General de la República propuso:

- Incorporar a los diputados en el régimen de prohibiciones de contratación administrativa.
- Obligar a los diputados a declarar sus bienes, al igual que lo hacen los miembros de los otros poderes.
- Establecer mecanismos para defender el libre acceso a la información relacionada con el ingreso, presupuesto, custodia, administración, inversión y gasto de los fondos públicos, en relación con hechos y conductas de los funcionarios públicos.
- Proteger la identidad de las personas que denuncien actos de corrupción y, al mismo tiempo, declarar como orales y públicas las comparecencias de funcionarios cuestionados en los procesos administrativos que lleva la Contraloría.
- Dar potestad a la Contraloría de tener acceso a las cuentas bancarias, registros, facturas, contratos y libros de contabilidad durante sus investigaciones, atribución que hasta hoy sólo tiene el Ministerio Público.
- Dar potestad a la Contraloría de solicitar en cualquier momento una declaración de bienes a los funcionarios públicos.
- Obligar a los empleados del sector público a declarar y entregar obsequios que reciban cuando tengan un valor superior a cinco salarios mínimos y castigar con prisión a quienes no lo hagan.

FUENTE: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2000 a.

con el tema de la corrupción en la función pública, 23 por corrupción en la administración de fondos públicos y 7 por uso indebido de bienes públicos por parte de funcionarios públicos. Ello representa menos del 1% total de casos admitidos en esos años.

RA En el período 1996-1999 la Asamblea Legislativa nombró 77 comisiones especiales de investigación relacionadas con control político. Su función fue investigar casos específicos que implicaban responsabilidades políticas de instituciones y funcionarios públicos; debían elaborar un informe, con recomendaciones sobre los pasos

por seguir. De las 77 comisiones, el 38,9% (30) trató temas sobre control de recursos, sólo el 20% (6) finalizó por completo su labor, es decir, todos su integrantes dictaminaron el asunto en cuestión (capítulo 11).

¿Tienen independencia legal y operativa las entidades públicas dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público?

AJ En Costa Rica existe el Sistema Nacional de Fiscalización, conformado por diversos actores, a saber:

- La Administración Activa, por medio de sus órganos ejecutivos, es la responsable de mantener un control interno.
- Las Unidades de Auditoría Interna, encargadas de evaluar el control interno diseñado por la Administración Activa. La posibilidad real y objetiva de imponer sanciones administrativas o penales con motivo de delitos cometidos por funcionarios públicos depende, en gran medida, de la capacidad de la Auditoría Interna para elaborar informes que logren determinar las irregularidades y dar pie con ello a denuncias penales, o bien a la apertura de procedimientos administrativos de carácter sancionatorio, lo cual refuerza la importancia de fortalecer estos órganos de fiscalización (Milano, 1999). No obstante, existen notorias debilidades en esta materia. Por ejemplo, en su Memoria del año 1999, la Contraloría señaló que el 25% de las municipalidades del país tenía vacante la plaza de contralor interno, a pesar de que su presencia es un requisito exigido por la institución contralora (capítulo 8).
- La Contraloría General de la República, como órgano de rango constitucional con el carácter de rector del ordenamiento de control y fiscalización de la Hacienda Pública costarricense. La independencia legal de la Contraloría está garantizada por la Constitución y es disfrutada efectivamente en cuanto a su función de control de la Hacienda Pública, aunque la eficacia de su labor fiscalizadora y de carácter meramente preventivo es prácticamente nula. Dadas las debilidades de que adolece el sistema de control interno de las instituciones públicas, en ella recae fundamentalmente la fiscalización y salvaguarda del patrimonio institucional, lo cual aumenta y complica las labores del órgano contralor y retarda su capacidad de respuesta. A juicio de un

investigador de la Auditoría, esto confirma la ausencia de medios idóneos para la prevención de delitos en el ejercicio o con ocasión del cargo público (Milano, 1999).

AJ Las auditorías internas y externas de las instituciones públicas tienen independencia formal con respecto a las autoridades de las respectivas instituciones. Sin embargo, no tienen independencia presupuestaria y ello es un obstáculo para ejercer una supervisión adecuada. Cabe destacar que los órganos de auditoría no cuentan con potestades de sanción, sino tan sólo de investigación de asuntos que comprometan los valores protegidos por el sistema, siendo responsabilidad de la Administración la imposición de sanciones administrativas en caso de faltas, o del Poder Judicial, en caso de delitos, ambos cometidos con ocasión del ejercicio de funciones públicas (Dall'Allanese, 1999).

AJ La independencia de la Procuraduría General de la República (PGR) en el ejercicio de sus funciones está garantizada por su propia ley, si bien se mantiene como órgano adscrito al Poder Ejecutivo. El nombramiento del Procurador es potestad del Consejo de Gobierno, su jerarca, lo cual hace suponer un cierto grado de dependencia o ligamen, consciente o inconsciente, entre este órgano superior consultivo y el Poder Ejecutivo (Milano, 1999). Las y los ciudadanos no tienen acceso directo a esta institución para denunciar irregularidades.

AJ El Ministerio Público tiene garantizada una independencia funcional, así reconocida por el artículo 3 de la Ley 7442, frente a toda clase de autoridad. Sin embargo, al estar adscrito al Poder Judicial, tiene una dependencia presupuestaria en relación con la Corte Suprema de Justicia, lo cual constituye un límite a la independencia prevista en su Ley Orgánica. Por otra parte, la posibilidad ciudadana de someter a escrutinio la labor del Ministerio Público en relación con la persecución de delitos contra los deberes de la función pública es prácticamente nula, pues ello es potestad del Poder Judicial, sin que a la fecha se conozca un estudio sobre este tema. El hecho de poseer un carácter monopólico en el ejercicio de la acción penal para delitos de acción pública, hace que el Ministerio Público sea el medio obligado para la persecución de los ilícitos señalados en el Código Penal Título XV, "Delitos contra los Deberes de la Notación Pública", artículos 329 al 355 (la PGR podría hacerlo también, pero ha empleado poco esa facultad). Se presenta así un límite formal para el

ciudadano común en la promoción de acciones penales relativas a delitos contra los deberes de la función pública, en el tanto dependerá de la posibilidad material del Ministerio Público que su denuncia dé lugar a una acción penal concreta (Dall'Allanese, 1999).

¿Tienen capacidad técnica las entidades públicas dedicadas a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen el servicio público?

La Auditoría logró recopilar información puntual y preliminar sobre este tema. A continuación se sintetiza los hallazgos para el caso de tres instituciones: la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y la Procuraduría General de la República.

RA La Dirección General de Auditoría de la Contraloría contaba en 1999 con 147 auditores y dispuso, en 1988, del 45,5% del presupuesto de la institución. Si se considera que en 1999 se realizaron 158 auditorías, esto significa un promedio de una auditoría para cada auditor, aunque debe aclararse que 70 de ellas se refirieron a evaluaciones realizadas por el problema informático del año 2000 (Y2K). La duración de las auditorías no se puede calcular por la complejidad y diversidad de asuntos que tratan; en algunos casos tardan más de 9 meses y en otros pueden tardar menos de 1 mes. En general, las fiscalizaciones las realizan más de 2 personas. Cuando la CGR realiza una auditoría en una institución no está ejerciendo una fiscalización sobre la totalidad del presupuesto; no se fiscaliza a toda la institución, sino que se evalúa un caso puntual, ya sea originado en una denuncia o en un acto de oficio de la Contraloría (Contraloría General de la República, 2001).

RA El Ministerio Público no cuenta con un departamento de auditoría, sino que solicita al Poder Judicial personal para realizar las investigaciones. En 1999, el Poder Judicial contaba con un equipo técnico de 44 personas para ejercer esta función.

RA La Procuraduría General de la República tampoco cuenta con un departamento de auditoría. Cuando lo requiere solicita el apoyo del Ministerio de Justicia, el cual cuenta con un personal técnico reducido: un auditor 2, dos profesionales 3, dos profesionales 1, un contador, un técnico y un profesional. Hasta 1998 a esta oficina se le asignó un 7,9% del presupuesto de la institución, la mitad del cual se gastó en la planilla.



Valoración del panel

Para los evaluadores, la aspiración de contar con medios eficientes para detectar y sancionar los delitos de “cuello blanco” no se cumple en el país. Existen muchas normas, pero no hay medios eficaces para hacerlas cumplir. Los procesos contra políticos y ciertas condenas que se han dado últimamente son avances, pero todavía falta tipificar los actos señalados en la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la cual el país es signatario. Las leyes sancionan, pero no se cuenta con los medios para prevenir y detectar las prácticas corruptas en la gestión pública.

El panel señaló que los mayores casos de corrupción han llegado a los tribunales gracias a la prensa, pues los mecanismos públicos (Ministerio Público, Contraloría, etc.) no funcionan en estos casos. Aún en los casos en que hay controles, se roban el dinero público (*v.gr.* FODESAF), pero esto se detecta porque alguien “pasa el santo”, no porque las instituciones contraloras, en cumplimiento de sus funciones, lo hayan detectado. Las instituciones como la Contraloría y el Ministerio Público tienen limitaciones presupuestarias que les impiden actuar con eficiencia.

Pese a los indicios recopilados durante la investigación, el panel recomendó que en un próximo ejercicio se haga una investigación más detallada sobre las capacidades técnicas e institucionales para prevenir, detectar y sancionar la corrupción en la gestión pública.

El Poder Judicial y las instancias de control imponen sanciones expeditas contra las y los funcionarios que violan la ley

La imposición de sanciones a los funcionarios públicos que violan la ley fue estudiada por la Auditoría por medio de un único factor:

- Aparte de las regulaciones especiales establecidas en la Constitución, las personas electas en cargos públicos y las y los funcionarios públicos están sujetos a la ley en la misma medida en que lo están los demás ciudadanos, sin protecciones especiales provenientes de grupos políticos, personales o empresariales.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 4.36

El Poder Judicial y las instancias de control imponen sanciones expeditas contra las y los funcionarios que violan la ley

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- En el período 1995-1998, los tribunales condenaron en promedio a 6.358 personas cada año. No existe información que permita saber la proporción de estos condenados que correspondió a servidores públicos o representantes electos.
- En el período 1990-1999, el 57% de las solicitudes de levantamiento de inmunidad de altos jerarcas de la administración pública fue dictaminado de manera unánime en las comisiones especiales legislativas.
- En 1999, la Inspección Judicial recibió 1.015 denuncias contra jueces (998 denuncias en 1998). Sólo en el 15,5% de las causas contra las juezas interpuestas ante el Tribunal de Inspección Judicial, es decir, aproximadamente 1 de cada 6, el funcionario recibe alguna sanción.
- La Comisión de Corrupción del Foro de Concertación Nacional recomendó reformar el artículo 50 de la Constitución Política, para ampliar a 5 años el plazo para exigir responsabilidades no penales al Presidente y los ministros de gobierno. Esta recomendación no se ha convertido en un proyecto de reforma constitucional.
- Los siguientes casos no han sido fallados: Banco Anglo Costarricense (1994), Tajo Don Jaime (1997), Dirección General de Aviación Civil (1998) y Programa de Compensación Social del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares -DESAF- (1998). En todos estos casos el Estado perdió cuantiosos recursos. Ha sido impuesta sentencia en el caso del manejo de las inversiones transitorias del DESAF (1998).



EVALUACION DEL PANEL

El Poder Judicial y las instancias de control imponen sanciones expeditas contra las y los funcionarios que violan la ley

Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en la aplicación de sanciones expeditas contra los representantes elegidos, funcionarios de confianza y servidores públicos que violan la ley.
Nivel de acuerdo	UNANIMIDAD Unanimidad en el único asunto evaluado.
Asunto mejor calificado	CUMPLIMIENTO MEDIO ■ Aplicación de la ley a representantes elegidos, funcionarios de confianza y servidores públicos.
Asunto peor calificado	NO HAY
Asunto sin acuerdo	NO HAY

Comentario general

La inmunidad constitucional de los miembros de los Supremos Poderes del Estado es limitada y no implica impunidad legal. No se extiende al resto de los funcionarios públicos. El ordenamiento jurídico prevé la apertura de causas judiciales si las autoridades violan las normas legales. Recientemente se formuló una propuesta para limitar las inmunidades del Presidente y los ministros de gobierno, que no ha sido aprobada.

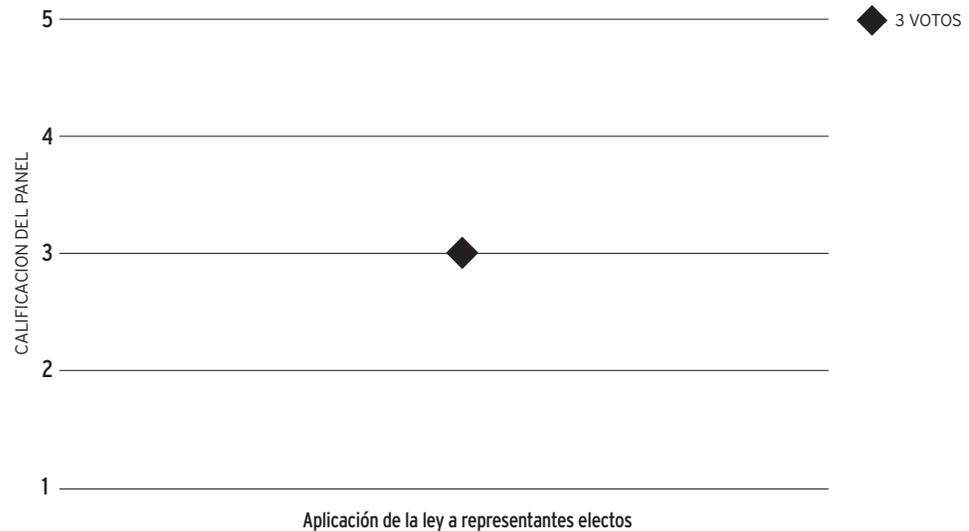
La Asamblea Legislativa tiene la facultad de admitir las acusaciones contra los miembros de los Supremos Poderes, para lo cual requiere dos terceras partes de votos del total del Plenario. En caso afirmativo, debe poner a

los acusados disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento. En general, la Corte rechaza las peticiones para levantar inmunidades.

Los jueces y funcionarios judiciales cuentan con sistema de disciplina especial; las causas contra ellos se presentan ante el Tribunal de Inspección Judicial. Sin embargo, sólo una proporción muy pequeña de los denunciados es sancionada de alguna forma.

A pesar de que se han presentado avances concretos en la lucha contra la corrupción, algunos de los casos más importantes de los últimos años no han sido todavía resueltos por los tribunales.

El Poder Judicial y las instancias de control imponen sanciones expeditas contra las y los funcionarios que violan la ley



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO; 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL; 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO; 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL; 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

L LEGISLACION RELACIONADA

Información de base

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

¿Están los representantes electos y las y los funcionarios públicos sujetos a la ley en la misma medida que los demás ciudadanos, sin protecciones especiales que vayan más allá de lo establecido constitucionalmente?

L La Constitución Política otorga inmunidad a los altos funcionarios de los Supremos Poderes del Estado, es decir, al Presidente de la República, los ministros de Estado, los diputados y los magistrados, pero ésta puede ser levantada por la Asamblea Legislativa con una votación calificada.

En el caso de los diputados la Constitución Política establece que:

- el Diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea. Durante las sesiones no podrá ser arrestado por causa civil, salvo autorización de la Asamblea o que el diputado lo consienta;
- desde que sea declarado electo hasta que termine su período legal, no podrá ser privado de su libertad por motivo penal, sino cuando

previamente haya sido suspendido por la Asamblea. Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando el diputado renuncie a ella. Sin embargo, el diputado que haya sido detenido por flagrante delito será puesto en libertad si la Asamblea lo ordenare (artículo 110).

Sobre la posibilidad de demandar al Presidente o los Vicepresidentes de la República, señala:

- “El Presidente, los Vicepresidentes de la República o quien ejerza la Presidencia, no podrán ser perseguidos ni juzgados sino después de que, en virtud de acusación interpuesta, haya declarado la Asamblea Legislativa haber lugar a formación de causa penal” (artículo 151).
- “La responsabilidad del que ejerce la Presidencia de la República y de los Ministros de gobierno por hechos que no impliquen delito, sólo podrá reclamarse mientras se encuentren en el ejercicio de sus cargos y hasta un año después de haber cesado en sus funciones” (artículo 150).

RA La Asamblea Legislativa tiende a rechazar las

peticiones de levantamiento de inmunidad de altos funcionarios públicos (capítulo 6 y 11). Cuando vota favorablemente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia analiza los casos contra esos funcionarios. En 1998-1999, la Sala conoció en total 43 casos, de los cuales desestimó 38 (88,4%) (Poder Judicial, 1999 y 2000b).

RA Las estadísticas del Poder Judicial para el período 1995-1998 indican que los tribunales condenaron en promedio a 6.358 personas cada año. Sin embargo, no es posible determinar la proporción de estos condenados que correspondió a servidores públicos o representantes electos. En asuntos en los cuales hubo irregularidades y el Estado perdió cuantiosos recursos, no ha habido sentencia o no se logró determinar quiénes eran los responsables. Son los casos del Banco Anglo Costarricense (1994), el Tajo Don Jaime (1997), la Dirección General de Aviación Civil (1998) y el Programa de Compensación Social del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares -DESAF- (1998). Ha sido impuesta sentencia en el caso del manejo de las inversiones transitorias del DESAF (1998) y en 2 casos de defraudación con los Certificados de Abono Tributario (CAT).

RECUADRO 4.17

Pronunciamiento de la Comisión de Corrupción del Foro de Concertación Nacional

“Debemos aclarar que hay culpas o culpables a los que se puede ponerle nombre y apellido. Esto sucede con los infractores de la ley, que es preciso castigar sin excusa ni dilación alguna (...) También tienen la culpa los partidos políticos, sean quienes sean, presentes o futuros, que ven a sus miembros asaltar los fondos públicos y utilizan subterfugios para no sancionar, aunque sea moralmente, a sus malos dirigentes. Tienen la culpa también las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía, por el desinterés ante los asuntos de interés público”.

FUENTE: COMISIÓN SOBRE CORRUPCIÓN, 1998.

Notas

1 En esta sección se adapta el pensamiento de Guillermo O'Donnell sobre la conexión entre la democracia y el Estado de derecho. Consúltese en particular tres recientes trabajos sobre el tema: O'Donnell, 1997, 1999 y 2000.

2 El autor plantea su posición frente a la controversia sobre la igualdad formal o real entre los ciudadanos que esta Auditoría comparte. Esta puede resumirse como sigue: en un Estado democrático de derecho los derechos "formales" (consagrados en la Constitución Política) son reales, es decir, no son meras ficciones, sino que tienen consecuencias tangibles sobre la vida política, social y económica. En otras palabras, afectan las relaciones de poder existentes en esa sociedad. Reconocer esto no implica afirmar que los ciudadanos son iguales en todo sentido, como evidentemente no lo son. Las desigualdades económicas, sociales y políticas coexisten conflictivamente con la igualdad ciudadana, pero en estas sociedades la igualdad ante la ley tiene consecuencias políticas, sociales y económicas. Por otra parte, esta igualdad da pie a luchas por modificar el acceso a -y la distribución de- los recursos en una sociedad. Como lo muestra un reciente estudio, históricamente los derechos ciudadanos (esencialmente individuales) sólo pudieron ser logrados mediante luchas y conflictos colectivos (Foweraker y Landmann, 2000). En un sentido inverso, es evidente que en un régimen con un Estado democrático poco desarrollado, los derechos ciudadanos pueden ser casi o puramente formales. Por ello, el grado de formalidad/realidad de los derechos ciudadanos es un atributo variable y no una cualidad inherente a toda sociedad democrática.

3 Costa Rica heredó un sistema legal originado el código civil francés, que codificó las reglas generales del Derecho Romano. Originalmente, los códigos costarricenses fueron adaptados de las versiones españolas del código francés, por lo que muchas de las normas legales de Costa Rica son similares a las existentes en otros países cuyos códigos fueron

también inspirados en el Derecho Romano. La principal característica de un sistema codificado es la relevancia que tiene la Ley como fuente del derecho, en contraposición con el sistema de derecho común o consuetudinario anglosajón, que se inspira en la jurisprudencia (sentencias reiteradas) como principal fuente del derecho.

4 En la actualidad la "terna" está compuesta por 6 nombres (en rigor, un sexteto).

5 La ley se aplica a los funcionarios que administran justicia, entendiendo por ellos alcaldes, jueces, jueces superiores y jueces de casación (Chinchilla, 1999).

6 Sus funciones son: determinar los componentes que se califica en cada concurso y realizar la calificación correspondiente; integrar los tribunales examinadores; enviar a la Corte Suprema de Justicia o al Consejo Superior del Poder Judicial las ternas de elegibles que le soliciten; convocar a concursos y recomendar a la Escuela Judicial la implementación de cursos de capacitación (artículo 73; Asamblea Legislativa, 1993b).

7 Esta disposición constitucional, que excluyó a los miembros de los cuerpos de policía del régimen de Servicio Civil o de cualquier otro régimen de carrera profesional, obedeció a la preocupación de los constituyentes del 48, de evitar, mediante la libre remoción de los miembros de la fuerzas del orden por parte de los niveles políticos superiores, la reinstauración de un cuerpo armado de naturaleza permanente y profesional que emulara el recién desmovilizado ejército (Urcuyo, 1991).

8 Por esa razón, las investigaciones de la Auditoría se centraron en los procesos de nombramiento de las y los efectivos de la Guardia Civil y la Guardia Rural.

9 El origen de esta ley está ligado al asesinato del niño Wagner A. Segura a manos de una unidad policial, acaecido en mayo de 1990. A efectos de investigar los

hechos, la Asamblea Legislativa integró en ese mismo año una comisión especial, que además de rendir los resultados de la investigación redactó un proyecto de ley que permitiera establecer un marco mínimo de regulación para los cuerpos policiales del país.

10 En materia laboral, desde la promulgación del Código de Trabajo, Ley 2, del 27 de agosto de 1943, la demanda puede presentarse verbalmente ante el Secretario del juzgado, quien levanta un acta (artículos 454, 455 y 456.) Esto significa que todos los trabajadores tienen libre acceso a los tribunales de justicia, sin limitaciones fundadas en condiciones personales. Tampoco se distingue entre trabajadores extranjeros o nacionales, ni entre adultos o menores cuando sean autorizados a trabajar, puesto que la definición de "trabajador" no tiene relación alguna con las condiciones personales, sino más bien con el tipo de labor que se desarrolla, el salario percibido, etc. El procedimiento judicial laboral es verbal, y no se exige al trabajador aportar copias; y si no sabe escribir la demanda puede ser presentada por otra persona a su solicitud (artículos 436, 437, 438, 439.)

11 Las denuncias esclarecidas o salidas son aquellas concluidas, con indicios, y que fueron elevadas a causa penal.

12 En 1996 había en el OIJ 687 investigadores, 175 técnicos y 407 administrativos. La sección que contaba con mayor número de investigadores era la de robos con 70; le seguían delitos económicos, con 36, delitos varios, 35 e inspecciones oculares, 33.

13 Para un estudio en mayor profundidad de las atribuciones, desempeño y resoluciones de la Sala Constitucional, véase Proyecto Estado de la Nación, 2000. El presente informe procura no reiterar el análisis, la información y las conclusiones de ese estudio.

14 La escala aplicada en el cuadro 4.11 mide distancias relativas con respecto al promedio. No implica que ese promedio sea "aceptable".

15 Según Pedro Sagués, para la jurisprudencia argentina este principio supone que: "la prolongación indefinida es inconstitucional; y se debe lograr una justicia rápida dentro de lo razonable (...) corresponde también considerar la urgencia particular que una cuestión puede asumir en un expediente concreto", "Sin dilaciones indebidas". La mera prolongación del proceso no afecta de por sí las garantías constitucionales, sino cuando una mayor celeridad es posible dentro del regular trámite legal (Sagués, 1993).

16 La ley 4496, de 1970, considera delito la negativa de permitir el ingreso de personas a asociaciones, centros de diversión, hoteles y centros privados de enseñanza por motivos de discriminación racial.

17 La acción de inconstitucionalidad presentada con motivo de la celebración de la última Asamblea General de CONAI generó la declaratoria de inconstitucionalidad del inciso 4, artículo 2, de la Ley de creación de CONAI que disponía que eran miembros de la Asamblea General un representante de cada una de las asociaciones "pro-indígenas" debidamente inscritas.

18 El destacado no corresponde al original.

19 La ley establece que, en cargos de decisión, debe nombrarse un "número significativo" de mujeres. La resolución de la Sala Constitucional no profundizó sobre el significado del término "significativo."

20 El artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República crea el denominado "Ordenamiento de Control y Fiscalización Superiores", cuya finalidad es "...garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República..." (artículo 11).

21 La Procuraduría General de la República es el representante legal del Estado costarricense y forma parte del Ministerio de Justicia. Interpreta las leyes y dirige los conflictos en la administración pública. El control de legalidad que desempeña la Procuraduría lo realiza mediante la emisión de dictámenes específicos, que son carácter vinculante para quien realiza la consulta, pero no para los demás, aunque estén desarrollando la misma acción (Vinocour, 1999). Puede denunciar ante los jerarcas respectivos de la administración pública la existencia de anomalías en el actuar administrativo, así como participar en causas penales, como parte promotora directa de las mismas. Su función es por ello, más que preventiva, de promoción de la sanción penal o administrativa, quedando vedada la posibilidad de ejercer la defensa de funcionarios que hayan sido acusados por cometer delitos en contra de los intereses públicos (Milano, 1999).

22 Este órgano del Poder Judicial tiene como función "... requerir ante los tribunales penales la aplicación de la ley, mediante la realización de los actos necesarios para la promoción y el ejercicio exclusivo y de oficio de la acción penal pública, salvo en las excepciones establecidas en el Código de Procedimientos Penales" (artículo 2).

23 El artículo 368 del nuevo Código Penal español entiende por información privilegiada "toda información de carácter concreto que se tenga exclusivamente por razón de oficio o cargo público y que no haya sido notificada, publicada o divulgada". Este concepto coincide parcialmente con el concepto de información privilegiada que aparece en el artículo 4 de la Ley del Mercado de Valores. En cuanto a la "información reservada", Fontán Balestra señala que es "todo dato o informe cuya comunicación a personas ajenas al ámbito funcional que los posee está prohibida" (Vinocour, 1999).

24 Para el período del 1 de mayo de 2000 al 30 de abril de 2001, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República reportó 393 solicitudes de estudio y denuncias tramitadas. No todas las solicitudes pueden calificarse como "denuncias en sentido estricto", pues incluyen asuntos diversos, por ejemplo, "oficios no clasificados con un contenido informativo sobre gestiones en trámite en alguna institución pública". Una vez emitido un pronunciamiento, la Contraloría informa al denunciante y traslada el caso a las instancias donde corresponda continuar la investigación, "realizar el debido proceso o imponer sanciones" (Azofeifa, 2001).