

Mandato el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogadosREFERENCIA:
OL CRI 3/2020

27 de octubre de 2020

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, de conformidad con la resolución 44/8 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que he recibido sobre varias reformas legales, proyectos de ley y actos del Estado, que generarían una afectación a la independencia judicial, tanto institucionalmente, como de sus jueces y magistrados, e incluso de sus funcionarios jubilados; todo ello por medio de la injerencia desde otros poderes del Estado. En particular, quisiera destacar la información recibida sobre afectaciones a la imagen e institucionalidad del sistema judicial, a la reducción de salarios y regresión en la condición de empleo de sus funcionarios; a la modificación de su régimen jubilatorio; a la garantía contra presiones externas y sobre el proceso en marcha de selección y designación de las altas magistraturas judiciales, los cuales podrían no ajustarse a los estándares internacionales vigentes sobre independencia judicial.

Según la información recibida:

Durante el año 2018, la Asamblea Legislativa discutió y aprobó el proyecto de ley denominado “Ley del Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” (“LFFP”) el cual pretendía, entre otras cosas, regular las relaciones de empleo público y reorganizar las contribuciones fiscales. El Título III de esta ley provocó una serie de variaciones a las condiciones de empleo público, incluido el personal judicial, aun cuando dicha ley tiene un transitorio que indica que no se pueden afectar derechos adquiridos. Aun así, la Contraloría General de la República emitió una resolución para que el poder judicial desaplique dicho transitorio y le conminó a cumplir integralmente con el Título III de esa ley en detrimento de derechos adquiridos, so pena de destitución de los funcionarios judiciales que cometan desobediencia.

Los principios de separación de poderes y la independencia judicial, se encuentran contenidos en la Constitución de Costa Rica y se entiende que han regido históricamente la organización política del país. El artículo 167 de la Constitución establece la obligatoriedad del poder legislativo, de consultar al poder judicial, cuando un proyecto de ley incide en su organización y funcionamiento. Apartarse del criterio del judicial, obliga a la Asamblea Legislativa a una aprobación por más de dos terceras partes de sus integrantes.

La aprobación de esta ley se dio mediante un procedimiento parlamentario ad-hoc por medio de una Comisión Especial y a pesar de que en todas las ocasiones¹ que la Asamblea Legislativa solicitó a la Corte Suprema de Justicia

¹ Oficio N° AL-DSDI-OFI-0277-2018, Oficio N° AL-DSDI-OFI-0329-2018

(también “Corte Plena”), que expresara su criterio sobre el proyecto de la LFFP, ésta siempre refirió², que el proyecto de ley sí incidía sobre el poder judicial y específicamente sobre su organización y funcionamiento.

Esto se constata en el contenido de dicho informe y algunos extractos en los que se expresa la oposición a la propuesta: *“siempre y cuando no se elimine lo referente a: 1) Las disposiciones establecidas en la reforma... a la Ley de Salarios de la Administración Pública...referente a la rectoría de la materia empleo público de MIDEPLAN para con el Poder Judicial. 2) b. Las disposiciones establecidas en la reforma...a la Ley de Salarios de la Administración Pública...en lo referente a la obligatoriedad de los lineamientos técnicos y metodológicos de la Dirección General del Servicio Civil para con el Poder Judicial: 3) La incorporación de las transferencias, destinos y en general, el presupuesto asignado a favor del Poder Judicial por norma constitucional o por leyes específicas, en las regulaciones propias de la regla fiscal. 4) Las restricciones establecidas en el proyecto de ley en materia salarial y sus respectivos componentes para los funcionarios y las funcionarias del Poder Judicial.”*

Ese dictamen de la Corte no fue tomado en cuenta y se votó la ley 9635 sin la mayoría calificada.

Ese mismo año se publicó y entró en vigor la ley N° 9544, Reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, en la que se disponen variaciones a los parámetros de jubilación del poder judicial, elevando la edad y tiempo de trabajo para el retiro, incrementando el monto de cotización; disminuyendo con ello la porción del salario que será la futura jubilación. Señalan que esta aprobación se dio a pesar de que al consultarse al poder judicial en varios momentos³ del proceso de formación de la ley, este siempre refirió⁴ que el texto incidía en su organización y funcionamiento, lo cual obligaba a que la aprobación de la iniciativa se hiciera con votación de dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Se informa también que el 18 de marzo de 2019 la Corte Plena conoció la aplicación de la LFFP y tomó un acuerdo en el que resolvió no aplicar el Título III para no recortar los incentivos salariales y anualidades que reciben las servidoras y servidores del poder judicial, y que los incentivos creados por reglamento o por acuerdo de Corte Plena se mantendrían para quienes ingresaron antes de la reforma y se convertiría en un monto nominal fijo solo para los nuevos funcionarios judiciales. En su decisión la Corte argumentó que, al reglamentar la reforma fiscal, el gobierno omitió indicar que la nueva normativa no derogó la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Salarios del Poder Judicial y el Estatuto de Servicio Judicial y que había derechos adquiridos que respetar.

² Oficio N° SP-196-18, segundo informe el 18 de octubre de 2018, por medio del Oficio No SP-224-28

³ Oficio N° CE208 BIS-02-2016, Oficio N° AL-20035-OFI-0029-2017, Oficio N° AL-20035- OFI-0043-2017

⁴ Oficio No SP-118-17, Oficio N° SP-253-17, Oficio CE 208 BIS-02-2016

Con motivo de este acuerdo de la Corte, el Ministerio de Hacienda informó por medio de la prensa que recortaría ¢2.543 millones de colones del presupuesto del poder judicial para el año 2020 que estaban destinados para la creación de un juzgado anticorrupción⁵. En esa ocasión la entonces Ministra de Hacienda, indicó que “[e]l gobierno está dispuesto a reintegrar [ese dinero] al Poder Judicial una vez que se ajuste a los términos de la ley [9635]”

También se ha informado que el 19 de diciembre de 2019, la Contraloría General de la República (Órgano adscrito al Poder Legislativo) emitió el oficio N°DFOE-PG-0739 dirigido a don Fernando Cruz Castro, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en el que disponía: “...girar las instrucciones a las instancias internas del Poder Judicial, para asegurar que el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, se aplique a todos de los funcionarios del Poder Judicial sin distinguir la fecha de incorporación, así como definir los mecanismos de seguimiento para asegurar dicho cumplimiento.” Además, este oficio concluye diciendo que “de mantenerse la desobediencia una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.”

Se informa que el 16 de octubre de 2019 fue aprobado por la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios el Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2020, Expediente 22.568. Según la regla fiscal aprobada en la ley 9635, el límite de crecimiento al gasto corriente debería ser 4,67%. Sin embargo, este rubro para el Poder Judicial estaría creciendo apenas un 0,69%. El 2 de junio de 2020, se comunicó la aprobación del proyecto de presupuesto para el año 2021, con una disminución del 0,82% con respecto al presupuesto 2020; es decir, 3,884 millones de colones menos, como producto de la imposición de la “Regla Fiscal” establecida en la LFFP y en “acatamiento a las políticas restrictivas del Ministerio de Hacienda”.

Este Relator está al tanto que el 21 de junio del 2020 entró en vigor la ley N° 9796, denominada Ley para Redistribuir y Rediseñar los recursos de la Contribución Especial Solidaria (CES), que rediseñó los toques de pensión máxima y de la pensión exenta del cobro de dicha contribución, y en el que la Asamblea Legislativa decidió que, a partir de aproximadamente los 2,6 millones de colones se empezaría a cobrar la CES; previamente se cobraba a partir de los 4,4 millones de colones.

Por último, se me ha informado que se encuentra en discusión legislativa el proyecto de “Ley Marco de Empleo Público” (Expediente No. 21.336) que busca estandarizar las relaciones laborales y las condiciones salariales en los tres poderes del Estado, así como en el Tribunal Supremo de Elecciones, el sector público descentralizado y las municipales⁶. El proyecto propone que sea el Ministerio de Planificación y Política Económica (“Mideplan”) el que tenga

⁵ El Financiero. Hacienda recorta ¢2.500 millones al Poder Judicial por no acatar ahorros salariales de la reforma fiscal. Recuperado de: <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/hacienda-recorta-2500-millones-al-poder-judicial/KRE4VI352NEDPOEY2E5MHZCTXU/story/>

⁶ Anexo 3: Texto sustitutivo de Ley Marco de Empleo Público.

las facultades de rectoría respecto del empleo público, lo cual implicaría el traslado de competencias de órganos del poder judicial hacia el Mideplan y la sujeción a decisiones del poder ejecutivo, creando una relación de subordinación que debilita la autonomía e independencia del poder judicial, así como el principio de su autorregulación.

Acerca de este proyecto de ley, la Dirección Jurídica del Poder Judicial, consideró que: *“Lineamientos de Mideplan estarían trascendiendo las posibilidades al inmiscuirse en la auto administración de los entes y Poderes[...]no toma en consideración [...]los “principios básicos relativos a la independencia de la judicatura” adoptados por el séptimo congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente [...] así como el Estatuto del Juez Iberoamericano del año 2001. Precisamente, al existir una derogatoria tácita de las normas que regulan la relación de empleo del Poder Judicial, resulta preocupante que no se tomen en consideración dichas particularidades”*. Se discute además, darle efectos retroactivos a esa ley en caso de aprobación, lo que afectaría derechos adquiridos.

En este contexto, me gustaría llamar la atención al gobierno de su Excelencia, recordando ciertos estándares y normas internacionales aplicables a un asunto como este.

En concreto, quisiera traer a colación el principio de independencia judicial establecido, tanto en el Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como en el principio N°1 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. Este establece que *“La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura”*. Asimismo, respecto de este tema se tiene la resolución A/HRC/23/6 que exhorta en su primer párrafo a todos los Estados a que *“garanticen la independencia de los jueces y abogados y la objetividad e imparcialidad de los fiscales, así como su capacidad para desempeñar debidamente su cometido, mediante, entre otras cosas, la adopción de medidas efectivas de orden legislativo, policial o de otra índole, según proceda, para que puedan desempeñar sus funciones profesionales sin ningún tipo de injerencia, acoso, amenazas o intimidación”*.

Con respecto a esas garantías contra presiones externas, los Principios Básicos relativos a Independencia de la Judicatura de Naciones Unidas establecen que la ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, **así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas**.

Los estándares internacionales establecen, también, criterios respecto a la idoneidad de las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales, así como los requisitos de los procesos de selección. La resolución A/HRC/23/6 destaca que *“la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas, deben estar debidamente garantizadas por la ley, que la seguridad en el cargo de los jueces es una garantía esencial de la*

independencia del poder judicial, y que los motivos para destituirlos deben ser explícitos, con circunstancias bien determinadas y establecidas por la ley, que incluyan las razones de la incapacidad o el comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones, y que los procedimientos en que se basan las medidas disciplinarias, la suspensión o la destitución de un juez deben respetar las debidas garantías procesales”.

En mi informe al Consejo de Derechos Humanos sobre los consejos judiciales, (A/HRC/38/38, párr. 49) se abunda, también, en el modo en el que los nombramientos deben realizarse y se establece que: *“El procedimiento para la selección, el nombramiento y el ascenso de los jueces debe basarse en criterios objetivos establecidos previamente por ley o por la autoridad competente. Las decisiones relativas a la selección y a las carreras de los jueces deben basarse en el mérito y tener en cuenta las calificaciones, aptitudes y capacidades de los candidatos, así como su integridad, independencia e imparcialidad. En la selección de los jueces, no debe discriminarse a los jueces ni a los candidatos a cargos judiciales por ningún motivo, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento, la discapacidad, la orientación sexual o cualquier otra condición [...].”*

En ese mismo informe al Consejo de Derechos Humanos, en su párrafo 51 hice precisamente referencia al riesgo de politización de los nombramientos judiciales por consideraciones políticas cuando la elección de los jueces está en manos del legislativo: *“Si bien en algunos casos se considera que la elección de los jueces por el parlamento reviste una mayor legitimidad democrática, este procedimiento puede dar lugar a la politización de los nombramientos judiciales, de forma que las consideraciones políticas prevalezcan sobre los criterios objetivos establecidos en las normas internacionales y regionales (el mérito, las calificaciones, la integridad, el sentido de independencia e imparcialidad, etc.)”.*

Además en mi Declaración sobre los desafíos de la justicia durante la emergencia del coronavirus⁷, resalté cómo la pandemia y la cuarentena ya afectan gravemente el funcionamiento de los sistemas judiciales y amenaza el derecho de las sociedades a contar con una justicia operativa e independiente. En este contexto, el riesgo de conductas abusivas desde el poder político es real y abre condiciones favorables a la impunidad por la falta de acceso a una justicia independiente. Además hice hincapié en que son necesarias acciones urgentes para fortalecer el apoyo y las garantías para el funcionamiento de una justicia independiente y su acercamiento a la gente alentando para ello pasos creativos por lo que en este contexto jueces, magistrados, fiscales y personal auxiliar deben estar en condiciones de desempeñar efectivamente sus funciones.

Costa Rica es un Estado parte de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, cuyo artículo 17 refiere precisamente al derecho a la seguridad social, y conforme al cual se dispone también que los Estados parte promoverán progresivamente que la persona adulta mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social. En esta temática, la Experta Independiente de Naciones Unidas sobre el

⁷ <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25810&LangID=S>

Disfrute de Todos los Derechos Humanos por las Personas de Edad, ha señalado⁸ también, y en notoria contravía con el curso de acción asumido en Costa Rica, que: *“se examinen las medidas de austeridad y los programas de reducción del déficit, sobre todo los que puedan perjudicar la autonomía económica y financiera de la personas de edad al incrementar el riesgo que tengan estas de caer en la pobreza, la exclusión y la inseguridad.”* Esta situación aplica para el caso de la afectación y reducción de las pensiones y jubilaciones en el poder judicial.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 19, ha sostenido, tras analizar la plenitud de contenidos del derecho a la seguridad social, incluyendo el derecho al seguro social, que existe *“una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas con respecto a la seguridad social está prohibida de conformidad con el Pacto. Si se adoptan medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte la carga de la prueba de que estas medidas se han adoptado tras un examen minucioso de todas las alternativas posibles y de que están debidamente justificadas habida cuenta de todos los derechos previstos en el Pacto, en el contexto del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que dispone el Estado Parte”*.

Las medidas económicas que suponen retrocesos en la realización de los derechos humanos, sobre todo de los derechos económicos, sociales y culturales, son permisibles excepcionalmente sólo cuando atienden los parámetros del artículo 10 de los Principios Rectores Relativos a las Evaluaciones de los Efectos de las Reformas Económicas en los Derechos Humanos. Es decir, cuando las medidas son temporales, legítimas, razonables, necesarias, proporcionales, no discriminatorias, protectoras del contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, se basan en la transparencia y participación social y sean ajustadas a procedimientos de examen y rendición de cuentas.

Sin perjuicio de la ampliación de información sobre los hechos del caso, expreso mi profunda preocupación por las consecuencias que las nuevas y futuras leyes que afectan el principio de irreductibilidad del salario judicial y el régimen jubilatorio del poder judicial, podrían tener para la independencia e imparcialidad del Poder Judicial en Costa Rica.

El gobierno de Costa Rica debería considerar seriamente que las reformas judiciales sean resultado de un proceso abierto, justo y transparente, en el que participen no sólo el gobierno y la Asamblea Legislativa, sino que haya también una amplia consulta pública con jueces, abogados y sus asociaciones profesionales, la Defensoría de los Habitantes y la sociedad civil.

En resumen, preocupa a esta Relatoría que en las votaciones que aprobaron la LFFP en la Asamblea Legislativa nunca se alcanzó el umbral de la mayoría calificada y los diferentes proyectos de ley fueron aprobados sin seguir un proceso de consulta amplia como lo requiere el proceso participativo democrático de formación de leyes.

⁸ *Informe de la Experta Independiente sobre el Disfrute de Todos los Derechos Humanos por las Personas de Edad*, A/HRC/30/43, del 13 de agosto de 2015. párrs. 56. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/IE/Pages/Reports.aspx>

La legislación que regula la función y las actividades de los jueces, magistrados y demás funcionarios del Poder Judicial debe tener por objeto aumentar la independencia, la autorregulación y la integridad de la profesión jurídica. Cuando se establezca por ley, que afecte o modifique a la profesión jurídica, el órgano legislativo debe hacer consultas en todas las etapas del proceso legislativo (véase A/64/181, párr. 53).

Preocupa, además, que por efecto de estas disposiciones legislativas se haya afectado la posibilidad del poder judicial de tomar decisiones en materia salarial y prestacional respecto de sus propios servidores, elevándose, además, la edad de jubilación y el porcentaje de contribución salarial, al mismo tiempo que se han creado nuevas deducciones precarizando las pensiones.

En el marco de un espíritu de cooperación y diálogo, y en consonancia con el mandato que me ha confiado el Consejo de Derechos Humanos, quisiera invitarles también a que consideren las siguientes solicitudes y recomendaciones:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las informaciones arriba mencionadas.
2. Que se impulsen los esfuerzos necesarios para cesar las amenazas a la independencia judicial causadas por intromisión en la autogestión del poder judicial, la regresividad de derechos sociales y económicos y que se adopten las medidas de derecho interno que sean necesarias para dejar sin efecto, y haciendo cesar, los actos causantes de las violaciones a la independencia judicial aquí establecidas.
3. Exhortar al Estado de Costa Rica a adecuar su legislación a los principios y garantías de la independencia judicial consagrados internacionalmente y resolver lo antes posible las acciones constitucionales que ponen en entredicho ciertas leyes, sobre todo la ley 9796, la ley 9544 y la ley 9635 que afectan a las personas jubiladas y pensionadas del poder judicial así como a los funcionarios judiciales activos al momento de entrada en vigor de las mismas.
4. Que se revisen los procesos legislativos que aprobaron las leyes que afectaron la independencia judicial sin haberse realizado las debidas consultas a los sectores interesados como lo requieren los Principios Básicos sobre Independencia de la Judicatura.
5. La restitución de las condiciones de trabajo e independencia judicial a favor de cada uno de los servidores judiciales afectados, a las condiciones que preexistían a los hechos narrados en el presente escrito.
6. Asegurar que la selección y nombramiento de las altas magistraturas no se vea afectado por motivos indebidos, tales como intereses políticos, económicos, o de otra naturaleza que puedan desvirtuar un proceso objetivo y transparente de selección y nombramiento. Las reuniones

privadas de miembros del legislativo con los candidatos y candidatas deberán de ser estrictamente reguladas para que no afecten a los estándares y principios internacionales de independencia judicial.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio web de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Diego García-Sayán
Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados