

Mandato de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Ref.: AL CRI 3/2024

(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

4 de diciembre de 2024

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, de conformidad con la resolución 53/12 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que he recibido en relación con presuntas interferencias con la independencia del Poder Judicial de Costa Rica a raíz de una serie de medidas legislativas, de políticas de gobierno judicial, y de un hostigamiento por parte del Poder Ejecutivo. Dichos ataques se estarían dando en un contexto de incremento en la inseguridad ciudadana, presuntamente producto del crimen organizado, junto con un preocupante aumento en los homicidios; las acciones descritas estarían afectando a quienes les corresponde resolver casos de corrupción y crimen organizado.

Según la información recibida:

Modificaciones legislativas afectando la independencia del poder judicial

Régimen de Pensiones del Poder Judicial

En el 2017, se reformó el Régimen de Pensiones del Poder Judicial vigente desde 1937. Dicha reforma habría afectado las condiciones jubilatorias de los jueces y juezas, fiscales, defensores y defensoras públicos y policía judicial. La reforma habría creado un esquema desigual en relación a otros sistemas de jubilación nacionales para el Poder Judicial.

Por ejemplo, los cotizantes al Régimen de Pensiones de la Magistratura cotizan mensualmente más que los del régimen de pensión universal conocido como Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). Para el régimen de la Judicatura, los porcentajes varían entre el 13 y el 16% de su salario; en cambio, la cotización al régimen del IVM es de sólo el 4,17%. Mientras que las cotizaciones de los trabajadores al IVM se realizan durante toda su vida laboral hasta alcanzar la jubilación, los demás regímenes obligan por ley a sus beneficiarios a mantener sus cotizaciones, no sólo durante el tiempo de trabajo necesario para acceder a su jubilación, sino también durante el resto de su vida (cotización y contribución continuada). Asimismo, estas personas deben seguir aportando un porcentaje de su jubilación o pensión para la seguridad social; y deben financiar a perpetuidad la administración de los respectivos fondos, entre otros.

A raíz de esta reforma, el beneficio de la jubilación pasó del 100% al 82% del promedio de los 24 salarios base; la edad de jubilación pasó de 60 a 65 años; y el límite máximo de las pensiones a recibir será diez veces el salario más bajo

del Poder Judicial. Además, se podría acordar el retiro si la persona cumple sesenta y cinco o más años de edad, pero antes de cumplir treinta y cinco años de servicio. Estos cambios perjudicarían a los jueces y juezas que han hecho carrera judicial.

Además, las mujeres en el Poder Judicial estarían en desventaja ya que la jubilación se acordaría en proporción a los años laborados, y para poder optar a una jubilación anticipada y proporcional, ahora tendrán que alcanzar los 62 años, mientras que antes podían hacerlo a los 60, por lo que se vulneraría el principio de no regresividad de los derechos económicos y sociales. Adicionalmente no se tomarían en cuenta los permisos de maternidad, lo que supone que las mujeres tendrán que laborar más tiempo que los hombres para beneficiar de la misma jubilación.

Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

En el 2018, se aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, con el objetivo de implantar políticas fiscales orientadas al recorte al gasto público y combate a la elusión y el fraude fiscal que en Costa Rica alcanzaría un 6% del Producto Interno Bruto.

Para la judicatura, esta ley implicó que se establecieran recortes al régimen de remuneración de jueces y juezas, así como regresividad en derechos adquiridos. Por ejemplo, tras la reforma, un juez nuevo percibiría un 35% menos de salario que un juez en el mismo cargo en la judicatura antes de la reforma, realizando el mismo trabajo.

Además, la reforma afectaría la estabilidad en el cargo, ya que las nuevas normas redefinen la potestad del Poder Judicial permitiéndole trasladar a un juez de lugar y materia, con la excusa de distribuir recursos, desconociendo el principio de inamovilidad y estabilidad en el cargo de la judicatura y sin previa consulta. La información sugiere que los jueces han protestado esta medida sin respuesta oficial alguna.

Asimismo, dicha Ley limita el gasto público a través de la aplicación de una regla fiscal que ha impactado en la asignación de recursos al Poder Judicial. La información sugiere que los fondos asignados son insuficientes para atender debida de la administración de justicia, al punto de que no se habría logrado implementar leyes ya aprobadas como combate al crimen organizado y Código Procesal de familia y agrario.

Por ejemplo, en 2021, el presupuesto disminuyó un 2,7% (¢12.799 millones menos que en 2020), comprometiendo proyectos en áreas críticas como informática, construcción, vehículos, formación y otros gastos operativos. A pesar de la creciente demanda de servicios judiciales, los presupuestos no habrían aumentado para crear nuevos puestos o compensar el coste de la vida. Los recortes obligarían a posponer proyectos y limitarían las inversiones en áreas estratégicas como la mejora de las infraestructuras, la tecnología y la seguridad operativa. Servicios sensibles como pensiones alimentarias, violencia doméstica, delitos sexuales y justicia para poblaciones vulnerables se

enfrentarían a importantes limitaciones por falta de recursos.

Ley 10159 Marco de Empleo Público

En el 2022, se aprobó la Ley Marco de Empleo Público que le otorga al Poder Ejecutivo, a través de una rectoría del Ministerio de Planificación, facultades para tener injerencia directa y dirección en la administración del Poder Judicial. Dicha ley habría significado una nueva afectación en términos remunerativos para la judicatura. Además, aplicaría para todo el personal auxiliar y administrativo del Poder Judicial, incluida la Fiscalía y el Organismo de Investigación Judicial, pese a la autonomía del Poder Judicial, lo cual distorsionaría y afectaría el funcionamiento del sistema y haciéndolo además más poroso ante intereses del Poder Ejecutivo u otros poderes fácticos.

Impactos de la nueva legislación en el poder judicial

La implementación de la Ley 9635 de Fortalecimiento de Finanzas Públicas habría generado severos recortes presupuestarios al poder judicial que han debilitado su actuación, al punto de insuficiencia operativa de la nueva jurisdicción especializada en crimen organizado, por deficiencia de personal e imposibilidad de nombramientos.

Además, dada la imposibilidad de seguir con nombramientos o sustituciones, y la limitación de plazas, se estaría exacerbando la crisis en el sistema judicial al afectar su capacidad para operar de manera efectiva.

La información sugiere que se habría detectado el empobrecimiento salarial como una de las causas del aumento del riesgo en casos de corrupción, especialmente de fiscales y policía judicial, que forman parte del Poder Judicial, algunos presuntamente involucrados en crimen organizado luego de su salida.

Presiones sobre el poder judicial

La información describe que las reformas han ocurrido en un contexto de injerencia en la independencia del poder judicial por parte de los otros poderes del Estado.

La información describe, además, que, desde mayo 2022, el Presidente de la República, Rodrigo Chaves, habría generado una creciente tensión y persecución hacia el Poder Judicial y socavado la independencia judicial mediante ataques verbales a la judicatura y cuestionamientos infundados sobre la imparcialidad del sistema judicial, acompañados de etiquetado e insinuaciones, especialmente en ocasiones en que no está de acuerdo con las decisiones o sentencias emitidas. Estas declaraciones públicas, mediante conferencias de prensa semanales, estarían contribuyendo a un entorno de confrontación y desconfianza, afectado negativamente la estabilidad de la justicia.

Los reportes también indican la extrema vulnerabilidad de la judicatura en ejercicio, donde jueces y juezas han exigido acciones inmediatas para proteger a la judicatura tras ataques de organizaciones criminales, como el ataque con arma de fuego a una jueza u otras amenazas a juzgadores y juzgadoras. Los jueces y juezas habrían solicitado medidas coordinadas y eficaces para garantizar su seguridad, incluyendo la activación permanente de la Comisión de Seguridad Institucional con participación activa de la judicatura.

Si bien no deseo prejuzgar la exactitud de estas alegaciones, quisiera expresar mi profunda preocupación ya que la situación descrita en Costa Rica sería incompatible con las normas internacionales sobre juicio justo que establecen que el poder judicial debe funcionar sin restricciones, influencias indebidas, incentivos, presiones, amenazas o interferencias, directas o indirectas, de cualquier parte o por cualquier motivo. Quisiera resaltar que las normas internacionales establecen que la independencia del poder judicial debe ser garantizada por el Estado, defendida por el Ejecutivo y el Legislativo, tanto institucional como internamente, por lo que observo con preocupación estas reformas legislativas y la forma en que se han implementado.

A este respecto, quisiera recordar que el derecho a un juicio justo y público por parte de un tribunal independiente e imparcial está previsto en las normas internacionales de derechos humanos, y que un tribunal competente e independiente es una de las garantías de un juicio justo. El requisito de independencia implica la provisión de financiamiento y recursos adecuados del poder judicial, así como a las remuneraciones dignas de los empleados del mismo. El requisito de independencia se refiere, también, a las garantías relativas a su estabilidad en el cargo y las garantías de respeto a sus decisiones independientes.

Esta Relatoría ha abordado el tema de financiamiento del poder judicial en repetidas ocasiones, indicando que “la gestión y administración del presupuesto asignado al sistema judicial debe confiarse directamente al poder judicial o a un órgano independiente responsable del poder judicial, como un consejo judicial (véase A/HRC/11/41, párrafos 43 y 101). Además, la Comisión de Venecia del Consejo de Europa consideró que las decisiones sobre la asignación de fondos a los tribunales “deben tomarse con el más estricto respeto del principio de independencia judicial” y recomendó que se brinde al poder judicial “una oportunidad de expresar sus opiniones sobre el proyecto de presupuesto al parlamento, posiblemente a través del consejo judicial” (párrafo 56).

A esto se suman los reportes de ataques directos y señalamientos en contra de los funcionarios judiciales, incluyendo al más alto nivel. Me preocupa que este tipo de amenazas, además de comprometer la seguridad de los jueces, fiscales y sus familias, puedan comprometer la independencia de estas instituciones afectando la correcta administración de la justicia.

Los estándares internacionales establecen que los Estados deben garantizar que quienes ejerzan una función judicial estén libres de injerencias, intimidaciones, obstáculos u hostigamientos. Un principio fundamental de la independencia judicial es que los jueces no deben ser objeto de amenazas ni correr el riesgo de sufrir daños debido a su trabajo o al contenido de sus decisiones y sentencias independientes.

Además, declaraciones públicas en contra del poder judicial a raíz de decisiones tomadas en el curso normal de sus funciones por los funcionarios ejecutivos de alto rango, incluido el presidente, es especialmente preocupante, ya que se lleva a cabo por funcionarios influyentes de alto rango que ejercen una influencia significativa sobre la percepción pública del poder judicial. En 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, recordó que al hacer declaraciones de interés público:

“(...) los funcionarios públicos, en especial las más altas autoridades de Gobierno, deben ser particularmente cuidadosos en orden a que sus declaraciones públicas no constituyan una forma de injerencia o presión lesiva de la independencia judicial o puedan inducir o sugerir acciones por parte de otras autoridades que vulneren la independencia o afecten la libertad del juzgador.”¹

Finalmente, expreso mi preocupación por los riesgos para la independencia individual de los jueces ante interferencias injustificadas. Los jueces deben tener libertad y protección adecuada para ejercer sus funciones profesionales sin interferencias políticas ni presiones o influencias indebidas. Asimismo, quisiera subrayar que es responsabilidad del Estado costarricense garantizar la protección de jueces y fiscales para que puedan desempeñar su labor con seguridad.

En relación con las alegaciones arriba mencionadas, sírvase encontrar adjunto el **Anexo de referencias al derecho internacional de los derechos humanos** el cual resume los instrumentos y principios internacionales pertinentes.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a mi atención. En este sentido, estaría muy agradecida de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones mencionadas anteriormente.
2. Sírvase indicar las medidas adoptadas para garantizar que los nombramientos para el poder judicial en cuestión cumplan con las normas internacionales descritas en el anexo.
3. Sírvase explicar las medidas adoptadas por el Gobierno de Su Excelencia para cumplir con las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
4. Sírvase indicar las medidas adoptadas para garantizar la independencia de los jueces en el país, de conformidad con los Principios Básicos de Independencia de la Judicatura, instrumento que se describe en el anexo.

¹ I/A Court. H.R., Case of *Apitz Barbera et al. (“First Court of Administrative Disputes”) v. Venezuela*. Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs. Judgment of August 5, 2008. Series C No. 182, para. 131.

5. Sírvase indicar qué medidas se han adoptado para garantizar que los jueces puedan llevar a cabo su trabajo legítimo en un entorno seguro y propicio sin temor a amenazas o actos de intimidación y acoso.

Agradecería recibir una respuesta en un plazo de 60 días. Transcurrido este plazo, esta comunicación y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de informes de comunicaciones. También estarán disponibles posteriormente en el informe habitual que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

A la espera de su respuesta, quisiera instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos y las libertades de las personas mencionadas. Quisiera asimismo instarle a que tome las medidas efectivas para evitar que tales hechos, de haber ocurrido, se repitan.

Podré expresar públicamente mis preocupaciones en un futuro cercano, ya que considero que las informaciones recibidas son suficientemente fiables para indicar que existe un asunto que justifica una atención inmediata. Además, considero que la opinión pública tiene que ser informada sobre las implicaciones potenciales relacionadas con las alegaciones arriba mencionadas. El comunicado de prensa indicará que he estado en contacto con el Gobierno de Su Excelencia para aclarar las cuestiones relevantes.

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

Margaret Satterthwaite
Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Anexo

Referencias al derecho internacional de los derechos humanos

En relación con las alegaciones, y preocupaciones mencionadas, quisiera llamar la atención del Gobierno de Su Excelencia sobre las normas fundamentales enunciadas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PICDP), ratificado por Costa Rica en 1968, que consagra el principio de igualdad ante la ley y el derecho de toda persona a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, un derecho que no puede ser objeto en excepción alguna.

Al respecto, quisiera en primer lugar destacar las precisiones hechas por el Comité de Derechos Humanos en su observación general número 32, sobre la competencia, independencia e imparcialidad de un tribunal contenidas en el artículo 14. En dicha observación, el Comité detalla que: “El requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo. Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura. (...)” (párrafo 19).

Los principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura, adoptados por las Naciones Unidas en 1990, establecen que la independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país; y todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura (principio 1). No se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial, ni se someterán a revisión las decisiones judiciales de los tribunales. Este principio se aplicará sin menoscabo de la vía de revisión judicial ni de la mitigación o conmutación de las penas impuestas por la judicatura efectuada por las autoridades administrativas de conformidad con lo dispuesto en la ley (principio 4).

En su informe del 2009 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, esta Relatoría afirma que “El principio de la separación de poderes, junto con el estado de derecho son la clave de una administración de justicia con garantía de independencia, imparcialidad y transparencia” (párrafo A/HRC/11/41, párr. 18). En su informe del 2016 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la relatoría reitera que “[l]os Estados deben respetar y proteger la independencia de los magistrados, [...] a diferentes niveles y de modos diversos, observando los mecanismos apropiados de selección, nombramiento, promoción, traslado y disciplina de magistrados [...], en consonancia con las reglas y normas internacionales pertinentes. También deben introducir mecanismos para proteger a los magistrados

[...] contra toda presión, injerencia [e] intimidación [...]” (A/HRC/32/34, párrafo 40).