

H/NT 1/
BY. HN
R S

"CURSO INTERDISCIPLINARIO DE DERECHOS HUMANOS"

~~A~~
solo
CR

SISTEMAS DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

EN COSTA RICA

Licda. Magda Inés Rojas Chaves
Procuradora Adjunta

CEDO-7880

MFN

San José, Costa Rica
29 de setiembre 1983

INDICE

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCION	I
I-. SISTEMA DE PROTECCION JURISDICCIONAL	1
A-. Recurso de Hábeas Corpus	1
B-. Recurso de Amparo	2
1.- Jurisdicción	3
2.- Objeto	3
3.- Procedimiento	5
4.- El resultado	5
5.- Legitimación	5
6.- Valoración	6
II-. LA PROCURADURIA DE DERECHOS HUMANOS	6
1.- El órgano	6
2.- Objeto de la garantía	7
3.- Procedimiento	9
4.- Legitimación	11
5.- Denuncias contra servidores judiciales	11
6.- La naturaleza del acto de control	16
7.- Posibles conflictos de competencia	18
8.- Magistratura de Influencia	19
CONCLUSIONES	20

NOTA: El presente trabajo refleja la opinión personal de la autora y no la oficial de la Institución.

INTRODUCCION

La creación de la Procuraduría de Derechos Humanos, integrada a la Procuraduría General de la República, modifica sustancialmente el sistema de protección de los derechos fundamentales en Costa Rica. Sistema de protección que, de conformidad con la ideología liberal, estaba a cargo de los órganos judiciales. La creación de la Procuraduría de Derechos Humanos significa, entonces, la introducción en Costa Rica de un sistema no jurisdiccional para la defensa y protección de los derechos fundamentales. En ese sentido, su origen no puede verse sino como el deseo de complementar el sistema de protección existente, el cual por su naturaleza y por los criterios jurisprudenciales acuñados, no ha sido capaz de proporcionar a los particulares una efectiva y directa protección de sus derechos.

Pero, además, la creación de la Procuraduría de Derechos Humanos significa atribuir a la Procuraduría General de la República, una competencia que desborda su papel tradicional de defensora del Estado. La atribución de esa competencia implica que la Procuraduría General no sólo tendrá que velar por los intereses estatales, sino porque quienes detentan el Poder lo ejerzan respetando los derechos de los particulares. La Procuraduría se convierte, en cierto modo, en la garante del equilibrio entre la autoridad y la libertad.

No obstante, el establecimiento de un sistema de protección de los derechos fundamentales, de naturaleza no jurisdiccional, plantea problemas no sólo de carácter administrativo, sino también de orden institucional y sobre todo de relación de los Poderes Públicos. La Procuraduría de Derechos Humanos es un instrumento de control, pero un instrumento ubicado en el Poder que normalmente produce las mayores violaciones a los Derechos Humanos: El Poder Ejecutivo. Por otra parte, ese control debe ejercerse no sólo respecto al ámbito interno del Poder Ejecutivo, sino respecto de los otros Poderes y el resto de la Administración Pública. Interesa fundamentalmente el control que se ejerza respecto del Poder Judicial.

Respecto de ese punto, cabe indicar que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no sólo introduce un instrumento de control no judicial, sino un instrumento que puede ejercerse respecto de los funcionarios judiciales, que normalmente no son sujetos de control por órganos externos ni jurisdicciones administrativas.

El presente trabajo tiende a señalar diversos aspectos de la relación entre la Procuraduría de Derechos Humanos y el Poder Judicial. Se señalan los aspectos más relevantes del control jurisdiccional de los Derechos Humanos. La justificación de este trabajo se encuentra en los problemas surgidos al inicio del funcionamiento de la Procuraduría de Derechos Humanos. Las primeras personas que se acercaron en busca de protección por parte de esa Procuraduría consideraban que el proceso judicial constituía una forma de violación de sus derechos. Creyeron que la nueva Procuraduría era un medio de solución de su inconfermidad con el Poder Judicial; inconfermidad originada en un sistema judicial que no proporciona una justicia pronta, cumplida, tal como lo preceptúa el texto constitucional. Durante este primer año de vigencia de la Ley Orgánica se han producido otras denuncias contra el Poder Judicial, por diversos motivos, entre otros, por presunta arbitrariedad de los funcionarios judiciales y la lentitud del proceso judicial en materia penal. La situación persiste como problema e implica en el fondo, un cuestionamiento del Poder Judicial costarricense, lo que escapa a los objetivos del Curso de Derechos Humanos.

SISTEMA DE PROTECCION JURISDICCIONAL

El sistema de protección de los Derechos Humanos en Costa Rica ha sido de naturaleza jurisdiccional. En consecuencia, correspondía exclusivamente a los órganos del Poder Judicial el conocimiento de las posibles violaciones de los derechos fundamentales y la defensa de dichos derechos. Esa competencia judicial es congruente con la ideología liberal que ha inspirado nuestro sistema político-jurídico. En efecto, de acuerdo con dicha ideología, el juez, órgano independiente y apolítico, garantiza en forma más efectiva los derechos del individuo frente al poder del Estado e impide la arbitrariedad de la Administración. Se parte de la presunción de que el órgano que viola o lesiona los derechos de los administrados es la Administración Pública, no el Poder Judicial.

En Costa Rica, la defensa de los derechos fundamentales está a cargo de órganos judiciales ordinarios, no especializados en razón de la materia. La naturaleza jurídica de la protección y del órgano llamado a ejercerla, determinan que el criterio utilizado para proteger los derechos fundamentales sea esencialmente jurídico; más aún, podría señalarse como formalista o legalista, incapaz de inferirse por criterios sociales, políticos o económicos, dejando de lado aspectos fundamentales de la realidad.

El sistema judicial de protección de los derechos fundamentales establece cuatro instrumentos de garantía de dichos derechos:

- a) El control de constitucionalidad de las normas y actos jurídicos;
- b) El Recurso de Hábeas Corpus;
- c) El Recurso de Amparo y
- d) El Recurso Contencioso-Administrativo.

De esos instrumentos nos interesa el Recurso de Amparo y el Hábeas Corpus, por ser garantías específicas en orden a la protección de los derechos consagrados constitucionalmente.

A-. RECURSO DE HABEAS CORPUS

Este instrumento de garantía está previsto en el artículo 48, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política, que al efecto dispone:

"Toda persona tiene derecho al Recurso de Hábeas Corpus cuando se considere ilegítimamente privada de su libertad.

Este recurso es de conocimiento exclusivo de la Corte Suprema de Justicia y queda a su juicio ordenar la comparecencia del ofendido sin que para impedirle pueda elegirse obediencia debida u otra excusa".

El Recurso de Hábeas Corpus constituye, entonces, la garantía de protección de la libertad personal. Pero, no es simplemente una garantía contra la privación ilegítima o arbitraria de la libertad; es también una garantía de la presencia física del individuo, en la medida en que por medio de su ejercicio, la autoridad de policía puede ser obligada a exhibir al detenido. Además, por disposición legal, el Hábeas Corpus garantiza la libertad de tránsito, prevista en el artículo 22 de la Constitución Política.

En cuanto a su procedimiento, el Hábeas Corpus implica un procedimiento no formalista y de carácter sumario. De allí que el recurso pueda ser interpuesto por cualquier persona a nombre del lesionado en sus derechos. Debe ser tramitado por la Corte en forma rápida y preferente de cualquier otro asunto de distinta naturaleza. La Corte cuenta con facultades para pedir un informe a la autoridad acusada de privar o restringir la libertad personal o de tránsito y para ordenarle no ejecutar, respecto del lesionado, cualquier acto que pueda producir como resultado el incumplimiento de lo resuelto por la Corte. El funcionario demandado debe acompañar su informe con la copia de la orden de detención o en su caso, del expediente que sirvió de base para dictar la detención, así como una explicación clara y explícita de las razones y preceptos legales en que se apoya y la prueba de los indicios que hubiere contra el lesionado. La Corte puede resolver, con los elementos de juicio aportados, que la privación o restricción de las libertades protegidas resulta ilegítima o arbitraria, en cuyo caso puede ordenar el cese de toda privación o restricción a las libertades. El desacato de lo ordenado por la Corte da lugar al procesamiento de la autoridad responsable del incumplimiento.

Si se tratare de valorar la efectividad del Hábeas Corpus como instrumento de garantía de las libertades personal y de tránsito, habría que afirmar que la regulación existente ha protegido las libertades antes indicado, al punto que el Proyecto de Ley sobre Jurisdicción Constitucional no constituye ninguna innovación en la materia. Además, mediante esa garantía, la Corte Suprema de Justicia se ha convertido real y no sólo normativamente, en la garante de las libertades protegidas.

B-. RECURSO DE AMPARO

Como la mayor parte de los ordenamientos constitucionales de América Latina, la Constitución Política costarricense contempla el Recurso de Amparo como medio de protección de los derechos constitucionales, diferentes de la libertad personal. Dispone el artículo 48, último párrafo, de la Carta Política:

"Para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, a toda persona le asiste, además, el recurso de Amparo, del que conocerán los tribunales que fije la ley".

De previo al somero análisis de esa garantía, interesa recalcar que la Constitución no estableció el órgano competente para conocer de esa garantía; aspecto que constituye una de las mayores deficiencias normativas del Amparo costarricense.

1) Jurisdicción

Respecto de la Jurisdicción, cabría indicar que no existe un único órgano competente para conocer del Recurso de Amparo. Esa competencia está determinada por la autoridad de que provenga la violación o amenaza de violación de los derechos constitucionales. En efecto, el recurso de Amparo es competencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia cuando la violación o amenaza de violación proviene del Presidente de la República, del Poder Ejecutivo, de los Ministros de Gobierno, de los Gobernadores de Provincia y "Comandantes de Plaza". En los demás casos, conocerá del recurso el juez penal de la jurisdicción en que se perpetrare la violación de los derechos. Es decir, los órganos encargados de ejercer el Recurso no son órganos especializados en la materia. Su competencia al respecto es, en cierto modo, secundaria y residual; resulta de la inexistencia de una Jurisdicción Constitucional. La garantía de protección de la mayor parte de los derechos fundamentales está, pues, a cargo de órganos no especializados en el campo de los Derechos Humanos, no concededores de dicha materia.

2) Objeto

El objeto del Recurso de Amparo está definido constitucional y legalmente. Precede Amparo contra toda disposición, acción u omisión que haya violado, viole, o amenace violar cualquiera de los derechos constitucionales, excepte la libertad personal y la de tránsito. Desde el punto de vista normativo, la protección es muy amplia, ya que comprende derechos cívicos, políticos, económicos, sociales y culturales. No obstante, la Ley de Amparo se encarga de limitar y con ello vuelve inoperante el Amparo. En efecto, el artículo 3º de la Ley establece que no procede el Amparo contra disposiciones legislativas, contra resoluciones o actuaciones judiciales, ni contra la ejecución de resoluciones. Estas excepciones no son graves en la medida en que exista otro mecanismo de control, como son el control de constitucionalidad de las disposiciones legislativas y los recursos ordinarios en los procesos judiciales. No obstante, cabe indicar que esos mecanismos de control se ven afectados, el uno por la teoría de presunción de la constitucionalidad de las leyes, y por el otro por la inexistencia del recurso de apelación en el proceso penal.

En la realidad, resultan más graves las otras excepciones contempladas en la ley. Nos referimos a la necesidad de agotar la vía administrativa y a la presunción de violación consentida. Respecto de lo primero, obsérvese que corresponde, en la mayoría de los casos, a un funcionario sin conocimiento en Derecho Público, definir si efectivamente el recurrente ha agotado los recursos que la ley establece contra los actos administrativos. Estadísticamente, la mayor parte de los recursos se rechazan por esta razón. Basta pues, que la auto-

ridad afirme ese defecto para que no proceda el Amparo Constitucional. En cuanto a lo segundo, porque no se acepta que una violación de ese efecto continuado; es decir, se rechaza de plano un Amparo por el solo hecho de que haya transcurrido el plazo de ocho días desde que se inició la violación, aunque ésta continúe. Sobre este punto ha dicho la Sala Primera, reiterando un criterio de Corte Plena, expuesto en la Sesión de 1º de setiembre de 1977:

"La vía de Amparo se concede solo para proteger en forma inmediata a los individuos en frente de las actuaciones ilegítimas de las autoridades, que lesionen algún derecho constitucional; y es evidente que el término de ocho días naturales que señala la Ley de Amparo en el artículo 3, inciso e), para establecer el recurso, rige tanto para los casos en que cesa la violación del derecho, por ser instantáneas, como tratándose de hechos que se mantienen en el curso del tiempo, cuando esos hechos constituyen un simple efecto o consecuencia del acto realizado". 1981: Sala Primera Corte Suprema de Justicia, Sesión Nº 67 de 19 de junio.

Per otra parte, la jurisdicción ha limitado su propia competencia, restringiendo el objeto de Recurso de Amparo. En efecto, los órganos jurisdiccionales han establecido que el Amparo sólo procede contra flagrantes arbitrariedades y actuaciones administrativas de hecho; y es lo cierto que el criterio de arbitrariedad no está previsto en la ley. Como ejemplos de ese criterio podríamos transcribir las siguientes resoluciones:

"El Recurso de Amparo únicamente procede tratándose de actos arbitrarios de cualquier autoridad, funcionario o empleado, que viole o amenace violar los derechos consagrados en la Constitución Política, y para este efecto se considera que es arbitrario un acto u omisión cuando es cometido por pura voluntad o capricho, sin poder invocar una regla legal en apoyo de su acción".

1977: Corte Suprema de Justicia, Ses. Ext. de 10 hrs. de 30 de agosto. Boletín Judicial de 30 de setiembre de 1977.

Más recientemente, la Sala Primera ha afirmado:

"El Recurso de Amparo no se da para resolver problemas sobre validez o eficacia legal, que deben ventilarse en otra vía, porque de lo contrario sería desnaturalizar el recurso y convertirlo en un contralor de legalidad y no de constitucionalidad. De ahí que el Recurso de Amparo únicamente procede tratándose de actos arbitrarios o de cualquier autoridad, funcionario o empleado, que violen o amenacen violar los derechos consagrados en la Constitución Política, y para ese efecto se considera que es arbitrario un acto u omisión cuando es cometido por pura voluntad o capricho, sin poder invocar justificadamente ninguna norma jurídica en apoyo de su acción".

1981, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Sesión Nº 96 de 1º de setiembre.

De esa forma, todo acto administrativo que encuentre fundamento no sólo en una ley sino también en un reglamento, no podría ser objeto de Amparo, aunque viole los derechos constitucionales. De esa forma, se permite la institucionalización de la arbitrariedad en la actuación administrativa.

3) Procedimiento

El trámite del recurso es rápido, se substancia de oficio y en forma privilegiada, posponiendo cualquier otro asunto de naturaleza diferente, excepto el de Hábeas Corpus. En ese sentido cabe afirmar que el Amparo se caracteriza por su rapidez y antiformalismo. No obstante, el procedimiento debe ser criticado en relación con los elementos probatorios. Resulta muy difícil que el tribunal competente tenga la inmediatez de la prueba necesaria para determinar si hubo o no violación de los derechos constitucionales. Muchas veces, el elemento probatorio está definido por el informe que debe aportar el funcionario demandado. Ese informe tendría que ser desvirtuado por el recurrente, mediante la utilización de los medios probatorios ordinarios, lo que implica, en el fondo, ordinariar la vía de Amparo y que el recurrente tendrá siempre la carga de la prueba. Por otra parte, cabe indicar que el recurrente no siempre se le da traslado del informe presentado por el funcionario acusado. Esa ausencia de traslado se justifica en los medios judiciales en la necesidad de no introducir elementos contradictorios, de no ordinariar el Amparo.

4) El resultado

La sentencia que declare con lugar el Amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación; o bien, impedir la violación. Si el acto impugnado fuere una omisión, el efecto del Amparo es obligar al funcionario o autoridad responsable a que respete el derecho de que se trate.

El recurrente podría, también solicitar una indemnización por la violación de que ha sido objeto: indemnización cuyo monto tendría que definirse en los procesos ordinarios.

5) Legitimación

El Amparo puede ser interpuesto por cualquier persona natural o jurídica que sea víctima de la violación, amenaza u omisión de sus derechos constitucionalmente. Puede ser interpuesto por el apoderado general o generalísimo en nombre de su mandante y en última instancia, si el agraviado estuviere imposibilitado de hecho o de derecho, para interponer el recurso y careciere de representante legal pueden establecerlo -previa afirmación de esa imposibilidad- su cónyuge, ascendientes, descendientes o parientes colaterales hasta el tercer grado inclusive, y si careciere de los indicados parientes, puede establecer el recurso cualquier persona.

El Recurso se interpone contra cualquier autoridad, funcionario o empleado, ya sea que obre por sí o en cumplimiento de órdenes superiores, en cuyo caso el recurso se entiende establecido contra el superior. Interesa señalar que el Amparo procede también contra funcionarios judiciales, siempre que el acto que origina la violación de los derechos no sea una resolución judicial.

6) Valoración

El Amparo es una garantía frente al Poder Público. En ese sentido, podría afirmarse que el Recurso de Amparo constituye un poderoso mecanismo de control del Poder Judicial respecto de toda la actividad y actuación administrativa, con el objeto de proteger los derechos constitucionales, tanto de los individuos como de las personas jurídicas. De allí que los criterios jurisprudenciales tendentes a restringir la procedencia del Amparo y que en algunos casos han convertido esa garantía en un mecanismo ineficiente, resulten inexplicables y lamentables. Quizás una explicación válida de esos criterios se encuentre en el principio de separación de Poderes, tan caro a los señores Magistrados.

Una vez analizado someramente los problemas que presenta el más importante instrumento de protección judicial de los Derechos Humanos, corresponde referirnos a la protección de naturaleza administrativa.

II

LA PROCURADURIA DE DERECHOS HUMANOS

La insuficiencia de los mecanismos existentes respecto de la protección de los Derechos Fundamentales y la necesidad de un órgano que controle en forma más directa, rápida y efectiva la actividad administrativa, propician la investigación respecto de nuevos medios de protección del ciudadano. De esa forma, surge la idea de introducir en nuestro ordenamiento el instituto del Ombudsman. Así, por ejemplo, el Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Partido Liberación Nacional, en 1980, introduce el citado Instituto. A pesar de que la idea no cristalizó, continúa en el ambiente la necesidad de crear otros órganos para la defensa de los derechos de los administrados.

De allí que, al emitirse la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Ley Nº 6815 de 27 de setiembre de 1982), se le atribuye como competencia "defender los Derechos Humanos de los habitantes de la República", atribución que se une a las tradicionales de asesora jurídica de la Administración Pública y defensora del Estado. Asimismo, la Ley Orgánica dispone que la Procuraduría estará integrada, entre otros órganos por la Procuraduría de Derechos Humanos.

1) El Órgano

Como se indicó, la Procuraduría de Derechos Humanos pertenece a la Procuraduría General de la República. De esa integración se derivan

varias consecuencias. Por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, se atribuye a un órgano de la Administración Pública proteger los derechos humanos.

Ahora bien, el órgano protector no sólo carece de personalidad jurídica, sino que es un órgano dependiente de la Procuraduría General de la República. Ello implica que la Procuraduría de Derechos Humanos está adscrita al Ministerio de Justicia y, por ende, al Poder Ejecutivo. No obstante, en la medida en que la Procuraduría General cuenta con absoluta independencia funcional, administrativa y de criterio en el desempeño de sus atribuciones, se garantiza la independencia absoluta de la Procuraduría de Derechos Humanos respecto del Poder Ejecutivo. Esa independencia está garantizada por el nombramiento del Procurador de Derechos Humanos, el cual se hace siguiendo el trámite de concurso público previsto en el Estatuto del Servicio Civil. En ese sentido, el nombramiento escapa a toda presión política y garantiza la estabilidad del Procurador.

De la pertenencia a la Procuraduría General se originan relaciones de carácter jerárquico. En ese sentido, la Procuraduría de Derechos Humanos está sujeta -a menos que se establezca una desconcentración- a los criterios de los Procuradores Generales. Ello determina la necesidad de que estos funcionarios tengan amplios criterios respecto de la defensa de los Derechos Humanos y estén conscientes de que esa defensa constituye una forma de defender la supremacía constitucional y del Estado de Derecho. Además, implica que los Procuradores Generales deben dar su apoyo institucional y moral a la labor de protección que realiza la Procuraduría de Derechos Humanos; de lo contrario, la pertenencia a la Procuraduría General constituiría el mayor obstáculo para la protección de los Derechos Humanos, con el retroceso institucional que ello significa.

En la práctica, la Procuraduría de Derechos Humanos ha actuado con gran independencia. El único obstáculo para afirmar su carácter de órgano desconcentrado reside en que las reconsideraciones de los resuelto por el Procurador son conocidas por el Procurador General, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General.

Habría que determinar si la nueva Procuraduría puede considerarse una jurisdicción administrativa, aspecto que depende del procedimiento y la naturaleza del acto que resuelve las denuncias por violación de Derechos Humanos y las medidas que pueda adoptar el Procurador.

2) Objeto de la garantía

El objeto de esta garantía está definido en el inciso k), del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: "Defender los Derechos Humanos de los habitantes de la República". Para ese efecto, la Ley definió qué se entiende por "Derechos Humanos":

"los derechos y garantías individuales consagrados por la Constitución Política, así como los derechos civiles y políticos definidos en los Convenciones que sobre derechos humanos tenga firmadas y ratificadas la Nación".

Se define además, qué se entiende por violación:

"Incurrirá en violación de los derechos humanos el funcionario o empleado público que, con su actuación material, decisión, acuerdo, resolución o decreto, menoscabare, denegare, obstaculizare, o de cualquier otra forma lesionare el disfrute o ejercicio de alguno de los derechos, libertades o garantías establecidas en los instrumentos legales citados en el párrafo anterior".

En relación con el objeto, podríamos precisar que:

- a) La Procuraduría de Derechos Humanos no protege los derechos y garantías sociales establecidos en la Constitución Política. En virtud de ello, la Procuraduría no puede conocer, por ejemplo, las denuncias por violación del derecho de sindicalización o por despidos injustificados. El ámbito de protección resulta, entonces, más restringido que el proporcionado por el Recurso de Amparo, el cual protege todos los derechos consagrados constitucionalmente, excepto las libertades personal y de tránsito.
- b) No obstante, el ámbito de los derechos fundamentales del individuo se amplía en la medida en que comprende también los derechos civiles y políticos establecidos en los instrumentos internacionales debidamente ratificados por Costa Rica. De esa forma, es posible alegar violación de Derechos Humanos cuando se pretendiere desconocer la existencia de derechos consagrados por normas internacionales. Cabe recordar que los mecanismos tradicionales de protección no garantizan los derechos establecidos en esas normas.

La protección se brinda únicamente respecto de los derechos civiles y políticos; no se extiende a los derechos económicos, sociales y culturales. Esa restricción parte de la idea de que los derechos económicos, sociales y culturales constituyen normas programáticas y, como tales, no directamente exigibles frente al Estado. La violación de esas normas programáticas derivaría de una omisión de las autoridades públicas y esa omisión no es controlable por medio del instrumento que se estudia. Se consideró, al efecto, que una violación por omisión resulta difusa, por lo que no es conveniente que el concepto de Derechos Humanos comprenda esos otros derechos.

- c) Al comprender dentro del concepto de derechos humanos, los derechos civiles y políticos establecidos en los Convenios Internacionales, la Ley posibilita la aplicación directa e inmediata de esos Convenios, de manera que su cumplimiento pueda ser una realidad. Consideramos importante esa innovación porque acerca al individuo común y corriente con las normas convencionales; para la mayor parte de los individuos, el concepto de Derechos Humanos es algo etéreo, alejado de su realidad y los Convenios o Pactos constituyen letra muerta.

Per otra parte, nuestros órganos jurisdiccionales no acostumbran resolver los asuntos con base en normas internacionales; pareciera que aceptan la tesis de que los tratados públicos y los Convenios internacionales no son normas de aplicación inmediata, sino que su aplicación requiere de normas internas que los desarrollen. La Ley Orgánica de la Procuraduría toma partido por una postura contraria, afirmando la plena aplicación inmediata y directa de los Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos.

3) Procedimiento

En cuanto al procedimiento, cabría indicar que no es formalista y que debe tender a una protección rápida y efectiva de los derechos humanos.

A diferencia del sistema de protección judicial, que se inicia a instancia de parte, este nuevo procedimiento puede iniciarse de oficio. En efecto, la Ley indica que "la Procuraduría podrá realizar las investigaciones que considere convenientes" para cumplir con su función de defensa. Pero, también, se puede iniciar por medio de una denuncia presentada por la persona que considere que se han lesionado sus derechos.

La ley no determina el procedimiento que debe utilizarse una vez presentada la denuncia, así como tampoco indica si una persona puede presentar denuncia por violación de los derechos de otra. Estos aspectos debían ser regulados por vía reglamentaria; no obstante, el reglamento no ha sido emitido. De allí que se hayan establecido prácticas para la solución de los problemas que presentan las denuncias.

Recibida la denuncia, se examina para determinar su admisibilidad. Si es admisible, se da traslado al funcionario denunciado, a fin de que se refiera a ella y aporte las pruebas que juzgue conveniente. Ese plazo oscila entre cinco a ocho días hábiles. La Procuraduría solicita a otros órganos la información que juzgue conveniente para dilucidar el asunto.

Interesa recalcar la amplitud de medios probatorios y de investigación con que la Ley Orgánica favorece la actividad de esta Procuraduría. En efecto, para averiguar la verdad real, la Procuraduría podrá inspeccionar oficinas públicas, sin previo aviso y requerir de ellas los documentos e informaciones necesarias; quedan exceptuados los secretos de Estado, declarados así por el Consejo de Gobierno, así como los documentos confidenciales por la ley.

Además, todo funcionario público tiene el deber de proporcionar colaboración para el cumplimiento de los fines atribuidos a la Procuraduría. La negativa de colaboración podrá implicar el delito de desobediencia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. La Procuraduría de Derechos Humanos se beneficia, entonces, del carácter de autoridad que la Ley

atribuye a la Procuraduría General. Ello se muestra, entre otras, en la posibilidad de hacer comparecer ante la Procuraduría a cualquier persona, aún con la fuerza pública, si fuere necesario.

Ahora bien, el que la desobediencia configure delito es importante porque al iniciarse el funcionamiento de ese órgano, muchos de los funcionarios denunciados se negaban a dar contestación a la audiencia conferida y a explicar la situación del particular en punto a sus derechos humanos; es común, además, la necesidad de reiterar, ya sea telefónicamente o por escrito, la audiencia. Pero, esa circunstancia cobra particular interés en relación con los funcionarios del Poder Judicial. En ese sentido, cabe afirmar que ha habido una negativa de parte de los funcionarios judiciales a proporcionar información al Procurador de Derechos Humanos. Concretamente, la negativa proviene de la policía judicial y del Registro Judicial de Delinquentes, este último obediendo la regulación general emitida por los señores Magistrados. Los problemas que se han presentado, han sido discutidos a alto nivel, más específicamente, a nivel de Poder. De esa forma, el Poder Judicial ha estado representado por el Presidente de la Corte Suprema y su expresidente y la Procuraduría de Derechos Humanos, por el Procurador General y el Ministro de Justicia. Ello se debe a que se considera que los amplios poderes de investigación de la Procuraduría de Derechos Humanos pueden constituir una interferencia en el normal funcionamiento del Poder Judicial y puede originar conflictos de Poder. De allí que los problemas deben ser resueltos políticamente.

En relación con el Amparo, podríamos decir que, para acudir ante la Procuraduría de Derechos Humanos, el individuo no necesita agotar ningún procedimiento anterior. Ello constituye una ventaja respecto del Recurso de Amparo, cuyo ejercicio, como se indicó, presenta el obstáculo procesal del agotamiento previo de la vía administrativa. Este requisito presupone, por otra parte, la necesidad de recurrir a un abogado que asesore al individuo respecto del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad; patrocinio legal que no se ajusta con el antiformalismo de un proceso sumario como el Amparo.

El antiformalismo del procedimiento establecido en la nueva Procuraduría se advierte al observar que el denunciante no tiene necesidad de indicar el derecho o garantía que se considera violado; basta que indique los hechos, ya que se supone que el Procurador conoce el derecho aplicable. Distinta es la situación del Amparo judicial: mediante otro criterio jurisprudencial, se ha establecido como requisito de admisibilidad el indicar, en forma clara y expresa, el derecho constitucional que se considera violado; con ello se restringe el acceso a esa garantía judicial.

Para finalizar, debe anotarse que el procedimiento no procede respecto de los funcionarios que gozan de inmunidad; vale decir, el Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Ministros de Gobierno, los Diputados, los Magistrados del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, el Contralor y el Subcontralor Generales, el Procurador General de la República y el Procurador Ge-

neral Adjunto. De allí que, por resolución de las 8 horas del 27 de abril del presente año, la Procuraduría haya declarado sin lugar, una denuncia interpuesta contra los señores Magistrados de la Corte Plena.

4) Legitimación

Puede acudir a la Procuraduría de Derechos Humanos cualquier persona que considere que se le han lesionado sus derechos humanos. La denuncia puede ser interpuesta por un pariente del lesionado, por su conyuge o compañero. En ese sentido, a falta de expresa regulación, se acepta lo establecido en materia de Amparo.

A diferencia de la legitimación activa, la pasiva sí ha originado graves problemas. Al respecto, debe tomarse en cuenta que incurre en violación de los derechos humanos cualquier "funcionario o empleado público" que lesione el disfrute o ejercicio de alguno de los derechos humanos. Luego se precisa que las denuncias se interpondrán contra "funcionarios y autoridades administrativas o de policía". La única excepción se refiere a los funcionarios que gozan de inmunidad. Con excepción de éstos, puede ser denunciado cualquier funcionario público, ya sea que preste sus servicios en el Poder Ejecutivo, en el Legislativo, en el Judicial, en algún ente descentralizado o cualquier entidad de Derecho Público. Cabe recordar a este respecto que en Costa Rica es funcionario público:

1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.
2. A este efecto, considéranse equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario". (Artículo III, Ley General de la Administración Pública).

De allí que, se considere funcionario público el servidor que presta sus servicios en el Poder Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial. No obstante, se presentan problemas con los funcionarios del Poder Judicial; en especial, aquéllos que dictan justicia, lo que de seguido se analiza.

5) Denuncias contra servidores judiciales

Para nuestros efectos, distinguimos tres categorías de servidores judiciales: la policía judicial, los funcionarios que dictan justicia y los propiamente administrativos.

a) La policía judicial

A principios del mes de noviembre del año pasado, vale decir, un mes después de la entrada en vigencia de la Procuraduría de Derechos Humanos, se presentó una denuncia en contra del señor Juez de Instrucción de Geicoechea y de miembros del Organismo de Investigación Judicial. En esos momentos, no se había nombrado un Procurador con competencia exclusiva en materia de Derechos Humanos y a nivel de la Procuraduría General no existían ideas claras respecto de su competencia en relación con el Poder Judicial. Sin embargo, la tesis predominante indicaba que respecto de funcionarios con competencia jurisdiccional, no procedía ninguna denuncia. En cambio, respecto de los miembros de la policía judicial, existían criterios encontrados.

En contra de la posibilidad de ejercer control respecto de la policía judicial se alegó el principio de separación de funciones y la naturaleza de la policía. En efecto, se sostuvo que el término autoridad de policía se refería únicamente a las fuerzas públicas, es decir la policía preventiva y no a la represiva. Asimismo se alegó que los funcionarios de la OIJ constituían autoridades judiciales y no administrativas, de allí que estuvieren sujetos al régimen disciplinario previsto para el resto de funcionarios del Poder Judicial. Se consideraba improductivo ejercer control respecto de esos funcionarios, por cuanto la Procuraduría, órgano del Poder Ejecutivo, no podría requerir del Poder Judicial la imposición de sanciones para dichos funcionarios. Para finalizar, se sostuvo que admitir las denuncias contra esos funcionarios implica una interferencia de funciones en el Poder Judicial. Dado que el artículo 3, inciso k) de la Ley Orgánica de la Procuraduría no fue consultado al Poder Judicial, resultaría dudosamente constitucional, por lo que era peligroso para la Ley entrar a conocer de esas denuncias. Al contrario, en favor de que se investigara a la OIJ se alegó que al atribuir el legislador esa competencia, no sólo rebusteció a la Procuraduría General sino el régimen de Derecho. En ese sentido, la Procuraduría sería el órgano de control de legalidad de la actuación administrativa. Ante esa nueva función, la Procuraduría no podía cerrarse a la realidad social, la que demuestra que existe gran arbitrariedad de parte de los funcionarios de la policía judicial; de allí que la misma Corte vería con agrado la fiscalización. La policía judicial, aunque sea represiva es autoridad de policía. Esa función represiva ha sido normalmente función del Poder Ejecutivo, no del Poder Judicial.

El problema fue resuelto a nivel político. Los Magistrados se mostraron muy abiertos al respecto, ya que no sólo admitieron que la Procuraduría era competente para conocer denuncias contra la policía judicial, sino que se manifestaron en total acuerdo en la necesidad de fiscalizar el funcionamiento de dicha policía. Con ello, indirectamente, admitieron que la actuación de dicha policía ha sido en ocasiones arbitraria. Y ante esa situación, consideraron que era más efectivo el control por parte de una instancia externa, que de parte de la Inspección Judicial.

A partir de ese momento, no se ha discutido la procedencia de las denuncias contra los indicados servidores.

b) Los funcionarios administrativos

En relación con los funcionarios administrativos del Poder Judicial el control se ha aceptado con reticencias. Legalmente no existiría discusión en cuanto dichos funcionarios ejercen una función pública de naturaleza administrativa. La actividad de estos funcionarios es una actividad de apoyo, que permite el cumplimiento de la función jurisdiccional. Su relación con el Poder Judicial es una relación de servicio público y si en el desempeño de esa relación, el funcionario incurre en violación de los derechos de una persona, no se explica por qué razón sea inmune al control ejercido por la Procuraduría de Derechos Humanos.

En la actualidad, la Procuraduría conoce de una denuncia interpuesta contra el Consejo de Personal de Poder Judicial, a quien se imputa persecución ideológica. La denuncia fue admitida contra todos los miembros del Consejo, excepto el Magistrado que la integra.

c) Los funcionarios que dictan justicia

Los mayores problemas se presentan en relación con los jueces, sean estos jueces de instrucción, de primer grado, o jueces superiores. Cabría afirmar que en la medida en que dichos funcionarios realicen función administrativa precede el control de su actividad; no obstante, esa posibilidad es remota porque dada la configuración del Poder Judicial, las funciones administrativas son desempeñadas por funcionarios claramente administrativos o por los señores Magistrados.

Resulta obvio que el control por parte de la Procuraduría de Derechos Humanos respecto de los jueces constituye un problema sólo en la medida en que pueda impedir la función jurisdiccional. Es decir, en la medida en que interfiera e impida el ejercicio efectivo de dicha función. Función que consiste, fundamentalmente, en el conocimiento y resolución definitiva de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativas. La función jurisdiccional consiste, pues, en la resolución, normalmente por medio de la sentencia, de un caso judicial; es decir, dictar el derecho aplicable en un concreto caso. Para permitir el cumplimiento de esa función, se regula el proceso judicial. El proceso constituye un medio para permitir dictar la sentencia. Un proceso deficiente o que no garantice la independencia de los jueces impide una correcta administración de justicia. No obstante, no todos los actos procesales son actos de naturaleza claramente jurisdiccional y durante dichos actos se pueden cometer arbitrariedad en perjuicio de una de las partes. Esos actos si no son propiamente jurisdiccionales, constituyen actos administrativos de apoyo que posibilitan el cumplimiento de la función jurisdiccional. En la medida en que ello sea así, es conveniente y necesario que estén sujetos a control.

De acuerdo con lo expuesto, no podría admitirse una denuncia contra un juez por violación de Derechos Humanos cuando la violación proviniera de una resolución judicial. Esa resolución una vez firme, estará

amparada por el principio de cosa juzgada y no podría cuestionarse en otra vía que no fuese el recurso de revisión, aún cuando sea inconstitucional o violatoria de los derechos humanos. Este ha sido el criterio de la Procuraduría. Así, en la resolución de las diez horas del día treinta de mayo de 1983, la Procuraduría indicó:

"Los hechos probados demuestran que el denunciante ha sido condenado en ocho veces diferentes por diversas autoridades jurisdiccionales. Todas las sentencias están pasadas en autoridad de cosa juzgada en sentido material. Es menester recordar, a este respecto, que la cosa juzgada en sentido material hace inimpugnable e inmodificable la sentencia en la propia sede jurisdiccional, excepto si procediese el recurso de revisión de conformidad con el artículo 42 de la Constitución Política y artículos 490 a 499 del Código de Procedimientos Penales. Y la Procuraduría de Derechos Humanos, al tener definidas sus competencias en el dominio administrativo, deviene incompetente para revisarlas.

Las irregularidades procesales que afirma el denunciante existieron en los procesos penales ya concluidos, no pueden tampoco ser examinados en sede administrativa; queda al quejoso el o los recursos que prevé el ordenamiento jurídico para mitigar el posible daño ocasionado y exigir, eventualmente, las responsabilidades que procediesen...

En consecuencia, esta Procuraduría es incompetente para revisar el contenido de las sentencias dictadas por el orden judicial".

Asimismo, se ha establecido el criterio de no admitir una denuncia cuando respecto de los mismos hechos, se encuentre pendiente un proceso judicial. Se ha dicho:

"Como ha quedado demostrado, la autoridad jurisdiccional ha participado a diferentes niveles en relación con los hechos denunciados. (...)

Esta Procuraduría de Derechos Humanos ha establecido como norma, en principio, no pronunciarse sobre denuncias que tengan por antecedentes otra denuncia interpuesta con base en los mismos hechos, y que haya sido resuelta o esté pendiente de resolución judicial. Lo anterior en razón del principio de la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales".
(Resolución de las diez horas del 20 de abril de 1983).

El criterio ha sido reiterado en Resolución de las 16 horas del 18 de mayo, exp. 6-83, respecto de una denuncia presentada por el Ministerio Público contra funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública, y en resolución de las 14 horas del 16 de junio del presente año, en relación con denuncia presentada contra un miembro de la policía judicial.

Pero, el problema subsiste respecto de las denuncias contra jueces por actos realizados dentro del proceso judicial. El punto es sumamente delicado por cuanto en Costa Rica el Poder Judicial ha sido muy celoso de su independencia funcional y, consecuentemente, fervoroso partidario del principio de separación de funciones. Podría afirmarse que en sus resoluciones -sobre todo en jurisdicción constitucional- se muestra un repudio total a cualquier forma de actividad o control que signifique una interferencia de un Poder en la actividad de otro. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que el Principio de Separación de Poderes se ha presentado como uno de las normas pétreas de nuestro ordenamiento y que se ha entendido en el concepto tradicional de división de Poderes, concepto que prevalece en la misma Procuraduría. No obstante, si existe una inconformidad con el Poder Judicial y sobre todo si es posible determinar violaciones a los Derechos Humanos, es imprescindible buscar un equilibrio entre el principio de separación de funciones y la garantía y el respeto de los Derechos Humanos.

En este orden de ideas, las violaciones a los Derechos Humanos por parte de los funcionarios judiciales se producen por retardo en la administración de justicia. Constituye un lugar común afirmar que la justicia costarricense es larga, lenta, cara y formalista. Asimismo, se presentan denuncias derivadas de la prisión preventiva.

En relación con el retardo de justicia, cabe indicar que la justicia pronta constituye un derecho ampliamente reconocido por nuestra Constitución y por las Convenciones debidamente ratificadas por el país. En efecto, el artículo 41 de la Constitución establece:

"Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedades o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes".

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 14, inciso 3:

"Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

c) A ser juzgada sin dilaciones indebidas"

La Convención Americana de Derechos Humanos establece el criterio de un plazo razonable en su artículo 7, punto 5:

"Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio".

Preocupa especialmente el retraso en la administración de la justicia penal. Aún cuando los funcionarios judiciales podrían alegar que las normas transcritas son de carácter programático, es lo cierto que el ordenamiento jurídico nacional -del cual en todo caso forman parte las normas internacionales indicadas- establece el plazo dentro del cual debe realizarse el proceso penal. Así, por ejemplo, el procedimiento de instrucción no puede sobrepasar el término de seis meses, plazo que supone la concesión de dos prórrogas de dos meses cada una. Para recalcar lo delicado del problema, baste decir que la Procuraduría de Derechos Humanos tiene en estudio una denuncia presentada por un individuo que en el momento de interponerla contaba 29 meses de prisión preventiva, sin que el Tribunal Superior de Puntarenas hubiese señalado fecha para el debate. Resulta interesante la opinión del Tribunal respecto de la competencia de la Procuraduría.

"Los tres jueces hemos considerado en forma unánime que el procedimiento utilizado para conocer los trámites de un expediente ha resultado un tanto novedoso, ya que en el fondo implican los términos de su atenta comunicación el que debamos defendernos ante el Poder Ejecutivo por actos propios de nuestras funciones, que son las propias del Poder Judicial, conforme al artículo 2 de la Ley Orgánica de este Poder. Por tales consideraciones, siendo los tres Poderes de la República totalmente independientes, según la disposición del artículo 9 de la Constitución Política, en relación con los artículos 152 a 154 de la misma Carta Magna, lamentamos profundamente el tener que negarnos a su petición... Además, de lo expresado, resulta manifiesto que la facultad de la Procuraduría, según el párrafo tercero del inciso k), del artículo 39 de la Ley 6815 se refiere únicamente a funcionarios o autoridades administrativos o de policía, y no a las jurisdiccionales".

Oficio de 21 de abril de 1983 visible en el Expediente 19-1983 de la Procuraduría de Derechos Humanos.

Aparte de ese caso, existen otros procesos en los cuales se ha extendido excesivamente el término de resolución; lo que no se justifica si consideramos que son pocos los procesos complicados, como, por ejemplo, el de los individuos acusados por formas de terrorismo.

Podría alegarse que igual situación de retraso de justicia se presenta en otros procesos, pero, es lo cierto que en el proceso penal está en juego la libertad personal, que es valor jurídico más importante dentro del ordenamiento jurídico costarricense. De allí la necesidad de buscar nuevas formas de protección y de que el Poder Judicial se preocupe en forma efectiva por el problema apuntado, y que no se limite simplemente a alegar que constituye un Poder independiente.

6) La naturaleza del acto de control

Cabría cuestionarse cuál es la naturaleza de los actos que emita el Procurador de Derechos Humanos en cumplimiento de sus atribuciones.

El punto genera controversias. No se puede dejar de lado que la Procuraduría de Derechos Humanos pertenece a la Procuraduría General. La actividad normal de este órgano consultivo se manifiesta en informes, dictámenes, pronunciamientos y otras formas de asesoramiento a la Administración Pública. Los actos que este Organismo emite son de naturaleza administrativa, ello resulta obvio por cuanto el control de legalidad que ejerce es un control administrativo y no jurisdiccional. Las funciones tradicionales de la Procuraduría no permitirían afirmar que constituya una jurisdicción administrativa. No obstante, esa afirmación se quiebra un poco, en relación con los dictámenes de nulidad absoluta, evidente y manifiesta y, sobre todo, respecto de las funciones de la Procuraduría de Derechos Humanos.

La investigación que realiza el Procurador de Derechos Humanos, ya sea de oficio o por gestión de parte, tiene como objeto determinar la existencia de una violación de los Derechos Humanos. En ese sentido, el acto que emita el Procurador debe resolver si existe o no la indicada violación. Una vez determinada la existencia de una violación, resulta necesario que se sienten las responsabilidades consecuentes; es decir, que se señale quién es el culpable de la violación. Violación que constituye por sí misma una infracción a la relación de servicio del funcionario autor de la misma. Vale decir, ese funcionario es responsable administrativamente, sin perjuicio de otras responsabilidades. En virtud de esa responsabilidad, el Procurador que compruebe la existencia de una violación, está en el deber y no sólo en la posibilidad, de requerir del jerarca del funcionario la imposición de la sanción disciplinaria que legalmente corresponda. Desgraciadamente, ese jerarca no queda obligado ante el Procurador a imponer la sanción, por lo que en la actualidad no se ha sancionado a ningún funcionario responsable de violación de los Derechos Humanos.

Ahora bien, en la medida en que se determina la existencia de una violación y se indican los funcionarios responsables, cabría afirmar que el acto que emite el Procurador de Derechos Humanos constituye una resolución; asimismo, que la naturaleza de la función es jurisdiccional, pero de una jurisdicción administrativa. Se resuelve en sede administrativa la existencia de una violación y se establece la responsabilidad correspondiente.

No obstante, ese carácter jurisdiccional no es admitido en el propio seno de la Procuraduría General. Se sostiene por parte de la mayoría de los Procuradores que la Procuraduría no es competente para emitir resoluciones; sus facultades están referidas a emitir dictámenes, informes y pronunciamientos. Pero, es lo cierto que por medio de un dictamen, de un informe o de un pronunciamiento, no se puede establecer una responsabilidad a cargo de un funcionario, así como tampoco podría requerirse una sanción. Por otra parte, cabe señalar que si el acto del Procurador de Derechos Humanos no constituye un dictamen no se beneficiara del carácter obligante, propio de los dictámenes y pronunciamientos de la Procuraduría General. Ello implicaría que un dictamen o pronunciamiento de la Procuraduría podrían prevalecer sobre lo resuelto por el señor Procurador de Derechos Humanos. Si bien el

punto se ha presentado como problema práctico, la Procuraduría no se ha pronunciado sobre el valor jurídico de las resoluciones. En efecto, el problema se presentó en relación con lo resuelto por el Procurador de Derechos en una denuncia contra los miembros del Instituto Nacional de Criminología. Dicha resolución establecía la existencia de una violación al principio de no retroactividad, lo que originaba perjuicio para los internos del Centro Penitenciario La Reforma. En vista de lo resuelto por el señor Procurador, el Instituto solicitó reconsideración y sostuvo que respecto de sus competencias, la resolución contrariaba un dictamen de la Procuraduría; dictamen que era para ellos de obligado cumplimiento. No obstante, que la Procuraduría reconsideró el criterio del señor Procurador, no entró a analizar en detalle cuál era el valor jurídico de lo resuelto por el Procurador de Derechos Humanos. En mi criterio, ningún dictamen de la Procuraduría General podría prevalecer respecto del acto que señale la existencia de una violación de Derechos Humanos, o la responsabilidad de determinados funcionarios. La resolución que nos ocupa puede ser reconsiderada por el Procurador General, pero no mediante un dictamen o pronunciamiento. Distinta es la solución respecto de las consideraciones que emita el Procurador en puntos no atinentes en forma directa a la violación de derechos humanos: allí sí prevalecerán los dictámenes y pronunciamientos de la Procuraduría General.

Como último punto respecto de las resoluciones emitidas por la nueva Procuraduría, cabe decir que tienen carácter de cosa juzgada formal, de modo que pueden ser revisadas en vía judicial ordinaria. Se presenta, pues, una semejanza con el Amparo judicial, el cual de acuerdo con los criterios jurisprudenciales, puede ser revisado en cuanto al contenido, en vía contenciosa-administrativa.

7) Posibles conflictos de competencia

Cabe cuestionarse si existe un conflicto de competencias entre la Procuraduría de Derechos Humanos y el Poder Judicial. La respuesta tendría que ser negativa, en razón de la naturaleza de la protección y la materia, objeto de control.

Respecto del primero punto, se anotó que la Procuraduría ejerce una jurisdicción administrativa, no judicial.

En cuanto a la materia, el único conflicto que puede presentarse estaría referido a los derechos y garantías individuales, que en Costa Rica comprenden los derechos de propiedad y la libertad de empresa. Tanto el sistema de protección judicial como el administrativo, resultan competentes para conocer de la violación de dichos derechos y garantías. En realidad, el conflicto que se puede presentar derivará de los criterios que se utilicen para la protección de los derechos humanos y del resultado del control que se ejerza. Partimos del supuesto de que el control administrativo será más eficiente, más antiformalista y hará realidad los derechos de los administrados, en la medida en que se accede a él en forma más directa y, sobre todo, en

tanto no se introduzca principios que limiten el propio ámbito de competencia.

En relación con los derechos cívicos o políticos consagrados en los Convenios Internacionales, existe una competencia exclusiva de la Procuraduría de Derechos Humanos para defenderlos y protegerlos. El órgano competente para conocer y resolver respecto de las violaciones de esos derechos es únicamente la Procuraduría General de la República, por medio de su Procurador de Derechos Humanos. Corresponde, pues a este Organismo, investigar la existencia de violaciones a esos derechos y, en caso de que la violación no configure delito, le corresponde sentar las responsabilidades derivadas de esa violación y requerir la sanción correspondiente.

Por otra parte, como se indicó, el órgano jurisdiccional resulta competente para conocer en forma exclusiva de las violaciones de los derechos sociales, culturales, consagrados en la Constitución Política.

En consecuencia, cabría afirmar que el único conflicto de competencias que se presenta, es en razón de las personas sujetas a control, pero no se presenta conflicto de competencia por razón de la materia.

8) Magistratura de influencia

La Ley Orgánica atribuye a la Procuraduría General "defender los derechos humanos". Esa defensa no está referida únicamente al conocimiento y decisión de las violaciones de los derechos humanos. Antes bien, esa defensa implica toda una labor de concientización, de educación, dirigida tanto al administrado para que haga valer sus derechos como al funcionario para que los respete. Es, pues, una labor de prevención contra posibles violaciones. Es, también, una actividad tendente a descubrir áreas conflictivas que pueden generar en una violación de esos derechos.

La defensa se manifiesta, entonces, no sólo en la actividad jurídica desplegada a las violaciones descubiertas o denunciadas, sino también diariamente en la labor de concientización, de enseñanza práctica de los derechos humanos, tanto los protegidos como los no protegidos por el sistema administrativo. Ello implica introducir en el ejercicio del control criterios morales, sociales, políticos y no sólo jurídicos, con el objeto de evitar la arbitrariedad administrativa y buscar el pleno disfrute de los derechos del administrado. En ese sentido, el Procurador de Derechos Humanos ejerce una Magistratura de Influencia, de la que carecen los órganos judiciales encargados de proteger los derechos constitucionales.

Baste señalar que aún cuando el control se vea obstaculizado por principios o normas jurídicas, el Procurador tiene siempre acceso a los medios de comunicación, a los órganos de control o decisión política y, en general, al pueblo para señalar las violaciones existentes o las amenazas de violación.

CONCLUSION

A pesar de la crisis política, económica y social que atraviesa toda la región centroamericana y de la cual no escapa Costa Rica, el país hace esfuerzos por preservar su tradición democrática y su política tradicional de respeto a los derechos humanos. Dentro de esa perspectiva, pero unida a la teoría de la seguridad nacional, se planteó la necesidad de introducir un mecanismo de control más efectivo de los derechos humanos. Surge así la Procuraduría de Derechos Humanos como órgano de defensa de los indicados derechos.

La protección de los Derechos Humanos por parte de la Procuraduría complementa el sistema nacional de protección de los derechos del individuo, que como se indicó era de carácter judicial y referido únicamente a los derechos constitucionales. Por medio de la Procuraduría y desde una nueva visión, el individuo podrá en forma directa, rápida y gratuita el cumplimiento de los derechos humanos.

El trámite que se introduce no sólo presenta las características de celeridad y antiformalismo, sino también de eficiencia e implica la obligación de investigar y buscar todos los elementos probatorios tendientes a comprobar la existencia o no de una violación de los Derechos Humanos. Es una función laboriosa, de acción que no conculga con una defensa pasiva de los derechos protegidos. De esa forma, los Derechos Humanos se presentan al individuo en forma más inmediata, como algo real, que constituye parte de su patrimonio.

Pedría cuestionarse si era conveniente introducir un sistema de protección de derechos humanos de naturaleza administrativa y enclavado dentro del Poder Ejecutivo. La respuesta es afirmativa si se considera que durante el breve plazo de un año, la Procuraduría ha recibido 110 denuncias, escritas, ha atendido y resuelto múltiples denuncias verbales e telefónicas, y ha desarrollado toda una labor educativa en el campo penitenciario, donde se produce muchas violaciones de los derechos de los internos. La pertenencia al Poder Ejecutivo no ha impedido que se señalen violaciones y se indique quiénes son los funcionarios responsables de ellas, al mismo tiempo que se pide su sanción. Aún cuando resulta lamentable, pero comprensible, que la Procuraduría no pueda imponer sanciones a los violadores de los Derechos Humanos, es lo cierto que el solo hecho de indicar la existencia de violaciones y sentar las responsabilidades implica una reafirmación de esos derechos y, aún la medida en que la resolución sea de conocimiento pública, implica una sanción moral.

Como se indicó en el trabajo, la nueva función atribuida a la Procuraduría permite aplicar las normas internacionales que en materia de Derechos Humanos ha suscrito y ratificado el Estado costarricense. Ello es importante en un Estado que se caracteriza por su inclinación a ratificar cuando convenio, pacto o tratado en materia de derechos humanos sea preparado en los foros internacionales, aún cuando las normas que se ratifiquen sean contradictorias entre sí o inconstitucionales, y que, además, no se preocupa por ejecutarlos. La Procuraduría hará posible el

cumplimiento real de los Convenios ratificados. Es criticable que la competencia de la Procuraduría sólo se refiera a parte del contenido de esos Convenios; es decir, lo relativo a los derechos cívicos y políticos, y se dejen de lado los derechos sociales, culturales y económicos contemplados en la Constitución Política y en las formas internacionales. Pero esa limitación de competencia resulta justificada si pensamos que en las circunstancias económicas y sociales que atraviesa el país, una instancia administrativa como lo es la Procuraduría, no podría exigir responsabilidad a un funcionario público porque no se garanticen los derechos llamados de segunda generación. En la medida en que éstos derechos no pueden ser realizados, tendríamos que cuestionarnos el sistema económico, social y político que vivimos, no sería justo, en todo caso, que un funcionario asuma responsabilidad por no cumplir ciertos derechos, en un sistema que no reúne las condiciones indispensables para asegurar ese cumplimiento.

Se ha afirmado que el sistema administrativo creado constituye un complemento del sistema de protección judicial. No obstante, en vista de los criterios jurisprudenciales que limitan esa protección, dependiendo de la forma en que la Procuraduría ejerza sus funciones, el sistema podría constituirse en un sustituto del judicial. Pero ello solo será posible en la medida en que se acepte la necesidad de proteger los derechos de los individuos, de señalar las violaciones que se presenten, aún cuando sean mínimas y no restringir la propia competencia. En ese sentido, es necesario una definición respecto de los funcionarios judiciales.

La definición que se adopte tendrá que conciliar dos principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico: el independencia de funciones y el respeto de los Derechos Humanos. Es necesaria una conciliación, no una subsunción de un principio por otro. Puede que el resultado sea no aceptar la competencia de la Procuraduría respecto de los jueces, pero en todo caso, las denuncias presentadas y las conversaciones que han tenido lugar son sumamente importantes porque -en mayor o menor medida- obligarán a la Corte a cuestionarse el cumplimiento de sus funciones, y la situación de los diversos procedimientos judiciales, así como busca formas que le permitan proporcionar una justicia más rápida, más acorde con los cánones constitucionales. Y si se acepta el control, el individuo tendrá la posibilidad de señalar violaciones de sus derechos ocurridas durante la tramitación del proceso judicial, con lo que se garantizarían no sólo sus derechos sino la legalidad del proceso. En el plano valoratorio, cabría cuestionarse si es conveniente mantener incólume el principio de separación de funciones aún a riesgo de una desconfianza absoluta en el régimen de derecho y en los tribunales que estaban llamados a defenderlo.

Por otra parte, la extensión de la competencia de la Procuraduría de Derechos Humanos en materia de derechos humanos tiene que justificarse a partir del ejercicio cotidiano de sus potestades. Ejercicio que podría ser obstaculizado por la pertenencia a la Procuraduría General de la República y, en especial, por los criterios que se establezcan para la defensa de los indicados derechos. Resulta necesario

al efecto, conciliar las diversas funciones de la Procuraduría General, de forma que no se presenten conflictos institucionales que obstaculicen el desarrollo de la Procuraduría de Derechos Humanos y la defensa de esos derechos.

Ello se puede lograr en la medida en que el cumplimiento de las funciones esté informado por el principio de legalidad, entendido como la conformidad de esa conducta con el ordenamiento jurídico, según la escala jerárquica de sus fuentes.

MIRCH/alsv