

## CAPITULO

## 7

## El desafío de la democratización de la justicia y del fortalecimiento de la rendición de cuentas

### PREGUNTA GENERADORA

¿Cuáles son los avances de la democratización en Centroamérica más allá del régimen político?

### PREGUNTAS ESPECIFICAS

- ¿Garantiza el sistema de administración de la justicia el acceso de las y los ciudadanos a una justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos y capaz de someter a las autoridades al imperio de la ley?  
¿Cómo influye la (in)seguridad ciudadana sobre el ejercicio de las libertades y derechos constitucionalmente establecidos?
- ¿Cuál es la capacidad de los mecanismos de rendición horizontal de cuentas (legales, políticos y administrativos) para garantizar la transparencia y probidad en la gestión pública?  
¿Qué oportunidades de participación y de petición de cuentas por las y los ciudadanos existen en esta materia?

### Valoración informe Estado de la Región (1999)

En el informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, el tema de la democratización más allá del régimen político fue abordado de manera parcial y tentativa. En esa ocasión se presentó un primer análisis acerca de los sistemas de administración de la justicia y la seguridad ciudadana, como dimensiones de un Estado democrático de derecho. El ejercicio de la rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos no fue tratado. La valoración del Informe fue la siguiente:

“Hoy [en] todos los países del istmo, incluso su democracia más antigua, se experimenta con nuevas formas de control político e institucional, débiles aún en muchos casos, sobre el poder estatal (...) En pocos años (...) se ha desarrollado una institucionalidad para la defensa de los derechos humanos, se han creado poderes judiciales más independientes y se han realizado cambios en el marco legal que favorecen el ejercicio de los derechos de las personas.

En la última década, los marcos jurídicos e institucionales de la región han sido modificados. Estos cambios incluyen las constituciones políticas, los códigos penales y procesales penales y las leyes que rigen la estructura y funcionamiento de instituciones tales como el Poder Judicial y la policía. [En ese período] se ha logrado establecer en el istmo una mayor independencia del Poder Judicial,

en el sentido de una mayor autonomía frente al Ejecutivo y el Legislativo. En todos los países, la función jurisdiccional es reconocida en las constituciones políticas como un poder del Estado, por tanto autónomo.

[Sin embargo], la debilidad del Estado de derecho en amplias zonas de la región es tal, que puede decirse que la población centroamericana obtiene sus derechos políticos sin tener garantizado el ejercicio de sus derechos civiles (...) Con respecto al pasado, todos los países de la región observan una importante mejora en el respeto y protección de los derechos humanos (...) Sin embargo, en el istmo persisten graves casos de violaciones a derechos humanos fundamentales como la vida, la integridad física y la libertad. Pese a la existencia de mayores mecanismos para la denuncia de violaciones a los derechos humanos, la población centroamericana, con excepción de los habitantes de Costa Rica, hacen poco uso de ellos (...) La seguridad personal y jurídica (de las y los ciudadanos) es, en muchos casos, precaria. El deterioro de la seguridad ciudadana en los países del istmo y la intensificación del uso de los instrumentos de justicia penal (particularmente de la prisión preventiva) para controlar dicha problemática, ha supuesto un crecimiento de la población privada de libertad y, con ello, un agravamiento de sus condiciones”.

# El desafío de la democratización de la justicia y del fortalecimiento de la rendición de cuentas

## Valoración del segundo informe (2003)

La democratización de los regímenes políticos en Centroamérica no ha sido hasta el momento acompañada por progresos igualmente significativos en la creación de Estados democráticos de derecho. Esto último requiere compromisos y esfuerzos propios cuya complejidad es bastante mayor que la de organizar periódicamente elecciones libres y limpias. Lo que está en juego aquí es el desmontaje de los modos de organización del Estado heredados del autoritarismo y la instauración de instituciones que reconozcan, promuevan y protejan los derechos que las y los ciudadanos poseen para controlar a sus gobernantes durante los períodos no electorales, es decir, la mayor parte del tiempo.

Esta valoración puede formularse hoy con más perspectiva y fundamento que en el momento de la preparación del primer informe regional, pese a que todavía la información es limitada y, en varios temas, exploratoria. En virtud de este mayor entendimiento, el presente Informe reconoce las dificultades que encara las nuevas democracias del área, que en pocos años han tenido que encarar no sólo el desmontaje de los autoritarismos y la creación de Estados de derecho, sino también el tránsito de la guerra a la paz. Esta situación agrega complejidad a los desafíos, pues cabe recordar que, históricamente, las democracias más antiguas no nacieron con normas e instituciones robustas en materia de administración de la justicia y rendición de cuentas sobre la gestión pública. Estas normas e instituciones fueron desarrollándose a lo largo de, en ocasiones, siglos, hasta alcanzar la importancia que tienen hoy. Este reconocimiento no es una disculpa, pero sí un llamado realista a identificar

prioridades específicas de acción para crear, gradual pero firmemente, modos democráticos de funcionamiento de los Estados centroamericanos.

Casi todos los sistemas de administración de justicia del área, pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos, continúa con una precaria base presupuestaria y sujeta a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad. La poca información comparable sugiere la persistencia de problemas de acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y al goce de una justicia pronta y cumplida. Por otra parte, el reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas es una asignatura en gran parte pendiente. No sólo la mayoría de las constituciones y legislaciones nacionales exhiben vacíos, sino que las entidades especializadas en el control de la administración pública (cortes de cuentas, fiscalías y *Ombudsman*) enfrentan serias dificultades. En varios países, las cortes de cuentas o contralorías enfrentan el triple desafío de la escasez de recursos, potestades contraloras débiles e intentos por cooptarlas políticamente. La excepción -no exenta de dificultades en al menos un país- es el desempeño de los *Ombudsman*. En ambos temas -administración de justicia y rendición de cuentas- la distancia entre la democracia más antigua de la región y las nuevas democracias no se está cerrando. Esta no es una situación positiva, habida cuenta que Costa Rica tiene pendientes importantes desafíos en estas materias.

La urgencia de enfrentar decididamente esta cuestión es difícilmente soslayable, pues la coexistencia de regímenes democráticos con débiles Estados de derecho provoca serias consecuencias para la vida política de las naciones centroamericanas. La calidad de los mismos regímenes, y no

sólo las posibilidades de control ciudadano sobre la gestión pública, puede verse afectada si no se logra que los gobernantes democráticamente electos gobiernen democráticamente. Además, casi todas las democracias de la región enfrentan una alta violencia social -especialmente las del norte del área- cuya magnitud es una cortapisa para el ejercicio de las libertades ciudadanas. En varios países se han generado ácidas pugnas entre el Ejecutivo, el Legislativo y las entidades de control, que han producido cambios en la autonomía política y la organización institucional de estas últimas; y han estallado escándalos de corrupción política que han trascendido las fronteras y han afectado las relaciones internacionales. A esta compleja situación se agrega el hecho de que existe alguna evidencia acerca de una tolerancia ciudadana hacia ciertos actos de corrupción pública (la “corrupción leve”).

El presente capítulo se organiza en dos secciones. La primera trata sobre los sistemas de administración de justicia. Procura valorar los avances en el logro de una justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos. La segunda se dedica al estudio de la petición ciudadana y la rendición de cuentas por parte de la administración pública. Ambas secciones son acompañadas por dos reportes especiales, cada uno como contrapunto a los temas antes citados. El primer reporte trata sobre manifestaciones extremas de violencia social que afectan la

seguridad ciudadana y el segundo explora actitudes en torno a la corrupción en la función pública.

### Los complejos desafíos de los sistemas de administración de justicia

En los últimos diez años, en las recientes democracias centroamericanas se han realizado importantes esfuerzos para reformar los sistemas de administración de justicia (recuadro 7.1). Como se muestra en esta sección, estas reformas, que cuentan con apoyo de la cooperación internacional, se abren paso en un contexto caracterizado por los problemas para impartir una justicia independiente, pronta, cumplida e igual para todos. En algunos países, estos problemas son especialmente serios.

En la mayoría de los casos, el punto de partida de estas reformas es el legado autoritario, un legado que no se modifica fácilmente. Durante los regímenes autoritarios, los sistemas de administración de justicia se caracterizaron por su debilidad institucional, escasa autonomía y nula eficacia para defender los derechos ciudadanos. Los organismos de derechos humanos y las comisiones de la verdad han denunciado que el autoritarismo afectó la independencia judicial y promovió la corrupción en la administración de la justicia<sup>1</sup>.

La sección sobre administración de justicia se divide en cuatro acápite. El primero trata sobre la independencia del Poder Judicial en su función

#### RECUADRO 7.1

### El concepto de administración de justicia

Un sistema de administración de justicia comprende otras entidades, además del Poder Judicial. En algunos países también se imparte justicia por medio de órganos ejecutivos (como las alcaldías en Panamá), órganos auxiliares o complementarios a la función judicial no siempre bajo la égida del Poder Judicial (ministerios públicos y defensas públicas) y órganos exclusivos para algunas materias especializadas (por ejemplo los tribunales o cortes electorales). Además, entidades como la policía y el sistema penitenciario forman parte de este sistema, pues intervienen en la detección o sanción de violaciones a la ley. En un sentido amplio, las entidades de control sobre la función pública como las cortes de cuentas o contralorías y los *Ombudsman*, también integran los sistemas de administración de justicia, en la medida en que fiscalizan la legalidad de los actos de la administración pública.

En este Informe, el análisis de la administración de la justicia se limita al Poder Judicial. Esta delimitación conceptual procura hacer más manejable la complejidad de estos sistemas cuando se examinan todos sus componentes. Además, permite separar analíticamente aquellos componentes ligados de manera directa a la función de impartir una justicia pronta, cumplida e igual para todos, de aquellos que lo hacen de modo indirecto, mediante un control de los actos de la administración pública (estos últimos analizados en la segunda sección del presente capítulo). Por último, cabe agregar que los poderes judiciales son la pieza clave de un sistema de administración de justicia, independientemente del concepto que se utilice.

*Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 2001a.*

jurisdiccional, una condición básica que influye sobre el desempeño de los demás aspectos de un sistema de administración de justicia. El segundo se aboca a describir la organización de los poderes judiciales para el cumplimiento del cometido de dispensar una justicia pronta, cumplida e igual para todos.

Una vez examinadas la independencia y la forma de organización del sistema de administración de justicia, el tercer acápite analiza el acceso a la justicia por las y los ciudadanos. Finalmente, el cuarto y último acápite explora de manera preliminar, con información comparable, la eficacia de los poderes judiciales para proteger los derechos de la ciudadanía. El tema más importante dentro de esta sección se refiere a la justicia constitucional.

### Camino por recorrer para asegurar la independencia de los poderes judiciales

Por independencia judicial se entiende la ausencia de presiones o influencias externas que, a la hora de juzgar, introduzcan elementos adicionales a los méritos del caso. Esta independencia no está garantizada cuando las decisiones del administrador de justicia son vulnerables en razón de amenazas a su integridad o su patrimonio, la inestabilidad en el empleo o las posibilidades de ascenso. Dada la dificultad de probar el grado de -o la falta de- independencia en las actuaciones judiciales, se ha optado por estudiar las garantías para evitar las influencias de otros poderes del Estado, o de particulares, sobre el Poder Judicial: garantías jurídicas de independencia, asignación presupuestaria y procedimientos para la elección de los magistrados de las Cortes Supremas de Justicia. Como complemento a estos mecanismos “preventivos”, se presenta información sobre los procedimientos disciplinarios y sancionatorios de los jueces y magistrados. La principal conclusión de este estudio es que, en la práctica, la independencia judicial no está garantizada en todos los países de la región.

### Existen garantías constitucionales para la independencia judicial

Todas las constituciones políticas centroamericanas reconocen expresamente la independencia del Poder Judicial o de la Corte Suprema de Justicia y sus magistrados y jueces<sup>2</sup>. Coinciden en señalar que los administradores de justicia solamente están sometidos a la Constitución de la República y sus leyes. Guatemala incluso va más

allá: el artículo 205 establece como garantías del organismo judicial, la independencia funcional y económica, la no remoción de los magistrados y jueces y la selección técnica del personal.

En las constituciones de Guatemala y Nicaragua se reconoce la exclusividad absoluta de la Corte Suprema para ejercer la función judicial en el país. En Guatemala, ello significó eximir a funcionarios de la corporación municipal de la administración de justicia en sus respectivas localidades, como se hacía hasta 1985 (véase apartado sobre acceso a la justicia).

### Estrechos presupuestos hacen vulnerables a los poderes judiciales

En todas las naciones del área se establece constitucionalmente la obligación de destinar una parte del Presupuesto General del Estado al Poder Judicial. No obstante, existen importantes diferencias entre los países. El Salvador y Costa Rica triplican el compromiso de Guatemala en esta materia y duplican el de Honduras. En efecto, el artículo 172 de la Constitución Política salvadoreña y el artículo 177 de la Constitución costarricense establecen un monto del 6% del Presupuesto de la República para el Poder Judicial, en contraste con un 2% en Guatemala (artículo 213) y un 3% en Honduras (artículo 306); en Nicaragua la proporción es 4% del Presupuesto (artículo 159). En el año 2001, los porcentajes respectivos fueron cumplidos en Costa Rica (6.5%) y Nicaragua (4.6%), mientras que en Honduras, como ha sucedido en los últimos años, se ejecutó un presupuesto menor al estipulado (2.1%) (UPE, 2002).

Los poderes judiciales han logrado incrementar su presupuesto en todos los países sobre los que existe información. En Honduras, entre 1998 y el 2001 ese crecimiento fue superior al 60%, en tanto que Nicaragua mostró el menor aumento, con un monto aproximado de 6 millones de dólares (29%) de incremento en ese período (cuadro 7.1). Sin embargo, las brechas en el gasto judicial son muy marcadas. En términos absolutos, los presupuestos sumados de Honduras, Nicaragua y Panamá en el 2001, fueron inferiores al monto destinado en El Salvador o en Costa Rica<sup>3</sup>. Al analizar el gasto judicial per cápita, el nivel de Costa Rica está muy por encima de cualquier otro país de la región: es aproximadamente cinco veces el de Guatemala, Honduras y Nicaragua, y duplica el de Panamá.

En general, estos presupuestos son señalados por las autoridades judiciales como insuficientes

CUADRO 7.1

### Centroamérica: presupuesto de los poderes judiciales. 1998-2001 (en miles de dólares)

País	Año		Aumento 1998-2001 Relativo	Gasto per cápita US\$ (2001)
	1998	2001		
Costa Rica <sup>a/</sup>	62,202.5	89,609.2	44.1	21.8
El Salvador <sup>b/</sup>	83,039.0	105,876.0	27.5	16.6
Guatemala <sup>a/</sup>	54,211.3	68,855.3	27.0	5.9
Honduras <sup>b/</sup>	17,615.7	28,997.7	64.6	4.4
Nicaragua <sup>a/</sup>	21,451.1	27,772.7	29.5	5.3
Panamá		31,400.0		10.8

<sup>a/</sup> Ejecutado. En Costa Rica, el presupuesto de cada año ha sido reducido en un 32%, porcentaje que corresponde a los gastos del Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial.

<sup>b/</sup> Asignado.

*Fuente: Guatemala, Organismo Judicial, 2002. El Salvador y Nicaragua, Ministerio de Hacienda y Crédito Público respectivo; Costa Rica, Departamento de Planificación del Poder Judicial; Honduras, Oficina de Presupuesto, Corte Suprema de Justicia. Panamá, Contraloría de la República.*

para mejorar la administración de justicia. En Nicaragua, mientras el presupuesto se ha mantenido con un crecimiento moderado, el personal pasó de 100 personas en 1997 a 500 en el 2001, y la Corte Suprema aumentó de 9 a 16 el número de sus magistrados (Cuarezma, 2002). En Costa Rica la norma que establece la provisión presupuestaria data de una época en la que no existían el Ministerio Público, la Defensa Pública y la Policía Judicial; en el 2001 estas instancias especializadas consumieron el 41% del presupuesto total del Poder Judicial (Proyecto Estado de la Nación, 2002b). Para el año 2002, el monto que solicitó el Poder Judicial correspondía al 7.25% del Presupuesto Nacional y la Asamblea Legislativa aprobó el 6.1%. En Guatemala, contrario a la tendencia de crecimiento que tenía en los últimos cuatro años, el presupuesto judicial disminuyó en términos absolutos en el 2002: el presupuesto del Organismo Judicial se redujo en más de cien millones de quetzales (Urrutia, 2002, con base en ASIES, 2002).

#### Esfuerzos por ampliar la transparencia en la elección de magistrados y jueces

La selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia “afines” al Ejecutivo ha sido parte de la historia política de la región y uno de los tradicionales mecanismos de supeditación del Poder Judicial. Actualmente todas las constituciones del

área estipulan que el nombramiento de estas autoridades (los más altos cargos dentro del Poder Judicial) debe ser aprobado por los respectivos Congresos con el requisito de mayorías calificadas. Sin embargo, existe un importante debate público sobre la independencia de los magistrados electos.

Cabe reconocer que hoy en día en varios países se incluyen consideraciones técnicas, participación ciudadana y transparencia en el nombramiento de magistrados, elementos antes ausentes en el proceso. En Honduras recientemente se ha puesto en marcha un nuevo sistema de elección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Una Junta Nominadora que incluye organizaciones de la sociedad civil propone una lista de 45 abogados para que con base en ella el Congreso elija por mayoría calificada a los 15 magistrados de la Corte (Decreto Legislativo 262-200)<sup>4</sup>. En El Salvador, el Consejo Nacional de la Judicatura es el encargado de proponer candidatos para los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, magistrados de las cámaras de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz (artículo 187 de la Constitución Política) (Díaz et al, 2003)<sup>5</sup>.

Una segunda área de cambio han sido las reformas para la profesionalización y estabilidad de los jueces, pues hasta hace poco, pese a la existencia en algunos países de leyes de carrera judicial, su nombramiento dependía de factores ajenos a su capacidad y mérito. La inestabilidad

laboral y las reglas poco claras para acceder a estos puestos es uno de los mayores problemas para lograr la independencia de la función jurisdiccional. En Guatemala, la aprobación de la carrera judicial, en 1999, y la creación del Consejo de la Carrera Judicial, aunque aún con carácter subordinado respecto de los órganos de gobierno judicial, busca la profesionalización de los funcionarios judiciales mediante pruebas de concurso y oposición. En el caso de Honduras, la escogencia de jueces del tribunal y jueces de ejecución de sentencia ahora pasa por un proceso de selección apoyado por USAID y la cooperación española (Madrid, 2002). También se creó el Consejo General de la Judicatura para el nombramiento de jueces, pero como todavía no se ha instalado por la falta de aprobación de la ley secundaria que lo desarrolle, esta función la sigue realizando la Corte Suprema de Justicia. En Costa Rica los jueces son elegidos por el Consejo Superior del Poder Judicial, órgano dependiente de la Corte Suprema de Justicia, mediante un sistema de concurso y oposición en el que las personas que aprueban pasan a configurar un listado de elegibles.

A pesar de estos avances, el nombramiento de magistrados y jueces sigue adoleciendo de serios defectos para garantizar la independencia del Poder Judicial. En Honduras, el informe sobre la situación general de la carrera judicial del Programa Control Ciudadano estableció que entre 1994 y 1998 se nombró apenas un 40% de los jueces de paz previa aprobación de un examen. A octubre del 2000 la mayor parte había sido removida de su cargo sin consideración a la Ley de la Carrera Judicial de 1980<sup>6</sup>. Igualmente, en los datos de los archivos de la Corte Suprema de este mismo país se aprecia el ascenso de personas recién ingresadas al Poder Judicial como defensores públicos o inspectores de tribunales, que fueron promovidas directamente y en breve plazo a responsabilidades de magistrado (Programa Control Ciudadano, 2000). Señalamientos similares realizó el Comisionado Nacional de Derechos Humanos en su informe especial *La necesidad de proteger la independencia del Poder Judicial* (CNDH, 2002).

En el período 2001-2002, en El Salvador trascendió a la opinión pública el hecho de que una proporción de jueces no tenía los títulos requeridos y, por las garantías de estabilidad laboral, no se había podido despedirlos. En Nicaragua fue público el arreglo entre los dos partidos mayoritarios para “repartirse” la Corte Suprema; nueve de los once magistrados que integraban ese órgano en el 2002 procedían de cargos políticos del FSLN

o el PLC (Díaz y Ruiz, 2003). Por otra parte, subsisten amenazas sobre los administradores de justicia. En Guatemala, jueces y fiscales encargados de causas en las que están vinculados militares o exmilitares han sido presionados y algunos han tenido que abandonar el país (La Nación, 2001). En Nicaragua han trascendido a la prensa las amenazas contra la jueza a cargo del caso de un expresidente de la República. Por cierto que, en este país, la parálisis de la Asamblea Legislativa ha provocado una delicada situación: al cierre de este Informe, los puestos de 9 de los 15 magistrados se encontraban pendientes de nombramiento.

### Renovados instrumentos de control: los mecanismos disciplinarios

Una tendencia regional durante los últimos años es la creación o el fortalecimiento de los regímenes de responsabilidad de los administradores de justicia. Por lo general, estos se encuentran divididos en un aspecto administrativo y otro criminal. Ambos sistemas pueden activarse interna o externamente, de oficio por los órganos correspondientes o mediante denuncias de los ciudadanos.

En Nicaragua la responsabilidad administrativa se establece mediante la Comisión de Régimen Disciplinario, formada por un mínimo de tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia elegidos por las dos terceras partes del total de sus miembros. La particularidad de esta institución es que también actúa sobre el gremio de los abogados. Adjunto a esta institución se ha creado otro organismo, denominado Inspectoría Judicial Disciplinaria, que realiza visitas inesperadas a los juzgados, inspecciona expedientes y desempeña otras funciones. En Honduras la responsabilidad disciplinaria es asumida por la Inspectoría General de Tribunales, cuya función es investigar supuestas irregularidades. Si detecta actuaciones sancionables las somete al Consejo de la Carrera Judicial, y éste llama al funcionario a una audiencia de descargo que puede concluir con una sanción disciplinaria. De encontrarse indicios de delito, el caso se traslada al Ministerio Público. La Inspectoría ha incrementado notoriamente su labor: en 1999 recibió 734 denuncias y ninguna la estimó procedente; en el 2000 recibió 1,335 y estimó procedentes 467; en el 2001 recibió 1,765 denuncias y estimó pertinentes 661 (186 pendientes).

En Costa Rica el Tribunal de Inspección Judicial recibe denuncias de los ciudadanos contra los jueces y funcionarios en general del Poder Judicial. Recientemente se planteó una confrontación interna dentro de este órgano de inspección



y, tras una investigación, la Corte Plena encontró que: "...no hay ambiente laboral, existe un ambiente de hostilidad, todos se sienten vigilados, se sienten perseguidos, es un ambiente policiaco el que se vive..." (Acta N° 27-2.2002). En 1993 se realizó la primera evaluación a jueces y magistrados sobre cuestiones administrativas y jurisdiccionales, bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de la Judicatura. Mediante este sistema interno, que también se encuentra abierto a procedimientos externos de denuncia, se sancionó a 43 jueces en el 2001. En el caso de Guatemala, una evaluación realizada durante el 2001 determinó que, de 66 jueces evaluados, 49 tenían calificación aceptable y 17 tenían un carácter no satisfactorio (Urrutia, 2002).

En la región no se dispone de información comparable sobre la responsabilidad criminal de los jueces y el personal administrativo del Poder Judicial. Existe una tipificación de categorías delictivas, tales como abuso de autoridad, consunción, peculado, penalidad del corruptor y prevaricato. La demostración de algunos de estos delitos es difícil, pues no sólo se requiere establecer que la decisión es injusta, sino que además debe determinarse la intencionalidad (Barrientos, 2001).

### La organización de los poderes judiciales es similar en la región

En toda Centroamérica la organización de los poderes judiciales es, en términos generales, similar. La Corte Suprema de Justicia es el organismo cúspide de las funciones jurisdiccionales, administrativas y de gobierno del Poder Judicial (gráfico 7.1). Los magistrados son los superiores jurisdiccionales y administrativos del resto de los funcionarios del sistema de administración de justicia.

La función jurisdiccional incluye los despachos encargados de juzgar los casos, es decir, los tribunales. En todos los países su funcionamiento está organizado jerárquicamente. En primer término, conocen las causas los juzgados de paz (o tribunales de menor cuantía) y los juzgados de primera instancia (o de letras en Honduras). Estos juzgados pueden ser departamentales o seccionales (cuando existe más de un juzgado por departamento). Las cortes de apelación (o tribunales superiores de justicia) conocen en segunda instancia, es decir, cuando una de las partes de un litigio apela la sentencia del juez. Estos tribunales están organizados por materia. Finalmente se encuentra la Corte Suprema de Justicia, que es el máximo tribunal. Las cortes son entidades

jurisdiccionales complejas. Están divididas por materias especializadas y en la región, por lo general, se componen de cuatro salas: civil, penal, constitucional y laboral o de lo contencioso-administrativo.

A partir de este esquema común pueden anotarse importantes (aunque pocas) variantes nacionales. En Guatemala, con una clara influencia de la Constitución española de 1978, existe un Tribunal Constitucional encargado exclusivamente de la justicia constitucional, independiente de la Corte Suprema de Justicia. En Costa Rica la jurisdicción penal no cuenta con un tribunal de apelaciones, sino que los recursos se dirigen directamente a la Corte Suprema; este hecho puede considerarse violatorio de principios generales del derecho, como el derecho al debido proceso y el derecho a apelar<sup>7</sup>. En este caso, las cortes inferiores tienen amplios espacios de valoración y práctica probatoria, en tanto que las cortes superiores se encuentran limitadas por las circunstancias recogidas por las cortes inferiores. Finalmente, en Panamá las municipalidades mantienen todavía una función jurisdiccional (juzgados municipales), lo cual hace de este el único país del área donde esta función no es exclusiva del Poder Judicial.

### El desarrollo de la jurisdicción constitucional es el cambio más relevante

Dentro de la función jurisdiccional, la innovación más importante en la última década ha sido, indudablemente, el desarrollo de la jurisdicción constitucional. Las funciones que por lo general se asigna a los órganos constitucionales son las de garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del derecho internacional vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación; resolver conflictos de competencia entre los poderes del Estado (excepto en El Salvador<sup>8</sup>); conocer las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, aprobación de convenios internacionales y otros proyectos de ley, y resolver los recursos de hábeas corpus, amparo e inconstitucionalidad.

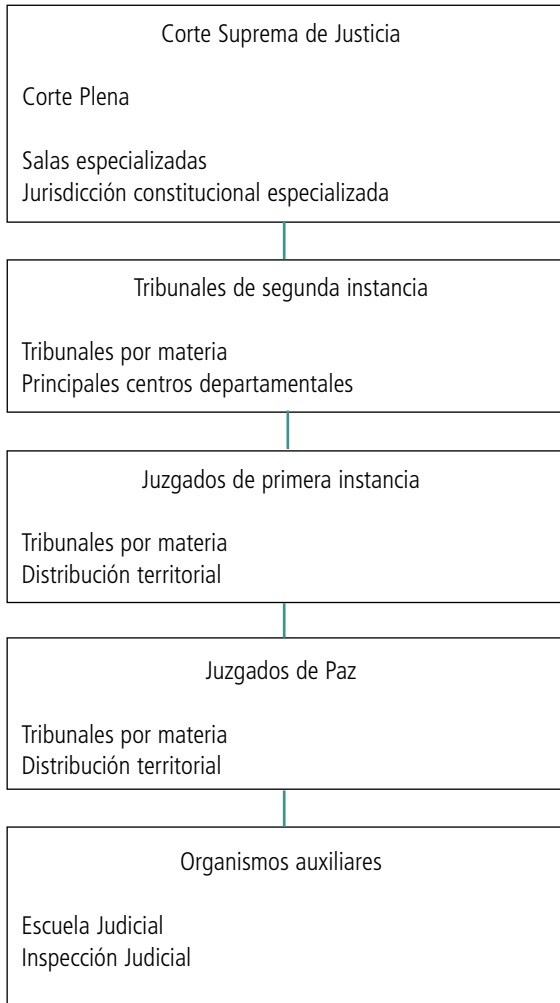
En Centroamérica la organización de la justicia constitucional ha sido configurada bajo tres sistemas. El primero la concibe como un organismo interno del Poder Judicial (Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Honduras); el segundo la entiende como una entidad independiente (Guatemala) y el tercero -el más tradicional- mantiene la jurisdicción constitucional como una función de la Corte Plena (Panamá). Entre los



GRAFICO 7.1

### Organización de los poderes judiciales: organización predominante y principales diferencias

**Organización predominante**



**Diferencias**

Guatemala  
Tribunal Constitucional (aparte)

Panamá  
No hay jurisdicción constitucional especializada

Costa Rica  
No hay segunda instancia en materia penal

Panamá  
Juzgados municipales

Guatemala  
+ Junta Regional de Prisiones  
+ Tribunal de Cuentas

El Salvador  
+ Consejo Nacional de la Judicatura (Escuela Judicial)

Costa Rica  
+ Policía técnica judicial  
+ Ministerio Público  
+ Defensa Pública

Honduras  
+ Registro de Propiedad  
+ Dirección de Defensa Pública  
+ Consejo General de la Judicatura

Panamá  
+ Instituto de la Defensoría de Oficio  
+ Consejo Judicial

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país.

países que han adoptado el primer sistema -creación de una Sala Constitucional dentro de la Corte Suprema- existe una diferencia entre Honduras y los demás. En esa nación, cuando no existe unanimidad en las votaciones de la Sala respecto a alguna cuestión, se remite el caso al pleno de la Corte Suprema; en cambio, en el resto de los países, la Sala es el tribunal máximo en materia constitucional.

Las modalidades de Sala Constitucional y Tribunal Constitucional pueden concurrir con sistemas concentrados o difusos de interpretación constitucional. En un sistema concentrado, como el de Costa Rica, sólo la Sala Constitucional tiene potestad para interpretar la Constitución, abocando cualquier divergencia que se plantee en una corte inferior. Por el contrario, en un sistema difuso o mixto, como el que se presenta en el resto del área, los diferentes tribunales de instancia que conforman el Poder Judicial tienen la potestad mencionada.

La legitimación activa en los procesos constitucionales recae generalmente en la ciudadanía, es decir, la justicia constitucional se pone en funcionamiento por instancia de una persona interesada. En los recursos de inconstitucionalidad la capacidad de iniciar un proceso está reservada a determinadas instituciones (como el Comisionado de Derechos Humanos o el Contralor General de la República), o se necesita un mínimo de ciudadanos (como es el caso de ciertas consultas legislativas de constitucionalidad, que requieren diez o más diputados). Asimismo, se ha ido reconociendo la legitimación procesal a determinados grupos sociales que actúan en defensa de los denominados derechos colectivos o intereses difusos, como la defensa del medio ambiente, por ejemplo Costa Rica.

En el cumplimiento de estas funciones, las salas constitucionales han adquirido cada vez más poder de decisión. En Honduras se ha presentado una situación *sui generis* con respecto a la competencia de interpretación de las leyes. Durante los últimos quince años el Congreso Nacional se atribuyó esa facultad. Sin embargo, con la reciente creación de la Sala de lo Constitucional, esta competencia, reconocida originalmente en la Constitución como propia de la Corte Suprema, se encuentra en disputa. A estos efectos, el Congreso Nacional promulgó dos enmiendas constitucionales<sup>9</sup> que ratifican su facultad para realizar dicha interpretación.

### Las funciones de gobierno y administración se concentran en las Cortes

En Centroamérica las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial han sido tradicionalmente ejercidas por las Cortes Supremas

de Justicia. Esto abarca las actividades relacionadas con el nombramiento de jueces, la organización del sistema de administración de justicia y la elaboración de la política judicial, que incluye, por ejemplo, las reformas procesales para la consideración de la Asamblea Legislativa.

Hay indicios recientes de cambio, sin que por el momento, con una excepción, se haya reducido el poder de las Cortes en estas materias. Esta excepción es El Salvador, donde en 1992 se constituyó el Consejo Nacional de la Judicatura, como entidad independiente. Los demás países han creado órganos coadyuvantes para desarrollar las funciones de gobierno y administración, pero no han tomado la decisión de independizar estas instancias de las respectivas Cortes. Guatemala instauró el Consejo de la Carrera Judicial, la Junta de Disciplina Judicial y comisiones de postulación de magistrados a la Corte Suprema de Justicia y a la Corte de Apelaciones (1999). Honduras estableció constitucionalmente la figura del Consejo General de la Judicatura en el año 2000, pero hasta la fecha éste no se ha puesto en marcha. En Costa Rica y Nicaragua las funciones siguen bajo control de los magistrados de la Corte Suprema, aunque ahora de manera indirecta, mediante la intervención de órganos inferiores. En el primer país existe el Consejo Superior del Poder Judicial, subordinado a la Corte Suprema, que asume las funciones de nombramiento, disciplina y política administrativa, pero la Corte Suprema de Justicia puede conocer cualquier materia que sea competencia del Consejo General del Poder Judicial. También funciona el Tribunal de Inspección Judicial, que sanciona actos irregulares de funcionarios y jueces de la Corte. En el caso nicaragüense las funciones de administración, acceso a la carrera judicial y régimen disciplinario son realizadas por comisiones dependientes de la Corte Suprema.

### Incremento de organismos auxiliares en los últimos años

En los últimos años se observa un notable esfuerzo en la creación de organismos auxiliares de justicia, innovación que Costa Rica impulsó con bastante anterioridad. La función auxiliar de justicia incluye a los órganos especializados que colaboran en la tarea de administrar justicia, desarrollando tareas de muy diverso orden, pero que comparten la característica de no tener funciones jurisdiccionales. Entre estos se encuentran el Ministerio Público (responsable de la acusación penal), la Policía Técnica Judicial (encargada de recabar pruebas), el Sistema de Defensores Públicos (que garantiza el derecho a la debida

defensa de las personas que no pueden o no quieren pagar un abogado), la Escuela Judicial (dedicada a capacitar al personal), la Inspección Judicial (que investiga las denuncias contra el personal), el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial y el Archivo y Registro Judicial. Estas instituciones están presentes en todos los países, pero no en todos ellos forman parte del Poder Judicial.

En general, los poderes judiciales tienen bajo su égida dos organismos auxiliares: la Escuela Judicial y la Inspección Judicial. A partir de esta base se dan importantes diferencias. El Poder Judicial costarricense agrega tres entidades clave: la Defensa Pública, la policía técnica judicial (llamada Organismo de Investigación Judicial) y el Ministerio Público. El Consejo Nacional de la Judicatura en El Salvador tiene a su cargo la Escuela Judicial. En Guatemala y Honduras se recarga a los poderes judiciales con funciones atípicas; en el primer caso, el Poder Judicial tiene a su cargo la Junta Nacional de Prisiones; en el segundo, el Registro de la Propiedad.

Independientemente de su ubicación, cabe señalar que los Ministerios Públicos simbolizan el cambio de un sistema inquisitivo a otro acusatorio. Sus funciones aparecían diluidas entre lo que representaban las antiguas fiscalías y lo que son las actuales procuradurías. Su mandato varía según los países, pero básicamente tienen el propósito de defender intereses generales de la sociedad y ejercer la acción penal pública. Por su parte, la Defensa Pública y otras instituciones de defensa privada surgieron con la progresiva aceptación de las convenciones internacionales sobre derechos civiles, que establecen la obligación del Estado respecto a las garantías del debido proceso.

En Honduras, con la promulgación de la Ley Orgánica de la Policía, en 1998, se trasladó la Dirección de Investigación Criminal del Ministerio Público al Ministerio de Seguridad. A partir de ese momento se presentó una sucesión de conflictos y una falta de articulación entre las necesidades de investigaciones judiciales en materia criminal y la efectiva realización de las mismas. Recientemente se generó un conflicto que concluyó con la destitución de la Directora de la Oficina de Asuntos Internos, quien denunció serias irregularidades en los cuerpos de seguridad<sup>10</sup> (Fernández, 2003).

### Acceso ciudadano a la justicia: avances que aún no logran paliar rezagos

El estudio sobre el acceso ciudadano a la justicia se basa en cuatro aspectos. En primer lugar se examina la cobertura territorial de los servicios judiciales, para determinar si las personas

tienen acceso a oficinas judiciales cercanas a su lugar de residencia. En segundo lugar se estudia la existencia de barreras económicas para interponer una causa. Luego se enfoca el desarrollo de los sistemas de defensa pública, un asunto clave para el acceso a la justicia en una región con una gran pobreza y desigualdad social (capítulo 2). Finalmente, se analiza un tema específico: la apertura de los sistemas de administración de justicia a la multiculturalidad de sus sociedades, de tal forma que no existan barreras para el acceso a la justicia por cuestiones étnicas. La principal conclusión en esta materia es la persistencia de obstáculos significativos para el acceso a la justicia, pese a los esfuerzos recientes por desarrollar los servicios judiciales y ampliar su cobertura geográfica.

### Esfuerzos recientes por ampliar la cobertura geográfica

La organización judicial en Centroamérica se divide territorialmente en circuitos o departamentos judiciales, que por lo general coinciden con los límites provinciales o departamentales, con excepción de Nicaragua y Panamá, donde los departamentos están agrupados en unidades mayores (regiones). Conforme se asciende en la jerarquía judicial, las oficinas se concentran en las ciudades principales y las capitales nacionales. Algunas ciudades concentran una elevada proporción de los tribunales y juzgados, como la ciudad de San Salvador, donde se encuentra el 23% del total de juzgados del país (Solana, 2003).

Las Cortes Supremas están instaladas en las capitales, los juzgados especializados por materia y los tribunales (de primera y segunda instancia) en las ciudades principales, y los juzgados de paz, sobre todo, en centros urbanos menores. En Panamá, por mandato de la ley debe crearse al menos un juzgado municipal en cada distrito, aunque algunos comparten un mismo juez municipal (Giannareas, 2002). En Costa Rica, 15 de los 81 municipios no cuentan con oficinas judiciales y, por lo tanto, los asuntos de esas localidades deben tramitarse en el municipio más cercano (Proyecto Estado de la Nación, 2002b).

En la región los juzgados de paz representan el 59.8% de todos los tribunales existentes. Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua cuentan, cada uno, con más de 300 juzgados de este tipo; Honduras es el país donde estas instancias representan el porcentaje más elevado de tribunales (77,7%). La relación proporcional de los juzgados de primera instancia con respecto a los

tribunales de apelación es similar. Con excepción de Nicaragua, donde existen 11 juzgados de primera instancia por tribunal de apelación, los demás países se encuentran muy próximos a 7,4 juzgados por tribunal (cuadro 7.2).

El promedio centroamericano de habitantes por tribunal o juzgado es de 16,408 personas (gráfico 7.2). Todos los circuitos judiciales panameños están por debajo de esta proporción, así como la mayoría de los departamentos salvadoreños y hondureños, lo que sugiere una mayor distribución territorial de los servicios judiciales en estos países. En cambio, la mayor parte de las provincias costarricenses, los departamentos y regiones de Guatemala y Nicaragua está por encima del promedio regional. Ahora bien, dentro de cada nación existen notables diferencias, exceptuando a Panamá, donde la situación de los circuitos judiciales es muy similar. Los departamentos de Alta Verapaz e Izabal, en Guatemala, son las unidades territoriales donde los servicios judiciales cubren, en promedio, a la mayor cantidad de personas en toda Centroamérica: allí hay casi 40,000 y 36,000 personas por juzgado o tribunal, respectivamente; le siguen Managua y Cortés, en Honduras, que rondan los 35,000 habitantes por juzgado. En términos territoriales,

las zonas donde se ubican las últimas fronteras agrícolas de la región son aquellas donde los pocos tribunales deben cubrir más territorio. En efecto, en la RAAN y la RAAS, en Nicaragua (Mosquitia), hay en promedio un juzgado o tribunal cada 3,215.9 y 2,108.2 km<sup>2</sup>; en Gracias a Dios, Honduras (Mosquitia), hay uno cada 1,991.9 km<sup>2</sup>; Guatemala, Petén e Izabal son los departamentos donde cada juzgado, en promedio, debe cubrir más territorio: 2,428.1 y 1,004.2 km<sup>2</sup> (el promedio centroamericano es un juzgado por 240.7 km<sup>2</sup>)<sup>11</sup>.

El caso de Guatemala merece un comentario aparte. El mandato constitucional de 1986 retiró a los funcionarios municipales de la administración de justicia en sus respectivas localidades, por lo que en los años siguientes se generó una considerable ausencia geográfica del sistema de administración de justicia en varias zonas del país. No fue sino hasta el 2001 que, por primera vez, se logró establecer juzgados de paz en todos los municipios. En otras palabras, el proceso de sustitución de las funciones municipales tomó quince años. En total, en el año 2001 funcionaban 561 órganos jurisdiccionales, frente a 367 que operaban en 1997. De las 193 nuevas oficinas, todos los juzgados de paz, nueve de primera

## CUADRO 7.2

## Centroamérica: número y tipo de oficinas jurisdiccionales. 2002

País	Tipo de oficina					Número de habitantes por oficina	Número de tribunales por 100,000 habitantes
	Total	Salas	Tribunales de apelación <sup>a/</sup>	Juzgados de primera instancia <sup>b/</sup>	Juzgados de paz <sup>c/</sup>		
Costa Rica	242	4	18	132	88	16,654	6.0
El Salvador	552	4	26	200	322	11,588	8.6
Guatemala <sup>d/</sup>	561	4	24	173	360	20,832	4.8
Honduras	442	4	12	82	344	15,058	6.6
Nicaragua <sup>e/</sup>	246	4	9	99	134	21,170	4.7
Panamá	208	4	12	96	96	14,442	6.9

<sup>a/</sup> Incluye Corte de Apelación, cámaras y tribunales de apelación.

<sup>b/</sup> Incluye juzgados de instrucción, letras, circuito, de distrito y locales (especializados).

<sup>c/</sup> Incluye juzgados de paz, contravencionales, tránsito, pensiones, locales únicos y municipales.

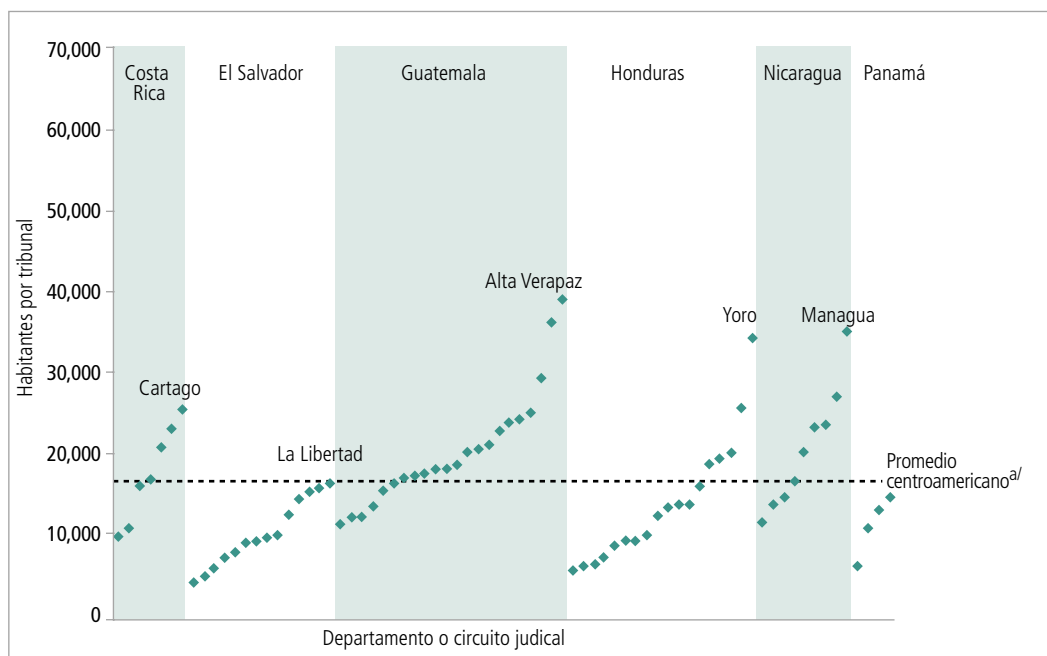
<sup>d/</sup> La información corresponde al 2001.

<sup>e/</sup> No incluye 16 juzgados de registro de propiedad.

Fuente: Solana, 2003, con base en los informes de cada país.

GRAFICO 7.2

### Centroamérica: habitantes por tribunal o juzgado en las provincias, departamentos o circuitos judiciales. 2001



<sup>a/</sup> Cada punto representa un departamento o circuito judicial. El promedio centroamericano corresponde a 16,408 habitantes por tribunal.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país. Población por departamento con base en estimaciones oficiales en cada nación.

instancia y un tribunal de sentencia, fueron creados en el área rural. Sin embargo, en varias zonas persisten importantes problemas de acceso, pues hay comunidades demasiado distantes de la cabecera municipal, o mal comunicadas, cosa más o menos común en el área rural en esa nación (Urrutia, 2002).

#### Subsisten barreras económicas formales

Un segundo indicador del acceso a la justicia es la existencia de barreras económicas para plantear asuntos ante el sistema judicial. Costa Rica es uno de los países que han eliminado los aranceles y depósitos procesales que formalmente obstaculizaban a personas de escasos recursos el planteamiento de asuntos ante la justicia. En las otras naciones centroamericanas existen diversos factores que pueden funcionar como barreras. El denominado arancel de abogados, que

se paga en los mismos tribunales, es uno de ellos. Desafortunadamente, y a pesar de las tarifas indicativas o de carácter mínimo establecidas por los colegios de abogados, las tarifas se liquidan en privado. La *cuota litis* se permite y practica en la región (el abogado asume la defensa de un caso, condicionando sus honorarios a la obtención de un porcentaje de la indemnización o restitución concedida en caso de ganar el juicio). En Honduras se reconoce el principio de gratuidad de la justicia (artículo 303 de la Constitución), pero existen elementos que, indirectamente, limitan este principio, como el pago por comunicaciones judiciales, los gastos de los peritos y testigos y otras tasas, como los embargos judiciales.

Cabe señalar que, en la región, la representación profesional tiene carácter obligatorio, excepto para determinados procesos constitucionales como las garantías de amparo, la exhibición

personal y algunos casos de derecho de familia (como custodias y violencia doméstica). Estas excepciones son avances importantes para hacer que la justicia sea más accesible para la población.

### Desigual desarrollo de los sistemas de defensa pública

Los sistemas de defensa pública muestran un desarrollo desigual en Centroamérica. El Salvador y Costa Rica son los países que se encuentran en mejor situación: tienen la más alta proporción de defensores por cada millón de habitantes (superior a 45) y, consiguientemente, la menor proporción de habitantes por defensor (menos de 25,000). Honduras y Guatemala les siguen de cerca. En el otro extremo se encuentra Nicaragua, donde apenas hay 2.7 defensores por cada millón de personas y cada defensor debe atender, en promedio, a casi cuatrocientas mil personas. Panamá muestra un bajo desarrollo de la defensa pública, medida por estos indicadores, aunque no con la gravedad del caso nicaragüense (cuadro 7.3).

En Nicaragua, la carencia de medios en las oficinas de defensa pública es tal que vulnera el derecho a una defensa profesional: la Defensoría Pública la constituyen 14 defensores. Debido a esta precariedad, el nuevo Código Procesal Penal establece que, en aquellos lugares donde aún no exista Defensoría Pública, el juez podrá designar defensores de oficio. Estos se designan entre los abogados en ejercicio de una localidad y, si no

existen, puede designarse a un egresado de la Escuela de Derecho o, en su defecto, a un “estudiante o entendido en derecho” (artículo 100). Los servicios de la defensoría pública se encuentran centralizados en la capital y hay un defensor público especialmente designado para atender Ciudad Darío, en el departamento de Matagalpa. Ante este panorama, es importante señalar el desequilibrio en el que se encuentran los procesos judiciales, tomando en cuenta que el Ministerio Público tiene una representación nacional con cien fiscales auxiliares<sup>12</sup>. Existen otros organismos que defienden de manera gratuita a las personas, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, que atendió 707 casos en el 2002, y el Centro Nicaragüense de los Derechos Humanos, que recibió 992 casos en ese mismo año (Cuarezma, 2002).

La cobertura material de las unidades de defensa pública varía según los países. Mientras en Guatemala y Honduras es fundamentalmente de carácter penal, en El Salvador y Costa Rica abarca las materias penal, civil, laboral y familiar; y en Nicaragua y Guatemala los juicios de niñez y adolescencia. Los defensores costarricenses, aparentemente, son los más recargados del área, con casi 360 asuntos en promedio por defensor por año, una carga que más que cuadruplica la existente en Guatemala (85)<sup>13</sup> (cuadro 7.4).

Las defensas públicas no son el único medio para la defensa gratuita de la población. En los últimos años, en varios países se han creado organismos especializados, como las defensorías de los menores, de la mujer y de grupos indígenas.

CUADRO 7.3

### Centroamérica: cantidad de defensores públicos. 2001-2002<sup>a/</sup>

País	Número de defensores	Población	Número de defensores por millón de habitantes	Número de habitantes por defensor
Costa Rica	178	3,925,329	45.3	22,052
El Salvador	331	6,396,892	51.7	19,326
Guatemala	301	11,686,729	25.8	38,826
Honduras	202	6,655,902	30.3	32,950
Nicaragua	14	5,207,907	2.7	371,993
Panamá	42	3,060,090	13.7	72,859

<sup>a/</sup> En Costa Rica la información corresponde al 2000. En Guatemala, Honduras y El Salvador, al 2001 y en Panamá, al 2002. En Nicaragua corresponde al período agosto 1999 a mayo 2002.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2003, y en los informes de cada país.

Además, en Guatemala la asistencia al detenido en la prisión se realiza mediante una defensoría especial. También cumplen una función de asesoría legal las oficinas del *Ombudsman* o procurador de los derechos humanos. Otras instituciones prestan servicios gratuitos de representación procesal o asesoría legal, como los consultorios jurídicos de las universidades. Los de la Universidad de Costa Rica, creados en 1967, mantienen 16 oficinas y en 1998 atendieron 9,688 casos (Proyecto Estado de la Nación, 2001a). La Universidad Nacional de Honduras cuenta con 336 estudiantes que en horarios alternos se desempeñan como defensores (UPE, 2002). Asimismo, organizaciones no gubernamentales (iglesias y asociaciones) prestan servicios de defensoría gratuita. Pese a su innegable contribución, cabe señalar que la cobertura territorial de las organizaciones no gubernamentales y las universidades se circunscribe, por lo general, a los centros urbanos más grandes.

### Lejos todavía de una disminución sustancial de las barreras étnicas

Los indígenas centroamericanos tienen serios problemas de acceso a la justicia, debido al efecto combinado de múltiples obstáculos: las barreras lingüísticas, la aplicación de normas jurídicas que poco o nada tienen que ver con sus culturas, el escaso desarrollo de servicios judiciales especializados y el racismo existente. Esta situación es común a toda Centroamérica y los pocos avances son todavía pequeños en relación con la magnitud de los problemas. En Costa Rica, el Poder Judicial no tiene mecanismos especiales para tratar los problemas legales de las poblaciones indígenas, que son subsumidas a la ley que rige al resto del país. Mas aún, la asesoría legal a estas poblaciones es proporcionada por organismos voluntarios (Alfaro, 2002)<sup>14</sup>. En Panamá, el Poder Judicial ha nombrado jueces comarcanos, que tienen la misma categoría de los jueces municipales<sup>15</sup>. Empero, para efectos judiciales las comarcas indígenas están subsumidas en el circuito judicial (Giannareas, 2002). En Nicaragua recientemente se nombró la Comisión Especial de Justicia para la Costa Atlántica (Cuarezma, 2002). En Honduras, la Fiscalía de las Etnias, que forma parte del Ministerio Público, está integrada por cuatro fiscales y un asesor. Cabe mencionar que la Constitución hondureña es la única que declara punible todo tipo de discriminación por sexo, raza, clase social o cualquier otra causa lesiva a la humanidad (artículo 60) (Proyecto Estado de la Nación, 2002a).

### CUADRO 7.4

#### Centroamérica: número de defensores y cantidad de casos atendidos o asignados. 2001-2002

País <sup>a/</sup>	Número de defensores	Casos atendidos	Casos por defensor
Costa Rica	178	63,196	355.04
El Salvador <sup>b/</sup>	331	104,512	315.70
Guatemala	301	24,835	82.51
Honduras	202	32,467	160.73
Nicaragua <sup>c/</sup>	14	2,615	186.70
Panamá	42		

<sup>a/</sup> En Costa Rica la información corresponde al 2000. En Guatemala, Honduras y El Salvador, al 2001 y en Panamá, al 2002.

<sup>b/</sup> Estimación elaborada con base a los datos presentados en la página web de la PGR. Véase [www.pgr.gob.sv](http://www.pgr.gob.sv)

<sup>c/</sup> Los datos corresponden al período entre agosto de 1999 y mayo de 2002 se presentaron 7,408 casos. Bajo el supuesto de que estos se distribuyeron uniformemente por mes, el número de casos atendidos sería de 2,614.5 y el número de casos por defensor sería de 186.7 por años.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2003, y en los informes de cada país.

### RECUADRO 7.2

#### Percepciones sobre el acceso a la justicia

No obstante el avance de las reformas judiciales, la satisfacción de las personas con respecto a los servicios prestados por el sistema de justicia son bajos, de acuerdo con los estudios disponibles en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica. En Guatemala, un estudio de opinión señaló que un 40% de los encuestados había utilizado los servicios de justicia y que, de estos, sólo el 29% manifestó encontrarse satisfecho. Esta proporción fue ligeramente inferior comparada con la opinión sobre la policía, cuyos servicios fueron utilizados por el 51% de los entrevistados, de los cuales un 33% manifestó estar conforme. Ese mismo estudio mostró que un 34% de los consultados había requerido los servicios del Ministerio Público, de los cuales solo un 28% estaba satisfecho (ASIES, 2002). Estudios similares realizados en Nicaragua en 1999 mostraron que entre el 66% y el 74% de las personas entrevistadas consideraba que no existía un buen sistema de justicia (IEN, 1999; Ética y Transparencia, 1999). En Costa Rica otro estudio de opinión pública señaló que el 68.4% de las personas estaba de acuerdo con que los procesos judiciales son tan complicados que no vale la pena involucrarse en ellos (UNIMER, 1999).



La cuestión del acceso de las y los indígenas a la justicia es particularmente aguda en Guatemala, el país con la mayor concentración indígena de la región (capítulo 8). En esa nación, las comunidades indígenas rurales viven a diario la contradicción entre “lo legítimo” y “lo legal”, entre la “ley de los ladinos” y la ley propia o, como ejemplifica Durocher para el “país ixil”: entre dos derechos. Prevalece la impresión de que quien recurre a los juzgados lo hace de mala fe - busca amparo en una justicia que “no funciona para los pobres”-, porque si no, lo arreglaría por la “vía honesta”, es decir, por la vía de la legitimidad expresada en las normas consuetudinarias. La ley (ladina) como amenaza, o por lo menos como traba, es el concepto que prevalece en el contexto rural indígena guatemalteco (Grunberg, 2002).

En 1998, el rechazo de las reformas constitucionales afectó severamente las posibilidades de cumplir con los Acuerdos de Paz de 1996, que se establecieron varios compromisos del Estado guatemalteco en esta materia. Aunque la mayoría de ellos está pendiente a la fecha, algunos avances son indicios de cambio:

- En el 2002, el Poder Judicial contaba con 125 operadores de justicia que hablaban idiomas indígenas (98 jueces, 23 auxiliares de justicia y 4 intérpretes bilingües), ubicados en 17 departamentos del país, que deben atender casi 600 tribunales de distinto tipo. Además, el Ministerio Público contaba con un total de 17 intérpretes judiciales en 10 idiomas indígenas. Pese a este esfuerzo, el personal bilingüe o multilingüe es escaso y no cubre todas las regiones e idiomas del país (MINUGUA 2001; ASIES: 2002).
- En noviembre de 2001, como parte de un proyecto piloto, el Instituto de Defensa Pública Penal creó tres defensorías indígenas, en los departamentos de Quetzaltenango, Quiché y Alta Verapaz. Su cometido es garantizar a la población indígena el acceso a la justicia en su propio idioma, mediante la asistencia de defensores bilingües. Este proceso contó con el apoyo de la Academia de Lenguas Mayas. De las 9 personas asignadas a las defensorías, 8 son indígenas bilingües y todas tienen formación jurídica. En la segunda mitad del 2002 se crearon tres nuevas defensorías en los departamentos de Sololá, Totonicapán y Huehuetenango (Urrutia, 2002).
- La Unidad de Modernización del Organismo Judicial desarrolló el proyecto “Capacitación y sensibilización cultural a operadores de justicia”.

Esta iniciativa se ejecutó en Quiché, donde se realizaron 14 talleres con 114 operadores de justicia y 478 representantes de comunidades indígenas (Urrutia, 2002).

Otros esfuerzos procuran encontrar maneras de hacer compatibles “los dos derechos” existentes en Guatemala, en particular a partir de una codificación de un derecho maya unificado<sup>16</sup>. Se han hecho varios estudios de los sistemas jurídicos indígenas<sup>17</sup>, y existen cursos de posgrado para capacitar abogados y jueces en justicia y multiculturalidad (Muni K’at en Quetzaltenango y una maestría en Derecho Indígena en la USAC en Guatemala). Además se han instalado, como proyecto experimental, tres Centros de Administración de Justicia en Nebaj, Santa Eulalia y Poptún. Todavía no se cuenta con conclusiones sobre esta iniciativa (Grunberg, 2002).

### Dificultades para administrar una justicia pronta y cumplida

El concepto de justicia pronta y cumplida remite a la eficacia del sistema judicial. En otras palabras, que los casos ingresados a este sistema se traten de manera expedita (justicia pronta) hasta llegar a una resolución final (justicia cumplida), de conformidad con los criterios, procedimientos y plazos estipulados por la ley. Para analizar este tema, primero se expone información sobre el volumen de casos ingresados a los poderes judiciales y se contrasta con los terminados por año. Lamentablemente estos datos, básicos para cualquier análisis del tema, son comparables sólo para algunas materias, por lo que el tratamiento es de carácter exploratorio<sup>18</sup>. Luego se presenta información sobre el funcionamiento judicial específico para dos materias judiciales especialmente sensibles para la protección de los derechos de la población: la constitucional y la penal. En tercer lugar, se desarrolla el tema del trato a los privados de libertad. Por último, como parte de los mecanismos para dispensar una justicia cumplida, se mencionan las innovaciones procesales ensayadas en los últimos años en la región para aumentar la eficacia del sistema de administración de justicia. Con los indicios que la escasa información comparable permite extraer, la principal conclusión es que, en materia de justicia pronta y cumplida, las deficiencias parecen ser todavía más profundas que en el acceso a la justicia y los logros, más modestos.

### Significativa acumulación de expedientes judiciales

La información sobre el volumen de casos que cada año ingresan a los poderes judiciales en Centroamérica con frecuencia es, además de difícilmente comparable, de pobre calidad. En varias naciones los datos oficiales muestran comportamientos muy variables, sin mayor explicación, lo cual podría indicar problemas en el procesamiento de las estadísticas judiciales<sup>19</sup>. Si se compara la información de cada país consigo misma puede afirmarse que, en general, los tribunales resuelven menos casos de los que anualmente les ingresan. Esto significa que los despachos judiciales acumulan expedientes y, en algunos países, esta acumulación es muy importante. En Honduras, en el 2001 los juzgados de letras de las diferentes materias iniciaron un total de 24,815 juicios, en tanto que los juicios terminados fueron 6,866 (27.6% de los iniciados); esta proporción fue menor a la que se presentó en los dos años anteriores. En Nicaragua el porcentaje promedio de juicios penales resueltos con respecto a los ingresados fue de 60% entre octubre de 1996 y octubre del 2000. En Costa Rica, para el 2002, los casos terminados significaron un 91% de los entrados, pero en materia laboral la proporción no ha superado el 50% en los últimos años (Poder Judicial, 2003; Proyecto Estado de la Nación, 2002 y 2001a). Los tribunales de Panamá

en el año 2001 lograron resolver más juicios de los que ingresaron y en los años anteriores este porcentaje se mantuvo por encima del 85% (Giannareas, 2002).

### Los sistemas enfrentan volúmenes de trabajo muy diversos

No todos los poderes judiciales enfrentan el mismo nivel de demanda por sus servicios. La medición de este tema puede aproximarse sólo en dos materias judiciales: la constitucional y la penal. En el primer caso, la Sala Constitucional de Costa Rica tiene un volumen de trabajo anual que casi triplica el de las salas o tribunales constitucionales de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua juntos. En promedio, las y los costarricenses recurren a la jurisdicción constitucional veinte veces más que el resto de los centroamericanos (cuadro 7.5).

En materia penal el patrón es similar, aunque más atenuado. Siendo Costa Rica el segundo país con menor población en el área, su sistema de administración de justicia es el que soporta la mayor carga de trabajo (cuadro 7.6). Le siguen Nicaragua y Guatemala. Nótese que las cifras oficiales para Honduras y El Salvador (Panamá podría también incluirse) son demasiado bajas y probablemente reflejen un criterio de registro distinto al de los demás países.

CUADRO 7.5

#### Centroamérica: casos ingresados en salas constitucionales. *Circa 2001*

País	Exhibiciones personales (hábeas corpus)	Tasa por 100,000 habitantes	Recursos de amparo	Tasa por 100,000 habitantes	Recursos de inconstitucionalidad	Tasa por 100,000 habitantes	Total	Tasa por 100,000 habitantes
Costa Rica	1,442	35.3	10,740	262.7	338	8.3	12,520	306.2
El Salvador	285	4.4	698	10.7	34	0.5	1,017	15.6
Guatemala	2	0.0	1,432	11.9	160	1.3	1,594	13.3
Honduras	52	0.8	977	14.3	19	0.3	1,048	15.4
Nicaragua	23	0.4	891	16.6		0.0	914	17.1

Fuente: Costa Rica: Departamento de Planificación, Poder Judicial, 2001; El Salvador: FESPAD, 2002; Guatemala: ASIES, 2002; Honduras: Sala Constitucional; Nicaragua: Sala Constitucional.

CUADRO 7.6

**Centroamérica: casos entrados en materia penal. 1997-2001**

País	Año				
	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>af</sup>	99,430	104,638	105,959	111,126	116,362
El Salvador	14,627	9,325	6,437	5,268	6,854
Guatemala	51,098	14,545	25,114	67,473	79,310
Honduras	6,228	4,600		4,049	7,951
Nicaragua	52,765	56,915	62,970	72,062	88,260
Panamá	25,431	28,179	30,272	25,827	

<sup>af</sup> Los datos de Costa Rica tienen por fuente al Ministerio Público, mientras que para el resto de los países provienen de la Corte Suprema de Justicia.

Fuente: *Elaboración propia con base en los informes de cada país.*

Un indicador adicional sobre el volumen de casos es el de la carga de trabajo de los jueces (casos ingresados por juez), tema sobre el cual sólo fue posible tener información comparable para Costa Rica y Panamá. Los datos sugieren que los jueces enfrentan un fuerte volumen de trabajo: en el 2002 los juzgadores panameños recibieron aproximadamente 486 casos nuevos (Giannareas, 2002), mientras que los costarricenses, en el 2000, recibieron 895 casos nuevos (Proyecto Estado de la Nación, 2002b). A esto habría que agregar los casos que cada juez tiene en trámite.

La información sobre los tiempos de duración de los juicios, un indicador clave de la justicia pronta, es aún más escasa<sup>20</sup>. Las materias constitucional y penal son, nuevamente, las únicas en las que puede hacerse una comparación preliminar, con base en los datos disponibles, entre algunos países. En Costa Rica, durante el 2001 la duración total promedio de un juicio penal fue de 18 meses y 3 semanas, desde el momento en que se interpuso la denuncia en el Ministerio Público hasta que se resolvió. Sin embargo, un estudio mostró que durante 1999 y el 2001, el 47% de los juicios excedió este promedio y el 13.7% tardó más de 48 meses (Proyecto Estado de la Nación, 2002b). En Nicaragua los juicios ordinarios de materia penal resueltos en el período 1996-2000 tardaron, en promedio, alrededor de siete meses. La buena noticia es que en los últimos años ha habido una reducción del tiempo, lo cual hizo que en el 2001 un juicio ordinario durara solo cuatro meses y medio (Cuarzma, 2002).

### Serias deficiencias en el trato de los privados de libertad

De acuerdo con la información disponible, en Centroamérica el trato a los privados de libertad muestra serias deficiencias. Una alta proporción de presos sin condena es una denegación de una justicia pronta y cumplida. Los resultados en esta materia indican que en Guatemala, Honduras y Panamá, la mayoría de los privados de libertad son presos sin condena y en El Salvador casi la mitad (49,8%). Honduras muestra el peor balance, pues de cuatro personas encarceladas, tres están en espera de que se les dicte sentencia. El mejor resultado se da en Costa Rica, donde el porcentaje es de un 25%, es decir uno de cada cuatro presos<sup>21</sup> (cuadro 7.7).

Por otra parte, la sobrepoblación carcelaria -un indicador del hacinamiento de los centros penitenciarios- mide un aspecto de la justicia cumplida: que el trato a las personas halladas culpables sea respetuoso de sus derechos. En Centroamérica este indicador muestra notables variaciones (cuadro 7.8). La peor situación es la que se presenta en El Salvador seguido de cerca por Honduras. En ese último país a la fecha de preparación de este capítulo (abril-mayo de 2003) se había reportado un grave incidente en una de las prisiones (*New York Times*, mayo de 2003). Los países con menor sobrepoblación carcelaria reportada son Nicaragua y, luego, Costa Rica.

### Innovaciones procesales procuran mejorar la eficacia de la justicia

Las innovaciones procesales orientadas a mejorar la eficacia de la justicia son una tendencia

## CUADRO 7.7

**Centroamérica: personas presas y sin condena. 2002<sup>a/</sup>**

País	Total privados de libertad	Presos sin condena	Porcentaje
Costa Rica	7,376	1,880	25.5
El Salvador	10,278	5,119	49.8
Guatemala	8,169	4,971	60.9
Honduras	11,898	9,039	76.0
Nicaragua	5,446 <sup>b/</sup>	1,677	30.8
Panamá	9,864	5,686	57.6

<sup>a/</sup> La información de Nicaragua y Guatemala corresponde a 1999.

<sup>b/</sup> No incluye personas alojadas en comisarías policiales. Datos al 30 de junio.

Fuente: Carranza, 2002.

## CUADRO 7.8

**Centroamérica: sobrepoblación carcelaria. 2002<sup>a/</sup>**

País	Población	Capacidad	Exceso	Densidad
Costa Rica <sup>b/</sup>	6,613	6,032	581	110
El Salvador	10,278	6,137	4,141	167
Guatemala	8,169	7,233	936	113
Honduras	13,206	8,417	4,789	157
Nicaragua	5,555 <sup>c/</sup>	5,348	207	104
Panamá <sup>d/</sup>	9,607	7,036	2,571	137

<sup>a/</sup> La información de Guatemala corresponde a 1999 y la de Honduras al 2001.

<sup>b/</sup> Incluye sólo la población a nivel institucional. Datos a junio.

<sup>c/</sup> No incluye a personas alojadas en comisarías policiales. Dato al mes de octubre.

<sup>d/</sup> Datos al mes de abril.

Fuente: Honduras: PNUD Honduras, 2002. Demás países: Carranza, 2002.

regional. Todas las naciones centroamericanas han puesto en práctica medidas para descongestionar el sistema de administración de justicia y hacer más expeditos los juicios. Destacan en estos esfuerzos tres iniciativas: primero, la introducción de la oralidad en los juicios, adaptando la experiencia del derecho anglosajón; en segundo lugar, la implantación de medidas alternativas, como los procesos abreviados cuando el acusado acepta la culpa, o las sanciones alternativas, que buscan opciones al encarcelamiento de las personas; finalmente, deben mencionarse los mecanismos de resolución alternativa de conflictos (RAC), como la negociación, la mediación y el arbitraje, que procuran crear mecanismos más rápidos, de costo más bajo y menos engorrosos para la solución de controversias.

Todos los países para los cuales existe información han implantado la oralidad, de manera parcial limitada por lo general a la materia penal (cuadro 7.9) En materia de medidas alternativas, esta vez sin excepciones, todos los países acogieron alguna modalidad durante el período 1998-2002. En Honduras, por ejemplo, la aplicación del Código Procesal Penal a partir del año 2002 ha significado la utilización de 3,373 medidas alternativas, el 83% de ellas por aplicación del principio de oportunidad<sup>22</sup>. También la resolución alternativa de conflictos se ha desarrollado de manera importante en la región. Todavía es temprano para conocer los efectos de estas innovaciones sobre la eficacia de la justicia.

CUADRO 7.9

**Centroamérica: innovaciones procesales**

Países	Oralidad	Medidas alternativas <sup>a/</sup>	Resolución alternativa de conflictos
Costa Rica	Sí En materia penal, de tránsito y contravenciones (Código Procesal Penal, 1975)	Sí Procesos abreviados, ejecución condicional de la pena, etc.	Sí Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, N° 7727, de diciembre de 1997
El Salvador	Sí Código Penal y Código de Familia	Sí Normativa penal y procesal, 1998	Sí
Guatemala	Sí Código Procesal Penal		Sí 21 centros de mediación, Decreto 67-95, Ley de Arbitraje
Honduras	Sí Código Procesal Penal 1999, Código de la Niñez y Adolescencia	Sí Código Procesal Penal	
Honduras	Sí Ley 406/2001, Código Procesal Penal	Sí Ley 406/2001, Código Procesal Penal	Sí 124 Casas de la Justicia

<sup>a/</sup> Principio de oportunidad, suspensión condicional de la persecución penal, conversión de la acción pública en privada, procedimiento abreviado.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país.

### Reporte especial: La justicia en manos privadas

La violencia social es un serio problema en Centroamérica, aunque con significativas diferencias nacionales. El “triángulo norte” de la región (Guatemala, El Salvador y Honduras) muestra niveles bastante más elevados de violencia social que la zona sur del área (Costa Rica, Nicaragua y Panamá). Un indicador clave en este tema son los homicidios dolosos. La información disponible a mediados de la década de los noventa indicaba que la tasa de homicidios de El Salvador era más de diez veces superior a la de Costa Rica, Nicaragua y Panamá; la tasa de homicidios de Guatemala era casi cinco veces superior a la de Costa Rica y Nicaragua y tres veces mayor que la de Panamá (Buvinic et al, 1999; OMS, 2002; Proyecto Estado de la Región, 1999). Costa Rica y Nicaragua tenían una tasa de homicidios similar a la de Estados Unidos. En el otro extremo, el primer *Informe Nacional de Desarrollo Humano* de El Salvador estimaba, en 1999, que

en el período 1989-1991 la violencia común había cobrado tantas vidas como la guerra (PNUD, 1999).

Desafortunadamente, esta es una cuestión sobre la que existe muy poca información comparable para años recientes y no puede actualizarse los datos presentados en el primer informe regional. En varios países las estadísticas criminológicas son de pobre calidad y emplean distintas metodologías que impiden la comparación (Solana, 2003). Pese a estas dificultades, se logró recopilar información sobre manifestaciones extremas de violencia social, que evidencian serios problemas de convivencia en las sociedades centroamericanas.

Los linchamientos -actos en los que las personas toman la justicia por su propia mano- son eventos muy frecuentes en Guatemala. Las cifras no son precisas, por las dificultades prácticas para determinar cuándo se trata de este tipo de hechos<sup>23</sup>; sin embargo, de acuerdo con las estimaciones de MINUGUA, se trata de una práctica persistente (cuadro 7.10).

Los principales móviles de los linchamientos son los robos y asaltos en las comunidades (55% del total en el que fue posible identificar la razón que provocó el hecho); asesinato y tentativa de asesinato (10%), acusación de pertenecer a las “maras” (8%), violación y tentativa de violación (6%), problemáticas derivadas del uso de recursos naturales (6%) y descontento con las autoridades (4%) (ASIES, 2002). Los instigadores fueron, en el 70% de los casos, los propios vecinos, seguidos de lejos por los alcaldes auxiliares, con el 12%, y por excomisionados militares y exparamilitares civiles (5%) (ASIES, 2002). El 62% de los linchamientos se produjo en comunidades indígenas, frente al 19% en comunidades ladinas y el 13% en comunidades mixtas. En algunos casos las autoridades no lograron evitar los linchamientos y, en otros, participaron en ellos. A menudo los ataques fueron planificados e instigados pero en otras ocasiones son eventos con cierto grado de espontaneidad. Estos hechos han ocurrido sobre todo en los departamentos pobres donde el conflicto armado tuvo mayor intensidad: Quiché, Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos, Petén, Totonicapán, Baja Verapaz. Cabe mencionar que la mayoría de estos actos no ha sido llevada a instancias judiciales, principalmente porque las autoridades encargadas de la investigación y persecución penal obvian la información que podría llevar a la captura de los responsables e instigadores de delitos en muchedumbre, como estos. Un tácito código de silencio protege a los perpetradores de tales delitos (MINUGUA, 2002).

Los linchamientos no son la única manifestación de violencia extrema. La “limpieza social” - el asesinato de personas consideradas “indeseables” por algunos sectores- es otro método presente en la región. El *Informe especial sobre muertes violentas de niños, niñas y adolescentes en Honduras* (2002) señaló un fuerte aumento de las muertes violentas de jóvenes en los últimos años: en el 2000 se registraron 289 casos y en el 2001 (hasta septiembre) 621. La mayor parte de las víctimas murió entre los 12 y los 21 años de edad (65%), en forma homicida y por arma de fuego (82%). Los jóvenes muertos de manera violenta por lo general no pertenecían a “maras” o pandillas (66%), ni tenían antecedentes de infracción a las leyes. El citado informe apunta que un factor importante de los asesinatos es el posible “etiquetamiento” de algunos jóvenes por características particulares como su vestimenta, corte de pelo, tatuajes, etc. Para asesinarlos se utilizaron preferentemente armas de fuego de

CUADRO 7.10

### Guatemala: linchamientos documentados por MINUGUA. 1996 a 2001

Año	Número de casos	Muertos	Lesionados
1996	35	23	24
1997	78	30	80
1998	67	54	73
1999	105	48	188
2000	61	33	95
2001	75	27	162

Fuente: MINUGUA, 2002.

grueso calibre y circulación prohibida (AK-47: 36%) o de fabricación artesanal (“chimbas”: 27%). Existe un relevante número de casos que no se encuentra registrado por la Policía ni el Ministerio Público, aún cuando las muertes fueron reportadas por los medios de comunicación o por instituciones privadas. En la gran mayoría de los casos de muertes de jóvenes no se ha realizado una investigación policial exhaustiva sobre las circunstancias y los posibles móviles y, en los pocos que han llegado a conocimiento jurisdiccional, los procesos no han sido impulsados como lo exige la gravedad de los hechos (70% sin impulso procesal), pues existen escasos personamientos fiscales (28%), raramente se han dictado y ejecutado autos de prisión (4%) y, prácticamente no se ha emitido sentencia alguna. En ese sentido, hay indicios de que algunas de las muertes violentas de jóvenes en Honduras son la expresión de actos de grupos que pretenden “hacer justicia” por encima de la ley (UPE, 2002).

Frente a esta compleja situación de inseguridad ciudadana regional, la escasa información comparable sugiere que los cuerpos de policía están creciendo en algunos países (Costa Rica y Panamá), pero no en todos (Nicaragua). Además, existen notables disparidades en la proporción de policías por habitantes. Panamá reporta la mayor cantidad de policías por cada 100,000 habitantes (427.9 en el 2000); le siguen El Salvador y Costa Rica (248.8 y 244.3, respectivamente en el año 2001). Con niveles mucho más bajos se encuentran Guatemala, Honduras y Nicaragua, naciones con severos problemas de seguridad, donde la proporción de policías por 100,000 habitantes era de 175.0, 160.6 y 130.1, respectivamente, en el 2001 (véase Compendio Estadístico).



En contraste, las empresas, y la población en general, recurren cada vez más a servicios privados de seguridad. La información disponible sobre este tema -referida sólo a un subconjunto de estos servicios, aquellos que están inscritos ante un registro público- indica que en todos los países existe un amplio mercado de seguridad privada. En el 2001 en Nicaragua había 50 empresas registradas, cuyos efectivos representaban aproximadamente el 90% de los de la policía (Cuarezma, 2003); en Costa Rica, en el año 2000 estaban registradas 596 empresas con cerca de 8,000 oficiales, en comparación con 9,791 policías (Alfaro, 2002); en el 2002, en Honduras había 84 empresas privadas con 5,783 efectivos (frente a un cuerpo policial de poco más 8,000 elementos) (UPE, 2002); en el 2001, en El Salvador había 295 empresas registradas con 20,643 efectivos (FESPAD, 2002); finalmente, en Guatemala no se cuenta con un registro fiable, pero se estima que operan 260 empresas privadas con cerca de 60,000 efectivos (Urrutia, 2002). Debe tomarse en cuenta que esta información no incluye las empresas que prestan servicios informales de seguridad (no están registradas), ni tampoco a las y los ciudadanos que han adquirido armas para defenderse y no las han registrado.

### La petición y rendición de cuentas: una dimensión pendiente en la democratización regional

La segunda sección del capítulo trata sobre la petición y rendición de cuentas. Las democracias requieren la existencia de redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad (O'Donnell, 1999a, 1999b y 2001). Todas las democracias modernas han creado normas y mecanismos -controles políticos, jurídicos y administrativos- para garantizar la petición de cuentas por los ciudadanos y la rendición de cuentas (*accountability*) de las autoridades públicas (recuadro 7.3).

Históricamente, las democracias más antiguas no nacieron con normas e instituciones robustas en el ámbito de la petición y rendición de cuentas sobre la gestión pública. Estas fueron desarrollándose a lo largo de, en ocasiones, siglos, hasta alcanzar la importancia que tienen en la actualidad. Hoy en día, la existencia de un robusto marco en esta materia es también una exigencia para los países recientemente democratizados, sea por disposiciones de las propias constituciones, por la ratificación de tratados internacionales

que crean obligaciones, o por razones más pragmáticas, como el cumplimiento de las nuevas condiciones que imponen los organismos internacionales.

El examen de la petición y rendición de cuentas en Centroamérica es un asunto complejo. En primer lugar, en esta región una de las democracias más antiguas de América Latina (y la más estable) coexiste con varias de las más nuevas. Esta situación provoca -casi como en ningún otro tema- que haya una diferencia marcada entre Costa Rica y el resto de los países en la evolución del marco jurídico e institucional en esta materia. Para no caer en un análisis de las excepciones, el Informe hace notar la diferencia sólo en los temas en que ésta es particularmente aguda. En segundo lugar, el escaso desarrollo de la petición y la rendición en el área es entendible desde el punto de vista histórico, pues un vigoroso marco jurídico e institucional no se construye de la noche a la mañana. Sin embargo, esto no hace que el Informe minimice las severas implicaciones del rezago en este campo. Por último, cabe señalar que el presente análisis es el primer estudio comparativo sobre la petición y la rendición de cuentas que se realiza en Centroamérica. Por las serias limitaciones de información, el análisis y las conclusiones tienen un carácter tentativo.

Esta sección final del capítulo se divide en dos acápites. En el primero se describe el marco jurídico de la petición y la rendición de cuentas, incluyendo cuatro aspectos: el reconocimiento legal de la obligación de dar cuentas, el reconocimiento y protección de la petición de cuentas, la legislación que crea los controles sobre la administración pública y, finalmente, los controles y sanciones sobre los actos indebidos de las y los funcionarios públicos. En el segundo acápite se presenta una primera exploración sobre el funcionamiento de los principales mecanismos de control: Parlamento, contralorías o cortes de cuentas, *Ombudsman* y fiscalías.

### Rezago en el marco jurídico de la petición y rendición de cuentas

La legislación relacionada con la petición y la rendición de cuentas se basa en dos principios: el de la soberanía popular y el de legalidad. El primero señala que la soberanía reside en el pueblo y, por lo tanto, las y los ciudadanos tienen derecho a exigir cuentas de las actuaciones de los funcionarios públicos. Este es el fundamento para los derechos ciudadanos asociados con la petición de cuentas. Por otra parte, según el principio



## RECUADRO 7.3

## La petición y la rendición de cuentas

La expresión “rendición de cuentas” es una traducción aproximada del término *accountable* del idioma inglés<sup>24</sup>. En su sentido más básico, (*to be held*) *accountable* significa estar obligado a dar explicaciones que poseen ciertas cualidades. La traducción más precisa es la frase “la obligación de rendir cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable”<sup>25</sup>, y con ese sentido se empleará este concepto en el capítulo. Por definición, la rendición de cuentas implica reciprocidad: la existencia de otra persona, que es la que recibirá las explicaciones, sin la cual no podría configurarse esta obligación. Esta persona -el receptor- tiene el derecho de pedir que se cumpla con la obligación de dar explicaciones. En síntesis, la rendición de cuentas es una obligación que tiene como contraparte un derecho: el derecho de petición de cuentas.

La rendición de cuentas presupone asimismo la existencia de un conjunto de leyes e instituciones encargados de velar por que se cumpla esta obligación. En efecto, los actores de la rendición de cuentas son parte de un tejido de obligaciones y derechos que los rodea y los

vincula, normando sus comportamientos actuales y generando expectativas hacia el futuro. Ello es así porque la rendición de cuentas no es un evento único, sino una práctica o comportamiento que se reitera en el tiempo. Esta reiteración requiere normas que definan los actores que legítimamente pueden dar y pedir explicaciones, los mecanismos y ocasiones reconocidos para tales fines y los recursos a disposición de cada parte.

Los mecanismos de control diseñados para la rendición de cuentas pueden clasificarse con base en dos criterios: por el *locus* o sitio hacia el que se dirige la rendición de cuentas, y por el ámbito de competencia. En términos del *locus* pueden distinguirse los mecanismos horizontales, que se establecen entre instituciones del Estado (control interno recíproco), y los mecanismos verticales, entre ciudadanos e instituciones del Estado. A su vez, estos pueden dividirse entre aquellos de carácter institucional y los de carácter social (*accountability societal*) (Smulovitz y Peruzzotti, 2002) En este capítulo se privilegia el análisis de los mecanismos de control horizontal (cuadro 7.11).

## CUADRO 7.11

## Mecanismos de rendición de cuentas y ejemplos representativos

Ámbito	Locus		
	Horizontal	Institucional	Vertical Social
Político	Parlamento (comisiones de investigación, interpelaciones), <i>Ombudsman</i>	Elecciones, plebiscitos, referéndum, revocatoria de mandato	Medios de comunicación, organizaciones cívicas, partidos políticos
Legal	Poder Judicial, entidades de fiscalización superior (contralorías, cortes de cuentas)		N.A.
Administrativo	Entidad de fiscalización superior, auditorías internas	N.A.	N.A.

N.A: No aplica.

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 2002c, con base en Smulovitz y Peruzzotti, 2002; O'Donnell, 2001 y Beetham, 1994.

En términos de los ámbitos de competencia, los mecanismos de control se clasifican en tres grupos: políticos, legales y administrativos. El control político abarca los mecanismos para velar por el cumplimiento de las ofertas electorales y de los objetivos propuestos por el gobierno, así como para ejercer un escrutinio público de las y los ciudadanos sobre los actos gubernamentales. El control legal comprende los mecanismos para controlar la legalidad de las acciones del Estado. El control administrativo incluye los mecanismos para

fiscalizar el ajuste de la operación de las instituciones públicas a las disposiciones administrativas que las regulan y a los objetivos de resultado y desempeño establecidos por la autoridad pública correspondiente (Beetham, 1994).

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto Estado de la Nación, 2002c.

de legalidad, los funcionarios públicos están obligados a actuar conforme a la legislación vigente, independientemente de si los ciudadanos les piden cuentas o no. En otras palabras, los funcionarios no pueden ir más allá de lo que estipulan las leyes y reglamentos. Este es el fundamento de un conjunto de mecanismos de control sobre la administración pública, que pueden ser accionados tanto por las y los ciudadanos, como por entidades públicas especializadas. En términos generales, estos principios se encuentran en las constituciones políticas de los países centroamericanos. En los casos de Costa Rica, Guatemala y Honduras, los textos constitucionales literalmente señalan que los funcionarios públicos “son simples depositarios de la autoridad” (artículos 11, 154 y 323, respectivamente).

### La obligación legal de rendir cuentas no está establecida

El punto de partida para el análisis del marco jurídico de la rendición de cuentas en Centroamérica es determinar si la Constitución y las leyes establecen expresamente la obligación de las y los funcionarios públicos de rendir cuentas por sus acciones. El principal hallazgo en esta materia es que en la mayoría de los países de la región, las constituciones no reconocen de manera explícita esta obligación (cuadro 7.12). De hecho, aunque en todas se señala que ellos están sujetos a la ley, por lo general no se estipula el mandato de rendir cuentas (El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá). Sólo en Costa Rica y Nicaragua el texto constitucional tiene un

CUADRO 7.12

### Centroamérica: mención expresa en las constituciones, de la obligación de la administración pública de rendir cuentas. 2002

País	Mención expresa	Referencia	Norma
Costa Rica	Sí	Artículo 11	“La Administración Pública, en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes.”
El Salvador	No	Artículo 86	“Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.”
Guatemala	No	Artículo 31	“Todos los actos de la administración son públicos.”
		Artículo 154	“Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.”
Honduras	No	Artículo 323	Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.
Nicaragua	Sí	Artículo 130	“Todo funcionario del Estado debe rendir cuenta de sus bienes antes de asumir su cargo y después de entregarlo. La ley regula esta materia.”
		Artículo 131	“Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos.”
Panamá	No	Artículo 41	Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución. El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días.

Fuente: Elaborado con base a las constituciones políticas de cada país.

señalamiento claro en este sentido. No obstante, en el caso nicaragüense la Constitución reconoce una obligación específica referida al patrimonio de los funcionarios públicos, pero no un deber genérico para la administración pública. En Panamá, la Constitución menciona la obligación de responder a “peticiones y quejas respetuosas” de las y los ciudadanos. Empero, esta norma es a todas luces insuficiente, pues prevé la posibilidad de calificar el tipo de peticiones que deben ser atendidas y no obliga a los funcionarios a responder por aquello que nadie pregunta.

La legislación encargada de llevar a la práctica el principio constitucional que obliga a la administración pública a rendir cuentas está muy escasamente desarrollada en Centroamérica. Esto es cierto también para Costa Rica. En la región no existen leyes de responsabilidad fiscal como las vigentes en Nueva Zelanda, Australia y países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Perú y México. Estas leyes obligan a las entidades públicas a elaborar y publicar estrategias fiscales con cálculos y políticas claras para períodos superiores a un año; a rendir cuentas ante el Congreso sobre la consistencia de las políticas públicas con la estrategia fiscal de largo plazo; a publicitar las proyecciones de crecimiento del PIB, de la inflación y del endeudamiento público, entre otros, para el corto y mediano plazos; a realizar publicaciones periódicas de los principales datos de las cuentas fiscales; a dar informes especiales con proyecciones sobre la situación fiscal cerca del proceso electoral y, salvo explícitas y justificadas excepciones, a informar sobre la política de gastos del gobierno, así como a facilitar el acceso ciudadano a la información sobre las finanzas públicas. Tampoco existen programas específicos para la transparencia fiscal, como ocurre en Argentina y Colombia, o textos que precisen los derechos de los ciudadanos-contribuyentes frente a la administración pública. Finalmente, en Centroamérica no se ha tomado en cuenta la experiencia internacional para hacer más sencilla y transparente la gestión gubernamental. Por ejemplo, en las naciones de la OECD se tienen claramente establecidos los límites y requerimientos para que una ley, regulación o política sea considerada “transparente”; además se han simplificado las leyes y regulaciones, se han eliminado sus inconsistencias y se ha establecido la obligación de usar lenguaje “simple y cotidiano” en su redacción (Proyecto Estado de la Nación, 2002c).

### Limitada protección del derecho de petición

La contraparte de la obligación de rendir cuentas es el reconocimiento y la protección del

derecho de las y los ciudadanos a pedir las. La petición de cuentas brinda a las personas la oportunidad de plantear sus demandas en relación con cualquier política o acto público, sea por interés personal o colectivo y, en último término, permite ejercer un control ciudadano sobre el gobierno. En realidad, la petición de cuentas involucra varios derechos a la vez: el de petición -el derecho a dirigirse a cualquier funcionario público o entidad oficial para exponer un asunto de su interés-, el de obtener pronta respuesta a la petición, el de información, que reconoce y protege el acceso de las personas a la información pública (con algunas restricciones) y el de acceso a la justicia (Jurado, 2002).

En general, los distintos elementos de la petición de cuentas son reconocidos por las constituciones políticas centroamericanas, aunque existen importantes vacíos y diferencias entre países. El punto común es el reconocimiento del derecho de las personas a plantear peticiones ante la administración pública. En algunos casos incluso se regulan los plazos en que debe darse la respuesta de la administración. En esta materia, la única limitación relevante es la ya comentada en Panamá, donde la Constitución estipula que las peticiones “respetuosas” son las que deben ser respondidas. La segunda coincidencia es el reconocimiento del acceso a la justicia como una garantía constitucional -un derecho fundamental- en toda la región.

Sin embargo, existen notables rezagos en áreas relevantes para el ejercicio y la protección de la petición ciudadana, incluyendo en ciertos asuntos a Costa Rica. En primer lugar, en los países donde se estipulan plazos para responder aún no hay parámetros legales o jurisprudenciales sobre lo que debe ser una respuesta aceptable. Es decir, las normas (o las sentencias de los tribunales competentes) se limitan a señalar que la respuesta, aunque no implique otorgar lo que se pide, debe ser oportuna; empero, no establecen otros requisitos que deberían ser observados: por ejemplo, que la respuesta se refiera al punto señalado en la petición o que explique las razones de la decisión pública.

En segundo lugar, si bien las y los centroamericanos pueden acudir a los tribunales cuando consideran que un derecho suyo ha sido violado por la administración pública, en todos los países se exige que el demandante esté directamente afectado por el asunto en cuestión. Esto dificulta la petición de cuentas, pues hay actuaciones (u omisiones) de las instituciones o los funcionarios públicos que perjudican a una colectividad, sin que pueda precisarse el daño

causado a un individuo en particular. Estos son los casos, por ejemplo, cuando el Estado permite la deforestación de un parque nacional o una reserva natural, o cuando se efectúan recortes en la inversión pública en atención primaria de salud, que inciden en las condiciones de vida de la población más pobre y pueden provocar aumentos en la mortalidad materna e infantil. En otras palabras, las constituciones no reconocen la legitimación de un interés colectivo (*o class action*), lo que, tal como demuestra la experiencia internacional, posibilita una mejor tutela de derechos difusos. En este ámbito, las y los ciudadanos tienen pocas armas para obligar a los funcionarios públicos a asumir la responsabilidad por sus actos. Una excepción (parcial) es el artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica (y la jurisprudencia de la Sala Constitucional al respecto) que establece el derecho a un ambiente “sano y ecológicamente equilibrado”, en virtud del cual toda persona “está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado”.

En tercer lugar, aún es incipiente el desarrollo de legislación sobre el derecho ciudadano a la información que establezca las condiciones y procedimientos para la protección de esta garantía que, como ha sido dicho, es constitucionalmente reconocida en toda la región. En esta materia, dos instrumentos básicos son las leyes de acceso a la información y el *habeas data*. Las primeras regulan materias como el secreto de Estado, las obligaciones y responsabilidades de las y los funcionarios públicos, las instancias a las que los ciudadanos pueden acudir cuando se les niega

la información y las sanciones por incumplimiento. Por su parte, el *habeas data* es la acción que una persona interpone para tener acceso a información sobre ella o sus propiedades, o bien para proteger la confidencialidad de esta información ante terceros. En Centroamérica, sólo Panamá tiene una ley de acceso a la información y en varios países no está reconocido el *habeas data* (Costa Rica, El Salvador y Honduras) (cuadro 7.13). Por lo general, el acceso a la información está regulado por otras leyes -no específicamente elaboradas para tratar esta materia-, por jurisprudencia de los tribunales competentes y, en último término, por la discrecionalidad de las y los funcionarios públicos.

Como se ha dicho, Panamá tiene el mayor desarrollo normativo del derecho a la información pública, en virtud de varias leyes recientes: la Ley 38, del 31 de julio de 2000, modificada por la Ley 45, del 27 de noviembre de 2000 y, principalmente, la Ley 6, del 22 de enero de 2002 y el Decreto Ejecutivo 124, del 21 de mayo de 2002, por el cual se reglamenta esta última ley. Sin embargo, se ha generado un debate público sobre los alcances de este decreto, pues la reglamentación formula definiciones amplias de lo que es una “información confidencial” y una “información de acceso restringido”. Estas definiciones facultan al servidor público a cargo de dar respuesta sobre una información a negar dicha solicitud (Cajar, 2002).

En otros países se observan, más bien, algunos retrocesos. En El Salvador, recientemente el Congreso aprobó tres acuerdos que limitan el acceso a la información. El Acuerdo 211, de julio

CUADRO 7.13

### Centroamérica: leyes de acceso a la información y *habeas data*. 2002

País	<i>Habeas data</i>	Año	Acceso a la información	Año
Costa Rica	No		No	
El Salvador	No		No	
Guatemala	No		No	
Honduras	No		No	
Nicaragua	No		No	
Panamá	Ley N°6	2002	Ley N°6, Acceso a la Información Pública	2002

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país.

del 2000, estipula que el ciudadano debe obtener el apoyo de al menos un diputado para entregar una pieza de correspondencia al órgano legislativo. El Acuerdo 196, aprobado en el mismo mes pero derogado en agosto, restringía el acceso de los periodistas, los diputados y el público a la información financiera y de gastos internos de la Asamblea, y prohibía a los empleados legislativos facilitar dicha información a los medios. En setiembre del 2002 se reformó la Ley de la Corte de Cuentas, concretamente su artículo 46, para declarar secretas las auditorías en trámite, y se estableció que los informes de este órgano serán públicos hasta que se haya determinado la responsabilidad o exoneración de los imputados en un juicio de cuentas (Díaz et al, 2003). En este mismo país las organizaciones Probidad y Periodistas sin Fronteras realizaron un recuento de al menos seis ocasiones específicas, durante el año 2002, en las cuales les fue negada información pública (Probidad, 2003).

Como prácticas positivas, cabe mencionar que en el 2002 varias alcaldías salvadoreñas aprobaron ordenanzas de participación ciudadana y transparencia, en las cuales se incluyeron regulaciones sobre el derecho de acceso a la información pública. Las más específicas son las de San Salvador (San Salvador), El Carmen (Cuscatlán) y Olocuilta (La Paz). Otras, como las de San Antonio El Monte (*Sonsonate*), Santa Elena, Concepción Batres y San Francisco Javier (Usulután), y Nueva Trinidad, Arcatao, San Antonio de la Cruz, Nombre de Jesús y San Isidro Labrador (Chalatenango), facilitan el acceso a los documentos municipales a través de comisiones de contraloría social designadas por los ciudadanos. No obstante, hasta la fecha ninguna de estas alcaldías ha realizado un balance sobre la implementación de las ordenanzas<sup>26</sup>.

En Costa Rica, ante la falta de una ley que regule el acceso a la información pública, los conflictos que emerjan deben dirimirse directamente por la vía judicial (Sala Constitucional). Una revisión del registro de denuncias ciudadanas por violaciones al derecho de petición ante esta instancia, indica que el ejercicio de este derecho es un punto de fricción constante. En el 2001, doce de los quince casos que recibió la Sala Constitucional por este motivo fueron fallados contra los demandantes. En la mayoría de los casos denegados, la Sala argumentó que la petición ciudadana se refería a información sobre procesos administrativos en marcha, en torno a los cuales la administración pública no había adoptado una resolución. Ante la Defensoría de los

Habitantes (*Ombudsman*) se presentaron veinte denuncias por omisión de respuesta de una institución pública, que en su mayor parte fueron resueltas con la intermediación de la Defensoría (Proyecto Estado de la Nación, 2002b). Resulta positivo que la Sala Constitucional, por la vía jurisprudencial, haya establecido de manera amplia la obligación del Estado de proteger los derechos de y a la información al indicar que: “El Estado, como punto principal de confluencia de informaciones que tienen relevancia pública, es el primer obligado a facilitar no sólo el acceso de esa información, sino también el adecuado conocimiento y difusión de la misma, y para ello tiene la obligación de brindar las facilidades que sean necesarias y eliminar los obstáculos existentes.” (Benavides, 2002).

Los vacíos normativos en esta materia dificultan el acceso a la información pública. Incluso las experiencias de los investigadores que participaron en la elaboración de este Informe reflejan lo difícil que resulta conseguir información. Esto se debe, entre otros, a los siguientes factores: inexistencia de procedimientos y oficinas de atención al público ágiles, que posibiliten este acceso; inexistencia de departamentos de estadísticas, archivo o información, que procesen y resguarden los datos relativos a la gestión institucional; pérdida de continuidad de los registros, por la reciente introducción de sistemas automatizados; desorden en el traspaso de las funciones administrativas (cada cambio de gobierno o a lo interno de la institución conlleva la pérdida de información) y, por último, resistencia y manejo restringido de la información por parte de los funcionarios públicos.

#### Intensa actividad normativa en materia de controles

Una condición necesaria para la rendición de cuentas son los controles sobre la legalidad de los actos de la administración pública. Por lo general estos controles son asignados a instituciones especializadas dentro de los respectivos Estados que, como parte de sus funciones ordinarias, deben velar por la sujeción de las y los funcionarios a lo dispuesto por el marco jurídico y administrativo vigente. En ausencia de una obligación constitucional y legal de rendir cuentas, y dado el rezago en materia del derecho de petición, los controles sobre la administración pública adquieren una importancia aún mayor, pues constituyen el principal (si no el único) medio para hacer efectiva la rendición de cuentas.

A diferencia de los dos temas anteriores, en materia de controles sobre la administración pública todos los países centroamericanos han experimentado un importante desarrollo normativo en los últimos años. La legislación aprobada se orienta, por una parte, a la prevención, detección y sanción de los delitos contra la función pública o, por otra, a la reorganización administrativa y funcional de las entidades a cargo de ejercer los controles. Ejemplos del primer aspecto son las reformas para tipificar nuevos delitos contra la función pública -las reformas a los códigos penales nacionales-, establecer procedimientos para las compras y contrataciones del Estado, prevenir el narcotráfico y el lavado de dinero, impulsar la probidad y la ética en la función pública, y regular el funcionamiento de la administración pública y el servicio civil, entre otros. Buena parte de esta legislación fue aprobada en fecha reciente, lo cual sugiere que en la región se está dando una renovación del marco jurídico que controla la legalidad de los actos de la administración pública (cuadro 7.14). Un área que ha recibido particular atención es el sistema financiero, sobre el cual todos los países cuentan con legislación que ha reemplazado las normas promulgadas en las décadas de 1950 y 1960. Queda pendiente un estudio en profundidad sobre las fortalezas y debilidades de esta legislación.

El tema de la reorganización administrativa y funcional de las entidades contraloras será tratado con mayor detalle en el siguiente acápite.

### Pocos controles y sanciones sobre las actuaciones de los funcionarios públicos

Un tema específico dentro de la rendición de cuentas son los controles y sanciones a los funcionarios públicos por actuaciones indebidas, especialmente las relacionadas con delitos contra la función pública. Estos controles son importantes tanto para sentar responsabilidades específicas sobre quienes violen la ley, como para evitar la impunidad.

Todas las constituciones políticas del área establecen expresamente la responsabilidad de los funcionarios públicos por sus actos. Se reconocen inmunidades, pero por lo general éstas no eliminan la posibilidad de que aún los más altos dignatarios sean acusados y eventualmente condenados por actos contrarios a las leyes. No obstante, queda como tema pendiente de este Informe un estudio jurídico sobre el alcance real de las inmunidades en la región.

Por otra parte, las naciones centroamericanas son signatarias de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), el principal

tratado internacional en esta materia. Consecuentemente, en todas ellas se ha aprobado o reformado legislación para ajustar las normas que regulan el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas de conformidad con la Convención. Así, se ha modificado o incorporado en el ordenamiento de cada país buena parte de los delitos de corrupción contemplados en la CICC, como peculado, cohecho impropio, cohecho propio, aceptación de dádivas y otros. Sin embargo, los marcos jurídicos nacionales continúan rezagados con respecto a dos obligaciones:

- en todos los países está pendiente la tipificación del soborno transnacional y el aprovechamiento de información privilegiada o reservada, así como ajustar la redacción que actualmente tipifica los delitos contra la función pública;
- no hay en Centroamérica leyes de protección a personas que denuncien actos de corrupción. Esta es una obligación contemplada en el capítulo de Medidas Preventivas de la CICC.

Sólo en Nicaragua existe una oficina gubernamental a la que se le ha encargado, por medio de un decreto presidencial, la aplicación de la CICC: la Oficina de Ética Pública (Decreto 67-2002). Este órgano de la Presidencia de la República fue creado en julio del 2002, con el objetivo de que elabore políticas y programas que promuevan la transparencia y la efectividad de la administración de los bienes del Estado. Por lo reciente de su creación es difícil evaluar su desempeño.

Un asunto especialmente investigado para este Informe fueron los controles y las sanciones contra el enriquecimiento ilícito. Se trata de un tema de gran importancia, a la luz de los escándalos que en los últimos años han conmovido la vida política de la región: el caso de un expresidente y otros funcionarios públicos en Nicaragua y las acusaciones contra altos funcionarios en todos los países centroamericanos. El enriquecimiento ilícito, según la definición de la CICC, se refiere al incremento del patrimonio de un funcionario público, con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no puede ser razonablemente justificado. Las autoridades encargadas de dar seguimiento a las declaraciones de bienes de los funcionarios son las contralorías o cortes de cuentas, excepto en el caso de El Salvador, donde esta tarea corresponde a la Dirección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.

CUADRO 7.14

### Centroamérica: principal legislación en materia de transparencia de la administración pública

	Antes de los 80	Década de los 80	Década de los 90	2000-2002
<b>Costa Rica</b>	Estatuto del Servicio Civil (1953) Ley General de la Administración Pública (1978)	Ley sobre Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos (1983)	Código Procesal Penal (1996) Reglamento de la Asamblea Legislativa (1994) Ley de Carrera Judicial (1993) Código Penal (1998)	Ley General de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos (2001)
<b>El Salvador</b>	Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios y Empleados Públicos (1959) Ley de Servicio Civil (1961)		Reglamento a la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (1996) Código Penal (1997) Código Procesal Penal (1996) Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (1995)	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (2000) Ley y Reglamento contra el Lavado de Dinero y Activos (1998, 2000)
<b>Honduras</b>	Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos (1975) Ley de Servicio Civil (1967)	Ley de la Carrera Judicial (1980) Código Penal (1983) Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo (1987) Ley de Procedimiento Administrativo (1987)	Códigos de Ética de los Funcionarios y Empleados del Poder Judicial (1993) Código Procesal Penal (1999) Ley de Facilitación Administrativa (1998) Código Tributario (1997)	Ley de Contratación del Estado (2001) Ley contra el Lavado de Activos (2002)
<b>Guatemala</b>	Código Penal (1973) Ley de Servicio Civil (1968)	Ley de Servicio Civil del Congreso de la República (1986)	Ley contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros (1990) Código Procesal Penal (1992) Código Tributario (1991) Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos (1997) Ley de Compras y Contrataciones del Estado (1992) Ley de la Carrera Judicial (1999) Ley Orgánica de Presupuesto (1997) Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial (1999)	Ley Contra el Lavado de Dinero y otros Activos (2001) Código Municipal (2002) Ley de Supervisión Financiera (2002)
<b>Nicaragua</b>			Normas de Ética del Servidor Público (1999) Código Penal Código Procesal Penal	Ley de Contrataciones del Estado (2000) Ley Orgánica del Ministerio Público (2000) Ley de Probidad de los Funcionarios Públicos (2002) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2001)

Fuente: Elaboración propia con base en Hernández, 2003 y en los informes de cada país.



Los datos disponibles evidencian que el control sobre la veracidad de las declaraciones de bienes es escaso y, por lo tanto, hay una baja posibilidad de que las autoridades detecten eventuales delitos (cuadro 7.15). En El Salvador desde 1959 se incorporó a la Constitución Política una ley sobre enriquecimiento ilícito, pero no se tiene conocimiento de alguna persona que haya sido sancionada por este delito (Rodríguez et al, 2002).

El caso costarricense merece un comentario, pues se declaró inconstitucional el artículo 26 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito -que tipificaba esta conducta- porque invertía la carga de la prueba y, con ello, violaba el principio de

presunción de inocencia establecido en el artículo 39 de la Carta Magna. Hoy en día, este país carece de instrumentos robustos para detectar y sancionar este ilícito. Hay un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa que pretende corregir esta situación<sup>27</sup>.

### Desafíos para los incipientes sistemas de control sobre la gestión pública

En Centroamérica, las principales instituciones especializadas para el control de la administración pública (control horizontal) son los *Ombudsmen* (control político), las contralorías o

CUADRO 7.15

### Información sobre las declaraciones de bienes de los funcionarios públicos. 2001

Costa Rica Contraloría General de la República	El Salvador Corte Suprema de Justicia	Honduras (2000) Dirección de Probidad <sup>a/</sup>	Nicaragua Contraloría General de la República	Panamá (1998) Contraloría General de la República					
Recepción y custodia de las declaraciones juradas de bienes	3,676	Declaración de bienes inicial	3,410	Investigaciones por enriquecimiento ilícito	50	Declaraciones patrimoniales	3,366	Nuevas investigaciones de delitos contra la administración y el patrimonio	59
	Declaración de bienes al final	426	Casos investigados desestimados	40	Al iniciar funciones	2,887	Investigaciones concluidas de delitos contra la administración y el patrimonio	84	
	Concejales con declaración de bienes de 1997-2000	2,078	Casos investigados con responsabilidad	10	Al cese de funciones	469			
	Concejales con declaración de bienes al cese de funciones de 1997-2001	998			Verificadas	567			

<sup>a/</sup> Actualmente forma parte del Tribunal Superior de Cuentas.

Fuente: Costa Rica, Contraloría General de la República; El Salvador, Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia y Fundación Guillermo Manuel Ungo; Honduras, Dirección de Probidad Administrativa; Nicaragua, Contraloría General de la República; Panamá, Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República.

## RECUADRO 7.4

### El combate a la corrupción promovido desde organismos internacionales

En las dos últimas décadas, diversos organismos internacionales han asumido un rol importante en los esfuerzos por colocar los temas de la transparencia y la lucha contra la corrupción en las agendas nacionales centroamericanas y latinoamericanas. El Sistema de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, Transparencia Internacional e incluso entidades financieras como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, consideran que estos son elementos indispensables para el desarrollo, y se han preocupado por darles seguimiento desde diversas perspectivas.

El Banco Mundial ha establecido un Centro de Lucha contra la Corrupción. La OEA ha promovido acciones para que los países cumplan con la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y con su Programa Interamericano para combatir la Corrupción. Una de las actividades que muestran cómo el tema se ha ido posicionando entre los debates internacionales,

es la Conferencia Bienal Internacional contra la Corrupción (IACC, por sus siglas en inglés), organizada por Transparencia Internacional desde 1983. Los fondos de la cooperación internacional han apoyado distintas iniciativas de instituciones públicas y organizaciones sociales relacionadas con el combate a la corrupción en cada país.

En el período 1999-2003, la comunidad internacional ha sido un factor relevante en la promoción de mecanismos de control y transparencia, así como de la denuncia de actos de corrupción en la función pública, como lo atestiguan los acontecimientos ocurridos en Nicaragua y Guatemala.

*Fuente: Elaboración propia con información de [www.oas.org](http://www.oas.org), [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), [www.transparencia.org](http://www.transparencia.org), [www.10iacc.org](http://www.10iacc.org)*

cortes de cuentas y las oficinas de auditorías internas (control legal y administrativo), los ministerios públicos y las procuradurías (control legal). Todas ellas han sido adicionadas al tradicional sistema de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, según el cual el Congreso ejerce el control político sobre la administración pública y el Poder Judicial realiza el control legal<sup>28</sup>.

Este aparato institucional de control es el encargado de lograr la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública de la región. Su funcionamiento supone una serie de facultades jurídicas, capacidades administrativas y técnicas, y recursos financieros para cumplir sus objetivos. Empero, como se verá, con la excepción de Costa Rica y, en menor grado, Panamá, en el resto del área estos elementos se encuentran en una etapa incipiente de desarrollo.

#### Los parlamentos ejercen débiles controles políticos

Las constituciones políticas otorgan a los congresos o asambleas legislativas un conjunto de mecanismos para el control político de la administración pública. Entre los controles que son comunes a todos los parlamentos centroamericanos están las comisiones de investigación sobre asuntos de interés nacional, la interpelación a

funcionarios públicos, el levantamiento de la inmunidad de altos funcionarios para que comparezcan ante los tribunales, y el nombramiento de las autoridades a cargo de las principales entidades de control, como contralores, magistrados, *Ombudsman* y procuradores.

El hallazgo más relevante de este Informe es que los parlamentos, sin excepción, hacen un escaso uso de estos mecanismos de control. Además, en algunos países esta situación se agrava por los esfuerzos de los partidos en el Congreso para afincar su dominio sobre las entidades especializadas de control horizontal. Un primer indicador sobre el poco desarrollo del control político de los parlamentos es la falta de información sistematizada sobre la labor que realizan en este campo. De los mecanismos de control político, el único sobre el que existe información comparable para la mayoría de parlamentos son las comisiones de investigación. El Salvador fue el país que creó más comisiones en el año 2001, llegando a siete, mientras que en Honduras y Costa Rica se crearon tres. Los resultados de estas comisiones no se encuentran sistematizados en los registros legislativos. En el caso costarricense se efectuó un procesamiento de los registros de la Asamblea Legislativa durante el período 1990-2000 y se concluyó que, de un total de 81 comisiones de investigación

creadas en ese período, 34 (42%) cumplieron con la presentación de informes finales. Entre estas últimas, el 86% estudió casos de levantamiento de inmunidad y su resultado generalmente fue no suspender este privilegio (Proyecto Estado de la Nación, 2002b).

Con respecto a los demás mecanismos de control, como las interpelaciones y las mociones de censura, la información -un tanto disgregada- evidencia también un uso escaso. En Guatemala durante el período 2000-2001 se cerró, por falta de resultados, la “Comisión específica de fiscalización de la administración pública” y se rechazó en dos ocasiones una solicitud para investigar al Vicepresidente de la República; también se rechazó un antejercicio contra 24 diputados (Cabrera, 2002). En Honduras en el año 2001 no hubo ninguna interpelación a un funcionario público, ni tampoco se produjo alguna declaratoria con lugar para la formación de una causa (Rivera y Silva, 2002). En Costa Rica, en el mismo año, sólo se interpeló a un funcionario público y la hora diaria de control político prevista en la agenda parlamentaria se suspendió en el 70% de las ocasiones (Proyecto Estado de la Nación, 2002b). Finalmente, el prolongado y conflictivo proceso para el desafuero legislativo de un expresidente en Nicaragua, durante el 2002, ilustra las dificultades que enfrenta el ejercicio del control político por el Parlamento; este proceso paralizó la Asamblea Legislativa por varios meses.

Una de las principales oportunidades para el ejercicio del control político es la aprobación anual del presupuesto general del gobierno, que todas las constituciones centroamericanas reconocen como una potestad legislativa. Sin embargo, el control parlamentario en este campo es casi nulo en la región. En primer lugar, las leyes no obligan al Ejecutivo a organizar el presupuesto con base en objetivos y a rendir informes sobre el cumplimiento de estos, como requisitos para la aprobación del plan de gastos. En segundo lugar, en los parlamentos no hay oficinas técnicas de control de los ingresos y gastos del gobierno, con información y proyecciones que permitan verificar la información que aporta el Ejecutivo. Finalmente, las instancias parlamentarias para la deliberación de estas propuestas de presupuestos -las comisiones permanentes- generalmente están dominadas por el partido oficialista. El trámite de deliberación de los presupuestos no requiere participación ciudadana de ningún tipo o consulta a expertos independientes (recuadro 7.5).

En Costa Rica, en fecha muy reciente (2001) se han empezado a crear condiciones para un mejor control parlamentario sobre los presupuestos públicos, mediante la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. No obstante, en términos de la aplicación de los controles previstos, el resultado obtenido al finalizar el primer año de su vigencia fue magro.

## RECUADRO 7.5

### Aprobación de presupuestos públicos en Centroamérica

El control del Parlamento sobre la aprobación de presupuestos se inicia al recibirse el proyecto del Poder Ejecutivo. Además de debatirlo y aprobarlo, el Congreso tiene injerencia en la fiscalización del presupuesto, a través de la corte de cuentas o de comisiones especializadas en el tema.

Para la aprobación legislativa del presupuesto existe una comisión permanente que se encarga de estudiar el proyecto. En Nicaragua se llama Comisión de Asuntos Económicos; en Costa Rica, Comisión de Asuntos Hacendarios; en Honduras, Comisión Legislativa de Presupuesto, etc. En esta comisión se realizan los cambios que se consideran necesarios y se emite un dictamen preliminar, antes

de que el proyecto sea aprobado o no en el Plenario. Los protagonistas son los diputados que forman parte de la comisión encargada; en ningún país se logró identificar participación ciudadana en el debate legislativo del presupuesto. La publicidad de este proceso es escasa y consiste básicamente en las notas de prensa consignadas en las gacetas del Congreso y en los medios de comunicación que cubren los acontecimientos parlamentarios. En general, estos proyectos son aprobados sin modificaciones sustanciales, luego de negociaciones interpartidarias sobre la asignación de recursos en ciertos rubros específicos.

Hay una serie de gastos discrecionales o confidenciales que no pasan por la aprobación

legislativa. Lo mismo sucede con algunos empréstitos importantes, como las donaciones para la reconstrucción luego del huracán Mitch. Tampoco todos los presupuestos públicos deben someterse a trámite legislativo. Los gobiernos locales en Costa Rica y en El Salvador únicamente deben presentar sus presupuestos a las cortes de cuentas o controlarías. En Costa Rica, este procedimiento también es válido para las instituciones autónomas; en este país, dos terceras partes del gasto público no son aprobadas por el Congreso.

*Fuente: Elaboración propia con base en los estudios por país.*

Las entidades que la ley señala como responsables de valorar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios se declararon imposibilitadas para hacerlo, por falta de información (CGR, 2003). En Guatemala, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG) (Acuerdo Gubernativo No. 217-95, 1995) han dado forma a un sistema de rendición de cuentas, pero sus logros han sido limitados (CIEN, 2001).

### La difícil consolidación de las cortes de cuentas en las nuevas democracias

Las cortes de cuentas o contralorías son los principales órganos de control sobre la administración pública en Centroamérica. Por lo general, su presupuesto representa el 50% o más del total con que cuentan las entidades de control horizontal (procuradurías, fiscalías, *Ombudsman* y contralorías). Casi todas fueron creadas en la primera mitad del siglo XX –sólo en Nicaragua es de fecha más reciente–, como instituciones con rango constitucional especializadas en la fiscalización de los fondos estatales. Sin embargo, en los últimos años han sufrido modificaciones importantes y hoy todas se encuentran regidas por leyes constitutivas aprobadas recientemente (cuadro 7.16).

La actividad fundamental de estas instituciones es la fiscalización *a posteriori* de los activos y pasivos, ingresos y egresos de las instituciones públicas o las organizaciones que reciben fondos del Estado. Únicamente las contralorías de Panamá y Costa Rica realizan fiscalización previa, pues les corresponde aprobar los presupuestos de ciertas instituciones y autorizar la ejecución de gasto. En el caso costarricense, la Contraloría tiene un considerable poder institucional, ya que dos terceras partes del presupuesto del Estado son aprobadas directamente por ella, sin pasar por el Congreso (instituciones autónomas y municipalidades) (Proyecto Estado de la Nación, 2001a).

En todos los casos, la legislación otorga a los órganos de control de la hacienda pública autonomía e independencia para el desarrollo de sus funciones. Entre estas garantías están las protecciones especiales para la estabilidad del jerarca; por ejemplo, éste sólo puede ser destituido o suspendido por causas muy graves. El nombramiento de este funcionario en toda Centroamérica le corresponde al Congreso, que debe elegirlo con una mayoría calificada de votos, para períodos que van desde tres años en Nicaragua, hasta

ocho años en Costa Rica. Dada la debilidad institucional prevaleciente en algunos países, esta protección no impide que, a fuerza de intensas presiones sobre el Parlamento, el Ejecutivo consiga destituir a un contralor, como ocurrió en Nicaragua durante el 2000 y el 2001 (posteriormente, con nuevas presiones sobre el Poder Judicial, se logró además encarcelar al contralor destituido).

En el área hay una tendencia a modificar la forma de nombramiento y la composición de los jerarcas de las cortes de cuentas. De ser instituciones con un jerarca unipersonal, en tres países (Honduras, Nicaragua y El Salvador) han pasado a ser dirigidas por un cuerpo colegiado. Aunque existen motivos políticos detrás de estas decisiones, estos no parecen ser los mismos. En el caso nicaragüense, la modificación fue una iniciativa del Ejecutivo, para resolver un agudo conflicto con el Contralor y ejercer dominio sobre la institución, que contó con el apoyo del principal partido de oposición (que recibió una “cuota” en el órgano colegiado). En Honduras, la decisión de colegiar la Contraloría parece tener mayor relación con el hecho de que la nueva ley fundió tres instituciones, cada una de las cuales recibió representación en la dirección de la nueva entidad. En El Salvador, la Corte de Cuentas está integrada por un presidente y dos magistrados y se divide en las cámaras de primera y segunda instancia.

En algunos países se nota una preocupación por introducir criterios técnicos y de idoneidad, así como la participación de la sociedad civil organizada, en la designación de estas autoridades. Tal es el caso de Guatemala, donde el Contralor actual fue electo, por primera vez, en el marco de un proceso que fue acompañado por organizaciones de la sociedad civil agrupadas en la Coalición por la Transparencia. El Contralor electo en este proceso fue el que obtuvo las mejores calificaciones entre todos los candidatos. En Honduras, la ley que creó el Tribunal Superior de Cuentas establece que la elección de los tres titulares se realizará mediante concurso público, siguiendo un proceso de selección técnica. Sin embargo, en la elección de los actuales magistrados, un conjunto de organizaciones sociales sugirió al Parlamento trece posibles candidatos, que no fueron tomados en cuenta (FOSDEH y ASO-NOG, 2002), pues los diputados establecieron en la ley una serie de inhabilitaciones que excluían algunos de los nombres propuestos en esa lista. En El Salvador la organización Probidad ha denunciado que la Contraloría es una institución

CUADRO 7.16

### Centroamérica: información general sobre las contralorías o cortes de cuentas

	Guatemala	Panamá	Honduras	El Salvador	Costa Rica	Nicaragua
<b>País</b>						
<b>Año de creación</b>		1904	1928	1939	1949	1979
<b>Nombre</b>	Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGC)	Contraloría General de la República	Tribunal Superior de Cuentas	Corte de Cuentas	Contraloría General de la República	Contraloría General de la República (CGR)
<b>Ley</b>	Nueva Ley Orgánica de la CGC, del 2002	Rango constitucional desde 1946; la Ley por la que se rige actualmente es la N° 6, de 1941. Modificaciones en la estructura administrativa en 1990 y 1998	Una reforma constitucional creó el Tribunal Superior de Cuentas. Decreto Legislativo 2-2002, del 25 de enero del 2002, entró en vigencia en diciembre del 2002	Rango constitucional, y reforma en la Ley de la Corte de Cuentas en 1995	Rango constitucional, Ley 7428, de 1994	Rango constitucional, actualmente se rige por la Ley Orgánica de la CGR y sus reformas, de 1980, además de la reforma constitucional del 2000
<b>Jerarca</b>	Contralor General	Contralor	Tres magistrados	Tiene dos Cámaras, primera y segunda. La primera está integrada por el presidente de la Corte de Cuentas y dos magistrados	Contralor	Con la reforma Constitucional del 2000 se estableció un Consejo Superior, integrado por cinco miembros propietarios y tres suplentes. El Contralor es uno de los miembros propietarios.
<b>Forma de elección</b>	La Comisión de Postulación propone los candidatos y el Contralor es elegido por mayoría absoluta de los votos de los diputados	Es nombrado por el Presidente y aprobado por la Asamblea Nacional	Electos por Congreso Nacional con dos tercios de los votos de los diputados	Es elegido por la Asamblea Legislativa	Es elegido por la Asamblea Legislativa	La Asamblea Nacional elige a cuatro de los cinco miembros propietarios y a dos de los tres miembros suplentes.

CUADRO 7.16 (continuación)

**Centroamérica: información general sobre las contralorías o cortes de cuentas**

País Año de creación	Guatemala	Panamá	Honduras	El Salvador	Costa Rica	Nicaragua
Período	4 años, sin derecho a reelección	5 años	5 años, sin derecho a reelección	3 años, pueden ser reelegidos	8 años, con derecho a reelección	El Consejo es elegido por 5 años
Instancias internas de participación ciudadana	La Comisión de Postulación y la Coalición de Transparencias son instancias de participación ciudadana en aspectos como la postulación de candidatos a contralor, promover cambios legales, etc.		Cuenta con la Contraloría Social para la participación ciudadana	Tiene una Unidad de Participación Ciudadana, donde la sociedad puede denunciar anomalías	Tiene una Unidad Especial de Atención de Denuncias (UED) abierta a la ciudadanía	Tiene una Oficina de Denuncia Ciudadana

Fuente: *Elaboración propia con base en los informes de cada país.*

controlada por un partido político, pues los jerarcas que ha tenido desde 1985 son reconocidos miembros de esa agrupación (Díaz et al, 2003).

Solamente en el caso de Guatemala la Contraloría General de Cuentas (CGC) tiene asignado por ley un 0.7% del total de ingresos ordinarios del gobierno. En el resto de los países estas instancias dependen de la asignación presupuestaria que realice el Parlamento. Empero, no siempre la asignación presupuestaria por ley es beneficiosa para la institución; según los cálculos de la Contraloría guatemalteca, su presupuesto actual es menor que el que manejó la CGC en el pasado. Con esta nueva forma de cálculo, su asignación disminuyó en 12% y 32% respecto a la que tuvo en los años 2000 y 2001, respectivamente (Cabrera, 2002).

El presupuesto sumado para el 2001 de cuatro de estas instituciones de fiscalización de la hacienda pública alcanzó poco más de 32 millones de dólares y, en general, muestra una tendencia al crecimiento real en los últimos cuatro años. Hay diferencias significativas entre países: en términos absolutos los presupuestos de las contralorías de Costa Rica, Panamá y El Salvador triplican los de Honduras y Nicaragua (cuadro 7.17). Al combinar las variables de tamaño de la entidad (medido por su presupuesto anual) con las potestades de control sobre el gasto público,

emergen dos situaciones polares: por un lado están Panamá y Costa Rica, con las contralorías más grandes y con amplias potestades de control del gasto, y por el otro, Honduras y Nicaragua, con contralorías pequeñas y con potestades restringidas. El Salvador se acerca a la primera situación, mientras que Guatemala está más próxima a la segunda.

Los instrumentos para realizar la fiscalización del gasto público varían en cada Contraloría (fiscalizaciones, auditorías, relaciones de hecho, pliegos, etc.), pero el proceso tiene una dinámica similar en todos los países (gráfico 7.3). Una función común es la atención de denuncias ciudadanas sobre irregularidades en el uso de los recursos públicos. Hoy en día, las contralorías no sólo son entidades de control interinstitucional, sino también de control vertical (Estado-sociedad). Es precisamente a través de estos mecanismos de atención de denuncias que se ha logrado detectar delitos contra la función pública que difícilmente podrían haber sido captados por los instrumentos convencionales de fiscalización. También se debe indicar que las contralorías investigan algunos casos después de que han sido denunciados por los medios de comunicación colectiva.

En Nicaragua la Contraloría tiene una Unidad de Participación Ciudadana, que durante el año 2000 recibió 38 denuncias ciudadanas y

CUADRO 7.17

### Centroamérica: presupuestos y funciones de las contralorías o cortes de cuentas

Presupuesto anual promedio 1998-2001	Control amplio <sup>a/</sup>	Control restringido <sup>b/</sup>
Más de US \$10 millones	Costa Rica Panamá	El Salvador
US \$5 millones a US \$10 millones		Guatemala
Menos de US \$5 millones		Honduras Nicaragua

<sup>a/</sup> Control amplio: la entidad tiene potestades de control previo y posterior del gasto público y aprueba presupuestos públicos.

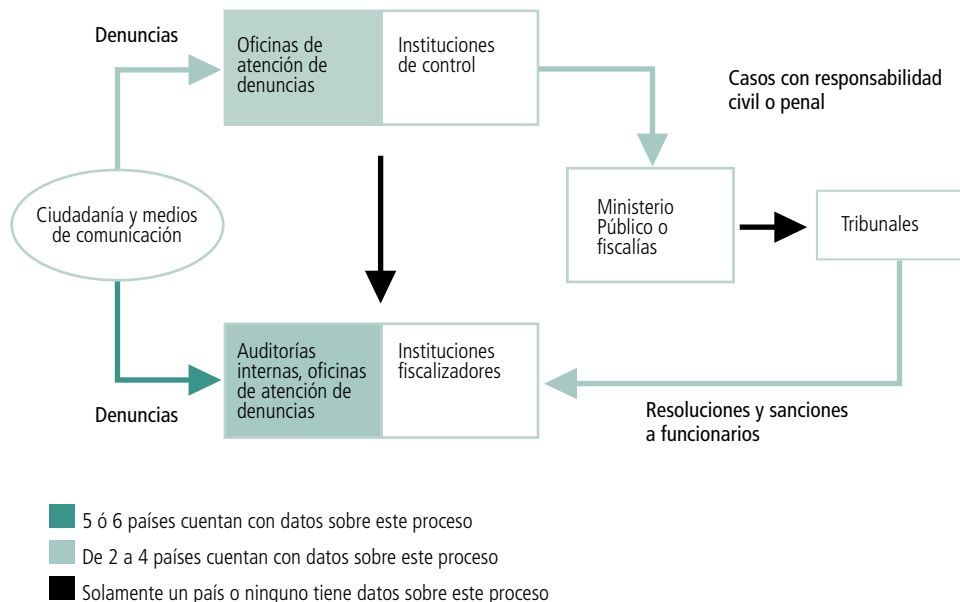
<sup>b/</sup> Control restringido: la entidad tiene potestad de control posterior del gasto público.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país.



GRAFICO 7.3

### Centroamérica: funcionamiento de los mecanismos de control sobre la administración pública



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cada país.

aprobó 29; para el 2001, las denuncias aumentaron a 100, y 79 de ellas fueron aprobadas. En Costa Rica, la Unidad de Atención de Denuncias de la Contraloría fue creada a finales del 2000; recibió 305 denuncias en el 2001 y 350 en el 2002. Más de la mitad de los informes de fiscalización emitidos en estos años se originaron en denuncias ciudadanas (Proyecto Estado de la Nación, 2002b). En Honduras, la ley del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) dispone la creación de una Contraloría Social, que “coadyuve a la legal, correcta, ética, honesta, eficiente y eficaz administración de los recursos y bienes del Estado” (artículo 70); además, el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) se estableció como un órgano de apoyo y colaboración para el TSC (artículo 72). A la fecha de redacción de este Informe, estos mecanismos no habían empezado a funcionar.

El ingreso de la denuncia a la contraloría o corte de cuentas da lugar a una investigación y, si procede, a la elaboración de un informe, pliegos de responsabilidades, auditorías, relaciones de hecho, etc. Estas actividades también son realizadas de oficio, es decir, por iniciativa de las contralorías, sin que exista una denuncia previa. Aunque se cuenta con información para todos los países sobre las principales labores de fiscalización, las estadísticas no son comparables, pues las actividades son distintas. Bajo el rubro de

“auditorías realizadas”, en el 2001 Costa Rica tiene 202, El Salvador 201 y Nicaragua 351. Con respecto a casos, para ese mismo año, en los que se han detectado responsabilidades administrativas, en Costa Rica se reportan 46 relaciones de hecho, en Honduras 54 pliegos de responsabilidades y 16 denuncias trasladadas a la Procuraduría de la República, y en la Contraloría de Guatemala 1,098 sanciones.

El seguimiento de las recomendaciones emitidas es muy limitado. Por lo general en las contralorías no existen indicadores de cumplimiento de las mismas. En Costa Rica, de 202 informes de fiscalización elaborados en el 2001, únicamente 9 fueron de seguimiento a disposiciones anteriores de la Contraloría. En El Salvador, las labores de seguimiento para el 2001 reportaron que, de un total de 4,058 recomendaciones financieras y de control interno, un 25.2% había sido cumplido, el 50.3% estaba en proceso y el resto fue incumplido (Díaz et al, 2003).

#### La reciente creación de los *Ombudsman* amplía las oportunidades para la defensa de derechos

Los *Ombudsman*, defensorías del pueblo o comisionados de derechos humanos centroamericanos tienen el mandato de procurar el respeto y la vigencia de los derechos y libertades fundamentales en la

gestión pública. Son instituciones que nacieron durante la década de los noventa, con excepción de Guatemala, que creó su Procuraduría de los Derechos Humanos en 1985, convirtiéndose en el primer país de América en otorgar rango constitucional al *Ombudsman*. En la mayoría de los países, esta instancia está creada por legislación ordinaria, aunque en El Salvador, además de Guatemala, tiene un rango constitucional (cuadro 7.18). La función de control de estas instituciones se realiza a través de lo que se denomina una “magistratura de influencias”. Ello significa que sus resoluciones no son de carácter vinculante para la administración y el acatamiento de sus recomendaciones depende de la autoridad moral del jerarca y de la voluntad de los funcionarios públicos. No obstante, los *Ombudsman* están facultados para plantear denuncias por la vía judicial.

La elección del defensor o procurador la efectúan los congresistas con el voto de una mayoría calificada. Los requisitos son similares a los utilizados para el nombramiento de magistrados. Los periodos oscilan entre tres años en El Salvador y seis años en Honduras. En dos países de la región se han presentado fuertes pugnas durante los más recientes procesos de designación del *Ombudsman*. En El Salvador, el titular electo en 1988 renunció en el 2000 como resultado de grandes presiones de la opinión pública; la Procuraduría quedó a cargo del Procurador Adjunto hasta julio del 2001, cuando se nombró a la actual Procuradora. En Costa Rica la elección del actual Defensor tardó cuatro meses en el Congreso. La institución quedó parte del tiempo a cargo del Defensor Adjunto y completamente acéfala al vencerse el nombramiento de este último. En Honduras y Nicaragua se ha desarrollado un método participativo para la selección del *Ombudsman*, en el cual las organizaciones civiles tienen posibilidad de presentar y evaluar candidatos.

En la región los presupuestos de estos organismos son muy distintos, pero en general son bajos si se comparan con los de otras instituciones de control, como las contralorías. En el 2001, en El Salvador, Guatemala y Costa Rica los *Ombudsman* tuvieron presupuestos que oscilaron entre los 3 y 4 millones de dólares. En cambio, en Honduras y Guatemala las procuradurías de derechos humanos recibieron menos de 1.5 millones de dólares. En el mismo año, los presupuestos de las contralorías superaron entre tres y siete veces los de los *Ombudsman*: 7.9 en Nicaragua; 5.3 en Costa Rica, 4.1 en El Salvador, 3.5 en Honduras y 3.1 en Guatemala. Cabe agregar que una fuente importante de recursos para estas instituciones es la cooperación europea, gracias a la cual han podido desarrollar programas de extensión y

capacitación que de otra manera no habrían sido posibles (Uggla, 2003).

El uso que la ciudadanía hace de los *Ombudsman* se puede aproximar mediante el número de casos que se reciben anualmente. Este indicador muestra variaciones importantes entre los países, que permiten identificar al menos tres clases de instituciones defensoras. Un primer tipo está conformado por aquéllas cuyo volumen de casos supera los 15,000 anuales; tal sería la situación de Guatemala y Costa Rica. El segundo grupo, conformado por El Salvador y Honduras, presenta una cifra cercana a los 4,000 casos anuales, y el tercero corresponde a las instituciones de Nicaragua y Panamá, que tramitan aproximadamente 1,000 casos anuales (cuadro 7.19). Debe aclararse que los métodos para clasificar los asuntos entrados no son comparables en ninguna de estas entidades, por lo que, para algunos países, este dato se refiere a rubros generales como quejas y consultas y, para otros, a asuntos más específicos, como denuncias tramitadas o casos de corrupción.

En cuatro países fue posible identificar cuáles instituciones fueron denunciadas ante el *Ombudsman*. En tres de ellos el Poder Ejecutivo fue el principal blanco de las denuncias ciudadanas (para periodos distintos) y solamente en uno, Costa Rica, las denuncias (41%) se concentraron en el sector privado, pese a que ello excede las competencias de la Defensoría. El segundo porcentaje más alto de denuncias correspondió al Poder Judicial en Honduras, al órgano electoral en Nicaragua y en Costa Rica y a Panamá las instituciones descentralizadas, incluyendo las que prestan servicios públicos (cuadro 7.20). No fue posible identificar las temáticas o derechos que más reclaman las personas, ya que cada institución clasifica sus casos de distinta manera.

Un estudio reciente que compara los *Ombudsman* de distintos países latinoamericanos encontró que la consolidación y el prestigio de estas entidades varía notablemente. En Centroamérica, la trayectoria del Comisionado de Derechos Humanos de Honduras, o de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, contrastan con la profunda crisis en que se vio sumida la Procuraduría de Derechos Humanos en El Salvador en los últimos dos años (Uggla, 2003).

#### Las fiscalías contra la corrupción: recientes, desfinanciadas y poco utilizadas

En la década de los noventa los ministerios públicos centroamericanos, con excepción de Nicaragua, crearon unidades o fiscalías internas

CUADRO 7.18

Centroamérica: información básica sobre los *Ombudsmen*

País	Guatemala	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá
Fecha de creación	1987	1992	1993	1995	1996	1997
Nombre completo	Procuraduría de Derechos Humanos	Defensoría de los Habitantes	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Defensoría del Pueblo
Ley de creación	Ley 32-87 de Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República pública. Ley del Procurador de los Derechos Humanos	Ley 7319, del Defensor de los Habitantes de la República	Ley 183 de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Ley 153-95 Orgánica del Comisionado de Derechos Humanos	Ley 212, creadora de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Ley 7, de Creación de la Defensoría del Pueblo en la República de Panamá
Procedimiento de elección del Jefe	Elegido por el Congreso de la República con dos tercios de los votos	Elegido por Asamblea Legislativa, por mayoría absoluta	Elegido por la Asamblea Legislativa con dos tercios de los votos	Elegido por el Congreso Nacional	Elegido por la Asamblea Nacional con el 60% de los votos	Elegido por la Asamblea Legislativa por mayoría absoluta
Período de nombramiento	5 años	4 años	3 años, con posibilidad de reelección	6 años	5 años	5 años
Autonomía presupuestaria	No tiene asignación presupuestaria legalmente establecida	No tiene asignación presupuestaria legalmente establecida	No tiene asignación presupuestaria legalmente establecida	No tiene asignación presupuestaria legalmente establecida	Obligación legal de garantizar presupuesto	No tiene asignación presupuestaria legalmente establecida
Sector que tutela	Administración pública	Administración pública	Sector público. Puede formular recomendaciones sobre el sector privado	Administración pública	Denuncias contra la administración pública y particulares	Administración pública o sectores privados que presten servicios públicos
Sedes regionales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: *Elaboración propia con base en los informes de cada país y consultas directas a cada institución.*

CUADRO 7.19

**Centroamérica: denuncias presentadas ante los *Ombudsmen*. 1995-2001**

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica <sup>a/</sup>	19,916	26,109	19,405	13,077	19,998	19,787	17,612
El Salvador <sup>b/</sup>		4,533	5,694	3,858	3,243	2,572	2,898
Guatemala <sup>c/</sup>	17,204	19,763	19,935	11,842	16,754	18,321	20,941
Honduras <sup>d/</sup>				263	607		4,431
Nicaragua <sup>e/</sup>						1,120	1,103
Panamá <sup>f/</sup>							4,803

<sup>a/</sup> Consultas de la ciudadanía.

<sup>b/</sup> Casos ingresados.

<sup>c/</sup> Denuncias tramitadas.

<sup>d/</sup> Quejas del público. En 1998 y 1999 únicamente se incluyen quejas relacionadas con corrupción de funcionarios públicos. En el 2001 se incluyeron todas las quejas recibidas.

<sup>e/</sup> Denuncias tramitadas; incluye tramitadas con expediente ordinario, orientación y conciliación

<sup>f/</sup> Quejas admitidas, datos de 1998-2002. Promedio anual, 960.

Fuente: Costa Rica, Defensoría de los Habitantes; El Salvador, Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos; Guatemala Procuraduría de los Derechos Humanos; Nicaragua, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y Panamá, Defensoría del Pueblo.

CUADRO 7.20

**Centroamérica: porcentaje de denuncias ante los *Ombudsmen* por institución denunciada. Varios años**

Institución	Nicaragua <sup>a/</sup>	Honduras <sup>b/</sup>	Panamá <sup>c/</sup>	Costa Rica <sup>d/</sup>
Poder Ejecutivo	39.2	73.0	44.4	16.5
Poder Legislativo	0.1	1.0		0.4
Poder Judicial	16.9	18.0	0.9	2.3
Órgano electoral	18.3			0.2
Gobiernos regionales y municipales	1.6		20.2	9.1
Instituciones descentralizadas y de servicios públicos	0.5	8.0	34.5	30.3
Particulares	23.4			41.2
Total absoluto	3,011	870	4,803	17,612

<sup>a/</sup> Incluye los años 2000 a mayo del 2002.

<sup>b/</sup> Incluye las quejas relacionadas con corrupción para los años 1998 y 1999.

<sup>c/</sup> Incluye los años 1998-2002.

<sup>d/</sup> Sólo incluye las consultas del 2001.

Fuentes: Costa Rica, Defensoría de los Habitantes; El Salvador, Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos; Guatemala Procuraduría de los Derechos Humanos; Nicaragua, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y Panamá, Defensoría del Pueblo.

especializadas en los delitos de corrupción. En la Fiscalía General de la República de El Salvador, dentro de la División de Defensa de los Intereses de la Sociedad, existe desde el 2001 la Unidad Anticorrupción y de Delitos Complejos. También se cuenta con la Unidad Penal y el Departamento de Gestión de Cobros, ambos de la División de Defensa de los Intereses del Estado, que por sus funciones tienen relación con delitos de corrupción. En el Ministerio Público hondureño se estableció la Fiscalía Especial contra la Corrupción. En Panamá, las Fiscalías Primera y Segunda Anticorrupción forman parte de la Procuraduría General de la Nación desde 1995, pero además hay otras instancias encargadas de llevar a cabo procesos contra las personas que cometen actos de corrupción: la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, adscrita a la Contraloría General de la República, y la Dirección Anticorrupción del Ministerio de Economía y Finanzas. En Costa Rica, a partir de 1998 la Unidad de Delitos Económicos pasó a ser la Fiscalía Adjunta de Delitos Económicos, Corrupción y Tributarios. En Nicaragua la ley otorga al Fiscal General la facultad de nombrar fiscales especiales para situaciones específicas que así lo ameriten, con lo cual se podría crear una fiscalía anticorrupción, pero todavía no se ha hecho. Los casos más recientes de corrupción han sido denunciados por el propio Fiscal General.

El funcionamiento de estas fiscalías refleja los problemas del sistema de administración de justicia para detectar y sancionar los delitos contra los deberes de la función pública (abuso de autoridad, cohecho, concusión, peculado, penalidad corruptor y prevaricato). En primer lugar, las fiscalías carecen de personal especializado para investigar las denuncias que reciben. En Costa Rica, la Unidad de Delitos Económicos depende de la colaboración de otras entidades del Poder Judicial, pues tiene un personal reducido (Proyecto Estado de la Nación, 2001a y 2002b).

En segundo lugar, pese a que en la región prevalece la percepción ciudadana de que existe una extendida corrupción en el manejo de los asuntos públicos, las fiscalías reciben un volumen muy bajo de denuncias, que en general no sobrepasan las mil por año (cuadro 7.21). Únicamente Costa Rica reportó para el año 2000 un total de 1,644 denuncias por delitos contra la función pública. De las denuncias presentadas, una proporción que no supera el 10% es elevada anualmente a los juzgados o tribunales, es decir pasa a una etapa de juicio (se dispone de esta

información para Costa Rica y Honduras). Más de nueve de cada diez casos que ingresan a las fiscalías son desestimados por falta de mérito o trasladados hacia otras instancias competentes. Finalmente, los juicios terminados con sentencias condenatorias son muy pocos: en el año 2001 fueron 35 en Costa Rica y 14 en Honduras (UPE, 2002 y Proyecto Estado de la Nación, 2001b). Aunque en los otros países no se cuenta con estadísticas, los especialistas señalan que la tendencia es similar.

En El Salvador, las unidades del Ministerio Público relacionadas con delitos de corrupción registraron un total de 400 denuncias en el período 1999-2002; los tres rubros más significativos fueron peculado (115 casos), negociaciones ilícitas (29) y enriquecimiento ilícito (15) (Díaz et al, 2003).

En Honduras, de acuerdo con los registros del Ministerio Público, específicamente de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, en la última década se han incoado 11 causas judiciales contra funcionarios de alto rango de gobiernos anteriores, incluyendo una contra un expresidente. Hasta el momento ningún imputado ha sido condenado. De 1,941 denuncias investigadas en cuatro años (1998-2001), apenas 369 fueron desestimadas, lo que significa que el 81% de los casos fue procesado. Las investigaciones más comunes se refieren a delitos de prevaricato, malversación de caudales públicos, defraudación fiscal, falsificación de documentos públicos, cohecho, enriquecimiento ilícito y abuso de autoridad<sup>29</sup>. En el mismo período, 203 casos llegaron a los juzgados penales o de oficio; no obstante, sólo se reportan 24 casos con sentencia (Rivera y Silva, 2002).

En Panamá, desde 1995 las fiscalías anticorrupción han manejado un promedio de 350 casos por año. La Dirección de Responsabilidad Patrimonial, creada en 1990, tramitó 1,398 expedientes en el período 1990-2001; el 70% de estos procesos se cerró por falta de mérito. En este período se recuperaron 55.1 millones de balboas de los 82 millones considerados como lesión patrimonial (Cajar, 2002).

En Costa Rica, en el año 2000 ingresaron al Ministerio Público 1,644 denuncias por delitos contra la función pública. Al finalizar el proceso, es decir, concluidas las fases de investigación y juicio, fueron condenadas 35 personas (una proporción cercana al 2%). Cuando se examina el tipo de pena, se observa que casi 6 de cada 10 (57.1%) recibieron ejecución condicional de la pena, resultado que

es inverso al observado, en general, para el resto de los delitos penales. En el 2001, la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción concluyó 144 casos, pero sólo 11 (7.9%) dieron paso a una acusación fiscal (Proyecto Estado de la Nación, 2002b).

### Reporte especial: actitudes ciudadanas sobre la corrupción en el ejercicio de la función pública

Las actitudes de la población constituyen “la otra cara de la moneda” en los esfuerzos institucionales para detectar y sancionar la corrupción. Las prácticas corruptas encuentran un terreno fértil cuando las personas las toleran. Por el contrario, aún en contextos de una débil institucionalidad pública, una baja tolerancia ciudadana es una valiosa herramienta para fiscalizar a la administración pública y presionar en favor de una mejora de los mecanismos de prevención, control y sanción de tales prácticas. Sin embargo, existe poco conocimiento sobre lo que las personas entienden por corrupción pública y acerca de su tolerancia hacia ella. Para avanzar en la comprensión de este tema, se realizó una serie de sesiones de grupos focales en Costa Rica y Honduras<sup>30</sup> (UNIMER, 2003).

En ambos países hubo coincidencia en definir la corrupción como un abuso de poder para obtener un beneficio propio. A esta idea básica se le agre-

garon, en los grupos costarricenses, los adjetivos “ilegal” y “deshonesto”, y en el caso de los hondureños más bien se la comparó con el robo: “la corrupción es una forma de robar”. Las personas creen que la corrupción es una característica inherente a la naturaleza humana y, por lo tanto, inevitable. Los participantes de los dos países argumentaron que “todos somos corruptos, alguna vez hemos cometido algún acto de corrupción”.

Empero, el hallazgo más importante es que en todos los grupos focales las personas distinguieron escalas de corrupción y expresaron niveles de tolerancia muy distintos según la gravedad del acto. En primer lugar, se distinguieron tres tipos de actos corruptos: leves, intermedios y graves (aunque cada grupo utilizó diferentes nombres), una adaptación de los conceptos de pecado “venial” y de pecado “mortal”. El principal criterio para distinguir cada nivel es la implicación colectiva del acto corrupto: la consideración del fin que lo motiva (es menos grave cuando se comprueba que se hizo por necesidad apremiante y no sólo por avaricia) y de las personas que fueron afectadas (es más grave si se ha perjudicado a una gran cantidad de gente o a personas de escasos recursos). Otro criterio empleado fue la consideración de la persona que realiza el acto corrupto (es más grave entre mayor sea el poder y la autoridad) (cuadro 7.22).

CUADRO 7.21

### Centroamérica: delitos de corrupción ingresados al Ministerio Público. 1999-2001

País	1999		2000		2001	
	Total delitos de corrupción	Por cada 1,000 casos ingresados en materia penal	Total delitos de corrupción	Por cada 1,000 casos ingresados en materia penal	Total delitos de corrupción	Por cada 1,000 casos ingresados en materia penal
Costa Rica <sup>al</sup>	1,450	16.3	1,644	14.8	1,576	14.0
El Salvador <sup>bl</sup>	66	10.3	47	8.9	50	7.3
Guatemala <sup>cl</sup>			1,372	20.3	1,162	14.7
Honduras <sup>cl</sup>	425		537	132.6	453	57.0
Nicaragua <sup>dl</sup>	118	1.9	150	2.1	169	1.9
Panamá <sup>el</sup>	502	16.6	709	27.5	808	

<sup>al</sup> Delitos contra los deberes de la función pública.

<sup>bl</sup> Delitos de corrupción.

<sup>cl</sup> Denuncias.

<sup>dl</sup> Delitos de funcionarios públicos.

<sup>el</sup> Casos entrados.

Fuente: Costa Rica, Ministerio Público; El Salvador, Fiscalía General de la República; Guatemala, Fiscalía contra la Corrupción; Honduras, Fiscalía Especial de Corrupción, Nicaragua, Corte Suprema de Justicia, y Panamá, fiscalías de corrupción.

## CUADRO 7.22

### Costa Rica y Honduras: niveles de corrupción y tolerancia en los grupos focales realizados para estudiar las percepciones sobre corrupción. 2003

Grupo/tema	Costa Rica			Honduras	
	Nivel socioeconómico medio (18-24 años)	Nivel socioeconómico medio (30-49 años)	Nivel socioeconómico bajo (18-24 años)	Nivel socioeconómico medio	Nivel socioeconómico bajo
Criterios para establecer grados de corrupción	1. Cantidad de gente a la que afectan. 2. Quién realiza el acto de corrupción.	1. Cantidad de dinero implicada. 2. Rango o grado de responsabilidad social involucrada 3. Motivación del acto.	1. Impacto del acto. 2. Motivación del acto.	1. Cantidad de dinero implicada. 2. Quién realiza el acto corrupto.	1. Cantidad de dinero implicada
Niveles de corrupción identificados	Bajo y alto	Bravos, intermedios y veniales	Leves, graves y muy graves	Graves, intermedios y leves	Principal, media, abajo
Umbral de tolerancia	No le ven mayor problema a convivir con actos de corrupción baja; de hecho conviven con ella todos los días.	Hay tolerancia con los actos corruptos de baja intensidad.	Hay tolerancia hacia los actos leves de corrupción, porque los consideran casi un mecanismo de "justicia" o que equilibra la inequidad. La tolerancia emerge de que ellos admiten, sin empacho, haber cometido muchas veces actos que caracterizaron como corruptos y no sienten remordimientos por ello.	La corrupción pública es intolerable, pero la corrupción como defensa contra la inequidad es hasta justificable (la madre desesperada con el hijo enfermo que solicita médica se entiende y hasta se comparte, pero no el funcionario corrupto).	Con la corrupción principal y media no hay tolerancia porque el daño es grave, pero con la baja no hay tanto problema. Pueden convivir, y de hecho lo hacen, con este tipo de actos de corrupción.

Fuente: UNIMER, 2003.



Un acto de corrupción leve es aquel en que se viola la ley, pero con el fin de resolver una necesidad y sin que terceras personas se vean perjudicadas. Esto es algo muy extendido y cotidiano. Entre los ejemplos señalados de manera común en ambos países fueron: pagar a un policía (“pues sale más barato que la multa”), sustraer materiales de oficinas públicas para uso personal de los funcionarios, utilizar influencias en las instituciones para realizar ciertos trámites, sobornos en las aduanas, piratería de libros y discos, entre otros.

Un acto de corrupción grave es aquel en que, además de violarse la ley, se perjudica a importantes grupos de la población y está motivado por la avaricia o el afán de poder. Actos específicos de corrupción política señalados en Costa Rica fueron los cobros indebidos en los hospitales públicos, los pagos para aprobar la revisión técnica vehicular y las donaciones ilegales en las campañas políticas. En Honduras fueron mencionados los sobornos a jueces, magistrados y periodistas, la compra de inmunidades y los negocios de los funcionarios municipales.

En segundo lugar, en ambos países los participantes se mostraron tolerantes con la corrupción leve, pero intolerantes con la intermedia y la

grave. Señalaron que estos últimos tipos de corrupción deben ser detectados y sancionados. En los dos casos se observó una mayor disposición a denunciar la corrupción si se trata de actos intermedios o graves en el sector público. No les pareció tan relevante denunciar los actos de corrupción leve. Sin embargo, la mayoría se mostró renuente a denunciar, particularmente si el acto es grave, pues teme represalias. Asimismo, en el improbable caso de que decidieran denunciar un hecho corrupto, las personas preferirían en forma hacerlo anónima o a través de los medios de comunicación.

El miedo a que se produzca un ajuste de cuentas es atizado por precedentes en ambos países y por la escalada general de la violencia en la región. En particular, en Costa Rica salió a colación en todas las sesiones el asesinato del periodista Parmenio Medina, considerado un evento intimidante y aleccionador de lo que puede pasarle a quien decida plantear una denuncia. En Honduras, además del temor, otro elemento que desmotiva la denuncia es la desconfianza en las instituciones y la percepción de que con denunciar no se llegará a nada, porque hay inequidad incluso en el tratamiento que la justicia dispensa a los hechos de corrupción según quién los comete.

### Notas

1 La Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala denominó "Denegación de la Justicia" el capítulo acerca del sistema de justicia durante los años de conflicto armado (Urrutia, 2002). Uno de los objetivos prioritarios de los Acuerdos de Paz (El Salvador y Guatemala) y de los procesos de democratización fue el fortalecimiento de los sistemas de administración de justicia como medio de protección de los derechos ciudadanos.

2 Costa Rica, artículo 9; El Salvador, artículo 172; Guatemala, artículo 203; Honduras, artículo 303; Panamá, artículo 207, Nicaragua, artículo 165.

3 En el caso costarricense, para hacer el análisis con una cifra más comparable, no se tomó en cuenta el presupuesto dedicado a los órganos auxiliares de justicia, ya que en el resto de los países generalmente estos tienen presupuestos separados del Poder Judicial.

4 La nominación la realiza una junta integrada por siete miembros propietarios y siete suplentes, pertenecientes a diversos sectores de la sociedad (Corte, Comisionado de Derechos Humanos, Corte Suprema de Justicia, Colegio de Abogados, Consejo Hondureño de la Empresa, profesores de ciencias jurídicas, organizaciones de la sociedad civil, confederaciones de trabajadores).

5 Una parte de los candidatos a magistrados es seleccionada por el Pleno del Consejo, sin más trámite, y propuesta a la Asamblea Legislativa; otra parte se selecciona por el voto directo, igualitario y secreto, de los abogados hábiles para el ejercicio profesional, para luego ser propuesta a la Asamblea Legislativa a través del Consejo. Los magistrados de Cámaras y los demás jueces son seleccionados por el mismo Pleno, mediante el seguimiento, revisión y comparación de sus méritos y tiempo dentro de la carrera judicial, procedimiento que se realiza por medio de una unidad dedicada exclusivamente a ello. En todos los casos el Consejo propone ternas y la Corte decide a discreción.

6 La Ley de la Carrera Judicial fue promulgada en 1980 por la Junta Militar de Gobierno en Consejo de Ministros, y su reglamento se emitió en 1987.

7 Dictamen del Comité de Derechos Humanos de la ONU, 69º Período de Sesiones, 10 a 28 de julio de 2000.

8 En El Salvador el órgano constitucional no tiene específicamente la posibilidad de resolver conflictos de competencia, sino que decide sobre las "controversias en el procedimiento de formación de la ley", mecanismo de control previo que opera cuando el Presidente de la República veta un proyecto de ley por razones de inconstitucionalidad y la Asamblea Legislativa supera el veto con mayoría de dos terceras partes. La Corte Suprema, luego de oír a ambos órganos, decide si el proyecto es o no constitucional (Universidad Carlos III de Madrid, 2003). Además existe un proceso especial, denominado "procedimiento de suspensión, pérdida y rehabilitación de los derechos de la ciudadanía".

9 El Congreso Nacional, mediante el Decreto Legislativo No. 161-99, del 20 de octubre de 1999 (publicado en el diario oficial *La Gaceta* No. 29,034, del 30 de noviembre de 1999), que ratificó el Decreto No. 307-98, dispuso:

"Refórmese el artículo 218: No será necesaria la sanción, ni el Poder Ejecutivo podrá poner el veto en los casos y resoluciones siguientes: (...) 9) En las interpretaciones que se decreten a la Constitución de la República por el Congreso Nacional...". En otra reforma constitucional (Decreto Legislativo No. 276-2002, del 8 de agosto de 2002, publicado en *La Gaceta* No. 29,861, del 16 de agosto de 2002) se establece: "...reafirmar el artículo 205 de la Constitución de la República (...) corresponden al Congreso Nacional las atribuciones siguientes: (...) 10) Interpretar la Constitución de la República en sesiones ordinarias, en una sola legislatura, con dos tercios de los votos de la totalidad de sus miembros. Por este procedimiento no podrán interpretarse los artículos 373 y 374 constitucionales".

10 Más información en <http://www.latribunahon.com> 12/01/2002 y <http://catrachos.centroamerica.com/noticias>.

11 Estos cálculos se realizaron con base en los estudios de país para el número de jueces y las siguientes páginas en Internet para la extensión por departamento: El Salvador, [www.cipotes.com/ElSalvador/Espanol/Departamentos.asp](http://www.cipotes.com/ElSalvador/Espanol/Departamentos.asp); Guatemala, [www.prensalibre.com/suplementos/RYS/vgt/](http://www.prensalibre.com/suplementos/RYS/vgt/); Honduras: [www.angelfire.com/ca5/mas/depemapas/dt.html](http://www.angelfire.com/ca5/mas/depemapas/dt.html); Nicaragua, [www.xolo.com.ni/nicaragua/demo/](http://www.xolo.com.ni/nicaragua/demo/); Costa Rica [www.cientec.or.cr/provincias.provincias.html](http://www.cientec.or.cr/provincias.provincias.html)

12 Entrevista a la Fiscal Adjunta del Ministerio Público de Nicaragua sobre el "Balance Nacional del Nuevo Código", publicado por *El Nuevo Diario*, 27 de diciembre de 2002.

13 Es importante considerar que aquí únicamente se hacen comparaciones de tipo cuantitativo, sin incluir aspectos de tipo cualitativo como, por ejemplo, si existe semejanza en la labor que desempeñan los defensores (asistencia a audiencias de diferentes tipos, atención de juicios orales y visita a cárceles).

14 El Programa de Apoyo Jurídico a Pobladores Rurales Indígenas y Campesinos (PAPRIC) de la iglesia luterana, creado en 1991, atiende en promedio más de cien asuntos de comunidades indígenas al año.

15 Actualmente se han nombrado dos, uno para Kuna Yala y otro para la comarca Emberá Wounan.

16 Las convergencias en conceptos y normas de los diferentes pueblos mayas en Guatemala, sin duda, harían viable la codificación y aplicación de un derecho maya unificado, relacionando su vigencia con un territorio geográficamente específico y con homogeneidad étnica relativa. Esta territorialidad debe incluir formas variadas de autonomía y autogobierno, especialmente en lo que se refiere a la aplicabilidad del derecho consuetudinario, de formas organizativas y de tenencia y manejo de recursos naturales, del uso oficial de las lenguas vernáculas, de una educación formal bilingüe e intercultural y de las expresiones de la religiosidad ancestral. Para definir y viabilizar este reordenamiento territorial se debe partir de un "mapeo" no sólo etnolingüístico, sino considerar también las formas de tenencia de tierra y el dominio real sobre los recursos naturales en ecosistemas definidos, configurando entidades de autonomía según criterios étnicos y socioambientales actuales, y dejando de lado reclamos y proyecciones históricas (Grunberg 2002).

17 Sobre este tema pueden consultarse los estudios sobre la normativa K'iche' a nivel de los alcaldes comunales de Totonicapán, en Tzaquitzaal/Ixchiu/Tiu, 2000 y a nivel general en Oxlajuj Ajpop, 2001.

18 No es posible obtener tener información comparable sobre los casos ingresados a los poderes judiciales en Centroamérica. En algunos países no se contabilizan los casos ingresados en primera instancia; por ejemplo, en Panamá no se cuenta con estadísticas sobre el número de casos que resuelven los jueces municipales. En otros países, aunque sí se registra ese dato, la información no es comparable porque las fuentes, materias y formas de clasificación difieren. Un ejemplo típico es la materia de tránsito en Costa Rica, que representa la mitad del total de casos; en este país las infracciones simples de tránsito (aproximadamente medio millón de casos al año) ingresan directamente al Poder Judicial (Poder Judicial, 2003).

19 En Honduras, en el 2001 se registró un descenso de alrededor del 40% con respecto a los casos ingresados en 1999 a los juzgados de letras (Rivera y Silva, 2002). En Nicaragua, entre octubre de 1996 y octubre del 2000 se duplicaron los casos ingresados en los juzgados de competencia penal (Cuarezma, 2002).

20 La dificultad para conseguir información reside, en parte, en el hecho de que la forma de medir la duración de los juicios varía según la materia judicial (en esto influyen los procedimientos procesales); también obedece a la dificultad de tener información que mida los mismos eventos iniciales y finales, y, además, a la inexistencia de registros sobre el tema o a la baja calidad de la información.

21 Estas cifras pueden presentar variaciones según la fuente de información que se utilice. De acuerdo con un informe sobre el funcionamiento de la justicia penal en la región, auspiciado por el PNUD en 1999, en las cárceles hondureñas el 87% de los presos no había recibido condena y solamente el 13% había sido sentenciado (Comisionado Nacional de Derechos Humanos, 2001). Ese mismo año un estudio realizado por técnicos del gobierno de los Estados Unidos reveló que casi el 90% de los presos permanece sin condena. En El Salvador, las cifras de la Dirección General de Centros Penales reflejan que el porcentaje de reos sin condena se ha mantenido en un promedio de 55%, mientras que informes de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos expresan que, para julio del 2001, el porcentaje de reos sin sentencia era del 70%. No obstante, según declaraciones del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, El Salvador es uno de los países con menor mora judicial de América Latina, pues se tiene una mora de 1,500 casos, que representan un 3.5% de los procesos actuales (Díaz et al, 2003).

22 El Ministerio Público, en virtud del principio de oportunidad, podrá archivar administrativamente los casos que cumplan alguna de las siguientes condiciones: que la pena sea menor a cinco años, que la afectación al bien público sea mínima, que la persona imputada no sea peligrosa o haya demostrado interés para evitar el daño causado, que el imputado o su cónyuge o un familiar no haya sufrido un daño físico o moral grave como efecto del delito; o bien podrá suspender condicionalmente la pena cuando, en la lucha contra la delincuencia organizada, el encausado colabora con la autoridad.

23 Hay numerosos actos de linchamiento que no culminan con la muerte del o los sospechosos, y hay otros actos de protesta colectiva que no tienen esa finalidad, pero que el amarillismo de la prensa califica como linchamientos.

24 La palabra *accountable* significa, literalmente, "*answerable, bound to give an explanation; able to be explained*" (obligado a dar una explicación; capaz de ser explicado). *Accountability*, a su vez, significa "*the quality of being accountable*" (la calidad de ser *accountable*) (Lexicon, 1993).

25 Por ello no toda explicación constituye un acto de rendición de cuentas, sólo lo es el subconjunto de explicaciones que cumplen con las cualidades o atributos aquí mencionados.

26 Ver ordenanzas completas en <http://probidad.org/regional/legislacion/2002/022.html>, <http://probidad.org/regional/legislacion/2002/027.html> y <http://probidad.org/regional/legislacion/2002/046.html>

27 Proyecto de "Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública", presentado por la Contraloría General de la República al Presidente de la Asamblea Legislativa en agosto de 1999. Actualmente esta iniciativa forma parte de una agenda consensuada entre dos de los principales partidos políticos representados en el Congreso, según la cual el proyecto sería aprobado en la legislatura 2003-2004.

28 Por ser este de un primer estudio sobre el tema, se privilegió el análisis de las instituciones de control cuyas funciones son de amplio espectro, pues se desempeñan en diversas áreas de actividad de la administración pública. Para el futuro se procurará incluir aquellas que tienen una mayor especialización de funciones. Por esta razón, entidades que realizan control en áreas específicas (las superintendencias financieras, las autoridades reguladoras de los servicios públicos y varias oficinas de control interno que poseen las instituciones públicas) no son estudiadas en este Informe.

29 Según entrevista con el abogado Roy Edmundo Medina, Fiscal General del Estado, diciembre de 2002.

30 Se realizaron seis sesiones de grupo durante el mes de marzo del 2003, cuatro en Costa Rica -como piloto para afinar el abordaje del tema- y dos en Honduras. En el primer país se contemplaron diferencias tanto por edad como por nivel socioeconómico, pero no se observaron discrepancias relevantes entre los diversos grupos etarios. En razón de lo anterior, las sesiones de Honduras se distinguieron precisamente por el nivel socioeconómico de los panelistas. Durante el reclutamiento de los participantes, en ambos países se hizo hincapié en contar con personas que estuvieran informadas de la actualidad nacional política, económica y social, y que estuvieran interesados en estos temas (UNIMER, 2003).

## CAPÍTULO 7

**La coordinación del capítulo** correspondió a la Unidad de Prospectiva y Estrategia del PNUD de Honduras. Un primer borrador fue preparado por Héctor Leiva y Guillermo Molina, a partir de los estudios de país.

**Como insumos para la elaboración** del texto se contó con un conjunto de estudios sobre administración de la justicia en cada país, realizados por Ronald Alfaro (Costa Rica), Edmundo Urrutia (Guatemala), Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (El Salvador), Unidad de Prospectiva y Estrategia (Honduras), Sergio Cuarezma (Nicaragua) y Jorge Giannareas (Panamá); un conjunto de estudios sobre transparencia y rendición de cuentas en cada país, elaborados por Ronald Alfaro (Costa Rica), Francisco Díaz, Varinia Arévalo y Roberto Cañas (El Salvador), Mynor Cabrera (Guatemala), Reina Rivera y Francisco Rodríguez (Honduras), Silvio Grijalva (Nicaragua) y Rubiel Cajar (Panamá), Manuel Fernández y Gina Hernández realizaron una compilación regional de estos estudios. Además se contó con el estudio "Grupos focales sobre corrupción política en Honduras y Costa Rica", preparado por UNIMER.

**El "Desafío de la democratización** de la justicia y el fortalecimiento de la rendición de cuentas" se complementó con la elaboración de los "Perfiles del sistema nacional de integridad", realizados con el financiamiento de PRODECA y la asesoría técnica de Transparencia Internacional. Los estudios base para la preparación de los perfiles fueron elaborados por: Francisco Díaz, Varinia Arévalo y Roberto Cañas, El Salvador; Gina Hernández, Honduras; Silvio Grijalva, Nicaragua; y Rubiel Cajar, Panamá.

**La edición técnica** del capítulo estuvo a cargo de Evelyn Villarreal y Jorge Vargas Culler, con la colaboración de Roslyn Jiménez. La edición crítica de los cuadros sobre administración de justicia la realizó Emilio Solana.

**Los talleres de consulta** se efectuaron el 20 de noviembre del 2002 en San José, el 22 de noviembre en Tegucigalpa, el 26 de noviembre en ciudad de Panamá, el 28 de noviembre en ciudad de Guatemala, el 5 de diciembre en Managua y el 24 de enero de 2003 en San Salvador. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Abraham Abrego, Haydeé Acosta, Varinia Arévalo, José Enrique Argumedo, Adán Arnulfo Arjona, Alvaro Artiga, Marlin Oscar Avila, Esaú Beltetón, Marisela Bustillo, Maynor Cabrera, Rubiel Cajar, Ulises Caldera, Leonor Calderón, Alvaro Cáliz, Antonio Cañas, Roberto Cañas, Margarita Castillo, Jorge Alfredo Cea, Carlos Fernando Chamorro, Felipe Chapman, María Chavez, Roberto Courtney, Francisco Díaz, Roberto Espinal Irias, Julissa Estrada, Carlos Fernández, Manuel Fernández, Sindy Fortin, Paulina Franceschi, Guido Fuentes, Randall García, Jorge Giannareas, Miguel Gutiérrez, Amado Hernández, Evelyn Hernández, Roberto Herrera Cáceres, David Holliday, Jorge Huescas, Jorge Irias, Maribel Landau, Héctor Leyva, Marco Lezcano, Carlos Mack Fernández, Kenneth Madrid, Isabel St. Malo de Alvarado, Manfredo Marroquín, Max Marroquín, Vika Martell, Antonio Martínez Uribe, Marvin Martínez, Patricia Mayorga, Angélica Maytín, Violeta Mazariegos, Alba Esperanza Mejía, Guillermo Molina Chocano, Ana Montero, María Elena Montiel, Ricardo Vladimir Montoya, Manuel Ortega, Mayra Palencia, Guillermo Palma, José Ricardo Pineda, Leslie Quiñónez Basagoitia, Ileana Rogel, Rómulo Rivas Blanco, Reina Rivera, Leila Rodríguez, Alejandro Salas, Octavio Rubén Sánchez, Alejandro Salas, Consuelo Sequeira, Rolando Sierra, Francisco Silva, Pablo Slon, Karin Slowing, Israel Enrique Solórzano, Alejandro Serrano, Sarty Taylor, René Adán Tome, Adela Torrente, Leonardo Urbina, Oscar René Vargas, Pablo Varela, Leo Valladares, Roberto Vidales, Otto Eric Vidaurre, Aura Emérita de Villalaz y Lorena Zamora.

**Información adicional brindada** por José Alfredo Cea (Corte Suprema de Justicia ELS) y Jorge Arostegui (Nicaragua).

**Por las lecturas críticas** a los documentos de rendición de cuentas: Angélica Maytín Justiniani (TI Panamá), Leo Valladares Lanza (Honduras), Carol Zardetto (Guatemala), Kelly Josh (El Salvador), Alejandro Salas (Transparencia Internacional).

**Al personal** de las oficinas de PNUD en cada país por su colaboración en la organización de los talleres de Transparencia y Administración de la Justicia, especialmente a Tania Martínez (UPE, Honduras), Morena Valdez (El Salvador), Maribel Landau y Carmen Barroso (Panamá) y Bery Mayela Salazar (Guatemala).