



Observatorio de Derechos Humanos
en Costa Rica: un análisis a partir de la voz de las y los habitantes

Informe Anual de Labores

2006-2007 

DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA

**Observatorio de Derechos Humanos
en Costa Rica:**

un análisis a partir de la voz de las y los habitantes

**Informe Anual
2006-2007**

Defensoría de los Habitantes de la República

Barrio México, San José, calle 22, avenidas 7 y 11.

Teléfonos (506) 258-8585, (506) 800-258-7474

Fax. 248-2371

Apdo Postal / P.O. Box 686-1005
Barrio México, San José, Costa Rica

Dirección electrónica www.dhr.go.cr

Correo electrónico dhr@dhr.go.cr

Diseño y diagramación
Yhorlys Chacón Espinoza

Coordinación
Julio Alvarado Morera
Walter Meza Dall' Anese

Defensoría de los Habitantes de la República
San José, Costa Rica, Junio 2007

*Todos los seres humanos
nacen libres e iguales en dignidad
y derechos y, dotados como están
de razón y conciencia,
deben comportarse fraternalmente los unos
con los otros.*

*Declaración Universal
de los Derechos Humanos*

¡Gracias!

Sí. ¡Gracias a las y los habitantes de la República, sin cuya voz hubiera sido imposible realizar el presente Informe Anual de Labores elaborado a partir del desarrollo del concepto *Observatorio de Derechos Humanos*!

A ellos, quienes día a día nos visitan a exponer sus quejas y facilitarnos los insumos para el ejercicio del control del poder público, ¡muchas gracias!

¡Gracias a las y los funcionarios de la Defensoría de los Habitantes sin cuyo esfuerzo tesonero que día a día realizan, y sin cuya contribución solícita y atenta para realizar el presente Informe, este esfuerzo hubiera sido imposible plasmar. Su perseverancia y sus logros nos demuestran que los Derechos Humanos son vivencia.

San José, 7 de junio de 2007.

Ciudadana Lisbeth Quesada Tristán
Defensora de los Habitantes

Daniel Soley Gutiérrez
Defensor Adjunto de los Habitantes

Índice General

Presentación

Reflexión Inicial

Consideraciones sobre algunos temas relacionados con el proyecto de Ley Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estado Unidos *i*

CAPITULO I

Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata **10**

I.- Introducción 10

II.- **Ámbito de competencia de la Defensoría de los Habitantes**..... **12**

A) Solicitudes de intervención ante las cuales la Defensoría puede actuar 12

B) Solicitudes de intervención ante las cuales la Defensoría no puede actuar 16

1.- El Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones
y el Organismo de Investigación Judicial 16

Poder Judicial 16

Potestades de acción jurisdiccional 18

El Tribunal Supremo de Elecciones 19

El Organismo de Investigación Judicial 20

2.- De lo regido por el Derecho Público: sector público y sector privado:
diferenciación entre Administración y actividades o servicios prestados 20

3.- Asuntos de índole privada 21

Programas de acción social 21

La Universidad de Costa Rica 21

La Universidad Latina 22

C) Cuestiones de imprescindible conocimiento acerca de la intervención de la Defensoría de los Habitantes	22
III.- Ámbito de competencia de la Dirección de Admisibilidad	24
A) Marco normativo	24
B) Principios y valores inspiradores de las actuaciones de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata	25
C) Posibilidades concretas de actuación.....	26
1.- Admisibilidad de las solicitudes de intervención	26
2.- Inadmisibilidad de las solicitudes de intervención	28
3.- Gestiones sumarias de defensa	29
4.- Traslados de solicitudes a otros órganos de control	31
Contraloría General de la República	31
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	32
Comisión Nacional de Protección al Consumidor	33
Sistema Financiero Nacional	35
Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	35
Superintendencia de Entidades Financieras	35
Superintendencia de Valores	36
Superintendencia de Pensiones	36
Consejo de Transporte Público	36
Contralorías de Servicio	37
Programa de acercamiento y coordinación institucional	39
5.- Orientación a la persona	39
6.- Atención Inmediata	41
i.- Su razón de ser	41
ii.- Ejemplos paradigmáticos de <i>atenciones inmediatas: por una defensa expedita de derechos</i>	43
<i>Seguridad social en la picota</i>	43
<i>Cobro indebido y revertido</i>	44
<i>Por poco, una competencia deportiva internacional frustrada</i> ..	45
<i>Una cirugía pospuesta y luego programada</i>	45
<i>Una prohibición que se dejó sin efecto</i>	46
<i>De nuevo la seguridad social</i>	46
<i>Más de seguridad social</i>	46
<i>Un arreglo de pago necesario</i>	47
<i>Un medicamento que no llegaba</i>	47
Reflexión final: <i>Atenciones inmediatas: una forma expedita de defensa de derechos</i>	48
<i>Análisis de tendencia</i>	49
IV.- Educación en Derechos Humanos	49
A.- Documentos expedidos por la Dirección de Admisibilidad y atenciones y orientaciones verbales	51
B.- Revista Digital " <i>De la mano con usted</i> "	51
C.- Foro <i>Juntos compartiendo</i>	53
V.- Reflexión Integradora: <i>hacia un proceso más humano y expedito</i>	54
Dirección Defensoría de la Mujer	56
Análisis y reflexiones sobre la situación de las mujeres a un año de la presente Administración Pública	53

I. El Instituto Nacional de las Mujeres	60
A) un mecanismo nacional que debe ser Rector de las Políticas Públicas para el avance de los derechos	60
B) La Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género: cumplimiento de la ley del INAMU y de las recomendaciones de la Defensoría.....	63
C) La construcción de la Política: un proceso complejo	64
D) Principales ejes de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género.....	65
E) La situación de las mujeres en condición de pobreza en los programas “Construyendo Oportunidades “ y “ Creciendo Juntas “: un reto para el INAMU	66
II. Hostigamiento Sexual	68
A) Hostigamiento Sexual: un tema de violencia contra las mujeres de permanente Actualidad	68
B) Restringido ámbito de aplicación de la ley	70
C) Propuesta de una nueva ley	77
III. El ámbito de los derechos laborales	79
A) La discriminación de las mujeres por su condición de Género	79
B) El acoso laboral en contra de las mujeres	81
C) Las trabajadoras domésticas remuneradas: la injusticia se mantiene	82
IV. Violencia en contra de las mujeres	86
A) Un tema de seguridad ciudadana	86
B) La Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres	87
C) Algunos de los retos que impone la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres	88
D) Intervenciones institucionales en caso de alto riesgo para las mujeres en situaciones de violencia. Protocolo de intervención.....	90
V. Pensiones alimentarias	96
VI. El ámbito de la salud pública	100
VII. Poblaciones específicas	105
Dirección de Calidad de Vida	120
I. Introducción	120
II. Ordenamiento territorial y cambio climático. Efectos sobre el recurso hídrico	122
III. El derecho humano a la salud: El desabastecimiento de medicamentos en la CCSS	133
IV. Proyecto para el rediseño del sistema de gestión de la Cadena de Abastecimiento de medicamentos.	142
V. Los accidentes de tránsito como un problema de salud pública	164
VI. Propuesta de reforma a la Ley General de VIH/SIDA	185
VII. Afectación a la salud de los trabajadores de la empresa Yanber	187

VIII.	Ablaciones. Una intervención quirúrgica pendiente.....	205
IX.	Vivienda Pública: El caso de los condominios en Patarrá de Desamparados	209
X.	Patrimonio histórico-arquitectónico	225
Dirección de Control de Gestión Administrativo		234
I.	Sector Municipal	238
II.	Ordenamiento de la zona marítimo terrestre	250
A)	De los Planes Reguladores Costeros	251
B)	Las islas del Golfo de Nicoya: una responsabilidad estatal postergada	259
III.	La Red Vial Cantonal y los recursos provenientes de la Ley 8114	266
1.	Asignación de los recursos en el Presupuesto Nacional y en los presupuestos Municipales	266
2.	Transferencia de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda a través de la Tesorería Nacional	266
3.	Desembolsos de la Tesorería Nacional	267
4.	Juntas Viales Cantorales	267
5.	Unidades Técnicas de Gestión Vial Municipal	267
IV.	Estructuras institucionales de urgente intervención	271
V.	Proceso de apertura de los muelles: experiencia en Caldera y tendencia en Limón	283
VI.	Red Interinstitucional de Transparencia: continúa su consolidación	292
VII.	Cambios generales en el accionar de la administración a partir de la intervención de la Defensoría	293
Dirección de Asuntos Económicos		296
I.	Introducción	296
II.	Temática	299
A)	Transporte Público	299
B)	Investigaciones realizadas	310
C)	Evaluación de proyectos de ley	322
D)	Audiencias Públicas cubiertas	331
Análisis del cumplimiento de las normas fundamentales de protección de los derechos de los pueblos indígenas		340
I.	Introducción	340
II.	Motivos para promulgar la ley	340
III.	Necesidades a las que respondía el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes	343

IV.	Coyuntura en la que fue ratificado por Costa Rica el Convenio 169 de la O.I.T.	343
V.	Estado de cumplimiento del Convenio 169 de la O.I.T.	345
Dirección de Protección Especial		360
A)	Población Adulta Mayor	360
B)	Población con Discapacidad	366
C)	Población Migrante y Refugiada	369
D)	Población Privada de Libertad	375
E)	Discriminaciones por la Orientación Sexual de las Personas	380
F)	Discriminaciones por la situación socioeconómica de las Personas	380
G)	Administración de Justicia	381
H)	Seguridad Ciudadana	382
I)	Función Policial	386
Del Código de la niñez y la adolescencia y su incidencia en la educación costarricense		390
I.	Introducción	390
A)	Antecedentes	390
B)	Justificación	392
II.	Del acceso y permanencia en el sistema educativo	393
III.	De la Promoción del Desarrollo de Potencialidades de los niños y niñas en el Sistema Educativo	400
A)	Educación inicial y el ingreso temprano de los niños y niñas en el sistema educativo: Pruebas de aptitud	401
B)	Educación especial: La niña y el niño talentoso y la respuesta del sistema educativo costarricense	405
C)	Educación para la sexualidad humana: un derecho fundamental de la niñez y la adolescencia que el Ministerio de Educación Pública debe garantizar	406
D)	Educación con perspectiva multicultural: Población indígena	408
IV.	Comunidad Educativa	409
V.	Recomendaciones	415
Dirección de Niñez y Adolescencia		418
I.	Introducción	418
II.	Situaciones violatorias de derechos	420

III. De la exigibilidad de los derechos de la niñez y adolescencia	438
A) Foro Permanente de Seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia	438
B) Campaña contra el Castigo Físico	439
C) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados	441
D) Coalición contra la Trata de Personas Menores de Edad	441
 Dirección de Sedes Regionales	 442
I.- Introducción	442
II.- Una nueva forma de trabajar	445
III.- Ejes del Informe Anual de las Sedes Regionales	446
A) Labor de defensa de derechos	446
B) Labor de promoción, divulgación y educación en derechos	447
C) Estadísticas	447
IV.- Labor de regionalización continúa	447
 SEDE REGIONAL CHOROTEGA	
I.- Introducción	447
II.- Labor de defensa de derechos	448
A) Derecho a la identidad de las y los menores de edad	448
B) El agua, elemento fundamental en el derecho a la salud	449
III.- Estadísticas	451
 SEDE REGIONAL HUETAR NORTE	
I.- Introducción.-	452
II.- Labor de defensa de derechos	454
A) Derecho al trabajo: la inspección de trabajo y el ejercicio de esta función por parte del Ministerio de Trabajo	454
B) Derecho a la salud: el Instituto Nacional de Seguros	456
III.- Labor de promoción y divulgación de derechos	457
A) Comisión Intersectorial de Prevención de VIH	457
B) Red Regional contra la Violencia Doméstica, Huetar Norte	457
C) Red de organizaciones de la zona norte	458
D) Feria de la salud y el ambiente	458
1.- Comunidad de San Vicente de Ciudad Quesada	458
2.- Comunidad El Castillo	458
IV.- Estadísticas	459
 SEDE REGIONAL ATLÁNTICA	
I.- Introducción	462
II.- Labor de defensa de derechos	462
A) Derecho a la eficiencia en la prestación de los servicios	463

B) Derecho a la salud	463
C) Derecho a la justicia	463
III.- Labor de promoción y divulgación de derechos	463
A) Participación en redes.-	463
1.- Red interinstitucional del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia IAFA)	464
2.- Red interinstitucional contra la explotación sexual comercial de menores de edad	464
3.- Red de la Comisión del relleno sanitario	464
4.- Red de indigentes	464
5.- Red de usuarios de la Corte Suprema de Justicia.-	464
B) Otras actividades de promoción	464
1.- Audiencias.-	464
2.- Foros.-	464
3.- Talleres.-	465
IV.- Estadísticas	465
 SEDE REGIONAL BRUNCA	
I.- Introducción	466
II.- Labor de defensa de derechos	467
A) Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	468
B) Instituto Costarricense de Electricidad	468
C) Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)	468
III.- Labor de promoción y divulgación de derechos	469
A) Programa de visitas	468
B) Participación de las y los habitantes en actividades institucionales	469
C) Actividades especiales a desarrollar en conjunto con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	470
IV.- Estadísticas	470
 CAPITULO II	
Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos
Nuevos Horizontes para la acción	472
I. Educación en derechos humanos para niños y niñas en edad escolar	472
A) Proyecto “ El Mundo mágico del teatro, los títeres, el mimo y la música, fragua de la nueva forma de aprender”	475
B) Proyecto “ Aprendiendo a convivir”	477
II. Procesos de Capacitación en Instituciones Públicas y en Comunidades	481
III. Acciones para la Promoción y la Divulgación de Derechos Humanos	484
i. Programa de publicaciones	485
ii. Material educativo	486
iii. Información y entrega técnica de material accesible	486

CAPITULO III

Dirección de Asuntos Jurídicos	494
I. Introducción	494
II. Recursos de Amparo interpuestos por la Defensoría de los habitantes	494
III. Recurso de Hábeas Corpus interpuesto por la Defensoría de los Habitantes	499
IV. Recursos de Amparo interpuestos en contra de la Defensoría de los Habitantes	500
V. Citación de Funcionarios Públicos	506
VI. Convenios suscritos por la Defensoría de los Habitantes	507
VII. Proyecto de Ley Consultado por la Asamblea Legislativa a la Defensoría de los Habitantes	508
VIII. Creación del Boletín Informativo de la Dirección de Asuntos Jurídicos.....	508
IX. Tramitación jurídica de la donación recibida de un terreno para la construcción de la sede regional de la Defensoría de los Habitantes en el cantón de Liberia	509
X. Informe del funcionario que funge como enlace entre la Defensoría de los Habitantes de la República y la Asamblea Legislativa	509
 Dirección de Planificación Institucional	 514
I. Introducción	514
II. La mejora en el servicio: el inicio de un camino hacia la excelencia	516
III. Construyendo una cultura de planificación y rendición de cuentas institucional	517
IV. Evaluación del estado de las investigaciones	518
V. Los resultados obtenidos marcan la pauta del desenvolvimiento futuro	520
 Dirección de Asuntos Internacionales y Cooperación Internacional	 522
I. Introducción	522
A) Relaciones Internacionales	522
B) Federación Iberoamericana de Ombudsman	525
C) Otras actividades de defensa y promoción de Derechos Humanos	525
D) Seminario “ La implementación por las Defensoría del Pueblo de la Recomendaciones de los Organismos Internacionales de Derechos Humanos, Cartagena de Indias, Colombia, 16 a 19 de abril de 2007-06-07	529
E) Reuniones paralelas durante la celebración del Seminario “ La implementación por las Defensoría del Pueblo de las recomendaciones de los Organismos Internacionales de derechos Humanos, celebrada en Cartagena de Indias,	

Colombia del 16 al 19 de abril 2007	530
F) Visitas recibidas y misiones internacionales	531
G) Solicitudes de información	531
H) Cooperación recibida	531
I) Otras actividades de cooperación	531
J) Participación en eventos internacionales	532
Dirección Administrativa	534
I. Introducción	534
A) Informática	534
B) Proveduría y Servicios Generales	536
C) Archivo, correspondencia y biblioteca	537
D) Recursos Humanos	537
E) Financiero Contable	538
Estadísticas	548
Contraloría de Servicios	566
I. Antecedentes	566
II. Información acerca del número de personas atendidas y la cantidad de solicitudes de intervención	566
III. Procedencia de las quejas por razón de género	568
IV. Medios utilizados para la presentación de las quejas, denuncias y sugerencias	570
V. Otras actividades realizadas	572
VI. Algunos cambios importantes que inciden en la mejora de la prestación de los servicios de la institución	574
VII. Otras acciones complementarias para una mejor prestación de servicios a las personas usuarias externas e internas de la Defensoría de los Habitantes ...	575
VIII. Continuar con la alianza estratégica entre la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría de Servicios de la administración pública	575

Presentación

De conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos 2 y 15 de la Ley N° 7319 –Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República–, presentamos a la consideración de las y los señores Diputados y de las y los habitantes, el Informe Anual correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2006.

Rendimos cuentas del cumplimiento del mandato establecido en el artículo 1 de dicha ley y todo cuanto conlleva: el control del poder público desde la perspectiva ética, legal y de justicia así como la promoción y divulgación de los Derechos Humanos.

Como se ha de recordar, en el Informe Anual del período anterior se planteó que uno de los ejes rectores de la presente gestión institucional es la *Educación en Derechos Humanos* en tanto elemento generador de progreso y que, a su vez, debe permear las políticas públicas como también nuestro accionar, que planteamos como un *Observatorio de Derechos Humanos*.

A través de este Observatorio miramos de manera crítica y a la vez propositiva, el estado de situación de los Derechos Humanos en Costa Rica a la luz de la voz de las y los habitantes. Es decir, por medio de un esfuerzo de reflexión, de análisis e interpretación se trata de generar posibles rutas o alternativas para el abordaje integral de determinada problemática en el contexto de la *magistratura de influencia* que ejerce la Institución.

Para la Defensoría de los Habitantes lo esencial es conocer, analizar y recomendar a la luz los *Derechos Humanos* como fundamento de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

De esta forma, una reflexión inicial del presente Informe Anual de Labores versa sobre algunos temas relacionados con el Proyecto de Ley Tratado de Libre Comercio República Dominicana–Centroamérica–Estados Unidos.

Dicho Proyecto ha sido una prioridad en la agenda del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, por lo que la Defensoría ha considerado necesario dar seguimiento al trámite que se le ha dado al tiempo que ha emitido una serie de criterios y ha adoptado una serie de acciones que se detallan en ese acápite con el fin de determinar, ante una eventual aprobación del Proyecto, posibles incidencias y efectos a la luz de los Derechos Humanos. En este sentido, la presentación de una consulta de constitucionalidad ha sido la consecuencia lógica del informe presentado a la Asamblea Legislativa a solicitud de su Comisión de Asuntos Internacionales y del análisis realizado durante varios meses.

Posteriormente, en el primer Capítulo se plantea un *Estado de Situación* acerca de la protección y defensa de los Derechos Humanos a partir del control del poder público por medio de una serie de hallazgos relevantes que plantean la Dirección de Admisibilidad, las Direcciones de Defensa y la Dirección de Regionales.

En el caso de la Dirección de Admisibilidad, se analiza la competencia de la Defensoría de los Habitantes considerando que la cuarta parte de las solicitudes intervención planteadas versan sobre temas de índole privada en relación con los cuales la Defensoría no puede intervenir según el mandato establecido en la Ley n.º 7319.

La Dirección de la Defensoría de Mujer da cuenta de las acciones emprendidas con el fin de dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas el año anterior al Instituto Nacional de las Mujeres frente a la problemática por la que atravesaba dicha Institución.

Por medio de un análisis del cumplimiento de las normas fundamentales de protección de los derechos de los pueblos indígenas, la Dirección de Protección Especial elabora un estado de cumplimiento del Convenio 169 de la OIT en derechos fundamentales.

Asimismo, la Dirección de Protección Especial hace referencia a un aspecto de especial importancia que se hace necesario mencionar y que tiene que ver con el nombramiento de la Defensoría de los Habitantes, a petición del Poder Ejecutivo, de constituirse en el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, encargado de realizar las visitas para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La Defensoría se constituye en una de las primeras Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de Derechos, del mundo, en atribuírsele tan importante función.

La Dirección de Calidad de Vida, por su parte, plantea una serie de consideraciones de relevancia en cuanto al ordenamiento territorial y el cambio climático así como sus efectos sobre el recurso hídrico.

Un tema de obligada referencia es el relacionado con la materia municipal, cuestión que aborda la Dirección de Control de Gestión Administrativa desde el enfoque de la gobernabilidad.

La situación del transporte público continúa siendo una preocupación para la Defensoría de los Habitantes y es por ello que la Dirección de Asuntos Económicos analiza la situación durante este período.

La Dirección de Niñez y Adolescencia evalúa la incidencia del Código de la Niñez y la Adolescencia en la educación costarricense considerando el acceso y permanencia en el sistema educativo y la promoción del desarrollo de potencialidades de los niños y niñas en el sistema educativo para luego analizar las situaciones violatorias de derechos.

Finalmente, como parte de este Observatorio cada una de las cuatro sedes regionales de la Institución da cuenta de los derechos que con mayor frecuencia se vulneran en las regiones, o que, por su relevancia, ameritan la intervención de la Defensoría.

En el Capítulo II la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos rinde cuentas de su labor durante el período que se informa, haciendo énfasis en la Política Institucional en *Educación en Derechos Humanos*.

Conscientes de que la *Educación en Derechos Humanos* es vital para alcanzar el respeto hacia éstos y un ejercicio efectivo de participación en el perfeccionamiento de la democracia, nos proponemos constituirnos en maestros de los Derechos Humanos y, por ello, planteamos la *Educación en Derechos Humanos* para niñas y niños en edad escolar. En este orden de ideas, se han ejecutado una serie de proyectos como el denominado "*El mundo mágico del teatro, los títeres, el mimo y la música, fragua de la nueva forma de aprender*", que dio inicio el mes de noviembre de 2006 con el concurso del grupo Ticotíteres y gracias al auspicio de la embajada de Suiza en Costa Rica. En él participan treinta y nueve escuelas públicas prioritarias y dos albergues del Patronato Nacional de la Infancia (PANI). De este convenio fueron testigos de honor el Ministro de Educación Pública y el Presidente Ejecutivo del PANI.

Siempre en el contexto de la *Educación en Derechos Humanos*, la Dirección de Admisibilidad informa de los esfuerzos realizados en ese sentido, en especial la

publicación de la Revista Digital *De la mano con usted* que se inauguró el 10 de diciembre de 2006, Día Internacional de los Derechos Humanos.

Finalmente, el Capítulo III hace referencia a la gestión institucional propiamente dicha. En él se informa acerca de las actividades realizadas por la Dirección de Asuntos Jurídicos; de cuanto se plantea en materia de planificación institucional; de la presencia internacional de la Defensoría de los Habitantes; de la administración de los recursos y del presupuesto así como el enfoque estadístico. De igual forma, la Contraloría de Servicios brinda un informe acerca de sus actividades, con el fin de mejorar la gestión institucional.

Como se puede apreciar, señoras y señores Diputados, el accionar de la Defensoría de los Habitantes es vasto, complejo y a la vez, ha de reconocerse, limitado en recursos tal y como lo indicamos en el Informe del período anterior. Por ello, nuestro reto es orientar internamente todos los recursos institucionales para alcanzar una óptima defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes en la medida en que las posibilidades nos lo permiten.

En ese orden, hacemos propicia esta ocasión para insistir ante la Asamblea Legislativa en la aprobación del proyecto de reforma constitucional que pretende otorgarle rango constitucional a la Defensoría de los Habitantes.

Estamos convencidos de que ello vendría a ser consecuente con el interés de dar preponderancia a la protección y defensa de los Derechos Humanos; constituiría un avance en la protección de tales derechos; contribuiría al fortalecimiento y consolidación de la Institución en procura de lograr una

San José, 8 de junio de 2007.

Ciudadana Lisbeth Quesada Tristán
Defensora de los Habitantes

defensa y promoción óptimas de los derechos e intereses de todos los habitantes; vendría a ser parte importante de reformas constitucionales de reciente data que han otorgado derechos y garantías necesarias para el desarrollo integral de los habitantes y la defensa de sus derechos –como por ejemplo las realizadas a los artículos 11, 24, 46 y 50 de la Constitución Política–; y otorgaría inmunidad a las personas que transitoriamente ocupan la jerarquía institucional.

Todo ello devendría en un fortalecimiento incuestionable de la *magistratura de influencia* y, en consecuencia, del poder moral y jurídico que se le atribuye a la Institución.

Una iniciativa en relación con la cual la Defensoría también mostró interés en ser aprobada fue el establecimiento de la hoy Comisión Especial Permanente de Derechos Humanos. Estamos seguros de que, tal y como lo afirmamos en otra oportunidad, por su medio se podría institucionalizar el análisis y seguimiento de las recomendaciones y los Informes Anuales de la Institución. Además, se establecería un mecanismo para monitorear de manera constante las obligaciones internacionales contraídas por el país, la presentación de los Informes ante organismos internacionales y la conformidad de los diversos proyectos de ley con los principios de los Derechos Humanos.

Ahora que la Comisión ha sido creada proponemos entablar lazos de coordinación a fin de lograr un trabajo armónico, coordinado y que beneficiará, en definitiva, a las y los habitantes, causa y fin de nuestro trabajo como lo es del de ustedes.

Daniel Soley Gutiérrez
Defensor Adjunto de los Habitantes

Consideraciones sobre algunos temas relacionados con el Proyecto de Ley Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos

En marzo del 2006, la Defensoría remitió a la Asamblea Legislativa su informe en relación con el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos (en adelante el Tratado). En agosto de 2006, la Defensoría compareció ante esta para exponer sus consideraciones en relación con el Tratado, y de las eventuales lesiones o amenazas a los derechos humanos que pudieran derivarse de éste. A lo largo del periodo 2006-2007, la Defensoría ha continuado estudiando el Tratado y otros asuntos relacionados, tales como proyectos de ley relativos a las agendas que lo acompañan, y el análisis de eventuales roces del instrumento internacional con la Constitución Política, aspectos que fueron planteados por la Defensoría ante la Sala Constitucional, en la consulta presentada a finales del mes de abril de 2007.

El presente capítulo reseña los diferentes estudios realizados por la Defensoría en relación con estos temas, siempre desde la óptica de los derechos humanos.

I. Algunas características del proyecto de ley Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos.

El Tratado es un acuerdo multilateral entre países con niveles de desarrollo y economías muy asimétricas, pero tales asimetrías no necesariamente fueron reconocidas o compensadas en el acuerdo. Este es un tratado que además de comercial implica otros asuntos como la creación de nuevas

reglas de Propiedad Intelectual, la apertura de monopolios de seguros y telecomunicaciones y la adquisición de la obligación de aprobar varias leyes y convenios internacionales como el Convenio UPOV (Unión para la Protección de las Especies Vegetales).

Por otro lado, el Tratado fue negociado con la “técnica de listas negativas”. Esto implica que las obligaciones del Tratado se extienden a todas aquellas materias que Costa Rica expresamente no haya excluido en las llamadas “reservas”. Asimismo, como cualquier tratado internacional, el Tratado tiene rango superior a las leyes. Esto aunado al hecho de que abarca muchísimas áreas de la vida nacional, por lo que puede afirmarse que con su ratificación, se desconoce qué leyes, presentes y futuras, quedan “sujetas” a los contenidos del mismo por el tiempo de su vigencia.

Otra característica importante es que el Tratado otorga a los inversionistas (nacionales y extranjeros) el derecho de que, si no están de acuerdo con una decisión del Estado que les afecta, demanden a éste en tribunales arbitrales internacionales, sin que el Estado pueda negarse a acudir a esa instancia. Esto implica que existe una amplia posibilidad de que, al final de cuentas, los conflictos por la aplicación de las leyes costarricenses, sean resueltos por árbitros internacionales y que Costa Rica deba defender sus decisiones nacionales en el extranjero, aunque éstas pretendan resguardar los derechos humanos como en el caso de la materia ambiental.

II. EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: Perspectiva de la Defensoría

La tutela de los derechos humanos debe hacerse de forma integral. Aunque para cuestiones académicas se han clasificado por generaciones: Derechos civiles y políticos, Derechos económicos, sociales y culturales y Derecho al desarrollo, ambiente sano y a la paz, lo cierto es que para efectos de su realización son interdependientes, de manera que el disfrute pleno de cualquier derecho humano, tendrá como requisito indispensable, la satisfacción y disfrute de todos los demás.

Desde esta perspectiva, la misión del Estado es crear las condiciones económicas, sociales, políticas, ambientales y culturales para la efectiva realización de los derechos humanos. Esto crea una necesaria relación entre los Derechos Humanos y el Desarrollo Económico: El desarrollo económico debe dirigirse a crear las condiciones para que los derechos humanos puedan ser efectivamente ejercidos por todos los miembros de la sociedad.

Así, cuando la Defensoría aborda el estudio del Tratado desde la perspectiva de los derechos humanos, ello implica que:

- Todo instrumento de política económica, como lo es un acuerdo comercial, debe buscar esa efectiva realización de los derechos humanos...
- ... y, a *contrario sensu*, un acuerdo comercial no debería representar una amenaza a la realización de éstos.

Ahora bien, el Tratado se enmarca en el estilo de desarrollo seguido por Costa Rica en las últimas tres décadas, el cual se ha caracterizado por una preeminencia del mercado sobre la intervención estatal y un lento pero sostenido deterioro de las funciones redistributivas del Estado. Esto se ve reflejado en un estancamiento del porcentaje de hogares pobres alrededor del 20 por ciento: Desde 1994 en Costa Rica, una de cada cinco familias está en situación de pobreza; es decir, que no pueden cubrir con sus ingresos los servicios básicos de alimento, vestido, vivienda y transporte. El análisis realizado por la Defensoría evidenció que la distribución del ingreso hoy

es menos equitativa que bajo los modelos de desarrollo anteriores, y pese al aumento del ingreso per cápita y la inversión social realizada durante las últimas décadas, se han deteriorado los niveles de vida de las clases medias, mientras que la pobreza está estancada.

Esto pone en evidencia que con el actual modelo o estilo de desarrollo, aunque se está produciendo un mayor crecimiento económico, éste no se traduce en mayor bienestar para todos.

Por su naturaleza y finalidad, los tratados de libre comercio contribuyen a consolidar y profundizar la estrategia de promoción de exportaciones sobre la que se basa el modelo de desarrollo aplicado en el país en las últimas décadas. Por ello, del análisis realizado, la Defensoría concluyó que el Tratado constituye una profundización del modelo de desarrollo aperturista aplicado en el país desde inicios de la década de 1980. Y por tanto, si el país no experimenta ningún cambio que revierta el proceso de crecimiento económico sin equidad, no puede menos que esperarse que a partir del Tratado se profundicen las consecuencias de este modelo de desarrollo: mayor riqueza, pero mayor exclusión, y con ello, más habitantes que no puedan ver realizados sus derechos humanos.

Por lo anterior, la Defensoría considera que si la implementación del Tratado no es acompañada con mecanismos compensatorios y de redistribución de la riqueza efectivos, dadas las características del modelo de desarrollo actual, se puede esperar un incremento en la desigualdad social y una mayor exclusión de los grupos de menores ingresos dentro de la actividad económica de la sociedad costarricense.

Pero además, al estudiar el Tratado, la Defensoría ha detectado riesgos para la realización y para la protección efectiva de los derechos humanos de los habitantes. La Defensoría ha centrado su estudio en diferentes ámbitos de los derechos humanos: la perspectiva económica y jurídica, en materia de salud y medicamentos, laboral y ambiental, la apertura de los seguros y las telecomunicaciones y los alcances de la llamada "agenda complementaria".

A continuación retomamos estas situaciones con la finalidad de exponer las principales acciones realizadas por la Defensoría relacionadas con este tema durante el periodo 2006-2007:

II.1. Situaciones desde la perspectiva económica:

II.1.2. Limitaciones a la política económica

Los Tratados de Libre Comercio son consistentes con los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que busca un “comercio internacional libre”, dinámico y predecible a través de los principios de trato nacional, nación más favorable y reciprocidad.

Con esto, los países buscan brindar seguridad jurídica (saber a qué atenerse) a los inversionistas privados, protegiendo los intereses de éstos de las acciones discrecionales y políticas públicas que podrían asumir los Estados socios. Esta seguridad jurídica es un mecanismo para atraer inversión externa.

Producto de ello, los países tienen una limitación en el margen de maniobra de sus autoridades públicas para la formulación de políticas públicas, en especial la política económica.

Esta situación en la formulación de políticas públicas proviene de dos fuentes:

1. Los países que firman el tratado se comprometen a mantener un entorno empresarial homogéneo. Entonces, para atraer inversión extranjera, las autoridades económicas de los países tratarán de mantener un ambiente empresarial favorable para esta inversión, evitando tomar acciones que los coloquen en desventaja respecto a los demás socios comerciales para su atracción.
2. Si bien, los tratados de libre comercio expresamente no impiden la aplicación de políticas económicas y regulatorias a lo interno de los países, sí obligan a que dichas políticas no sean discriminatorias entre inversores nacionales y externos.

Por tanto, en la práctica los estados se ven limitados para favorecer la inversión local respecto a la inversión extranjera.

Ahora bien, Costa Rica ha firmado varios tratados comerciales con otros países, por lo que podría esperarse que el Tratado en cuestión tenga, en este tema, las mismas implicaciones que los otros acuerdos comerciales suscritos por Costa Rica. Sin embargo, en el caso del Proyecto, la reducción de grados de libertad en materia de política económica podría ser significativa, por cuanto se trata de un Tratado entre naciones con diferente nivel de desarrollo, y porque este Tratado fue suscrito por cinco países con su principal socio comercial, que a la vez es la economía más desarrollada del mundo.

Respecto a lo anterior, no se puede descartar la posibilidad de que el tratamiento comercial homogéneo entre países con desiguales niveles de desarrollo y tamaño de mercado, pueda contribuir a una profundización de las diferencias de desarrollo entre las naciones y a lo interno de las mismas.

Ahora bien, además de estas situaciones de carácter general, en el Tratado se encuentran dos ejemplos muy concretos de limitantes a la política económica con particular incidencia las políticas de desarrollo nacionales:

Ejemplo 1: Sobre la reserva general para la adopción de políticas de atención a poblaciones económica o socialmente en desventaja:

En el Tratado, todos los países, excepto Costa Rica, establecieron una reserva para proteger su derecho a adoptar o mantener cualquier medida incompatible con las obligaciones de Trato Nacional (en servicios e inversiones), que otorgue derechos o preferencias a las minorías social o económicamente en desventaja.

Analizado el Tratado, la Defensoría confirmó que Costa Rica no hizo reserva alguna en ese sentido. En otras palabras, Costa Rica no protegió la capacidad del Estado para aplicar medidas de protección a minorías que choquen con las de Trato Nacional, quedando con ello mucho más limitado que el resto de los países parte, en sus posibilidades de diseñar políticas de desarrollo.

Ejemplo 2: Sobre requisitos de desempeño:

El Tratado no permite al país imponer requisitos de desempeño. Esta prohibición expresa de priva a los gobiernos de importantes herramientas para la definición y fomento de programas nacionales de desarrollo. Así, se reduce la posibilidad de realizar una política interna de desarrollo, convirtiendo la atracción de inversión extranjera en un fin en sí misma y no en un medio de desarrollo.

II.1.2. Desde la perspectiva económica: Agricultores y subsidios:

De acuerdo con la dinámica del libre mercado, los productores eficientes se mantienen en éste, los ineficientes deben abandonarlo. Desde esta perspectiva, si el agricultor costarricense no es lo suficientemente eficiente para producir con calidad y precios competitivos, puede ser desplazado por el agricultor extranjero. Esta es la lógica del mercado y la que siguen los tratados de libre comercio.

Pero también el productor costarricense podría ser eliminado no por ineficiente, sino por competencia desleal. Algunos de los precios norteamericanos son bajos no por ser más competitivos que los costarricenses, sino que son producto de prácticas desleales originadas en una de las asimetrías existentes entre la economía costarricense y la de los Estados Unidos: los subsidios que el gobierno norteamericano paga a sus productores, los cuales les permiten vender a precios por debajo de los costos de producción.

Con esta estrategia, el productor norteamericano subsidiado logra sacar a sus competidores del mercado local e internacional, en una evidente competencia desleal. Una vez eliminada la producción interna, el mercado queda a merced del competidor desleal (El caso del maíz en México es ejemplificante en este punto). Una vez dominado el mercado, pueden eliminarse los subsidios, elevándose los precios. Ahora bien, al día de hoy los productos subsidiados son carne, lácteos, maíz, arroz, sorgo, trigo, entre otros. Esto quiere decir que al menos tres sectores productivos nacionales: arroz, carne y lácteos, están

directamente comprometidos por la estrategia de subsidios a la producción de los Estados Unidos. No obstante, el riesgo podría ser mayor si se tiene en cuenta que los subsidios a la producción agrícola de los Estados Unidos, tienen sustento en una ley, la llamada Farm Bill, y no existe ningún impedimento ni en la legislación interna de ese país, ni en el Tratado, para que esta política sea eventualmente extendida a otros sectores del ámbito agrícola y que la amenaza al agro costarricense sea más profunda.

II.1.3. Desde la perspectiva económica: Seguridad Alimentaria¹

Estados Unidos y Europa –potencias mundiales en producción de alimentos y que mantienen una amplia política de subsidios a la producción agrícola –, promueven, a nivel mundial, la teoría de que lo que importa es que los alimentos circulen sin trabas entre los países, pues como hay suficiente alimento en el mundo, el mercado por sí solo se encarga de la distribución. Así, cuando un país tenga escasez permanente u ocasional, el mercado le proporcionará los alimentos que requiera y de esa manera, siempre y en todo lugar, habrá alimento disponible.

Para lograr esa “seguridad alimentaria” del planeta, la tesis es que basta con “liberalizar el comercio”, especialmente el de los productos agrícolas y alimentarios. Pero no se hace referencia a cómo se comportará el mercado cuando, la competencia desleal, haya hecho desaparecer a los productores de los países que no tienen capacidad económica para subsidiar los productos básicos y los países hayan desmantelado su aparato productivo y estén a merced de los vaivenes de los mercados internacionales, tomando en cuenta que los mercados agrícolas suelen ser excedentarios, por lo que la tendencia es alimentar a los propios habitantes y luego exportar lo que sobre.

¹ La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen en todo momento acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y preferencias alimenticias a fin de llevar una vida activa y sana.

Además, es importante valorar que con este tipo de estrategia, el país ya no solo dependería del mercado externo para abastecerse de petróleo y materias primas, sino para abastecerse de alimentos, lo cual podría resultar desventajoso en el largo plazo y particularmente en momentos de crisis internacionales.

II.1.4. Desde la perspectiva económica: Reconversión productiva

Si existe riesgo de desplazamiento del productor agrario costarricense, ya sea por

- Ineficiencia productiva
- Competencia desleal: efecto de los subsidios...

La Defensoría se pregunta ¿cuál es la estrategia del país para “reconvertir” a esos productores, o sea brindarles instrumentos para que puedan abandonar la actividad en la que no son eficientes y que se dediquen a otra en la que puedan desempeñarse mejor?

Cuando en enero del 2006, la Defensoría consultó al Consejo Nacional de Producción (CNP), el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Economía, con miras a consignar la información que aportaran en el Informe elaborado, ninguna demostró tener programas de esa naturaleza que estuvieran listos para entrar en acción a partir de la eventual aprobación del Tratado. Posteriormente, la Defensoría tuvo conocimiento de la existencia de un plan para la “reestructuración del CNP y planteó sus recomendaciones cuando se llevó a cabo la investigación que a continuación se reseña.

Cierre técnico del Consejo Nacional de Producción.

Debido a la publicación de diversos artículos periodísticos a mediados de 2006, en los que se indicaba que el gobierno de la República planteaba el cierre del Consejo Nacional de Producción, la Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio sobre esta situación. Posteriormente, se recibió una denuncia formal planteada por el Sindicato Pro-Trabajadores del CNP, la cual se acumuló al expediente ya existente.

El proceso investigativo evidenció que a finales de noviembre de 2006 el CNP planteó ante el Ministerio de Planificación Nacional

un proceso de reestructuración donde reduce su personal en un 67% y elimina varias dependencias estratégicas para el logro de sus fines, como las Direcciones regionales, la Dirección de Mercadeo y Agroindustria y la Dirección de Calidad Agrícola. Todas estas dependencias fundamentales en el accionar de dicha entidad para el cumplimiento de sus funciones y actividades ordinarias dadas por la Ley N° 2035 y sus reformas.

La reestructuración fue aprobada por el MIDEPLAN, y en su dictamen no consta que se analizara la factibilidad real de que el CNP pueda cumplir con sus objetivos, funciones y actividades ordinarias con la tercera parte del personal actual y sin contar ahora con las direcciones estratégicas indicadas. Asimismo, esta Defensoría comprobó que, antes de contar con una propuesta de reestructuración aprobada por parte de MIDEPLAN, la Administración Superior del CNP indujo y facilitó un proceso de movilidad horizontal voluntaria del personal del CNP,

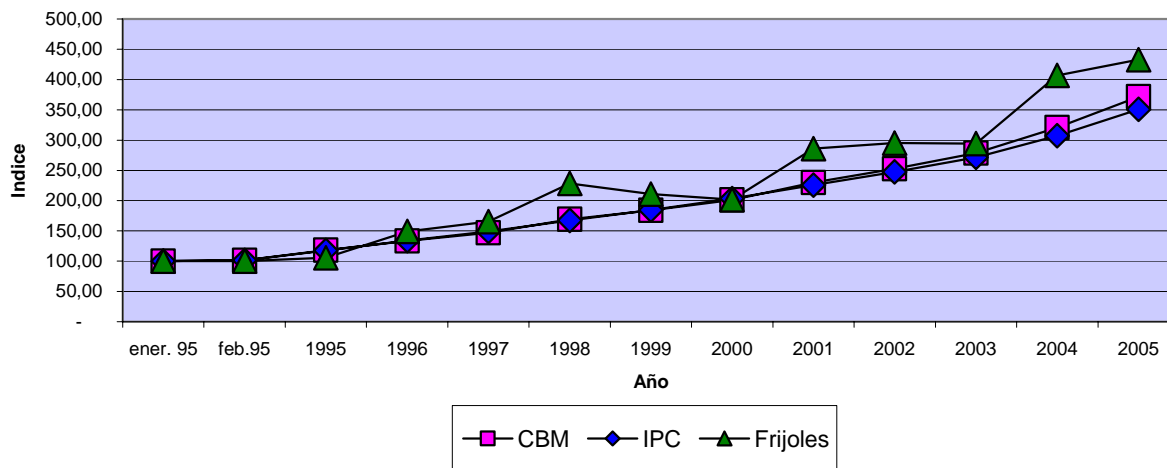
De lo indicado, la Defensoría ha manifestado razones por las cuales el sector agropecuario del país podría tener una eventual reducción de las funciones en una institución cuya misión es atender al pequeño y mediano productor agropecuario, con la finalidad de prepararlo para competir por el mercado interno y externo ante la actual coyuntura de liberalización, globalización, apertura económica y suscripción de acuerdos comerciales con los Estado Unidos y la Unión Europea.

Más aún, se desconoce el futuro del sector agropecuario pues no han habido avances en la conformación del llamado Ministerio de la Producción, según lo expresara el señor Alfredo Volio Pérez en oficio DM-264-2007 de fecha 22 de marzo de 2007, ante consulta realizada por esta Defensoría: *“En este momento, no existe en el Ministerio de Agricultura y Ganadería un plan para elaborar un proyecto de ley que proponga a la Asamblea Legislativa la absorción o integración del Consejo Nacional de la Producción en este Ministerio, ni en un futuro Ministerio de la Producción. / Algunas de las ideas que hemos considerado incluyen presentar eventualmente a la Asamblea Legislativa un cambio en los fines del Consejo Nacional de Producción para que apoye el desarrollo y financiación de las*

actividades productivas del país y no únicamente las actividades agrarias o rurales, pero, como le indico no existe todavía una decisión final.”

noventa, a un desplome para dar cabida a una importación que creció aceleradamente. Así, para el año 2005, del consumo nacional, apenas un 23% fue producido localmente y un 77% fue importado.

Comportamiento de los precios



II.1.5. Desde la perspectiva económica: Los Consumidores ¿Beneficios para todos?

Un argumento a favor de la apertura comercial es que el más beneficiado de este proceso es el consumidor nacional, a partir de al menos dos situaciones:

- Importaciones de más y mejores productos nuevos
- Productos tradicionales a muy bajos precios, debido a precios bajos en el mercado internacional.

La Defensoría no duda de la veracidad del primer argumento, pero el comportamiento de los precios internos, sobre todo de los productos de consumo más básico, no ha sido conteste. Por esto analizó el ejemplo de los frijoles:

La reducción de impuestos a las importaciones de frijoles iniciada en la década de los ochenta del siglo pasado, dejó a los productores nacionales de este grano, sujetos al vaivén de precios internacionales, originados en un mercado de excedentes. La producción interna, luego de tener una tendencia creciente hasta la década de 1980, pasó en la segunda mitad de los años

¿Pero cuál ha sido el comportamiento de los precios?

Si se analiza la curva de precios de los frijoles durante los años anteriores, se observa cómo, a través del tiempo, la tendencia de los precios internos ha sido al alza:

A partir del año 1996 – cuando ya se importaba una proporción importante del consumo– el crecimiento de los precios del frijol se acelera notoriamente y supera el crecimiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC)² por mucho.

Ante estos hechos, la Defensoría se preguntó ¿por qué los precios de los frijoles no han bajado como se esperaba que ocurriera con la apertura?

Después de analizar el comportamiento del mercado y de los precios (y también con fundamento en otros estudios realizados por la Institución para casos particulares), la Defensoría de los Habitantes ha llegado al convencimiento de que un mercado -como es el de Costa Rica- tiene dificultades para ser un mercado competitivo y que más bien la

² CBM: Canasta básica moderna, IPC: Índice de precios al consumidor

tendencia que se ha venido observando es hacia la cartelización³ de las actividades productivas, mediante la cual grupos productores en determinado momento se convierten en importadores de lo mismo que producen.

Entonces, en la Defensoría surge una nueva pregunta ¿qué va a hacer el país para corregir esa tendencia?

Durante el periodo 2006-2007, para la Defensoría de los Habitantes la respuesta a esa pregunta ha sido negativa. La pretendida creación de la Corporación Frijolera y la existencia de la Corporación Arrocera son dos ejemplos de que el país, en lugar de buscar corregir esa tendencia a la cartelización la sigue promoviendo, como se desprende del análisis realizado en relación con los proyectos de ley expedientes N° 15.963 y N° 16.248, según se reseña a continuación.

II.1.6. Desde la perspectiva económica: Los Consumidores ¿Beneficios para todos?. Proyecto de Ley de Creación de la Corporación Frijolera, Expediente N°15.963.

La Defensoría de los Habitantes se refirió a la consulta que se le hiciera en relación con el Proyecto de Ley de Creación de la Corporación Frijolera, que se tramitaba en el expediente N° 15.963. Al respecto la Defensoría de los Habitantes consideró necesario indicar que antes de aprobar una ley de este tipo, deben de analizarse los resultados obtenidos con la Corporación Arrocera Nacional, en cuanto al respeto de los derechos e intereses del consumidor y en cuanto a la reactivación del sector productor, Esto por cuanto el proyecto propuesto era muy similar a lo ya existente para el arroz y la Defensoría no observó ningún nuevo aporte con respecto al productor ni al consumidor.

³ Un cartel es una forma de organización de varios agentes en el mercado, como productores y comerciantes, que de forma secreta se ponen de acuerdo para evitar competir entre sí, repartiéndose cuotas de mercado, dividiendo zonas, acordando precios, etc.

En relación con el texto del proyecto de ley, la Defensoría hizo las siguientes observaciones al proyecto en cuestión:

Existe una incompatibilidad real entre lo que establece el artículo 2º y lo que establece el artículo 4º inciso b), toda vez que parece que por una parte la Corporación pueda ser productor, comercializador, industrial, etc. y por otra –y en forma simultánea- pueda cumplir con su supuesto objetivo de establecer un régimen equitativo y adecuado de las relaciones en las mismas actividades en que podría estar participando. La Corporación sería juez y parte.

Siendo la Corporación parte de las diferentes etapas de producción y comercialización, no podría desarrollar adecuadamente su labor de “velar por el establecimiento y mantenimiento de relaciones equitativas en los procesos de producción, industrialización y comercialización del frijol, que les garanticen un precio justo a los productores del grano”, pues habría eventualmente conflicto de intereses.

La participación de los consumidores se limitaba a aquellos afiliados a la FENASCO, por lo tanto la Defensoría de los Habitantes consideró que tal participación era discriminatoria y que debe ser abierta, sacándose a concurso a través de convocatoria por parte del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, de todas las asociaciones de consumidores inscritas, escogiendo en definitiva ese Ministerio al representante de los consumidores.

El artículo 21 establecía un aporte del Estado para capital inicial de la Corporación de ₡500.000.00 (quinientos millones de colones) a modo de transferencia, la Defensoría de los Habitantes consideró que ante la situación fiscal no se puede justificar este gasto y que corresponde a los involucrados en la actividad financiar su Corporación. Por lo tanto, la Defensoría se opuso al establecimiento de este tipo de transferencia.

El artículo 30 señala que: *“Facúltase al Consejo Nacional de Producción a comprar directa y exclusivamente a los productores nacionales de frijol o a la Corporación, la cantidad de frijol requerida para garantizar la seguridad alimentaria del país, a precios que le garanticen utilidades justas a los*

productores, contribuyendo así a fomentar la producción nacional del grano.

Asimismo, el Consejo queda facultado para comercializar las existencias de frijol adquiridas de conformidad con el párrafo anterior, a precios adecuados a los intereses de los consumidores, especialmente los de bajos recursos”

Esta disposición facultaría al CNP para comprar caro y vender barato, asumiendo las pérdidas correspondientes. Por lo tanto, la Defensoría se opuso a que se abriera la posibilidad de que en circunstancias normales la comercialización del frijol deje pérdidas al CNP, por lo que consideró que tal situación debería quedar claramente establecida en la ley, esto a fin de evitar actos de corrupción.

Con respecto a la facultad que se pretendía dar al CNP para que vendiera el frijol a precios adecuados a los intereses de los consumidores, especialmente los de bajos recursos, la Defensoría consideró que puede interpretarse como que se está autorizando la aplicación de subsidios al consumidor de bajos recursos. Al respecto, aunque la Defensoría de los Habitantes está convencida de que un importante sector de la población de alrededor de un 21% que se encuentra en situación de pobreza, requiere del apoyo del resto de los costarricenses, también está consciente de que es prácticamente imposible diferenciar entre consumidores, por lo que no se puede garantizar, si se fueran a establecer precios subsidiados, que éstos llegarán a quienes realmente los necesitan y finalmente se terminarían creando nuevas distorsiones, en razón de lo cual considera que éste no es el mecanismo ideal para combatir la pobreza.

La Defensoría ha visto con detenimiento como, no sólo se ha eliminado las regulaciones de precios, sino que se han dado reducciones arancelarias –cuyos beneficios no han llegado a los consumidores, cerrando o monopolizando el mercado como en el caso del arroz, el café y el azúcar, impidiendo que los buenos precios internacionales lleguen al consumidor.

El país no ha generado iniciativas que vengan a dar alguna ventaja al consumidor, quien en medio de la tendencia mundial a la

apertura, cada vez se ve más desprotegido al enfrentarse a una avalancha de productos sobre la cual el Estado ejerce muy poco control de calidad,

En el mercado nacional, donde el Estado no ejerce de oficio ningún control sobre los abusos de comerciantes y proveedores, ya que desde la promulgación de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, el Estado dejó de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los comerciantes que anteriormente ejercía el Poder Ejecutivo a través de inspecciones de oficio en el comercio, tiene a un consumidor que, además de ser bombardeado con publicidad descontrolada, no tiene ningún poder sobre los precios y carece de la formación académica y acceso a la información necesaria para la defensa efectiva de sus derechos,.

En el caso de los frijoles existe de una fuerte concentración del poder de mercado y se trata de un producto que forma parte de la canasta básica, por lo que cualquier decisión al respecto afecta a la generalidad de los habitantes en uno de sus derechos básicos, la alimentación.

La experiencia con este tipo de corporaciones –como la que se pretendía crear con este proyecto- es que los empresarios llegan a acuerdos o prácticas con otros empresarios competidores que buscan limitar” entre ellos la competencia, evitando que las empresas ofrezcan pruebas de eficiencia y a comercializar a menor precio y con mayor calidad sus bienes y servicios

Con lo anterior, a su vez se violentarían los derechos del consumidor que el artículo 46 de la Constitución le otorga y se pierde el equilibrio que quiso darle el Legislador a este artículo cuando buscó el balance entre la libertad de comercio y la protección de los consumidores y usuarios, o lo que es lo mismo, el derecho del empresario a competir libremente y el derecho del consumidor y del usuario, a beneficiarse de la competencia.

En el año 2006, la organización Consumidores de Costa Rica en el Seminario “Políticas de Competencia y Clima de Inversión en Costa Rica”, organizado por la Comisión para la Promoción de la Competencia, planteó cómo la existencia de

la Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ) no ha generado beneficios a los consumidores. Para la Defensoría las apreciaciones de esta organización son aquí relevantes porque el proyecto de ley objeto de la consulta, pretendía crear una organización muy similar a CONARROZ. Si el funcionamiento de ésta no ha implicado beneficios a los consumidores y más bien, como lo advierte Consumidores de Costa Rica, se han visto perjudicados, pareciera conveniente analizar la cuestión de previo a continuar creando otras organizaciones para emular a CONARROZ en otros sectores.

La Defensoría consideró que, si las afirmaciones de esta organización son ciertas, era necesario revisar si este tipo de organización realmente tiene condiciones para beneficiar la consumidor y, de no ser así, había que analizar qué mecanismos deben crearse para que a la vez que se ayude al productor nacional a ser competitivo y eficiente, se beneficie al consumidor. En el proyecto de ley consultado no se contemplaba la protección de los intereses de los consumidores en ninguno de sus artículos.

En este orden de ideas, a la Defensoría le pareció oportuno señalar que cuando estaba en discusión legislativa el proyecto de ley de creación de la Corporación Arrocera Nacional, éste fue sometido a consulta facultativa de constitucionalidad y que si bien es cierto que el Tribunal Constitucional no encontró ningún roce con la Carta Magna, al referirse al tema de la eventual afectación de los derechos de los consumidores consagrados en el artículo 46 de la Constitución, señaló:

“(…) para examinar exhaustivamente este punto y pronunciarse ya sea en un sentido o en otro, es necesario sopesar aspectos ni siquiera mencionados en la consulta: por ejemplo, cuál es el mayor provecho para el consumidor pero no solo a corto plazo, sin también a mediano y largo plazo, qué políticas dan mayor seguridad alimentaria a los consumidores y si tal seguridad representa o no una ventaja para ellos y otros temas relacionados. La creación de una Corporación como

la propuesta no significa por sí misma una desventaja para el consumidor (...)” (Resolución 2002-04448 del 15 de mayo de 2002).

Por ello, si bien es cierto al responder la consulta, la Sala Constitucional señaló que la creación de CONARROZ no resultaba contraria al Derecho de la Constitución, lo cual eventualmente podría interpretarse que sería aplicable al proyecto de creación de CONAFRIJOL, también es cierto que se requiere un análisis profundo, para determinar si se pueden llegar a producir perjuicios a los consumidores. La Defensoría es del criterio de que es importante y necesario crear mecanismos e instancias que le garanticen precios justos a los productores así como acceso a tecnología e investigación, pero ello no puede ir en detrimento de los derechos de los consumidores.

Por otro lado, al analizar el artículo 34 del proyecto en su primer párrafo, la Defensoría observó que aunque su redacción es algo confusa, puede entreverse la intención de crear un fondo proveniente del diferencial de precios entre el frijol importado y el nacional, acrecentado por la reducción arancelaria, que se establecía en el artículo 33. Luego, en el segundo párrafo del mismo artículo 34, se crea un programa de asignaciones no reembolsables para los “pequeños productores” (que el proyecto no define), que no era otra cosa que un subsidio con otro nombre, acción que podría estar en contra los compromisos del país en el GATT.

Además de lo expuesto hasta aquí, a la Defensoría de los Habitantes le inquieta que mediante el artículo 1º se estuviera creando un ente de derecho público no estatal que se regiría por el derecho privado y que sólo en cuanto a la administración de fondos de la hacienda pública, quedaría sujeto a las regulaciones de Derecho Público que rige la materia.

Teniendo presente que la máxima autoridad de la Corporación Frijolera sería la Asamblea General, que estaría conformada por productores y Organizaciones de Productores y que la Junta Directiva sería conformada por cinco miembros de esa Asamblea General y sólo un representante del Consejo Nacional de Producción y uno de

FENASCO, era claro que sector frijolero sería quien en definitiva tomaría las decisiones en la Corporación Frijolera,

Esto significa que en realidad sería a una entidad que funcionaría como ente privado a la que se darían una serie de privilegios, para que pueda realizar sus negocios con entera libertad y en cuyas decisiones no podría intervenir para nada el Estado y que además tendría poder sustancial de mercado en la producción industrialización y comercialización de un producto básico por excelencia.

La figura propuesta presenta cierta semejanza con el negocio bancario ya que aparentemente en lo que se refiere a sus negocios se regiría por el derecho privado y podrían en principio, hacer todo aquello que no les esté específicamente prohibido por ley, con otra salvedad y es que los bancos sí están regulados por la SUGEF, en cambio esta actividad quedaría totalmente a sin ningún tipo de regulación o supervisión.

En el proyecto, por otra parte, se declaraba de interés público el abastecimiento de la demanda nacional de frijoles por medio de la producción nacional o

La Defensoría siempre ha sido del criterio de que lo mejor para el país y sus habitantes es la autosuficiencia en el abastecimiento de productos básicos, para lograr la seguridad y la soberanía alimentaria que brinda verdadera libertad, pero no a cualquier costo, porque del otro lado de la balanza están los consumidores y ellos tienen derechos que no sólo la ley sino la Constitución les garantizan. También a la Defensoría le preocupó el contenido del artículo 34 y consideró que éste debe ser visualizado conforme lo que establece el artículo 11 de la Ley 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, esto en razón de que lo estipulado en el mismo pareciera tener connotaciones de práctica monopolística absoluta, al promover eventualmente acuerdos de precios.

A la Defensoría de los Habitantes le inquieta la proliferación de proyectos de ley para la creación de entes muy similares al que nos ocupa, para las más variadas actividades agrícolas, industriales y comerciales, y mediante los cuales se corre el riesgo de

fomentar la creación de carteles, donde productores, industriales y distribuidores se pongan de acuerdo en claro detrimento de los intereses de los consumidores, violándose el artículo 46 de la Constitución Política de la República. Este criterio ha sido compartido en múltiples ocasiones por la Comisión para la Promoción de la Competencia al referirse a la situación de los mercados de arroz, frijoles, azúcar, pollo y café y a las iniciativas de crear más entes como CONARROZ.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes emitió su criterio de que antes de crear nuevos entes como el propuesto, primero se analice los resultados obtenidos por CONARROZ, no sólo en cuanto a los beneficios para los productores, sino en cuanto a su impacto en consumidores y corregir aquellas situaciones lesivas a los intereses de los consumidores. Es necesario garantizar el equilibrio en cuanto a la protección y apoyo a los productores y los derechos de los consumidores. En el caso de CONARROZ ese equilibrio no está claro. Por lo tanto, la Defensoría considera que esto debe analizarse con cuidado antes de crear otros entes análogos.

II.1.7. Desde la perspectiva económica: Los Consumidores ¿Beneficios para todos? Reforma a la Ley de Creación de la Corporación Arrocera, expediente N°16.248

La Defensoría de los Habitantes encontró en este proyecto algunas de las reformas que es necesario realizar. Una de ellas es la eliminación del monopolio a las importaciones y la otra la exoneración de impuestos a la importación.

Tal vez la más importante y por ello digna de resaltar, es la eliminación del monopolio a las importaciones de arroz por parte de la CONARROZ, por dos razones muy simples:

a.- Las importaciones del faltante de arroz necesario para cubrir el consumo nacional a través de la CONARROZ, con arancel "0" y a precios muy inferiores al precio del arroz producido en el país, en razón de los subsidios que el gobierno Norteamericano otorga a sus productores, han generado ganancias que, en vez de ser trasladadas al

consumidor, se quedan en manos de pocos empresarios del arroz.

Parece oportuno señalar aquí que cuando estaba en discusión legislativa el proyecto de ley de creación de la Corporación Arrocera Nacional, éste fue sometido a consulta facultativa de constitucionalidad y si bien es cierto, el Tribunal Constitucional no encontró ningún roce con la Carta Magna, al referirse al tema de la eventual afectación de los derechos de los consumidores consagrados en el artículo 46 de la Constitución, indicado en la cita próxima anterior .

Por ello, aunque al responder la consulta, la Sala Constitucional señaló que la creación de CONARROZ no resultaba contraria al Derecho de la Constitución, también indicó que se requiere un análisis profundo, para determinar los perjuicios contra los consumidores. La Defensoría considera que es importante y necesario contar con mecanismos e instancias que les garanticen precios justos a los productores, así como acceso a tecnología e investigación, pero sin detrimento de los derechos de los consumidores.

b.- Las importaciones del arroz necesario para cubrir el faltante del consumo nacional se ha venido realizando con arancel "0" aún cuando el precio internacional de este grano era tan bajo que, a criterio de la Defensoría de los Habitantes, no se justificaba la exoneración de impuestos o la reducción del arancel a ese nivel.

En tiempos de crisis fiscal -como la que atraviesa el país- no se justifica ese tipo de sacrificio del fisco pues, siendo fondos que provienen de los consumidores, podrían contribuir a un mayor bienestar de la población en general, y en lugar de eso tales recursos han ido a parar a los bolsillos de pocos empresarios.

Ante las observaciones de la Defensoría de los Habitantes con respecto a las ganancias adicionales que obtienen los industriales con la importación de arroz, el Ministro de Economía, Industria y Comercio, ha indicado que:

"La consulta sobre los ingresos extraordinarios generados por las

*importaciones de arroz a precios inferiores al arroz nacional, por año arrocerero y destino que se ha dado a esos fondos, procede dirigirla a la Corporación Arrocera Nacional CONARROZ o, dependiendo el año requerido, al Consejo Nacional de Producción. Le aclaro que el MEIC no importa, ni tiene ingerencia, ni potestades para regular dichas actividades. Incluso, es importante señalar que este Ministerio ha manifestado, reiteradamente, su oposición a esta práctica."*⁴

Para la Defensoría de los Habitantes no es de recibo que el MEIC afirme que "*ni tiene ingerencia, ni potestades para regular dichas actividades*", cuando la Ley 7472 le da facultades para regular los precios de actividades que, como en este caso, tienen características claramente monopólicas (sólo hay un importador) y que se permita que los legítimos intereses económicos y sociales del consumidor y del productor nacional sean irrespetados en claro beneficio de un sector empresarial, con pleno conocimiento por parte del Ministerio de Economía, según el inciso e) del artículo 30 de la Ley N°7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

Por estas circunstancias, el solo hecho de eliminar la importación "exclusiva" de arroz por parte de CONARROZ, como se propuso en este proyecto, ya era un paso adelante.

La Defensoría de los Habitantes de la República consideró que en la ley debe quedar establecido que -cuando se deba comercializar arroz importado en el país- el MEIC debe decretar una nueva fijación de precios que garantice el traslado del beneficio de los buenos precios internacionales al consumidor y que la reducción de aranceles o su eliminación, sólo sea factible cuando el precio internacional del arroz haya subido en forma tal, que importarlo pagando el arancel completo implique un aumento en el precio al consumidor.

⁴ Oficio DM-154-06 del señor Ministro de Economía, Industria y Comercio, Lic. Alfredo Volio

Partiendo de lo señalado hasta aquí, la Defensoría de los Habitantes de la República hizo los siguientes comentarios sobre el articulado del proyecto de Ley sometido a consideración:

1.- En lo que respecta al tema de las importaciones de arroz, en el artículo 1º se le quita a la CONARROZ la “responsabilidad” de las importaciones y exportaciones, limitándola a una coadyuvancia, lo cual, consideró la Defensoría, sería un paso adelante en la eliminación de la práctica monopólica desarrollada por ese ente como único importador de arroz.

Sin embargo, la Defensoría no estuvo de acuerdo con lo que establecía el artículo 6º inciso w), donde se eliminaba la cuota de importación –que equivale al faltante de arroz para el consumo nacional-, ya que esto, en un mercado donde los subsidios a la producción que otorgan otros países les permite vender sus excedentes a precios inferiores al costo, deja fuera de competencia al productor nacional que no recibe ningún tipo de subsidio.

La Defensoría de los Habitantes tampoco estuvo de acuerdo con lo que se establecía en el artículo 7º del proyecto con respecto a otorgar, casi automáticamente, la exención del pago de arancel a la importación de arroz, por el simple hecho de que exista un faltante. Como ya se explicó, se considera que una reducción e incluso una exención del pago del arancel debe estar muy bien justificada y autorizarse única y exclusivamente si el diferencial de precio entre el arroz importado,- considerando todas las ventajas que tiene, como menor humedad y mayor rendimiento, con el pago de aranceles-, y el precio pagado al productor nacional (en el caso de arroz en granza), hiciera incurrir en pérdidas al importador. De ser así, y si no se ajusta el precio oficial de este producto, es aceptable la exoneración ya que de otra forma, la misma sólo implicaría un enriquecimiento adicional no justificado de un comerciante a costa de los habitantes.

En último caso, si se diera la exención o la reducción arancelaria y ello provoca un aumento en la utilidad, la misma debe ser trasladada al consumidor mediante una fijación de precios. Por lo tanto, se recomendó

incorporar un nuevo artículo donde esta situación quede claramente establecida.

Por otra parte, con respecto al estudio técnico que debe presentar cualquier interesado en importar, la Defensoría señaló que se debe tener presente que si éste no cuenta con la información necesaria, no podrá hacerlo y que ésta la maneja exclusivamente CONARROZ, como por ejemplo los inventarios, proyecciones de producción, áreas sembradas, etc. Para que esto funcione se debe establecer la obligación por ley para que esa institución facilite toda la información requerida a quien lo solicite en un plazo razonable, para lo que debe de declararse pública esta información, ya que de no ser así el monopolio continuaría.

2.- En el artículo 6º inciso o), al igual que en el artículo 37, se aumentaba el plazo para la cancelación del arroz entregado por el productor al industrial de 8 días a 30 días. La Defensoría de los Habitantes consideró que no existe justificación para tal cambio, toda vez que el industrial se financia con los Bancos y no debe esperar la venta del arroz para hacer la cancelación al productor. Además, en el modelo de fijación de precios utilizado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, se le reconoce el costo por pago de intereses por el financiamiento de la compra de materia prima, por el período completo. Por lo tanto, esta modificación generaría un perjuicio al agricultor porque no recibe su dinero, aunque éste esté en manos del industrial y al consumidor porque paga un costo financiero no incurrido por el industrial.

3.- Con respecto a los artículos 30 y 31 de la ley vigente y que se derogan en el proyecto mediante los artículos 31 y 32 (recordar que la numeración se corrió), la Defensoría no estuvo de acuerdo con esta propuesta, esto en razón de que los impuestos que ahí se crean para financiar la CONARROZ salen del bolsillo de agricultores, industriales e importadores y no se trasladan al consumidor, ello puede verificarse en los modelos de fijación utilizados por el MEIC para el cálculo de los precios en todos los niveles de comercialización del arroz. Lo mismo es aplicable para el artículo 42 incisos a) y b) de la Ley N° 8285 que se propone derogar mediante el artículo 43 del proyecto.

4.- El proyecto eliminaba los controles de calidad para la granza producida por los agricultores, normativa que actualmente les exige mayor eficiencia a la hora de producir. Además, no puede pretenderse que el industrial pague igual un saco de granza cargado de agua e impurezas y cosechado en forma descuidada que el grano se quiebre en una muy alta proporción, que un saco de granza con poca humedad, granos extraños y alto porcentaje de grano entero. Promover esta situación es promover ineficiencia y pérdida de competitividad, por lo que la Defensoría recomendó no derogar el artículo en cuestión.

5.- Se proponía derogar el artículo 35 (que corresponde al artículo 34 de ley vigente) donde se obliga al industrial a recibir el arroz de los productores y la Defensoría consideró que no debía hacerse en razón de que se dejaba desprotegido al agricultor frente a los posibles atropellos del industrial. Ya en el pasado se han dado casos de industriales que se niegan a recibir el arroz porque saben que si no se le hace el proceso de secado rápidamente, el grano se daña y de esa forma pueden presionar a los agricultores para obligarlos a bajar el precio ("por debajo") y de esa forma incrementar sus ganancias.

6.- En cuanto al artículo 38, además de lo que ya se indicó con respecto al artículo 37 de la ley que es el que se está reformando, la Defensoría recomendó agregar que la importación con tarifa arancelaria reducida o "0" se permitiría sólo si el precio CIF planta es mayor al precio fijado para el productor de arroz y en la proporción necesaria para equiparar el precio, de lo contrario deberá pagar el arancel completo.

7.- Se recomendó no derogar el artículo 46 inciso d) (que corresponde al 45 de la ley vigente), pues se consideró importante que CONARROZ se autofinancie y además la información es indispensable no sólo para que los interesados en importar arroz cuenten con la información necesaria para presentar los estudios que se le piden, sino también para que las instituciones públicas como el MEIC, el MAG, el CNP, etc., tengan la información oportunamente para la toma de decisiones trascendentales, como cuotas de importación, fijación de precios, etc.

II.2. Perspectiva de la Defensoría en materia jurídica:

Los señalamientos de la Defensoría en materia jurídica abarcan diferentes aspectos. En este capítulo nos referimos a los siguientes temas:

- Limitaciones a la potestad de legislar
- Imprecisiones técnicas y ambigüedades
- Eventual afectación a los derechos de los pueblos indígenas
- La obligación de aprobar UPOV
- La obligación de aprobar el Convenio de Budapest
- Eventuales vicios de inconstitucionalidad

II.2.1. Señalamientos de la Defensoría en materia jurídica. Limitaciones a la potestad de legislar.

Como se indicó al inicio de este documento, toda ley que no haya quedado como excepción en el Tratado, si lo contraviene, puede ser declarada inconstitucional. Esto opera tanto para leyes ya existentes, como para leyes que se emitan en el futuro. Esto es permitido por la Constitución, en su artículo 105. Salvo que sea algo que afecte Derechos Humanos, en cuyo caso, por jurisprudencia de la Sala, el tratado comercial no podría afectar estos derechos y, por ende, las normas legales que los contemplen, declaren o protejan no estarían sujetas a una declaratoria de inconstitucionalidad.

Así las cosas, la Defensoría considera que la discusión parlamentaria del Tratado debió considerar la conveniencia o no de que dicha "auto-limitación" a las potestades presentes y futuras de legislar ocurra en el marco de este Tratado, ello por cuanto tal situación vendría a sujetar futuras políticas de desarrollo, y a la legislación nacional en general, a los contenidos de éste.

Aquí es imprescindible señalar que esta situación se presenta debido a que el Tratado fue negociado con la técnica de listas negativas: Las partes debieron excluir expresamente aquellas normas que consideraban que debían mantener su eficacia, a pesar de ser contrarias a las disposiciones del Tratado. Entonces, toda aquella normativa que no quedó expresamente excluida de éste podría eventualmente ser declarada inconstitucional

o al menos, su aplicación podría ser objeto de una controversia que al final de cuentas podría terminar siendo definida en un panel arbitral internacional.

El caso de la Ley de Armas y Explosivos N° 7530 puede dar un ejemplo práctico de lo que estamos advirtiendo. Esta ley no fue incluida por Costa Rica en ninguna de las listas de reservas. Esto quiere decir que si el Estado costarricense quisiera imponerle, por ejemplo, a un inversionista nacional o extranjero, alguna de las limitaciones contenidas en esa ley, tales como las limitaciones a las importaciones o comercialización de armas, el inversionista estaría legitimado para reclamar que la Ley de Armas no es compatible con el Tratado, solicitar su desaplicación e incluso lograr su anulación en la Sala Constitucional, cuando no llevar a Costa Rica a una controversia arbitral internacional por afectarle negativamente sus intereses comerciales.

Este ejemplo concreto podría repetirse con tantas otras leyes que no están incluidas en las reservas hechas por Costa Rica. Por ahora es imposible tener una idea clara de la magnitud del problema. Solamente en la práctica se podrá saber cuánta de nuestra legislación podría encontrarse en la misma situación de la Ley de Armas. Asimismo, cualquier intento de solucionar el problema, por parte del Poder Ejecutivo (por la vía reglamentaria, por ejemplo) e incluso por parte del Poder Legislativo (por la vía de una nueva ley) se vería limitado por los alcances del Tratado.

La Defensoría considera que esta situación no se hubiese presentado si en la negociación del Tratado se hubiera utilizado la técnica de listas positivas, mediante la cual sólo aquella normativa expresamente señalada por las partes quedaría sujeta a las obligaciones de éste.

II.2.3. Señalamientos de la Defensoría en materia jurídica. Imprecisiones técnicas y ambigüedades

El texto del Tratado presenta imprecisiones técnicas, ambigüedades y conceptos que pueden llegar a tener diversas interpretaciones. Esto conlleva la posibilidad de que surjan controversias, lo cual adquiere particular relevancia de cara a la posibilidad

que tienen los inversionistas de discutir ante tribunales arbitrales aquellas disposiciones del Estado que consideran que limitan o impiden el comercio injustificadamente, además de que la posibilidad de diversas interpretaciones genera un estado de inseguridad jurídica.

II.2.4. Señalamientos de la Defensoría en materia jurídica. Derechos de los pueblos indígenas⁵

Producto de la situación de exclusión social en que tradicionalmente han vivido los pueblos indígenas en América, Europa, Oceanía, África y Asia, y la consiguiente necesidad de visibilizar sus especificidades culturales, fue que en los primeros años de la década de los ochenta, durante el proceso de revisión del Convenio N° 107 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), surgió la necesidad de reconocer el derecho que estos pueblos tienen de ser consultados por los Estados de los que son parte, sobre las medidas que les afecten directamente.

El reconocimiento de este Derecho es, en palabras de la Comisión de Expertos en Aplicación de Tratados de la O.I.T.:

*“el mayor avance en materia de derechos de Pueblos Indígenas, constituyendo la piedra angular sobre la que se descansa el Convenio N° 169.”*CEACR: Observación individual sobre el Convenio núm. 169, Pueblos Indígenas y tribales, 1989 Dinamarca. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Ratificaciones.

En este sentido, es importante destacar que el derecho a ser consultados que tienen los Pueblos Indígenas es un derecho del pueblo y no un derecho individual de los miembros de éste.

⁵ Es necesario señalar que de concretarse la posibilidad de que el Tratado sea sometido a consulta por la vía del referéndum, este proceso podría constituirse en el mecanismo que satisfaga el derecho de consulta de los pueblos indígenas.

En el caso particular de los Pueblos Indígenas de Costa Rica, dicho derecho se incorporó al ordenamiento jurídico costarricense con la ratificación del Convenio N° 169, mediante Ley 7316, de fecha 3 de noviembre de 1992. Sobre este derecho el artículo 6 de este cuerpo normativo establece:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Así, en relación con el derecho de consulta, esa honorable Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al resolver la Consulta de Constitucionalidad del proyecto de ley de ratificación del Convenio N° 169 de la O.I.T., consideró:

“8. En el articulado del Convenio no parece haber nada que, correctamente interpretado y aplicado, puede contravenir el Derecho de la Constitución. En este sentido merecen algún comentario las disposiciones de los artículos 6.1.a), 16 y 25.2, como únicos que pudiesen suscitar alguna duda: a) En cuanto al artículo 6.1. a) entenderse que la obligación de "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus

instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente", lo mismo que las siguientes de establecer canales de participación, desarrollo e iniciativa de esos pueblos, aquí únicamente se señalan objetivos que coinciden por cierto, con los principios y valores democráticos correctamente entendidos, los cuales implican el ejercicio permanente del poder por el pueblo o, dicho de otra manera, su permanente participación en la toma de las decisiones que les atañen..." Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 3003-92, de las once horas y treinta minutos del siete de octubre de 1992.

a. Cuáles medidas se deben consultar

La división tradicional de poderes en los Estados democráticos fundamenta la clasificación de las conductas de sus diferentes componentes atendiendo al ejercicio de cada una de sus funciones, a saber: conductas legislativas, conductas administrativas y conductas judiciales.

Aquí es importante destacar que salvo el caso de las actuaciones judiciales monopolizadas por el Poder Judicial en el caso particular de Costa Rica, éstas funciones no siempre concuerdan con la división de Poderes establecida en el artículo 7 de nuestra Constitución Política.

Sobre este particular el artículo 6 del Convenio 169 arriba transcrito establece la obligación de consultar las medidas administrativas y legislativas, excluyendo únicamente las actuaciones judiciales, esto en virtud del resguardo del principio de independencia judicial, lo cual no implica, que las autoridades judiciales puedan desconocer las especificidades de los Pueblos Indígenas de Costa Rica, solamente que en este ámbito particular el respeto se debe garantizar de otras formas.

Aquí la Defensoría de los Habitantes entiende necesario destacar que el término afectación directa, hace referencia a situaciones que incidan en su dinámica social, aunque dicha medida también afecte a otros sectores de la sociedad costarricense. En otras palabras, afectación directa a los pueblos indígenas no debe ser

entendida como sinónimo de afectación exclusiva.

b. De la agricultura como principal actividad económica de los pueblos indígenas.

En razón de la situación de exclusión social en que permanecen la mayor parte de los miembros de los pueblos indígenas de Costa Rica, y dados los bajos índices de escolaridad de que adolecen muchas de sus comunidades, es que las regiones ocupadas por pueblos indígenas reportan el menor desarrollo socio-económico del país.

Las actividades productivas y en general la economía local se basa fundamentalmente en labores agrícolas. Un gran porcentaje de las personas indígenas del país se dedican a estas labores, sea como pequeños parceleros, trabajadores agrícolas, o como agricultores de subsistencia.

A lo anterior se debe agregar que actualmente, la mayor parte de las comunidades indígenas se ubican en emplazamientos alejados de los principales centros urbanos, cuentan con muy pocas vías de comunicación, y en general con condiciones geográficas sumamente adversas.

Es por ello que las labores agrícolas han sido, desde tiempos anteriores a la formación del Estado de Costa Rica, el principal medio de desarrollo socio-económico de estos pueblos.

c. Regulación en materia de obtenciones vegetales y la obligación de consultar a los Pueblos Indígenas.

De acuerdo con el texto del proyecto de Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, las parte signatarias del acuerdo se comprometen a ratificar el Convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV).

La adhesión de Costa Rica a este tratado generaría dificultades sector agrícola del país, en razón de los alcances del contenido de dicha normativa.

De lo anterior, es claro que si el Tratado consagra entre sus preceptos la obligatoriedad de ratificación del convenio UPOV, y siendo que la agricultura es la principal actividad socio-económica en los pueblos indígenas, se debe concluir que el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, afectaría a los pueblos indígenas de Costa Rica.

Así dado que los pueblos indígenas tienen el derecho de ser consultados de todas las medidas administrativas o legislativas que les afecten, es claro que debió realizarse un proceso de consulta al menos de este aspecto del Tratado.

Así las cosas, la falta de consulta del Tratado a los pueblos indígenas constituye una omisión de un elemento sustancial del procedimiento legislativo, en virtud de que dicho proceso de consulta está llamado a resguardar un Derecho de rango constitucional protegido por el Convenio 169 de la O.I.T.

II.2.5. Observaciones de la Defensoría en materia jurídica. Obligación de aprobar el convenio UPOV

a. Antecedentes

La Defensoría se ha referido en tres ocasiones al Convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (Convenio UPOV-1991).

La primera de ellas en el Informe de la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley 16047, Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos.

La segunda al responder Oficio DM-0679-6 del Ministerio de Comercio Exterior en el cual dicho ente manifestó que no compartía la preocupación de la Defensoría por el compromiso de adhesión a UPOV a través de la ratificación del Tratado y, la tercera, con motivo de consulta que hiciera la Asamblea Legislativa sobre el Proyecto "Ley de Protección de las Obtenciones Vegetales", expediente legislativo N 16327, publicado en la Gaceta N° 163 del 25 de agosto del 2006.

Hacia la primera mitad del siglo XIX algunos países empezaron a otorgar monopolios sobre objetos inertes, básicamente para aplicación industrial. Se descartaba entonces la posibilidad de adjudicar derechos a invención de la vida o de cualquier otro elemento natural. A partir de 1930 se otorgó propiedad intelectual para variedades de frutas, árboles y ornamentales producidos asexualmente; luego se amplió ese derecho a todos los tipos de plantas, animales y hasta genes humanos.

Ante tal ampliación los países industrializados presionan para que se otorgue propiedad intelectual sobre seres vivos en todos los países, muchos de los cuales no han estado conformes con ello. Costa Rica ha rechazado proyectos de ley anteriores tendientes a otorgar propiedad intelectual sobre plantas; sin embargo, el Tratado plantea la obligación del país, en el artículo 15.1, a adherirse a UPOV.

La propiedad intelectual sobre variedades de plantas se daría entonces vía ratificación UPOV-91 y podría darse también por medio de patentes, las cuales conceden al dueño la capacidad de apropiarse y monopolizar todas las plantas en que se encuentre el o los genes patentados.

b. Sobre el Proyecto “Ley de Protección de las Obtenciones Vegetales”, expediente legislativo N 16327.

En razón de que el Proyecto de Ley N° 16327 (en adelante el proyecto) pretende en última instancia poner en vigencia en el país el Convenio Internacional UPOV-91, se procede a señalar las coincidencias entre ambos instrumentos jurídicos, las contradicciones con la normativa vigente y las implicaciones que tendría la aprobación del Proyecto para la agricultura y el país, identificadas ellas por quienes han estudiado el tema y han estado involucrados en el debate sobre el Convenio UPOV desde 1999. En consideración de la especificidad y detalle del tema tratado en el documento suscrito por diversas organizaciones⁶ (en adelante el

documento), el texto del mismo es en parte parafraseado en los distintos aspectos que se destacan en el presente apartado.

Se consideran las implicaciones relacionadas con la eliminación del derecho de los agricultores e indígenas a utilizar libremente las semillas de su cosecha y la que convierte en ilegales las actividades que son la base de su supervivencia. Asimismo, de entre las que tienen implicaciones para el país, las relacionadas con la seguridad alimentaria y el favorecimiento de la apropiación privada de nuestros recursos genéticos y biológicos.

c. Sobre disposiciones para la agricultura indígena y campesina

- ***Eliminación de derecho al uso de la semilla***

En el Convenio UPOV-91 se indica:

Artículo 14. Alcance del derecho de obtentor

1) [Actos respecto del material de reproducción o de multiplicación] a) A reserva de lo dispuesto en los Artículos 15 y 16, se requerirá la autorización del obtentor para los actos siguientes realizados respecto de material de reproducción o de multiplicación de la variedad protegida:

- i) la producción o la reproducción (multiplicación),
- ii) la preparación a los fines de la reproducción o de la multiplicación,

En el texto del Proyecto de Ley N° 16327 se indica:

ARTÍCULO 17. Derechos del obtentor

El titular de un derecho de obtentor tendrá la exclusividad temporal en la explotación de una variedad vegetal, ya sea por sí mismo o por

⁶ Documento suscrito por la Red de Coordinación de Biodiversidad y otras organizaciones en respuesta a la Consulta de la Comisión Permanente de Asuntos

Agropecuarios de la Asamblea Legislativa sobre el Proyecto de Ley de Protección a las Obtenciones Vegetales, expediente 16327. 29 de setiembre del 2006.

terceros con su asentimiento expreso, a reserva de lo establecido en los artículos 20, 21 y 22, de acuerdo con los alcances que a continuación se establecen:

a) *Se requerirá de la autorización del titular del derecho para la reproducción o multiplicación; producción; preparación para esos fines; oferta en venta, venta o cualquier otra forma de comercialización; exportación o importación y; posesión para cualesquiera de los actos anteriores, de la semilla de la variedad protegida. Esta disposición también se aplica a las variedades que no se distinguen claramente de la variedad protegida, variedades derivadas esencialmente de la variedad protegida, cuando esta no sea a su vez una variedad esencialmente derivada o variedades cuya producción necesite el empleo repetido de la variedad protegida.*

b) *Se requerirá de la autorización del obtentor para los actos mencionados en el párrafo a) realizados respecto al producto de la cosecha, incluidas las plantas enteras y partes de plantas, obtenido por utilización no autorizada de la semilla de la variedad protegida, a menos que el obtentor haya podido ejercer razonablemente su derecho en relación con dicha semilla.*

Se plantea en el documento que UPOV-91 limita el derecho a la libre disposición de los agricultores de las semillas de sus cosechas y, además, excluye su derecho a utilizar para siembras posteriores las semillas de una cosecha realizada con variedades protegidas. Tal y como se ha indicado⁷, se

⁷ Grain. "UPOV: Verdad y consecuencia.". Revista Biodiversidad, N° 9-10 de diciembre de 1996, p.29. En: Documento suscrito por 70 organizaciones sociales y asociaciones indígenas. " Por qué deben ser consultados los Pueblos Indígenas en relación con el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica y República Dominicana",

trata de la negación de la "costumbre ancestral" de los agricultores, la de "conservar semillas para la estación siguiente y de intercambiarlas con otros agricultores, aunque se tratase de variedades protegidas"

Las disposiciones señaladas supra son interpretadas como limitaciones al derecho del agricultor a disponer libremente del fruto de su trabajo y como otorgamiento al obtentor de un derecho sobre el producto de la cosecha del agricultor si ella se dio a partir de la utilización de semillas protegidas en una siembra anterior. Se entiende que de esa forma se obliga al agricultor a optar por: a) abstenerse de utilizar semillas protegidas y las que se consideren "derivadas" de ellas; b) comprar para cada cosecha semillas a la empresa obtentora o utilizar las que se produzcan a partir de su propia cosecha con muchas limitaciones⁸; o c) pagarle permanentemente a la empresa titular por su autorización para disponer de los frutos de cada cosecha realizada con semillas producidas a partir de su cosecha anterior.

Se afirma que lo anterior implica además, encarecimiento para los agricultores de los costos de producción pues se verían obligados a pagar nuevas licencias en cada siembra; además, de que constituye la negación del principio previsto en los artículos 287 y 288 del Código Civil, según el cual, al tener el agricultor - incluidos los indígenas- derecho a la propiedad tienen derecho a los frutos que se produzcan en ella. Derecho éste reafirmado para el caso de los indígenas en el Convenio 169 de la OIT que en los artículos 14 y 15 establece el deber del Estado de proteger en forma especial los derechos de las comunidades indígenas sobre los recursos existentes en los territorios que habitan.

En el Convenio UPOV-91 se indica:

Artículo 15. Excepciones al derecho de obtentor

1) [Excepciones obligatorias] El derecho de obtentor no se extenderá i) a los actos realizados en un marco privado con fines no comerciales,

entregado a la Comisión de Asuntos Internacionales el 25 de Agosto del 2006.

⁸ Art. 22 de la ley en discusión.

ii) a los actos realizados a título experimental, y
 iii) a los actos realizados a los fines de la creación de nuevas variedades así como, a menos que las disposiciones del Artículo 14.5) sean aplicables, a los actos mencionados en el Artículo 14.1) a 4) realizados con tales variedades.

2) [Excepción facultativa] No obstante lo dispuesto en el Artículo 14, cada Parte Contratante podrá restringir el derecho de obtentor respecto de toda variedad, dentro de límites razonables y a reserva de la salvaguardia de los intereses legítimos del obtentor, con el fin de permitir a los agricultores utilizar a fines de reproducción o de multiplicación, en su propia explotación, el producto de la cosecha que hayan obtenido por el cultivo, en su propia explotación, de la variedad protegida o de una variedad cubierta por el Artículo 14.5)a)i) o ii).

En el texto del Proyecto de Ley N° 16327 se indica:

ARTÍCULO 21. Excepciones al derecho de obtentor

El derecho de obtentor no se extenderá cuando terceros utilicen la variedad protegida, que impliquen los siguientes actos:

- a) Realizados en el marco privado con fines no comerciales ni de lucro.
- b) Realizados con fines experimentales, de investigación científica y de docencia.
- c) Ejecutados para fines de la creación de nuevas variedades, excepto cuando las nuevas variedades sean esencialmente derivadas de la variedad protegida; no se distinguan claramente de la variedad protegida, o sean variedades cuya producción necesite el empleo repetido de la variedad protegida.

ARTÍCULO 22. Excepción al derecho del obtentor para el pequeño y mediano agricultor

Los pequeños y medianos agricultores podrán utilizar como semilla en su propia explotación, el producto de la siembra de una variedad protegida, obtenida en su propia explotación, adquirida inicialmente de manera lícita, lo cual no lesiona el derecho del obtentor. La producción que se obtenga

de esta explotación podrá ser vendida por el agricultor sin restricción, siempre que no sea para comercializarla como semilla.

No se aplicará esta excepción a la utilización comercial de la semilla de variedades protegidas de especies ornamentales, frutales y forestales.

Los parámetros que definan la condición de pequeño y mediano agricultor, así como el ejercicio de esta excepción dentro de límites razonables y a reserva de la salvaguardia de los intereses legítimos del obtentor se establecerán reglamentariamente.

Los artículos 15.1 del Convenio UPOV-91 y 21 del proyecto, no contemplan dentro de las excepciones obligatorias al ejercicio de los "derechos del obtentor", el derecho de los agricultores a utilizar las semillas de su cosecha para sus próximas cosechas. UPOV-91 incorpora este derecho en el artículo 15 inciso 2, únicamente como una excepción facultativa, es decir queda sujeto a decisión del gobierno de cada país, el permiso a los agricultores de utilizar con fines de reproducción o multiplicación el producto de la cosecha obtenido en su propia explotación por el cultivo de la variedad protegida.

Si bien el proyecto contempla la excepción facultativa en su artículo 22, el mismo condiciona la reutilización por parte de pequeños y medianos agricultores de semillas producto de una cosecha de una variedad protegida, a que dichas semillas hayan sido obtenidas en su propia explotación, adquiridas inicialmente de manera lícita, y a que no venda el producto de su cosecha como semilla.

El proyecto en discusión propone que los parámetros que definen la condición de pequeño y mediano agricultor y, el ejercicio de la excepción, se establezcan reglamentariamente, lo cual genera dudas sobre los posibles alcances del artículo.

Es importante resaltar que el artículo 22 del proyecto permite la reutilización de la semilla de manera limitada, y contraria a lo señalado en inciso 9.3 del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para Alimentación y la Agricultura (conocido como Tratado de la Semilla), recientemente ratificado por Costa

Rica, el cual otorga facultades mucho más amplias al agricultor. Concretamente señala el Tratado:

Nada de lo que se dice en este Artículo se interpretará en el sentido de limitar cualquier derecho que tengan los agricultores a conservar, utilizar, intercambiar y vender material de siembra o propagación conservado en las fincas, con arreglo a la legislación nacional y según proceda.

Igualmente se opone el artículo 22 a la Ley N° 16.028 de Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica, aprobada recientemente en segundo debate, la cual en el artículo 20 y en concordancia con el Tratado de la Semilla indica:

El Estado, (...) promoverá, estimulará y protegerá el derecho de las personas y organizaciones agricultoras al acceso, el uso, el intercambio, la multiplicación y el resguardo de semillas criollas, con el propósito de preservar el patrimonio genético criollo, en beneficio de las actuales y futuras generaciones de productores y productoras orgánicos. El MAG velará por el cumplimiento de esta disposición, en acatamiento de lo establecido en el Convenio de Diversidad Biológica, aprobado mediante la Ley N° 7416, de 30 de junio de 1994, y la Ley de Biodiversidad, N° 7788, de 30 de abril de 1998.

Se indica en el Convenio UPOV-91:

Artículo 3. Géneros y especies que deben protegerse

(...)

2) [Nuevos miembros de la Unión] Cada Parte Contratante que no esté obligada por el Acta de 1961/1972 o por el Acta de 1978, aplicará las disposiciones del presente Convenio,

i) en la fecha en la que quede obligada por el presente Convenio, por lo menos a 15 géneros o especies vegetales, y

ii) lo más tarde al vencimiento de un plazo de 10 años a partir de esa fecha, a todos los géneros y especies vegetales.

En el texto del Proyecto de Ley N°16327 se indica:

ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación de la presente Ley se extiende a las variedades de todos los géneros y especies vegetales.

No se otorgará protección a las plantas silvestres que no hayan sido mejoradas por el hombre.

Para la protección de obtenciones vegetales se acatarán las disposiciones de tutela y de acceso de la biodiversidad nacional de acuerdo a la Ley de Biodiversidad, N° 7788, sus reglamentos y sus reformas.

Del articulado anterior se desprende en primer lugar que el proyecto va incluso más allá que UPOV-91, pues desde su eventual vigencia aplicaría a las variedades de todos los géneros y especies vegetales con la única excepción de plantas silvestres. Por otra parte, queda claro que el Convenio UPOV-91 ni el proyecto en discusión hacen excepciones de aplicación de las disposiciones en cuanto a variedades criollas o no.

- **Conversión de actividades para la supervivencia en ilegales**

En el texto del Proyecto de Ley N° 16327 se indica:

ARTÍCULO 32. Adiciones

Adicionase una nueva sección V Bis, con el título "Delitos en Materia de Obtenciones Vegetales", con un artículo 69 bis, al capítulo V sobre delitos penales de la Ley N° 8039, Ley de procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual, cuyo texto dirá:

"Artículo 69 bis.-

Con excepción del uso dispuesto en el artículo 21 y 22 de la Ley de protección de obtenciones vegetales, será sancionado con prisión:

1. De tres a seis meses, a quien reproduzca, acondicione, almacene y distribuya, para sí mismo o para sus asociados, semilla de una variedad protegida sin el consentimiento del titular del derecho. Igual sanción recibirá quien aporte información falsa para la protección de una variedad.

2. De seis meses a un año, a quien ofrezca en venta o de cualquier otra forma comercialice; o a quien movilice a un territorio fuera del ámbito de aplicación de la presente Ley, material de reproducción o de multiplicación, de una variedad protegida sin la autorización del titular del derecho.”

Quienes suscriben el documento manifiestan total oposición al artículo 32 del proyecto pues modifica la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual al establecer penas de tres a seis meses de prisión a quien reproduzca, acondicione, almacene, distribuya, comercialice o movilice fuera del territorio semillas u otro material de multiplicación de variedades protegidas sin el consentimiento del titular del derecho de obtentor. Dicho artículo permitiría que los agricultores, indígenas y campesinos, sean sancionados, incluso encarcelados, simplemente por reproducir prácticas “históricas” en relación con las semillas, lo cual atenta contra los derechos de los agricultores reconocidos consuetudinariamente.

En criterio de la Defensoría deviene inaceptable que prácticas milenarias, hasta ahora socialmente aceptadas y, lo más importante que han permitido la supervivencia de grupo de población que a su vez ha sustentado económicamente al país y provisto de buena parte de la alimentación a sus habitantes, se vea limitado de tal manera.

• **Sobre disposiciones que tienen implicaciones para el país**

A) Seguridad alimentaria

En el Convenio UPOV-91 se indica:

Artículo 17. Limitación del ejercicio del derecho de obtentor

1) [Interés público] *Salvo disposición expresa prevista en el presente Convenio, ninguna Parte Contratante podrá limitar el libre ejercicio de un derecho de obtentor salvo por razones de interés público.*

2) [Remuneración equitativa] *Cuando tal limitación tenga por efecto permitir a un tercero realizar cualquiera de los actos para los que se requiere la autorización del obtentor, la Parte Contratante interesada deberá adoptar todas las medidas necesarias*

para que el obtentor reciba una remuneración equitativa.

En el texto del Proyecto de Ley N° 16327 se indica:

ARTÍCULO 28. Licencias obligatorias

Cuando lo exijan razones calificadas de interés público, emergencia, seguridad nacional o prácticas anticompetitivas, el Poder Ejecutivo, mediante decreto, podrá limitar el derecho del obtentor mediante una licencia obligatoria en cualquier momento, aun sin el acuerdo de su titular, para que el derecho sea explotado por una entidad estatal o por terceros autorizados por el Gobierno. El titular del derecho objeto de la licencia obligatoria será notificado cuando sea razonablemente posible.

Reglamentariamente se definirán las condiciones para la concesión de las licencias obligatorias, así como el derecho del obtentor a recibir una remuneración equitativa.

Consideran los suscribientes del documento que el Convenio UPOV-91 y el proyecto restringen y limitan severamente la capacidad del país para garantizar el autoabastecimiento de alimentos básicos y hacer frente a posibles crisis alimentarias.

La aplicación de la nueva ley a las variedades de todos los géneros y especies vegetales indicada en el artículo 2 supra citado sin duda encarecería y dificultaría el acceso a las semillas de plantas esenciales para el abastecimiento interno, lo cual en una situación de crisis ocasionada por desastres naturales u otro tipo de calamidades podría tener graves implicaciones para la seguridad alimentaria del país.

La forma extensa en que prevé el proyecto la aplicación de la ley --a las variedades de todos los géneros y especies vegetales-- entra en abierta contradicción con el artículo 78 inciso 7) de la Ley de Biodiversidad N° 7788, misma que con el fin de proteger la seguridad alimentaria del país excluye del otorgamiento de patentes, derechos de obtentor y otras formas de protección a la propiedad intelectual, las variedades

vegetales relacionadas con procesos o productos agropecuarios esenciales para la alimentación y la salud de los costarricenses, cuando puedan originar una explotación comercial monopólica.

El artículo 81 de la Ley de Biodiversidad contempla que en casos de emergencia nacional los particulares que ostentan un derecho de propiedad intelectual sobre materia de biodiversidad deben conceder a favor del Estado una licencia legal obligatoria para explotar tal derecho en beneficio de la colectividad a fin de resolver la emergencia, ello sin necesidad del pago de regalías o indemnización. Los artículos 17 del Convenio UPOV-91 y 28 del proyecto no eximen al Estado de remunerar al obtentor, más bien se plantea que debe tomar todas las medidas para que así sea. También el artículo 81 citado quedaría derogado. Aún en caso de desastre natural y desabastecimiento de alimentos a causa de ello, el Estado estaría obligado por el Convenio y su ley respectiva al pago al titular de los derechos por la utilización de la variedad, lo cual se considera injusto en razón de que la mayoría de los derechos de obtentor son obtenidos a partir de variedades autóctonas. Ello también limita la capacidad de respuesta del Estado para hacerle frente a situaciones de emergencia nacional.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el planteamiento en el preámbulo del proyecto de que el acceso a variedades extranjeras, indispensable para nuestra actividad agrícola, está siendo afectado al no contar con un régimen de protección para variedades vegetales; ejemplo de cuyas dificultades son las variedades de arroz colombianas, de papas canadienses y holandesas y de nuevas variedades de especies forrajeras, desarrolladas por los centros internacionales. Se considera en el documento que este planteamiento no se ajusta a la realidad en tanto las semillas de los centros internacionales son de dominio público, y ahora en el Tratado de Semillas se establece que todas las semillas relacionadas con los principales cultivos para la agricultura y la alimentación, como: arroz, papas y especies forrajeras son parte del sistema multilateral de libre acceso.

B) Apropiación de recursos genéticos y biológicos.

Se indica en el documento que es reconocido que la biodiversidad no es un producto exclusivo de la naturaleza y que la actividad humana de los pueblos indígenas ha sido invaluable en el mejoramiento de los cultivos, de lo cual se han servido las empresas transnacionales que realizan investigaciones biotecnológicas. Dichas empresas toman usualmente como punto de partida para los “descubrimientos” que posteriormente patentan, los conocimientos de los pueblos autóctonos y aprovechan los genes seleccionados, mejorados y desarrollados por los agricultores.

Como ilustración de la aseveración anterior es pertinente la siguiente cita:

“(...) estos valiosos aportes de los agricultores y de los pueblos indígenas no son reconocidos ni protegidos por los sistemas tradicionales de propiedad intelectual por no ser considerados como “científicos” y no reunir los requisitos para la concesión de patentes. Por el contrario se ha dado la paradoja de que los países en vías de desarrollo, y en especial sus agricultores que son los que aportan el material genético mejorado y protegido por ellos a lo largo de los años, posteriormente son obligados a pagar cuantiosas sumas de dinero por patentes y derechos de obtentor para tener acceso a sus propias variedades vegetales genéticamente modificadas”.⁹

Es importante resaltar que tal y como se señala en el documento al ser parte Costa Rica de la Organización Mundial del Comercio (OMC) lo es del Acuerdo ADPIC, ninguno de los cuales obliga a Costa Rica a

⁹ Documento suscrito por la Red de Coordinación de Biodiversidad y otras organizaciones. Op. cit. Pág. 9

formar parte de la UPOV, como tampoco ningún otro convenio internacional. El ADPIC si bien es cierto obliga a contar con régimen de propiedad intelectual sobre obtenciones vegetales, da alternativas como: un régimen de patentes, un sistema sui generis (propio) o, una combinación de ambos. De manera que no hay obligación para Costa Rica de aprobar un proyecto de ley como el sujeto a consulta en esta oportunidad.

Conclusión

La Defensoría ha estado especialmente interesada en conocer el impacto de la ratificación de UPOV-1991 para los agricultores e indígenas, tal y como se desprende del análisis anterior:

- Las semillas producto de una cosecha no podrían ser reutilizadas por agricultores ni indígenas sin autorización de los dueños de los derechos.
- No podrían vender su producción en el mercado si antes no pagan todos los “derechos” que los obtentores reclaman sobre semillas bajo “protección.”
- Lo indicado en la nota al pie del artículo 15.1.5 del Tratado de que el obtentor no tiene derecho sobre las semillas protegidas para consumo propio de los agricultores e indígenas no redundaría en gran beneficio para agricultores e indígenas; esto por cuanto no podría intercambiarlas ni mejorarlas. La semilla sólo podría ser utilizada por los agricultores e indígenas para la propia cosecha, e inquieta que sólo puedan usarla una única vez, tal como ha sucedido en realidad en tratados con características similares al analizado, cuando ellos han suscrito contratos de otorgamiento de licencias para el uso de una determinada semilla. Tampoco podría ser reutilizada una semilla por las pretensiones de empresas multinacionales de producir semillas estériles en la segunda generación a fin de impedir que los agricultores reproduzcan su semilla. Todo lo cual obligaría a agricultores e indígenas a comprar semillas nuevas para cada ciclo de siembra.
- Se restringiría el derecho de comprar las semillas en distintas fuentes; sólo se podrían adquirir de quién tenga el

derecho de propiedad intelectual.

- Si se siembra sin el pago correspondiente se podrían perder los derechos sobre la cosecha y su producto.
- Agricultores e indígenas podrían ser demandados judicialmente por infracciones a las nuevas regulaciones de propiedad intelectual, además de perder previamente el derecho de obtener licencia para adquirir una determinada semilla en el futuro.
- Se quitaría al agricultor control de las actividades que son base de su supervivencia (preservar, mejorar, reutilizar, intercambiar y vender las semillas que se producen en sus campos), mismas que son tradiciones milenarias, y las convertiría en ilegales.
- Se considera que el Convenio UPOV-91 y el Proyecto de Ley N 16327, restringirían y limitarían la capacidad del país para garantizar el autoabastecimiento de alimentos básicos y para hacer frente a posibles crisis alimentarias. Además, promueven la apropiación de recursos genéticos y biológicos.

-El Convenio de UPOV fue revisado en marzo de 1991 y derivó de ello diferencias significativas con respecto a sus actas anteriores (versión inicial del Convenio UPOV y actas 1972 y 1978) en las que se pretendió constituir en un modelo de propiedad alternativo a las patentes que incrementa considerablemente los derechos y facultades del titular de un derecho de obtentor. Entre los cambios adoptados por UPOV en su versión 1991 están:

- Una marcada asimilación del régimen de los derechos de obtentor vegetal al de patentes y con ello de sus derechos y facultades.
- Restringió de forma notoria el libre acceso a las variedades protegidas, ya que si bien mantiene la posibilidad de acceder a ellas para fines de creación de nuevas variedades incorporó un régimen de extensión de los derechos de obtentor a todas las variedades que se consideren “esencialmente derivadas” de la variedad protegida, con lo cual limita la utilización de las nuevas variedades que se desarrollen. Bajo este nuevo sistema se restringe el derecho al libre acceso para otros usos que antes estaban permitidos,

como la acumulación y reproducción de variedades protegidas en “bancos de genes” orientados a preservar la diversidad genética.

- Eliminó el “*privilegio* de los agricultores” a utilizar para sus posteriores siembras las semillas de su cosecha, restringiéndolo a una excepción facultativa de los países que aplica siempre que los mismos garanticen por otras vías la salvaguarda de los intereses del obtentor.
- Extendió la cobertura del derecho a las importaciones y a las exportaciones, así como a las cosechas recogidas.
- Amplió los plazos de duración del derecho de obtentor equiparándolos con los de las patentes.

Lo analizado entonces por la Defensoría sobre el Convenio UPOV-91 con motivo de consulta sobre el Proyecto de Ley N° 16047 “*Tratado de Libre Comercio República Dominicana -Centroamérica- Estados Unidos*” y, el análisis en relación con el Proyecto de Ley N° 16327 “*Ley de Protección de las Obtenciones Vegetales*”, muestran las desventajas para los agricultores e indígenas del país.

II.2.6. Señalamientos en materia jurídica: Obligación de aprobar el Convenio de Budapest

El Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los Fines del Procedimiento¹⁰ en Materia de Patentes (Tratado de Budapest) se suscribió en 1977 y entró en vigencia, junto con su reglamento, en 1980; este último fue modificado en 1981. En Costa Rica se presentó el Proyecto de Ley de Adhesión de Costa Rica al Tratado de Budapest hasta el 2006, mismo que fue publicado en la Gaceta N° 81 del 27 de abril del 2006 y se encuentra registrado bajo el expediente legislativo N° 16123. La aprobación de este Tratado es uno de los compromisos que adquiriría el Estado costarricense en caso de aprobar y entrar en vigor el “*Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República*

Dominicana”, registrado bajo el expediente legislativo N° 16047.

Al no ser la aprobación del Tratado de Budapest independiente del Tratado de Libre Comercio (según establece el artículo 15.1 de este último), el proceso de denuncia del Tratado de Budapest no podría llevarse a cabo como en él se establece (artículo 17 del Tratado de Budapest) y, además, al apartarse el país de la ratificación del Tratado de Budapest por la denuncia del mismo, contravendría las condiciones de Tratado de Libre Comercio. Por otra parte, el condicionamiento que el Tratado de Libre Comercio impone de aprobar el Tratado de Budapest, podría contravenir lo dispuesto en el artículo 18 de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados sobre la obligación de un Estado de abstenerse de actos que frustren el objeto y fin de un Tratado.

Una de las disposiciones sustantivas del Tratado de Budapest es la que se establece en el artículo 3 “*Reconocimiento y efectos del depósito de microorganismos*”, la cual señala lo siguiente:

“1) a) Los Estados Contratantes que permitan o exijan el depósito de microorganismos a los fines del procedimiento en materia de patentes reconocerán a los fines de este procedimiento, el depósito de un microorganismo efectuado ante una autoridad internacional de depósito. Este reconocimiento comprende el hecho y la fecha del depósito, tal como lo indique la autoridad internacional de depósito, así como el reconocimiento de que lo que se entrega en calidad de muestra, es una muestra del microorganismo depositado.”

Algunos han considerado que el objetivo principal de dicho Tratado está claramente identificado en el artículo anterior, tal objetivo sería lograr imponer a los Estados Parte del Tratado el reconocimiento del depósito de microorganismos ante una autoridad internacional; depósito que va a constituir, según ellos, el medio de publicidad que requieren las patentes sobre

¹⁰ Por procedimiento en materia de patentes el Tratado de Budapest entiende todo procedimiento relacionado con una solicitud de patente o con una patente.

microorganismos¹¹. El Ministerio de Comercio Exterior, por su parte, considera como objetivo del Tratado, la consolidación de un sistema de autoridades internacionales para el depósito de microorganismos, por lo cual el Tratado *“constituye un instrumento que soluciona la dificultad que los países enfrentan para cumplir con el requisito de divulgación para la concesión de patentes que involucran microorganismos”*. Consideración igual sobre el objetivo del Tratado plantea el Ministerio de Economía Industria y Comercio y¹² el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

En el dictamen negativo de minoría del 22 de febrero del 2007, sobre el Proyecto de Ley de Adhesión de Costa Rica al Tratado de Budapest, se indica que su objetivo fundamental *“es facilitar el procedimiento al solicitante de propiedad intelectual sobre microorganismos”*.

La comparación de lo que se señala en la disposición sustantiva supra citada con lo que algunos han entendido como objetivo del Tratado evidencia diferencias. Así por ejemplo, no es lo mismo reconocer para fines del procedimiento en materia de patentes el depósito de microorganismos ante una autoridad internacional de depósito, que consolidar un sistema de autoridades internacionales para el depósito de microorganismos. Cabe entonces la pregunta ¿Es el objeto del Tratado el depósito de microorganismos ante autoridades o la consolidación de éstas?; de la disposición sustantiva señalada se desprende que el objeto es el depósito de microorganismos.

Por otra parte, no se encuentra disposición expresa en el Tratado que indique que con él se cumple con el requisito de divulgación para la concesión de patente sobre microorganismo; sin embargo, tanto en el

resumen ejecutivo del proyecto de Ley como en los dictámenes afirmativo y negativo, se señala que el Tratado facilita el requisito de divulgación para la concesión. El dictamen afirmativo y criterios de diferentes entes sobre el Proyecto de Ley (Oficios en expediente legislativo con Ns DM-0583-6, DM-703, DM -194-06, DE-017-06), son coincidentes en que el Tratado permite al interesado cumplir con el requisito de divulgación, la cual, según se indica, no es posible realizar por escrito sino mediante el depósito de una muestra del microorganismo en una institución especializada.

Cabe resaltar que en el Tratado (artículos 6.1.b y 6.2.a).iii del Reglamento) se contempla sólo la descripción científica y/ o la designación taxonómica del microorganismo como parte de la declaración escrita ante la autoridad internacional que el depositante acompaña al microorganismo. Tal descripción parece distar mucho de lo que según nuestra Ley vigente N° 6867 de Patentes de Invención, Dibujos y Modelos Industriales y Modelos de Utilidad, debe especificar la descripción de una invención (según indica el artículo 4 de esta ley). En el dictamen negativo se señala que en el Tratado de Budapest se sustituye la descripción por la entrega del microorganismo y, que ese mero depósito, sin necesidad de descripción, propiciaría hasta el patentamiento de materia viva no modificada por el solicitante; ejemplo de lo cual podrían ser microorganismos no modificados genéticamente. Cabe señalar que la Ley de Biodiversidad claramente establece que no es posible para el Estado reconocer propiedad sobre microorganismos no modificados genéticamente (artículos 77 y 78 de la misma Ley).

Es criterio de los entes que abogan por la aprobación del proyecto de Ley de Adhesión de Costa Rica al Tratado de Budapest que:

- Ello traerá beneficios en tanto viene a llenar el vacío de nuestra legislación en cuanto al cumplimiento con el requisito de divulgación establecido para la concesión de una patente sobre microorganismos, lo cual lo torna por tanto en necesario para avanzar en materia de propiedad intelectual y proteger nuestros derechos en dicha materia.

¹¹ Véase Informe Técnico Jurídico del Proyecto de Ley “Adhesión de Costa Rica al Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los Fines del Procedimiento en Materia de Patentes”. Expediente N° 16123.

¹² Véase Oficios en expediente legislativo N° 16123, Ns DM-0583-6, DM-703,DM-098-2006.

- Evita tener que realizar depósitos en todos los países donde se pretenda patentar el microorganismo; también genera oportunidades de investigación, y no implica para el Estado erogación presupuestaria para poder contar con el servicio.
- La aprobación del Tratado es una obligación que el Estado costarricense asumió desde que aprobó el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC).

La Defensoría ha conocido criterios discrepantes con los señalados anteriormente. Por ejemplo, algunos otros criterios señalan que a pesar de que el Tratado está vigente desde 1980, no ha habido solicitud alguna de las autoridades nacionales para que el país se adhiera. Ello es particularmente cierto en el caso de instituciones de investigación como el INBIO y la misma Universidad de Costa Rica, quienes no sólo no han hecho solicitud de adhesión sino que incluso el Consejo Universitario de esa Universidad se manifestó en contra de dicha adhesión. Consideran que no existe una necesidad nacional de adhesión.

Con respecto al criterio de que el Tratado genera oportunidades de investigación, los que están en desacuerdo con la adhesión no lo entienden de esa forma, sino más bien como que la limita, en tanto realmente restringe el acceso a la información. Se debe llamar la atención sobre el hecho de que en el Reglamento del Tratado, artículo 9.2, se establece que la autoridad internacional de depósito no facilitará ninguna información sobre si un microorganismo ha sido depositado en su poder en virtud del Tratado y, tampoco, facilitará ninguna información respecto de cualquier microorganismo depositado en su poder en virtud del Tratado, salvo si se trata de una autoridad o persona natural o jurídica que tenga derecho a obtener una muestra del microorganismo. De este artículo y del resto del articulado no parece desprenderse que el Tratado propicie la investigación, sino más bien que es interés superior facilitar la propiedad intelectual sobre todo microorganismo, lo cual conlleva la propiedad del conocimiento asociado; limitante ello para el avance de la investigación, que precisamente requiere disponibilidad de la información.

En relación con el planteamiento de que la adhesión no genera erogaciones por parte del Estado se debe tener presente lo que establece el artículo 14.1 del Reglamento en cuanto a que los gastos de cada delegación que participe en una reunión de la Asamblea o en un comité, grupo de trabajo o cualquier otra reunión sobre cuestiones de competencia de la Unión para el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos¹³, serán sufragados por el Estado o la organización que la haya asignado. En relación con las erogaciones del Estado hay que tener también presente lo que se establece en los artículos 5.1.a), 5.2 del Tratado. Tal parece que los gastos se reducirían para los solicitantes de patentes y podrían aumentar para los Estados.

Sobre la supuesta obligación de adhesión que adquiere el Estado al ser parte del Convenio de París para la protección de la Propiedad Intelectual y, por haber aprobado el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), los que mantienen criterio diferente al señalado supra, consideran que no existe tal obligación y para ello remiten a lo que establece este último acuerdo en materia de patentes:

“Sección 5: Patentes/ Artículo 27/Materia patentable // 1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 2 y 3, las patentes podrán obtenerse por todas las invenciones, sean de productos o de procedimientos, en todos los campos de la tecnología, siempre que sean nuevas, entrañen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 65, en el párrafo 8 del artículo 70 y en el párrafo 3 del presente artículo, las patentes se podrán obtener y los derechos de patente se podrán gozar sin discriminación por el lugar de la

¹³ De acuerdo con el Tratado los Estado parte en él se constituyen en Unión para el reconocimiento internacional del depósito de microorganismos.

invención, el campo de la tecnología o el hecho de que los productos sean importados o producidos en el país.// 2. Los miembros podrán excluir de la patentabilidad las invenciones cuya explotación comercial en su territorio deba impedirse necesariamente para proteger el orden público o la moralidad, inclusive para proteger la salud o la vida de las personas o de los animales o para preservar los vegetales, o para evitar daños graves al medio ambiente, siempre que esa exclusión no se haga meramente porque la explotación esté prohibida por su legislación. // 3. Los miembros podrán excluir asimismo de la patentabilidad: a) los métodos de diagnóstico, terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de personas o animales; b) las plantas y los animales excepto los microorganismos, y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales, que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos. // Sin embargo, los Miembros otorgaran protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes, mediante un sistema eficaz sui generis o mediante una combinación de aquéllas y éste. Las disposiciones del presente apartado serán objeto de examen cuatro años después de la entrada en vigor del acuerdo sobre la OMC". (El subrayado no corresponde al original.)

Los que han manifestado desacuerdo con la Adhesión argumentan que aún cuando en el acuerdo ADPIC se encuentra la obligación de otorgar patentes a los microorganismos, no existe cláusula que obligue a la adhesión al Tratado en cuestión a fin de facilitar la divulgación; no se menciona en dicho acuerdo el depósito centralizado de microorganismos. Asimismo, señalan que la última oración del acuerdo dejó abierta la posibilidad de revisión del mismo, en consideración a la polémica que suscitó imponer multilateralmente la obligación de

reconocer y otorgar por primera vez derechos de propiedad sobre formas de vida. Otro argumento que señalan es que al no estar agotadas las discusiones en cuanto al patentamiento de "formas de vida" contenido en el artículo 27.3.b) del acuerdo ADPIC "lógica y jurídicamente" no se podría exigir a los países el cumplimiento de las obligaciones ahí estipuladas aún en discusión. Llamam la atención sobre la situación en que quedaría el país en caso de que se lograra, producto de las discusiones en el seno de ADPIC, descartar la posibilidad de patentar formas de vida. Consideran que si esa disposición se tomara y el país ya se hubiera adherido al Tratado de Budapest y ratificado el Tratado de Libre Comercio, quedaría comprometido con lo dispuesto en ellos "no se podría dar marcha atrás", quedaría obligado a reconocer propiedad intelectual sobre toda forma de vida.

Otro de los aspectos que plantean los que objetan la aprobación del Proyecto de Ley de Adhesión al Tratado de Budapest, es que éste excluye de la normativa necesaria para la obtención de patentes, el requisito de presentación del certificado de origen¹⁴, requisito previsto en el Convenio de Diversidad Biológica y en la Ley de Biodiversidad. Consideran que tal omisión hace cuestionable el procedimiento para el registro de microorganismos planteado por el Tratado de Budapest. Son partícipes de que el certificado de origen debe ser uno de los requisitos de divulgación; de no ser así, estiman que se propicia la sustracción inadecuada de los recursos naturales conocida como "biopiratería"¹⁵. El Tratado de Budapest privilegia el requisito de depósito, excluye el requisito de certificado de origen y con esto último violenta las regulaciones internacionales y nacionales que pretenden la protección de la biodiversidad.

Uno de los aspectos más polémicos del Tratado de Budapest ha sido la omisión en el

¹⁴ Reconocimiento del lugar de origen de donde se extrajeron los recursos.

¹⁵ Biopiratería .Es la apropiación de los recursos genéticos y conocimientos asociados a ellos, para su privatización y para obtener lucro. En:<http://www.laneta.apc.org/biodiversidad/biopirat.htm>

mismo de la definición de “microorganismo”, el cual sí se define en nuestra Ley de Biodiversidad. Los que objetan la aprobación del proyecto de Ley indican que en el Consejo de los ADPIC no se ha resuelto sobre la definición de microorganismo e identifican además varios riesgos por la omisión de tal definición, entre ellos:

- Sin un objeto definido se resta seguridad jurídica al ámbito de patentabilidad previsto en el artículo 27.3.b).
- La indefinición puede dar pie a choque de criterios entre las Partes.
- No es posible definir a criterio de un país, el término “microorganismo” invocando el principio de territorialidad, tal y como se sugiere en el Consejo de los ADPIC y se indica en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Adhesión. Ello en tanto el ámbito de definición del material patentable, estará subordinado a lo que cada Tratado Internacional termine por aceptar tácita o implícitamente.
- Lo que se está entendiendo en la práctica por “microorganismo”¹⁶ (lista de agencias internacionales de depósito) conlleva la inclusión de además de bacterias, protozoarios y virus, otro material biológico ¿o químico? como el ácido desoxirribonucleico (ADN), el ácido ribonucleico (RNA), líneas celulares humanas, embriones, nemátodos, semillas. Si por no definirse “microorganismo” se ha dado pie para que cualquier microorganismo sea depositado a fin de procedimiento de patentes, es posible pensar que si eso ocurre, en el caso de Costa Rica, se estaría contraviniendo lo también dispuesto en la Ley de Biodiversidad con respecto al no patentamiento de material genético humano como lo sería el ácido desoxirribonucleico; el artículo 78 de dicha Ley, en concordancia con el artículo 77, claramente establece que no es posible para el Estado reconocer

protección para las secuencias de ácido desoxirribonucleico per se. Es sabido que en nuestro país ha habido debate en cuanto al reconocimiento o no de tales formas de protección y que inevitablemente la han llevado al plano bioético. Cabe agregar que dicha Ley exceptúa también de protección, otros elementos de la biodiversidad y hasta procedimientos esencialmente biológicos.

En el dictamen afirmativo de mayoría se indica que como resultado de la discusión generada en la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, en cuanto a la definición de microorganismo y en consistencia con lo que establece la legislación nacional, se aprobó una cláusula interpretativa en la que se entiende el concepto de “microorganismo” en los términos en los que lo establece la Ley de Biodiversidad, y que en una segunda cláusula interpretativa se entiende que en caso de establecerse una Autoridad Internacional de Depósito en el país, dicho ente respetaría lo establecido en nuestra legislación nacional en materia de salud y ambiente, así como los parámetros y requisitos de patentamiento que nuestra legislación tiene establecido.

La Defensoría llama la atención sobre el hecho de crear la expectativa de que las cláusulas interpretativas permiten enmendar un Tratado como el de Budapest, en cuanto a la omisión de definición de microorganismo, y que ellas permiten, además, asegurar el respeto de nuestra legislación. Esto por cuanto pues tal y como es conocido, dichas cláusulas procuran únicamente adecuar, explicar o aclarar las condiciones o compromisos adquiridos. En el resumen ejecutivo del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea se indica que, tratándose de la aprobación de un Tratado, las y los señores diputados deben limitarse a aprobar o improbar su texto sin poder introducir modificaciones en su articulado; se reitera en el Informe Jurídico que no se pueden introducir modificaciones en el texto del Tratado de Budapest.

La Defensoría también llama la atención sobre el hecho de que, tal y como se anota en el acuerdo ADPIC, son patentables los microorganismos. No son coincidentes los criterios en cuanto a que sean o no

¹⁶ OMPI. Tratado de Budapest. Part II: Specific requirements of Individual International Depositary Authorities and Industrial Property Offices. En: Rodríguez, Silvia. El Tratado de Budapest en Contexto. Documento presentado ante la Comisión de asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa. Solicitar a : <silviar@ice.co.cr>

patentables en Costa Rica los microorganismos. Algunos parten de que de acuerdo con la Ley de Biodiversidad y el artículo 1 de la Ley de Patentes de Invención, Dibujos y Modelos Industriales y Modelos de Utilidad, es posible el patentamiento de microorganismos. Otros consideran que la legislación vigente no permite tal patentamiento; así por ejemplo, en el Informe Técnico Jurídico sobre el Proyecto de Ley se indica que la legislación de Costa Rica en materia de patentes no prevé la posibilidad de patentar microorganismos y para cuya confirmación remite a la lectura total de la Ley de Patentes citada, la cual enumera las invenciones patentables.

Si la normativa vigente en Costa Rica al día de hoy no permite patentar microorganismos, la aprobación del Proyecto de Ley de reiterada cita devendría injustificada en este momento, en tanto no es lógico establecer un procedimiento de patentes para microorganismos si ellos no son patentables¹⁷. Cabría preguntarse si no son patentables los microorganismos ¿para qué la adhesión al Tratado de Budapest?, ¿podría el Tratado de Budapest llenar vacíos en la legislación nacional, siendo que el mismo sólo establece un procedimiento de patentes y no patenta microorganismos?. Y, cabe también preguntarse en caso de que sean patentables los microorganismos ¿llena el Tratado vacíos en el procedimiento de patentes o es éste insuficiente?, ¿presenta el Tratado de Budapest inconvenientes como los señalados por los que objetan la adhesión al mismo?, ¿tienen mayor costo para el país y la biodiversidad los inconvenientes que conlleva el Tratado que la atención de los vacíos en el procedimiento?

Aún cuando la Asamblea Legislativa no le solicitó criterio a la Defensoría sobre el Proyecto de Ley de Adhesión al Tratado de Budapest, en este momento se ha abocado a su análisis y al de los diferentes criterios sobre el mismo.

II.3. Señalamientos en materia de propiedad intelectual y medicamentos

¹⁷ Valga tener presente que el Tratado no pretende patentar microorganismos sino establecer un procedimiento con ese fin.

El capítulo 15 del Tratado se refiere a las reglas sobre propiedad intelectual y su incidencia en la industria farmacéutica. La Defensoría analizó este capítulo desde la perspectiva de la Salud Pública y la Bioética. El ejercicio consistió en un análisis jurídico, a partir del examen del contenido y cumplimiento en lo negociado, de una serie de recomendaciones vertidas por un grupo de expertos sobre propiedad intelectual en el llamado Instrumento de Nicaragua.

El Instrumento de Nicaragua fue emitido por expertos en Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) y el Acceso a Medicamentos, con ocasión de una reunión de trabajo celebrada en Managua, Nicaragua del 14 al 16 de abril de 2004, convocada por la Oficina Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). Este documento no es vinculante, e incluso no existía para el momento en que se finalizaron las negociaciones del Tratado. Aun así se convirtió en un punto de referencia para la Defensoría para analizar el capítulo en cuestión. De ahí surgieron algunas de las inquietudes que continuación se reseñan:

II.3.1. Señalamientos en materia de medicamentos. ADPIC Plus:

La Defensoría ha observado, coincidiendo con los estudios realizados por diferentes instancias alrededor del mundo, que la tendencia en la negociación de acuerdos de libre comercio de los Estados Unidos con otros países, es, entre otras cosas, la búsqueda de un fortalecimiento de la protección de la propiedad intelectual, incluso más allá de los compromisos que las partes hayan adquirido en la OMC (Organización Mundial del Comercio) a través de los acuerdos ADPIC (Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio). A este tipo de negociación que va más allá de los ADPIC, se le ha llamado *ADPIC-Plus*.

Numerosas instancias han señalado que este tipo de regulaciones en materia de propiedad intelectual, particularmente en cuanto a medicamentos, tiene como objetivo primordial garantizarle a las empresas farmacéuticas que producen medicamentos

originales, suficiente protección a sus invenciones, así como obtener ingresos para recompensar los esfuerzos en investigación y desarrollo y permitir la reinversión en innovaciones que permitan avanzar en la prevención y atención de las enfermedades.

Ciertamente, estos argumentos pueden justificar el establecimiento de la protección a través del mecanismo de las patentes y las demás reglas contenidas en ADPIC y reforzadas en los acuerdos de libre comercio. No obstante, también este tipo de mecanismo crea monopolios por cierto tiempo, que puede extenderse aún más a partir de las reglas negociadas en los tratados, como el que Centroamérica firmó con los Estados Unidos.

Es pertinente señalar que, con el fin de proteger la salud pública, los estados miembros de la OMC convienen en flexibilizar la aplicación de los ADPIC (TRIPS en Inglés) durante la Conferencia Ministerial de Doha realizada el 20 de noviembre de 2001:

“Respondiendo a una creciente indignación pública, los gobiernos de los países en desarrollo demandaron a la Organización Mundial del Comercio (OMC) que abordara este asunto fundamental en la siguiente ronda de negociaciones sobre el comercio global. En consecuencia, los miembros de la OMC aprobaron por unanimidad la Declaración de DOHA sobre los ADPIC y Salud Pública de 14 de noviembre de 2001, donde afirman que las normas de propiedad intelectual no deberían impedir a los países proteger su salud pública. La Declaración afirmaba que los países en desarrollo podían hacer cumplir las salvaguardas de salud pública permitiendo la introducción de medicamentos genéricos que forzaran los precios a la baja cuando así lo consideraran necesario dentro del marco establecido por la OMC. También obligaba a los miembros de la OMC a facilitar la exportación de medicamentos genéricos a todos los países pobres con escasa

*capacidad de producción propia, una medida conocida como “Párrafo 6 de la Declaración de Doha sobre los ADPIC y la salud pública”.*¹⁸

En la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, los Estados manifiestan lo siguiente:

“Artículo 4: Convenimos en que el Acuerdo sobre los ADPIC no impide ni deberá impedir que los Miembros adopten medidas para proteger la salud pública. En consecuencia, al tiempo que reiteramos nuestro compromiso con el Acuerdo sobre los ADPIC, afirmamos que dicho Acuerdo puede y deberá ser interpretado y aplicado de una manera que apoye el derecho de los Miembros de la OMC de proteger la salud pública y, en particular, de promover el acceso a los medicamentos para todos. A este respecto, reafirmamos el derecho de los Miembros de la OMC de utilizar al máximo las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC, que prevén flexibilidad a este efecto.”

Sin embargo, las negociaciones de tratados de libre comercio con Estados Unidos no respetan esta decisión de la OMC, sino que por el contrario, se devuelve a los ADPIC y se amplía aún más la protección. El Tratado firmado por Costa Rica, República Dominicana y Centroamérica con Estados Unidos no es la excepción. Por eso en materia de propiedad intelectual, el Tratado es conocido como ADPIC-PLUS.¹⁹

Así, la Defensoría tiene claro que el Tratado fortalece sustancialmente la protección de la

¹⁸ Patentes contra pacientes. Cinco años después de la Declaración de Doha. Oxfam Internacional. Noviembre 2006.

¹⁹ “El acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio “ADPIC” y las variaciones ADPIC-PLUS” en acuerdos regionales y bilaterales, no han logrado balancear los intereses de los dueños de las tecnologías con los intereses del público más amplio.” Informe sobre Desarrollo Humano 2005, PNUD, p. 152

propiedad intelectual más allá de los compromisos ya adquiridos por Costa Rica (ADPIC), lo cual podría poner en riesgo lo que ha sido el desarrollo histórico del Sistema de Salud Pública de nuestro país sustentado en la accesibilidad universal de los medicamentos, lo cual, conduce a un desequilibrio entre los derechos de la población y los intereses comerciales.

Preocupa a la Defensoría que, en el futuro inmediato, las causas que en la actualidad explican la ausencia de medicamentos genéricos, se deba agregar el efecto de las patentes y de la protección de los datos de prueba establecidos en el ADPIC y fortalecidos por el Tratado, contribuyendo, eventualmente, a agravar la situación de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Los temas ADPIC-PLUS del Tratado de Libre Comercio firmado por Costa Rica son los siguientes:

1. Limitación de licencias obligatorias.
2. Prohibición de comercio de productos más baratos que se vendan en otro lugar o importación paralela.
3. Mayor duración de las patentes: aumento del ámbito de las patentes farmacéuticas, incluyendo nuevas indicaciones y fórmulas
4. Aumento de la protección de los datos de las pruebas con un período de exclusividad para la comercialización (Exclusividad de datos)²⁰. 5 años para productos farmacéuticos y 10 años para productos químicos agrícolas.
5. Vinculación patente-registro.

²⁰ “Esta disposición implica que si se aprueba el medicamento original en un país de Centroamérica, no se otorgará a una empresa productora de genéricos la aprobación de un producto similar durante los cinco años que transcurran a partir de la fecha de la primera aprobación del medicamento en ese país, ya sea que se utilice la información presentada por la empresa innovadora o que la autoridad sanitaria sólo se base en la existencia de tal aprobación previa. “Efectos del CAFTA sobre la Salud Pública en Guatemala” Carlos M. Correa. Octubre 2004.

Los puntos anteriores, son la característica de negociación que el Gobierno de Estados Unidos de América ha implementado para todos sus tratados de libre comercio.

El problema principal del Tratado es que se negoció un acuerdo comercial que no contempla la voluntad manifestada por los Estados en Doha, y que tenía como propósito reducir el impacto de las medidas de protección intelectual para aquellos países que no cuentan con el acceso ni a la investigación ni a la innovación, y que dependen de otros países para garantizar el suministro de sustancias y medicamentos que permiten proteger la salud de los y las habitantes.

II.3.2. Señalamientos en materia de medicamentos. Inexistencia de estudios independientes

Ahora bien, a esta situación, si se quiere “teórica”, se une otra duda más práctica. Hasta la fecha no existen estudios independientes (fuera de la CCSS) que informen sobre el posible impacto del endurecimiento de las medidas de protección de la propiedad intelectual en materia de medicamentos. El citado Instrumento de Nicaragua recomienda realizar estudios independientes sobre el impacto del ADPIC en el acceso a medicamentos, estudio que hubiera sido sumamente valioso para analizar el impacto de las disposiciones del Tratado en el acceso a los medicamentos.²¹

De acuerdo con las consultas y solicitudes de información, esta Defensoría puede afirmar

²¹ Recomendación dirigida a los Organismos Internacionales y Sector Salud: Realizar estudios independientes sobre el impacto del ADPIC en el acceso a medicamentos, utilizando indicadores como variación en precios, incorporación de medicamentos genéricos al mercado, incorporación de medicamentos nuevos para enfermedades desatendidas, aumento o disminución de transferencia de tecnología e inversión extranjera directa y acceso por niveles de población, gasto público y privado y cambios en la balanza comercial. Para ello se propone que la OPS, en alianza con otros organismos, elabore un modelo básico para la realización de estos estudios

que no se han realizado estudios independientes que evalúen el impacto de los ADPIC de la OMC sobre el acceso a los medicamentos y otros parámetros de importancia para la Salud Pública. Con lo cual se generan dudas sobre las afirmaciones de diversas autoridades en el sentido de que el Tratado no tendrá ningún impacto sobre la salud pública costarricense. La carencia de estudios deja abierta la interrogante sobre la dimensión de dicho impacto.

Esta situación se ha profundizado al conocer los resultados de estudios realizados en otros países en relación con los impactos de esta tendencia a incluir normas ADPIC-Plus en los tratados de libre comercio con Estados Unidos:

a) En el año 2004, el Dr. Carlos Correa, Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico (CIEDE), advirtió las consecuencias para Guatemala de lo negociado en el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana:

“Guatemala y los otros gobiernos centroamericanos esperan obtener beneficios comerciales considerables a partir de la aplicación del CAFTA, en términos de acceso al mercado de Estados Unidos. Es aún incierto afirmar si dichos beneficios se materializarán. Sin embargo, dichos países han aceptado limitar de manera importante la competencia de medicamentos genéricos a través de la extensión del plazo de las patentes, la exclusividad de datos y el sistema de vinculación patente-registro sanitario. Estas disposiciones serán operativas de inmediato, y tendrán un efecto cierto y permanente: dificultar el acceso a los medicamentos, especialmente por parte de los más pobres...”

“(...) Existe una contradicción evidente entre los intereses proteccionistas de la industria farmacéutica, consagrados en el CAFTA, y los esfuerzos

internacionales por garantizar el acceso a los medicamentos, en particular, en los países que no tienen capacidad para fabricarlos...”²²

b) Un estudio realizado en abril del 2005 en Perú para evaluar los potenciales efectos sobre acceso a medicamentos del Tratado que en ese momento se negociaba con los Estados Unidos advierte de los impactos de las medidas de protección de la propiedad intelectual contenidas en los tratados de libre comercio que los Estados Unidos han firmado con Canadá y Australia:

“Mientras que el precio de medicamentos no patentados en Canadá se incrementó 2.3% anualmente, entre 1997 y 2001, las medicinas protegidas por patente crecieron en sus precios 6.2% anualmente, en tanto que sus ventas como porcentaje del mercado crecieron de 52.3% a 65%. En Australia se ha calculado que, como consecuencia del TLC firmado (...) el gasto en medicamentos se incrementará en \$ 1 500 millones, entre los años 2006-2009.”

Ese mismo estudio concluye que, en el caso del Perú:

“Con respecto al acceso a los medicamentos, el mayor efecto se observará durante los primeros cinco años, período en el que el consumo de medicamentos se reducirá entre 2,4% y 3,1%, lo que equivale a que entre 700.000 y 900.000 personas quedarán fuera de la atención de la salud si no se incrementan los presupuestos del MINSA y ESSALUD, así como el ingreso de los hogares más pobres (...)

Si bien el impacto económico total del TLC podría llegar hasta

²² Carlos M. Correa, Efectos del CAFTA sobre la salud pública en Guatemala, octubre 2004, www.perufrentealtlc.com

los 398 millones de dólares, lo más probable es que se produzca una pérdida de bienestar en el rango de 205 millones a 300 millones de dólares entre los años 2011 y 2017, lo que significará principalmente mayores gastos de bolsillo, pero también mayores gastos en el MINSA y ESSALUD. El efecto atribuible a los datos de prueba (“efecto TLC”) oscilará entre 130 millones y 170 millones de dólares, siendo su efecto al primer año de 34,4 millones de dólares para mantener los mismos niveles de cobertura y cuidado de la salud de los hogares...

(...) Los cambios en las normas de propiedad intelectual que se negocian en el TLC provocarán un nuevo impacto en el mercado de medicamentos, afectando principalmente a los genéricos de marca, por que al aumentar el número de originales no copiables (y el tiempo de protección), disminuirán rápidamente su importancia relativa en el mercado...”²³

c) En ese mismo año, la Organización Panamericana de la Salud elaboró un estudio para determinar el impacto de fortalecer las medidas de propiedad intelectual como consecuencia de la negociación de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Colombia. Entre otras cosas, el estudio concluyó que:

“Los escenarios con medidas similares a las negociadas en CAFTA-RD son los más perjudiciales para Colombia. El CAFTA-RD (Menos) implica que el índice de precios se

incrementa desde el primer año, alcanzando su valor máximo en el 2030 con un 1.41. La reducción del consumo se percibirá desde el primer año con un 12% y alcanzará el 41% a partir del 2030. De otra parte, si se desea mantener el mismo consumo en el año 2020 se deberá incrementar el gasto en medicamentos en 940 millones de dólares y en el 2030 en aproximadamente 1400 millones de dólares...”²⁴

d) En el año 2006, un estudio de la organización Oxfam Internacional señaló que:

“En la negociación de numerosos tratados regionales y bilaterales de libre comercio (TLC) Estados Unidos ha impuesto lo que se conoce como normas de propiedad intelectual “ADPIC PLUS”, que debilitan o eliminan las salvaguardas de salud pública permitidas bajo ADPIC. De este modo, los medicamentos patentados tienen niveles aún mayores de protección que los establecidos en ADPIC, lo que retrasa la disponibilidad de genéricos a precios asequibles...”

Asimismo, esta organización advirtió que:

“La industria farmacéutica se ha beneficiado ampliamente de la estrategia comercial de los Estados Unidos, que al buscar la eliminación o el debilitamiento de las salvaguardas ADPIC refleja la intención de las compañías de extender sus monopolios sobre los medicamentos. La industria también ha perseguido normas ADPIC plus en aquellos países en desarrollo que no tienen obligación de elevar los niveles de protección de la propiedad

²³ Ministerio de Salud del Perú, *Evaluación de los potenciales Efectos sobre Acceso a Medicamentos del Tratado de Libre Comercio que se negocia con los Estados Unidos de América*, Lima, abril 2005.

²⁴ OPS, *Determinación del impacto de fortalecer las medidas de propiedad intelectual como consecuencia de la negociación de un TLC con Estados Unidos*, elaborado por IFARMA, 2005

intelectual. Tras haber logrado que el Gobierno de Estados Unidos imponga normas más estrictas en los países en desarrollo, las compañías presionan ahora para que éstas se cumplan, incluso bajo la amenaza de sanciones comerciales.”²⁵

Finalmente, la alerta de la Defensoría se activó al tener conocimiento de que según consta en el Acta de la Sesión Extraordinaria N° 74 del 20 de noviembre de 2006 de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa, que en ese momento conocía el Tratado, un diputado presentó una moción de orden para que esa Comisión solicitara a la Organización Panamericana de la Salud un estudio sobre el impacto en el sistema de salud pública y el derecho humano de acceso a medicamentos de fortalecer las medidas de propiedad intelectual, como consecuencia de la negociación del Tratado de Libre Comercio de República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, similar al estudio que dicho organismo dirigió en Colombia.

De acuerdo con el acta, la moción fue votada y rechazada por tres votos a favor y seis en contra.

Recientemente, y a solicitud de ese diputado, la Defensoría solicitó a la Organización Panamericana de la Salud la realización de ese estudio. A la fecha de elaboración del presente informe, la Organización informó a la Defensoría que se encontraba realizando las consultas pertinentes para determinar la existencia de metodología y recursos para evaluar si está en capacidad financiera para realizar el estudio o bien buscar alternativas.

Ante esta situación, la Defensoría llama la atención sobre la incertidumbre que rodea el tema del acceso a los medicamentos y los riesgos que lo negociado en el capítulo 15 del Tratado podría implicar para el sistema de salud costarricense.

²⁵ Oxfam Internacional, *Patentes contra pacientes: Cinco años después de Doha*, noviembre de 2006, www.oxfam.org

II. 4. Señalamientos de la Defensoría en materia ambiental

El análisis realizado por la Defensoría en relación con el tema ambiental en el Tratado, partió de las afirmaciones en su momento hechas tanto por los negociadores de COMEX y como por la Comisión de Notables, en cuanto a que en esta materia la negociación había sido sumamente exitosa y que el derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado de los y las habitantes había quedado plenamente resguardado en el Tratado. El estudio que hizo la Defensoría buscó verificar esas afirmaciones, por lo que se abocó a determinar si:

- Si lo acordado en el Tratado garantiza la protección y conservación del medio ambiente y el acceso a los recursos naturales y
- si lo estipulado en el Tratado coincide con el ordenamiento ambiental costarricense o, si por el contrario, restringe o disminuye esa protección.

Conforme la Defensoría fue profundizando en el estudio del Tratado, las afirmaciones de COMEX y de la Comisión de Notables empezaron a perder validez y sustento, y más bien, surgieron para la Defensoría las preocupaciones que a continuación se reseñan:

II. 4. 1. Señalamientos de la Defensoría en materia Ambiental. La restringida definición de legislación ambiental contenida en el Tratado

Aunque en el Tratado se establece que cada Estado parte se compromete a cumplir con su legislación ambiental, algunas disposiciones del Tratado generan dudas en cuanto a ese efectivo cumplimiento. Por ejemplo, cabe interpretar que la definición de “legislación ambiental” contenida en el Tratado se limita a tres ámbitos:

- (1) contaminantes ambientales (control, prevención, reducción pero no prohibición)
- (2) productos químicos y desechos peligrosos o tóxicos y
- (3) protección y conservación de la flora y fauna silvestres

Si esta interpretación es correcta, esa definición dejaría por fuera una serie de aspectos o temas fundamentales incluidos en la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 tales como:

- Conservación y uso del agua
- Protección y aprovechamiento del suelo
- Conservación de recursos forestales
- Protección de recursos marinos, costeros y humedales
- Administración de recursos energéticos

Para el Tratado, esos temas no son ambientales... Ahora bien, cabría preguntarse, ¿cuál es el problema, especialmente si el Tratado no deroga explícitamente la Ley Orgánica del Ambiente?²⁶

Desde la óptica de la Defensoría, la situación radica en que buena parte de la legislación ambiental nacional que protege los recursos naturales y regula el acceso y uso de los mismos, no sería considerada, en el marco del Tratado, como legislación ambiental, porque esos temas quedan fuera del concepto de "legislación ambiental" que incorpora el mismo.

Aunque a simple vista este planteamiento podría parecer teórico o académico, un análisis menos superficial permite descubrir verdaderas situaciones prácticas como las siguientes:

- Se crea un riesgo de que las medidas estatales que pretendan proteger el ambiente sean impugnadas por "no ser materia ambiental según el Tratado". A esta posibilidad se le debe adicionar el hecho de la obligatoriedad para el Estado de ir a defender sus decisiones ante paneles de árbitros internacionales, si los inversionistas sienten amenazados sus intereses comerciales por una disposición estatal, como podría ser una prohibición de realizar obras o una denegatoria de un permiso por razones ambientales, y deciden demandar al Estado costarricense ante los tribunales internacionales.

²⁶ Es importante destacar que La Ley Orgánica del Ambiente no se encuentra dentro de la lista de reservas de Costa Rica.

- El ámbito de posibles infracciones y violaciones a la legislación ambiental en el marco del Proyecto es sustancialmente menor que el de nuestra legislación interna, debido precisamente al concepto restringido de lo que el Proyecto considera legislación ambiental.

II.4.2. Señalamientos de la Defensoría en materia Ambiental. Sustitución del concepto amplio de protección ambiental en materia de recursos naturales por criterios comerciales

El artículo 17:13 del Tratado establece que para efectos de éste, la definición de legislación ambiental "*no incluye ninguna ley ni regulación o disposición de las mismas, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección o explotación comercial de recursos naturales*".

De acuerdo con esa disposición, la explotación comercial de recursos naturales tan importantes como el agua y de tan controversial impacto como la extracción petrolera queda ausente del concepto de legislación ambiental, aunque el ordenamiento jurídico costarricense sí la contempla dentro de esa legislación.

Además, por lo dicho en el punto 4.1., todo aquello que no esté en la lista taxativa de "legislación ambiental" que contiene el Tratado, podría terminar considerándose legislación de índole "comercial",

Con esto, el Tratado introduce en el país una importante y preocupante variación del concepto proteccionista que ha tenido el país para los recursos naturales, particularmente el recurso hídrico, convirtiéndolo a criterios comerciales. De inmediato surgen para la Defensoría varias preguntas ¿Y la protección, y la conservación, y los riesgos de sobreexplotación, y las prioridades en su consumo? ¿Cómo se ha de compatibilizar la protección del recursos hídrico con el sometimiento de éste a criterios comerciales? La Defensoría considera que ambos conceptos son incompatibles y que, de acuerdo con el Tratado, la protección tendría que ceder ante los intereses comerciales, situación que, desde la perspectiva del derecho humano al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, resulta inaceptable.

II.5. Señalamientos de la Defensoría en materia Laboral:

En términos generales y con la información disponible, el contenido del Tratado en este capítulo no parece contravenir lo dispuesto en la legislación nacional. No obstante, para la Defensoría es claro que existe una agenda pendiente que no debe ser pospuesta más. En dicha agenda se ubica:

- ✓ el mejoramiento de las condiciones de la Inspección del Trabajo,
- ✓ la reforma procesal laboral,
- ✓ el cumplimiento efectivo de las recomendaciones reiteradamente emitidas por la OIT al Estado costarricense.

Otra interrogante es el tema de las asimetrías que se puedan presentar en los costos de producción en los diferentes países ante la ausencia de una armonización de los estándares laborales, pueden llegar a provocar una desventaja competitiva a nuestro país al contar con algunos estándares laborales más altos que otros países centroamericanos.

Por otro lado, el Tratado no incentiva efectivamente el mejoramiento de las condiciones laborales de los países al establecerse una definición de legislación laboral restrictiva, partiendo del cumplimiento de la Declaración de Principios de la OIT, y no de otros convenios ratificados en su mayoría por los países centroamericanos y no así por Estados Unidos.

Asimismo, al señalarse que se sancionarán los incumplimientos en materia laboral siempre y cuando afecten el comercio entre las partes, se limita el objetivo inicialmente enunciado del mejoramiento de las condiciones laborales en cada uno de los países.

II.6. Señalamientos de la Defensoría sobre el tema de seguros:

La apertura de los seguros y las telecomunicaciones fue incorporado al final a las negociaciones del Tratado, y en ese sentido, la Defensoría considera que en el tema de los seguros, los habitantes deben tener conciencia de lo siguiente:

- Se requiere un marco regulatorio adecuado y con una entidad reguladora fuerte e independiente para que los consumidores puedan percibir en el corto y en el largo plazo los eventuales beneficios de la competencia. La apertura *per se* no garantiza resultados competitivos en el largo plazo.
- El monopolio de seguros es uno de los pilares del sistema de seguridad social costarricense. Su apertura implicaría un cambio en el modelo de desarrollo que requiere de mucho trabajo legislativo para lograr una organización de la industria que garantice mantener la solidaridad. Ej: Los Seguros de Riesgos Laborales.
- El país tendrá que diseñar un marco regulatorio que garantice que los riesgos laborales, incluyendo los no rentables, sean asegurados, en forma asequible para todos los habitantes: impedir la exclusión por desceme²⁷.
- La apertura del mercado de seguros puede generar un incentivo para adquirir seguros médicos privados y buscar mecanismos para evadir la afiliación al sistema solidario de la CCSS.
- El Estado tendrá que aumentar sus esfuerzos y recursos para garantizar la afiliación y castigar la evasión, de lo contrario, se correría el riesgo de desfinanciar el sistema.
- Dado que hasta la fecha el Instituto Nacional de Seguros ha sufragado prácticamente el 100% de los gastos del Cuerpo de Bomberos, surge la pregunta de cómo se garantizará el financiamiento del Cuerpo de Bomberos, ya que en un régimen de competencia el INS ya no podrá destinar recursos para esos fines y, más bien, todos los nuevos operadores de seguros tendrían que contribuir a ese financiamiento. Esto requiere entonces de nueva legislación que garantice el aporte de todos los operadores y mecanismos adecuados de verificación

²⁷ Este fenómeno ocurre cuando los nuevos operadores en un mercado buscan acaparar los segmentos rentables de éste, mientras que los sectores no rentables no son atendidos o si lo son, tienen precios tan altos que grupos de habitantes no pueden acceder a esos bienes o servicios.

del pago y sanción por el incumplimiento de esas obligaciones.

Durante el periodo 2006-2007, la Asamblea Legislativa le solicitó a la Defensoría su criterio en relación con varios proyectos de ley relacionados con la apertura de los seguros, según se reseña a continuación:

II.6.1. El proyecto de ley reguladora del contrato de seguros. N° 16304:

A la Defensoría se le consultó el proyecto de "Ley Reguladora del Contrato de Seguros", expediente N° 16 304. La Defensoría analizó el proyecto desde dos perspectivas:

- Comentarios en relación con los contenidos del proyecto de "Ley Reguladora del Contrato de Seguros".
- Comentarios en relación con las observaciones realizadas por la Defensoría en el informe presentado a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa en relación con el "Proyecto de ley Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana."

Comentarios a los contenidos del Proyecto de Ley:

El proyecto en referencia está relacionado con un elemento específico de la actividad aseguradora, sea la referida al contrato de seguros. La modalidad contractual en materia de seguros requiere toda una normativa especial que permita ser aplicada por la institución que administre dicha actividad. En ese sentido, este proyecto de ley debe verse en estrecha relación con cualquier otro que determine la administración de dichos seguros (Modernización del INS), o bien de cualquiera que venga a crear una Superintendencia de Seguros. Estas dos últimas temáticas no son tratadas en el presente proyecto.

Tomando en consideración lo anterior, las principales observaciones realizadas fueron las siguientes:

a.- En la exposición de motivos del Proyecto, se explica la manera en que se encuentra conformada la normativa; en ese sentido, los proponentes de la norma destacan que la misma quedó dividida en cuatro capítulos; no

obstante, revisando el texto del Proyecto resulta imposible localizar el último de ellos. Al respecto, conviene que las y los diputados revisen el origen de tal omisión, ya sea para modificar la exposición de las motivos o bien, para revisar el Proyecto y determinar si existe una laguna que no ha sido considerada.

b.- El artículo 1º establece el objeto y ámbito de aplicación de la ley. En ese sentido, podría establecerse que en el caso del SOA o de Riesgos del Trabajo ambos tienen una modalidad contractual previamente definida. No obstante, debe considerarse que la normativa propuesta establece una serie de principios en materia aseguradora que no tiene por qué ser obviados en estas modalidades de seguros establecidos por ley; además, uno de los principales motivos señalados para la presente ley es la protección del consumidor, mismo que opera también en el caso de los seguros legalmente obligatorios. Convendría que las y los señores diputados revisen dicho articulado, sin hacer una excepción general de la aplicación de toda la normativa a dichos seguros.

Por otra parte, se establece que las normas tienen carácter imperativo, salvo que la Ley establezca la posibilidad de acuerdo en contrario de las partes. Dicha posibilidad no queda clara, en tanto pareciera que está referida más bien a cuando la ley específica establece un procedimiento concreto que se aplica. Una interpretación contraria podría significar que se acepten convenios entre las partes que estuvieran al margen de la ley, lo cual no procede.

c.- Existen algunas situaciones que llaman la atención de la Defensoría en cuanto los argumentos planteados en punto a la protección del consumidor y algunas regulaciones como las siguientes: el artículo 3º indica que el asegurador podrá oponer al asegurado y al beneficiario las excepciones que hubiere podido alegar contra el tomador. Por otra parte, llama la atención el inciso d) del artículo 6º en donde se establece que en el seguro de personas, el aseguramiento con quienes se mantengan lazos afectivos quedan a juicio de la entidad aseguradora.

En ese mismo sentido, se podría revisar lo dispuesto en el artículo 19 sobre el perfeccionamiento del contrato, donde se

especifica que en los casos de “complejidad excepcional” el asegurador deberá indicar al solicitante la fecha posterior a los treinta días naturales en que se pronunciará. La duda es quién define el término “complejidad excepcional” y de ahí que sería importante valorar la intervención de la Superintendencia, a efecto de no dejar en desventaja a los clientes.

d.- El artículo 6 regula para los fines del Proyecto lo que se considera como un interés asegurable; para dicho fin se hace referencia a una serie de intereses que se podrían considerar asegurables. En ese sentido, la entidad aseguradora es la que determina la existencia del lazo afectivo, también determina si el mismo desapareció?. Es criterio que debe ser la persona quien determine a quien asegura y las razones para ello.

Por otra parte, pese a que la vida se estima como un interés asegurable, no se establece que exista interés asegurable en el caso de los seguros de accidentes o enfermedades de índole laboral. Tal omisión podría ser solventada en tanto el interés deviene de la propia ley que los declara obligatorios. No obstante, si la decisión es que los seguros obligatorios entren dentro de la oferta de seguros del 2011, conviene entonces que se incluye entre los intereses asegurables los relacionados con la vida de las personas trabajadoras.

e.- El artículo 12 hace referencia a la terminación anticipada del contrato, en el último párrafo se hace indicación a los lineamientos que “el Consejo” determine. Al respecto, resulta importante que se clarifique a cuál Consejo se está refiriendo la norma, esto por cuanto a lo largo del Proyecto no se hace mención ni se hace explicación sobre las funciones y participación de ese Consejo.

f.- El artículo 13 hace indicación a que los derechos derivados de un contrato de seguro prescriben en un plazo de cuatro años. Ahora bien, en materia de Riesgos de Trabajo el Código de Trabajo en su artículo 304, recientemente reformado, establece que *“Los derechos y las acciones para reclamar las prestaciones conforme este título prescribirán en un plazo de tres años, contado desde la fecha en que ocurrió el riesgo o de la fecha en que el trabajador o sus causahabientes*

estén en capacidad de gestionar su reconocimiento; y en caso de muerte, el plazo correrá a partir del deceso”. En ese sentido, debe establecerse con claridad si la Ley Reguladora de Contrato de Seguros incorpora los contratos de seguros por Riesgos del Trabajo o si por el contrario los excluye. Lo anterior por cuanto si dicha normativa los contempla, existiría una diferencia en cuanto a los plazos de prescripción de los derechos y, en caso de excluirlos, sería conveniente hacer tal indicación de manera expresa en la ley; además de hacer el señalamiento sobre la forma en que dichos riesgos serán regulados una vez que el mercado quede abiertos para su comercialización.

Existen algunas cláusulas dentro del proyecto que es importante que los clientes tengan suficientemente claros y de ahí la importancia de valorar su publicidad. Específicamente nos referimos a los plazos para rectificación de cláusulas, la responsabilidad de disminución de las consecuencias de los siniestros, la agravación y disminución de los riesgos, así como todo lo referente a las notificaciones al asegurador sobre los hechos que originen responsabilidad.

Por otra parte, en relación con las cláusulas en donde se establece el procedimiento que deberá seguirse para atenderse eventuales circunstancias que se originen de la lógica de este tipo de relación contractual, conviene plantearse el hecho de que resulta probable que el cliente no quede del todo satisfecho con la resolución que en definitiva se adopte, aún cuando se demuestre que el cliente estuvo de acuerdo con los términos del contrato. De acuerdo con lo anterior valdría la pena valorar incluir la posibilidad de que los clientes puedan acudir a la instancia de la Superintendencia cuando existan inconformidades respecto a lo resuelto por parte del asegurador.

g.- En el artículo 34 del Proyecto pareciera que se omitió una palabra final, la cual resulta importante a efecto de brindarle el contenido esencial a la situación fáctica que la norma pretender regular. Al respecto indica el artículo: *“Se denomina riesgo asegurable la posibilidad de que ocurra un evento futuro e incierto que no depende de la voluntad del. Los hechos ciertos y los físicamente*

imposibles, así como el juego y la apuesta, no constituyen riesgos asegurables ...”.

h.- En algunos casos podría presentarse algún grado de confusión sobre la manera en que se computan los plazos para los asegurados, esto por cuanto existen trámites dentro del Proyecto que presenta similitud en los trámites que se deben realizar; sin embargo, el cálculo de los plazos resulta diferente. Lo anterior, pareciera ser el caso de los artículos 36 “Notificación del siniestro” y 47 “Plazo para notificar la agravación”, en ambos se le atribuye al asegurado la obligación de notificación al ente asegurador, sea éste del siniestro o de la agravación del riesgo; no obstante, para el primer caso se concede un plazo de tres días hábiles y para el segundo se brinda un plazo de diez días naturales. Cabe recordar, que de conformidad con la Ley General de la Administración Pública los plazos por días para los particulares serán siempre de días hábiles (artículo 256 inciso 2).

i.- Se observa una posible diferencia entre lo dispuesto en el artículo 58 y el 60 del proyecto. Tómese en cuenta que el artículo 58 está relacionado con el principio y límite indemnizatorio, en donde se especifica que la indemnización a que está obligado el asegurador, no podrá exceder el valor real del interés objeto del contrato y, a pesar de que realiza una salvedad, al final se indica que “En todo caso no podrá exceder la suma máxima asegurada”. No obstante, en el artículo 60 y luego de la salvedad de un pacto en contrario, pareciera que se da la posibilidad de que el valor asegurado pueda ser inferior.

j.- En lo que respecta al seguro de personas llama la atención que se obligue al asegurado, con cargo a éste, a someterse a los exámenes médicos que “razonablemente” le sean requeridos por el asegurador. La duda se presenta por cuanto no resulta tan claro dentro de la realidad del mercado de seguros qué es un costo razonable y no se observa ningún proceso de apelación a este tipo de procedimiento.

Finalmente, es importante apuntar que de la experiencia en la Defensoría de los Habitantes sobre algunos casos específicos respecto al seguro de gastos médicos, la legislación ha permitido que el asegurador

monopólico pueda actualizar periódicamente algunos conceptos del contrato póliza de conformidad con los costos promedios de mercado de los bienes y servicios de salud, el año póliza, y los gastos en que el asegurado haya incurrido por bienes y servicios de salud dentro de lo médicamente necesario, razonable y acostumbrado, a criterio del asegurador. Lo anterior ha significado que con la firma de los contratos, las partes se comprometen a aceptar y respetar los términos de los mismos que incluye el establecimiento del año póliza que obliga también al asegurador a revisar anualmente los cálculos actuariales y las medidas de control para mantener el equilibrio en la demanda de este producto de gastos médicos.

Los casos han girado en torno a la situación de desventaja frente a la entidad aseguradora en que se encuentran los asegurados, ya que ésta es la que decide no sólo lo referente a las citas con especialistas sino también en el pago de las recetas médicas, con el agravante de que podría existir un atraso en la cancelación de lo que finalmente se autoriza. Todo ello a pesar de los ajustes porcentuales que se realizan periódicamente en las tarifas de este seguro.

El asegurador ha respondido a los anteriores cuestionamientos indicando que se aplica el esquema de “costo razonable y acostumbrado de mercado”, generando indemnizaciones de acuerdo con los precios promedio que establecen los prestadores de servicios médicos en su conjunto. Asimismo, se ha aclarado que en cuanto a los medicamentos, eso dependerá de la prescripción que realice el médico respectivo ya que lo que se revisa es que los mismos correspondan al diagnóstico que establezca el profesional y de ahí que no sea potestad del asegurador determinar si es costoso o necesario.

En relación con las derogatorias establecidas en el artículo 101, conviene señalar que el presente proyecto de ley indica que se derogan las leyes N°s 11, 59, 48. Al respecto, debe tomarse en consideración que la derogatoria completa de la Ley N° 11 resulta improcedente, en tanto debe considerarse que en dicha normativa se regula no sólo el contrato de seguros, sino su administración, lo cual no se hace en el proyecto de ley.

Procedería dicha derogatoria si se conociera también la ley donde se determine quién administrará los seguros y si hay o no rompimiento del monopolio, en tanto eso no se de, solo quedaría derogado toda la materia contractual de los seguros.

b) Comentarios en relación con las observaciones realizadas por la Defensoría en el informe presentado a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa en relación con el Tratado

Si bien es cierto, en relación con la apertura del mercado de los seguros, la Defensoría no tiene objeciones, le inquieta la forma de apertura y, sobretodo, se regule. La Defensoría ha sido clara en señalar que la obtención de resultados competitivos en el mediano y largo plazos, dependería de que la industria fuera adecuadamente regulada. Asimismo, la Defensoría ha expuesto la necesidad de diseñar un sistema jurídico que garantice que la apertura no genere exclusión por descreme particularmente en los seguros obligatorios de vehículos y los seguros de riesgos de trabajo.

Cuando la Defensoría analizó el proyecto de ley Expediente N° 16 304 concluyó que ése no era el marco regulatorio necesario para organizar adecuadamente la industria aseguradora, ni para proteger los derechos de los consumidores, sino que solamente era una propuesta parcial de regulación en cuanto al contrato de seguros. Para la Defensoría, se encontraban ausentes temas como los siguientes:

- Creación de la autoridad reguladora de los seguros
- Solución legislativa de la problemática existente por la atención, en hospitales de la Caja Costarricense del Seguro Social, de aquellas personas que han sufrido un accidente de tránsito.
- Principios regulatorios en cuanto a: Regulación prudencial, regulación de conducta de mercado y regulación anti-monopolio.
- Regulación adecuada de los seguros solidarios para evitar la exclusión.
- Protección y defensa de los consumidores

Con base en lo anterior, la Defensoría consideró que aunque es importante y necesario regular legislativamente lo relativo

al contrato de seguros, una ley limitada a éste es incompleta y aislada,. Por este motivo, la Defensoría consideró que el proyecto de “Ley Reguladora de Contrato de Seguros”, expediente 16304, no debía ser aprobado por las señoras y señores Diputados. Más bien, la Defensoría consideró que el tema del contrato de seguros debería formar parte de una normativa más amplia que reuniera todas las condiciones de un marco regulatorio de los seguros ágil, moderno y garante de los derechos de los habitantes en esta materia.

II. 6.2. El proyecto de ley reguladora del mercado de seguros. N° 16305

Al ser consultada sobre Proyecto de Ley Reguladora del Mercado de Seguros, expediente N° 16305, la Defensoría también lo hizo desde dos perspectivas: los contenidos de éste y las preocupaciones ya manifestadas en relación con el Tratado y la actividad aseguradora. A continuación nos referimos a ambos aspectos:

a) Comentarios al proyecto de ley:

En su documento de respuesta a la consulta realizada, la Defensoría llamó la atención de las y los diputados sobre algunos de los contenidos del proyecto. Por ejemplo, se advirtió sobre la insuficiencia de reglas sancionatorias en relación con el incumplimiento por parte de las entidades aseguradoras tales como incumplimiento del capital obligatorio y de la inversión obligatoria. Al ser éstos instrumentos que buscan garantizar la seriedad de las empresas y con ello proteger los intereses de los clientes de las aseguradoras, la Defensoría considera de suma importancia que el régimen sancionatorio sea claro y aplicable, para que cumpla su función preventiva.

También en el tema sancionatorio, la Defensoría observó insuficientes reglas en cuanto al cumplimiento de la obligación de presentar un informe semestral de los aseguramientos contratos. El cumplimiento de esta obligación es fundamental para el efectivo control de la actividad, en cuanto a la cancelación de la autorización para ejercer actividades en el mercado de los seguros y en cuanto a la definición misma de las sanciones aplicables a los operadores que

participen en ese mercado cuando incurran en incumplimientos a la ley. En su documento, la Defensoría elaboró un detallado análisis de las debilidades de las propuestas y algunas posibilidades para subsanarlas.

Por otro lado, la Defensoría señaló la inexistencia de reglas para la fijación de las primas de los seguros obligatorios en el nuevo entorno de un mercado regulado. El proyecto de ley remite a las reglas de la actual Ley de Riesgos del Trabajo, lo cual a la Defensoría le resulta poco claro porque además de que esas disposiciones tienen ya muchos años de vigencia, corresponden a un mercado monopólico estatal, situación muy distinta a la que se perfilaría en caso de aprobarse la apertura de los seguros a partir del Tratado.

En relación con el Instituto Nacional de Seguros, la Defensoría observó que el proyecto dispone que los seguros obligatorios de Riesgos del Trabajo y el de Automóviles estarán bajo administración del INS, mientras no se cumpla el término establecido en el Transitorio V del proyecto. Asimismo, se plantea la adscripción del Cuerpo de Bomberos a la entidad aseguradora. Conviene hacer la observación de que entre los objetivos que se plantean para la entidad no se señalan con claridad los referidos a los seguros solidarios, siendo que deben estar contemplados dentro de la eficacia, eficiencia y servicio al cliente que debe privar en las acciones de la entidad aseguradora. Además de lo anterior, la Defensoría mostró su parecer sobre que no se hiciera mención que en el caso de los seguros solidarios, a los principios de universalidad, equidad, solidaridad y obligatoriedad que se les aplican, en especial al seguro de riesgos del trabajo, componente de la seguridad social costarricense.

b) El proyecto de ley reguladora del mercado de seguros y las preocupaciones de la Defensoría en relación con la apertura de los seguros negociada en el Tratado:

La Defensoría esperaba encontrar en el proyecto de Ley Reguladora del Mercado de Seguros, disposiciones específicas que buscas en disminuir o eliminar la posibilidad de exclusión por descreme, pero no fue así. El proyecto de ley se limitó a enunciar la

apertura de los seguros de riesgos laborales y obligatorio de automóviles a partir del año 2011. Mientras, corresponde al INS continuar administrando ambos seguros.

Claro está para la Defensoría que, mientras el INS brinde esos seguros, el tema de la exclusión no es relevante. Pero situación distinta acaecerá cuando otras entidades aseguradoras se incorporen a ese mercado.

Podría argumentarse que, a poco menos de cinco años de que entre en vigencia la apertura de los seguros obligatorios, se hace innecesario entrar a regularlos desde ahora y que en su momento se elaborará una iniciativa de ley al respecto. Para la Defensoría tal argumento no es de recibo, no sólo porque en el futuro puede, por razones de coyuntura política imposibles de predecir en este momento, resultar difícil hacerle modificaciones a la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, sino también porque resulta más conveniente plantear de una vez “las reglas del juego” para los eventuales entrantes a este mercado.

Así las cosas, la Defensoría consideró que el proyecto de ley debería incorporar los elementos regulatorios en relación con los seguros obligatorios. Por ello, al responder la consulta, la Defensoría propuso algunas normas, que su criterio debían ser incorporadas al proyecto de ley con la finalidad de proteger el derecho de todos los habitantes de tener acceso a los seguros de Riesgos del Trabajo y Obligatorio de Automóviles, en adelante “Seguros Obligatorios”:

- a.) Se sugirió definir el concepto de “seguros obligatorios”, referido a los seguros de Riesgos del Trabajo y Obligatorio de Automóviles, estableciendo que tales seguros deberán ser provistos, sin discriminación alguna, por toda entidad aseguradora que haya sido autorizada por la Superintendencia como proveedora de tales seguros (Reformar en este sentido el Artículo 7 del proyecto de ley).

La Defensoría entiende que proveer el seguro “sin discriminación alguna” se refiere a que la entidad aseguradora proveerá el seguro a quien se lo solicite, independientemente de la condición

social o económica del asegurador (o el asegurado, en el caso de los riesgos de trabajo), independientemente de cuál sea la actividad laboral que se pretende asegurar, en el caso de los riesgos laborales, e independientemente del tipo, modelo, marca o antigüedad del vehículo, en el caso del SOA.

- b.) Incluir en el artículo 13 del proyecto (Obligaciones de las entidades aseguradoras) la obligación de brindar sin discriminación alguna los seguros obligatorios, si la entidad se ha registrado ante la Superintendencia como proveedora de tales seguros.
- c.) Incluir en el artículo 58.3., sobre las funciones de supervisión de la Superintendencia, la obligación de que las entidades aseguradoras registradas para proveer los seguros obligatorios los provean sin discriminación alguna, en los términos en que esta Defensoría entiende la no-discriminación.
- d.) Incorporar al régimen sancionatorio la sanción para aquella entidad aseguradora que estando obligada a proveer los seguros obligatorios se haya negado a proveerlos.

II.6.3. Señalamientos de la Defensoría sobre el tema de seguros. El financiamiento del Cuerpo de Bomberos

La Defensoría analizó las propuestas contenidas en el proyecto de Ley Reguladora del Mercado de Seguros en relación con el financiamiento del Cuerpo de Bomberos con miras a determinar si el régimen pretendido garantiza dicho financiamiento. Así, se comprobó que en el proyecto se establece que los tomadores de seguros que contraten sus pólizas de forma transfronteriza, además de los impuestos que procedan, deberán retener del pago neto el cuatro por ciento (4%) y girarlo dentro del mes siguiente a su cancelación total o parcial, al Fondo del Cuerpo de Bomberos de conformidad con la ley N° 8228.

Al respecto, la Defensoría consideró que este planeamiento resulta poco realista: ¿es realmente esperable que el tomador del seguro voluntariamente vaya a retener el dinero que le corresponde al Cuerpo de Bomberos y depositarlo en el Fondo? La Defensoría considera que no es esperable que el asegurado vaya a hacer el depósito.

Para la Defensoría este sistema está destinado a fracasar porque no existe ningún motivo para pensar que lo previsto en el proyecto se vaya a cumplir.

Por otro lado, en el proyecto se propone reformar a la Ley N° 8228, Ley del Cuerpo de Bomberos. Realizado el análisis pertinente, la Defensoría concluyó que, tal como estaba propuesta la reforma, ésta vendría a resolver solamente en parte el problema del financiamiento del Cuerpo de Bomberos. La reforma propuesta para el artículo 40 de esa ley, establece que todas las entidades aseguradoras deberán girar el 4% de las primas directas de todas las pólizas de seguro que se contraten en el país. Tal aporte debe ser girado al Fondo del Cuerpo de Bomberos a más tardar dentro del mes siguiente de su recaudación. En relación con esta propuesta, la Defensoría consideró pertinente hacer las siguientes observaciones:

1. En el artículo en cuestión no se establece la periodicidad con que las aseguradoras deben realizar el pago. Si bien es cierto se indica que el aporte debe hacerse “a más tardar dentro del mes siguiente de su recaudación”, el planteamiento no es claro y esa falta de claridad podría implicarle problemas de interpretación y conflictos al Cuerpo de Bomberos, cuando las aseguradoras no cumplan puntualmente con su pago. Similar situación podría presentarse en caso de que la Superintendencia pretenda aplicar la sanción prevista en el artículo 107.l.u. del proyecto de ley.
2. La Defensoría considera que a pesar de la sanción prevista, tal y como está planteado el proyecto, el financiamiento del Cuerpo de Bomberos aún no está del todo garantizado. Esto por cuanto no se establece en el proyecto ningún mecanismo que le otorgue al Cuerpo de Bomberos acceso a la información de las aseguradoras en cuanto a las primas y montos vendidos, de manera que ¿cómo logra el Cuerpo de Bomberos determinar si los montos reportados por las aseguradoras corresponden a la realidad?

Para subsanar esta situación, la Defensoría consideró que el Cuerpo de Bomberos debería tener acceso al

informe semestral que las entidades e intermediarios registrados estarían obligados a presentar a la Superintendencia, dando cuenta de los aseguramientos contratados sobre riesgos localizados en el país, según el artículo 30 del proyecto, de manera que pueda cotejar la información que mensualmente le presenten las aseguradoras con la información que éstas le presentan a la Superintendencia y en caso de divergencias en contra del Fondo, iniciar los procedimientos correspondientes de cobro y eventual imposición de sanción.

3. Se podría argumentar que, de todas maneras, la disposición contenida en el inciso f) del artículo 40 de la ley N° 8288, cuya reforma pretende el proyecto de ley en análisis, en cuanto al aporte complementario de las entidades aseguradoras y reaseguradoras podría venir a subsanar cualquier vacío regulatorio en este tema, por cuanto si el Cuerpo de Bomberos tiene déficit al finalizar el año, podrá distribuirlo *“en forma alícuota entre todas las entidades aseguradoras y reaseguradoras establecidas en el país, en relación con la totalidad de primas directas generadas por cada una de ellas...”*

La Defensoría considera que tal argumento no es de recibo y que el problema planteado no encuentra la solución con esa propuesta: - Primero, porque para que se pueda aplicar ese mecanismo, es necesario que primero el Cuerpo de Bomberos presente déficit. Esto quiere decir que si a pesar de que alguna aseguradora a lo largo del año incumplió sus obligaciones de pago, el Cuerpo de Bomberos no presentó déficit, entonces el mecanismo no podría ser aplicable. – Segundo porque, si se llegase a presentar déficit atribuible al incumplimiento de alguna aseguradora de su obligación de aportar el 4% de las primas que establece la ley, las aseguradoras que sí cumplieron podrían objetar la aplicación del mecanismo, mientras las incumplientes no hallan honrado sus deudas. Esto podría someter al Cuerpo de Bomberos a disputas y conflictos y a un retraso en la recepción de los fondos.

Por lo anterior, la Defensoría sugiere revisar y reforzar los mecanismos de acceso a la información que se le otorguen al Cuerpo de

Bomberos para hacer efectivos los aportes que le corresponden.

II.7. Señalamientos de la Defensoría en relación con las Telecomunicaciones:

Al igual que en el caso de los seguros, en relación con la apertura de las telecomunicaciones, la Defensoría no tiene ninguna objeción. No obstante, sí manifestó ante la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa algunas observaciones, particularmente en relación con las condiciones de la apertura, el servicio universal y el futuro del ICE.

II.7.1. Señalamientos de la Defensoría en relación con las Telecomunicaciones. Condiciones de la Apertura:

De acuerdo con los términos del Anexo 13 del Tratado, la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica se haría en forma gradual, selectiva y regulada. Ahora bien, esas condiciones merecen ser analizadas con detalle.

La “gradualidad”, está determinada por los plazos establecidos en el Anexo para la apertura de algunos de los segmentos, los cuáles prácticamente estaban vencidos cuando el Tratado entró a la corriente legislativa y ciertamente ya lo están al día de hoy, por lo que la gradualidad del Tratado es inexistente y teóricamente, la apertura se concretará en el momento en que Costa Rica ratifique el Tratado. Esto proviene de la forma en que se negoció la apertura: fijando fechas fijas en lugar de establecer plazos a partir de la concurrencia de determinados acontecimientos. Al día de hoy, no hay tal “gradualidad”.

En cuanto a la “selectividad”, ciertamente se negoció la apertura de los segmentos más rentables de la industria: telefonía celular, Internet y redes privadas. No obstante, los proyectos de ley que se encuentran en la corriente legislativa y que fueron consultados a la Defensoría, proponen la apertura de prácticamente todos los servicios. Así que la apertura, desde esa perspectiva, tampoco es selectiva.

Desde la perspectiva de la regulación, ésta es esencial para asegurar resultados competitivos en el largo plazo y reside en la

Asamblea Legislativa la potestad de diseñar el marco regulatorio más adecuado para las condiciones costarricenses.

El proyecto de ley que fue consultado a la Defensoría, tiene hechos que llaman la atención y que más adelante se reseñarán y que le fueran expuestas a la Comisión Especial que dictamina el proyecto, por parte de la Defensoría al atender su consulta.

Asimismo, la Defensoría considera importante que las y los habitantes tengan conocimiento de que si bien es cierto se promueve la competencia como una forma de organizar la industria en lugar del monopolio que el país ha tenido hasta ahora, es necesario reconocer que la competencia no nace en forma espontánea ni se logra mantener por sí misma, al menos en una industria como la de las telecomunicaciones por razones como las siguientes:

- Características de la industria: La industria de las telecomunicaciones tiende a ser oligopólica en la mayoría de los segmentos, con gran concentración a nivel mundial en manos de unas cuantas empresas transnacionales. Esto se debe, entre otras cosas, a la presencia de economías de escala y a los grandes niveles de inversión que se requieren para investigación y desarrollo de nuevas tecnologías.
- Surge la necesidad de un mercado adecuadamente regulado con instrumentos eficaces de promoción y protección de la competencia, debido a esta tendencia oligopólica en la que es posible que las empresas busquen evadir la competencia mediante prácticas anticompetitivas.
- Condiciones del mercado costarricense de las telecomunicaciones: El mercado costarricense es pequeño comparado con los mercados que atienden las grandes empresas transnacionales (por ejemplo, 1.5 millones de líneas celulares del ICE vs 78 millones de líneas de la empresa líder en Latinoamérica), por lo que cabe preguntarse cuáles son las posibilidades reales de competencia en este escenario.

II.7.2. Señalamientos de la Defensoría en relación con las Telecomunicaciones. La apertura y el riesgo de exclusión:

Alrededor del mundo, los países que han liberalizado, abierto y/o privatizado la industria de las telecomunicaciones, también han diseñado políticas de servicio universal. Estas políticas buscan garantizar la provisión de telecomunicaciones a grupos o áreas que no son atractivos para las nuevas firmas y que podrían, por tanto, quedarse sin servicio. Así, alrededor del mundo ha quedado comprobado que a la par de los potenciales beneficios que ésta pueda traer, la apertura de las telecomunicaciones, puede tener dos situaciones previsibles:

- Rebalanceo tarifario: Al deber desaparecer los subsidios cruzados que el monopolista podría aplicar, las tarifas de algunos servicios pueden subir y otras bajar.
- Descreme del mercado: Los operadores en competencia buscan entrar en los segmentos rentables de la industria, dejando sin atender aquellos no rentables.

Ambos hechos pueden traer consigo el riesgo de exclusión: habitantes que no pueden recibir los servicios porque no pueden costearlos o habitantes que deben dejar de recibirlo por el mismo motivo.

El sistema que hasta hoy ha utilizado el ICE para desarrollar las telecomunicaciones, tiene matices de solidaridad entre sectores de usuarios: Los servicios rentables como la telefonía móvil subsidian parcialmente los servicios no rentables: telefonía pública y fija. Pero en un régimen de competencia, ese cruce de subsidios no puede hacerse:

- Los excedentes de celular se utilizarán para mejorar servicios y obtener mayor competitividad
- Telefonía fija y pública requerirán más recursos: posibles aumentos de tarifas y riesgo de exclusión.

Para contrarrestar ese riesgo de exclusión, a nivel mundial se han desarrollado las llamadas políticas de servicio universal que son sistemas de subsidios transparentes, tecnológicamente neutrales y específicamente regulados para generar recursos que permitan extender el acceso a las telecomunicaciones a aquellos sectores que los proveedores en el mercado no tienen interés en atender por no ser rentables. Por

ejemplo: telefonía pública, telefonía rural y población de escasos recursos.

Al abrir a competencia servicios de redes privadas, móviles e internet, en realidad lo que se hizo fue abrir los segmentos rentables de la industria, dejando por fuera las partes no rentables: telefonía fija y pública. El Tratado reconoce eso, por lo que incorpora el derecho de Costa Rica a definir el tipo de obligaciones de servicio universal que desee mantener.

Entonces, la Defensoría se pregunta ¿cómo se va a organizar Costa Rica para garantizar accesibilidad a los servicios de telecomunicaciones a todos los habitantes, sin exclusión?. Eso dependerá del marco regulatorio que se diseñe. El proyecto de Ley General de Telecomunicaciones que se analiza en la Asamblea Legislativa contiene una propuesta al respecto,

II. 7.3. Observaciones de la Defensoría en relación con las Telecomunicaciones. Proyectos de ley para regular las telecomunicaciones

a) El proyecto de Ley General de Telecomunicaciones. Expediente N° 16398

La Comisión Especial que dictaminará el proyecto de ley, solicitó a la Defensoría su criterio en relación con el proyecto de Ley General de Telecomunicaciones. Expediente N° 16398. Al respecto, la Defensoría hizo una cantidad de comentarios, sugerencias, y recomendaciones a la luz de nuestras inquietudes en relación con la apertura de las telecomunicaciones acordada en el Tratado y regulada en ese proyecto de ley, con la finalidad de colaborar en la mejora del mismo. A la fecha de elaboración del presente informe, el proyecto original había sufrido modificaciones en la Comisión, por lo que este momento la Defensoría desconoce la versión definitiva. Por ello, aquí se presenta un resumen del criterio emitido en relación con el proyecto original que le fue consultado.

Comentarios generales:

El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra como un

derecho humano el derecho a un nivel de vida adecuado. Son múltiples los instrumentos de que el Estado puede disponer para generar esas condiciones de vida adecuadas para todos los habitantes. En la sociedad actual, el acceso a las telecomunicaciones se ha convertido en una herramienta crucial para el desarrollo de las personas y para generar mayores oportunidades de educación, acceso a la información, desarrollo de actividades económicas. Hoy, un adecuado acceso a las telecomunicaciones es una forma de concretar y realizar el derecho humano a un nivel adecuado de vida.

Desde esta perspectiva, para la Defensoría de los Habitantes el futuro de la industria de las telecomunicaciones no puede desligarse de la importancia de éstas como instrumento de desarrollo para todos los habitantes, por lo que las telecomunicaciones no deben visualizarse solo como una mercancía o un servicio más sometido a las reglas de la oferta y la demanda. Hasta el día de hoy, Costa Rica ha adoptado un modelo solidario en el desarrollo de las telecomunicaciones, que aunque con imperfecciones y limitaciones, ha permitido alcanzar indicadores importantes y ejemplares en cobertura y tarifas. Cualquier iniciativa de apertura del mercado de las telecomunicaciones implica un cambio en la forma en que hasta ahora Costa Rica ha organizado y desarrollado sus telecomunicaciones. Un cambio tiene sentido, sí y sólo sí, definitivamente mejorará y superará lo hasta hoy obtenido y si sus beneficios se van a extender a todos los habitantes, sin exclusión, y no a solo aquellos que pueden pagarlos.

El viraje hacia un modelo que busca la participación de nuevos operadores en el mercado trae consigo elementos importantes para el futuro de las telecomunicaciones costarricenses como inversión privada, innovación tecnológica, nuevos y diferentes servicios, y el reto de la convergencia, que abre nuevos, e incluso, a hoy desconocidos, horizontes para la industria de las telecomunicaciones costarricense. Pero ese cambio viene aparejado con situaciones con las que el país deberá aprender a lidiar: poder de mercado, abuso de posición dominante, "dumping", riesgo de exclusión, presiones sectoriales y la búsqueda del lucro

y no del bien común, que tienen los actores privados en cualquier mercado.

La Defensoría de los Habitantes no pretende desconocer la participación privada en la industria de las telecomunicaciones. La innovación y el empuje empresarial son bienvenidos en nuestro país. El arte está en someterlos a adecuadas, suficientes y efectivas regulaciones para prevenir comportamientos no deseables. Basta recordar lo difícil, por no decir imposible, que le ha resultado al país regular y controlar el transporte público: no se logra modernizar, no se ha logrado cambiar el modelo tarifario porque los transportistas no le quieren entregar información a la Autoridad Reguladora y ni ésta ni el Ministerio de Transportes logran sancionar esa conducta. No se puede olvidar lo difícil que ha sido hacer cumplir la ley 7600 ni las amenazas a las que, sin ningún rubor, este sector recurre cuando pretende forzar aumentos tarifarios: el paro, la paralización del país por parte de los autobuseros, siempre pende sobre las autoridades públicas como la espada de Damocles.

Así las cosas, uno de los temas de atención para la Defensoría al analizar este Proyecto de ley es el cambio en el modelo de desarrollo de las telecomunicaciones que éste introduce y cómo ese cambio pueda reducir o potenciar el acceso a las telecomunicaciones para todos los habitantes y qué medidas debe adoptar el país para que el resultado de la apertura sea positivo para la generalidad de los habitantes, particularmente para aquellos con posición económicamente más débil y que por tanto requieren de especial atención por parte del Estado.

El proyecto de ley consultado a la Defensoría, aunque en mucho es teóricamente correcto y refleja con bastante fidelidad los estándares y parámetros regulatorios existentes a nivel mundial para la dinámica industria de las telecomunicaciones, le coloca al país una horma que no refleja sus propias particularidades.

Comentarios específicos:

1. El proyecto contempla la apertura total e inmediata prácticamente todos los sectores

de la industria de las telecomunicaciones, sometiendo a un régimen de competencia incluso la posibilidad de utilizar los fondos destinados para el servicio universal.

2. Se regula la convergencia, regulando redes (no servicios), por lo tanto, las concesiones que se otorguen para el uso del espectro prácticamente podrán ser destinadas a cualquier uso.

3. Se crea un ente regulador (SUTEL) dentro otro ente regulador (ARESEP) para, de acuerdo con el espíritu del proyecto, dotar de mayor especialización a la regulación de las telecomunicaciones. Pero, a los integrantes del órgano decisorio de la SUTEL, el Consejo, no se les exigen requisitos técnicos ni experiencia en el campo de las telecomunicaciones.

Se otorga la administración del espectro radioeléctrico a la Autoridad Reguladora, lo cual la Defensoría aplaude pues se busca la especialización y el manejo técnico y despolitizado. No obstante, la reasignación de frecuencias para radiodifusión se mantiene en el Poder Ejecutivo (MINAET).

Se crea un régimen sancionatorio para las telecomunicaciones con sanciones importantes, pero se derogan las multas de la Ley de Radio sin crear un régimen adecuado, creando un doble régimen que beneficia injustificadamente a la industria de la radiodifusión y que, incluso podría generar una desigualdad para la industria de las telecomunicaciones.

4. Como lo exige el sistema regulatorio moderno, el proyecto propone una regulación más estricta al operador dominante (llamado en el proyecto "importante") que de momento sería el Instituto Costarricense de Electricidad. Estas regulaciones estrictas se observan, por ejemplo, en cuanto a obligaciones de brindar interconexión y acceso a instalaciones esenciales, así como la obligación de brindar información técnica para permitir ese acceso.

El ICE, aunque califica como operador dominante o "importante", en términos del proyecto de ley, por su actual condición de monopolio, en relación con sus potenciales competidores es una empresa pequeña y con recursos limitados. Esta afirmación es el

resultado de la investigación que realizó la Defensoría para observar el comportamiento del mercado latinoamericano de las telecomunicaciones y así poder tener una idea de la posición del ICE.

La característica principal de la industria de las telecomunicaciones en Latinoamérica es la presencia de uno o dos operadores con una amplia participación de mercado, seguidos por otros operadores con participación más pequeña, lo que demuestra que a nivel internacional, la industria de la telefonía celular tiene una tendencia a la concentración. Por ejemplo, la empresa líder en Latinoamérica en telefonía celular, tiene alrededor de 78 millones de líneas, mientras que el ICE tiene cerca de 1.5 millones de líneas.

Con base en este análisis del mundo de las telecomunicaciones, cabe preguntarse ¿qué capacidad tiene el ICE para ser dominante en estas circunstancias? Si sus eventuales competidores tienen capacidad de subsidiarse “desde afuera”, operar por debajo de sus costos apoyándose en la posición de la casa matriz... en la realidad costarricense, ¿quién terminará siendo el débil y quién el fuerte, aunque la teoría diga lo contrario?

7. Lo anterior motiva a la Defensoría a referirse al régimen tarifario planteado por el proyecto de ley en cuestión. Se propone que el ente regulador no ejerza ninguna regulación tarifaria salvo que éste determine que no hay competencia efectiva. De nuevo, teóricamente esta disposición es correcta. Sin embargo, no se establece en el proyecto de ley ninguna obligatoriedad del ente de monitorear el comportamiento del mercado, ni se le impone la obligación de analizar, cada cierto tiempo y en forma oficiosa, si el mercado está en competencia efectiva. Esto quiere decir que los nuevos operadores podrían estar operando incluso por debajo de sus costos (dumping) y el regulador ni siquiera enterarse de ello. Podría argumentarse que el ICE demandaría la intervención del ente regulador, pero el ICE sería una entidad descentralizada del Estado costarricense ¿podrá obligar al ente regulador a actuar con la misma fuerza y las mismas herramientas que pueden tener las entidades privadas?

8. Siguiendo los dictados regulatorios modernos en caso de apertura, el proyecto de ley crea el FONATEL (Fondo Nacional de Telecomunicaciones). Esta es una vía teóricamente adecuada para lidiar con una verdad históricamente comprobada: el hecho de abrir la industria a la competencia y permitir que el capital privado participe en la prestación de las telecomunicaciones, no garantiza *per se* que todos los habitantes, de todas las zonas geográficas y de todas las condiciones socioeconómicas, puedan tener acceso económico y geográfico a las telecomunicaciones. La razón de ello es que no todos los segmentos de la industria son igualmente rentables y, de hecho, hay algunos con costos fijos sumamente altos que los hacen pocos atractivos como la telefonía rural. Por ello, alrededor del mundo los nuevos proveedores que han ingresado a los mercados recién abiertos buscan insertarse en los nichos rentables, dejando a sectores de la población sin acceso a los servicios.

Entonces, el proyecto de ley, al variar el modelo de desarrollo solidario de las telecomunicaciones que Costa Rica ha tenido hasta hoy, recurre al mecanismo de FONATEL para corregir esa falla del mercado: la competencia no garantiza el acceso igual a las telecomunicaciones a todos los habitantes.

Encontramos aquí que en la exposición de motivos del proyecto de ley se plantean en detalle las necesidades y diferencias en acceso a las telecomunicaciones que tiene el país hoy y que con la propuesta de apertura se espera que logre satisfacer y corregir. No obstante ello, al crear FONATEL el proyecto de ley (artículo 33) establece que el aporte de los operadores al Fondo será definido anualmente por SUTEL y que oscilará entre un 3 y un 6% de los ingresos brutos de los operadores. Esta disposición deja entonces a merced de la discreción de un ente regulador, cuyos jefes además puede que no tengan conocimiento de telecomunicaciones, la fijación del monto de la contribución de los operadores al Fondo, sin establecerle ninguna regla o parámetro para definir ese monto, más que una expresión: “*análisis técnicos*”, cuando lo cierto es que un “análisis técnico” puede ser casi cualquier cosa.

Tal y como está planteado en el proyecto, la forma en que SUTEL definiría el aporte abre portillos no solo a la discrecionalidad, sino a la presión de los operadores pujando para que no se les fije un monto alto de aporte. Por ejemplo, algunos sectores empresariales han manifestado que el porcentaje establecido en la ley es muy alto e incluso abogaron por fijarlo en un 1%. Mientras tanto, algunos sectores del ICE indican que aproximadamente el 9% de sus ingresos hoy día se dedican al servicio universal y aún así no son suficientes. Y, más aún, en los Estados Unidos la FCC (Federal Communications Commission) aprobó un aporte de 10.9% de los ingresos de los operadores para financiar las telecomunicaciones de los lugares menos rentables.

Pero entonces se pregunta la Defensoría: ¿no es que la competencia va a garantizar mejores precios, cobertura, calidad y acceso para todos los habitantes? Para la Defensoría no será la competencia la que va a lograr eso. Si acaso se llegasen a lograr esos objetivos, sería por el adecuado, honrado y conciente manejo del FONATEL. De lo contrario, ¿cómo se explica que los indicadores de precio y acceso en Costa Rica hoy sean mejores que los que tienen los países latinoamericanos que hace 10 y más años abrieron sus mercados a la competencia y que también tienen sistemas similares al propuesto en el Proyecto?

9. En relación con el régimen sancionatorio para la contribución a FONATEL, la Defensoría considera necesario llamar la atención sobre el hecho de que es probable que cada vez que el ente regulador fije el porcentaje de contribución de los operadores de telecomunicaciones, la decisión vaya a ser controvertida: entre más alto sea el porcentaje que se haya definido, más probable que los operadores impugnen ese porcentaje. Situación similar ocurrirá cuando el ente regulador defina cuánto le corresponde aportar a cada operador según sus ingresos brutos. Cabe preguntarse entonces: ¿cuándo se configurará la “negativa” a contribuir al Fondo?

Valdría la pena explorar la posibilidad de que se establezca en la ley que una vez definidos los montos de contribución al Fondo por parte de la SUTEL, los operadores estarán

obligados a hacer el depósito, debiendo hacerlo aún si no están de acuerdo con el monto establecido por el ente regulador. Una vez que concluyan todos los procesos impugnatorios que deseen establecer los operadores y que haya quedado en firme la resolución que declare que el ente regulador cometió un error en el cálculo, éste procederá a devolver lo pagado de más por el operador más los intereses.

De lo contrario, puede esperarse razonablemente que los operadores utilicen válidamente todos los mecanismos que el ordenamiento jurídico prevé para retrasar todo lo posible el desembolso de su contribución y mientras tanto, desfinanciar al FONATEL.

10. Llama la atención de la Defensoría que en el proyecto se incorpora una disposición en cuanto a que el porcentaje de contribución a Fonatel que se imponga a los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y a los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público “no podrá ser más gravoso de lo necesario para cumplir con las metas, objetivos y prioridades de acceso, servicio universal y solidaridad que se definan en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones”. Esta disposición no puede más que interpretarse como una protección para los operadores de telecomunicaciones obligados a contribuir al Fondo, en cuanto a que SUTEL no vaya a abusar de sus facultades imponiendo cargas “más gravosas” de lo necesario. Desde la óptica de los intereses de los operadores, una disposición de este tipo está justificada.

No obstante, también llama la atención de la Defensoría el hecho de que el proyecto no contenga una disposición análoga para el caso de que los recursos existentes sean insuficientes o cuando SUTEL determine que aún imponiendo el tope máximo de 6% de los ingresos brutos de los operadores, ello resultará insuficiente para cumplir con las metas establecidas. El proyecto de ley no establece ningún mecanismo para solventar una situación de este tipo, con lo cual, la Defensoría considera que los derechos e intereses de los habitantes quedarían desprotegidos, particularmente de aquellos habitantes que podrían ser destinatarios de los proyectos de servicio universal que vaya a financiar el Fondo.

En este orden de ideas, la Defensoría detecta otra situación sobre el planteamiento que hace este proyecto de ley en relación con FONATEL. La SUTEL no tiene mecanismos para aumentar la contribución de los operadores por encima del tope del 6% que establece el proyecto, mientras que las necesidades por cubrir son vastas, tal como lo describe la exposición de motivos del proyecto. Establecer en ese Plan metas poco ambiciosas que puedan ser cumplidas con el tope de recursos establecidos en la ley, dejando sin satisfacer el derecho de muchos habitantes de acceder a las telecomunicaciones por un motivo similar al cual no tienen acceso a ellas hoy: la insuficiencia de recursos. Si éste llegara a ser el escenario, ¿cuál habrá sido la ganancia para los habitantes de zonas marginales o de zonas rurales poco rentables con la apertura del mercado de las telecomunicaciones?

11. A lo anterior debe agregarse que el proyecto de ley no define las metas de acceso y servicio universal, sino que éstas serán definidas por el Plan Nacional de Desarrollo del Poder Ejecutivo. Para la Defensoría es clara la posibilidad de participación que los grupos económicos interesados en reducir al máximo su contribución, al ejercer presión sobre el Poder Ejecutivo para que se establezcan las metas mínimas y así también minimizar su aporte al Fondo.

12. La Defensoría encuentra una contradicción entre los objetivos establecidos en el proyecto de ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, Expediente N° 16397, los objetivos del Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones y el papel que el ICE tendría en el nuevo modelo de desarrollo de las telecomunicaciones.

Efectivamente, el proyecto N° 16397 se mantiene la función social del ICE, incluso manteniendo vigente el decreto ley N° 449. Sin embargo, con la magnitud de la apertura planteada en el Proyecto de Ley General de las Telecomunicaciones y porque al ICE no se le atribuye la ejecución de las metas de servicio universal, esta institución se convierte en un competidor más: buscará ser líder en los mercados en los que tenga

ventajas competitivas y sus gerentes buscarán mantener su posición de mercado, pero ¿invertirá para desarrollar las telecomunicaciones para garantizarle acceso a los habitantes de zonas menos rentables? Nada en los proyectos de ley le obliga a ello: su contribución al servicio universal será el aporte al Fondo al igual que los demás operadores. Incluso deberá competir con otros operadores para que se le asignen proyectos de servicio universal pero no estará obligado a hacerlo.

Para la Defensoría es claro que aunque el proyecto de ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones pretende mantener la función social y motor del desarrollo del país del ICE, el Proyecto de Ley General de las Telecomunicaciones, al menos en lo que a esta industria se refiere, anula esa función, convirtiendo al ICE en un agente más en el mercado.

b) El Proyecto de Ley para la Regulación de las Telecomunicaciones en Costa Rica, Expediente N° 16.301

Este proyecto, elaborado por la Universidad de Costa Rica propone un marco regulatorio para las telecomunicaciones partiendo de un sistema monopólico en manos del ICE, con participación privada en sectores específicos. Al respecto, la Defensoría señaló que si bien es cierto, en el presente momento, una disposición como la propuesta es jurídicamente viable, también es cierto que si se llegara a aprobar el proyecto de Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Dominicana y Costa Rica, tal disposición contravendría el Tratado.

Asimismo, la Defensoría señaló algunas observaciones del proyecto tales como:

- En el artículo 6 referido a la clasificación de los servicios se hace referencia a los servicios de difusión y se indica que la prestación de tales servicios se regirá por lo dispuesto en la Ley de Radio, N° 1758. Al respecto, preocupa a la Defensoría que el esfuerzo por crear un marco regulatorio moderno para las telecomunicaciones no incluya la revisión de la Ley de Radio, ya que ésta se encuentra desfasada en relación con la actualidad. La Defensoría considera que debe revisarse y actualizarse lo dispuesto en

la Ley de Radio en cuanto al llamado “impuesto anual de radiodifusión”, ya que los montos en ella establecidos son prácticamente simbólicos. Para la Defensoría, las reglas de fijación de la contraprestación por el uso del espectro para radiodifusión deben ser las mismas que se apliquen a quienes se registrarán por la Ley General de Telecomunicaciones.

- En relación con el capítulo V, servicio universal, la Defensoría considera conveniente señalar lo siguiente:

- En el artículo 4 se define el servicio universal como: “... conjunto de servicios definido en esta Ley, que serán prestados a toda la población a precios asequibles, independientemente de su ubicación geográfica o condición económica.”

El artículo 22 del proyecto, titulado *Objetivos*, establece que: “Con el propósito de lograr los objetivos de disponibilidad de los servicios en todo el territorio nacional, mediante acceso no discriminatorio, el Ente Regulador, de conformidad con las políticas y directrices del Ente Rector, velará por que el operador y proveedor estatal de servicios, el ICE, suministre un conjunto de servicios considerados esenciales, para garantizar el derecho a la comunicación y a la información a toda la población, independientemente de su ubicación geográfica o condición económica”.

De la lectura combinada de ambos artículos, la Defensoría no logró visualizar con claridad qué servicios están contemplados dentro del concepto de servicio universal. La definición del artículo 4 se refiere a un *conjunto de servicios definido en esta Ley*, pero en realidad el artículo 22 no provee esa definición. Se establece que el ente regulador velará porque el ICE suministre “un conjunto de servicios considerados esenciales”, pero tampoco indica cuáles son esos servicios y tampoco desarrolla el concepto de “esenciales.”

Paralelamente, la Defensoría observa que en el proyecto no se establecen parámetros para definir en qué consiste esa condición de “esenciales”: inevitablemente surgen preguntas como ¿qué es esencial y qué no lo es? ¿esencial para qué o para quién?

Tampoco se define con claridad a quién le corresponde definir qué servicios tienen esa característica. De la lectura del artículo 22 pareciera desprenderse que ello le corresponde al ente rector, pero no queda suficientemente claro.

Estas dudas no solamente están relacionadas con una mayor claridad en el texto del proyecto. La inquietud de la Defensoría proviene del hecho de que si no existe una precisa delimitación de responsabilidades, a la hora de la práctica, pueden problemas de interpretación que al final deriven en una inadecuada definición de cuáles son los servicios que deben ser catalogados como universales. Además, dado que el servicio universal será financiado por aportes de todos los operadores y proveedores de telecomunicaciones, cualquier duda o inconsistencia en cuanto a qué servicios estarán contenidos en el concepto de servicio universal, será aprovechada por quienes tienen que financiarlo para buscar una idea lo más restringida posible de servicio universal, para así buscar aminorar su obligación de contribuir con su financiamiento.

Ahora bien, el artículo 23 pareciera venir a dilucidar el panorama al desarrollar lo que el proyecto llama “*metas del servicio universal*”. Esta lista de “metas y acciones” brinda un parámetro de interpretación para definir qué tipo de servicios se ubican dentro del concepto de servicio universal. Así, para la Defensoría, es en este artículo 23 en el cual se hace un adecuado desarrollo de los contenidos del servicio universal, por lo que más bien pareciera conveniente armonizar la redacción de artículo 22 con la del 23, así como revisar la idea de “*servicios esenciales*” del artículo 22, el cual contiene un portillo de interpretación y discrecionalidad que podría ser utilizado para intentar restringir la cobertura del servicio universal, según se comentó supra.

- En relación con el financiamiento del servicio universal, el artículo 24 establece que todos los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones y de todos los servicios que se soporten sobre éstos, deberán contribuir con el 9% de sus ingresos brutos. De acuerdo con esto, la Defensoría entiende que también el ICE deberá contribuir con el 9% de sus ingresos brutos y

también infiere que el ICE no estaría obligado a aportar más allá de ese porcentaje para el financiamiento del servicio universal. Por ello, la Defensoría sugirió que se incorpore alguna disposición que defina en forma clara cuál es la situación del ICE en este aspecto.

En cuanto a la posibilidad de que el ente rector pueda fijar una contribución mayor al servicio universal, la Defensoría comparte el principio y el espíritu de esa disposición, pero no puede dejar de preguntarse si en los términos en que está planteada podrá soportar un análisis de constitucionalidad en virtud del principio de reserva de ley, consagrado en el artículo 121:13 de la Constitución Política.

➤ En el artículo 25 se establece que del fideicomiso creado para administrar los fondos destinados al servicio universal, se le girarán al ICE los recursos necesarios para *“el desarrollo de los proyectos y programas de obras que correspondan y para el financiamiento de los subsidios en la prestación de servicios autorizados por el ente regulador, conforme a esta Ley.”*

Lo anterior parece indicar que, de acuerdo con el proyecto, el desarrollo del servicio universal no sólo se haría a través de proyectos específicos, sino además, a través del otorgamiento de subsidios. Si esta interpretación es correcta, la Defensoría considera que es necesario incorporar al proyecto algunas reglas de carácter general en relación con el otorgamiento de subsidios, esto por cuanto no resulta conveniente que quede a total arbitrio del ente regulador o, peor aún, del proveedor de los servicios, en este caso el ICE, la decisión de quién y en qué condiciones tiene derecho a obtener un subsidio. También debe quedar claro cómo se otorgará el subsidio y en qué condiciones puede ser retirado. El detalle de estas y otras situaciones podrían dejarse a la vía reglamentaria, siempre y cuando los principios y parámetros generales queden estipulados en la ley.

➤ El financiamiento del servicio universal es fundamental para que éste pase de ser una declaración de intenciones en una ley, a un derecho exigible y justiciable para todos los y las habitantes del país. En ese sentido, la vigilancia y control no sólo de la administración de esos recursos, sino de la

oportuna, exacta y puntal recaudación de los fondos, también es un componente esencial para que los y las habitantes tengan garantizado, en forma efectiva, su derecho al servicio universal de telecomunicaciones, en los términos del artículo 23 del proyecto de ley.

En este sentido, la Defensoría observa que el proyecto de ley de marras no parece contener suficientes elementos de control. Tampoco se observa con claridad que el proyecto de ley sancione adecuadamente el incumplimiento de la obligación de contribuir al financiamiento del servicio universal. El capítulo V no contiene ninguna disposición en ese sentido. Por otro lado, si se analizan las disposiciones de los artículos 51 y siguientes, no se observa la tipificación de algún ilícito específico para el incumplimiento de contribuir al financiamiento del servicio universal.

La Defensoría sugiere elaborar un supuesto más de falta grave que sancione el incumplimiento de la obligación de pagar lo correspondiente a la contribución mensual al financiamiento del servicio universal. Adicionalmente se sugiere sancionar con falta muy grave la reincidencia y finalmente sancionar con revocatoria del título habilitante un tercer incumplimiento.

- En relación con el CAPITULO IX, el Ente Regulador, la Defensoría considera oportuno señalar que comparte la propuesta del proyecto de ley de mantener la regulación de las telecomunicaciones en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

- En cuanto a las disposiciones antimonopolio y defensa de la competencia, la Defensoría comparte la propuesta del proyecto de ley en cuanto a que sea la Autoridad Reguladora el ente competente para defender la competencia en los segmentos de la industria sometidos a ese régimen. No obstante, a la luz de la lectura de las disposiciones del artículo 42, la Defensoría se pregunta si ellas son suficientes para una adecuada defensa de la competencia, particularmente si se compara con las disposiciones de la ley 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Efectiva Defensa del Consumidor, que desarrolla en detalle lo relativo a prácticas anticompetitivas.

Otro elemento importante que contempla la ley 7472 es la distinción entre prácticas competitivas absolutas y relativas según concurren ciertas condiciones en uno y otro caso. Esta distinción es importante para efectos de garantizar la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas que el ente regulador adopte en caso de que deba sancionar la comisión de prácticas anticompetitivas.

Por otro lado, la Defensoría considera pertinente llamar la atención en relación con lo dispuesto en el artículo 42 inciso 7 en cuanto a la “fijación de precios excesivamente bajos”. Al respecto, la Defensoría entiende que el supuesto se refiere a lo que la doctrina y legislación internacional llaman “precios predatorios”, expresión que se utiliza para referirse a aquella práctica anticompetitiva en la que un agente en el mercado vende a precios muy por debajo de sus costos con la intención de eliminar del mercado a sus competidores para, posteriormente, adueñarse de éste.

En este sentido, la Defensoría considera que el supuesto establecido en el inciso 7 del artículo 42 del proyecto no es preciso y más bien abre una dirección a la interpretación que puede dar al traste con las acciones regulatorias que pretenda desarrollar ARESEP: ¿Qué son precios “excesivamente bajos”? ¿Con base en qué se puede establecer que un precio es “excesivamente bajo”? ¿No favorece a los usuarios que las empresas tengan estímulos para vender sus servicios al menor precio posible? ¿Por qué castigar a una empresa que se esfuerza en ser líder en el mercado vendiendo a precios bajos? Estos podrían ser los alegatos de una empresa a la cual el ente regulador pretenda sancionar por incurrir en la práctica anticompetitiva contemplada en el artículo en cuestión. Por lo anterior, se sugiere revisar el contenido éste de manera que el supuesto de hecho que se pretende regular sea adecuadamente planteado.

Asimismo, y siguiendo con la óptica sancionatoria, la Defensoría considera pertinente señalar que el artículo 42 no define un régimen adecuado de sanciones para este tipo de práctica, tema al que la Defensoría se referirá al comentar las disposiciones sancionatorias del proyecto.

- **En relación con el régimen sancionatorio:** La Defensoría considera que es esencial para la eficacia de cualquier marco regulatorio el adecuado diseño de su componente sancionatorio. Si bien es cierto la sanción es materia odiosa, también es cierto que es ilusorio pretender que un marco regulatorio que impone obligaciones al regulado, el cual no siempre estará anuente a cumplirlas, carezca de sanciones. Por ello, para la Defensoría, un conjunto de sanciones adecuadamente diseñado es importante para que la regulación propuesta pueda producir los efectos deseados por el legislador e incluso, para garantizar el respeto de los derechos que el marco regulatorio le confiere a las y los habitantes.

El CAPITULO XIII, titulado “*De las infracciones y sanciones*” contiene, en principio, las disposiciones sancionatorias del proyecto de ley en análisis. Sin embargo, encontramos más disposiciones de esta índole en el artículo 13 que contiene las causales para revocar un título habilitante (la pérdida del título habilitante es la sanción máxima que puede sufrir el titular de éste) y en el artículo 42 en su último párrafo que sanciona con la “*caducidad*” del título habilitante la comisión de prácticas anticompetitivas.

Finalmente en el capítulo XVI “*Aprovechamiento ilegítimo de servicios*” se crean varios tipos penales. A manera de sugerencia, la Defensoría considera que para un mayor orden y facilidad de comprensión del marco regulatorio, sería deseable hacer un único capítulo que contenga todas las disposiciones sancionatorias, incluyendo la materia penal. En su documento de observaciones, la Defensoría hace comentarios y sugerencias sobre cómo corregir las debilidades del sistema sancionatorio planteado en el proyecto.

- En relación con las reformas propuestas a la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Defensoría encuentra conveniente indicar que le resulta aceptable la propuesta de que la organización superior de la ARESEP incluya varios reguladores, según se propone en la modificación al artículo 45 de la ley 7593 que contiene el proyecto de ley.

Sin embargo, la Defensoría considera que esta propuesta está incompleta, ya que no se establecen las funciones y competencias que tendrán los reguladores. Tampoco se establecen los requisitos técnicos, profesionales y personales que deberán reunir las personas que aspiren a ser reguladores. En este sentido, además, se sugiere revisar la redacción del actual artículo.

En este sentido, si la idea del proyecto de ley es que se aplique en este tema lo dispuesto en la ley de la ARESEP en su artículo 48, la Defensoría considera pertinente señalar que este artículo necesita una revisión de su inciso e) por cuanto tal y como está redactado hoy, se ha interpretado de manera sumamente amplia, tanto que no ha importado si no tiene experiencia en materia regulatoria o en la gestión de alguno de los servicios regulados, con sólo que tenga alguna experiencia en la función pública es suficiente.

II.7.4 Observaciones de la Defensoría en materia de telecomunicaciones. El futuro del ICE:

La Defensoría es consciente de que un sector importante de los habitantes tiene un particular sentimiento de pertenencia en relación con el ICE y de ahí su recelo a que se introduzcan modificaciones que puedan variar su naturaleza. La Defensoría considera que el sentir de estos habitantes es respetable y debe ser considerado a la hora de tomar decisiones en relación con el futuro de la institución.

También la Defensoría reconoce que es gigantesca la inversión que a lo largo de más de 50 años el país ha hecho en el ICE y que es esa inversión y la forma en que ha sido administrada la que ha permitido que el país tenga los indicadores de cobertura de telecomunicaciones y electricidad que lo ponen a la vanguardia en Latinoamérica, muy por encima, incluso, de sistemas en el que los proveedores de electricidad y telecomunicaciones han sido privatizados. Ese es otro elemento de suma importancia que debe ser cuidadosamente sopesado a la hora de tomar decisiones en relación con el ICE y que de ninguna manera debe ser menospreciado a la hora del debate en torno al futuro del ICE.

Pero para la Defensoría, la importancia de la discusión sobre el futuro del ICE, si se va a modernizar y fortalecer, y sobre todo, cómo se van a llevar a cabo esos procesos, va mucho más allá de los respetables argumentos arriba mencionados.

La Defensoría considera que es fundamental que las nuevas y más modernas condiciones de operación para el ICE sean prontamente definidas, no sólo porque de aprobarse el Tratado se pondría al ICE a competir contra gigantescas y poderosas transnacionales, sino porque el ICE aparentemente mantendría la responsabilidad de la administración, mantenimiento y expansión de la red que permitirá a los nuevos entrantes interconectarse y prestar servicios; pero difícilmente estará a la altura de las nuevas circunstancias si su régimen jurídico se mantiene como está hoy.

Pero el problema no sólo está ahí. Salvo que haya alguna decisión distinta a nivel legislativo, todo parece indicar que el ICE se mantendrá encargado de la telefonía fija y pública: la más costosa y la menos rentable. Para poder prestar el servicio necesitará tener todas las condiciones necesarias para poder invertir en el momento en que se necesite y no estar sujeto a tantas limitaciones presupuestarias como a las que ha estado sometido hasta nuestros días. Se podría complicar más la situación si, para ser competitivo, el ICE tiene que evitar financiar la telefonía fija con los excedentes de sus servicios hoy rentables, a partir de la ratificación del Tratado, en competencia, según se analizó en los primeros apartados de este capítulo.

Por lo anterior, para la Defensoría, la reforma del ICE va más allá de lo plasmado en el Tratado. El futuro del ICE está estrechamente ligado a la expansión de las redes de telecomunicaciones y a la atención de la demanda eléctrica. Por eso es que la modernización del ICE no sólo es importante, es urgente y un constante motivo de preocupación para la Defensoría.

II.7.4 Observaciones de la Defensoría en materia de telecomunicaciones. El futuro del ICE. Proyectos de ley

a) El proyecto de Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, Expediente N° 16 397

Desde que el tema del fortalecimiento y modernización apareció por primera vez en la palestra de la opinión pública costarricense, la Defensoría ha manifestado que una adecuada tutela de los derechos e intereses de los habitantes en relación con el funcionamiento del Instituto Costarricense de Electricidad, debería fundamentarse en varios pilares:

1. Flexibilización y libertad para operar como empresa
2. Controles a posteriori y rendición de cuentas
3. Responsabilidad
4. Despolitización
5. Planificación

En cuanto a la organización del sector de las telecomunicaciones, la Defensoría en distintas instancias ha abogado por la existencia de una verdadera rectoría del sector con planificación de corto y largo plazo, con mecanismos efectivos de verificación de la ejecución de lo planificado y los consecuentes instrumentos de rendición de cuentas y atribución de responsabilidad.

Por otro lado, la Defensoría considera que para una efectiva tutela de los derechos de los usuarios de las telecomunicaciones, es necesaria la existencia de un ente regulador con las siguientes características:

1. Independencia del poder político
2. Carácter técnico
3. Régimen sancionatorio razonable y proporcional
4. Amplias potestades regulatorias
5. Rendición de cuentas

A partir de la lectura de la exposición de motivos del proyecto de ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, Expediente N° 16 397, la Defensoría pudo colegir que el espíritu de la propuesta de marras parece enmarcarse dentro de esos conceptos. No obstante, el análisis del proyecto reveló que los pilares planteados por la Defensoría no

necesariamente resultaban satisfechos por las propuestas contenidas en éste.

Al igual que con el proyecto de ley Ley General de Telecomunicaciones, el expediente N° 16397 ha sufrido modificaciones desde que fue consultado a la Defensoría y aún no está disponible un texto definitivo, por tal motivo aquí hacemos una reseña de las principales observaciones de la Defensoría a la versión original del proyecto.

1. El artículo 14 del proyecto plantea la desaplicación al ICE y sus empresas de la siguiente normativa:

- a.- Ley No. 6955 (Ley para el equilibrio financiero del Sector Público)
 - b.- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131, excepto los artículos 57 y 94-
 - c.- 5.- Artículo 106 de la Ley Orgánica del Banco Central y sus reformas
 - d.- Artículos 10, 16, 17 y 18 de la Ley de Planificación Nacional No. 5525:
 - e.- 7.- Ley de renegociación de la deuda con la Banca Privada Internacional, No. 7010.
- Sobre las leyes contenidas en los puntos a), b), c), d) y e) operan las mismas observaciones realizadas en el Proyecto de Ley No. 16300.

En el caso del planteamiento realizado en el proyecto de ley que nos ocupa sobre la desaplicación de la Ley de Contratación Administrativa No. 7494, la Defensoría realizó las siguientes observaciones:

El artículo 17 de la proyecto plantea un régimen especial de contratación administrativa excluyendo al ICE de la aplicación de la Ley de Contratación Administrativa y estableciendo que debe regirse por un reglamento de contratación que al respecto dictará el Poder Ejecutivo.

Debe entenderse que precisamente lo que se pretende al exonerar al ICE de la aplicación de la normativa referida es el que no tenga que seguir los procedimientos normales de contratación administrativa, dándole con ello una mayor flexibilidad –al menos eso se pretende. En el proyecto en referencia se establece la facultad del ICE de realizar todo tipo de contrataciones sin necesidad de autorizaciones para lo cual se indica que se recurrirá a procedimientos concursales que garanticen el cumplimiento de los principios

de Contratación Administrativa, tomando con referencia la Ley Modelo de las Naciones Unidas sobre la contratación pública de bienes, obras y servicios.

Por vía transitorio, se establece que en tanto el referido reglamento no esté promulgado, se aplicará la Ley de Contratación Administrativa con algunas salvedades, mismas referidas al acortamiento de plazos, agilización de procedimientos, entre otras cosas.

Se considera que la normativa propuesta es de mucha amplitud, lo que podría ser inconveniente para el interés público. Además, se considera que el excluir en su totalidad la aplicación de la Ley de Contratación Administrativa resulta poco oportuno. Recuérdese que dicha normativa establece también los principios aplicables en la materia, así mismo, se contemplan situaciones que son sancionadas previniéndose conflictos de intereses y posibles violaciones a los principios de ética pública, algunos contemplados en la propia Ley Contra la Corrupción y otros muy propios del procedimiento administrativo perfectamente aplicables a cualquiera de sus modalidades, tales como solicitar o recibir dádivas, comisiones; incurrir en irregularidades en el procedimiento administrativo, entre otros.

2. El artículo 25 hace referencia a la creación del Sector de Telecomunicaciones, en el cual se incluyen, entre otras, a las empresas que pertenezcan al sector municipal y desarrollen actividades relacionadas con las telecomunicaciones. Al respecto, conviene hacer la salvedad que en el capítulo de modificaciones legales no se hace referencia alguna a la necesidad de incluir esta inclusión en la normativa que rige la materia municipal, sea el Código Municipal.

3. El artículo 72 del proyecto corresponde a una modificación a la Ley de la ARESEP y establece que la SUTEL en los aspectos técnicos no estará sujeta a la Ley de Control Interno N° 8292 y que en su fiscalización estará sujeta únicamente a las disposiciones de la Contraloría General de la República. Al respecto, conviene aclarar que de conformidad con lo establecido en la ley referida, artículo 8, el sistema de control interno corresponde a las acciones

ejecutadas por la Administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

De conformidad con lo anterior, considera la Defensoría que no es procedente la exclusión de los aspectos técnicos en materia de control interno, siendo que debe sobreentenderse que el control interno se aplicará sobre la labor que realiza la SUTEL que permita cumplir los objetivos para los cuales se pretende crear, así como los arriba consignados, obedeciendo la labor técnica profesional a criterios de imparcialidad, objetividad, fundamentación, etc.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, es criterio de esta Defensoría que el proyecto en referencia requiere sea revisado y aclarado en materia de contratación y elaboración presupuestaria, de forma tal que se determinen las competencias de la Contraloría General de la República especialmente.

Asimismo, se reitera que en las potestades en materia de contratación resultan sumamente amplias, quedando, según el proyecto regidas por un decreto, mismo que puede ser modificado con mayor facilidad que la propia Ley de Contratación Administrativa.

5. Por otro lado, y a la luz de los pilares de la modernización y fortalecimiento del ICE planteados por la Defensoría al inicio de este documento, se observa una absoluta carencia de criterios de responsabilidad expresos en este proyecto de ley. Y si bien es cierto que el resto del ordenamiento jurídico provee instrumentos de responsabilidad como la Ley de Control Interno e incluso la Ley General de la Administración Pública, los niveles de flexibilidad y agilidad que este proyecto pretende otorgarle al ICE, deberían estar

aparejados con disposiciones estrictas de responsabilidad.

Obsérvese lo dispuesto en el artículo 8 del decreto ley N° 449, que este proyecto mantiene vigente en lo que no se le oponga, en relación con el tema de la responsabilidad:

Artículo 8o. Como institución autónoma, el Instituto ejercerá su gestión administrativa y técnica con absoluta independencia del Poder Ejecutivo, guiándose exclusivamente por las decisiones de su Consejo Directivo, el cual actuará conforme a su criterio y con apego a las leyes y reglamentos pertinentes y a los principios de la técnica, y será responsable de su gestión en forma total e ineludible.

Este artículo fue interpretado por el artículo 1 de la Ley N° 1874, de 27 de mayo de 1955, en el sentido de que conforme a tales textos legales, en lo que al dicho Instituto atañe, solamente existe recurso de responsabilidad en contra de los gerentes y directivos con motivo de lo que en materia de licitaciones sea resuelto. Esto quiere decir que en caso de deficientes decisiones empresariales, por ejemplo, no se prevé responsabilidad alguna.

El proyecto es omiso en materia de responsabilidad patrimonial en relación con administración deficiente o decisiones empresariales erróneas y previsiblemente lesivas a los intereses del ICE o sus empresas. Tampoco establece causales de remoción de jerarcas por motivos de esa naturaleza.

Dada la importancia de asegurar una actuación por parte de los funcionarios del ICE y sus empresas acorde al ordenamiento jurídico, los principios éticos que rigen el accionar público, es criterio de esta Defensoría que resulta urgente y necesario incluir regulaciones expresas en materia de responsabilidad de los funcionarios del ICE y sus empresas. Lo anterior considerando la exclusión que el proyecto de ley hace de normativa que contiene regulaciones al respecto.

5. Similares apreciaciones tiene la Defensoría en relación con el tema de la despolitización. Dado que el proyecto de ley no plantea ninguna exención a Ley de Juntas

Directivas, el riesgo de la politización en la regencia del ICE, se mantiene y el pilar planteado por la Defensoría en este tema, no se satisface.

6. Asimismo, resulta necesario que el proyecto defina con claridad las competencias atribuibles a la Contraloría General de la República en materia tanto presupuestaria como de contratación, dado que la normativa propuesta es dispersa y en algunos casos omisa. Por otra parte, conviene definir con claridad en qué consistirán las competencias de la Contraloría en materia de controles a posteriori y sus consecuencias. Para tales fines se sugirió valorar la pertinencia de modificar expresamente la ley de la Contraloría, tomando en consideración su rango constitucional.

b) Proyecto de Ley para la Modificación del Decreto Ley 449 y sus reformas, Expediente N° 16 300

La Comisión Permanente de Asuntos Económicos consultó a la Defensoría el proyecto de Ley para la Modificación del Decreto Ley 449 y sus reformas, elaborado por la Universidad de Costa Rica. El principal objetivo de este proyecto es proponer mecanismos de fortalecimiento y modernización del ICE. Con base en lo anterior, la Defensoría manifestó su criterio, que en lo que interesa dice:

1. La Defensoría considera que si bien es cierto, en el presente momento, una disposición como la propuesta, contenida en el proyecto, es jurídicamente viable (mantener el monopolio de las telecomunicaciones en el ICE), también es cierto que si se llegara a aprobar el proyecto de Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Dominicana y Costa Rica, tal disposición podría contravenirlo.

2. El artículo 3 establece que el Instituto tendrá la "más completa autonomía". Al respecto, si bien es cierto que autonomía efectiva es lo que el proyecto de ley pretende para el ICE, la expresión "autonomía completa" es indeterminada, aunque ésa es la expresión se utiliza en el decreto ley N° 449 vigente. Asimismo, no puede olvidarse que esa autonomía debe estar ajustada a las disposiciones constitucionales.

3. En el artículo 9 se establece la posibilidad de que para el cumplimiento de sus fines y para el financiamiento de proyectos de inversión, el ICE podrá endeudarse hasta por una suma no superior al 60% del valor de sus activos, con un límite anual de endeudamiento de un 20%. La Defensoría considera acertada esta disposición que le otorga al Instituto un margen muy importante de acción en cuanto a sus posibilidades de apalancamiento. No obstante, la Defensoría no observa que se haya dispuesto algún mecanismo de fiscalización ex post del respeto a esa norma. Tampoco se observa que se atribuya algún tipo de responsabilidad a los personeros de la Institución que hayan permitido que un exceso de apalancamiento haya podido ocurrir.

4. En el artículo 11 se dispone cómo estará conformada la administración superior del Instituto. Al respecto, la Defensoría considera que es aceptable la propuesta de conformación de la Junta Directiva, por cuanto conlleva un marcado interés en despolitizar ese órgano colegiado, interés que la Defensoría comparte.

En el último párrafo del citado artículo se establece que, una vez nombrados los directivos actuarán como representantes de los costarricenses y no como representantes de quienes les nombraron. No obstante, no se observa ninguna disposición relativa la responsabilidad de estos funcionarios. La Defensoría considera que es necesario desarrollar un régimen de responsabilidad efectivo para aquellos funcionarios que, por acción u omisión, dolo o negligencia, causen un perjuicio económico al ICE o incurran, por ejemplo en prácticas ilegales, abusando de esa flexibilidad que la propia ley le estaría otorgando al ICE para el cumplimiento de sus funciones.

Ciertamente, es de aplicación en este campo lo dispuesto en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos en la Ley General de la Administración Pública. Pero para la Defensoría ello no es suficiente, por lo que se insta a las y los señores diputados a analizar la posibilidad de crear un régimen de responsabilidad específico y particular para los funcionarios y administración superior del ICE.

Tampoco se plantean en el proyecto causales de remoción de los miembros del Consejo Directivo ni el procedimiento que debe seguirse para ello.

5. En el artículo 18 se establecen los requisitos que debe reunir quien sea nombrado gerente general, gerente de sector y tesorero del ICE. La Defensoría considera que la redacción de ese artículo no establece suficientes requisitos de índole técnico ni profesionales.

Además, no se observa algún tipo de causal de remoción de estos funcionarios; tampoco se observa que estos altos miembros de la administración superior puedan ser periódicamente evaluados en su desempeño. La Defensoría sugiere que se valore la posibilidad de que cada cierto tiempo, el Consejo Directivo evalúe la labor de los gerentes y tesorero a la luz de los resultados obtenidos por los sectores de electricidad y telecomunicaciones. Asimismo, se sugiere valorar la posibilidad de diseñar un sistema que permita que la permanencia de esos funcionarios en sus cargos dependa de esos resultados.

6. En el artículo 23 del proyecto se indica que uno de los miembros del Comité de Vigilancia será nombrado por la Defensoría de los Habitantes. Si bien es cierto, la Defensoría aprecia en lo que vale la confianza depositada en la institución, considera que no es conveniente que asuma esa función ya que, de alguna manera podría estarse constituyendo en administración activa, lo cual no es permitido por su propia ley. Más bien, la Defensoría considera que sería pertinente que el Comité de Vigilancia remita a la Defensoría, anualmente, y en forma obligatoria, un informe de las labores realizadas. Asimismo, en caso de situaciones de particular gravedad, podrían remitir un informe *ad hoc*.

7. La Defensoría se pronunció en relación con el artículo 34 del Proyecto de Ley, en cuanto a la propuesta de la exclusión de aplicación normativa a favor del ICE de las siguientes leyes:

a.- Ley No. 6955 (Ley para el equilibrio financiero del Sector Público)

b.- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131, excepto lo referido al Título X, que establece el Régimen de Responsabilidad que aplicará al ICE.

c.- Capítulos VI, VII, VIII y IX de la Ley de Contratación Administrativa N° 7494:

d.- Artículos 10, 16, 17 y 18 de la Ley de Planificación Nacional No. 5525:

f.- Artículos 20 y 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

Al respecto, del análisis del contenido de cada una de la normativa que se pretende dejar de aplicar al ICE, se llegó a varias conclusiones que a continuación se reseñan:

Sobre la no aplicación de la Ley No. 6955 (Ley para el equilibrio financiero del Sector Público), podría indicarse que el mayor impacto está en que el ICE quedaría fuera del control de la Autoridad Reguladora; asimismo tendría mayor independencia en los dineros con los que se contribuye al Estado.

En relación con la no aplicación de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131, excepto lo referido al Título X, la Defensoría indicó que el proyecto en análisis establece que el ICE quedará sometido a la Contraloría en materia Presupuestaria, siendo así eso hace poder determinar que no se está planteando gran cambio en punto al control presupuestario, lo cual pareciera hacer innecesario que se le haya eximido al ICE de la aplicación de toda la Ley N° 8131, especialmente lo relacionado a la adecuada formulación presupuestaria, máxime tomando en consideración primeramente que se deja también sin efecto la Ley N° 6955 y segundo que sí se aplica el régimen de responsabilidad, mismo muy referido a la adecuada aplicación de la ley.

Conviene agregar que el Título X, mismo que se mantiene vigente para el ICE señala entre otras cosas, el deber de ajustar el accionar al ordenamiento jurídico, los criterios de valoración de anomalías, el debido proceso, los hechos generadores de responsabilidad administrativa, el delito informático, la responsabilidad administrativa del máximo jerarca, las sanciones administrativas, la responsabilidad civil, la responsabilidad ante terceros, la responsabilidad solidaria y la civil

de particulares. Considera la Defensoría que la referida regulación efectivamente debe ser de aplicación al ICE, siendo que en ella están contenidas una serie de responsabilidades propias del servidor público.

Sobre la Ley de Contratación Administrativa (Capítulos VI, VII, VIII y IX), debe entenderse que precisamente lo que se pretende al exonerar al ICE de la aplicación de los capítulos referidos es el que no tenga que seguir los procedimientos normales de contratación administrativa, dándole con ello una mayor flexibilidad –al menos eso se pretende. En el proyecto en referencia en el artículo 6, se establece la facultad del ICE de realizar todo tipo de contrataciones sin necesidad de autorizaciones para lo cual se indica (artículo 7) que se recurrirá a procedimientos concursales que garanticen el cumplimiento de los principios de Contratación Administrativa.

En relación con los artículos 10, 16, 17 y 18 de la Ley de Planificación Nacional No. 5525, conviene recordar que en el proyecto se establece que el ICE estará sometido a los planes nacionales de desarrollo en lo referente a la elaboración de sus planes y programas para la prestación, mejora y expansión de sus servicios. No obstante lo anterior, se le excluye del Sistema Nacional de Planificación. Por otra parte, si se decide en el proyecto eliminar lo relativo a la búsqueda de la eficiencia en el accionar institucional, debería contemplarse un articulado específico al respecto.

Sobre los artículos 20 y 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se considera que la inaplicabilidad del artículo 20 es clara en tanto como se indicó anteriormente se pretende excluir de toda aprobación contractual por parte de la Contraloría al ICE. Téngase para ello lo expresado en los artículos anteriores.

II. 8. Observaciones de la Defensoría en relación con la llamada “Agenda Complementaria”. Ausencia de una agenda de compensación o de desarrollo

Cuando la Defensoría presentó a la Comisión de Asuntos Internacionales su informe sobre el Tratado se refirió a la “Agenda Complementaria” señalando que ésta estaba sustentada en tres componentes principales

y básicos estrechamente interrelacionados: a) el apoyo a la Competitividad de las PYMES; b) el fomento de la producción agropecuaria sostenible y d) el fortalecimiento de la educación rural

Esta Agenda no ha cambiado desde entonces. El objetivo general que se pretende con la Agenda Complementaria se reduce entonces en “apoyar” al país en la aceleración y sostenimiento del crecimiento económico impulsado por mejoras en la competitividad, para ello, se incluye el financiamiento de inversiones que coadyuvarán al mejoramiento del clima de negocios y de la competitividad del país en el contexto de una mayor integración de la economía costarricense a la economía regional y mundial.

Por otro lado, no observa la Defensoría que la “Agenda Complementaria” que se encuentra planteada ante la Asamblea Legislativa tenga las condiciones para solventar aquellas situaciones en las cuales, con la puesta en práctica del Tratado, algún sector quede en franca desventaja o pueda calificarse como un “perdedor” a causa del Proyecto. No se observa una “Agenda de Compensación” ni tampoco lo planteado parece reunir las condiciones para “corregir” los efectos negativos del Tratado.

II.8.1. Observaciones de la Defensoría en relación con la llamada “Agenda Complementaria. El proyecto de ley de Banca de Desarrollo. Expediente N° No. 16.450

La Comisión Especial de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, solicitó a la Defensoría de los Habitantes su criterio sobre el proyecto de ley: “*Sistema de Banca para el Desarrollo*” tramitado bajo el expediente No. 16450.

Respecto a este proyecto, la Defensoría manifestó a la Asamblea Legislativa que una política eficaz de desarrollo socioeconómico debe ser inclusiva y facilitar el acceso a recursos a grupos empresariales marginales que a pesar de contar con excelentes iniciativas y proyectos, enfrentan serias dificultades para obtener recursos en el sistema financiero formal. Sin embargo, debido a la nueva coyuntura que enfrenta nuestro país, dicho apoyo estatal debe

analizarse considerando los escenarios futuros que la política económica costarricense deberá afrontar ante una eventual ratificación legislativa del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (proyecto de ley No. 16.047).

Lo anterior, por cuanto los principios no discriminatorios, como el de Trato Nacional (TN) y Nación Más Favorecida (NMF) contenidos en dicho acuerdo comercial, en la práctica podrían limitar el beneficio para los grupos empresariales que pretende beneficiar el proyecto de ley en cuestión; pues, a pesar que dichos principios dentro del Proyecto de Ley 16.047, se encuentran sujetos a algunas excepciones en su aplicación, se considera importante que se analice su alcance con respecto a los beneficios para las unidades productivas nacionales que se pretende beneficiar de forma específica a la luz del proyecto de “banca para el desarrollo”.

Asimismo, esta Defensoría consideró importante realizar una revisión del proyecto en relación con el anexo sobre medidas disconformes del proyecto de Tratado de Libre comercio (expediente 16.047), que incluye una lista con leyes y decretos cuyas disposiciones resultan contrarias con las obligaciones establecidas en los capítulos de inversiones y comercio transfronterizo de servicios.

Debido a la naturaleza y los principios no discriminatorios propios del Proyecto 16.047, los países contratantes condicionan y limitan entre sí, en general, su actuación en torno a las áreas, sectores y productos negociados en el acuerdo; con ello se renuncia al uso de algunos instrumentos de la política sectorial (como aranceles, ayudas directas, subsidios créditos preferenciales, incentivos fiscales, entre otros), los cuales son utilizados tradicionalmente en las políticas de promoción de desarrollo, basadas en el apoyo diferenciado a favor de empresas nacionales o el fomento de sectores o ramas productivas o la promoción del desarrollo de regiones particulares, tal como se sugiere en el proyecto de “banca de desarrollo”. En ese sentido, el Estado se vería limitado en su accionar para que determinadas actividades sean desarrolladas bajo la forma de asociaciones cooperativas u otras figuras que

respondan a determinados objetivos de política social.²⁸

Por otra parte, la Defensoría analizó el artículo 1º del proyecto en cuestión que establecía que *“el Sistema de Banca para el Desarrollo, ..., tendrá como objetivo principal coordinar y articular los esfuerzos dirigidos a impulsar el desarrollo, la productividad, la competitividad y la movilidad social de los sectores productivos, mediante el financiamiento de proyectos viables y sostenibles que por sus condiciones y características, no puedan acceder a recursos financieros por medio del Sistema Bancario Nacional...”*. Asimismo, el artículo 12º indicaba que los bancos públicos deberán crear los fondos de financiamiento para el Desarrollo, con el objetivo de otorgar financiamiento y avales para proyectos productivos viables. Posteriormente, el artículo 14º sobre administración de los fondos, establecía que: *“Los fondos creados serán administrados, supervisados y calificados por la propia entidad, mediante los controles y la normativa que establezca su administración, los cuales deberá aprobar su junta directiva”*.

Respecto a los artículos reseñados, la Defensoría observó que en el proyecto se planteaba como objetivo del Sistema de Banca para el Desarrollo, el financiamiento de proyectos viables y sostenibles. Sin embargo, la principal dificultad que enfrentan los grupos empresariales considerados como beneficiarios en el proyecto de ley (unidades productivas, emprendedoras, micro, pequeñas y medianas empresas y organizaciones socioproductivas), es la falta de garantías fiduciarias y reales para poder acceder a financiamiento en el sistema financiero formal, y no la falta de iniciativas e ideas sobre proyectos productivos. Además, el carácter de públicos de los recursos que eventualmente sustentarían los fondos del

Sistema de Banca para el Desarrollo, obliga a la administración pública (en este caso la banca estatal) a gestionarlos de forma que se salvaguarde el patrimonio del Estado, pues cada entidad estará sujeta tanto a los principios y regulaciones del derecho público y será responsable ante la sociedad de su correcta y lícita utilización, según lo demanda nuestro Estado de Derecho.

Una posibilidad para superar la anterior situación era establecer un fondo de avales y garantías que sirviera para respaldar el financiamiento de los proyectos de desarrollo de los diferentes grupos beneficiarios, que no pueden ser sujetas de crédito en las instituciones públicas y privadas. Sin embargo, en dicho caso, la Defensoría consideró necesario establecer en el proyecto de ley, la necesidad de garantizar y respaldar los créditos que se realicen con estos fondos públicos, considerando el carácter social del fondo y el previo estudio de las posibilidades de los beneficiarios. Esto para salvaguardar el patrimonio del fondo. De acuerdo al artículo 14 del Texto Sustitutivo²⁹ del proyecto, el mismo fue adicionado para que establezca la distribución de los recursos del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE), de la siguiente forma:

- “a) Un Fondo de Financiamiento...
b) Un Fondo para financiar servicios no financieros y de Desarrollo Empresarial...
c) Un Fondo para conceder Avales o Garantías a carteras y sujetos que presenten proyectos productivos viables y factibles en el marco de esta ley.”*

En el artículo 2º del proyecto establecía que el sistema estará integrado por todos los intermediarios financieros regulados por la SUGEF y por las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios no financieros que provean asistencia técnica. Según lo indicado en este artículo el sistema incluiría a la banca privada, cooperativas y otros entes financieros privados supervisados por la SUGEF, así como diversas organizaciones privadas de asistencia

²⁸ Esto se refuerza con la norma de Trato Nacional que establece la obligación (salvo algunas excepciones) de otorgar a los inversionistas de los países miembros del Tratado, un tratamiento igual (en cuanto a los mecanismos de estímulo como al establecimiento de empresas) al que se le concede a las empresas o inversionistas costarricenses.

²⁹ Texto Sustitutivo de fecha 28 de marzo de 2007

técnica. Sin embargo, a excepción del artículo 14, los demás artículos del proyecto sólo se referían a entes públicos, y nunca se definía cómo se integraría la banca privada y demás entes supervisados por la SUGEF y las entidades de asistencia técnica. En el nuevo texto se toma en cuenta esta necesidad y se indica que: *“Podrán participar los intermediarios financieros privados, instituciones y organizaciones privadas prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, en el tanto se adhieran a las obligaciones establecidas en esta ley y respeten las directrices del Consejo Rector”*.

Por otra parte la Defensoría manifestó observaciones respecto a la situación que enfrentaría el eventual fideicomiso del Sistema de Banca para el Desarrollo, según el estado de la cartera de los diversos fideicomisos que conformarían su patrimonio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10º del proyecto de ley.

Lo anterior, por cuanto, la Defensoría tuvo conocimiento sobre la situación del fideicomiso del programa de reconversión productiva que administra el Consejo Nacional de Producción (CNP). Esto por cuanto en el mes de noviembre del año pasado, el señor José Francisco Oreamuno, Presidente Ejecutivo del CNP, en reunión con personeros de esta Defensoría, manifestó que desde que el CNP administra los fondos del programa de reconversión se han colocado ¢25.965, millones de colones. Sin embargo, dicha entidad estima como recuperables menos de ¢9.000 millones.

Asimismo, el inciso a) del artículo 10 del proyecto de ley se establecía que el patrimonio del proyecto se constituirá por *“El Fideicomiso de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que destinará, anualmente, el cinco por ciento (5%) de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios a favor del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo. Estos recursos se tomarán de los destinados al programa de reconversión productiva”*. En este aspecto debe considerarse que FODESAF está obligada por ley de reconversión a trasladar el 5% de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios al CNP hasta principios del año 2008, fecha en que se cumplen los diez años establecidos en la Ley de Reconversión

Productiva (Ley 7742). Por tanto, si no se prorroga el período de traslado de dichos recursos, a inicios del año 2008 el fideicomiso podría perder una de sus principales fuentes de recursos financieros. En este sentido, no se hizo ningún cambio en el texto sustitutivo, la situación se mantiene y no existe ninguna prórroga a este plazo de 10 años.

Asimismo, en su informe, la Defensoría indicó a las y los señores diputados que el artículo 14º del proyecto de ley en cuestión reduce algunas de las competencias que la normativa legal vigente ha asignado a la Superintendencia General de Entidades Financieras en cuanto a regulación y supervisión del sistema financiero. Ello porque el artículo indicado establecía que los fondos del Sistema de Banca para el Desarrollo (públicos y privados) no estarían sujetos a la supervisión de dicha Superintendencia. Esta situación no es avalada por la Defensoría, pues a nuestro juicio constituye un inadecuado precedente en materia regulatoria y de supervisión financiera, además, que dicha salvedad podría prestarse para evadir los controles que la SUGEF tiene sobre el sistema financiero nacional.

De conformidad con lo anterior, el Texto Sustitutivo indica que la fiscalización del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo, que se divide en los tres Fondos establecidos en el artículo 14, estará a cargo de la Contraloría General de la República y las auditorías internas de los fiduciarios, además, por las auditorías externas que el Consejo Rector contrate (Artículo 22). Por otra parte, será el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) el que emitirá las normas y regulaciones especiales de fiscalización (Artículo 26).

El artículo 15º establecía que para poder acceder a los recursos del sistema de banca de desarrollo, los interesados deben demostrar la viabilidad de sus proyectos y presentar, por lo menos, estudios que la demuestren. La Defensoría de los Habitantes señaló la importancia de que en este punto se considerara que muchas organizaciones no cuentan con recursos para sufragar los gastos de preinversión, como lo son, los estudios de factibilidad necesarios

para demostrar la viabilidad de los proyectos. Por ello, pareciera necesario que el sistema disponga de una línea de financiamiento no reembolsable para cubrir dichos estudios de preinversión o factibilidad, en los casos, en que los proponentes de la idea o iniciativa de inversión, no posean los recursos económicos para pagar tales estudios. En el Texto Sustitutivo se elimina el requisito de los estudios que demuestren la viabilidad, y se indica lo siguiente en el artículo 6:

“Únicamente se financiará o se otorgarán avales o garantías a sujetos, físicos o jurídicos que presenten proyectos viables y factibles, que no sean sujetos de los servicios de crédito de los bancos públicos, por los criterios y las disposiciones de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), o que no tengan garantías suficientes para respaldar la operación crediticia.”

Finalmente, la Defensoría indicó que a pesar de que se crea un Consejo Rector, no se definía ningún ente o secretaría de apoyo al consejo para la formulación de las *“...políticas y directrices generales a fin de administrar los recursos,... estrategias de apoyo y...mecanismos de cooperación y coordinación entre los integrantes del sistema.”* Actualmente, el Texto Sustitutivo contiene la creación del Consejo Asesor Mixto (artículos 11 y siguientes) que pretende cumplir con esta necesidad.

III. CONSULTA DE CONSTITUCIONALIDAD

1. ¿Por qué la consulta?

La Defensoría presentó ante la Sala Constitucional una consulta de constitucionalidad para que se revisara el proyecto de ley N° 16047, Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos por considerar que éste infringe derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política e instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica.

El artículo 1° de la Ley N° 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes establece que

esta institución es el órgano encargado de proteger los derechos y los intereses de los habitantes. Para cumplir con dicha misión, la Defensoría velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el gobierno y los principios generales del Derecho. Se plasma en el artículo de referencia la competencia de la Defensoría de los Habitantes para ejercer un control de legalidad, de moralidad y de justicia en relación con el funcionamiento del sector público.

Con el fin de cumplir con la misión encomendada a esta institución, de defensa de los Derechos Humanos, el legislador dotó a la Defensoría de los Habitantes de una serie de herramientas tendentes a facilitar la consecución de los fines para los que dicho órgano se creó. Una de esas herramientas es la consulta de constitucionalidad.

El artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, al regular el tema del control previo de constitucionalidad establece:

Artículo 96. *Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos:*

(...)

ch) Cuando lo solicite el Defensor de los Habitantes, por considerar que infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República

Con base en lo anterior, es clara la legitimación que ostenta la Defensoría para la interposición de un proceso de control *a priori* de constitucionalidad.

La intervención de la Defensoría de los Habitantes, a través de la interposición de este tipo de consultas, se ve legitimada y es admisible en el tanto el resultado de la decisión que se tome en esa instancia jurisdiccional afecte directamente los intereses de grupos de habitantes de la República a quienes por imperativo legal debe defender la institución.

Desde el momento en que se presentó a la Asamblea Legislativa en el mes de marzo de 2006 el informe sobre el Proyecto de ley, la Defensoría ha señalado eventuales roces de constitucionalidad presentes en el mismo, particularmente en lo que a los Derechos Humanos se refiere.

Esto unido a la falta de consulta preceptiva de constitucionalidad que la Defensoría ha señalado como una eventual situación de inconstitucionalidad por la forma, no sólo viciaría los aspectos jurídicos del proceso de aprobación o improbación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana–Centroamérica–Estados Unidos, sino que, incluso, podría tener graves consecuencias de índole metajurídico dado el contexto nacional actual.

En el eventual escenario de una aprobación vía referéndum vinculante del texto consultado, y de la posterior interposición de una Acción de Inconstitucionalidad planteada en su contra, en la que se señalare la ausencia de la consulta preceptiva ordenada en el artículo 10 de la Carta Magna, la Sala Constitucional se vería forzada, en razón del texto expreso de la Constitución Política y de su extensa pero unívoca jurisprudencia en cuanto a los efectos de este vicio de procedimiento, a declarar la inconstitucionalidad por la forma, situación que golpearía la institucionalidad del país pues, si bien jurídicamente su accionar estaría plenamente apegado al Ordenamiento, socialmente se podría interpretar que se está dejando sin efecto una norma aprobada directamente por el Pueblo, en la manifestación más pura de la democracia participativa, como lo es el referéndum.

Además dicha actuación eventualmente estaría vulnerando el Derecho Humano a elegir y ser electo, pues éste no se agota en la simple posibilidad de optar en temas de trascendencia política entre varias alternativas, sino que su contenido comprende también, que las opciones ofrecidas permitan realizar una “buena elección” lo que únicamente es posible a partir de la existencia de alternativas de calidad. Por último también forma parte del núcleo de este derecho, la denominada eficacia de la elección, es decir que la opción

seleccionada democráticamente despliegue los objetivos a los que iba dirigida.

Por otra parte, es claro que, instituciones como la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes, el Tribunal Supremo de Elecciones y otras que ocupan un lugar especial en la dinámica costarricense, están llamadas a reforzar la credibilidad en la institucionalidad nacional, por ello, resulta imperante que dentro del ámbito de su competencia, cada órgano del Estado actúe de forma preventiva, en procura de fortalecer el sistema democrático al que tienen derecho las futuras generaciones de costarricenses.

Adicionalmente, la Defensoría de los Habitantes entiende que la democracia tiene un costo económico que debe ser cubierto con recursos públicos. En el caso particular del futuro referéndum, de acuerdo con diversas estimaciones el costo de este proceso superará los mil quinientos millones de colones. Por ello, la Defensoría de los Habitantes debe indicar que no es aceptable que un país de escasos recursos como Costa Rica, invierta tal cantidad de dinero en un proceso plenamente legítimo, democrático y transparente, pero inútil y carente de eficacia jurídica, en razón de la existencia de un previsible vicio subyacente de tal magnitud que dé al traste con todo el proceso.

En relación con la oportunidad procesal para la presentación de la consulta de constitucionalidad, la Defensoría de los Habitantes conoce y entiende los preceptos contenidos en el artículo 98 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, mismos que han sido ampliamente desarrollados en la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, y que indican que el momento de presentación de la Consulta de Constitucionalidad es hasta después del primer debate.

Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes también consideró el hecho de que la propia Sala Constitucional ha interpretado los párrafos segundo y tercero del mismo artículo 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional como excepciones a la regla apuntada, permitiendo la consulta de proyectos de ley que no habían alcanzado el estadio procedimental indicado.

Aquí se debe aclarar que, en dichos precedentes, no se ha permitido la

interposición de la consulta de constitucionalidad en cualquier etapa del iter legislativo, dado que el criterio de la Sala Constitucional ha sido uniforme en cuanto a que, el proyecto que se consulta, al menos debe haber sido dictaminado por la Comisión respectiva, condicionamiento que es satisfecho por el texto ahora consultado³⁰.

La Defensoría considera que tal condicionamiento obedece a una razón muy lógica, pues antes de que el proyecto sea dictaminado puede sufrir toda suerte de modificaciones, y no es sino hasta que sea dictaminado cuando existe seguridad sobre las posibilidades de aprobación y contenido del texto objeto de la consulta. Este es el razonamiento de la Sala Constitucional incorporado al considerando segundo del voto 14895-06. Lo anterior adquirió una dimensión de particular importancia en el presente asunto, pues al tratarse de un tratado internacional, éste únicamente puede ser aprobado o improbadado, pero no puede ser objeto de modificaciones, situación que otorga mayor certeza sobre su contenido.

Este criterio jurisprudencial es plenamente compartido por la Defensoría de los Habitantes en razón de la particular importancia y complejidad que reviste la interpretación constitucional, lo cual justifica que en ciertos supuestos, en donde existen condicionamientos jurídicos de índole temporal que tornan inexorable el avance del proceso legislativo, sí sea posible la presentación de una Consulta de

Constitucionalidad de un Dictamen (Vg. un proyecto aún no votado en primer debate), siempre, claro está, con la debida antelación, a fin de que el contralor de constitucionalidad pueda cumplir como corresponde con el mandato que ha recibido del constituyente el mandato legal conferido.

En este caso la Defensoría de los Habitantes considera necesario destacar que, precisamente con la Consulta planteada se pretende que la Sala analice la constitucionalidad del texto del *“Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos”*, lo cual constituye un imperativo constitucional regulado expresamente por el artículo 10 *in fine* de la Carta Magna. Dicha norma textualmente preceptúa:

“Artículo 10.- *Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley.*

Le corresponderá además:

(...)

b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley.”

De lo anterior, resultó claro que en la particular coyuntura se está ante el supuesto de excepción regulado en los párrafos segundo y tercero del ordinal 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Adicionalmente aquí se debe apuntar que una vez iniciado el proceso establecido en la Ley Reguladora del Referéndum, no existe en dicha normativa ningún momento procesal oportuno para la presentación de Consultas de Constitucionalidad, misma que en este caso concreto es necesaria a la luz de lo preceptuado por el artículo 10 del texto constitucional arriba transcrito.

³⁰ *“Dentro de los diferentes tipos de consulta de constitucionalidad, nos encontramos con la consulta facultativa contemplada en el inciso b) del artículo 96 de la citada ley, la cual debe reunirse por un número menor de diez diputados y puede hacerse después de que el proyecto consultado haya sido aprobado en primer debate. Respecto de éste último requisito, existe una excepción, es decir, se puede presentar la consulta facultativa de constitucionalidad, aún antes de haberse aprobado el proyecto en primer debate, si la Asamblea Legislativa tuviere un plazo constitucional o reglamentario para votarlo.” Voto 14895-06*

Por último, la Defensoría de los Habitantes considera necesario destacar la importancia, de que en el marco de la consulta de constitucionalidad, y en ejercicio de la competencia residual de la Sala Constitucional regulada en el artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, es posible que ésta interprete y/o integre, el artículo 10 in fine de la Carta Magna, y 96 inciso a) de la ley que regula su jurisdicción, con el artículo 98 de ese mismo cuerpo normativo y la Ley Reguladora del Referéndum, texto legal plenamente omiso en materia de consultas preceptivas de constitucionalidad.

III. 2. Principios constitucionales que podrían ser violentados por el Tratado:

Los derechos humanos son universales, indivisibles, irrenunciables e interdependientes, de conformidad con el párrafo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993): *“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”*.

Los derechos humanos reconocidos en los textos constitucionales e internacionales existen realmente en la medida en que funcionan las garantías para su protección. A diferencia de los acuerdos comerciales, los instrumentos internacionales de derechos humanos no son tratados multilaterales del tipo tradicional suscritos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados firmantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos de todo ser humano, independientemente de su nacionalidad, condición económica, raza, etnia, lengua, sexo, edad, condición social, opción sexual, tanto frente a los Estados a los que pertenecen como frente a los Estados firmantes. Al participar y aprobar estos instrumentos de derechos humanos, los Estados se someten a un orden dentro del cual éstos asumen varias obligaciones, no en relación con los Estados o con la organización internacional, sino hacia las personas que están bajo su jurisdicción. En otras palabras, los Estados asumen la obligación jurídica de asegurar que sus leyes,

políticas y prácticas nacionales estén en armonía con los derechos humanos. Es deber de los Estados no solo no infringir directamente los derechos reconocidos, sino también asegurar las condiciones que permitan su respeto, protección, goce y ejercicio.

En esta Consulta se analizó el Tratado de Libre Comercio a la luz de los derechos fundamentales reconocidos por el Constituyente, y de conformidad con el artículo 48 de la Constitución, de aquellos derechos humanos que otorgan mayores garantías a las personas. Doctrinaria y académicamente se ha separado el concepto de derechos humanos (como aquellos que son producto del consenso internacional) de los derechos fundamentales (como aquellos derechos humanos que reconoce el Constituyente de cada país para positivizarlos en su ordenamiento jurídico interno). En la Consulta se analizó el Tratado de Libre Comercio a la luz de los derechos fundamentales reconocidos por el Constituyente, y de conformidad con el artículo 48 de la Constitución, de aquellos derechos humanos que otorgan mayores garantías a las personas.

- **Principio de Progresividad y No Regresión: Derechos Económicos, Sociales y Culturales:** La obligación del *“desarrollo progresivo”* de los derechos económicos, sociales y culturales está desarrollada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Respecto de este Pacto, el principio de *“desarrollo progresivo”* está regulado en su artículo 2, el cual reconoce que: *“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”*.

La obligación de *“desarrollo progresivo”* contiene, necesariamente, una obligación de *“no regresividad”* en la protección de los

derechos económicos, sociales y culturales³¹. Dicha obligación encuentra su “mínimo radical” en *“la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población una vez adoptado el tratado internacional respectivo. Resulta evidente que, dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes”*³².

- Principio “pro homine” como parámetro de constitucionalidad y base fundamental de los derechos fundamentales:

Conforme al principio “pro homine”, el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano; así lo ha entendido la Sala Constitucional en el Voto 3173-93. El principio pro homine, presente en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos y recogido en el artículo 31 de la Convención de Viena, sirve como regla que está orientada a privilegiar, preferir, seleccionar, favorecer, tutelar, y por lo tanto, adoptar la aplicación de la norma que mejor proteja los derechos fundamentales del ser humano.³³

El principio pro-homine, entonces, se constituye como criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos y en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos.

³¹ Abramovich, V. y Courtis, C.: *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales.*

³² Ibidem

³³ Henderson, Humberto; *Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en el orden interno: la importancia del Principio pro-homine*; Revista IIDH, Vol. 39, Año 2004, p. 87

- Subprincipio derivado del Principio Pro-Homine: Derecho a la vida y a la salud como derechos consustanciales a la persona humana

En múltiples ocasiones la Sala Constitucional se ha pronunciado acerca del derecho a la vida y a la salud en razón de que la Constitución Política, en su artículo 21, establece que la vida humana es inviolable y a partir de ahí se ha derivado el derecho a la salud que tiene todo ciudadano, siendo en definitiva al Estado a quien le corresponde velar por la vida y la salud impidiendo que se atente contra ella.

La preponderancia de la vida y de la salud, como valores supremos de la persona humana, está presente y señalada como de obligada tutela para el Estado, no sólo en la Constitución Política, sino también en diversos instrumentos internacionales suscritos por el país tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Debe quedar claro no sólo la relevancia de los valores para los cuales el sujeto de derechos reclama tutela, sino también el grado de compromiso que el Estado costarricense ha adquirido en cuanto a acudir de manera incuestionable e incondicional en su defensa y realización.

Principio de Igualdad como base de los derechos fundamentales:

Reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional desarrolla el “principio de igualdad”, el cual se halla contenido en el numeral 33 de la Constitución Política. En este sentido se ha pronunciado: *“El principio de la igualdad tal y como lo ha sido entendido por el Derecho Constitucional, hace que todos los hombres deban ser tratados igualmente por el Estado en cuanto a lo que es esencialmente en todos ellos, esto es, en los llamados derechos fundamentales que están contemplados en nuestra Constitución, que son el corolario de la dignidad humana”* (Voto 4829-98).

La Sala ha dicho también que: *“El principio de igualdad, contenido en el artículo 33 de la Constitución Política, no implica que en todos los casos, se deba dar un tratamiento igual prescindiendo de los posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica que puedan existir; o lo que es lo mismo, no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación. La igualdad, como lo ha dicho esta Sala, sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Pero además, la causa de justificación del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que debe existir, necesariamente, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha... Todo lo expresado quiere decir, que la igualdad ante la ley no puede implicar una igualdad material o igualdad económica real o efectiva”* (Voto N° 5797-98).

- Principio de libre determinación de los pueblos como derecho colectivo fundamental:

El derecho de libre determinación de los pueblos o derecho a la autodeterminación es el derecho de un pueblo a decidir sus propias formas de gobierno, perseguir su desarrollo económico, social y cultural y estructurarse libremente, sin injerencias externas. Libre determinación es un principio fundamental del Derecho Internacional Público y es reconocido como un derecho fundamental de los pueblos.

- Principio Democrático como parámetro para el estudio de la Constitucionalidad de las Leyes:

La democracia es un derecho humano. En ella se resume el espíritu de igualdad y de libertad que debe predominar en las relaciones sociales y en la manera como estas deben organizarse políticamente. La historia de la lucha por la democracia es a fin de cuentas la de los derechos humanos, que es en definitiva la historia de la construcción y de la afirmación del sujeto colectiva e individualmente.

El artículo 1º de la Constitución Política dispone que: *“Costa Rica es una República democrática, libre e independiente”*.

Hay una influencia múltiple en la base del modelo político constitucional donde ninguno de los tres valores se puede leer ni entender aisladamente, porque representan los tres pilares de una República. Pero este concepto de democracia no es un concepto simple, ya que la democracia es un proceso de toma de decisiones públicas en la que participan las y los ciudadanos ejerciendo el autogobierno

- Principio de Nación y el derecho de cada ciudadano/a a tener una Nación soberana:

Comprometer al país internacionalmente fue objeto de recelo por parte de la Constituyente de 1948; de ahí que la aprobación de los Tratados Internacionales esté expresamente regulada en la Constitución. En la discusión de las Actas de la Asamblea Constituyente de 1949, quedó plasmado, que esta preocupación no sólo derivaba de aquellos convenios internacionales de índole político o fiscal *“...pues en el orden económico o político la soberanía de un país también se puede enajenar...”* (Acta N° 93 de la Constituyente).³⁴

Toda persona tiene derecho a pertenecer a una Nación. El concepto de Nación está conformado, según la doctrina, por 3

³⁴ [Vale la pena destacar lo expuesto en el Voto de Minoría al Voto 2901-2007, que señala: “Una cosa fue la intención que tuvieron los Constituyentes de 1968 de abrir una puerta para que el país suscribiera sin necesidad de una Constituyente, los convenios de otra naturaleza diversa a los referentes a la integridad territorial o a la organización política, y otra, aceptar que estos pueden ser sometidos a cualquier trámite o procedimiento sumario o abreviado, que impliquen simplificar su plena discusión, deliberación y eventual aprobación y desaprobación en la Asamblea Legislativa. Este corolario se impone, por la naturaleza de las cuestiones y materias que puede comprender un tratado público o convenio internacional, las que, eventualmente pueden tener un efecto directo o reflejo en el ordenamiento jurídico interno, lo que demanda una deliberación y discusión de calidad, profunda y una serena reflexión”.](#)

elementos básicos: el Estado, el territorio y el pueblo.

Principio del Estado soberano que tienda a satisfacer los intereses colectivos: la adopción del Estado Social de Derecho
La aplicación del Derecho Constitucional implica el análisis de la forma de Estado, la forma de Gobierno, los derechos fundamentales y la regulación de los poderes públicos estatuidos por el Constituyente, incluyendo tanto las relaciones entre poderes públicos, como las relaciones entre los poderes públicos y las y los ciudadanos.

La adopción de un modelo de Estado es una decisión del pueblo que se traduce a través de la voluntad del Constituyente en la Carta Magna. El pueblo apostó por un Estado Social basado en la justicia social (claramente reflejado en el artículo 74 de la Constitución Política).

Por su parte, el artículo 50 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, determina el objetivo primordial de la función del Estado, a saber, la satisfacción de intereses colectivos:

"Artículo 50: El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza."

- El principio Justicia y la necesaria organización interna que garantiza el derecho a la Justicia:

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) consideró en su **Preámbulo** que es: "...esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión".

El Estado debe responder siempre de los actos u omisiones que surjan en el ejercicio de sus funciones, y ello es válido tanto en el orden interno como de los que surjan con motivo de las relaciones internacionales. El principio de responsabilidad estatal es inherente a todo Estado de Derecho y forma parte de la contrapartida que asiste a todo individuo de obtener tutela judicial efectiva

(así expuesto por la Sala Constitucional en el Voto N° 2232-91).

Por ello, el derecho fundamental a la Justicia impone al Estado el deber de disponer de un sistema de administración de justicia interno, esto es, un conjunto de mecanismos idóneos para el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado (declarar el derecho controvertido o restablecer el violado, interpretándolo y aplicándolo imparcialmente, como consideró el Constituyente en el artículo 153 de la Constitución Política).

Es a través de estos mecanismos que se logra el reconocimiento, ejercicio y garantía de los derechos fundamentales. La garantía se da a través de mecanismos que permitan demandar o denunciar en el territorio nacional y eventualmente en el sistema regional, en procura de la restitución del derecho cuando un derecho es violentado. Son potestades indelegables.

- Principio "pro-natura" como parámetro de constitucionalidad:

El derecho a la vida sólo se puede entender en solidaridad con la naturaleza que la sustenta y la sostiene. Por ello existe actualmente una conciencia en el ser humano en cuanto que, en relación con ella, debe cumplir determinadas pautas de comportamiento de carácter preceptivo. Es decir, existen una serie de valores que se desarrollan con respecto al ambiente y que responden a la llamada "ética ambiental".

Al destacarse en nuestra Constitución Política la necesidad de garantizar y preservar un medio ambiente sano, no sólo se comprometió el Constituyente con la vida humana sino también con la naturaleza. Este compromiso nos conduce como Nación a priorizar los proyectos dirigidos a protegerla. Esto está claramente regulado en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en la cual se reconoce, entre otras cosas el derecho soberano de los Estados a definir sus políticas de desarrollo sostenible.³⁵

³⁵ [Declaración de Río, 1992: Principio 2: De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho](#)

En este sentido, cabe explicitar más a fondo los **principios preventivos, precautorio e in dubio pro natura**. En la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, entre otras cosas, se enuncia el principio precautorio (principio 15): deber de los Estados de aplicar ampliamente el criterio de precaución.

De modo que, en la protección de nuestros recursos naturales, debe existir una actitud *preventiva*, es decir, la degradación y el deterioro deben ser minimizados, es necesario que la precaución y la prevención sean los principios dominantes, lo cual nos lleva a la necesidad de plantear el *principio "in dubio pro natura"* (...).

- Principio de Razonabilidad y Proporcionalidad como parámetro de constitucionalidad:

Por el principio de razonabilidad, las leyes y actos de autoridad han de ser concordantes con las normas, principios y valores supremos de la Constitución. *"De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto". La razonabilidad técnica es "la proporcionalidad entre medios y fines", y la razonabilidad jurídica, "la adecuación a la Constitución en general". (SALA CONSTITUCIONAL, votos 1739-92 y 08858-98. En el voto 3121-95, y otros de la SALA CONSTITUCIONAL).*

[soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados...](#)

Principio 3: *El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.* Principio 4: *A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.*

Bien ha sostenido la Sala Constitucional que *"El control de razonabilidad es una forma de controlar la constitucionalidad, porque lo irrazonable es inconstitucional."* (Voto N° 3834-92). La posición de la Defensoría de los Habitantes en torno al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana es que en su articulado muchos aspectos no pasan la prueba de la proporcionalidad y razonabilidad. En sentido estricto, y como bien apunta la Sala Constitucional, la razonabilidad equivale a justicia. Por ello las leyes que aprueba el legislador deben contener una equivalencia entre el supuesto de la norma y las consecuencias que ellas establece para dicho supuesto, tomando en cuenta las circunstancias sociales que la motivaron, los fines perseguidos por ella y el medio escogido por el legislador para alcanzarlos.

III. 3. Los cuestionamientos de constitucionalidad hechos por la Defensoría:

▪ **Vicio de forma en el procedimiento legislativo por omisión de la consulta preceptiva de constitucionalidad.**

Sobre este particular la Defensoría de los Habitantes consideró necesario, de previo a señalarle a la Sala Constitucional los roces de constitucionalidad presentes en el Tratado, detenerse brevemente en un aspecto procesal de capital importancia, a saber, la omisión procedimental de realizar la consulta preceptiva de constitucionalidad regulada en el artículo 10 de la Constitución Política.

Al momento en que la Defensoría presentó la consulta de constitucionalidad, la Asamblea Legislativa había aprobado un Decreto Legislativo solicitando de forma mancomunada con el Poder Ejecutivo, la realización de un Referéndum en los términos arriba indicados.

Aquí se debe indicar que la solicitud de un referéndum sobre un determinado proyecto de ley, enerva su votación final, en tanto se realiza el respectivo proceso de referéndum, y de ser alcanzados los porcentajes de participación para el caso concreto, el resultado del proceso es vinculante.

Como fue señalado supra, el proceso establecido en la Ley Reguladora del Referéndum, no contiene ninguna regulación ni oportunidad para la realización de la Consulta de Constitucionalidad, misma que en este caso concreto es necesaria a la luz de lo preceptuado por el artículo 10 del texto constitucional arriba transcrito.

Respecto de la necesidad de la realización de las Consultas Preceptivas de Constitucionalidad, ese Tribunal Constitucional consideró en el voto 7005-94, mediante el cual se resolvió la consulta preceptiva del proyecto de Ley de Aprobación del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, lo siguiente:

“El esquema de la competencia de la Sala Constitucional en materia de consultas legislativas de constitucionalidad hace distinción según se trate de una consulta preceptiva o facultativa, El artículo 99 de la Ley que rige esta jurisdicción establece:

“Salvo que se trate de la consulta forzosa prevista en el inciso a) del artículo 96, la consulta deberá formularse en memorial razonado, con expresión de los aspectos cuestionados del proyecto, así como de los motivos por los cuales se tuvieren dudas u objeciones sobre su constitucionalidad.”

De tal manera, la consulta preceptiva –dada la exigencia del artículo 10 de la Constitución Política en relación con el 96 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional– se formula por el Directorio de la Asamblea Legislativa sin ningún razonamiento o fundamentación³⁶

Así las cosas, a la luz de las normas citadas y del criterio jurisprudencial recién transcrito, es claro que en materia de tratados internacionales, el Directorio de la Asamblea Legislativa debe cumplir con la Consulta Preceptiva de Constitucionalidad establecida

³⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 7005-94 de las nueve horas veintiún minutos del dos de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

expresamente en el artículo 10 de la Constitución Política.

A pesar de lo anterior, a la fecha de interposición de la consulta de constitucionalidad, la Asamblea Legislativa ha solicitado formalmente al Tribunal Supremo de Elecciones, la organización de un referéndum que podría derivar en la aprobación del Tratado como Ley de la República, sin la realización de la Consulta Preceptiva de Constitucionalidad ordenada expresamente en el propio texto constitucional.

En conclusión, la omisión del Directorio de la Asamblea Legislativa o la negativa del Tribunal Supremo de Elecciones de realizar la Consulta Preceptiva de Constitucionalidad, requerida expresamente en el texto de la Constitución Política de Costa Rica, en su artículo 10, no sólo constituye un serio y grosero vicio de constitucionalidad, sino que sus efectos podrían afectar la propia institucionalidad del Estado costarricense. Esta consulta preceptiva no es subsanable con la interposición de otras cuestiones de constitucionalidad.

• **Vicios de fondo:**

- El arbitraje, tal y como está concebido en el Capítulo 10 del Tratado, resulta inconstitucional por cuanto violenta en esencial la libertad y el consentimiento que las partes deben tener al momento de determinar la vía por la cual resolverán sus controversias, aunado a la imposibilidad constitucional de que el Estado de forma generalizada y anticipada traslade a la vía del arbitraje temas que comprendan directa o indirectamente asuntos de derecho público.

A su vez, la restricción contenida en el Tratado para la intervención de una parte no contendiente en el proceso, es inconstitucional, ello en el tanto se lesiona el derecho fundamental a la Protección Judicial, ya que con la adopción de éste mecanismo se hace nugatorio el derecho a acceder a un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de derechos, tal y como sería el caso en materia ambiental.

- El capítulo 22 del Tratado de Libre Comercio que establece la vigencia del Tratado es inconstitucional por vulnerar los artículos 1 (democracia), 2 (soberanía), 121 (funciones indelegables del Estado) y 140 (funciones del Gobierno y potestad de gobernar) de la Constitución Política. También vulnera los principios de soberanía nacional, democracia, razonabilidad y proporcionalidad.
- La constitución de la Comisión de Libre Comercio como un ente supranacional es inconstitucional por violación a los artículos 2 (soberanía), 9 (atribuciones de los funcionarios públicos), 10 y 48 (prevalencia de los Tratados de Derechos Humanos), 121 inciso 4 (funciones del Legislativo), 140 inciso 3 (funciones del Ejecutivo) y 153 (jurisdicción interna) de la Constitución Política y a los principios pro homine, soberanía y razonabilidad y proporcionalidad de los fines perseguidos, porque se ve al mercado y sus requerimientos por encima del ser humano y sus necesidades, lo que implica una violación profunda a la Constitución Política.
- El artículo 10.9.3 del Tratado es violatorio de los derechos constitucionales a la vida, a la salud y a la calidad de vida y por lo tanto contrario a lo establecido en los artículos 21 y 50 de la Constitución y al Principio de Progresividad y No regresión, al Principio "pro homine" y al Principio de Razonabilidad y Proporcionalidad.

La obligación de progresividad implica la de no regresividad. Dicho en otras palabras, no se puede retroceder en la implementación, o tomar medidas que disminuyan este derecho. En el momento en que el Estado costarricense suscribe un tratado comercial que le impide garantizar derechos –a la vida, a la salud animal y vegetal como es el caso de este Tratado- al condicionar los mismos a las necesidades comerciales de otro Estado o empresas extranjeras. Es decir, en lugar de continuar con la implementación de medidas que permitan el goce absoluto de los derechos que se encuentran

garantizados en la Constitución Política, el Estado costarricense se compromete a no hacerlo si ello significa impedir el libre comercio.

- En cuanto al Principio Pro Homine, el reconocimiento constitucional de los derechos constituye una protección básica y vital para la garantía de los mismos. Toda normativa o actuación del Estado, debería dirigirse a la expansión de la protección y garantía de los derechos fundamentales. En el caso del Tratado, se restringe más bien, el ámbito de ejercicio de estos derechos y se atenta contra su realización. Esto, que es lo más grave, lo hace el Estado, al comprometer estos derechos a favor del comercio y la inversión. Evidentemente, entonces, deberá prevalecer la Constitución por sobre este tratado comercial.
- En cuanto a la razonabilidad y proporcionalidad, las acciones estatales deben realizarse de forma tal que si deben limitar algún derecho para cumplir con el fin público o favorecer el interés general, esta limitación debe ser mínima. En el caso del Tratado, no nos encontramos frente a una acción que garantice beneficios para la generalidad de la población, sino únicamente para aquellas personas que se constituyan en inversionistas o comerciantes. A pesar de ello, la cláusula parece limitar los derechos a la vida y a la salud al limitar las actuaciones del Estado con el fin de que éstas no puedan restringir la actividad comercial.
- La omisión de la reserva en materia de minorías socialmente vulnerables representa un aspecto de inconstitucionalidad por violación al derecho fundamental a la igualdad y de protección especial dispuestos en los artículos 33 y 51 de la Constitución Política.
- El Anexo XIII del Capítulo del Tratado que dispone aplicación retroactiva de normas es inconstitucional por vulnerar flagrantemente el artículo 34 de la Constitución Política, y los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad.

- En las Cláusulas 1.4., 10.7, 13.1, 13.10 del Tratado en las cuales se define la expropiación y la indemnización junto con las situaciones en que éstas se pueden alegar, se regula una expropiación que no tiene su razón en la función social de la propiedad, disposición que a todas luces vulnera severamente el artículo 45 de la Constitución Política y los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
- El derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, lo cual reforzado con lo establecido en el artículo 6 el cual prevé la soberanía del Estado para la administración de sus aguas territoriales se vería limitado con la aprobación del Tratado puesto que si bien dentro de éste se presenta un concepto de legislación ambiental, éste es muy restrictivo y a consecuencia de ello, se dejan por fuera muchos aspectos ambientales que nuestra legislación ambiental interna sí prevé y las posibles discrepancias que se generaran entre las partes serían sometidas al conocimiento de tribunales arbitrales, los cuales en definitiva resolverían los conflictos dejándose de lado la soberanía que posee el estado de resolver sus conflictos a nivel interno.
- El restrictivo concepto de legislación ambiental contenido en el artículo 17.13 del Tratado, no contempla claramente una serie de aspectos ambientales como el uso, administración, protección y posible comercialización del agua, lo cual genera una clara lesión a lo establecido tanto en el artículo 6 como en el 50 de la Constitución Política.

Por lo que podemos indicar que al existir una definición tan restrictiva de legislación ambiental se dejan al descubierto, y por ende desprotegidos, los recursos naturales. A esto se une el hecho de que la fuente de esta desprotección estaría conformada por tres posibles escenarios, con lo que se podría vulnerar el artículo 50 de la Constitución Política:

- Primer escenario: Que el Estado aplique la legislación ambiental interna y que el inversionista, al sentirse lesionado,

interprete que la misma no está expresamente contemplada dentro del restringido concepto de legislación ambiental del Tratado y por ende no se puede aplicar, buscando activar los mecanismos de solución de controversias.

- Segundo escenario: El Estado aplica la legislación ambiental interna y el inversionista, al sentir lesionado el bien jurídico comercio plantee la controversia ante un tribunal arbitral.
- Tercer escenario: Que el funcionario público no aplique la legislación interna proteccionista del ambiente para evitar un posible conflicto.
- Luego del análisis del artículo 17.2.1 del Tratado en el cual se establece el hecho de que cada país analizará y aplicará su legislación ambiental interna siempre y cuando esta no afecte el comercio de las partes, se puede concluir que estamos ante una posible desprotección del ambiente y los recursos naturales, puesto que se dejan de ver como tales y se convierten en objetos o bienes comerciales, de hecho, esta intención se complementa y visualiza en el artículo 17.10.7 del Tratado, cuando señala que *“Ninguna Parte podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias conforme a este Tratado, por ningún asunto que surja en relación con lo dispuesto en este Capítulo, salvo con respecto al Artículo 17.2.1(a)”*, lo que podría suponer que el bien jurídico comercio podría estar por encima del bien jurídico medio ambiente como derecho humano, en lo que corresponde a este Capítulo 17. Ello en posible violación del artículo 50 de la Constitución Política y la vasta jurisprudencia dictada por la Sala Constitucional en el tema del medio ambiente.
- El artículo 17.5, mediante el cual se crea el Consejo de Asuntos Ambientales, excluye la representación ciudadana en general y de las organizaciones ambientales en particular. Esto puede considerarse como un retroceso que iría en contra del principio de no regresión con respecto a la Ley # 7554, que en su

capítulo II establece la participación ciudadana y crea incluso Consejos Regionales Ambientales y una clara lesión al principio de razonabilidad anteriormente expuesto.

- El artículo 16.8 del Tratado mediante el cual se define lo que se entenderá por Derecho Laboral es restrictivo y limitado y por ello deviene en inconstitucional por violar las Garantías Laborales que se derivan del Derecho al Trabajo reconocidas en los artículos 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64 y 70 de la Constitución Política y los principios pro-homine, Estado Social de Derecho, y la razonabilidad y proporcionalidad.
- La regulación contenida en el Tratado en materia de contratación pública mutila el concepto de contratación administrativa en aspectos que son esenciales para garantizar que éste sea un medio idóneo para el cumplimiento de los fines públicos. Esta situación afecta directamente los derechos fundamentales de la habitantes, principalmente en lo referente a los derechos económicos y sociales en el tanto el disfrute de estos requieren de una acción positiva del Estado que se traduce normalmente en la prestación de algún bien o servicio. De esta forma la actividad del Estado, a través de la prestación de servicios, está destinada al aseguramiento de un mínimo vital para los individuos.

Por lo anterior el Capítulo IX del Tratado es inconstitucional por violar los Arts. 21, 33, 50, 51, 55, 56, 57, 64, 65, 69 y 73, así como los principios de razonabilidad, proporcionalidad y no regresividad en materia de derechos fundamentales.

- El Tratado negociado mediante el mecanismo de listas negativas modificó, violentándose el principio constitucional de razonabilidad, la estructura de negociación que repetidamente Costa Rica ha utilizado en la OMC. Las listas negativas lesionan de forma directa el derecho fundamental a la seguridad jurídica, ya que con dicho mecanismo no se logra establecer con certeza la aplicabilidad y la determinación de los servicios e inversiones que serán

liberalizados ante comercio internacional, situación que al no estar definida, es sujeto de controversia.

Además, como consecuencia de la negociación, la Defensoría estima que la inclusión de una lista de Desgravación Arancelaria que permite la fabricación e importación de armas de guerra con carácter militar dentro del Tratado, lesiona los principios constitucionales y el derecho fundamental a la paz rigen la vida civilista de Costa Rica y los cuales se encuentran contenidos en aspectos tales como ser un país sin ejército, con vocación a la paz internacional y con proclamas de neutralidad, con lo cual resultan inconstitucionales las disposiciones del Tratado en ésta materia.

CAPITULO 1

Índice

Tal y como se ha indicado, el Informe Anual de Labores se plantea como un *Observatorio de Derechos Humanos* en Costa Rica.

Se trata de un esfuerzo a partir de la voz de las y los habitantes quienes por medio de sus quejas ofrecen insumos a la Defensoría de los Habitantes para el ejercicio del control del poder público procurando la defensa de sus derechos e intereses.

En el presente Capítulo se hará referencia a la protección de los derechos e intereses de las y los habitantes por medio del ejercicio del control del poder público desarrollando el concepto *Observatorio de Derechos Humanos* a que se hizo referencia en líneas anteriores. En él se planteará un Estado de Situación acerca de la protección y defensa de los Derechos Humanos a partir del control del poder público por medio de una serie de hallazgos relevantes que plantean la Dirección de Admisibilidad, las Direcciones de Defensa y la Dirección de Regionales .

CAPITULO I

Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata	10
I.- Introducción	10
II.- Ámbito de competencia de la Defensoría de los Habitantes	12
A) Solicitudes de intervención ante las cuales la Defensoría puede actuar	12
B) Solicitudes de intervención ante las cuales la Defensoría no puede actuar	16
1.- El Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y el Organismo de Investigación Judicial	16
Poder Judicial	16
<i>Potestades de acción jurisdiccional</i>	18
El Tribunal Supremo de Elecciones	19

El Organismo de Investigación Judicial	20
2.- De lo regido por el Derecho Público: sector público y sector privado: diferenciación entre Administración y actividades o servicios prestados	20
3.- Asuntos de índole privada	21
Programas de acción social	21
La Universidad de Costa Rica	21
La Universidad Latina	22
C) Cuestiones de imprescindible conocimiento acerca de la intervención de la Defensoría de los Habitantes	22
III.- Ámbito de competencia de la Dirección de Admisibilidad	24
A) Marco normativo	24
B) Principios y valores inspiradores de las actuaciones de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata	25
C) Posibilidades concretas de actuación.....	26
1.- Admisibilidad de las solicitudes de intervención	26
2.- Inadmisibilidad de las solicitudes de intervención	28
3.- Gestiones sumarias de defensa	29
4.- Traslados de solicitudes a otros órganos de control	31
Contraloría General de la República	31
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	32
Comisión Nacional de Protección al Consumidor	33
Sistema Financiero Nacional	35
Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	35
Superintendencia de Entidades Financieras	35
Superintendencia de Valores	36
Superintendencia de Pensiones	36
Consejo de Transporte Público	36
Contralorías de Servicio	37
Programa de acercamiento y coordinación institucional	39
5.- Orientación a la persona	39
6.- Atención Inmediata	41
i.- Su razón de ser	41
ii.- Ejemplos paradigmáticos de <i>atenciones inmediatas: por una defensa expedita de derechos</i>	43
<i>Seguridad social en la picota</i>	43
<i>Cobro indebido y revertido</i>	44
<i>Por poco, una competencia deportiva internacional frustrada</i> ..	45
<i>Una cirugía pospuesta y luego programada</i>	45
<i>Una prohibición que se dejó sin efecto</i>	46
<i>De nuevo la seguridad social</i>	46
<i>Más de seguridad social</i>	46
<i>Un arreglo de pago necesario</i>	47
<i>Un medicamento que no llegaba</i>	47
Reflexión final: <i>Atenciones inmediatas: una forma expedita de defensa de derechos</i>	48
<i>Análisis de tendencia</i>	49
IV.- Educación en Derechos Humanos	49
A.- Documentos expedidos por la Dirección de Admisibilidad y atenciones y orientaciones verbales	51

B.- Revista Digital “ <i>De la mano con usted</i> ”	51
C.- Foro <i>Juntos compartiendo</i>	53
V.- Reflexión Integradora: <i>hacia un proceso más humano y expedito</i>	54
Dirección Defensoría de la Mujer	56
Análisis y reflexiones sobre la situación de las mujeres a un año de la presente Administración Pública	53
I. El Instituto Nacional de las Mujeres	60
A) un mecanismo nacional que debe ser Rector de las Políticas Públicas para el avance de los derechos	60
B) La Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género: cumplimiento de la ley del INAMU y de las recomendaciones de la Defensoría.....	63
C) La construcción de la Política: un proceso complejo	64
D) Principales ejes de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género.....	65
E) La situación de las mujeres en condición de pobreza en los programas “ Construyendo Oportunidades “ y “ Creciendo Juntas “: un reto para el INAMU	66
II. Hostigamiento Sexual	68
A) Hostigamiento Sexual: un tema de violencia contra las mujeres de permanente Actualidad	68
B) Restringido ámbito de aplicación de la ley	70
C) Propuesta de una nueva ley	77
III. El ámbito de los derechos laborales	79
A) La discriminación de las mujeres por su condición de Género	79
B) El acoso laboral en contra de las mujeres	81
C) Las trabajadoras domésticas remuneradas: la injusticia se mantiene	82
IV. Violencia en contra de las mujeres	86
A) Un tema de seguridad ciudadana	86
B) La Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres	87
C) Algunos de los retos que impone la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres	88
D) Intervenciones institucionales en caso de alto riesgo para las mujeres en situaciones de violencia. Protocolo de intervención.....	90
V. Pensiones alimentarias	96
VI. El ámbito de la salud pública	100
VII. Poblaciones específicas	105
Dirección de Calidad de Vida	120
I. Introducción	120
II. Ordenamiento territorial y cambio climático. Efectos sobre el recurso hídrico	122
III. El derecho humano a la salud: El desabastecimiento de medicamentos en la CCSS	133

IV.	Proyecto para el rediseño del sistema de gestión de la Cadena de Abastecimiento de medicamentos.	142
V.	Los accidentes de tránsito como un problema de salud pública	164
VI.	Propuesta de reforma a la Ley General de VIH/SIDA	185
VII.	Afectación a la salud de los trabajadores de la empresa Yanber	187
VIII.	Ablaciones. Una intervención quirúrgica pendiente	205
IX.	Vivienda Pública: El caso de los condominios en Patarrá de Desamparados	209
X.	Patrimonio histórico-arquitectónico	225
Dirección de Control de Gestión Administrativo		234
I.	Sector Municipal	238
II.	Ordenamiento de la zona marítimo terrestre	250
A)	De los Planes Reguladores Costeros	251
B)	Las islas del Golfo de Nicoya: una responsabilidad estatal postergada	259
III.	La Red Vial Cantonal y los recursos provenientes de la Ley 8114	266
1.	Asignación de los recursos en el Presupuesto Nacional y en los presupuestos Municipales	266
2.	Transferencia de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda a través de la Tesorería Nacional	266
3.	Desembolsos de la Tesorería Nacional	267
4.	Juntas Viales Cantorales	267
5.	Unidades Técnicas de Gestión Vial Municipal	267
IV.	Estructuras institucionales de urgente intervención	271
V.	Proceso de apertura de los muelles: experiencia en Caldera y tendencia en Limón	283
VI.	Red Interinstitucional de Transparencia: continúa su consolidación	292
VII.	Cambios generales en el accionar de la administración a partir de la intervención de la Defensoría	293
Dirección de Asuntos Económicos		296
I.	Introducción	296
II.	Temática	299
A)	Transporte Público	299
B)	Investigaciones realizadas	310
C)	Evaluación de proyectos de ley	322
D)	Audiencias Públicas cubiertas	331

Análisis del cumplimiento de las normas fundamentales de protección de los derechos de los pueblos indígenas 340

I.	Introducción	340
II.	Motivos para promulgar la ley	340
III.	Necesidades a las que respondía el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes	343
IV.	Coyuntura en la que fue ratificado por Costa Rica el Convenio 169 de la O.I.T.	343
V.	Estado de cumplimiento del Convenio 169 de la O.I.T.	345

Dirección de Protección Especial 360

A)	Población Adulta Mayor	360
B)	Población con Discapacidad	366
C)	Población Migrante y Refugiada	369
D)	Población Privada de Libertad	375
E)	Discriminaciones por la Orientación Sexual de las Personas	380
F)	Discriminaciones por la situación socioeconómica de las Personas	380
G)	Administración de Justicia	381
H)	Seguridad Ciudadana	382
I)	Función Policial	386

Del Código de la niñez y la adolescencia y su incidencia en la educación costarricense 390

I.	Introducción	390
A)	Antecedentes	390
B)	Justificación	392
II.	Del acceso y permanencia en el sistema educativo	393
III.	De la Promoción del Desarrollo de Potencialidades de los niños y niñas en el Sistema Educativo	400
A)	Educación inicial y el ingreso temprano de los niños y niñas en el sistema educativo: Pruebas de aptitud	401
B)	Educación especial: La niña y el niño talentoso y la respuesta del sistema educativo costarricense	405
C)	Educación para la sexualidad humana: un derecho fundamental de la niñez y la adolescencia que el Ministerio de Educación Pública debe garantizar	406
D)	Educación con perspectiva multicultural: Población indígena	408
IV.	Comunidad Educativa	409

V.	Recomendaciones	415
Dirección de Niñez y Adolescencia		418
I.	Introducción	418
II.	Situaciones violatorias de derechos	420
III.	De la exigibilidad de los derechos de la niñez y adolescencia	438
A)	Foro Permanente de Seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia	438
B)	Campaña contra el Castigo Físico	439
C)	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados	441
D)	Coalición contra la Trata de Personas Menores de Edad	441
Dirección de Sedes Regionales		442
I.-	Introducción	442
II.-	Una nueva forma de trabajar	445
III.-	Ejes del Informe Anual de las Sedes Regionales	446
A)	Labor de defensa de derechos	446
B)	Labor de promoción, divulgación y educación en derechos	447
C)	Estadísticas	447
IV.-	Labor de regionalización continúa	447
SEDE REGIONAL CHOROTEGA		
I.-	Introducción	447
II.-	Labor de defensa de derechos	448
A)	Derecho a la identidad de las y los menores de edad	448
B)	El agua, elemento fundamental en el derecho a la salud	449
III.-	Estadísticas	451
SEDE REGIONAL HUETAR NORTE		
I.-	Introducción.-.....	452
II.-	Labor de defensa de derechos	454
A)	Derecho al trabajo: la inspección de trabajo y el ejercicio de esta función por parte del Ministerio de Trabajo	454
B)	Derecho a la salud: el Instituto Nacional de Seguros	456
III.-	Labor de promoción y divulgación de derechos	457
A)	Comisión Intersectorial de Prevención de VIH	457

B) Red Regional contra la Violencia Doméstica, Huetar Norte	457
C) Red de organizaciones de la zona norte	458
D) Feria de la salud y el ambiente	458
1.- Comunidad de San Vicente de Ciudad Quesada	458
2.- Comunidad El Castillo	458
IV.- Estadísticas	459

SEDE REGIONAL ATLÁNTICA

I.- Introducción	462
II.- Labor de defensa de derechos	462
A) Derecho a la eficiencia en la prestación de los servicios	463
B) Derecho a la salud	463
C) Derecho a la justicia	463
III.- Labor de promoción y divulgación de derechos	463
A) Participación en redes.-	463
1.- Red interinstitucional del Instituto sobre Alcoholismo y Fármacodependencia IAFA)	464
2.- Red interinstitucional contra la explotación sexual comercial de menores de edad	464
3.- Red de la Comisión del relleno sanitario	464
4.- Red de indigentes	464
5.- Red de usuarios de la Corte Suprema de Justicia.-	464
B) Otras actividades de promoción	464
1.- Audiencias.-	464
2.- Foros.-	464
3.- Talleres.-	465
IV.- Estadísticas	465

SEDE REGIONAL BRUNCA

I.- Introducción	466
II.- Labor de defensa de derechos	467
A) Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	468
B) Instituto Costarricense de Electricidad	468
C) Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)	468
III.- Labor de promoción y divulgación de derechos	469
A) Programa de visitas	468
B) Participación de las y los habitantes en actividades institucionales	469
C) Actividades especiales a desarrollar en conjunto con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	470
IV.- Estadísticas	470

Hacia un proceso más humano y expedito

Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata

I. Introducción¹

*“Por cada derecho proclamado,
cientos de abusos se cometen a diario.
Por cada voz cuya libertad aseguramos,
son muchas más las que continúan amenazadas.
Por cada mujer o niña cuyo derecho de
igualdad defendemos,
millares más sufren a caus
de la discriminación o la violencia.
Por cada niño cuyo derecho a la educación y a
vivir una infancia en paz
tratamos de conseguir,
son muchos más a los que no llegamos.*

En realidad, nuestra tarea nunca termina...²

Por eso...

¡los Derechos Humanos no esperan!

En el período a partir del cual se rinde cuentas por medio del presente Informe Anual de Labores, se recibieron 19.934 solicitudes de intervención, de las cuales 4.960, es decir, un 24,9%, guardaron relación con asuntos que no son competencia de la Defensoría de los Habitantes; se trata de aquellos casos que se refieren a cuestiones de índole privada y que, por impedimento legal, la Institución no puede conocer. Empero, la labor de la Dirección de Admisibilidad no se limita a denegar el trámite de de las solicitudes sino que orienta a la persona para que ejerza las acciones que corresponden con fundamento en las disposiciones que le son aplicables al caso concreto.

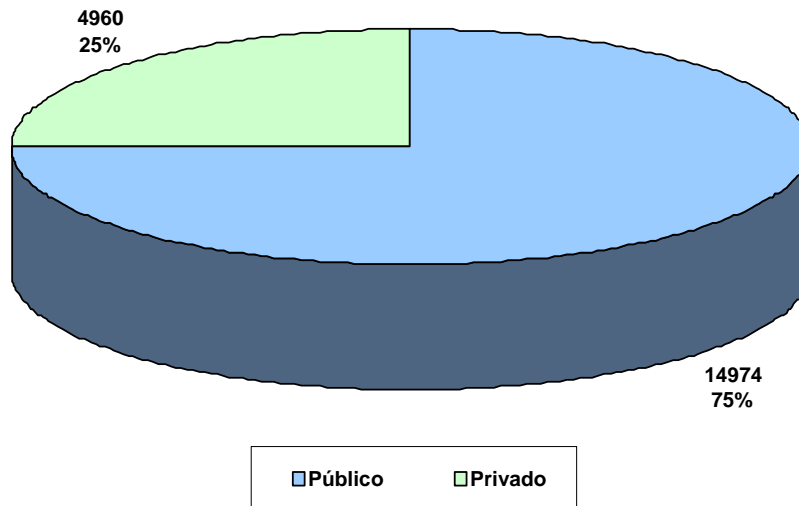
En el siguiente gráfico se puede apreciar la magnitud de las solicitudes de intervención que no pudieron ser conocidas por la Defensoría de los Habitantes en el período comprendido entre enero y diciembre de 2006:

¹ El presente capítulo ha sido elaborado con los aportes de las y los Profesionales que conforman la Dirección de Admisibilidad.

² Kofi A. Annan. “Discurso pronunciado ante la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Ginebra, 1999.

Gráfico n.º 1
Solicitudes de intervención recibidas en la
Defensoría de los Habitantes, según
sector (público/privado)

1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



Como puede apreciarse, por razones de competencia una cuarta parte de las solicitudes de intervención que recibió la Defensoría en el período indicado no pudieron ser conocidas por la Institución.

Además de lo anterior, la Dirección de Admisibilidad también recibe solicitudes de intervención que, por la especificidad de la materia, son del conocimiento de otro órgano de control y en tal caso se procede a orientar a la persona o a canalizar la denuncia – según corresponda- al órgano que resulte competente.

De igual manera, se reciben solicitudes de intervención que deben ser canalizadas en primera instancia ante la Administración activa³, para que ésta, primera llamada a actuar y a ejercer sus competencias, brinde

³ Se entiende por administración activa, desde el punto de vista funcional conforme lo establece el artículo 2 de la Ley de Control Interno, "... la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración. Desde el punto de vista orgánico es el conjunto de órganos y entes de la función administrativa, que deciden y ejecutan; incluyen al jerarca, como última instancia."

una respuesta a la persona disconforme con determinada acción u omisión.

Este importante número de solicitudes de intervención que no puede conocer la Defensoría de los Habitantes refleja, en cierta forma, algún grado de desconocimiento acerca de la competencia institucional.

En ese sentido, desde la Dirección de Admisibilidad se han adoptado acciones tendentes a contribuir a que las y los habitantes conozcan realmente acerca de los casos que puede tramitar la Institución, y sobre aquellos que, por norma legal expresa, no es posible hacerlo.

Es por ello que, por medio del presente Informe Anual –documento por demás que debe constituirse en un instrumento de obligada referencia en materia de derechos fundamentales de la población-, se ha querido plantear una referencia minuciosa de dos cuestiones concernientes a la competencia:

- competencia de la Defensoría de los Habitantes y

- competencia de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata.

En ese orden se procede a continuación a exponer detalles del necesario conocimiento de las y los habitantes.

II.- **Ámbito de competencia de la Defensoría de los Habitantes.-**

“Vine a la Defensoría porque un vecino me dijo que me podían ayudar y ahora usted me dice que no...”

Un habitante

El artículo 1 de la Ley n.º 7319 de 17 de noviembre de 1992 –Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República- establece el ámbito de competencia de la Institución en los siguientes términos:

“La Defensoría de los Habitantes de la República es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes. Este órgano velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes.”

Como puede apreciarse, se trata de una amplia gama de atribuciones que, en cierta forma, reflejan el contenido de los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos – mejor conocidos como *Principios de París*-⁴;

⁴ En octubre de 1991 el Centro de Derechos Humanos organizó una reunión técnica internacional –con representantes de instituciones nacionales, Estados, la Organización de Naciones Unidas, organismos especializados de esta última, organizaciones intergubernamentales y

la Defensoría de los Habitantes es una de estas Instituciones.

En estos Principios se indica que tales Instituciones son competentes en el ámbito de la promoción y protección de los Derechos Humanos, de modo que dispondrán del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia⁵.

No obstante lo amplio que en una primera percepción pudiera parecer, la competencia de la Defensoría de los Habitantes tiene importantes limitaciones que deben ser consideradas por las y los habitantes al momento de plantearse la posibilidad de acudir en demanda de los servicios institucionales. Aquí lo importante que se debe destacar no es que ello pueda ocasionar una molestia a la Institución –a sus funcionarias y funcionarios-; de lo que se trata es de impedir que las personas se creen expectativas que no responden a la realidad, y que, por esta razón, al demandar los servicios de este órgano se encuentren con una respuesta que no esperen o no les satisface, ocasionando un sentimiento de desconfianza y escepticismo aunados a los ya abrigados hacia el sistema institucional costarricense concebido desde una óptica integral. Esto último es lo que se debe evitar.

A) Solicitudes de intervención ante las cuales la Defensoría puede actuar.-

En primer lugar, y por cuestiones de orden, es preciso referirse a aquellas solicitudes de

organizaciones no gubernamentales- con el propósito de examinar y actualizar la información relativa a las instituciones nacionales de Derechos Humanos. Como culminación, se formularon importantes recomendaciones relacionadas con las funciones, la composición y el estatuto de este tipo de instituciones. Tales recomendaciones, que la Comisión de Derechos Humanos hizo suyas en marzo de 1992, se conocen como *Principios de París*.

⁵ Véase: http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Spari_sprinciples.pdf (consultado el 7 de mayo de 2007).

intervención frente a las cuales la Defensoría de los Habitantes puede actuar.

La labor que desempeña la Defensoría está orientada, como muy bien se plantea en el artículo 1 de la Ley n.º 7319 –recién transcrito-, a la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes en su relación con las instituciones que conforman el sector público.

Dicho precepto se debe comprender en relación con el artículo 12 de la misma normativa que señala en su párrafo 1 cuanto sigue:

“... la Defensoría de los Habitantes de la República puede iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de las actuaciones materiales, de los actos u omisiones de la actividad administrativa del sector público⁶.”

Con el propósito de comprender de una forma sistémica las normas anteriores, se debe considerar también lo establecido en el artículo 6 del Reglamento a la Ley n.º 7319 – Decreto Ejecutivo n.º 22266-J de 15 de junio de 1993-, el cual versa sobre las atribuciones generales de la Institución en los siguientes términos:

“Corresponde a la Defensoría de los Habitantes de la República las siguientes atribuciones generales:

Proteger los derechos e intereses de los habitantes frente a amenazas, perturbaciones, restricciones o violaciones

⁶ El artículo 2 del Reglamento a la Ley n.º 7319 –Decreto Ejecutivo n.º 22266-J de 15 de junio de 1993-, al referirse al sector público, incluye “... toda persona, órgano, ente o institución de derecho público, o que participe, de algún modo, en la explotación de concesiones, la prestación de servicios públicos, o en el ejercicio de alguna función pública. También se incluyen todas aquellas personas jurídicas formadas al amparo de la legislación civil o mercantil cuyo capital mayoritario esté constituido por fondos públicos.”

provocadas por acciones u omisiones provenientes de la actividad administrativa del sector público.

Velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a lo prescrito por la moral, la justicia y el ordenamiento jurídico.

Velar por el buen funcionamiento, la eficiencia y la agilización en la prestación de los servicios públicos.

Desarrollar programas para la promoción y divulgación de los derechos de los habitantes.”

Como puede ser advertido de la lectura de las normas recién transcritas, a la Defensoría de los Habitantes se le han otorgado competencias y obligaciones fundamentales como un órgano de control que, además de vigilar el ejercicio del poder público tomando como parámetro las disposiciones del ordenamiento jurídico, lo debe ejecutar considerando la moralidad y la justicia de las actuaciones materiales, de los actos u omisiones de las y los funcionarios públicos, cuestión totalmente *sui generis* y que le ha permitido a la Institución posicionarse como una realmente defensora de los derechos de las personas en cuanto control jurídico y meta jurídico; es decir, como una institución que analiza las actuaciones u omisiones de una manera integral.

Ahora bien; ¿qué debe entenderse por actuaciones materiales, actos u omisiones de las instituciones públicas?

La actividad administrativa del sector público se manifiesta mediante diversas formas de actuación, siendo la principal de ellas el acto administrativo como expresión de la voluntad de la Administración Pública.

El acto administrativo es una declaración de voluntad de la Administración, realizada en ejercicio de su función administrativa y orientada a producir efectos jurídicos. Es el reflejo concreto de lo que la Administración

desea que se ejecute. Es una decisión que tiene consecuencias de derecho⁷.

En los términos del artículo 130 de la Ley General de la Administración Pública el acto administrativo debe aparecer,

“... como una manifestación de voluntad libre y consciente, dirigida a producir el efecto jurídico deseado para el fin querido por el ordenamiento.”

No obstante, el concepto de acto administrativo no es comprensivo de todas las conductas mediante las cuales se manifiesta la actividad administrativa. Por el contrario, la ejecución del acto administrativo requiere del despliegue, por parte de la Administración Pública, de una serie de actuaciones materiales o físicas tendentes a garantizar el cumplimiento de la decisión previamente adoptada. Cuando estas se fundamentan en un acto administrativo válido y eficaz o disposición normativa habilitante, se les denomina actos de ejecución y su impugnación debe realizarse en forma indirecta, con el cuestionamiento del acto administrativo que le da origen.

Por el contrario, si el acto administrativo presenta problemas para surtir efectos y, pese a ello, la Administración Pública despliega su actividad para su ejecución, se está frente a actuaciones materiales puras y simples, que pueden ser cuestionadas en forma independiente.

En cuanto a las omisiones o *inactividad administrativa*, se presentan cuando la Administración Pública, frente a circunstancias objetivas que le obligan a

actuar, adopta una posición pasiva o de inercia.

Al mismo tiempo que a la Defensoría se le concede la función de control del poder público, se le concede a la Institución el deber de promover y divulgar los Derechos Humanos, para lo cual la Defensoría ha desarrollado innumerables proyectos y programas en cooperación con otras entidades, tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales, que permiten promover o difundir, formar y educar a las y los habitantes sobre los derechos y también sobre los deberes que tienen⁸.

El objetivo último de este proceso de Educación en Derechos Humanos, guarda relación con la plena convicción de la Institución, de que las y los habitantes deben ser, más que depositarios pasivos de los servicios y bienes que brindan las instituciones, actores activos y protagonistas en los procesos de toma de decisión –según las posibilidades establecidas para cada caso por las leyes respectivas y la Constitución Política-, con lo cual se obtiene, finalmente, una población comprometida con la lucha por la defensa de sus derechos; en fin, una población conciente de las implicaciones y de la importancia de un ejercicio pleno de la ciudadanía.

Ahora bien; pese a que el nombre de la Institución evoca la presunción de parte de las y los habitantes de que la Defensoría puede, o más bien, debe, conocer, asistir, intervenir e investigar todo tipo de asuntos, situaciones y hechos que refieran a la violación –o aparente violación- de sus derechos e intereses⁹, indistintamente de si

⁷ El tratadista español GARCÍA DE ENTERRÍA, en su Manual de Derecho Administrativo indica que el acto administrativo es *“... la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.”* (GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás-Ramón), **Manual de Derecho Administrativo**, Editorial Civitas, Madrid, 1995, p. 519).

⁸ En el Capítulo de la Dirección de Promoción y Divulgación se exponen los programas que en ese sentido desarrolla la actual gestión y en Informes Anuales de años anteriores se puede consultar los proyectos realizados durante casi 15 años de existencia de la Defensoría de los Habitantes.

⁹ El artículo 2 del Reglamento a la Ley n.º 7319 define los intereses como el *“... conjunto de las expectativas orientadas a la preservación de la legalidad y la justicia y al resguardo del patrimonio social e individual*

tal violación es ocasionada por una institución pública o por un patrono de la empresa privada en la que labora, o si lo es con ocasión de algún conflicto entre vecinos, Vg.; la realidad es otra.

En efecto, ante tal presunción, la Defensoría de los Habitantes, a lo largo de sus casi quince años de labores, ha experimentado una presencia continua de las personas que se aprestan a solicitar su intervención para recibir asesoría, orientación y/o resolución de sus problemas.

Esta situación, aunque representa un estímulo, y de alguna u otra forma evidencia el reconocimiento de la labor que se realiza¹⁰, también refleja que en el espíritu de la población se encuentra presente un sentimiento y una expectativa de que la Defensoría puede conocer todo tipo de asuntos que le someten a su consideración.

De esta forma, a través de distintos medios y en muy diversas ocasiones, la Defensoría de los Habitantes ha procurado cumplir y satisfacer de la manera más oportuna las demandas de las personas, con el propósito de que se corrijan o reviertan aquellos procesos, acciones y decisiones que violentan sus Derechos Humanos. No obstante, también ha tenido que educar y orientar a las personas para que comprendan las limitaciones que posee la competencia institucional.

Así pues, con el fin, precisamente, de velar y tutelar de un modo más efectivo los Derechos Humanos de las y los habitantes, y cumpliendo con una de sus principales funciones cual es *la educación a la población sobre sus derechos y deberes*, se han realizado campañas de información y

frente a las acciones u omisiones de la actividad administrativa del sector público."

¹⁰ Vg., en una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional (UNA), en marzo de 2007, en relación con las opiniones que tiene la población costarricense referidas a la confianza en sus instituciones, la Defensoría de los Habitantes ocupó el primer lugar, con el 51%. Véase: <http://www.una.ac.cr/idespo/pulso.htm> (consultado el 10 de mayo de 2007).

formación en relación con su ámbito de competencia; incluso se le informa sobre éste a la persona en el momento mismo de atenderle cuando plantea sus consultas, ya sea para recibir orientación o resolución de lo expuesto, indistintamente de que forme parte o no de sus competencias.

Quizá la mejor forma de comprender cuanto recién se ha indicado, es tener presente que la Defensoría de los Habitantes está prevista como una institución que controla el ejercicio del poder público –como reiteradamente se ha indicado–; se trata, pues, de un órgano de control, mas no de Administración activa. En este sentido, el artículo 14 de la Ley n.º 7319 es suficientemente claro cuando, al referirse a la naturaleza de la intervención de la Institución, en el párrafo 1 establece cuanto sigue:

“La intervención de la Defensoría de los Habitantes de la República no sustituye los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público, sino que sus competencias son, para todos los efectos, de control de legalidad.”

En otras palabras, es importante tener presente que en el ejercicio de sus funciones, la Defensoría no puede desarrollar o sustituir las tareas que le corresponden a otra institución, pues se desvirtuaría su razón de ser, su naturaleza jurídica y, acaso más grave, estaría inmiscuyéndose en esferas competenciales de otras instituciones, con lo cual estaría rozando con el ordenamiento jurídico y, específicamente, el Principio de Legalidad constitucional.

Así pues, la participación de la Defensoría consiste en requerir información a la institución respectiva del sector público, acerca de actuaciones materiales, actos u omisiones su actividad administrativa que hayan dado lugar a la solicitud de intervención¹¹. El proceso de investigación,

¹¹ Si bien el artículo 17 de la Ley n.º 7319 establece que *“La intervención de la Defensoría de los Habitantes de la República debe darse dentro del plazo de un año, contado a partir del momento en que el*

sumario e informal, conlleva, en el mejor de los casos, la resolución por parte de la autoridad correspondiente de cuanto originó la intervención; en otras palabras, se trata de una cierta intermediación entre las personas y la correspondiente institución, lo cual es un ejemplo clásico de una esfera importante de la *magistratura de influencia*¹².

A fin de ejemplificar lo señalado, se tiene la resolución n.º 01562-20007-DHR de fecha 6 de marzo de 2007, en la que se determina lo siguiente:

“A partir de la anterior información, la Defensoría considera que ya se alcanzó el objetivo y propósito de la solicitud planteada por usted, cual era lograr la obtención de una respuesta y acción oportuna por parte de la institución correspondiente, Ministerio..., Área Rectora de...; y en virtud de lo antes expuesto, se da por concluida nuestra intervención.”

Debe entenderse que la intervención lo es en relación con las instituciones que conforman el sector público mas no en punto a aquellas que son personas de derecho privado, con la salvedad de las personas, órganos, entes o

interesado tuvo conocimiento de los hechos...”; existe, conforme la misma norma, “una amplia discrecionalidad para aceptar reclamos o quejas aún fuera de ese plazo...” si, a juicio de la Institución se considera necesaria su intervención. En este sentido, se debe considerar el momento en que se produjo el acto, actuación material u omisión, su actualidad y la producción de efectos.

¹² La denominada *magistratura de influencia* ha sido definida como “... una posición social y jurídicamente legitimada para controlar el ejercicio del poder público; es decir, la autoridad de sus resoluciones –que pueden ser advertencias, recomendaciones o recordatorios de deberes legales y sugerencias para la rectificación correspondiente o la adopción de nuevas medidas– emana de la fuerza moral que caracteriza a las actuaciones de la institución; de la credibilidad, prestigio y confianza que logre obtener ante la sociedad civil.” Fuente: Defensoría de los Habitantes. Informes Anuales.

instituciones que brinden o que participen, de algún modo, en la explotación de concesiones, la prestación de servicios públicos, o en el ejercicio de alguna función pública; o bien, aquellas personas jurídicas formadas al amparo de la legislación civil o mercantil cuyo capital mayoritario esté constituido por fondos públicos. En relación con todas ellas, la Defensoría puede solicitar información en aras de dar una respuesta satisfactoria a la pretensión que ha sido sometida a su conocimiento¹³.

B) Solicitudes de intervención ante las cuales la Defensoría no puede actuar.-

1.- El Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y el Organismo de Investigación Judicial.-

Ahora bien; tal y como se indicó en el acápite anterior, no todo lo puede conocer y menos tramitar la Institución.

El mismo artículo 12 ya citado señala algunas limitaciones en ese sentido:

- cuestiones relativas a las potestades constitucionales y legales de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial y
- resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en materia electoral.

El Poder Judicial.-

En ese sentido, es interesante plantear, desde ya, que en torno a la limitación relativa al Poder Judicial debe entenderse en el tanto y en el cuanto la solicitud de intervención planteada ante la Defensoría sea sobre aspectos sustanciales y procedimentales del respectivo proceso que penda ante los tribunales, mas no sobre una posible dilación en la administración de justicia o en relación con aspectos propios del gobierno y administración del Poder Judicial. En tales casos, la Defensoría, puede y debe conocer de las solicitudes intervención, sin perjuicio de los lazos de coordinación que entable con órganos como la Inspección Judicial y la Contraloría de Servicios, en cuyo caso la

¹³ Así se desprende del artículo 2, *Definiciones*, del Reglamento a la Ley n.º 7319 –Decreto Ejecutivo n.º 22266-J de 15 de junio de 1993-.

intervención institucional se orienta a canalizar la demanda respectiva y a brindar el seguimiento que ambos órganos le den.

Partiendo de que al recibirse una solicitud de intervención no se está en el primer supuesto, es decir, frente a un caso que está siendo ventilado en sede jurisdiccional, inmediatamente se le brinda el trámite que corresponde; pero si en el ejercicio de sus funciones la Defensoría de los Habitantes llega a tener conocimiento de que se ha interpuesto alguna acción jurisdiccional, debe proceder conforme lo establece el artículo 19 de la Ley n.º 7319, suspendiendo el trámite hasta tanto el órgano jurisdiccional no se pronuncie. Señala dicha norma:

“La Defensoría de los Habitantes de la República no podrá conocer las quejas sobre las cuales esté pendiente una resolución judicial. Suspenderá su actuación, si el interesado interpone, ante los Tribunales de Justicia, una demanda o un recurso respecto del mismo objeto de la queja, lo cual no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas.”

No obstante, como toda disposición legal, está sometida a interpretaciones y, a su vez, a algunas excepciones.

Efectivamente, según lo señala de manera expresa la norma, la Defensoría no puede conocer o intervenir respecto del fondo de los asuntos que son investigados por las autoridades judiciales; empero, cabe la posibilidad de al menos dos intervenciones al respecto.

En primer lugar, la eventualidad de que investigue sobre los aspectos generales del asunto en trámite en la vía judicial.

El control que ejerce la Defensoría de los Habitantes sobre el sector público tiene una doble finalidad: procurar el mejoramiento de la administración del Estado y, por el otro, la protección de los derechos e intereses de las y los habitantes. Por lo general es difícil separar ambos fines, ya que uno se presenta como instrumental con respecto del otro. No

obstante, el mandato de mejoramiento del aparato administrativo tiene una implicación importante con respecto al accionar de la Institución: la resolución del problema particular no necesariamente implica la conclusión de la intervención de la Defensoría, sino que ésta debe continuar en el tanto exista una irregularidad que no ha sido subsanada.

El caso en el que es más evidente esta situación se presenta cuando la persona acude a los órganos jurisdiccionales para dar solución a su problema. La autoridad judicial conocerá y resolverá sobre el caso particular que se le expone y su resolución sólo tendrá aplicación sobre este. Por el contrario, la intervención de la Defensoría de los Habitantes –con sus facultades de investigación– podría conllevar a la determinación de las causas de la irregularidad y la formulación de recomendaciones tendentes a su total supresión, caso en el cual las consecuencias serán para la colectividad y no sólo para el caso concreto.

Por ejemplo, si un asunto refiere a un juicio por abuso sexual planteado por una estudiante de escuela en contra de un maestro, la Defensoría no puede intervenir en el caso o aspectos específicos que revisa el tribunal judicial, pero si lo considera oportuno puede iniciar, de oficio, una investigación para conocer la situación general de cómo interviene o trata este tipo de casos el Ministerio de Educación Pública (MEP), o bien, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

Una segunda posibilidad es la relativa a los aspectos del proceso que se lleva adelante para resolver lo denunciado.

En tal caso, es viable la intervención institucional ante una dilación en la administración de justicia. De esta forma, la intervención comprende una investigación que busca determinar las razones por las cuales un caso que normalmente se resuelve en un plazo relativamente corto –en promedio–, estimando que reúne las características consideradas como típicas, tiene en curso un plazo excesivamente largo, y al consultar el interesado, únicamente se le informa que está pendiente el fallo del juez.

Un ejemplo de estos casos es cuando se demora, en demasía, la resolución de juicios por pensión alimentaria.

El criterio administrativo de no duplicidad de acciones y funciones y de prevalencia y respeto de las competencias de órganos constitucionalmente establecidos –como los Poderes del Estado- tiene una importante incidencia en las limitaciones impuestas a la Defensoría para intervenir en casos de conocimiento en vía judicial. Empero, no siempre son restricciones totales a su intervención, pues, en casos como los reseñados y aquellos en los que es la Defensoría quien da a conocer al Ministerio Público o a la Corte Suprema de Justicia un hecho que se puede considerar delito, se trata de un trabajo conjunto; se trata de una unificación secuencial de esfuerzos para resguardar y garantizar, de la mejor manera posible, el bienestar de la población y el sistema de vida democrático de las y los habitantes que se encuentran en el territorio nacional¹⁴.

Como se puede apreciar de lo antes expuesto, se plantean diversas regulaciones y excepciones en punto a la relación de la Defensoría de los Habitantes con asuntos que se están conociendo o deben ser conocidos en la vía judicial.

Potestades de acción jurisdiccional.-

Finalmente, y siempre dentro del ámbito del Poder Judicial pero no ya en relación con el control efectuado sino con las potestades de actuación de la Defensoría en sede jurisdiccional-constitucional, es lo relativo a la posibilidad de asistir a las personas en la tramitación de *acciones de inconstitucionalidad* ante la Sala Constitucional, pero al respecto tiene que acatarse lo establecido, tanto en su Ley y su Reglamento como en las disposiciones de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

La resolución N° 01755-2007-DHR versa sobre este último punto:

¹⁴ Habitantes son “*todas las personas físicas o jurídicas domiciliadas o que se encuentren, en forma permanente o transitoria, en el territorio nacional*”, según lo establece el artículo 2 del Reglamento a la Ley n.° 7319.

“... la coadyuvancia se interpone según el artículo 83 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, dentro de los quince días posteriores a la primera publicación del aviso que alude el párrafo segundo del artículo 81 de la misma normativa, las partes que figuren en los asuntos pendientes a la fecha de la interposición de la acción o aquellos con interés legítimo, podrán apersonarse dentro de ésta, a fin de coadyuvar en las alegaciones que pudieran justificar su procedencia o improcedencia...”

“... Así su petición no es procedente debido a que no existe un proceso principal que nos permita adherirnos y coadyuvar con su pretensión, ya que la acción no prosperó ante la Sala Constitucional y no existe publicación del aviso que nos permita intervenir como parte adhesiva al proceso.

Además, de forma clara lo establece el artículo 28 del párrafo 2 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, que “La sola solicitud del interesado no obliga al Defensor a interponer acciones judiciales o administrativas si a su juicio no existe motivos para proceder de esa manera, o bien, si en su criterio es posible subsanar los hechos denunciados a través de otras vías.”

Aunado a lo anterior, como parte de sus competencias la Defensoría de los Habitantes puede someter proyectos de ley a una *consulta de constitucionalidad* ante la Sala de la materia, cuando considere oportuno y necesario revisar si el proyecto lesiona o podría lesionar u obstruir, de alguna manera, los derechos e intereses de las y los habitantes.

Ello quedó así establecido en el artículo 30 del Reglamento a la Ley n.° 7319, en relación con lo igualmente estipulado en la Ley de Jurisdicción Constitucional:

“Conforme lo establece el inciso ch) del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la Defensoría de los Habitantes de la República está legitimada para plantear la consulta previa de constitucionalidad ante esa jurisdicción cuando considere que un proyecto legislativo infringe derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en la República.”¹⁵

Un ejemplo reciente de una acción de esta naturaleza es la decisión de la Defensora de los Habitantes de plantear ante la Sala Constitucional una consulta de constitucionalidad acerca del Proyecto de Ley denominado *Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos*¹⁶.

El Tribunal Supremo de Elecciones.-

Continuando ahora con la relación de control hacia el Tribunal Supremo de Elecciones, ha de afirmarse cuanto sigue.

Pese a que la experiencia institucional de la Defensoría no brinda mayores ejemplos

¹⁵ El inciso ch) del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que *“por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos,..., cuando lo solicite el Defensor (sic) de los Habitantes, por considerar que infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República.”*

¹⁶ En el capítulo primero del presente Informe Anual, se hace referencia, exhaustivamente, a las consideraciones por las cuales la Defensoría de los Habitantes estimó necesario plantear la Consulta de Constitucionalidad. El Proyecto corresponde al número de expediente legislativo 16047 y fue publicado en el Alcance n.º 44 del Diario Oficial La Gaceta La Gaceta n.º 225 del 22 de noviembre de 2005.

acerca del control que se ejerce sobre actuaciones materiales, actos u omisiones del Tribunal, le está absolutamente vedado todo lo relacionado a las resoluciones que el órgano rector de la materia electoral dicte en este ámbito. Sobre el particular, se debe tener presente que el artículo 9 de la Constitución Política establece que,

“Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.”

En relación con lo anterior, el artículo 99 de la Carta Política dispone que,

“La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales.”

Un caso que ejemplifica la relación Defensoría-Tribunal es lo relativo a una confusión que se suscitó con el voto para las personas ciegas con ocasión de las elecciones para elegir Alcaldes y Alcaldesas Municipales el mes de febrero de 2006.

En una nota periodística se indicó que *“El Tribunal... rechazó que un grupo de ciegos vote el domingo a solas, sin ayuda y en secreto, por medio de una plantilla de cartulina o plástico que tiene una papeleta impresa..”*

La confusión surgía porque el Tribunal había publicado en el año 2005 un *Protocolo del proceso electoral accesible a las personas con discapacidad y adultos mayores* y otras disposiciones atinentes, por lo que preocupaba en ese momento que la nota periodística pudiera inducir a una eventual confusión.

De esta forma, y conciente la Defensoría de que si bien la noticia refería a la resolución del Tribunal en torno a la no autorización del uso de plantillas para la emisión del voto, el 2 de febrero de 2006 se solicitó al Presidente del órgano electoral aclarar el asunto para evitar inducir a error o una mala interpretación que podría afectar derechos fundamentales de un sector importante de la población¹⁷.

Sobre el particular, mediante acuerdo adoptado en sesión ordinaria n.º 12-2006 el Tribunal se refirió al respecto.

Por otra parte, también la Defensoría puede requerir información relacionada con cuestiones de orden administrativo del Tribunal o pedimentos de información a la Dirección del Registro Civil, Vg., órgano que se encuentra bajo la dependencia exclusiva del Tribunal¹⁸.

El Organismo de Investigación Judicial.-

Por último, en relación con el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), y en los términos del mismo artículo 19 de la Ley n.º 7319, sus actuaciones serán materia de competencia de la Defensoría de los Habitantes,

“... en cuanto a los Derechos Humanos de los ciudadanos”.

En tales casos, la Defensoría,

“...se limitará a informar sobre sus investigaciones y conclusiones a la Corte Suprema de Justicia, la cual decidirá lo correspondiente.”

En otras palabras, la Institución puede intervenir para defender los Derechos Humanos de las y los habitantes. Se considera esta intervención hacia las limitaciones o violaciones que representa para el ejercicio real y efectivo de los Derechos Humanos de las partes involucradas, correspondiéndole a la Corte Suprema de Justicia determinar lo que considere necesario.

¹⁷ Véase oficio N° PE-33-2006 del 2 de febrero de 2006.

¹⁸ Así lo dispone el artículo 104 de la Constitución Política.

Esto supone que para poder informar de las conclusiones existe una previa investigación realizada por la Defensoría, de manera que una lectura correcta de la norma, así entendida tanto por el Poder Judicial en general y el OIJ en particular, como por la Defensoría, es que esta última traslada las conclusiones previa la investigación de los hechos como ocurre en la denuncias por abuso de autoridad.

2.- De lo regido por el Derecho Público: sector público y sector privado: diferenciación entre Administración y actividades o servicios prestados.-

Según lo establece la Ley General de la Administración Pública y en atención a diversas leyes orgánicas de las instituciones y jurisprudencia de la Sala Constitucional, existen ciertas actividades de empresas de naturaleza privada que, por el tipo de servicio o bien que implican, se rigen por el Derecho Público, y esto comprende condición suficiente para que, en determinada ocasión y bajo ciertas circunstancias, sea facultada la Defensoría para intervenir en procura de la defensa de los derechos de las y los habitantes.

De igual manera, diversas actividades desarrolladas por instituciones de naturaleza pública o que administran recursos públicos, no pueden ser intervenidas ni investigadas sobre alguna posible irregularidad, si el fondo del asunto refiere a asuntos regulados por el Derecho Privado.

Un ejemplo de esa normativa, es lo establecido en el artículo 3 de la Ley General de la Administración Pública:

“El derecho público regulará la organización y actividad de los entes públicos, salvo norma expresa en contrario.

El derecho privado regulará la actividad de los entes que por su régimen de conjunto y los requerimientos de su giro puedan estimarse como empresas industriales o mercantiles comunes.”

Con el propósito de ilustrar un caso en el que aplica la norma recién acotada, se tiene que la Defensoría de los Habitantes puede intervenir para ejercer el control de la legalidad, moralidad y justicia con que se administran ciertas actividades o funciones de entidades financieras estatales o que se financian con fondos del Estado, pero no puede conocer o intervenir respecto de las actividades o transacciones que aquéllas realizan, debido a que algunas de ellas establecen con el usuario una relación de tipo comercial, regida por el derecho privado y, por ende, ajena al ámbito de competencia de la Institución. Además, debe considerarse que en muchos de tales casos el ordenamiento prevé una serie de instituciones que tienen como fin el control de esas entidades; Vg., las superintendencias General de Entidades Financieras, de Pensiones y de Valores¹⁹.

En el caso contrario, cuando se trata de una entidad o empresa privada, pero que brinda algún servicio o administra algún bien público, su regulación está dada por lo establecido mediante el Derecho Público, en razón de lo cual la Defensoría, mediante ciertos procedimientos especiales –según el caso-, puede indagarle.

3.- Asuntos de índole privada.-

Por otra parte, al establecer el artículo 1 de la Ley n.º 7319 la competencia genérica de la Defensoría de los Habitantes, todas aquellas solicitudes de intervención sobre actividades, relaciones y transacciones de índole privada, son materia absolutamente vedada del conocimiento institucional, como bien se desprende de su lectura.

No obstante, como toda norma, tiene su excepción.

En efecto; pese a que en algunos casos la solicitud se plantea en contra de una persona de derecho privado en relación con la cual en principio la Defensoría no podría intervenir, lo cierto es que eventualmente lo podría hacer por medio del órgano fiscalizador. Un ejemplo que evidencia esto

¹⁹ En la sección denominada *Orientación al habitante*, del presente Capítulo, se hará referencia a estos casos en particular.

es cuando la queja versa sobre la administración de un hogar para personas adultas mayores, caso en el cual bien puede solicitarse información al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), órgano que ejerce la rectoría en el tema y a quien se le puede instar su intervención.

Sobre el impedimento de conocer asuntos de índole privada, la Defensoría ha emitido un número bastante considerable de criterios y consideraciones; por ejemplo, mediante el oficio n.º 07075-2006-DHR, de fecha 1 de setiembre de 2006, afirmó:

“De lo anterior, se desprende que la materia privada escapa de la competencia de la Defensoría y el problema planteado por usted recae precisamente en el ámbito privado (problemas presentados en un local comercial).”

En casos como este, y cuando el fondo del asunto lo permite, se orienta a la persona a fin de que realice gestiones ante la Institución Pública a la que por competencia, según su ley de creación, le corresponde atender la situación expuesta.

Si de lo exteriorizado por la persona se desprende que el caso debe ser ventilado en sede jurisdiccional, de inmediato se le indican las acciones que en derecho proceden o se le orienta para que sea atendida por medio del trabajo comunal que realizan las universidades de Costa Rica y Latina.

Programas de acción social.-

La Universidad de Costa Rica.-

Sobre este particular resulta interesante destacar que la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica realiza un programa de acción social por medio de consultorios jurídicos establecidos en la misma Defensoría. Los servicios que se brindan son gratuitos y orientados a personas que, por su condición socioeconómica, no pueden costear los honorarios de un abogado. Entre las gestiones que realizan se tiene la consejería u orientación legal así como servicios de mediación, conciliación, negociación y confección de escrituras. En

otras palabras, asesoramiento legal y notarial.

La Universidad Latina.-

De igual forma, se ha suscrito un convenio de cooperación entre la Defensoría de los Habitantes y la Facultad de Derecho de la Universidad Latina, por medio del cual se orienta a las personas a la Casa de la Justicia que, con funciones similares a las indicadas en el párrafo precedente, se encarga también de la administración de procesos de resolución alternativa de conflictos. Concretamente, se trata de centros de asistencia comunal en cooperación con municipalidades, universidades u otras instituciones públicas o privadas, que laboran bajo un esquema de integración de servicios de mediación y de asesoría legal gratuita.

Tanto en el caso del programa de la Universidad de Costa Rica como de la Universidad Latina, quienes atienden son estudiantes avanzados en la carrera de Derecho bajo la asesoría de un director de cada Programa.

Las y los interesados en utilizar tales servicios deben presentar un documento de identificación y registrarse; se espera del interesado su cooperación diligente con quien le atiende el caso.

C) Cuestiones de imprescindible conocimiento acerca de la intervención de la Defensoría de los Habitantes.-

En consonancia con lo establecido por medio de la Ley N° 7319, la Defensoría de los Habitantes tiene dos posibilidades de actuación: por una parte, intervenir de manera oficiosa. En este supuesto, caben innumerables posibilidades; baste indicar, a modo de ejemplo, cuando se está frente a un caso que se estima incide en la esfera de derechos e intereses de la población o de un grupo considerable de ésta.

El segundo supuesto se trata de la intervención a solicitud de parte, cuando la persona siente que sus derechos le están siendo vulnerados, ya sea por acción o por omisión de una institución pública.

En este último sentido, es importante la consideración de que la persona tiene la posibilidad de que su solicitud sea tramitada de manera confidencial.

En efecto, en algunas ocasiones, debido al contenido e implicaciones de la solicitud – acoso o intimidación laboral, riesgo por posible daño físico o material de los bienes que posee, Vg.-, las y los habitantes tienen ese derecho, manteniéndose entonces estricta confidencialidad de sus datos personales y el expediente debe ser identificado y la documentación custodiada con especial recelo para que de su contenido no se desprenda una posible trasgresión a tal derecho. Esto no significa que el expediente no continúe manteniendo la característica de su publicidad sino que, manteniéndose ésta, se protege la identidad de la persona que ha acudido en demanda de los servicios institucionales.

Cabe resaltar, desde ya, que los trámites ante la Defensoría de los Habitantes son totalmente gratuitos, no requieren autenticación o intermediación de un abogado, pueden ser presentados por diversas vías (personalmente, vía telefónica, por carta, a través del fax, mediante correo electrónico, Vg.) y no deben observar formalidades especiales. Lo mínimo que se debe indicar es el nombre de la persona que solicita la intervención de la Defensoría, sus calidades y su domicilio exactos y, con el propósito de mantener una comunicación fluida, un medio donde se le pueda mantener informada del procedimiento. En este último sentido, ha de afirmarse que la participación de las y los habitantes en el trámite, es de fundamental importancia, precisamente porque se trata de un proceso que les pertenece y en el cual la Defensoría se constituye en un instrumento propulsor y alentador de acuerdos y propuestas para soluciones a los casos que le son planteados.

Un aspecto importante de destacar respecto de la persona que acude a la Institución, es que conforme lo establece el artículo 44 del Reglamento a la Ley N° 7319 no se debe dar curso a solicitudes anónimas. No obstante, esta disposición ha sido interpretada en la práctica y ante casos concretos, pues se han investigado cuestiones altamente

significativas y con graves repercusiones para el sistema institucional a partir de solicitudes anónimas pero que explicitan de tal forma los hechos y las y los posibles infractores, que cuanto se plantea tiene ribetes de tal magnitud que ameritan una intervención institucional (Vg. casos de corrupción en donde se denuncian nombres, hechos y casos concretos). En estos casos prevalece el interés público por lo que se abre una investigación de oficio en razón del mérito de lo expuesto y siempre teniendo como norte el principio de inocencia.

De igual forma, establece el mismo Reglamento que la Defensoría de los Habitantes puede rechazar aquellas quejas, reclamos o denuncias en las que advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de pretensión. De la misma manera, las puede rechazar por el fondo y en cualquier momento, incluso desde su presentación, cuando considere que existen elementos suficientes para hacerlo, o que la solicitud de intervención se trata de la simple reiteración o reproducción de una gestión anterior igual o similar que en su momento fue rechazada; siempre que no encontrara motivos para variar de criterio o razones de interés público que justifiquen reconsiderar.

Además, la Defensoría de los Habitantes puede resolver las solicitudes de intervención en cualquier momento cuando considere suficiente fundar su decisión en principios, normas o hechos evidentes, o en precedentes; pero si se tratara de asuntos que pudieran acarrear algún tipo de responsabilidad, deberá esperar la defensa de la funcionaria o funcionario, órgano o dependencia denunciada.

Como se puede apreciar, los requisitos que se solicitan a las personas para que presenten sus solicitudes de intervención ante la Defensoría de los Habitantes, son los mínimos de identificación.

Así planteado el asunto de los requisitos se debe hacer la diferencia con los criterios de admisibilidad.

En efecto; debido a que la Dirección de Admisibilidad es el órgano que inicia el proceso de defensa de derechos, es de fundamental importancia distinguir los

criterios de admisibilidad; es decir, aquellos que permiten decidir cuál será el abordaje, la dirección de Defensa competente para conocer la solicitud de intervención o la orientación a la persona para que ejerza acciones más allá de la Defensoría, en el marco de otras entidades que permiten a la persona un restablecimiento del disfrute de sus derechos.

Los criterios de admisibilidad han sido definidos a partir de la experiencia institucional de casi quince años y permiten a la Defensoría brindar una atención más certera, más apta, más puntual y más eficaz de las solicitudes sometidas a su consideración.

En este contexto, el cúmulo de trabajo y la experiencia de cada caso analizado y tramitado, se constituyen en una base muy importante para futuras investigaciones e intervenciones, por cuanto si se presenta una nueva solicitud de intervención en similar sentido, el amplio conocimiento en temas que regularmente se someten a conocimiento de la Defensoría, permite una atención más pronta, oportuna y efectiva.

Una de las prioridades de la Dirección de Admisibilidad es, en conjunto con las direcciones de Defensa, concluir el *Manual de Criterios de Admisibilidad* que permita a las y los funcionarios trabajar con criterios objetivos que a su vez brinden seguridad jurídica en el tratamiento de las solicitudes de intervención²⁰ que se constituyan en precedentes para casos similares.

Ha de afirmarse que una aplicación correcta de los criterios de admisibilidad tenderá a un proceso de defensa más eficiente y eficaz, tanto de la Defensoría como de las y los habitantes quienes deben ejercer sus derechos de una forma directa empoderándose de tal manera que sean capaces de exigir cuentas a las y los funcionarios públicos. Esto es parte del

²⁰ Ya se ha dado un primer paso en la elaboración del Manual de Criterios de Admisibilidad con el trabajo conjunto de la Dirección de Admisibilidad, la Dirección de Protección Especial y la Dirección de Niñez y Adolescencia.

proceso de Educación en Derechos Humanos que implementa la Dirección.

Finalmente, para concluir este acápite, siempre se le advierte a la persona que, por disposición expresa del artículo 19 de la Ley N° 7319, la *“... interposición de quejas ante la Defensoría de los Habitantes de la República no interrumpe ni suspende los plazos administrativos ni los judiciales.”*

Por cuestiones de seguridad jurídica, es de suma relevancia que las y los habitantes lo tengan presente.

III.- **Ámbito de Competencia de la Dirección de Admisibilidad.-**

“La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales...”

“...no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas. Cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que incluso el bienestar de la sociedad como un todo no puede atropellar...”

La única cosa que nos permite asentir a una teoría errónea es la falta de una mejor; análogamente una injusticia sólo es tolerable cuando es necesaria para evitar una injusticia mayor.”

John Rawls²¹

A) **Marco normativo.-**

Considerando el ámbito de competencia de la Defensoría de los Habitantes, es dable ahora hacer referencia a la especificidad de las características, facultades y atribuciones de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata.

En primer término, ha de indicarse que, conforme lo establece el artículo 11 de la Ley n.º 7319,

“La Defensoría de los Habitantes de la República contará... con los

²¹ RAWLS (John), Teoría de la Justicia, México, Fondo de Cultura Económica, 1985 pp. 19-20.

órganos especiales necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias.”

Uno de los órganos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias es la Dirección de Admisibilidad, prevista en el marco de la estructura institucional con el fin de recibir y realizar el primer trámite a las solicitudes de intervención que las y los habitantes presentan a la consideración de la Defensoría; es, por decirlo de modo coloquial, la primera cara, el primer rostro, que muestra la Institución a las personas.

En concreto, el Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes establece la Dirección de Admisibilidad como una instancia aparte de las direcciones de Defensa las cuales se constituyen como,

“... órganos técnicos especiales en materia de su competencia encargados de evacuar las consultas y de atender, tramitar, investigar y preparar los proyectos de informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional.”

Propiamente en relación con las funciones de la Dirección de Admisibilidad, del artículo 11 del Estatuto es posible plantearlas como a continuación se hace de manera resumida:

- recibir las quejas que se presenten ante la Defensoría;
- iniciar el trámite de apertura del expediente respectivo cuando se determine que el asunto planteado está dentro de la competencia de la Institución;
- declarar, mediante resolución motivada, de la admisibilidad o inadmisibilidad de las quejas así como la apertura del respectivo expediente cuando corresponda;
- orientar y evacuar las consultas que formulen los habitantes sobre trámite y procedimientos para interponer quejas ante la Defensoría;
- orientar al habitante sobre el trámite a seguir y autoridades o dependencias a

- que debe dirigirse cuando las quejas sometidas a conocimiento de la Defensoría se declaren inadmisibles;
- *atención inmediata*, en coordinación con las Direcciones de Defensa, de asuntos que por su naturaleza requieren urgente intervención de la Institución; y,
 - colaborar con la Dirección de Promoción y Divulgación en las actividades de defensa programadas.

B) Principios y valores inspiradores de las actuaciones de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata.-

Para lograr el cumplimiento de tan importantes y esenciales funciones, la Dirección de Admisibilidad se ha propuesto una serie de principios inspiradores que informan sus actuaciones.

Tales principios se derivan de las normas que regulan las actuaciones de la Defensoría y de la Dirección y de la experiencia cotidiana de casi quince años de labores.

Son los siguientes:

- **Humanidad:** debido a que la persona humana es la causa y el fin de la labor que se realiza, ello se traduce en acciones concretas de respeto y consideración hacia quienes visitan la Defensoría o se comunican con la Institución por los diversos medios a su alcance. Esto conlleva la suficiente sensibilidad para atender a las y los habitantes y en este sentido se está consciente de las situaciones de pobreza, de injusticia y de *violencia estructural* en relación con los cuales el Estado muchas veces se torna incapaz de dar una solución efectiva o es sumamente lento para abordarlas y responder.
- **Solidaridad:** supone la conciencia, la sensibilidad suficiente y la preocupación por *las y los otros*.
- **Inclusividad:** conocedores de las necesidades de la población, las y los funcionarios de la Dirección de Admisibilidad cuentan con la suficiente experiencia para atender a personas de todos los niveles sociales, educativos, culturales, económicos, etc., sin discriminación alguna de sexo, creencia

religiosa, grupo étnico, habilidades físicas, orientación sexual, origen, etc.

- **Mística:** se trata de mantener una entusiasta labor orientada a la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes que acuden a la Institución en busca de una solución a sus problemas, una asesoría o hasta un consejo bajo la égida de un compromiso con la causa que se defiende.
- **Armonía:** la labor desarrollada debe ser desempeñada en un ambiente donde el calor humano logre permear las actividades diarias.
- **Legalidad:** de conformidad con el Principio de Legalidad, el actuar de todas las instituciones que conforman el sector público debe estar sometido al orden jurídico a cuya ejecución limita sus posibilidades de actuación; la Defensoría no es la excepción.
- **Justicia:** es el cumplimiento de exigencias fundamentales de equidad traducidas en el control del poder que realiza la Institución.
- **Ética:** planteada como el conjunto de normas derivadas de los principios y cánones establecidos en el ordenamiento jurídico.
- **Razonabilidad:** se trata de la capacidad para responder a las solicitudes de una forma sensata, prudente y acertada.
- **Proporcionalidad:** debe existir una simetría y un equilibrio entre la solicitud planteada y la respuesta brindada.
- **Igualdad:** todas las personas, sin excepción, nacen libres e iguales en dignidad y derechos; todas las personas son iguales ante la ley por lo que tienen derecho, sin discriminación, a igual protección y no puede hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana. No obstante, la igualdad no es una categoría absoluta sino que, por el contrario, admite excepciones en tanto la igualdad debe entenderse entre iguales, mas no entre desiguales. Se admiten diferencias con respecto a los supuestos de hecho, pero tal desigualdad debe estar fundamentada en criterios objetivos y razonable. En la Dirección se asegura el mismo tratamiento a quienes se encuentren en análogas situaciones, y se hacen distingos siempre que sean razonables y lo sean para garantizar la igualdad de

- trato y de oportunidades, con exclusión de toda discriminación arbitraria, injusta u hostil.
- **Integralidad:** la defensa efectiva de los derechos e intereses de las y los habitantes y el ejercicio de la labor de control lo es considerando como parámetros las disposiciones contempladas en el ordenamiento jurídico, la moralidad y la justicia partiendo de una visión integral de la realidad y de todos los aspectos que inciden en la solución de la problemática presentada.
 - **Sumariedad y celeridad:** la actuación que se realice debe ser, necesariamente, sumaria y expedita. La Defensoría, por tener una naturaleza jurídica *sui generis* y por constituirse en un instrumento alternativo a los medios tradicionales y formales, debe actuar sin demora.
 - **Informalidad:** de igual forma, la intervención de la Dirección debe enmarcarse en la informalidad sin violar derechos de las personas y en aras de un proceso sumario. No puede ser un proceso rígido y formalista sino que se tiene a disposición una gama de opciones para intervenir, adaptable a las necesidades de cada caso en particular. Se realizan gestiones informales, Vg. Inspecciones y llamadas telefónicas, las cuales no violentan los derechos de las y los habitantes y de las y los funcionarios públicos, sino que, por el contrario, son válidas y necesarias para poder llevar a cabo una labor, sumaria, efectiva, directa y eficaz.
 - **Oficiosidad:** por iniciativa propia de la Dirección se pueden llevar a cabo las gestiones que considere procedentes y oportunas, sin que medie, necesariamente, petición de parte. Se trata de ser diligentes y solícitos en la labor realizada.
 - **Oportunidad y actualidad:** las y los habitantes tienen la certeza de que la intervención de la Dirección se realizará oportunamente, con diligencia y solicitud de modo que se garantice un interés actual.
 - **Efectividad:** las actuaciones y decisiones que se tomen deben estar orientadas a brindar una respuesta satisfactoria de modo que exista la

capacidad para lograr un efecto razonable.

- **Gratuidad:** la Dirección de Admisibilidad, como el resto de la Institución, recibe las solicitudes de intervención de forma gratuita para todas las personas que requieran de sus servicios. Quienes recurren a exponer su caso no requieren pagar un abogado o a una tercera persona para que le realice el trámite ante la Defensoría, sino que pueden hacer la gestión de manera personal y sin costo alguno. Del mismo modo, la Defensoría cuenta con sistemas gratuitos para que las personas presenten sus denuncias, vía telefónica o por escrito, sea por la línea 800-258-7474, o por medio de las sucursales de Correos de Costa Rica.

C) Posibilidades concretas de actuación.-

Considerando los anteriores principios inspiradores de la labor del día a día de la Dirección así como el marco normativo a partir del cual tiene la obligación de actuar, bien se puede afirmar que la Dirección de Admisibilidad se constituye en un “filtro” que debe determinar la competencia institucional respecto de las solicitudes de intervención que se le plantean a la Defensoría de los Habitantes.

A partir de tales normas y principios, son varias las posibilidades de actuación de la Dirección de Admisibilidad.

1.- Admisibilidad de las solicitudes de intervención-

El acto típico o característico –por así denominarlo- que emite la Dirección de Admisibilidad, es el denominado *Admisibilidad de las solicitudes de intervención* que se plantean a la consideración de la Defensoría de los Habitantes.

El norte que guía las actuaciones de la Dirección, en este orden, es el análisis y trámite expedito, teniendo claro que la Ley N° 7319 concede un plazo de dos meses para que la Defensoría de los Habitantes realice la investigación que juzgue más adecuada a los efectos de dar una respuesta

a quienes acuden en demanda de sus servicios²².

En ese sentido, el artículo 45 del Reglamento a la Ley N° 7319 dispone lo siguiente en cuanto al trámite de admisibilidad:

“El trámite para determinar la admisibilidad del reclamo, queja o denuncia deberá ser expedito. En lo posible, la admisibilidad o rechazo se decidirá y notificará cuando corresponda, en el mismo momento de la recepción. No obstante, cuando la complejidad del asunto lo demande, el Defensor de los Habitantes de la República se pronunciará dentro de los tres días hábiles siguientes.”

El proceso de admisibilidad inicia con la recepción de la solicitud de intervención que plantea la persona mediante los distintos medios a su disposición: Vg., de manera personal, por teléfono, en forma escrita (carta, facsímil, Internet) o en las giras e inspecciones que realiza la Institución.

Se debe indicar con precisión los hechos expuestos así como las circunstancias en que tienen lugar –o tuvieron lugar- y las implicaciones –o eventuales efectos- en lo que al ámbito de la defensa de los Derechos Humanos respecta. En este momento procesal es fundamental la relación estrecha con las direcciones de Defensa a fin de concordar la mejor forma de intervención y el Área competente.

Por medio del análisis previo y la realización de gestiones, se debe indagar si existe algún trámite en vía judicial o algún Recurso de Amparo que tenga como fondo los mismos hechos denunciados ante la Defensoría, lo cual implica la obligación de suspender la intervención hasta que se dicte el fallo correspondiente por parte de la autoridad judicial correspondiente, como se señaló en páginas anteriores.

La Dirección de Admisibilidad, como se indicó, se ha propuesto educar a las

personas en materia de Derechos Humanos; una forma de hacerlo ha sido por medio de las resoluciones que emite. En este sentido, la Dirección ha reformulado sus documentos a fin de que sean más comprensibles por las personas y en el caso de la *notificación de la admisibilidad de la solicitud de intervención* se les explica acerca del trámite que sigue a continuación de la admisibilidad; textualmente se indica lo siguiente:

“A partir de este momento su queja será tramitada bajo el expediente número..., en la Dirección de..., que iniciará una investigación y la notificará a la institución denunciada con el fin de que brinde un informe sobre los hechos que se indican.

El/la representante de esa institución tendrá la oportunidad de expresar los alegatos y ofrecer las pruebas que estime convenientes.

Una vez concluida la investigación, si se llegase a comprobar los hechos que usted denuncia, se formulará a la institución respectiva una advertencia, recomendación, recordatorio de deberes legales o sugerencias –según corresponda- para la rectificación correspondiente o la adopción de medidas correctivas orientadas a resolver el problema.

Finalmente, debemos aclarar que nuestra labor es de control de las actuaciones de las y los funcionarios que conforman el sector público, de modo que no podemos anular o sustituir sus actos, actuaciones materiales u omisiones.

Si desea conocer sobre el avance de la investigación, por favor hágalo por medio del teléfono..., extensión..., y refiérase al expediente mencionado.”

La consecuencia inmediata del acto de *admisibilidad de una solicitud de intervención* es la apertura del respectivo expediente que debe contener todos los datos, informaciones, alegatos, documentos y

²² Así lo dispone el artículo 21 de la Ley n.º 7319.

pruebas relacionadas con el asunto investigado. No obstante, en los términos del artículo 48 del Reglamento a la Ley, este requisito podrá obviarse en todos aquellos casos en los cuales la solicitud pueda resolverse por otra vía antes de iniciar la investigación correspondiente.

2.- Inadmisibilidad de las solicitudes de intervención.-

Otro de los actos típicos que emite la Dirección de Admisibilidad es la *Inadmisibilidad de las solicitudes de intervención*. Esto procede cuando el asunto sometido a la consideración de la Defensoría no resulta de su competencia.

Sobre el particular, dispone el artículo 46 del Reglamento a la Ley:

“La inadmisibilidad de las quejas, reclamos o denuncias deberá declararse por acto motivado el cual será debidamente notificado al interesado. Si el Defensor de los Habitantes de la República así lo considera, en caso de que la queja, reclamo o denuncia no sea admitida, podrá orientarse al quejoso sobre las vías oportunas para reclamar sus derechos o gestionar lo que corresponda.”

En tales asuntos, la resolución que así lo declare debe estar debidamente fundamentada, y, en caso de que se considere prudente o necesario, se puede brindar una orientación al habitante sobre las vías para tramitar y solucionar su caso. Concretamente, pueden sobrevenir varias hipótesis:

- Facilitación a la persona de determinadas gestiones escritas hacia la institución correspondiente.
- Orientación a la persona sobre el procedimiento a seguir para la posible solución de lo planteado o en relación con la institución a la que debe acudir para que se le pueda solucionar el problema.
- Si la restitución del derecho requiere un procedimiento administrativo con plazos perentorios, necesariamente se le indicará a la persona interesada que

debe iniciar el procedimiento para evitar el vencimiento del plazo, todo sin perjuicio de que la Defensoría pueda intervenir.

Se trata, como se indicó con anterioridad, de que por medio de las resoluciones se desarrolle una labor educativa; se trata de educar a las y los habitantes para que comprendan la importancia de defender sus derechos ante las instancias correspondientes.

Un ejemplo de una resolución de inadmisibilidad es la siguiente:

“Sobre el particular, la Defensora de los Habitantes, le comunica que no es posible que la Defensoría conozca y tramite su queja por las siguientes razones:

(Se exponen las razones)

Es por ello que le sugerimos (se exponen las sugerencias apropiadas)

En relación con la presente decisión procede la interposición del recurso de reconsideración dentro de los ocho días hábiles siguientes al recibo de esta comunicación.”

Pero más concretamente, la resolución n.º 6301-2006-DHR del 7 de agosto de 2006 se relaciona con un caso en que, dada la imposibilidad de sustituir los actos administrativos de otras instituciones, y luego de analizar los documentos de prueba donde no se denota omisión o falta alguna que lesione u obstruya el ejercicio de los derechos e intereses de la persona que plantea la solicitud, la Defensoría de los Habitantes se ve en la obligación de declararla inadmisibile como se puede apreciar a continuación:

“Se establece la inadmisibilidad en virtud de que la Municipalidad de... ha actuado de conformidad con las competencias que legalmente tiene establecidas... y que la Defensoría no precisa la existencia de alguna omisión o inacción por parte de dicha Institución...”

Además, este órgano defensor considera que tanto la Fiscalía como la Procuraduría General de la República han sido debidamente notificados y enterados de la situación denunciada..., por lo que resultan aplicables los principios de economía procesal y no duplicidad de funciones que deben orientar el actuar de la administración pública, para garantizar la justicia pronta y cumplida.”

Cuando procede, se brinda orientación a la persona por medio del acto de inadmisibilidad, como se puede apreciar en el oficio n.º 03705 del 24 de mayo de 2007 que se transcribe a continuación:

“Sobre el particular, la Defensora de los Habitantes, le comunica que no es posible que la Defensoría conozca y tramite su queja por las siguientes razones:

En su caso particular, solicita la intervención de la Defensoría de los Habitantes para que el Banco... le otorgue una tercera prórroga a su préstamo, mientras logra vender una propiedad para pagar la deuda que tiene pendiente. Al respecto se le informa que esta Defensoría se encuentra imposibilitada a actuar, por cuanto este Despacho no puede intervenir en solicitudes de crédito, solicitudes de prórroga o solicitudes de arreglos de pagos; la aprobación de alguna de estas tres solicitudes quedan a criterio del ente financiero, siempre que se cumplan los requisitos solicitados por ellos, y no existe ninguna ley que obligue a los entes financieros a otorgar prórrogas por tiempo indefinido.

Ahora bien, de la documentación presentada por usted, se desprende que el atraso de la deuda se debió a que no le hicieron el rebajo automático de su salario. Sin embargo, dicho tema está siendo atendido en la Sala Constitucional, lo que de acuerdo al artículo 44, inciso 3, (del Reglamento a la Ley

de la Defensoría de los Habitantes, el cual señala que para la admisibilidad de una queja no debe haber asunto pendiente de resolución judicial, imposibilita nuevamente la actuación de esta Defensoría

No obstante, y aun cuando las circunstancias podrían ser excepcionales en su caso particular, el Banco... está actuando conforme a la Ley, solicitando el pago de la deuda sea por vía administrativa o por vía judicial.

Es por ello que le sugerimos apersonarse al Banco... y solicitar algún tipo de arreglo de pago, o alguna solución satisfactoria, en tanto se resuelve su situación...”

3.- Gestiones sumarias de defensa.-

Bajo ciertas circunstancias la Dirección de Admisibilidad realiza gestiones directamente con la institución a la que refieren los hechos expuestos. Esto ocurre cuando se ha determinado que el caso puede ser conocido por la Defensoría de los Habitantes pero requiere de mayor información para ser elevado a la dirección de Defensa que resulte competente; o bien, que el caso revista tales características que desde la misma Dirección de Admisibilidad se le pueda dar trámite y solución.

Con fundamento en las disposiciones de la Ley n.º 7319, el Reglamento n.º 22266-J y demás preceptos promulgados y normas afines para regular la competencia de la Defensoría de los Habitantes; partiendo de una experiencia institucional que está próxima a los quince años; y teniendo como base la vasta experiencia y el conocimiento del personal de la Dirección de Admisibilidad, el trámite que se brinda frente a una solicitud de intervención que es tramitada en la misma Dirección de Admisibilidad es variado, expedito y con resultados altamente satisfactorios.

Tales gestiones pueden ser informales (vía telefónica) o formales (solicitudes de informe), a fin de determinar si procede o no la intervención de la Defensoría; ampliar o

esclarecer la información suministrada por la persona; evidenciar si los hechos o situación planteada tiene interés actual en vista de que, ocasionalmente, algunos casos planteados ante la Defensoría al momento de la intervención ya no se están presentando o ya han sido atendidos por la autoridad respectiva.

Se trata de diversas gestiones que permitan una resolución o atención más puntual y expedita a las demandas de las y los habitantes, o que sirvan de insumo a lo expuesto en la solicitud de intervención para fundamentar su admisibilidad y así trasladar el expediente a las distintas áreas de defensa institucionales, donde el trámite es más especializado y la investigación finaliza con un informe y sus respectivas recomendaciones –en caso de proceder– para la institución (es) o funcionarias y funcionarios objeto de investigación.

En otras palabras, a partir de los resultados de esas gestiones, se da sustento a la intervención de la Defensoría desde la correspondiente dirección de Defensa, o se posibilita la resolución y atención por parte de la institución denunciada de una manera más pronta y oportuna. En algunos casos se determina que lo expuesto, pese a que es parte del ámbito de competencia de la Defensoría, no representa una violación o vulneración de los derechos del o la habitante que planteó la solicitud de intervención y, por ende, no corresponde realizar alguna investigación de modo que se procede al cierre de la solicitud y su correspondiente archivo.

De igual forma se procede ante el eventual caso de que a la solicitud de intervención se le haya brindado respuesta satisfactoria desde la Dirección de Admisibilidad, explicándole a la persona el trámite que se le brindó a su solicitud y, además, se analiza el por qué se considera que no existe una violación a derechos e intereses a partir de la información suministrada por ella y del informe de la institución; o bien, se le orienta, dependiendo todo del caso en particular.

En suma, estos trámites se conocen como *Gestiones Sumarias de Defensa* y cada uno de ellos responde a circunstancias y hechos

particulares, al tiempo que tienen diversos propósitos.

Aquí cabe hacer una breve digresión acerca de las solicitudes de informe formalmente planteadas ante la institución correspondiente.

En efecto, es bien sabido que pese a tener la Defensoría una naturaleza jurídica *sui generis* en el tanto es una *magistratura de influencia* que, por esencia, no tiene efectos vinculantes, la Ley n.º 7319 establece posibilidades de conminar a las y los funcionarios que muestran desinterés en contribuir con la labor de la Institución; así por ejemplo, el artículo 24 de la Ley n.º 7319 establece lo siguiente:

“1.- Los órganos públicos están obligados a colaborar, de manera preferente, con la Defensoría de los Habitantes de la República, en sus investigaciones y, en general, a brindarle todas las facilidades para el cabal desempeño de sus funciones.

2.- De conformidad con el ordenamiento jurídico, a la Defensoría de los Habitantes de la República no podrá denegársele acceso a ningún expediente, documentación ni información administrativa, salvo a los secretos de Estado y a los documentos que tienen el carácter de confidenciales, de conformidad con la ley.”

Además, el artículo 26 de la misma normativa señala las consecuencias para las y los funcionarios que se nieguen a colaborar con la Institución:

“La negativa de un funcionario o de sus superiores para contestar o enviar la documentación requerida por la Defensoría de los Habitantes de la República, la existencia de algún acto material o de alguna actuación u omisión que entorpezcan las funciones de éste, harán que el funcionario o los funcionarios incurran en el delito de desobediencia. En tales casos, la Defensoría de los Habitantes de la República dará cuenta inmediata al

superior jerárquico de ese funcionario y al Ministerio Público.”

De igual manera, conforme al artículo 12, párrafo 3, a excepción de las y los funcionarios que gozan de inmunidad,

“Los funcionarios públicos, citados por la Defensoría de los Habitantes de la República deben comparecer personalmente, el día y la hora señalados; si no se presentaren podrán ser obligados a comparecer por medio de la Fuerza Pública, salvo en los casos de legítimo impedimento.”

Finalmente, según lo establece el artículo 49 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, si el informe no es remitido a la Institución en el plazo correspondiente,

“... sin que exista una causa justificada, la Defensoría de los Habitantes de la República podrá resolver el asunto con el resto de la información que conste en el expediente respectivo, teniendo por ciertos los hechos imputados a la dependencia o funcionario denunciado.”

Todo ello se le previene a la funcionaria o funcionario a quien se le solicita explicaciones del caso concreto.

La experiencia de la Dirección de Admisibilidad ha sido altamente satisfactoria en el tanto la respuesta se produce, en la mayoría de los casos, dentro del plazo concedido.

4.-Traslados de solicitudes a otros órganos de control.-

La Dirección de Admisibilidad tiene que tener el cuidado de detectar aquellos casos cuyo conocimiento sea competencia de otro órgano de control.

En tales supuestos, la Defensoría de los Habitantes trasladaría o asesoraría a la persona para que se tramite la gestión ante el órgano competente, según corresponda; mas si se tratase de una inconformidad en relación con aspectos administrativos en el

ejercicio de las funciones de ese tipo de entidades, la Defensoría sí tiene competencia para hacerlo.

El criterio administrativo de no duplicidad de acciones y funciones y de prevalencia y respeto de las competencias de otros órganos de control, tiene una importante incidencia en las actuaciones de la Defensoría de los Habitantes para intervenir en determinados casos. Empero, igual que como se indicó en el caso de la relación con el Poder Judicial, no siempre son restricciones totales a la intervención institucional, pues en algunos casos se trata de un trabajo conjunto por medio de una unificación secuencial de esfuerzos institucionales, planteados como fundamentales.

Así pues, al hallar un caso en los supuestos indicados, se procede, de inmediato, al registro de la solicitud de intervención y se elabora un documento en el que se explica que el asunto es competencia de otro órgano de control, por lo que la Defensoría de los Habitantes traslada la solicitud al órgano que resulte competente, en razón de que esa es la institución que, por la especificidad de la materia, debe conocerla.

Cuando ello sucede, se le sugiere a la persona que gestione ante el respectivo órgano de control a fin de consultar sobre las acciones que se adoptarán para atender su petición.

Algunos temas en relación con los cuales la Defensoría decide remitir a otro órgano de control una solicitud por las razones expuestas, son los siguientes:

Contraloría General de la República.-

En el caso de la Contraloría General de la República, su labor, conforme lo establece la Constitución Política y su Ley Orgánica, es controlar la Hacienda Pública²³, por lo que su ámbito de competencia se extiende a todas las instituciones y órganos que la integran.

²³ Por ejemplo, control sobre el presupuesto de instituciones públicas como corporaciones municipales e instituciones autónomas o que administran fondos o actividades públicas.

En detalle, forman parte de ésta los entes públicos de cualquier tipo; los sujetos privados custodios o administradores bajo cualquier denominación, de fondos y actividades públicos; los entes y órganos extranjeros integrados por entes u órganos públicos, donde la participación de los últimos es mayoritaria y predominante; las participaciones minoritarias del Estado, ente u órgano público, en sociedades mercantiles, nacionales o extranjeras; y algunas actividades de entidades financieras y bancarias, nacionales o extranjeras.

La especificidad de la materia, el rango constitucional de la Institución, el evitar esfuerzos paralelos y el hecho de que para todos los efectos los criterios y resoluciones emitidos son vinculantes para los sujetos pasivos sometidos a su control o fiscalización, obligan a la Defensoría de los Habitantes a remitir a la Contraloría aquellos casos que son sometidos a su conocimiento y que guardan relación con la Hacienda Pública.

De hecho, la Sala Constitucional ha afirmado en algunas de sus resoluciones que, ante el conocimiento de un caso por parte de ambos órganos de control, el criterio que prevalece es el de la Contraloría General de la República por las razones expuestas.

Un caso que ejemplifica el traslado que realiza la Defensoría a la Contraloría es el siguiente:

“En la Defensoría de los Habitantes hemos recibido una denuncia del Sr..., portador de la cédula de identidad n.º..., la cual, de manera paralela ha planteado a su consideración –de la Contraloría-.

A este respecto, se ha valorado la reserva que la Constitución Política realiza a favor de la Contraloría General de la República en sus artículos 183 y siguientes. De igual forma se ha considerado la regulación que de dicho precepto constitucional se realiza en la normativa nacional, en especial la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que

dispone en relación con su potestad de investigación:

La Contraloría General de la República podrá instruir sumarios administrativos o realizar investigaciones especiales de oficio, a petición de un sujeto pasivo o de cualquier interesado.

La Contraloría General de la República también deberá instruir sumarios o realizará investigaciones especiales, cuando lo soliciten los órganos parlamentarios de la Asamblea Legislativa o cuando lo soliciten conjuntamente al menos cinco diputados.

En razón de lo anterior, se ha considerado necesario trasladar la denuncia a la Contraloría General de República, en razón de que es la institución que, por la especificidad de la materia, debe conocerla.”²⁴

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.-

Corresponde a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos la fijación y regulación de las tarifas que se cobran por la prestación de servicios y bienes públicos tales como energía eléctrica, telecomunicaciones, agua potable, acueducto y alcantarillado, combustible, riego y avenamiento, transporte público remunerado de personas, servicios marítimos y aéreos en puertos, transportes de carga por ferrocarril y correos.

Los criterios que prevalecen al momento de establecer las respectivas fijaciones tarifarias, son, Vg., la calidad del servicio prestado, el mantenimiento que se le brinda, la competencia, amortiguamiento y responsabilidad del prestador del servicio. De este modo, una disminución en la calidad del servicio prestado, o variación en las tarifas de algún otro bien o servicio que incide sobre determinada tarifa, puede conllevar al aumento o reducción de la misma.

²⁴ Oficio del 5 de febrero de 2007 correspondiente a la Consulta n.º 18271-2006-CON.

Es así como toda aquella solicitud de intervención planteada ante la Defensoría, que corresponda a la Autoridad Reguladora, es remitida, de inmediato, para el trámite que ésta considere oportuno brindar, como se puede apreciar en el siguiente oficio:

“Reciba un cordial saludo de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata de la Defensoría de los Habitantes, donde se ha atendido a la habitante..., portadora de la cédula de identidad número..., quien expone lo siguiente:

El ICE le está cobrando 70 mil colones aduciendo que ella dañó el medidor que se ubica en su vivienda, y que esto generó que se le cobrara por un tiempo el mínimo.

Presentó una nota en el mes de noviembre y la institución le respondió aduciendo que debía presentar pruebas a su favor, debido a su disconformidad con dicha respuesta volvió a presentar una nota en el mes de diciembre y el ICE le indica que sí existió un uso irregular del servicio.

Agrega que ella no estuvo presente a la hora de que funcionarios del ICE realizaron la inspección.

La Dirección, actuando por delegación de la Defensora de los Habitantes, ha procedido al registro de la consulta.

En ese sentido, es la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos el ente encargado de velar por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima de los servicios públicos y la Defensoría de los Habitantes de acuerdo al artículo 14, inciso 1). Por la naturaleza de su intervención la Defensoría de los Habitantes no sustituye los actos, las actuaciones materiales, ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público, sino que sus competencias son,

para todos los efectos, de control de legalidad.

En razón de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes traslada la queja a la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, en razón de que esta es la institución que, por la especificidad de la materia, debe conocerla.”²⁵

Comisión Nacional de Protección al Consumidor.-

La Comisión Nacional de Protección al Consumidor forma parte del Ministerio de Economía y Comercio y tiene el encargo de proponer y ejecutar las políticas y acciones necesarias para la tutela de los intereses legítimos y la defensa efectiva de los derechos de las y los consumidores. Específicamente, en la Comisión se da trámite a las consultas, solicitudes de información y denuncias presentadas por esta población.

La modalidad que se utiliza de manera primordial, es la llamada negociación telefónica, realizada por medio del sistema de acercamiento directo entre las y los consumidores y las y los comerciantes. Es una modalidad implementada por la Plataforma de Apoyo al Consumidor (PACO), para evitar la tramitación formal de denuncias; sin embargo, en caso de que la negociación no prospere, se recurre a la mediación y demás alternativas pacíficas de resolución de conflictos²⁶.

Un caso particular en el que la Defensoría de los Habitantes declina el conocimiento de un caso propio de la Comisión es el siguiente, el cual se consigna en la resolución n.º 01622-2007-DHR del 8 de marzo de 2007:

“En enero del año en curso adquirió un teléfono celular de última tecnología. Desde un principio el teléfono le dio problemas por el

²⁵ Oficio n.º 00293-2007-DHR del 17 de enero de 2007.

²⁶ Fuente: <http://www.consumo.go.cr/consumidor/cnc/QueEsCNC.html> (consultado el 12 de abril de 2007).

rápido desgaste de la batería, razón por la cual lo llevo al lugar al local en donde lo adquirió. Se le instaló una nueva batería pero el problema continuó.

Cuando adquirió el teléfono se le otorgó una garantía por un año, en la que se detallaba que en caso de fallos en el aparato este sería sustituido y no reparado. No obstante, la única opción que se le dio en el local comercial era su reparación, a lo que se negó. Dejó el teléfono en el lugar para que fuera revisado mediante el escaneado del software y bajo el entendido de que no sería abierto. Desea que se le informe sobre los derechos que lo asisten como consumidor.

Sobre el particular, se le comunica que no es posible que la Defensoría conozca y tramite su queja por las siguientes razones:

De conformidad con su ley constitutiva, la Defensoría tiene por atribución general velar por que las entidades que conforman el sector público del país respeten en todo momento los derechos e intereses de los habitantes. De igual forma, se le atribuye una función de promoción de estos derechos entre las y los habitantes.

En razón del ámbito de competencia de la Defensoría, sólo es posible conocer sobre aquellos conflictos que derivan de las actuaciones de los entes públicos, no así sobre aquellos problemas que se presentan entre personas particulares, sean éstas personas físicas o jurídicas. El problema que usted expone en este momento se ubica dentro de los conflictos entre particulares que no pueden ser conocidos por la Institución ya que el daño que usted ha sufrido no deriva de la actuación de un ente público.

Sin embargo se le debe informar sobre la existencia de una instancia pública que podría conocer sobre su problema. La Comisión Nacional del Consumidor tiene como función esencial la protección de los derechos que asiste a toda persona en su condición de consumidor. El artículo 29 regula los derechos del consumidor, dentro de los cuales se encuentran:

a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud, su seguridad y el medio ambiente.

b) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales.

c) El acceso a una información, veraz y oportuna, sobre los diferentes bienes y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio.

d) La educación y la divulgación sobre el consumo adecuado de bienes o servicios, que aseguren la libertad de escogencia y la igualdad en la contratación.

e) La protección administrativa y judicial contra la publicidad engañosa, las prácticas y las cláusulas abusivas, así como los métodos comerciales desleales o que restrinjan la libre elección.

f) Mecanismos efectivos de acceso para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos, que conduzcan a prevenir adecuadamente, sancionar y reparar con prontitud la lesión de estos, según corresponda.

g) Recibir el apoyo del Estado para formar grupos y organizaciones de consumidores y la oportunidad de que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que les afecten.

La Comisión Nacional del Consumidor está ubicada en Paseo

Colón, de la Pizza Hut 200 metros al Norte y 150 metros al Oeste, también puede comunicarse mediante la línea gratuita de información 800-CONSUMO (800-266-7866), el correo electrónico: consumo@meic.go.cr o al número de fax 256-8069. La Comisión tiene un horario de las 08:00 hrs. hasta las 15:30 hrs. y para la presentación de la denuncia debe aportar dos copias fotostáticas del documento en el que conste la relación contractual con el proveedor de bienes o prestador de servicios.”

Sistema Financiero Nacional.-

Como parte de la orientación y asesoría que se brinda a las y los habitantes cuando plantean sus solicitudes de intervención, también está la posibilidad de que se les refiera a alguna de las Superintendencias que regulan el Sistema Financiero Nacional.

Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF).-

Este órgano fue creado por medio de la Ley n.º 7732 –Ley Reguladora del Mercado de Valores- de 27 de marzo de 1998. Está conformado por el Ministro de Hacienda –o en su ausencia por el Viceministro-, el Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica y cinco representantes del sector privado sin conflicto de intereses²⁷.

Su principal función es la de emitir la reglamentación de la Ley que le creó, autorizar la oferta pública y conocer en alzada las apelaciones contra las resoluciones de los Superintendentes. Se habla de Superintendentes pues el Consejo es común para las tres Superintendencias encargadas de la supervisión y fiscalización de intermediarios financieros, mercado de valores y fondos de pensión.²⁸

²⁷ Estos cinco representantes son nombrados por la Junta Directiva del Banco Central por un periodo de 5 años con la posibilidad de ser reelectos una sola vez.

²⁸ El Consejo nombra a los Superintendentes e Intendentes de las tres Superintendencias.

Tales Superintendencias son las siguientes.

Superintendencia General de Entidades Financieras.-

Originalmente era una dependencia del Banco Central de Costa Rica denominada Auditoría General de Bancos, según lo establecido en el artículo 44 de la Ley n.º 1552 de 23 de abril de 1952. Posteriormente, con la promulgación de la Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República –Ley n.º 7107 promulgada el 4 de noviembre de 1988- se transformó en la Auditoría General de Entidades Financieras, “*órgano de desconcentración máxima adscrito al Banco Central...*”

Finalmente, con la nueva Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica –Ley n.º 7558 vigente desde el 27 de noviembre de 1995- nació la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), manteniendo la figura jurídica de desconcentración máxima, pero con mayores poderes y autonomía administrativa, con la constitución de un Consejo Directivo propio, el cual sería sustituido por el CONASSIF, con la promulgación de la Ley n.º 7732 en 1998.

La SUGEF adopta un esquema de regulación y supervisión prudencial *ex ante*, contrario al sistema represivo *ex post* originalmente utilizado. Los propósitos de este cambio es garantizar la transparencia, promover el fortalecimiento y fomentar el desarrollo del sistema financiero nacional; su ámbito de competencia también se ve incrementado, pues pasa a tener control sobre todas las entidades que realicen actividades de intermediación financiera dentro del territorio nacional y cualquier entidad autorizada por el Banco Central para realizar actividades en el mercado cambiario.

La Dirección de Admisibilidad orienta a las personas a la SUGEF cuando su disconformidad tiene que ver con las protectoras de crédito y las listas de morosos o regulaciones que consideran lesivas para su capacidad y necesidad de crédito, entre otras.

Superintendencia General de Valores.-

Fue creada por la Ley Reguladora del Mercado de Valores, con lo que sustituye la original Comisión Nacional de Valores.

Es el órgano responsable de regular y supervisar el funcionamiento de los mercados de valores y de sus agentes. Entre sus funciones está velar por la protección de inversionistas y por una adecuada gestión del riesgo sistémico, por medio de la fiscalización de la formación competitiva de los precios en todos los mercados de valores, por el suministro oportuno de la información, por el establecimiento de infraestructura, prácticas y procedimientos que minimicen la posibilidad de fraude y doten al mercado de los medios para hacer frente a crisis de liquidez.

Como puede apreciarse, su amplio y técnico ámbito de competencias permite que la Defensoría, en tales casos, remita a la persona a esta Superintendencia.

Superintendencia General de Pensiones.-

Fue creada por la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias –Ley n.º 7523 de 7 de julio de 1995- pero inició funciones hasta agosto de 1996. Su principal función durante los primeros cuatro años de existencia fue fiscalizar y regular los regímenes de capitalización individual y las entidades administradoras de esos fondos, las denominadas Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC).

Luego, con la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador en el año 2000 –Ley n.º 7983-, sufrió grandes transformaciones pues su función fiscalizadora y reguladora abarcó todos los regímenes básicos de pensiones²⁹ establecidos por leyes especiales o convenciones colectivas, incluso el Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense del Seguro Social.

²⁹ Por ejemplo, el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Régimen de Hacienda y el del Poder Judicial.

Adicionalmente, regula el Fondo de Capitalización Laboral y el de Pensiones Obligatorias, ambos regímenes creados por la nueva Ley de Protección al Trabajador. Igualmente, con la Ley de Contingencia Fiscal –Ley n.º 8343 de 18 de diciembre del 2002-, pasa a regular y fiscalizar la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en aquellas pensiones que tienen cargo al Presupuesto Nacional, entre otros aspectos específicos sobre resoluciones y procesos de otorgamiento de las pensiones.

Debe velar por la seguridad de los recursos que se administran; verificar y evaluar la estabilidad, solvencia y rentabilidad de los fondos administrados; así como regular, fiscalizar y autorizar los planes de pensiones de los distintos regímenes y operadoras, entre otras funciones.

En tales casos, la Dirección de Admisibilidad remite de inmediato la inquietud de la persona para que sea atendida.

Consejo de Transporte Público.-

Según las potestades establecidas en la Ley n.º 7969 –Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la modalidad de Taxi- el Consejo de Transporte Público (CTP) debe ejercer la rectoría de la prestación del servicio público.

Sobre el particular, las y los habitantes acuden a la Defensoría por dos razones: por un lado, solicitando su intervención para que el Consejo de Transporte Público resuelva, o al menos atienda, las quejas presentadas ante ese órgano meses o años atrás, y, por otro, para que sea directamente la Defensoría la que atienda las quejas presentadas por el mal servicio del transporte público debido a que no confían en el CTP.

En efecto; pese a que el procedimiento correcto es que primero la persona presente su denuncia ante el Consejo de Transporte Público, prefiere que sea la Defensoría quien en primera instancia atienda su queja porque, según indica, no tiene la confianza para interponer las quejas ante el CTP

debido al tiempo excesivo que se demora en resolver.

Esa desconfianza ha sido comprobada por la Defensoría de los Habitantes toda vez que en los casos en los que se ha generado la omisión de respuesta por parte del CTP, la Defensoría sugiere la interposición de un Recurso de Amparo, pero las y los habitantes prefieren que el caso sea investigado por la Defensoría porque la Sala Constitucional resolverá la omisión de respuesta mas no el fondo del asunto, provocando una indefensión más y que el problema ocasionado no sea resuelto.

La Defensoría de los Habitantes puede investigar en materia de transporte público, tal y como se puede apreciar del siguiente extracto de la resolución n.º 7409-2006-DHR de fecha 18 de setiembre de 2006, en el que se evidencia un caso en el que procede la intervención:

“El transporte colectivo de personas, tanto a través de autobuses como de taxis, en nuestro país es considerado un servicio público. Por ello, se considera que la titularidad de la actividad pertenece al Estado, pero la prestación efectiva del servicio es delegada en los particulares que reúnan las condiciones fijadas para realizar la actividad. La titularidad de la actividad dota al Estado de fuertes poderes en relación con la regulación de la prestación del servicio. En el ordenamiento jurídico del país, la regulación y administración del transporte público corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Transportes mediante el Consejo de Transporte Público...”

La Defensoría de los Habitantes de la República tiene la potestad para intervenir cuando el Consejo no cumpla las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico o bien, lo haga en forma deficiente, afectando los derechos e intereses de los habitantes. No obstante, la intervención que realiza la Institución no puede implicar una

sustitución del Consejo en lo referente a sus obligaciones ya que este es el que está legalmente obligado a resolver los problemas que se presenten en la prestación del servicio.”

Contralorías de Servicio.-

Por medio del Decreto Ejecutivo n.º 26025-PLAN de 18 de abril de 1996 se crea y organiza el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio.

Las contralorías de servicio son órganos que forman parte de la administración de toda institución del sector público. Su principal función es velar porque la prestación de los servicios y/o bienes, así como la atención que se brinda al público, mantenga los estándares de calidad más altos, a fin de que se procure el cumplimiento a cabalidad de las funciones que corresponde a cada entidad, y que el ejercicio de las mismas esté permeado por los criterios de calidad, buen servicio, valores y principios de razonabilidad, justicia y no discriminación, entre otros.

En este sentido, es preciso recordar los alcances de las disposiciones del artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública que establece lo siguiente:

“La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.”

La Defensoría de los Habitantes, y en el caso concreto de la Dirección de Admisibilidad, mantiene una relación muy estrecha con las contralorías de servicio pues, por un lado, en numerosas ocasiones, cuando se recibe por primera vez una solicitud de intervención, se remite a la persona a que plantee su queja, reclamo, consulta o denuncia a la Contraloría de Servicios de la Institución a la que refiere lo argumentado; y, por otro lado, porque la

mayoría de las gestiones que se realizan ante casi todas las instituciones³⁰ involucra o se dirige particularmente a estos órganos y es precisamente la omisión o deficiencia en su respuesta la que da lugar a la intervención de la Defensoría.

En tal caso, se respetan las competencias de las contralorías de servicios y se traslada el asunto a su conocimiento para que, en primera instancia, sea quien resuelva la pretensión de la persona disconforme; aunque también se le solicita cuentas de las razones por las cuales, si ya el habitante acudió, no se le ha respondido.

Así, con fundamento en las disposiciones de la Ley de la Defensoría de los Habitantes y en virtud de que toda omisión de respuesta implica una violación a un derecho fundamental, se le solicita a la respectiva contraloría remitir a la persona un informe en el que se indiquen las acciones adoptadas a fin de atender su queja; todo ello con copia a la Defensoría de los Habitantes de tal modo que la Institución pueda actuar en caso de alguna violación a derechos e intereses.

En la siguiente resolución se muestra un caso en tal sentido:

“Reciba un cordial saludo de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata de la Defensoría de los Habitantes, donde se atendió al habitante..., portador de la cédula de identidad n.º..., quien expone lo siguiente:

El 12 de julio de 2006 se presentó al servicio de... de la Clínica... de... con una referencia a especialista entregada por el médico de empresa de su lugar de trabajo. La cita se le otorgó para el 8 de diciembre del mismo año, pese a la gravedad de su estado de salud.

³⁰ Entre las que se cuentan, principalmente, la del Instituto Costarricense de Electricidad, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, centros médicos estatales (hospitales y clínicas), Banca estatal.

El 8 de diciembre se presentó una hora antes de la cita, programada para las 10 de la mañana. Para sorpresa, la secretaria le informó que el médico que debía atenderlo, Dr...., se encontraba incapacitado desde hace varios días y no podía atenderlo ese día. Esta situación no se le avisó con anterioridad por lo que se presentó a la Dirección de la Clínica. La Directora del centro médico le indicó que podía esperar un momento y sería atendido por el otro especialista, Dr.... Transcurrieron tres horas y no fue atendido. Acudió a la jefatura de consulta externa, en donde la Dra....le indicó que esperara un tiempo más.

Salió a las 3:25 de la tarde, sin recibir la atención médica y sin que se reprogramaran la cita.

*Sobre el particular, con fundamento en las disposiciones de la Ley de la Defensoría de los Habitantes y en virtud de las competencias legalmente atribuidas a las contralorías de servicios, mucho le agradeceremos dar trámite a la denuncia del habitante y remitirle, en el plazo de **CINCO DÍAS HÁBILES** –contados a partir del día siguiente de recibido el presente oficio-, un informe en el que se indiquen las acciones que se han adoptado a fin de atender su queja, **con copia a la Defensoría de los Habitantes.***

Se le comunica al señor... que la Defensoría no efectuará investigación alguna con respecto al asunto planteado.

De igual manera, se le comunica que, de conformidad con la Ley de la Defensoría, en el eventual caso de que no reciba respuesta, o bien, sienta que la respuesta no le satisface, debe comunicarse con nosotros de nuevo para proceder conforme lo establece la Ley Nº 7319.

*El habitante podrá ser notificado en la dirección/correo/fax indicado en el encabezado de este documento.*³¹ (Los destacados corresponden al original)

En todos los casos reseñados anteriormente se debe aclarar que la Defensoría orienta a la persona para que acuda ante el órgano de control que por la especificidad de la materia le corresponde conocer lo denunciado. No obstante, ello no significa que la Defensoría se desentienda del caso sino que solicita, como se puede apreciar en la transcripción anterior, se le remita –cuando proceda– copia de lo resuelto.

Programa de acercamiento y coordinación institucional.-

A partir del mes de junio de 2006 la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata inició la ejecución de un programa de visitas de acercamiento y coordinación institucional.

En efecto; la dinámica de la Dirección Admisibilidad requiere del establecimiento de una serie de contactos y relaciones estratégicas con instituciones y funcionarias y funcionarios clave en el engranaje institucional para lograr soluciones expeditas a las solicitudes intervención planteadas y en la medida en que el ámbito de competencia de la Dirección así lo permita. Se trata, en especial, de instituciones del sector salud, servicios públicos, servicios sociales, municipalidades y órganos de control como los indicados.

En ese sentido, se ha establecido un programa de acercamiento institucional que pretende que la Defensoría “salga” a las instituciones, que conozca de primera mano y que la conozcan de modo que ello permita una respuesta pronta a las y los habitantes.

Hasta la fecha, se han realizado visitas de coordinación a las siguientes instituciones:

- Contraloría General de la República
- Hospital San Juan de Dios
- Hospital Max Peralta

³¹ Oficio n.º 00071-2007-DHR del 11 de enero de 2007.

- Hospital Dr. R. A. Calderón Guardia
- Municipalidad de Goicoechea
- Instituto Mixto de Ayuda Social
- Contralorías de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social

Los resultados de estas visitas han sido altamente satisfactorios al lograr un compromiso, frente a frente, para trabajar en conjunto, todo en beneficio de los derechos e intereses de las y los habitantes.

La Dirección de Admisibilidad está conciente de que es un esfuerzo ambicioso que espera enriquecer y extender conforme a una agenda de trabajo previamente establecida que se continúa implementando.

5.- Orientación a la persona.-

Muchas de las solicitudes de intervención que plantean las y los habitantes ante la Defensoría, no corresponden al ámbito de competencia de ésta, o bien, siéndolo, es fundamental un trámite previo que evidencie una omisión o un actuar irregular de la Institución correspondiente, primera llamada a satisfacer su demanda. Una vez demostrada la falta de atención, se acciona el mecanismo de defensa y control ejercido por la Defensoría.

Partiendo de la responsabilidad de defender los derechos de las y los habitantes, de brindarles los conocimientos y las herramientas necesarias para que exijan y velen su cumplimiento, y con la consigna de que la Institución pretende constituirse en maestra de los Derechos Humanos en el marco de la Educación en éstos³², los Profesionales de Admisibilidad, y en general los profesionales del resto de la Institución, orientan a la persona brindándole la información necesaria para que presente sus denuncias o consultas ante los órganos correspondientes.

Por lo tanto, en los casos en los cuales lo planteado refiera a actuaciones materiales, actos u omisiones de la actividad

³² Véase al respecto, la Presentación del Informe Anual 2005-2006 por medio del cual se exponen los ejes rectores de la presente gestión, uno de ellos la *Educación en Derechos Humanos*.

administrativa de funcionarias y funcionarios del sector público, se requiere que la persona haya efectuado una gestión previa en la institución en relación con la cual se queja o de la cual espera obtener algún servicio, atención o beneficio. Claro está, esta pauta tiene excepciones considerando la especial situación personal de quien acude a la Defensoría, su condición y demás cuestiones que deben ser sopesadas al momento del estudio de la solicitud de intervención.

Entendido así, se solicita que, en caso de no haber efectuado dicha gestión, se proceda a realizarla atendiendo a una serie de indicaciones necesarias para que, en caso de una omisión de respuesta o de que ésta no plantee una solución, la Defensoría pueda asistirle e intervenir según las potestades que le confiere el ordenamiento. Por ejemplo, se le indica a la persona cuál o cuáles son esas instituciones, la forma en la cual debe realizar la gestión, y qué hacer en caso de que esa institución no atienda o no concrete una resolución para la inquietud o situación planteada³³.

En ese sentido, la Dirección de Admisibilidad, actuando por delegación de la Defensora de los Habitantes, registra la solicitud de intervención y le comunica a la persona interesada que, de la información que hizo llegar, no se logra determinar que se haya planteado la queja ante la institución de la administración activa³⁴.

Se le indica entonces a la persona que la Defensoría es un órgano encargado de proteger los derechos e intereses de las personas y debe velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes y demás normas que componen el ordenamiento jurídico.

De esta forma, la Defensoría puede iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de las actuaciones

³³ Sobre esta "Orientación" se detallará más adelante.

³⁴ Véase la definición de administración activa en la Introducción del presente capítulo.

materiales, de los actos u omisiones del sector público.

No obstante lo anterior, la intervención institucional no sustituye las actuaciones materiales ni las omisiones de las instituciones de la Administración Pública, en virtud de que estas instituciones tienen sus propios ámbitos de competencia que la Defensoría no puede hacer suyos.

Por ello, y con el fin de que la Defensoría pueda dar trámite a su queja, es determinante para la Institución conocer si ha presentado la denuncia ante la entidad correspondiente. Esto es indispensable para luego determinar si existió una acción, una actuación materia o una omisión de la Administración.

Si es así, se solicita remitir una copia de la gestión planteada –con el sello de recibido- y de las respuestas que hubiera obtenido –si las hubo-; y en el eventual caso de no haber presentado la queja ante esa entidad, se le informa que lo procedente es que la plantee por escrito cumpliendo lo siguiente:

- presentar una carta ante la institución y si conoce el nombre del/a funcionario/a o departamento correspondiente, dirigirla a ellos;
- relatar los hechos en relación con los cuales se encuentra en desacuerdo;
- indicar la dirección exacta del lugar donde reside, número de teléfono, número de fax, apartado postal o correo electrónico –si cuenta con estos últimos- para que la institución remita la respuesta;
- se le advierte que en el momento de entregar esa carta, debe presentar también una copia de ésta y solicitar a la persona que le atiende que le ponga el sello de recibido, con la fecha, el nombre y la firma de esa persona;
- y, finalmente, se le informa que si envía la nota por facsímil, debe conservar la "colilla" donde consta el envío y se le advierte de la importancia de comunicarse por algún medio para confirmar el recibido.

Por último, se le informa a la persona que, según lo establece el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la entidad

correspondiente tiene un plazo de diez días hábiles para dar respuesta a la queja; y que, si transcurrido ese plazo no recibe respuesta, o bien, la recibe pero su contenido no le resulta satisfactorio y considera que se mantiene la violación de derechos, se le solicita presentar la denuncia ante la Defensoría junto con la copia de la queja planteada ante la institución para que pueda intervenir.

Para concluir este acápite, ha de indicarse que, en casos muy concretos, si existe un plazo expreso establecido por una ley para determinado trámite, o bien, la institución denunciada tiene establecido un procedimiento para reclamos, la persona interesada debe incoar ese procedimiento de previo a que la queja sea declarada admisible por la Defensoría; de modo que se le indica que debe otorgar un plazo prudencial, transcurrido el cual si la Administración no actúa o denota dilación, la Defensoría recibirá la queja y la conocerá sin más trámite.

Como se puede apreciar, en el contexto de la Educación en Derechos Humanos se brinda asesoría y orientación a las personas que tienen un problema con la Administración.

Ha de tenerse claro, a modo de reflexión, que lo anterior no significa que la persona tenga que “agotar” una instancia administrativa previa a la intervención de la Defensoría; en modo alguno debe interpretarse lo anterior en tal sentido. De lo que se trata es que se aporte lo necesario para brindar un trámite correcto, adecuado y expedito a la solicitud de intervención. De hecho, si al habitante le resulta de suma dificultad obtener la información, la misma Dirección de Admisibilidad realiza, de oficio, gestiones formales e informales en ese sentido, cuestión que debe ser evaluada en cada caso en particular.

6.- Atención inmediata.-

i.- Su razón de ser.-

Una de las formas de actuación de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, que tiene características muy

especiales y es sumamente efectiva, es la denominada *atención inmediata*.

Con frecuencia las y los habitantes plantean solicitudes de intervención que, por su naturaleza o las implicaciones de lo expuesto, requieren la intervención más pronta y oportuna por parte de la Defensoría.

En este sentido, al efectuarse el análisis de las solicitudes de intervención interpuestas por las y los habitantes, la Dirección realiza una valoración para poder así determinar si se está ante la presencia o no de una *atención inmediata*. Para proceder con mayor premura, en caso de que la persona no cuente con las pruebas del caso, se le exime de su presentación y se le da pronto trámite.

En concreto, si de la solicitud de intervención se infiere que de no actuarse de inmediato el daño es irreversible, o dada la inminencia del daño o por las graves consecuencias que éste puede producir a la esfera de derechos e intereses de las y los habitantes se requiere de la presencia inmediata de la Defensoría por razones de oportunidad, el asunto será calificado como de *atención inmediata*, en los términos del Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes.

Como su nombre lo indica, la *atención inmediata* se tramita en forma inmediata y expedita a través de diversos tipos de trámites orientados al cumplimiento de la finalidad que se persigue con este tipo de intervención; por ejemplo:

- gestiones informales como llamadas telefónicas,
- presencia de las y los funcionarios de la Dirección de Admisibilidad en las instituciones denunciadas,
- en casos de excepción se solicitan informes a las y los funcionarios denunciados para ser respondidos en un plazo muy breve y perentorio de acuerdo con la situación denunciada; esto significa un trámite escrito de notificación urgente (el mismo día),
- cualquier otro tipo de gestión informal que garantice una respuesta pronta a la persona.

El término de la intervención se establece en un máximo de 72 horas; si transcurrido ese tiempo el asunto no se ha resuelto, se traslada a la Dirección de Defensa respectiva para su debido trámite y seguimiento.

No obstante, la experiencia de la Dirección de Admisibilidad en este trámite, es altamente satisfactoria. En efecto, la mayoría de las solicitudes de intervención que son tramitadas bajo este procedimiento son resueltas prácticamente el mismo día en que se plantean, brindándose una respuesta satisfactoria a la persona y logrando contribuir a una solución. Este es un ejemplo claro y efectivo del ejercicio de la *magistratura de influencia* y de *“justicia pronta y cumplida”* (El concepto *“justicia pronta y cumplida”* trasciende el trámite en sede jurisdiccional; también se refiere a los trámites en sede administrativa).

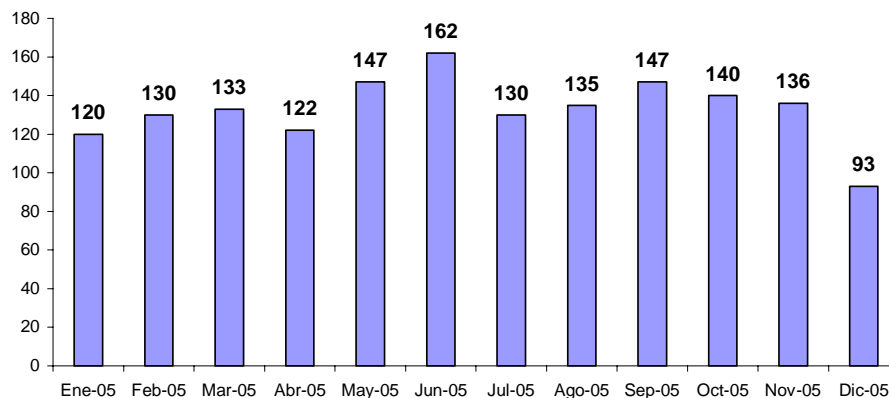
derechos o intereses y se restablezca su pleno goce.

En ese sentido, se han venido haciendo esfuerzos por tratar como tales solamente aquellas solicitudes que reúnan las características establecidas en el Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría, para con ello ofrecer un mejor y efectivo servicio, teniendo muy claro que este tipo de intervención depende de las circunstancias y condiciones en que se presentan los hechos expuestos y, claro está, siempre y cuando estén insertos en el ámbito de competencia de la Institución.

Con el propósito de acreditar la importancia de las *atenciones inmediatas*, a continuación se planteará una comparación entre el período anterior y el actual.

Para el año 2005, se tramitaron 1595

Gráfico n.º 2
Atenciones inmediatas recibidas y tramitadas por la
Dirección de Admisibilidad de la Defensoría de los Habitantes
1 de enero de 2005 a 31 de diciembre de 2005



El tema de las *atenciones inmediatas* ha sido retomado desde el mes de junio del año 2006 con el propósito de remozar este tipo de trámite que incide en una atención más pronta del caso concreto y logra que los derechos e intereses de las personas denunciadas no se vean afectados, o bien, que cese, a la brevedad, la vulneración a

solicitudes de intervención calificadas como de *atención inmediata*; así:

Ha de considerarse que para el mismo período –1 de enero al 31 de diciembre de 2005-, el número total de solicitudes planteadas a la Defensoría fue de 24901.

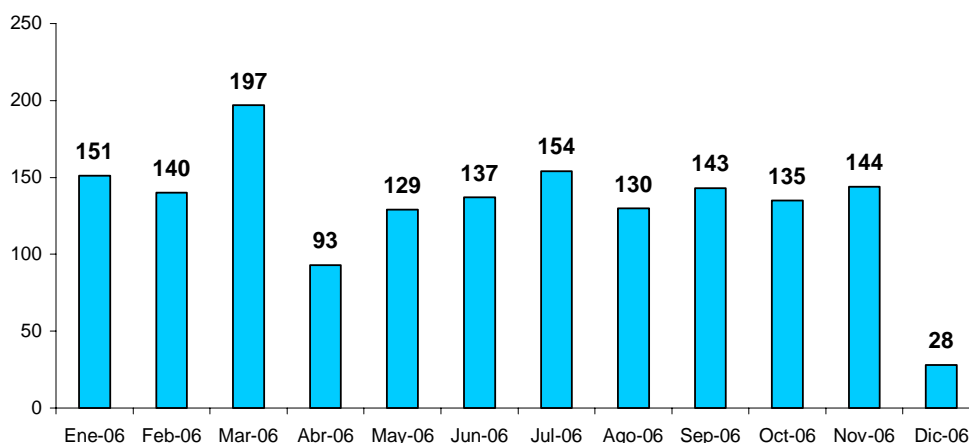
Esto significa que un 6.40% fue atendido como *atención inmediata*.

En relación con el año 2006, el comportamiento de las *atenciones inmediatas* en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, se tramitaron 1581 solicitudes de intervención con tal característica, del total de 19934 solicitudes para ese mismo período, es decir un 7.93%, casi un 1.5% más en relación con el período anterior. En el siguiente gráfico se puede observar el comportamiento:

ii.- Ejemplos paradigmáticos de atenciones inmediatas: por una defensa expedita de derechos.-

Para apreciar de una manera más concreta el tratamiento que se brinda a las solicitudes de intervención frente a las cuales se actúa bajo la modalidad de *atención inmediata*, lo característico del trámite que se brinda y su solución, a continuación se exponen algunos ejemplos.

Gráfico n.º 3
Atenciones inmediatas recibidas y tramitadas por la
Dirección de Admisibilidad de la Defensoría de los Habitantes
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



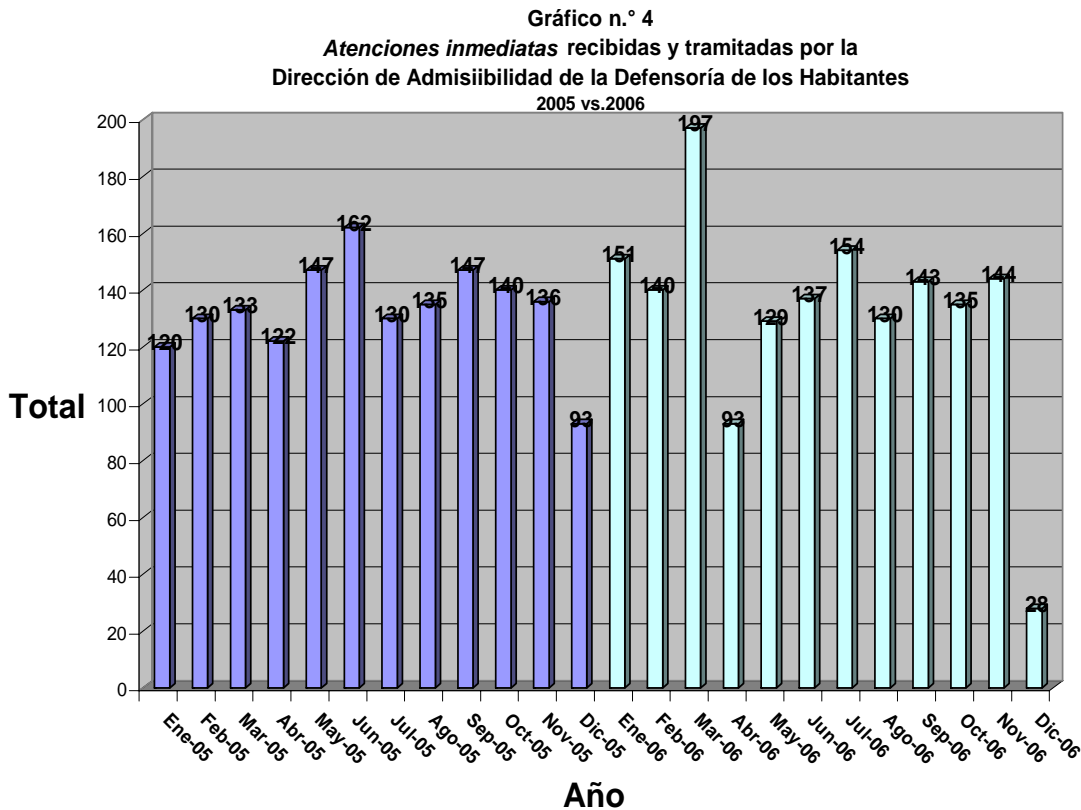
Pese a que los números que registra el año 2005 y los que registra el año 2006 son cercanos (1595 y 1581, respectivamente) lo que ha de enfatizarse es el grado de importancia y el tratamiento efectuado a esas solicitudes.

El gráfico n.º 4 le permite apreciar el comportamiento durante ambos años y que reúne la información anterior:

Seguridad social en la picota.-³⁵

Un habitante indicó que su tío, de 52 años de edad, había tenido un accidente vascular cerebral y se encontraba internado en el Hospital San Vicente de Paúl de Heredia, donde le otorgaron una referencia para el Centro Nacional de Rehabilitación (CENARE); no obstante, en este último no lo querían recibir pues el señor no era asegurado. Intentó entonces tramitar el

³⁵ Véase consulta n.º 10131-2006.



seguro voluntario pero la Trabajadora Social del Hospital le indicó que una persona hospitalizada no puede realizar trámite alguno para obtener ese seguro. Como dato de interés, el señor es soltero, no tiene hijos y vive con su madre quien es una persona adulta mayor.

Ante tal situación, el mismo día que se planteó la solicitud de intervención –22 de junio de 2007- se conversó con la Coordinadora de Contralorías de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y se solicitó su intervención a fin de que el paciente pudiera tomar un seguro voluntario.

La funcionaria informó que el artículo 61 del Reglamento de Seguro Social permite asegurar al señor por lo que solicitó que por medio de la Defensoría se le indicara que se presentara en la Contraloría de Servicios del Hospital San Vicente de Paúl en donde se le darían las instrucciones necesarias para su aseguramiento.

La Dirección de Admisibilidad le informó lo anterior al habitante quien luego de haberlas realizado comunicó a la Defensoría que efectivamente se había podido asegurar a su tío. No obstante, el problema ahora era en el CENARE pues continuaban renuentes a recibirlo.

Se coordinó entonces con la Contraloría de Servicios del CENARE quien se comprometió a realizar todas las gestiones para que se atendiera al señor.

Con posterioridad a esta gestión, el habitante informó que, finalmente, su tío había sido internado en el CENARE y se le estaba brindando la atención que requería.

Cobro indebido y revertido³⁶.-

Una habitante adquirió una propiedad en Ipís de Goicoechea hace unos cinco años pero el dueño anterior tenía deudas pendientes con la Municipalidad, las cuales le fueron

³⁶ Véase consulta n.º 10690-2006.

cargadas a ella junto con dos propiedades más que no eran parte de su patrimonio.

La propiedad está a nombre de la habitante en el Registro Nacional, pero no así en el Ayuntamiento.

La deuda ascendía a la suma de ¢450.000.00 y se le cobraban impuestos desde el año 1997, época en que el propietario de la finca era la persona a quien ella la compró.

En julio del 2005, la habitante hizo un compromiso de pago con la Municipalidad por un monto de ¢10.000.00 mensuales, pero llegó el momento en que, por la difícil situación económica por la que atravesaba, aunado a que había enviado hacía pocos meses, no la podía pagar.

En relación con tal situación, la Dirección de Admisibilidad estableció una coordinación directa con funcionarios del Departamento de Cobros y Patentes de la Municipalidad de Goicoechea y se les solicitó el informe correspondiente el día 25 de julio de 2006.

Después de realizar el estudio correspondiente en la Municipalidad, el 31 de julio de 2006 el Departamento concluyó que efectivamente a la habitante se le estaba realizando un cobro indebido por lo que se hicieron los ajustes en el sistema de cómputo y la situación se resolvió. La habitante solo debió cancelar la suma equivalente a una sola residencia y no tres como se venía haciendo. Además, la misma Municipalidad realizó las gestiones necesarias para la inscripción de la propiedad a nombre de la habitante.

***Por poco, una competencia deportiva internacional frustrada*³⁷.-**

Una funcionaria del Comité Olímpico Nacional (CON) se encontraba disconforme por el excesivo trámite que se le exige en el otorgamiento del presupuesto que había sido aprobado para que varios deportistas pudieran asistir a los *Juegos Cartagena 2006*.

El Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER) realiza una cantidad

desproporcionada de trámites y de gestiones que la Contraloría General de la República ha indicado que son innecesarios. Se trataba de la gestión de 14 millones de colones que la Contraloría había dicho que no necesita refrendo, pero aún así, con el objetivo de atrasar el trámite –según indicó la persona interesada- el ICODER seguía enviando los documentos al órgano contralor.

En este caso se requería un pronunciamiento rápido por la cercanía del día en que las delegaciones de los Juegos salían para la actividad.

El mismo día 19 de julio –cuando se plantea la solicitud de intervención- la Dirección de Admisibilidad coordinó telefónicamente con el Jefe de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República, quien indicó que el refrendo se había realizado en el tiempo previsto y se había aprobado un monto total de 144 millones –no los 14 millones indicados en la queja- por medio del Convenio ICODER-CON y el respectivo documento había sido notificado al ICODER.

Posterior a ello, se conversó con funcionarios del ICODER quienes aseguraron que efectivamente se tenía el refrendo de la Contraloría y que en menos de 24 horas se haría el respectivo depósito al CON.

La habitante manifestó que efectivamente los funcionarios del ICODER cumplieron con realizar el depósito y los atletas, finalmente, pudieron participar en los Juegos.

***Una cirugía pospuesta y luego programada*³⁸.-**

El 1 de octubre de 2006 el hijo de una habitante, de 19 años de edad, tuvo un accidente de tránsito en Coronado; se fracturó el brazo derecho en tres partes.

De la Clínica de Coronado lo refirieron de emergencia al Hospital Dr. R. A. Calderón Guardia, pero no fue atendido sino que lo trasladaron al Albergue del Instituto Nacional de Seguros (INS) en donde, tres días después –4 de octubre- no había sido operado a pesar de los fuertes dolores que dicha lesión le provocaba.

³⁷ Véase consulta n.º 11809-2006.

³⁸ Véase consulta n.º 15211-2006.

La habitante había realizado varias gestiones y en todo momento la respuesta fue que tenía que esperar a que le programaran la cirugía; que sólo el médico sabía cuándo se realizaría la intervención.

Ante tal situación, la Dirección de Admisibilidad efectuó gestiones telefónicas con la Contralora de Servicios de Prestaciones Sanitarias del Instituto Nacional de Seguros, quien, luego de investigar el caso, comunicó que la operación se realizaría el día 5 de octubre a las 2:00 p.m., hecho que se logró confirmar mediante llamada el día siguiente.

***Una prohibición que se dejó sin efecto*³⁹.**

La Encargada del Departamento de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad de Aguirre envió al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) un oficio en el cual se prohibía la instalación de nuevos servicios, reparación o reconexión de servicios de electricidad existentes en el Barrio El Cocal, aduciendo que se encontraba dentro de la zona marítimo terrestre.

Sin embargo, la habitante informó que la Procuraduría General de la República, por medio del dictamen n.º OJ-004-2005 de fecha 12 de enero del 2005, indicó que desde el 21 de septiembre de 1963, Quepos había sido declarada ciudad litoral, por lo que se encuentra fuera del ámbito de cumplimiento de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre.

Sobre el particular, la Dirección de Admisibilidad, mediante oficio n.º 08773-2006-DHR del 25 de octubre de 2006, solicitó al Alcalde Municipal de Aguirre rendir el informe correspondiente.

En respuesta, el día siguiente, 26 de octubre, se indicó que la nota enviada al ICE y a AyA había sido elaborada por la entonces Encargada de Zona Marítimo Terrestre pero sin contar con la aprobación del Alcalde Municipal.

Para solucionar el problema, se informó que el 23 de octubre el Alcalde Municipal se había pronunciado al respecto y había

³⁹ Véase consulta n.º 16134-2006.

enviado una resolución a dichas instituciones en la que dejaba sin efecto la nota anterior.

***De nuevo la seguridad social*⁴⁰.**

Una habitante epiléptica tiene que tomar un medicamento denominado carbamasepina, pero en el EBAIS de Corazón de Jesús de Escazú no se lo suministraban desde el mes de noviembre de 2006.

Ante ello, el mismo día que planteó la solicitud de intervención –9 de enero de 2007- se conversó con el Coordinador del Área de Salud de Escazú, quien indicó que no era posible que le estuvieran diciendo a la señora que tenía que esperar hasta que llegara el medicamento.

En la Farmacia del Área de Salud manifestaron que efectivamente ese medicamento estaba agotado y que no se sabía cuándo ingresaría.

La Contralora de Servicios del Área expresó que desconocía la situación pero que haría la correspondiente investigación.

La funcionaria se comunicó con la Defensoría e informó que el Jefe de la Farmacia le había indicado que el 10 de enero ingresaría el medicamento y que, en caso contrario, se haría la compra directa para suministrárselo a la paciente.

El 11 de enero la Contralora de Servicios se comunicó con la Defensoría para informar que el medicamento se adquiriría por compra directa.

Finalmente, el día 15 de enero la paciente manifestó a la Defensoría que ese día se le había entregado el medicamento.

***Más de seguridad social*⁴¹.**

El 8 de diciembre de 2006 una habitante tenía programada una cita en el Hospital Dr. Calderón Guardia para una mamografía; sin embargo cuando se presentó a la cita se la cambiaron para el 10 de octubre del 2007 –

⁴⁰ Véase solicitud de intervención n.º 00104-2007.

⁴¹ Véase solicitud de intervención n.º 00258-2007.

casi un año después-. Esto lo hizo saber a la Defensoría el 11 de enero.

La situación le preocupaba mucho porque es paciente de alto riesgo ya que años atrás la operaron y le sacaron unos quistes de los senos amén de que le hicieron una histerectomía y desde entonces toma estrógenos.

El 11 de enero de 2007 se conversó con el Contralor de Servicios del Hospital quien indicó que la habitante se presentara el día siguiente en horas de la mañana para acompañarla al servicio de radiología para una reprogramación de la cita.

Se le informó a la paciente lo anterior y pasadas unas horas comunicó a la Defensoría que ese mismo día le hicieron la mamografía.

Un arreglo de pago necesario⁴².-

Desde hace ocho años una persona vive en una casa de un familiar suyo que le encargó la propiedad para que la cuidara. Además, le dejaron un local comercial que se ubica junto a la casa, con el fin de que, con el alquiler, atendiera sus necesidades básicas.

En el local funcionaba una panadería y fue desocupado a mediados de diciembre del 2006, pero los inquilinos dejaron una deuda de ¢73.025.00 por concepto de servicio de luz.

En virtud de lo anterior, el 17 de enero se presentó a la sucursal de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), ubicada en Desamparados, y el funcionario que le atendió en la ventanilla le dijo que el arreglo de pago que se podía hacer era una prima de ¢36.500.00 y el saldo a dos meses plazo.

El problema es que la persona tiene 70 años de edad, sin pensión ni ingresos fijos, y no podía cumplir con ese arreglo. Deseaba pagar la deuda pero por medio de un arreglo de pago acorde con sus posibilidades económicas.

⁴² Véase solicitud de intervención n.º 00812-2007.

La Dirección de Admisibilidad trasladó el asunto al Gerente de la Sucursal el mismo día que se presentó la habitante –24 de enero de 2007-; el funcionario le comunicó a la persona lo siguiente:

La suma de los recibos pendientes al 30 de enero del año en curso, es de ¢73 205 y según el estudio realizado y con base en el Reglamento de Convenios y Arreglos de pago, la Institución propuso un aporte inicial del 25% de la deuda, equivalente a ¢18 256, el saldo de ¢54 769 quedaría a un plazo de 12 meses. La cuota mensual sería de ¢ 4 564 más el 2.15% de intereses sobre el saldo. Las cuotas se cobrarán en el recibo eléctrico, identificando las mismas con el rubro 141.

Un medicamento que no llegaba⁴³.-

Una habitante llevó a su hijo de cuatro años al EBAIS de Tirrases de Curridabat pues tenía mucha temperatura a causa de una fuerte infección en los bronquios. A pesar de que la atención fue buena (Medicina General de Consulta Externa), en la Farmacia le indicaron que los medicamentos (antibiótico) se los entregarían hasta el día martes 17 de abril de 2007, pues el día lunes no trabajaban (en razón del traslado del feriado 11 de abril) y no se los podían entregar ese mismo día. Cuando consultó, le indicaron que si le urgían los medicamentos podía ir a oficinas centrales a retirarlos, pero ella estaba en el trabajo.

Alrededor de las 11:30 a.m. del 13 de abril – cuando se presentó la solicitud ante la Defensoría vía telefónica- se conversó con un funcionario del EBAIS quien confirmó lo indicado por la habitante en cuanto a que no estaban entregando el mismo día los medicamentos de Consulta Externa, pues en la Farmacia central de Curridabat tenían un retraso de un día con la entrega de los medicamentos y que si la receta no indicaba que era urgente no estarían listos para ese mismo día.

⁴³ Véase solicitud de intervención n.º 04210-2007.

Ante lo insatisfactorio de la respuesta, se conversó con la Médico Coordinadora del EBAIS quien de manera muy descortés indicó que no era posible entregarle ese día los medicamentos al paciente puesto que se le estaba dando prioridad a los medicamentos de urgencias, y ese no era el caso y que si la habitante o la Defensoría tenía alguna queja, podía presentarse la denuncia ante la Contraloría de Servicios e incluso facilitó los números de teléfono de esa instancia.

Adicionalmente, la Defensoría solicitó que se le proporcionara el número de teléfono de la Farmacia central de Curridabat, a fin de procurar una respuesta favorable y confirmar lo indicado por funcionarios del EBAIS.

Alrededor de las 12:30 p.m. se conversó con la Directora General de Farmacia en Curridabat (quien atendió de muy buena forma), quien corroboró lo indicado en cuanto al retraso y afirmó no ser una situación antojadiza. Señaló que ello se debía a la gran cantidad de población que debían cubrir y el poco personal con que contaban (despachan medicamentos para 17 farmacias de EBAIS en Curridabat) para tal población.

Luego de un largo tiempo de espera, mientras localizaban la receta, se indicó que no había registrada ninguna receta pendiente para ese día para el menor; que de hecho desde octubre del 2006 no había nada registrado con ese nombre, por lo que solicitaron un plazo para comunicarse con el EBAIS de Tirrases y así ubicar la receta, o bien, elaborar una nueva.

Simultáneamente, la Dirección de Admisibilidad conversaba con funcionarias de la Contraloría de Servicios de la Clínica de Curridabat (quienes atienden las denuncias, reclamos o sugerencias del EBAIS de Tirrases), a fin de ponerles al tanto de la situación que se estaba presentando y, en particular, presentando la queja que procede por la atención recibida de la Coordinadora del EBAIS. Se conversó con la Contralora y una funcionaria, quienes externaron estar al tanto del atraso con la entrega de los medicamentos, confirmando la versión de la médico respecto del problema de personal, situación que ya habían planteado ante las

autoridades correspondientes sin obtener resultados positivos.

Finalmente, se recibió vía fax a la 1:15 p.m., de parte de la Coordinadora, el comunicado de que la receta para el menor ya había sido despachada en horas de la mañana, y que la madre o abuela del menor podían retirar los medicamentos en el EBAIS antes de las 3:00 p.m. Inmediatamente se le comunicó esto a la habitante quien agradeció la intervención de la Defensoría.

Reflexión final. Atenciones inmediatas: una forma expedita de defensa de derechos.-

Los anteriores son solamente algunos casos que ejemplifican el trámite, la pronta respuesta y el favorable desenlace de las solicitudes de intervención que la Dirección de Admisibilidad tramita de manera inmediata.

Generalmente se refieren a violaciones o vulneración de derechos e intereses de las y los habitantes en hechos o actos concretos u omisiones relacionadas con los derechos a la vida, a la salud, a la integridad física, a la educación, a la libertad de tránsito, a recibir servicios públicos (agua, electricidad, telecomunicaciones), entre otros.

Es de interés señalar que, como se ha ejemplificado en los casos expuestos anteriormente, es notable la celeridad en el trámite en busca de la más eficaz y efectiva solución a los problemas enfrentados por quienes acuden a la Defensoría.

Al obtenerse respuestas como las indicadas, las y los habitantes muestran confianza hacia la tutela de derechos realizada por la Institución.

En suma, con estas acciones la Dirección de Admisibilidad atiende su deber legal de resolver de la forma más expedita y acuciosa posible, las solicitudes que se le presentan a su consideración bajo este tipo de atención.

Ha de reconocerse que, pese a la efectividad del trámite que se brinda y la solución alcanzada los problemas estructurales tienden a mantenerse. En este sentido, la Dirección de Admisibilidad propone, de forma paralela a la solución del caso

denunciado, concienciar en las y los servidores públicos, la necesidad de que el reclamo interpuesto por las personas no se reitere, intentando con ello erradicar las inadecuadas o inapropiadas prácticas administrativas dentro del sector público que constituyen un vicio que afecta de forma directa la prestación óptima de los servicios y el ejercicio de los derechos.

Análisis de tendencia.-

Sin embargo –como se indicó- la propensión es que esas inadecuadas prácticas continúen.

Para incidir entonces en el problema de orden estructural, la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata se encuentra implementando un proyecto que ha denominado *análisis de tendencia*.

El *análisis de tendencia* es un examen que consiste en un estudio acerca del comportamiento de las solicitudes de intervención durante un lapso determinado, considerando, Vg., los derechos mayormente violados, las instituciones más recurrentemente denunciadas, o bien, una cuestión que, sin mostrar una incidencia importante a nivel cuantitativo, es relevante que la Defensoría la analice e investigue dado el impacto que tiene o puede tener en los Derechos Humanos.

Como se puede apreciar, con este análisis de *tendencia* se pretende abordar una problemática desde su misma raíz a partir de la experiencia de esta Dirección que propondrá, en coordinación con el Despacho y las direcciones de defensa de la Defensoría, la apertura de investigaciones de oficio que aborden problemas estructurales.

III.- Educación en Derechos Humanos.-

“... la educación en derechos humanos intenta comprometer a las personas y animarlas a ser ciudadanos activos en materia de derechos humanos. Su objetivo es dar a conocer las normas de derechos humanos, fomentar la reflexión sobre el sistema de valores de nuestras sociedades y el análisis de las bases éticas y morales de la legislación en materia de derechos humanos y recordar a los receptores de la educación la necesidad imperativa de garantizar que a ningún ser humano se le nieguen los derechos fundamentales que establece la Declaración Universal de Derechos Humanos.”

Amnistía Internacional

Tal y como lo establece el artículo 1 de la Ley n.º 7319, a la Defensoría de los Habitantes se le otorga como una de sus competencias y obligaciones fundamentales la promoción y divulgación de los Derechos Humanos.

Para realizar esta labor, la Institución ha desarrollado diversos proyectos y programas que permitan, más que promover o difundir, formar y educar a las y los habitantes sobre sus derechos y también acerca de los deberes que tienen.

El objetivo último de este proceso de Educación en Derechos Humanos guarda relación con la plena convicción de la Institución de que las y los habitantes deben ser –como ya se indicó al inicio de este Capítulo- más que depositarios pasivos de los servicios y bienes que brindan las instituciones, actores y protagonistas en los procesos de toma de decisión –según las posibilidades establecidas para cada caso por las leyes respectivas y la Constitución-, con lo cual se logrará, finalmente, una población comprometida con la lucha por la defensa de sus derechos.

En este contexto, uno de los ejes rectores de la presente gestión de la Defensoría de los

Habitantes –2005-2009- es la Educación en Derechos Humanos.

En efecto, en el Informe Anual de Labores del año anterior quedaron plasmadas las máximas que orientan la actual gestión,

“... con la esperanza de que al concluir el período la Institución tome mayor cuerpo, alcance una significativa madurez, responda más eficiente y eficazmente a las demandas de las y los habitantes, y fomente, con tesón, procesos educativos en Derechos Humanos que determinen un avance cualitativo en su empoderamiento, ejercicio y defensa por parte de cada una y cada uno de las y los habitantes.”

De esta forma, uno de los pilares es la adopción de una Política Institucional en materia de Educación en Derechos Humanos.

Conscientes, señaló en ese importante documento la Defensora de los Habitantes,

“... de que la Educación en Derechos Humanos es vital para alcanzar el respeto hacia ellos y un ejercicio efectivo de participación en el perfeccionamiento de la democracia, nos proponemos constituirnos en maestros de los Derechos Humanos.”

La Educación en Derechos Humanos requiere de metodologías específicas en promoción y divulgación acordes a las particularidades y diferencias de los grupos humanos.

La Educación en Derechos Humanos se plantea el cumplimiento de una serie de objetivos, entre los cuales interesa destacar la educación en la defensa y promoción de los Derechos Humanos a la sociedad civil, a las y los funcionarios públicos para propiciar cambios, redefiniciones y ajustes en las políticas públicas, en todos los niveles gubernamentales para que las decisiones, planes, programas y proyectos se orienten a la gestión de un buen gobierno, que mejore la calidad de vida de los distintos grupos

poblacionales, favoreciendo el establecimiento de diálogos nacionales, regionales y locales entre los actores involucrados.

La Educación en Derechos Humanos es fundamental para garantizar un verdadero ejercicio en el uso y defensa de los derechos por parte de las y los habitantes.

Señalaba el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, que,

“... La educación en la esfera de los Derechos Humanos es mucho más que una lección que se aprende en las escuelas o un tema que se trata durante un día; es un proceso que equipa a las personas con los medios que necesitan para vivir su vida en condiciones de seguridad y con dignidad.”⁴⁴

En ese sentido, es clara la obligación que tiene la Defensoría de los Habitantes de velar porque el Estado garantice el cumplimiento de los derechos que le son propios a la población, para lo cual debe impulsar acciones orientadas a su protección, promoción y defensa, frente a la acción u omisión de las instituciones que conforman el sector público. De hecho, desde su creación, la Institución ha asumido la acción educativa como una de sus principales preocupaciones utilizando distintas estrategias⁴⁵.

Así pues, la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata ha asumido como uno de sus principales proyectos la Educación en Derechos Humanos por medio de diversas estrategias, considerando los insumos y criterios que acumula la experiencia de la Dirección en los asuntos que le son sometidos a su conocimiento, pero también el comportamiento histórico de las solicitudes de intervención en relación con el grado de conocimiento que se tiene de las competencias institucionales.

⁴⁴ Fuente: www.onu.org.

⁴⁵ Para un desarrollo exhaustivo de la Educación en Derechos Humanos como eje rector de la actual gestión, véase Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes 2005-2006.

Con tales insumos y criterios se logró concentrar esfuerzos para educar a las y los habitantes por medio de la ejecución de procesos educativos de información, divulgación y sensibilización, desarrollando acciones orientadas a fortalecer la capacidad de las personas en los mecanismos e instrumentos de defensa y exigibilidad de sus derechos, en los términos expuestos en el Informe Anual del período anterior.

Tres son los ámbitos que interesa resaltar en ese contexto, sin perjuicio de otros que se implementen paulatinamente y conforme a las necesidades que se detecten y los medios al alcance de la Dirección:

- por medio de los documentos expedidos,
- por medio de las atenciones y orientaciones verbales y
- por medio de una revista digital.

A.- Documentos expedidos por la Dirección de Admisibilidad y atenciones y orientaciones verbales.-

En el contexto de la Educación en Derechos Humanos, eje transversal y principio rector de la actual gestión institucional, la Dirección de Admisibilidad se propuso educar a las y los habitantes por medio de los documentos que emite. Se pretende, por medio de estos, llegar a las y los habitantes de una forma que se sientan incorporados en un proceso que les pertenece y del cual no deben resultar ni sentirse ajenos. De hecho, los documentos se han personalizado, indicado en sus encabezados el nombre de la persona a quien van dirigidos; así por ejemplo:

“Estimada señora Campos:..”

“Estimado señor López:...”

Se trata de entablar una relación estrecha y coordinada con las y los habitantes y favorecer el intercambio fluido de información. En el marco de una Institución *sui generis* como la Defensoría, las personas no pueden, ni tratarse ni traducirse cual si fueran fríos números de expedientes; en la Dirección de Admisibilidad y Atención inmediata las y los habitantes son personas; son la causa, el fin y el objetivo de la labor

desplegada. Es un norte que no se pierde nunca de vista.

De igual forma, los documentos han dejado de ser esos instrumentos fríos que recibe la persona comunicándole acerca del trámite o solicitándole información, para pasar a incorporar un saludo, regla mínima de urbanidad que permite entablar, desde un inicio, una relación más estrecha y cordial con las personas. Así, el primer párrafo de cada documento se lee de la siguiente manera:

“Reciba un cordial saludo de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata de la Defensoría de los Habitantes, donde se ha procedido a revisar la queja presentada por usted y en la que expone lo siguiente...”

El mismo encabezado se aplica para las y los funcionarios públicos quienes también merecen todo el respeto y cortesía de la Defensoría, instancia que, además de ejercer un control sobre el ejercicio del poder público, debe constituirse en un escalón que medie y propicie acercamientos y entendimientos entre el Estado y las personas en el marco del ordenamiento jurídico, moral y ético.

Las mismas reglas de cortesía y respeto son observadas por medio de las orientaciones verbales en donde se exige un comportamiento amable y cordial y en donde a viva voz se aspira a fungir como maestros de los Derechos Humanos.

B.- Revista Digital De la mano con usted.-



El 10 de diciembre de 2006 –Día Internacional de los Derechos Humanos-, la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata y la Dirección de Sedes Regionales, inauguraron la Revista Digital *De la mano con usted*.

En efecto; en tan memorable fecha –que tiene su origen en el año 1950 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) invitó a todos los Estados y organizaciones interesadas a que el 10 de diciembre festejaran ese Día- la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata y la Dirección de Sedes Regionales presentaron a la consideración de la opinión pública una iniciativa orientada a comunicar, de manera bimensual, el trabajo que realizan.

¿Por qué una revista digital?

Tales direcciones han considerado importante publicar sus resoluciones por medio de una revista electrónica porque el trabajo que se realiza debe ser conocido de manera amplia por las y los habitantes y por las y los funcionarios públicos; por la sociedad en general.

En el marco de la Educación en Derechos Humanos, se estima que una forma de que las personas estén informadas de cuanto se hace es, precisamente, incursionar en un medio como *Internet*.

No se trata, sin embargo, de exponer o informar solamente; se pretende, con este esfuerzo, que las y los habitantes, además, sientan la libertad de externar sus criterios acerca de la labor que se realiza porque la Institución está abierta a escucharles.

La voz de las y los habitantes es indispensable para el ejercicio de la *magistratura de influencia* que está llamada a realizar la Defensoría. De hecho, sin el aporte de los miles de personas que acuden a la Institución año con año, su labor vendría en irrelevante e innecesaria.

La Revista cuenta con un Comité Editorial conformado por Profesionales de la Dirección de Admisibilidad, el Director de Despacho, un integrante de este último órgano, y el Director de Admisibilidad y de Sedes Regionales. Cuenta, además, con la colaboración de una diagramadora quien ha diseñado la página electrónica⁴⁶.

⁴⁶ La Revista Digital *De la mano con usted* puede ser consultada en la siguiente dirección: <http://www.dhr.go.cr/admisibilidad>.

La Revista ha sido registrada y cuenta con el código *ISSN*. Se trata de un código de identificación único, breve y sin ambigüedades formado por ocho dígitos que permite la identificación de cualquier publicación seriada vigente. El *ISSN* fue desarrollado por la Organización Internacional de Normalización y está contenido en la Norma *ISO (International Standard Organization 3297)*.

Este código facilita, entre otras cosas, la puesta al día y la vinculación de archivos, recuperación y transmisión de datos; también permite que estudiantes, investigadores, especialistas de la información y bibliotecarios puedan citar las publicaciones seriadas con precisión y sin equívocos⁴⁷.

De esta forma, la Revista contiene un elemento más que viene a darle un mayor rigor científico, constituyéndose en un instrumento de información y de Educación en Derechos Humanos, a la mano de habitantes, estudiantes, investigadores/as, etc.

En la publicación se podrá encontrar, entonces, una presentación creativa y compendiada de algunas de las resoluciones elaboradas por las y los Profesionales de Admisibilidad cuya mística, identificación con la labor desarrollada y compromiso con los objetivos a que está llamada a cumplir la Defensoría de los Habitantes, se refleja en la labor que realizan en el día a día. Contiene también información de las Sedes Regionales que se encuentran ubicadas en Limón, Pérez Zeledón, Liberia y San Carlos.

De la misma manera, en la columna denominada *La Defensora con usted* la jerarca institucional expresa su opinión acerca de temas de interés nacional.

Aunado a lo anterior, un selecto grupo de intelectuales y de profesionales contribuye en cada edición con valiosos aportes para la sección de *Opinión* y una persona que ha descollado en materia de Derechos Humanos concede una entrevista; así por ejemplo, en las tres publicaciones que se han producido a la fecha, se ha entrevistado

⁴⁷ Información suministrada por la Agencia Nacional *ISSN* en Costa Rica.

a la entonces Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, Lesvia Villalobos Salas; a la Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Sonia Picado Sotela; y al Rector de la Universidad para la Paz, George Tsäi.

Además, se publican normas en las que se plasman Derechos Fundamentales reconocidos en instrumentos internacionales; se propicia la constitución de espacios de participación ciudadana por medio de los cuales se propone dar contenido a un aspecto vital del mandato de la Defensoría, relativo a su atribución de,

“Incentivar la participación organizada de los habitantes para que colaboren en la tutela de sus propios derechos e intereses.”⁴⁸

Y es que, como canal de interacción entre las y los habitantes y las instituciones públicas, los procesos de diálogo y participación constituyen el marco propicio en que la Defensoría cobra sentido pleno y materializa la misión fecunda de servir como punto de contacto entre personas de diferentes realidades, de sitio de encuentro entre iniciativas de distinto origen, de lugar para la colaboración y el compromiso con los otros, de espacio para la confianza mutua y esperanza compartida.

Se cuenta, además, con noticias de interés, información importante para el ejercicio de los derechos, normas relacionadas con Derechos Humanos y un espacio para publicar ponencias e información de la manera como las personas pueden solicitar los servicios que brindan las universidades de Costa Rica y Latina, en los términos indicados en páginas anteriores del presente Capítulo; como también información estadística.

Finalmente, ha de advertirse el interés de esta publicación de entablar vínculos formales con la Academia con el fin de constituirse en un espacio en donde el estudiantado pueda publicar, no sólo trabajos finales de graduación sino también trabajos de fin de curso que, siendo muy

⁴⁸ Véase el inciso e del artículo 7 del Reglamento a la Ley n.º 7319.

valiosos, se elaboran para cumplir un requisito académico, se “engavetan” –y en el peor de los casos se botan- y pasan a engrosar las páginas del olvido. Se pretende, entonces, motivar a las y los estudiantes para que publiquen sus esfuerzos investigativos.

Y ¿por qué el nombre de la Revista?

De la mano con usted refiere a un doble proceso; de acompañamiento, por un lado, pero también de impulso. De acompañamiento, en aquellos casos en los cuales la persona ve vulnerados sus derechos frente a las actuaciones u omisiones del poder público; y de impulso, para propiciar un empoderamiento de derechos que permita el ejercicio responsable de la ciudadanía entendida en sentido amplio.

La Dirección de Admisibilidad, Atención Inmediata y de Sedes Regionales pretenden que esta iniciativa pueda llegar de manera impresa a una mayor cantidad de habitantes en el territorio nacional.

Con el fin de inaugurar la primera edición de la Revista, se realizó en las instalaciones de la Defensoría, en Barrio México, un significativo acto que contó con la participación de la Defensora de los Habitantes, el Defensor Adjunto, el Director de Despacho, Directoras y Directores de Defensa, la entonces Presidenta de la Comisión Especial de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa; invitadas e invitados especiales, compañeras y compañeros de la Institución así como habitantes que se encontraban presentes en ese momento, a quienes les dijimos,

“... que estamos con ustedes, de la mano, unidos para luchar por una Costa Rica en la cual la persona humana y sus derechos sean la causa y el fin de las instituciones.”

C.- Foro Juntos Compartiendo.-

Siempre en el contexto de la Educación en Derechos Humanos, la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata creó un

espacio que ha denominado *Juntos compartiendo*.

El propósito de este Foro, que se realiza quincenalmente, es intercambiar conocimientos y experiencias por medio de dos tipos de actividades, especialmente:

- **Retroalimentación:** las y los Profesionales de Admisibilidad que asisten a seminarios, talleres, etc., comparten su experiencia y lo aprendido, de modo que todo el personal de la Dirección tenga la misma información. Esto posibilita una mejor defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes.
- **Actualización:** dado el carácter dinámico del ordenamiento jurídico, continuamente se promulgan leyes, reglamentos y demás; se emiten resoluciones de la Sala Constitucional y dictámenes de la Procuraduría; la misma Defensoría emite informes que son de suma importancia para el trabajo de la Dirección. Por ello, se realizan actividades donde las y los Profesionales se nutren de exposiciones de modo que se mantenga información actualizada. Las exposiciones las realizan, tanto las y los funcionarios de la Dirección como profesionales de otras direcciones de la Defensoría pues se ha coordinado con las direcciones de Defensa realizar charlas de actualización en temas de interés mutuo. También se establece la posibilidad de contar con charlas ofrecidas por profesionales externos a la Institución.

Todo ello posibilita la realización de ejercicios intelectuales que aglutinen a las y los Profesionales en un esfuerzo de actualización y de compartir conocimientos. A la fecha se han realizado los siguientes Foros:

- Manejo creativo del conflicto
- Prevención de conflictos violentos
- Coordinación Contralorías Servicios CCSS
- Trabajo Final de Graduación denominado *Control político de la Defensoría de los Habitantes*
- Participación ciudadana en Administración de Justicia
- Capacitación en materia penitenciaria

IV.- Reflexión Integradora: *hacia un proceso más humano y expedito.-*

“El reto de la Dirección de Admisibilidad es avanzar hacia un proceso más humano, más expedito y más comprensible para las personas...”

Dirección de Admisibilidad
y Atención Inmediata

La Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata ha instaurado una forma diferente de trabajar que ha permitido una respuesta pronta a las personas que recurren a la Institución; una respuesta oportuna; una respuesta actual y efectiva.

En efecto; se ha explorado una forma diversa de tramitar las solicitudes de intervención que ha surtido efectos en beneficio de los derechos e intereses de las y los habitantes. La atención expedita, sumaria e informal –conforme lo dispone la Ley n.º 7319- de las solicitudes de información, ha permitido fortalecer la idea primigenia que subyace al establecimiento de la Institución cual es constituirse en un instrumento alterno a los mecanismos formales de intervención establecidos por el ordenamiento jurídico.

Aunado a ello, y debido a que la Dirección tiene la particularidad de estar en contacto con las y los habitantes todos los días, el buen trato hacia las y los habitantes es la consigna que guía sus actuaciones.

Para lograr tales objetivos se requiere de una conjunción de esfuerzos.

En primer lugar, se requiere el compromiso de las y los Profesionales de Admisibilidad hacia la causa de los Derechos Humanos, cuestión suficientemente demostrada. A ello se añade la conformación profesional del equipo de trabajo de la Dirección, integrado por ocho abogados, cuatro politólogos, una socióloga, una periodista, una relacionista pública, una relacionista internacional, una psicóloga y una secretaria. Esto permite un abordaje integral de las problemáticas con lo cual se propicia una respuesta igualmente

sistémica y más exacta a las solicitudes planteadas.

En segundo lugar, se requiere de una comunicación constante y fluida de las y los Profesionales de Admisibilidad con la Dirección y viceversa. La armonía laboral es un factor clave para el éxito de un equipo de trabajo.

En este sentido, se ha insistido en los efectos de una óptima y transparente comunicación como un instrumento insustituible para la comprensión entre las personas.

Desde este punto de vista, se requiere también de una comunicación y coordinación constante de la Dirección de Admisibilidad con la Dirección de Despacho y las direcciones de Defensa de la Defensoría.

Consonancia con lo anterior, desde el mes de junio de 2006 se realizaron reuniones entre la Dirección de Admisibilidad y cada una de las direcciones de Defensa a fin de coordinar acciones y trabajar de manera armónica y coordinada. Ello ha propiciado una labor articulada que, a la fecha, ha redundado, por ejemplo, en la inexistencia de conflictos de competencia por razón de la materia en relación con solicitudes de intervención planteadas por las y los habitantes.

Dicha relación ha permitido, además, procesos de actualización en materias propias de las direcciones de Defensa y de Admisibilidad.

No debe perderse de vista que la Defensoría de los Habitantes debe actuar de una manera coordinada, integral y articulada; es una garantía de respuesta oportuna y actual a las pretensiones de las personas y, a la vez, se constituye en una carta de presentación institucional.

Por otra parte, se han reducido sustancialmente los plazos en los trámites que realiza la Dirección de Admisibilidad, teniendo como norte que la Ley n.º 7319 dispone en el artículo 21 que la Defensoría debe decidir,

“... definitivamente, los asuntos sometidos a su conocimiento, dentro del término de dos meses contados a partir de la interposición de la queja o solicitud.”

Esto obliga a la Dirección a actuar sin demora.

A ello ha contribuido también el cumplimiento de un principio de informalidad sin que violente por ello las reglas mínimas de comunicación con las personas. De igual forma, la comunicación por medio del uso del correo electrónico, tanto con las y los habitantes como con las y los funcionarios públicos, ha facilitado un intercambio de información expedito, ágil y oportuno al tiempo que ha asegurado y fomentado una relación más estrecha con las personas.

Pero, más que la dicha de recibir una respuesta afirmativa o favorable a la solicitud planteada, satisface la certeza de saber que el trámite dado fue expedito, oportuno y transparente, procurando el esclarecimiento real y definitivo del caso, por medio de una intervención ecuánime y objetiva.

A lo anterior se une la reducción –también sustancial- en los tiempos de espera en la atención personal; es decir, cuando la persona acude a la sede de la Institución a plantear una solicitud de intervención. En este sentido, se ha entablado una estrecha relación de coordinación con la Recepción de la Institución a quien se le ha solicitado que el tiempo de espera de una persona para ser atendida no sobrepase los 15 minutos; en caso contrario, lo debe comunicar de inmediato a la Dirección para que, siguiendo un orden equitativo, una o un Profesional atienda y así se agilice la atención.

Finalmente, se considera que la relación con las y los habitantes se ha fortalecido entre otros motivos porque tanto en la comunicación escrita como en la personal se utiliza un lenguaje claro y apropiado.

En suma, el esfuerzo diario es por la humanización y celeridad del procedimiento.

Dirección de la Defensoría de la Mujer

Análisis y reflexiones sobre la situación de las mujeres a un año de la presente Administración Pública

A un año de la presente Administración subsiste la preocupación, así como serias inquietudes e interrogantes sobre el compromiso que ésta asumirá con relación al adelanto de los derechos de las mujeres, al mejoramiento de su calidad de vida, a la atención justa y necesaria a las mujeres en condición de pobreza, a la disminución de las enormes brechas existentes en las condiciones laborales y salariales, a procurar un mejoramiento en las condiciones de atención a la salud en aquellos aspectos más sensibles (gineco-obstetricia, salud sexual y reproductiva), a mantener y fortalecer los programas de atención a las mujeres en alto riesgo de violencia, a promover una mayor inserción y participación de las mujeres en las instancias de decisión política y técnica. Diversas decisiones, acciones y también omisiones, fundamentan las preocupaciones de la Defensoría de los Habitantes.

Como se señaló en el Informe 2005-2006, en el mes de noviembre de 2005, la Comisión Interinstitucional sobre Derechos Políticos conformada por representantes de instituciones estatales, de la sociedad civil y partidos políticos (de la que forma parte la Defensoría) y el Instituto Nacional de las Mujeres, como Secretaría Técnica de esta Comisión, organizaron y convocaron al “Foro Nacional: Derechos Políticos de las mujeres:

un desafío democrático”. Como resultado de dicho Foro se elaboró la “Agenda pendiente de derechos políticos de las mujeres”, la que fue presentada a los candidatos presidenciales en un acto público realizado en la Asamblea Legislativa. El Partido Liberación Nacional, cuyo candidato resultó vencedor en las elecciones presidenciales, estuvo representado por una de sus figuras políticas más reconocidas, que ha sido diputada en dos ocasiones y quien firmó el documento de compromisos.

Al analizar los derechos identificados en la Agenda, algunas de las propuestas planteadas tendientes a su consecución, así como convenios y leyes vigentes con respecto a las medidas que ha adoptado el Presidente de la República en este primer año de gestión se observan claras diferencias entre “el compromiso y las acciones”. La conformación de su Gabinete, estrechamente relacionada con el derecho a la participación de las mujeres en instancias políticas, sociales y económicas ha provocado dudas fundamentadas con respecto al reconocimiento y satisfacción de este derecho. En los cargos de mayor decisión política y técnica como son los Ministerios, solamente nombró a 5 mujeres (que representan el 28% del total de personas nombradas) y con relación a los nombramientos en los viceministerios, las presidencias ejecutivas y las juntas directivas es claro su incumplimiento, por un lado, con la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, que establece la importancia de nombrar un “*porcentaje significativo*” de

mujeres en dichos puestos y, por el otro, con el hecho de no atender la demanda social de lograr al menos un 40% de participación femenina. La situación de retroceso en cuanto a la participación de las mujeres en puestos claves de toma de decisiones, entre la Administración anterior y la actual, se evidencia al analizar los nombramientos en este primer año. La notable reducción en la proporción de mujeres en viceministerios y presidencias ejecutivas debe llamar a la reflexión; lo anterior se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación.

El nombramiento, en la actual Administración, de mujeres en juntas directivas de instituciones autónomas, semiautónomas y descentralizadas también evidencia el incumplimiento de lo ya señalado en cuanto a la participación de al menos un 40% de mujeres en todas las instancias de decisión. De 34 instituciones públicas analizadas por el INAMU, solamente en el 29% de ellas se nombró un 40% mínimo de mujeres y en un 17.6% no se nombró una sola¹. Para la Defensoría esta es una situación preocupante, ya que aun cuando en reiteradas ocasiones ha denunciado la exclusión de las mujeres en espacios importantes de toma de decisiones,

Cuadro 1

**NOMBRAMIENTOS EN MINISTERIOS, VICEMINISTERIOS Y PRESIDENCIAS EJECUTIVAS
- Por período presidencial y por sexo-**

Períodos 2002-2006				Períodos 2006-2010			
Puestos	Total General	Total ocupados por mujeres	Porcentaje	Puestos	Total general	Total ocupados por mujeres	Porcentaje
Ministros/as	20	5	25%	Ministros/as	18	5	28%
Vice-Ministros/as	25	12	48%	Vice-Ministros/as	27	10	37%
Presidencias Ejecutivas	21	5	23.80%	Presidencias Ejecutivas	19	2	10.5%

Fuente: Estudio elaborado por el Área Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU, Costa Rica, Períodos de gobierno 2002-2006 y 2006-2010

como si existieran temas en los que las mujeres no tuvieran nada que aportar, esta situación se sigue presentando. El hecho de que las máximas autoridades de esta nueva Administración limiten o anulen la participación femenina en las juntas directivas de instituciones tan importantes como el ICE, el Banco de Costa Rica o la CCSS, por nombrar solo algunas, contribuye

¹ Instituto Nacional de las Mujeres, *Revista Olimpia*, número 3, septiembre de 2006, pág. 10.

a reproducir las concepciones, estereotipos y prácticas culturales de desigualdad e inequidad que se dan en contra de las mujeres.

Asimismo, sin que se dieran explicaciones claras a la ciudadanía, se eliminó la condición de Ministra sin cartera a quien ostenta el cargo de Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres. Con ello excluyó la participación permanente en la principal instancia de análisis y toma de decisiones del Gobierno Central a la persona que está llamada a dirigir la rectoría técnica de las políticas de igualdad y de equidad de género, que deberán transversar el quehacer en todas las instituciones públicas. Esta fue y sigue siendo una medida política desafortunada e injustificada, que repercute en el proceso de ir incorporando en las decisiones políticas y en todo lo relacionado en materia de política pública la perspectiva de los derechos de las mujeres y las condiciones de vida de la gran mayoría de ellas.

En diversos estudios acerca de la situación general de la población, como las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples e Indicadores sobre brechas de equidad entre los géneros del INEC, de la CEPAL o los del Estado de la Nación, para mencionar solo algunos, se pueden observar diferencias significativas entre hombres y mujeres en variables e indicadores que apuntan a caracterizar las condiciones y calidad de vida de la población femenina y la masculina; en cada una de estas variables e indicadores, las mujeres enfrentan las condiciones más adversas. El aumento en el número de hogares monoparentales jefados por mujeres, mayor desempleo abierto y subempleo visible, menor inserción en puestos directivos en el sector público y privado, diferencias en los ingresos promedios reales con relación a los hombres, aumento de hogares con jefatura femenina en el total de hogares pobres, problemas para acceder a recursos productivos, desproporción como beneficiarias de créditos en relación con los hombres, principales víctimas del incremento de la violencia intrafamiliar y otras formas de violencia y discriminación, entre otros, muestran una sociedad desigual, discriminatoria, injusta y violenta en contra de las mujeres.

A pesar de los datos y análisis existentes, es difícil encontrar en el desarrollo de los cinco Ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 alguna referencia concreta a la situación de las mujeres o mayor evidencia de haber sido considerada como punto de partida de alguno de los ejes, o como parte de los grandes desafíos, de las metas sectoriales o de las acciones estratégicas. La invisibilización de la particular realidad socio-económica, política y laboral de las mujeres y de su impacto negativo en el desarrollo humano del país y, por ende, de un compromiso real tendiente a superar las desigualdades y luchar contra la pobreza, que cada día tiene mas rostro de mujer, contribuye a explicar el poco apoyo a las instancias, a los programas y acciones existentes dirigidos a las mujeres y al limitado impacto en el avance de sus derechos. Lo anterior es conteste con las decisiones políticas tomadas al inicio de la Administración, que han debitado la voz de las mujeres en la toma de decisiones.

Es necesario reiterar lo ya señalado: la presente Administración empezó con muy poca claridad y desinterés en materia de derechos de las mujeres; no fue tema de su plan de gobierno ni un tema sustantivo en su primer año de gestión. En este segundo año es imperativo un cambio radical en el rumbo con que inició; la existencia de una Política de Igualdad y de Equidad, resultado de un proceso participativo intenso en los últimos meses y que viene a subsanar el incumplimiento legal de varias administraciones de contar con este tipo de política; de una Estrategia para la atención de las Mujeres en condiciones de Pobreza y de un Protocolo para la atención de las Mujeres en alto riesgo, son propuestas serias que se han venido formulando en los últimos meses y que deben ser conocidas, apoyadas e impulsadas en todos sus extremos y por todas las instancias del Estado.

Asimismo se deben concretar políticas de salud desde y para las mujeres, especialmente sobre su salud sexual y reproductiva; determinar lineamientos claros para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres ampliando, reforzando y profundizando los programas que se fueron elaborando y poniendo en práctica en años

anteriores; elaborar y poner en marcha una política laboral con perspectiva de género que contribuya a cerrar brechas y prácticas discriminatorias en contra de las mujeres; fortalecer los servicios de salud de la CCSS, especialmente en el área gineco-obstetricia y de prevención y atención del cáncer de cérvix y de seno.

La presente Administración cumple su primer año de gestión, momento preciso para reconsiderar sus obligaciones y compromisos ante las mujeres y redireccionar el rumbo que han tomado las acciones gubernamentales. El Presidente de la República debe asumir una clara posición, liderazgo y voluntad política para cambiar dicho rumbo y, con ello, contribuir a superar lo que él mismo asumió como *“...el mayor sistema de apartheid, la mayor discriminación, la más multitudinaria, milenaria, absurda e injusta exclusión de toda la historia humana, es la que ha sufrido la mitad de la población mundial a lo largo de los siglos”*².

Los señalamientos de la Defensoría que han sido expuestos y los que se desarrollan en los siete capítulos que seguidamente se presentan, constituyen –en criterio de esta Institución- insumos importantes para los cambios urgentes y necesarios que debe hacer la Administración por las mujeres y, con ello, impactar positivamente en ellas y en toda la sociedad.

I. El Instituto Nacional de las Mujeres

A) Un mecanismo nacional que debe ser Rector de las Políticas Públicas para el avance de los derechos de las mujeres.

El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) es una institución que reviste particular importancia para quienes trabajan en los derechos humanos de las mujeres, en virtud de que se trata de la instancia creada para garantizar la satisfacción de los intereses, necesidades y derechos fundamentales de las mujeres desde el más alto nivel de la política pública.

² Discurso pronunciado por el Presidente de la República el Día Internacional de la Mujer, 8 de Marzo de 2007 y que tituló *“Esas “mujeres olvidadas”*.

Se trata del mecanismo nacional que ha sido consagrado en diversos instrumentos internacionales, tales como la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing 1995, en la que se estableció claramente la obligación de los Estados de *“Crear, sobre la base de un sólido compromiso político, un mecanismo nacional, cuando no exista y fortalecer, según proceda, los mecanismos nacionales existentes para el adelanto de la mujer en las instancias más altas de gobierno”*³.

Este mecanismo fue creado en nuestro país desde 1974 y se ha caracterizado por una constante evolución que le ha permitido pasar de una pequeña oficina a una institución autónoma. Mediante Ley N° 5988 nació la primer oficina con el objetivo concreto de coordinar las acciones relativas a la celebración de la primera conferencia Mundial de la Mujer; dicha oficina fue adscrita al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, y en 1986, por medio de la ley 7026, se creó el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, con amplias competencias pero igualmente dependiente del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Finalmente, en el año de 1988 mediante Ley N° 7801, adquirió el nivel de Institución Autónoma con el nombre con el que actualmente se le conoce: Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

Por la importancia que reviste la institución para el adelanto de los derechos de las mujeres, diversas organizaciones que trabajan en el tema de los derechos humanos de las mujeres⁴ interpusieron queja ante esta Defensoría, con el objetivo de que se investigara si el INAMU se había consolidado como entidad rectora en materia de igualdad y equidad de género durante la Administración 2002-2006, y si había generado un proceso de sostenibilidad social, técnica, política y económica de las políticas a favor de los derechos de las mujeres.

A estos aspectos se adicionaron los temas relativos al cumplimiento de los planes

³ www.unfpa.un.hn/Pdfs/documentos-clave/beijin.pdf, consultado el mes de febrero de 2007.

⁴ Entre otros: CEFÉMINA y Grupo de Mujeres de los 12 Puntos.

anuales operativos de la institución, la efectiva ejecución de las partidas presupuestarias asignadas para la realización de los diversos proyectos durante el período presidencial 2002-2006, así como el clima organizacional institucional existente, por considerarlo requisito indispensable para el desarrollo del trabajo. De hecho se presentó una segunda denuncia de organizaciones de mujeres y la Defensoría abrió una investigación de oficio sobre el uso de los fondos públicos. Todos estos aspectos fueron incluidos mediante las competencias de la Defensoría, previstas en la ley, de recibir y tramitar denuncias y la apertura de investigaciones de oficio.

En la investigación realizada se utilizaron una serie de fuentes que posibilitaron una amplia y diversa información, entre las que cabe destacar las siguientes: oficios y directrices emitidas en torno al tema de los Derechos Sexuales y Reproductivos, Metas del Plan Anual Operativo 2005, Actas de la Junta Directiva, copias de las minutas del Comité Técnico desde abril del 2005, información sobre las consultorías presentadas por las Áreas Técnicas durante el 2005, documentos que informaban acerca de las razones de la dilación en la contratación de esas Consultorías, balances e informes de los Planes Operativos Anuales de los años 2003, 2004 y 2005, información de todos los procedimientos sancionadores iniciados desde el 2004, recursos ordinarios y extraordinarios planteados por las funcionarias/os del INAMU relacionados con los procedimientos sancionadores y contra las bases de los concursos y los nombramientos de personal, información sobre los recursos de amparo interpuestos en contra de la Presidencia Ejecutiva y cualquier otra instancia del INAMU, concursos internos del 2005, resoluciones de la Sala Constitucional y el reporte de incapacidades de las funcionarias/os del INAMU del 2004 y 2005. Adicionalmente, con el fin de ampliar la información contenida en los documentos aportados al expediente, se realizaron diversas entrevistas con funcionarias del Instituto Nacional de las Mujeres.

Con fundamento en la profusa investigación realizada, esta Defensoría emitió recomendaciones muy concretas con vistas a

solventar los vacíos y debilidades encontrados, que dan cuenta, en términos generales, que el INAMU ha incumplido los fines y atribuciones establecidos legalmente y los objetivos estratégicos que le dieron origen⁵.

Las recomendaciones fueron dirigidas a los funcionarios y funcionarias de alto nivel del Gobierno de la República, encabezados por el Presidente de la República, la Junta Directiva del INAMU y la Comisión de Género de la Asamblea Legislativa.

Durante todo este período, que formalmente se establece desde marzo de 2006 con la presentación del Informe Final con Recomendaciones, la Defensoría ha dado seguimiento a cada recomendación, enfrentándose a una renuencia absoluta de ser consideradas por parte de la Administración 2002-2006, pero con una apertura muy positiva para su cumplimiento durante el período presidencial que se inició en mayo de 2006.

Para efectos de identificar los avances en el cumplimiento de las recomendaciones, éstas se recapitulan sucintamente:

- Recomendaciones dirigidas al Presidente de la República: Dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Estado costarricense en materia de instrumentos internacionales de derechos de las mujeres, para fortalecer la institución rectora en la materia de derechos de las mujeres en la Administración Pública; destituir de forma inmediata a la Ministra de la Condición de la Mujer –durante ese período presidencial-, Sra. Georgina Vargas Pagán, así como a las personas que conformaban la Junta Directiva del INAMU por incumplimiento de sus deberes y las graves consecuencias generadas a la institución y a las mujeres que habitan nuestro país; garantizar el respeto de los derechos laborales de las y los funcionarios del INAMU; asegurar el cumplimiento estricto de las garantías constitucionales y legales e instruir al órgano de competencia para el estudio de las actuaciones de la Ministra de la Condición de la Mujer y de la Junta Directiva a efectos de

⁵ Ver Informe Anual 2005-2006 de la Defensoría de los Habitantes, apartado sobre la Defensoría de la Mujer.

determinar posibles responsabilidades legales.

El entonces Presidente de la República no acató ninguna de las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes.

- A la Junta Directiva del INAMU, como máximo órgano colegiado, se le recomendó: cumplir los fines y atribuciones del Instituto Nacional de las Mujeres, en particular formular e impulsar la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género en coordinación con las instituciones públicas, las instancias estatales que desarrollan programas para las mujeres y las organizaciones sociales; formular las directrices para la creación del Sistema Nacional para la Igualdad y Equidad de Género e impulsar y apoyar su funcionamiento; coordinar el conjunto de las políticas nacionales de desarrollo que impulsan las instancias públicas, para que contengan la promoción de la igualdad y equidad de oportunidades entre mujeres y hombres; proteger los derechos de la mujer consagrados tanto en Declaraciones como en Convenciones y Tratados Internacionales y no limitar los derechos de la mujeres a los que ya existen en el ordenamiento jurídico costarricense; dotar de transparencia a la función pública, al cumplir las resoluciones de la Sala Constitucional sobre el debido proceso en todos los asuntos administrativos; usar de forma razonable el presupuesto institucional que debe ser dedicado al desarrollo de programas en beneficio de las mujeres y al cumplimiento de los planes anuales operativos; solucionar el conflictivo clima organizacional; revisar las reformas a los reglamentos internos; evaluar la necesidad de una revisión integral de la estructura organizativa y los instrumentos para los nombramientos; revisar las atribuciones y ordenar una auditoría a la Unidad de Asesoría Legal sobre los procedimientos; acatar las recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en lo que respecta a la apertura y puesta en funcionamiento de la Contraloría de Servicios y la publicación de las Actas de Junta Directiva en la página Web de la Institución.

La Junta Directiva del INAMU tampoco acató las recomendaciones de la Defensoría

durante el período presidencial 2002-2006, razón por la que inmediatamente después del cambio de Gobierno se continuó con el proceso de seguimiento de éstas. Concretamente, con el nombramiento de una nueva Presidenta Ejecutiva del INAMU y de las personas que integran la Junta Directiva se generó un espacio propicio para el cumplimiento de las recomendaciones; proceso que aún se mantiene, dado que muchas de ellas requieren de tiempo, recursos y trabajo institucional. Cabe mencionar que, a la fecha, la Defensoría considera satisfactorios los avances que se han producido en atención a las recomendaciones formuladas.

La Presidencia Ejecutiva del INAMU, mediante oficio N° PR-1203-2006 del 01 de setiembre de 2006, da cuenta de las acciones iniciadas por la Institución en cumplimiento de las recomendaciones realizadas por esta Defensoría.

Con relación al Sistema Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género (ente articulador para efectos de la Política) señala el inicio del proceso con la definición de ejes estratégicos que se impulsan desde dos frentes: por un lado, con la participación activa en los distintos foros, comisiones y juntas directivas donde el INAMU es parte y, por otro, incidiendo de manera activa en el tema de las mujeres en situación de pobreza que se promueve en el marco del Sector Social del Poder Ejecutivo.

Respecto a la obligación de protección de los derechos de las mujeres se revocó el acuerdo de la anterior Junta Directiva que limitaba el reconocimiento y respeto de derechos solamente a los existentes en el ordenamiento jurídico costarricense; además, se está trabajando, por medio de iniciativas internacionales, con instancias de defensa de los derechos humanos como el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Consejo de Ministras de las Mujeres de Centro América (COMMCA), el Instituto Internacional de investigación y capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), entre otros.

Para efectos de cumplir con los señalamientos indicados por la Contraloría

General de la República, éstos se incluyeron en el Plan Anual Operativo; nombrándose, además, a una funcionaria en el cargo de Contralora de Servicios. Se está trabajando en la contratación de una nueva página web, en la cual se expondrán las actas de la Junta Directiva. Asimismo, de forma reciente y en aras del fortalecimiento del componente de transparencia y rendición de cuentas, el INAMU ingresó a la red de transparencia de la Defensoría de los Habitantes.

En relación con el cumplimiento de las resoluciones de la Sala Constitucional se indicó por parte de la Presidenta Ejecutiva que se está respetando el derecho al debido proceso de las y los funcionarias del INAMU. De hecho, durante este período, ninguna funcionaria/o ha presentado denuncia alguna ante la Defensoría por incumplimientos al respecto.

La Planificación Estratégica está en proceso de diseño y revisión con miras al desarrollo de acciones estratégicas para el 2007 y hasta el 2010. El seguimiento y cumplimiento de las metas del PAO se realiza por medio de instrumentos de monitoreo interno; presentándose los resultados a MIDIPLAN y a la Contraloría General de la República.

Sobre el tema del superávit se revisaron las causas de los altos índices que se alcanzaron en los últimos tres años, con el fin de corregirlas.

Particular atención se le ha dedicado a los conflictos laborales y al clima organizacional en que se encontraba la Institución a mayo de 2006. Se ha abierto el diálogo entre la Presidencia Ejecutiva y el personal, así como la resolución alterna de conflictos para encontrar solución a las diferencias entre las funcionarias/os de la Institución. Durante el 2005 se abrieron 11 Órganos de Procedimiento de los cuales se resolvieron 10 durante este período y uno que se encuentra pendiente, durante el año dos mil seis se abrieron únicamente 4 Órganos de Procedimiento, siendo uno de ellos anulado por la Junta Directiva, el cual actualmente está en investigación para corroborar si hay algún hecho relevante.

Se inició la revisión de la normativa interna para lograr que la toma de decisiones sea

ágil, directa y fluida, dándosele prioridad a instrumentos como el Reglamento Autónomo de Servicios, el Reglamento del Foro de las Mujeres y el Reglamento de la Comisión de Capacitación y Desarrollo Humano.

Para realizar la auditoría al Departamento Legal se solicitó a la Dirección Administrativa del INAMU la asignación de fondos necesarios para poder contratarla, auditoría que está prevista para realizarse durante el segundo semestre del presente año.

Finalmente, a la Comisión de Género de la Asamblea Legislativa (en realidad se trata de la Comisión Permanente Especial de la Mujer) se le hizo la recomendación de plantear las reformas legislativas necesarias para abrir los espacios de participación de las mujeres y la sociedad civil en los órganos de toma de decisiones del Instituto Nacional de las Mujeres. Esta recomendación ha sido asumida por el mismo INAMU al abrir dichos espacios; sin embargo, no deja de ser importante hacer los cambios pertinentes en la ley del INAMU.

El cumplimiento de la recomendación de la elaboración de la política de igualdad y equidad de género, y dada su importancia estratégica, se le dedicará el siguiente apartado.

B) La Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género: cumplimiento de la ley del INAMU y de las recomendaciones de la Defensoría.

Durante el último período presidencial 2002-2006 se realizaron diversas acciones aisladas en el INAMU que, además de no responder satisfactoriamente a los objetivos de la ley que le dio origen a la institución, tampoco respondían a una visión integral y estratégica sobre los derechos de las mujeres. La articulación de un proceso integral, planificado, a nivel del Estado, para cumplir con los propósitos que dieron origen al INAMU, requiere necesariamente de la elaboración de la política nacional para la igualdad y equidad de género.

La Presidencia Ejecutiva del INAMU informó a esta Defensoría, en fecha 01 de setiembre de 2006, el inicio del proceso para lograr elaborar la política y, con ello, cumplir con el

mandato legal que se lo exige y dar cumplimiento a la recomendación. Para tal efecto, señala el documento del INAMU, se dio inicio a un proceso de formulación, consulta y negociación de una política pública nacional de género en el Estado Costarricense, con recursos de la cooperación técnica aprobados por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), con el objetivo de *“transversalizar el enfoque de género en el Estado costarricense”*.

C). La construcción de la Política: un proceso complejo.

El INAMU optó por la construcción de la Política desde una perspectiva ampliamente participativa, en el marco de un proceso orientado y estructurado.

Durante el proceso de reflexión y de consultas para identificar los “nudos” en la gestión institucional; los requerimientos legales, políticos, económicos e institucionales para su elaboración; la definición de los principios, ejes, objetivos, líneas de acción, así como los desafíos estratégicos de la política se contó con la participación, en algún momento del proceso, de más de cuatrocientas personas. Representantes de instituciones públicas de los tres poderes del Estado, de sectores productivos y de servicios estrechamente relacionados con mujeres, de organizaciones no gubernamentales, de Agendas Cantonales de Mujeres, de cooperativas, entre otras, respondieron al llamado del INAMU para compartir sus puntos de vista. En este proceso, la Defensoría participó activamente en diversas consultas, tanto para la delimitación de los ejes y de los desafíos, como en la discusión de temas especializados.

Asimismo, intervino en la discusión con respecto al concepto de género, y otras nociones relacionadas con éste, que serviría de base para la formulación y desarrollo de la política, en virtud de que en un documento elaborado por la Viceministra de Vivienda y Encargada de Desarrollo Social y Lucha contra la pobreza, titulado *“Bases para la elaboración de una política nacional de igualdad y equidad de Género”* se exponían conceptos que, en criterio de esta

Defensoría, rozaban con los que se han ido elaborando nacional e internacionalmente y con los que la Defensoría ha estado de acuerdo. Además, manifestaba algunos puntos de vista político-técnicos que, de no ser aclarados oportunamente, podían repercutir negativamente en el proceso iniciado.

Así, mediante nota del 21 de diciembre de 2006, la Defensoría consultó al Ministro de la Vivienda y Asentamientos Humanos sobre el concepto de género que se utilizaría como base para la elaboración de la política de igualdad y equidad, así como sobre el ente responsable de la política.

La respuesta del Ministro resultó esclarecedora, en la medida en que consignó con claridad la coherencia de sus planteamientos con las nociones de género establecidas por la Naciones Unidas, en la que la igualdad de género se entiende como

“...parte del postulado de que todos los seres humanos, tanto hombres como mujeres, tienen la libertad para desarrollar sus habilidades personales y para hacer elecciones sin estar limitados por estereotipos, roles de género rígidos o prejuicios. La igualdad de género implica que se ha considerado los comportamientos, aspiraciones y necesidades específicas de las mujeres y de los hombres, y que éstas han sido valoradas y favorecidas de la misma manera. No significa que hombres y mujeres tengan que convertirse en los mismo, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependerán del hecho de haber nacido hombre o mujer”.

Asimismo, indicó claramente que con relación a la política de género, la función de rectoría política es ejercida por el Ministro Rector del Sector de Política Social y de Lucha contra la Pobreza (asumido por él), siendo el INAMU una de las instancias públicas de dicho sector, de conformidad con el Decreto Ejecutivo 33.151.MP del 8 de mayo de 2006; la rectoría técnica en el campo de la igualdad y equidad de género es ejercida por el INAMU.

Finalmente apuntó, lo que en criterio de la Defensoría constituye uno de los más importantes retos de la política pública, que *“...la superación de las desigualdades de género, es una tarea de todo el Estado”*. Textualmente indicó el Ministro:

*“La ejecución de las políticas específicas de igualdad y equidad de género es una responsabilidad de todas las instituciones estatales. Es preciso tener en cuenta que los esquemas de poder social e individual que reproducen las desigualdades por sexo influyen fuertemente en el diseño y la aplicación de todas las política estatales. De hecho, es posible encontrar que muchas de las principales políticas estatales generan efectos que mantienen o profundizan la desigualdad de género. Por tanto, es preciso tener claro que la tarea de revertir los efectos negativos de las políticas estatales sobre la igualdad de género, y de elevar la eficacia de la acción estatal en **la superación de las desigualdades de género, es una tarea de todo el Estado**”*. (la negrita no es del original).

D) Principales ejes de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género

En el proceso de identificación de los principales problemas y desafíos para el avance de la situación de las mujeres se confirma la persistencia de problemas estructurales, así como el hecho de que el país muestra, entre otras cosas, una tendencia al aumento de los hogares monoparentales jefados por mujeres, una fecundidad creciente entre las adolescentes, un desempleo que afecta más a las mujeres, menor número de mujeres en puestos directivos, diferencias de ingresos promedio entre hombres y mujeres, problemas de acceso de las mujeres a los recursos productivos, violencia contra las mujeres, baja participación política femenina. Frente a ello se ha señalado, por parte del Estado de la Nación, que el desafío para el país es *“Proteger, consolidar y concretar*

derechos sociales, económicos y políticos” y para las mujeres *“saldar la deuda histórica”*⁶. Mediante el proceso de revisión de documentos y de la realización de las consultas, coordinado por un equipo del Estado de la Nación, se amplió el diagnóstico general sobre la situación de las mujeres, el cual sirvió de base para precisar los desafíos de género para los próximos 10 años y se establecieron las prioridades y los desafíos estratégicos, los que fueron sometidos a consulta y validación a nivel central y regional. Como resultado de todo este proceso se elaboró el documento de política, así como los lineamientos generales, que fue presentado al país el 8 de marzo de 2007⁷.

La Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género contiene 6 temas estratégicos⁸:

- Cuido como responsabilidad social, cuyo objetivo es que en el 2017 toda mujer que requiera de servicios de cuidado de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con al menos la alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad, dando así pasos concretos hacia la responsabilidad social en el cuidado y la valoración en el trabajo doméstico. Para tal efecto se propone crear una infraestructura social de cuidado y promover cambios culturales a favor de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres.
- Trabajo remunerado de calidad y la generación de ingresos, cuyo objetivo es que en el 2017 el país haya removido las principales causas que provocan brechas de ingreso entre hombres y mujeres; el desempleo femenino se haya reducido a la mitad y el subempleo haya disminuido

⁶ Estado de la Nación: Costa Rica: desempeño nacional en materia de igualdad y equidad de género. Hacia una política nacional para la igualdad y la equidad de género, documento mimeografiado, San José, 2006.

⁷ Referencias tomadas del discurso de la Presidenta Ejecutiva del INAMU en la actividad de presentación de la Política, 8 de marzo de 2007.

⁸ INAMU, Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG). Resumen Ejecutivo, 8 de marzo del 2007. La redacción final del documento se encuentra en revisión.

al menos en cinco puntos porcentuales con respecto a los niveles que tenía en el 2007, en el marco del mejoramiento general del empleo en el país. Para tal efecto se promoverá la formalización del trabajo femenino existente y se creará trabajo femenino en zonas con mayores desventajas.

- Educación y Salud de calidad a favor de la Igualdad, cuyo objetivo es que en el 2017 la totalidad de niños, niñas y adolescentes hayan sido cubierta por acciones formativas deliberadas, desde edades tempranas, dirigidas a remover estereotipos en los patrones de crianza, en la sexualidad y la salud sexual y reproductiva, que obstaculizan la igualdad entre mujeres y hombres. Para tal efecto se influirá en la formación formal e informal de niños, niñas y jóvenes desde edades tempranas.
- Protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia, cuyo objetivo es que en el 2017 se hayan fortalecido y ampliado los servicios de información y asesoría jurídica públicos y privados, gratuitos y de calidad en todo el país, que les permitan a las mujeres ejercer y exigir el cumplimiento de sus derechos y garantizar el respeto a una vida sin violencia. Para tal efecto se mejorarán las condiciones para que las mujeres exijan sus derechos, se promoverá una administración de justicia efectiva e integrada con los esfuerzos que realizan los demás poderes del Estado y garantizará la protección efectiva de las mujeres ante todas las formas de violencia contra ella, así como su prevención y erradicación.
- Fortalecimiento de la participación política de las mujeres y una democracia paritaria, cuyo objetivo es que en el 2017 el país cuente con una participación política paritaria en todos los espacios de toma de decisión en el Estado, instituciones e instancias gubernamentales. Para tal efecto promoverá la participación paritaria en posiciones de toma de decisión y representación política, así como potenciar la calidad de los liderazgos políticos de las mujeres.
- Fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de

género, cuyo objetivo es que en el 2017 el país cuente con un INAMU y un conjunto de mecanismos de promoción de la igualdad de género fortalecidos en sus competencias políticas, técnicas y financieras, que le permitan desarrollar una clara incidencia en la vida nacional. Para tal efecto fortalecerá la institucionalidad pública que trabaja a favor de la igualdad y creará condiciones políticas y procesos de trabajo adecuados para conducir, dar seguimiento, evaluar y rendir cuentas de la PIEG.

El día 8 de marzo de 2007, en conmemoración del Día Internacional de la Mujer, fue presentada en un acto público la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) para el período 2007-2017. Los objetivos y compromisos que se asumen como retos para el avance de la igualdad y la equidad de género son fundamentales y constituyen un logro importante; resta el paso más difícil: la voluntad política para que esta política transverse todo el quehacer público, se apoye efectivamente la creación de condiciones que permitan su desarrollo e implementación y se convierta en un verdadero proceso de avance hacia la igualdad de mujeres y de hombres.

Para la Defensoría, la elaboración y presentación de la Política ha sido un logro fundamental para la mitad de la población de nuestro país; su puesta en marcha por parte del Estado lo será aun más. Esto le exige a la Institución una labor cuidadosa y sistemática de seguimiento, en virtud de considerarla un componente prioritario del desarrollo humano.

E) La situación de las mujeres en condición de pobreza en los programas “Construyendo Oportunidades” y “Creciendo Juntas”: un reto para el INAMU.

Las mujeres enfrentan una gran diversidad de situaciones de discriminación y violencia, por lo que priorizar los ejes de atención en una política pública no es tarea fácil. Como bien se señala en la Valoración del XI informe del Estado de la Nación: de la creación de derechos a la discriminación por

resultados, “En una coyuntura en la que el país muestra problemas en materia de crecimiento económico y equidad, los que aquejan a las mujeres se profundizan: si al país le va mal a las mujeres les va peor”⁹. La pobreza en el país constituye la más difícil, compleja e inhumana condición en que vive una considerable cantidad de personas, siendo a las mujeres a las que “les va peor”: mayor desempleo, menores ingresos, limitado acceso a recursos productivos, aumento de jefaturas femeninas en los hogares pobres, entre algunos indicadores, lo que lleva a una profundización de la feminización de la pobreza.

El concepto de mujeres pobres comprende a aquellas que no pueden satisfacer sus necesidades básicas (las nutricionales, de salud, de educación y vivienda) y que, de conformidad con el reglamento a la Ley de Atención a las Madres en Condiciones de Pobreza en su artículo 4, se caracterizan por:

“... precarias condiciones de vivienda, sanitaria, bajos niveles educacionales, inserción inestable en el aparato productivo, en condiciones de riesgo social, con poca o ninguna incorporación en mecanismos de participación social, recursos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas y en algunos casos ausencia o insuficiencia de destrezas, aptitudes, herramientas y oportunidades para generar y acumular ingresos”.

El Estado tiene una serie de responsabilidades frente a ellas, que derivan del paradigma constitucional de ser un Estado Social de Derecho; así como de múltiples instrumentos legales, fundamentalmente de la Ley de Atención a las Mujeres en condiciones de pobreza, N° 7769, la Ley del IMAS N° 8312, que da un marco general a todas las mujeres pobres, el Código de la Niñez y la Adolescencia y la Ley de Protección a la Madre Adolescente, éstos últimos que deben dar prioridad a la atención de las mujeres adolescentes embarazadas o madres.

⁹ Estado de la Nación, *Op. Cit.*

Estos instrumentos constituyen el soporte legal para los programas en los que ha descansado la atención a las mujeres en condiciones de pobreza: “Construyendo Oportunidades” y “Creciendo Juntas” que, con debilidades y desaciertos, funcionaron para este sector de la población hasta el año 2006. En lo que va del presente año, estos programas no muestran ninguna actividad y no se reportan mujeres que estén cubiertas por alguno de ellos.

Las razones para que se dé esta situación van desde problemas presupuestarios del IMAS, falta de coordinación institucional que impide determinar con claridad el ente responsable de la cobertura de estos programas, ausencia del tema “feminización de la pobreza” en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y por la prioridad, casi en exclusiva, que el Poder Ejecutivo ha asignado al programa “Avancemos”. La combinación de estos “obstáculos” ha llevado como resultado a que los dos únicos programas específicos para las mujeres en condiciones de pobreza, que ya de por sí registraban una tendencia a la baja en la cobertura, no tengan durante este año ninguna carga presupuestaria. Al no existir ningún programa que las atienda, así como a las adolescentes madres o en estado de embarazo, las preocupaciones de la Defensoría sobre el compromiso de esta Administración con las mujeres, aumenta profundamente.

Frente a ello, el INAMU tiene la obligación, lo que a su vez es un reto, de recuperar el espacio y reposicionar los programas, coadyuvando en la definición del ente que le corresponde dar el financiamiento, la dirección técnica, así como la definición de los niveles de coordinación que debe existir entre el IMAS, el INA y el INAMU bajo la rectoría del sector social.

Por la importancia del tema, la Defensoría dará seguimiento a la forma en que la actual Administración cumplirá con las obligaciones de la Ley de Atención a las mujeres en condiciones de pobreza, N° 7769, la Ley del IMAS N° 8312, el Código de la Niñez y la Adolescencia y la Ley de Protección a la Madre Adolescente.

II. Hostigamiento Sexual

A) Hostigamiento Sexual: un tema de violencia contra las mujeres de permanente actualidad.

Uno de los temas que ha sido abordado invariablemente en cada Informe Anual por parte de la Defensoría de los Habitantes es el hostigamiento sexual, cuya importancia fundamental radica, por un lado, en la especificidad del hecho, por el tema en sí, en virtud de que se trata de una forma de violencia estructural en contra de las mujeres por el hecho de ser mujeres y que expresa claramente las relaciones de poder asimétricas entre los hombres y las mujeres y, por otro, por la recurrencia de las denuncias que ha llevado a la Defensoría a realizar un sistemático seguimiento a todos los casos presentados en el sector público.

En el período que comprende este informe se realizó la sistematización de la información contenida en los 564 expedientes que ha recibido la Defensoría desde la aprobación de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. Una síntesis de los resultados se presentarán a continuación con el propósito de que contribuya a fortalecer la visibilización de esta manifestación de violencia y, con ello, ofrecer insumos claros para la prevención, investigación y sanción de los casos, así como para la definición de la política pública, los cambios necesarios en la legislación y, consecuentemente, en los reglamentos de las instituciones.

i. Es un hecho específico.

La especificidad del hostigamiento sexual encuentra su fundamento en instrumentos internacionales de Derechos Humanos, concretamente en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Costa Rica el 2 de octubre de 1984 mediante la ley número 6968, que estableció el concepto de discriminación contra de la mujer como

“... toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”

y la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar La Violencia Contra La Mujer o Convención de “Belem Do Pará” que entró en vigencia el 5 de marzo de 1995, y que conceptualiza la violencia contra la mujer como

“...cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado. Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra”.

A nivel nacional, si bien es cierto la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia no es una ley específica, en virtud de que no tutela sólo el hostigamiento

sexual perpetrado en contra de las mujeres, lo cierto del caso es que los principios regentes de la ley establecidos en el artículo 1 y en el objetivo consignado en el artículo 2 dan cuenta que la ley se fundamenta en la no discriminación y que el objetivo es “...prohibir y sancionar el acoso u hostigamiento como práctica discriminatoria por razón de sexo”.

Más allá de la doctrina y de las normas mencionadas, la especificidad del hecho encuentra fundamento en el registro de datos que lleva esta Defensoría desde el día siguiente hábil en que estuvo vigente la Ley, que da cuenta de 564 expedientes tramitados a los cuales la Defensoría les ha dado seguimiento y en los que las principales víctimas del hecho han sido las mujeres, concretamente en el 92 % de los casos.

Desde la perspectiva de la Defensoría, la especificidad del hostigamiento sexual, que se perpetra principalmente contra las mujeres, tiene sustento en la estructura de una sociedad jerarquizada en razón del género de las personas, donde a las mujeres se les coloca y se les mantiene, social y culturalmente, en condiciones de desigualdad, de discriminación, de subordinación ante el conjunto de los hombres. Las relaciones de poder, de dominio de éstos sobre las mujeres caracterizan los vínculos que entre ellos se establecen. El hostigamiento sexual es una forma de conducta que refleja de manera clara esta desigualdad en las relaciones de poder.

En este contexto se debe entender el hostigamiento sexual como una manifestación de violencia estructural de género que, sin duda alguna, complejiza su abordaje, en tanto las acciones de prevención, de investigación y de sanción no pueden realizarse al margen del contexto social señalado que, como se indicó, se caracteriza por relaciones de poder asimétricas entre los hombres y las mujeres. Desde la perspectiva de la Defensoría, sustraer el tema y el análisis de los casos de hostigamiento sexual de este contexto, puede dar como resultado una suerte de acción parcializada a favor del sexo masculino. El hecho no es neutro y su abordaje requiere del conocimiento y de la

comprensión del marco sociocultural en que se produce.

De esta forma, la Defensoría de los Habitantes, en ejercicio de la competencia que le corresponde de dar seguimiento a los casos que le son sometidos a su consideración; del ejercicio de la magistratura de influencia para que se cumplan las recomendaciones que vierte en sus informes en los casos individuales; así como en las acciones de promoción y divulgación para la prevención del hecho, contribuye no solo en el abordaje de los casos concretos sino, concomitantemente, con la erradicación del hostigamiento sexual. Y ello lo logra al evidenciar y denunciar los mecanismos que reproducen las relaciones de poder que sustentan y explican el hostigamiento sexual; de la responsabilidad que tienen las instituciones públicas en que se sigan manteniendo dichas relaciones, así como de las obligaciones del Estado adquiridas fundamentalmente en compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

La Defensoría ha señalado en sus resoluciones que el hostigamiento sexual debe valorarse como un “...acto de discriminación por razones de género, es decir, se dirige generalmente contra la mujer por encontrarse ésta en una situación de desigualdad social frente al poder que tiene el hombre”¹⁰.

Ha señalado que la discriminación se profundiza cuando la especificidad de ser mujer se relaciona con otros tipos de especificidad como su condición étnica/racial, la de ser menor de edad, pobre, migrante o con una orientación sexual diferente.

Uno de los mecanismos fundamentales que se recomiendan para comprender y asumir la especificidad de las conductas caracterizadas como hostigamiento sexual es la capacitación de las personas integrantes de las comisiones responsables de instruir los procesos ante una denuncia, tanto en materia de la perspectiva y de sensibilización de género, como en aspectos

¹⁰ Defensoría de los Habitantes, resolución N° 279-21-94.

procedimentales que permitan canalizar, bajo adecuados métodos jurídicos, la especialidad de este proceso.

ii. Es un hecho visible y registrado.

Continuamente se ha señalado que la invisibilización de la violencia en contra de las mujeres se acentúa con la ausencia de estudios, registros y estadísticas que den cuenta de sus manifestaciones y de su magnitud. El tema del hostigamiento sexual no es una excepción.

Recientemente, el informe sobre “Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas” elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el 2006, identificó claramente que la ausencia de datos sobre la situación de violencia contra las mujeres constituye uno de los obstáculos más complejos para su solución. Señala el informe acerca de los vacíos y deficiencias en el procesamiento y registro de información, indicando que:

“La Comisión ha manifestado su preocupación ante el hecho de que la violencia contra las mujeres, en todas sus manifestaciones y contextos, es mucho más frecuente de lo que se cree, de lo que los medios de comunicación difunden y de lo que las estadísticas y registros oficiales sugiere”,

para tal efecto recomienda en su informe:

“Es esencial contar con datos y otros tipos de documentación exactos y completos para llevar a cabo el monitoreo y mejorar la responsabilidad de los Estados por la violencia contra la mujer, así como para elaborar respuestas eficaces”¹¹.

Bajo esta óptica, y ante la ausencia de datos en las instituciones que den cuenta sobre el

tema del hostigamiento, así como de investigación cualitativa o cuantitativa reciente, la Defensoría, en ejercicio de las competencias asignadas en la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, y en concordancia con las propias de la Ley de la Defensoría, ha sistematizado la información de los casos que se han presentado ante el sector público, y que han sido notificados a la institución, desde la entrada en vigencia de la ley. Para tal efecto se han desagregado los datos por sexo de las víctimas y de las personas denunciadas; ha identificado la prevalencia del hecho en las instituciones del Estado, las principales manifestaciones reportadas, los resultados de la investigación, así como los tipos de sanciones y sus porcentajes.

Asimismo, sobre la base de una revisión general de los expedientes se sistematizaron las principales debilidades en la resolución de los casos individuales; las cuales tienen fundamento en vacíos legales que, necesariamente, deben ser solventados. Algunas de las debilidades evidenciadas son las siguientes:

B) Restringido ámbito de aplicación de la ley

El ámbito de las relaciones labores restringe el tipo de personas a las que se les puede aplicar la ley; concretamente, quedan excluidas las personas que han sido nombradas en instituciones del Estado por el mecanismo de elección popular¹².

Sobre este tema, la Defensoría ha señalado que aunque la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia estableció un ámbito restringido de sanción y omitió un régimen especial para las personas de nombramiento de elección popular, todo hecho violento con contenido sexual denunciado en contra de alguna de estas personas debe conocerse y resolverse.

Es decir, una denuncia por hostigamiento sexual o cualquier hecho que violente derechos, independientemente de la persona que lo realiza, debe ser susceptible de investigación y eventual sanción.

¹¹ “Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pág, 83, 2006.

¹² Defensoría de los Habitantes, informe final 22071-21-2006 HS.

En ese sentido, en el marco de una interpretación integral y comprensiva del ordenamiento jurídico, debe partirse de que las normas no están aisladas y se interpretan dentro de un marco lógico de principios articuladores, tales como la razonabilidad y la proporcionalidad. Estos principios deben guiar la interpretación sobre la base de la racionalidad, la lógica, la coherencia, la congruencia; así como el balance, la moderación y el equilibrio, respectivamente. Estos principios del derecho, en concordancia con el resto de la normativa vigente, constituyen el fundamento para exigir que se investiguen todas las denuncias por hechos lesivos a derechos, incluso las que se incoan contra personas de nombramiento popular, prevaleciendo el principio de la responsabilidad por los hechos.

La Defensoría considera que lo dispuesto por la Procuraduría General de la República, con ocasión de la consulta solicitada por la Asamblea Legislativa sobre la existencia de relación laboral del diputado/a con el Estado, y que textualmente indica que: *“El diputado participa en la determinación, y en la mayoría de los casos determina en forma exclusiva, la voluntad estatal, por lo que desde el punto de vista lógico-jurídico la situación de diputado es incompatible con una relación de subordinación laboral”*¹³, no significa que las personas diputadas no deban responder por hechos personales denunciados y que no le sean exigidas responsabilidades por la vía de sanciones legales, éticas y morales.

De conformidad con el artículo 110, párrafo primero de la Constitución Política, el o la diputada no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea Legislativa, pero esta ausencia de responsabilidad y consiguiente inmunidad se restringe a las acciones que realicen con ocasión de su cargo, con el objetivo de que puedan ejercer sus funciones y competencias; se trata, entonces, de una inmunidad funcional, en razón de sus acciones legislativas y no personales, como lo es un acto de violencia con contenido sexual.

¹³ Criterio N° C-159-97 del 28 de agosto de 1997.

Resulta importante destacar en este sentido que, en un procedimiento llevado a cabo en la Asamblea Legislativa en el que se investigó la denuncia de un hecho de hostigamiento sexual en contra de un diputado¹⁴, la Defensoría señaló la particular importancia que tuvo el procedimiento en virtud de que, en ausencia de norma, lo actuado en este caso constituye un precedente parlamentario para futuros casos. De tal forma que se establece que siempre se debe abrir investigación frente a una denuncia por hostigamiento sexual, preferiblemente en el marco de una comisión de investigación especial al amparo del Reglamento Legislativo. Las recomendaciones que se emitan deben ser elevadas al Plenario de la Asamblea Legislativa para su conocimiento, en virtud de que éste es el único órgano legislativo competente para dictar acuerdo sobre lo investigado e incluso para dictarse su interna corporis o autorregulación.

La Defensoría incidió en las reformas de ley, recientemente presentadas a la Ley de Rito y, particularmente, al proceso de revisión del reglamento de la Asamblea Legislativa, retomando las bondades del procedimiento que se llevó a cabo y buscando alternativas ante las debilidades evidenciadas. Algunos de los señalamientos, que han sido considerados en los instrumentos legales, se describen seguidamente.

- Principios que informan el proceso

El procedimiento de investigación de los casos de hostigamiento sexual no es de naturaleza judicial, ni administrativa, ni laboral estrictamente, sino que está caracterizado por una serie de principios rectores que les son propios, dado la especificidad del hecho. Por esta razón, debe explicitarse el cúmulo de principios específicos que caracterizan el procedimiento para investigar y sancionar el hostigamiento sexual, tales como el principio pro víctima y la confidencialidad.

- La conciliación

¹⁴ Expediente N° 22071-21-2006.

La Ley no establece tácitamente la figura de la conciliación durante el proceso administrativo; sin embargo, es una figura frecuentemente utilizada para resolver de manera simple los procedimientos. En la mayoría de los procesos de conciliación, la víctima termina desistiendo, prevaleciendo la impunidad y con ello una doble victimización en contra de quien planteó la denuncia, en tanto tiene que retractarse de sus afirmaciones iniciales. En opinión de la Defensoría debe prohibirse expresamente esta posibilidad.

- La prescripción y plazo para finalizar el procedimiento

En cuanto a la prescripción, es criterio de la Defensoría que no puede aplicarse en contra de los intereses de la parte más débil y en detrimento de la posibilidad de defensa de los derechos de las personas, sobre todo porque el período de tiempo que tarda el proceso se debe a hechos no imputables a las partes, principalmente a las y los denunciados. Debe especificarse el plazo de prescripción para estos casos y diferenciarlo claramente del plazo para concluir la investigación, que tiene carácter ordenatorio.

- Rol del Ministerio de Trabajo en los casos en el sector privado

El Ministerio de Trabajo ha mostrado, en estos doce años de vigencia de la Ley, un limitado compromiso y debilidad en la prevención, en la investigación y en el seguimiento a las denuncias presentadas por hostigamiento sexual en el sector privado, razón por la cual deben definirse con mayor claridad sus competencias, sobre todo cuando se trata de una unidad productiva o de servicios en las que sólo existe una persona trabajadora¹⁵.

-Situación de las trabajadoras domésticas

Este grupo de personas trabajadoras, en su mayoría mujeres, al convivir en la casa del patrono, ven restringidas las posibilidades de

la interposición de denuncias por miedo a las represalias, razón por la cual deben definirse medidas particulares para este sector laboral.

iii- El hostigamiento sexual en el sector público: su evidencia gráfica.

El hostigamiento sexual no fue regulado y tipificado sino hasta el año 1995, lo que no debe interpretarse de alguna forma que antes de este momento el hecho no existía; incluso, desde antes de la creación de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, la Defensoría de los Habitantes recibió denuncias sobre hostigamiento sexual.

Durante estos doce años de vigencia de la ley 7476, Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, el número de denuncias ha venido aumentando sistemáticamente, por lo que es claro que la existencia de la Ley y los procesos de capacitación y divulgación contribuyeron a la visibilización del hecho. Las diversas acciones para dar a conocer el contenido de la ley y sus principios rectores han posibilitado un mayor conocimiento por parte de la población del hostigamiento sexual y, con ello, la paulatina eliminación de la concepción de normalidad de una serie de actitudes y conductas agresivas con un alto contenido sexual.

Como ha sido señalado, la Defensoría ha considerado conveniente profundizar en el conocimiento de este tipo de conducta para poder evaluar la eficacia de la ley y proporcionar información para la política pública, razón por la cual ha sistematizado el contenido de los expedientes ingresados a la Defensoría desde junio de 1995 a marzo de 2007.

Durante este período ingresaron un total de 564 expedientes, muchos de los cuales corresponden a más de una persona denunciante¹⁶, evidenciándose un aumento significativo a partir del segundo año de la vigencia de la ley. El promedio de

¹⁵ Defensoría de los Habitantes, informe final N° 22231-21-2006 HS.

¹⁶ El total de personas denunciadas es de 771, mientras que las personas denunciadas es de 575.

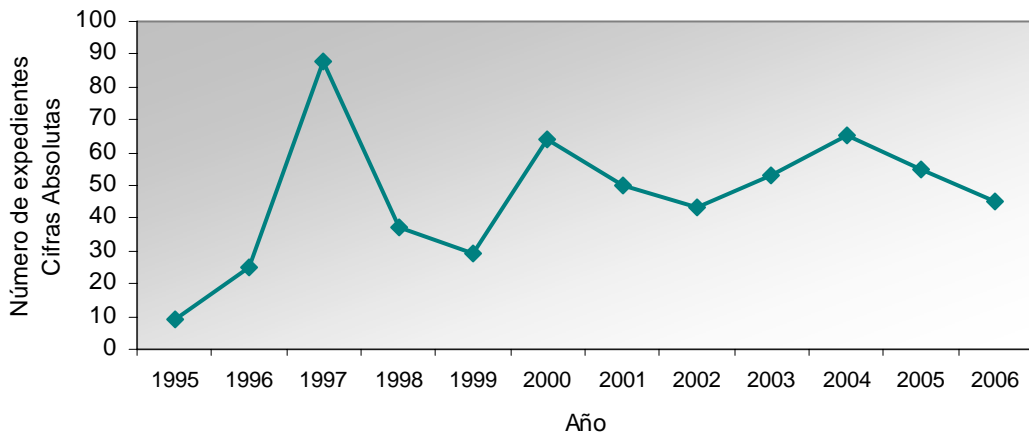
expedientes que ingresan a la Defensoría se ha mantenido más o menos constante en este período: 50 anuales aproximadamente.

La excepción a esta constante se produjo en el año 1996, debido a que el Ministerio de Educación Pública durante ese primer año de

vigencia de la ley (1996 a 1997) remitió los casos de personas menores de 12 años que denunciaron abusos deshonestos como si se tratara de conductas propias de hostigamiento sexual. Las diferencias entre ambas formas de violencia fueron posteriormente identificadas por parte del Ministerio de Educación, lo que incidió notablemente en la cantidad de casos por hostigamiento sexual. Véase el gráfico 1.

Gráfico 1

CANTIDAD DE EXPEDIENTES POR HOSTIGAMIENTO SEXUAL REMITIDOS A LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES SEGÚN AÑO.1995-2006

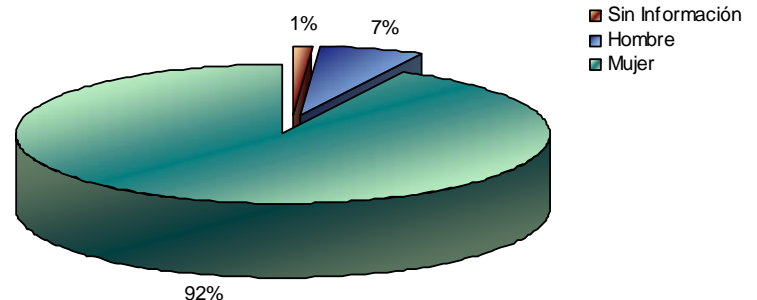


Fuente: Base de datos sobre Hostigamiento Sexual de la Defensoría de los Habitantes

La especificidad del hostigamiento sexual, como un hecho que principalmente se perpetra en contra de las mujeres, se puede constatar al identificar el sexo de las personas denunciante según cada expediente ingresado a la Defensoría, teniendo como resultado el hecho de que el 92% de las personas denunciante son mujeres, mientras que solamente un 7% de los denunciante son hombres (los cuales en su mayoría son hostigados por otros hombres). En un 1% de los expedientes no se identificó este dato, en virtud de que cuando se inició el proceso de seguimiento, algunas instituciones –particularmente el Ministerio de Educación- utilizaron el concepto de confidencialidad para ocultar el nombre de la víctima cuando ésta era menor de edad. Véase gráfico 2.

Gráfico 2

Hostigamiento sexual según sexo de las personas denunciante



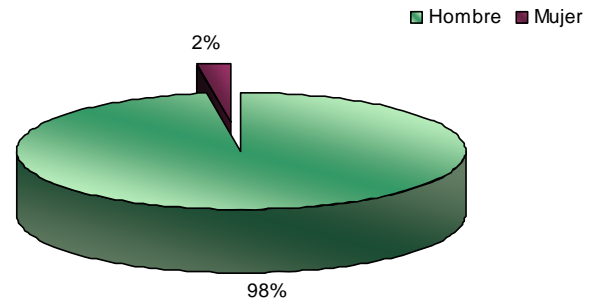
Fuente: Base de datos sobre Hostigamiento Sexual de la Defensoría de los Habitantes

En el caso de las personas denunciadas, la situación que se presenta es a la inversa; es decir, el 98% son hombres, mientras que el 2% son mujeres. Nótese que en este caso no se da el 1% de falta de información, en virtud de que las instituciones no consideraron necesario mantener la confidencialidad del nombre de la persona denunciada. Véase gráfico 3.

Un 60% de las personas denunciadas son mayores de 18 años y el 34% son menores de edad; de este 34%, el 6% son menores de 12 años. Se desconoce este dato para el 6% de denunciadas. Esta situación es particularmente preocupante, en virtud de que una tercera parte de quienes se atreven a denunciar son personas menores de edad y, de éstas, un 6% son escolares. Es decir, se trata de una población hostigada que es vulnerable por su edad, por las limitadas herramientas personales que tienen para enfrentar y denunciar conductas violentas y porque éstas se producen por parte de quienes ejercen poder, autoridad, control y la posibilidad real de afectar sus condiciones de estudio. Véase gráfico 4.

Gráfico 3

Hostigamiento sexual según sexo de las personas denunciadas

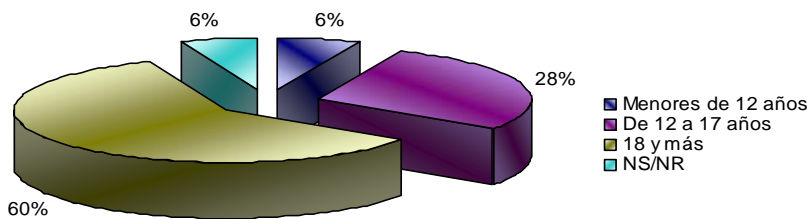


Fuente: Base de datos sobre Hostigamiento Sexual de la Defensoría de los Habitantes

A pesar de que en el artículo 5 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia se establece el plazo de 3 meses para la conclusión de la investigación, lo cierto es que en la práctica la gran mayoría de los casos han dilatado un promedio de tiempo que oscila de 1 a 2 años para lograr el acto final. La dilación excesiva en el procedimiento depende, en buena parte, de la cantidad de instancias de decisión que intervienen en el proceso, así como de la posibilidad de interponer recursos de nulidad, de recusación, de amparo, de inconstitucionalidad. Llama particularmente la atención el caso del Ministerio de Educación, en que se han dado casos que han tardado hasta tres años en ser resueltos. Actualmente, la Universidad Nacional tiene en trámite un caso cuyo inicio data de octubre de 2003 y, a la fecha, a pesar de los apercibimientos de esta Defensoría, el caso no se ha resuelto¹⁷.

Gráfico 4

Hostigamiento sexual según edad de las personas denunciadas



Fuente: Base de datos sobre Hostigamiento Sexual de la Defensoría de los Habitantes

El incumplimiento del plazo ordenatorio de tres meses para resolver las denuncias por hostigamiento sexual provoca una revictimización en contra de las personas que interponen las denuncias y una inseguridad jurídica por el incumplimiento de una disposición legal que, aunque tenga carácter

¹⁷ Véase expediente 15939-21-2003-HS

ordenatorio y no acarrea consecuencias jurídicas de prescripción o caducidad, sí constituye un incumplimiento por parte de las personas que integran los órganos de investigación y de las instancias de resolución. El incumplimiento, incluso, podría conllevar un tipo de responsabilidad personal a los y las jerarcas. Se debe señalar, además, que se han presentado casos en que dicho incumplimiento ha beneficiado a funcionarios para efectos de tramitar y obtener su pensión, lo que fue informado a la Defensoría después de aprobada la medida.

Asimismo, el incumplimiento del plazo genera violaciones al principio de celeridad y al derecho de justicia pronta y cumplida. Véase Cuadro 1.

Cuadro 1

Hostigamiento sexual según tiempo de resolución por institución

Nombre Institución (*)	NA(**)	Tiempo de Resolución				
		Menos de 1 año	1 año	2 Años	3 Años	Más de 3 Años
CCSS	47,2	1,4	41,7	8,3	1,4	
ICE	52,6		42,1	5,3		
INA	30,8		69,2			
MEP	43,8	1,5	46,9	5,7	1,5	0,5
MSP	46,6	5,5	34,2	8,2	5,5	
UCR	45,5	6,1	42,4	6,1	0,0	
UNA	33,3		44,4	16,7	5,6	
Ministerio de Justicia y Gracia	52,9		47,1			
Municipalidad de San José	29,4	17,6	52,9			
Poder Judicial	69,6	4,3	17,4	4,3	4,3	

(*) Incluye las instituciones con mayor frecuencia de casos

(**) Son los casos en los que no se cuenta con el año de inicio o cierre del proceso

Fuente: Base de datos sobre Hostigamiento Sexual de la Defensoría de los Habitantes

De este cuadro se desprenden dos consideraciones importantes: por un lado, de la información con que se cuenta se puede afirmar que los procesos tardan en finalizar de 1 a 2 años, existiendo instituciones que sobrepasan esta cantidad de tiempo; y, por otro, no deja de llamar la atención el incumplimiento por parte de la mayoría de las instituciones de informar a la Defensoría el momento concreto en que se presenta la denuncia, así como la fecha del acto final, a pesar de que reiteradamente se les solicita dicha información. Esto dificulta el control

que debe hacer esta institución sobre el cumplimiento del período ordenatorio establecido por ley, emitir recomendaciones sobre aspectos del proceso que requerirían ser rectificadas y, con ello, incidir en la protección de los derechos de las partes. La Defensoría no cesará de insistirle a las instituciones acerca de la importancia de consignar adecuadamente la información que brindan y que es utilizada bajo los principios de la confidencialidad.

Otro aspecto que se evidencia de la revisión de los casos es la poca utilización de las medidas cautelares por parte de las personas denunciadas, lo que provoca que la mayoría de éstas tengan que continuar relacionándose con quien fue denunciado o permanecer en el mismo espacio; enfrentando, con frecuencia, acciones hostiles por el hecho de haber interpuesto la denuncia. En contadas excepciones¹⁸, como

en el Ministerio de Educación, el Ministerio de Seguridad Pública y en el Ministerio de Justicia, se otorgan las medidas cautelares a las denunciadas inmediatamente después de interpuesta la denuncia; también existen situaciones contrarias a la anterior, como es la del Ministerio de

Obras Públicas y Transportes, donde las medidas se dan a solicitud de parte y a quien separan del cargo o trasladan es a la denunciante.

Del total de los expedientes analizados se comprobó que en un 43% de ellos, la resolución fue sancionatoria y, de éstos, el 13% tuvo como resultado final el despido. En

¹⁸ Ver Expedientes N° 2353-21-1997 HS, N° 10000-21-2000 HS, N° 21002-21-2006 HS.

el 22% de los casos se resolvió con una suspensión sin goce de salario de las personas encontradas responsables y, en el 8%, la sanción fue una amonestación, siendo ésta de conformidad con la ley, la sanción más leve que se puede imponer. Si bien el porcentaje de denuncias que se constatan y en las que las personas denunciadas son sancionadas está por debajo del 50%, esta cantidad de resultados positivos para las víctimas no debe menospreciarse, en especial si se consideran las dificultades que persisten para que se considere el hostigamiento sexual como una conducta violenta que debe sancionarse, las debilidades que presentan muchas instituciones en cuanto al procedimiento como los son la falta de capacitación de las personas de los órganos administrativos en este tema en particular, la tendencia de judicializar un proceso de naturaleza administrativa, la exclusión de la denunciante como parte en el proceso, así como también el contexto patriarcal vigente que siempre buscará en las mujeres las causas o razones para ser hostigadas. Conforme se comprenda, en su dimensión real, la gravedad de los actos de hostigamiento sexual y sus repercusiones en las víctimas, se reconozca la necesidad de capacitación de las personas instructoras de los órganos, se desjudicialicen los procesos y se aplique la prueba indiciaria, los resultados de las resoluciones serán diferentes.

Es interesante señalar que en algunas instituciones, como por ejemplo el Ministerio de Educación Pública, la sanción de despido sin responsabilidad laboral acarrea la pena accesoria de ser excluidos del registro de elegibles por un plazo de cinco años.

En un 57% de los casos, la resolución ha sido la absolución a favor de la persona denunciada, con fundamento en que no se encontraron pruebas para acreditar el hecho, o que éstas son insuficientes y, en consecuencia, se continúa aplicando el principio indubio pro operario. Sobre este tema, la Defensoría ha señalado:

“Una relación de poder desventajosa de las personas trabajadoras frente a los/as patronos es el fundamento del principio pro-operario; una relación

de poder desventajosa de las mujeres frente a los hombres es el fundamento del principio pro víctima, que debe solventarse en la práctica jurídica, considerando adecuadamente los contextos de poder, cuyo ejercicio es característico en los casos de hostigamiento sexual”¹⁹.

Cabe señalar que, contrariamente, el principio indubio pro víctima prácticamente no se utiliza en las resoluciones.

En muchos casos, la Defensoría ha detectado que la exigencia de prueba directa es la que limita la determinación de los hechos. Por la naturaleza misma del hostigamiento sexual, en tanto conducta violenta con connotaciones sexuales, éste se perpetra en espacios privados en los que mayoritariamente sólo están presente las partes o mediante otras formas de difícil materialización; esta situación, característica del hostigamiento, justifica plenamente la aplicación de la prueba indiciaria. Reiteradamente, la Defensoría ha señalado la necesidad de aplicarla. Al respecto ha dicho

“...las pruebas testimoniales directas sobre el hostigamiento sexual son casi inexistentes, ya que la mayoría de las veces el hecho sucede en privado entre la víctima y el acosador. Es por esta circunstancia que resulta imperativo reconceptualizar la prueba indiciaria que relacione una serie de hechos y que sea capaz de dar cuenta de la situación denunciada”²⁰.

La Defensoría es del criterio de que, para llevar a cabo los procedimientos internos de investigación y sanción, no es suficiente la ley, dadas las generalidades y limitaciones que ella contiene, por lo que debe existir

¹⁹ Defensoría de los Habitantes, 18982-21-2005 HS.

²⁰ Defensoría de los Habitantes, informe final 270-21-96, ver también informes anuales 2002-2003 y 2005-2006, Informe de labores Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes de la República.

regulación especial reglamentaria²¹. La Ley estableció un Transitorio Único otorgando un plazo de tres meses para el cumplimiento de esta obligación, plazo que venció desde el 3 de junio de 1995; sin embargo, doce años después de vencido el plazo, aún existen instituciones públicas que no cuentan con dicha normativa, pese al control y asesoría que sobre el tema ha realizado la Defensoría.

Existen instituciones como la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, el Colegio de Abogados de Costa Rica, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo que no poseen el reglamento, a pesar de que se ha solicitado en varias ocasiones por parte de la Defensoría el cumplimiento de la ley. Esta situación, además de evidenciar un claro desinterés por cumplir los mandatos legales por quienes han ejercido y ejercen en la actualidad la dirección de estas instituciones, incide directamente en la desprotección de los derechos del personal que ahí labora, así como de las personas usuarias de los servicios que brindan.

También se presentan casos como en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en el que, a pesar de que se ha realizado un esfuerzo por hacer del reglamento un instrumento acorde con la situación de la institución, con las recomendaciones de la Defensoría y los pronunciamientos de la Sala

²¹ Artículo 5 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia: "... *Todo patrono deberá mantener, en el lugar de trabajo, condiciones de respeto para quienes laboran ahí, por medio de una política interna que prevenga, desaliente, evite y sancione las conductas de hostigamiento sexual. Con ese fin, deberán tomar medidas expresas en los reglamentos internos, los convenios colectivos, los arreglos directos o de otro tipo. Sin limitarse sólo a ellas, incluirán las siguientes:*

1. - (...)
2. - *Establecer un procedimiento interno, adecuado y efectivo, para permitir las denuncias de hostigamiento sexual, garantizar la confidencialidad de las denuncias y sancionar a las personas hostigadoras cuando exista causa...*

Constitucional, la propuesta de modificación no ha sido revisada por la Ministra a pesar de que se le presentó desde hace varios meses. A esta situación, que no deja de provocar incertidumbre jurídica en el personal, se le suma el hecho de que no existe una política de prevención contra el hostigamiento sexual.

Por otro lado, en el ámbito de los poderes locales, llama la atención que solamente el 50% de las municipalidades cuentan con reglamento; esta situación, en tanto repercute en la prevención, en la atención de los procesos y en las garantías de los derechos de las personas funcionarias y usuarias de los servicios municipales, requerirá un mayor seguimiento y control por parte de esta Defensoría.

Finalmente, conviene señalar que, en materia de prevención, las instituciones en general muestran poco interés por desarrollar procesos sistemáticos y periódicos tendientes a erradicar el hostigamiento en sus propios espacios. De hecho, no cuentan con una planificación concreta para la elaboración de materiales sobre el tema, de acciones para dar a conocer los planteamientos institucionales o para la realización de charlas que contribuyan a aclarar y a ampliar lo que es el hostigamiento sexual. En algunas instituciones se realizan actividades puntuales a lo largo del año que es importante reconocer, como las que se llevan a cabo en las universidades estatales, en el Ministerio de Educación Pública, en la CCSS, en el ICE, en el Ministerio de Seguridad Pública, entre otras, lo que incide en la información de las personas y en la cantidad de denuncias que sobre el tema tramitan.

C) Propuesta de una nueva ley.

El 7 de marzo del año en curso y en el marco de la conmemoración del Día Internacional de las Mujeres se presentó en la Asamblea Legislativa un proyecto para reformar la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. El proyecto fue elaborado por una subcomisión que conformó la Comisión Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa y estuvo bajo la coordinación de la diputada Ana Helena Chacón y Patricia

Quirós. En la subcomisión participaron funcionarias de la Defensoría, del INAMU, asesoras legislativas y una abogada litigante.

Desde hace aproximadamente diez años, la Defensoría comenzó a señalar importantes vacíos, ambigüedades y omisiones, como producto del análisis de los expedientes recibidos, del asesoramiento a órganos de instrucción, de la atención a víctimas, de la participación en charlas sobre el tema, que hacían absolutamente necesario poder solventarlos a través de una reforma integral de la ley. El proyecto recién presentado recoge, en buena parte, los diagnósticos y recomendaciones de esta Defensoría; hecho que se reconoce, incluso, en la presentación del proyecto cuando se señala:

“Esos datos nos informan que, a pesar de la legislación vigente, se imponen reformas, dado que como señala el Informe Anual 2005-2006 de la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes de la República, la Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia, “...aunque fue diseñada para satisfacer los intereses de quienes son las principales víctimas del hecho, en muchísimos casos al aplicarla se revierte y se interpreta sin contemplar la intención de protección de los legisladores y las legisladoras. Esto ha tenido como efecto una reducción o restricción en los derechos de las mujeres como víctimas del proceso; por ello aunque hay un aumento exponencial del hostigamiento sexual, no se tramita por presunta falta de garantía para las víctimas...”.

El proyecto de ley contiene básicamente los siguientes aspectos:

- Ampliación del ámbito de aplicación de la ley, de tal modo que cualquier persona que se encuentre en el ámbito laboral o educativo, público o privado, ante denuncia interpuesta será susceptible de ser investigada por hostigamiento sexual al amparo de esta ley.
- Ampliación de las obligaciones establecidas para el sector público en

materia de prevención, prohibición y sanción del hostigamiento sexual en el trabajo y la docencia, así como para el sector privado.

- Obligación de que las instituciones y empresas cuenten con personal capacitado en materia de hostigamiento sexual.
- Se amplían las obligaciones en cuanto a la información que se brinda a la Defensoría de los Habitantes para efectos del seguimiento del caso, así como las competencias de la institución.
- En el ámbito privado se amplían las obligaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que cumpla sus obligaciones en relación con esta Ley y se obliga al patrono/a a enviarles la información correspondiente; incluso se desarrolla la acción de que cuando el patrono (a) es el hostigador (a), la víctima efectuará directamente la denuncia ante el Ministerio de Trabajo.
- Posee un capítulo nuevo destinado al procedimiento especial para este tipo de casos en el que se definen los principios que informan el procedimiento en el lugar de trabajo, a saber: el debido proceso, la proporcionalidad y la libertad probatoria, así como los específicos de confidencialidad y el de principio pro víctima.
- Se establece la prueba indiciaria y se descarta la conciliación.
- Define que las audiencias deben realizarse en forma privada.
- Se considera a la persona denunciante como parte del procedimiento.
- Se establecen requisitos en la composición de las Comisiones Investigadoras para que estén tres personas, al menos un hombre y una mujer y, entre ellas, debe haber profesionales con conocimiento en hostigamiento sexual, así como en materia jurídico-disciplinaria.
- Se autoriza el asesoramiento jurídico y apoyo emocional a la persona denunciante durante el procedimiento.
- Se definen las medidas cautelares, como la reubicación y la permuta, aplicables a la persona denunciada, por medio de la máxima autoridad o instancia competente para recibir la denuncia.
- Se definen medidas preventivas, como la reubicación y la permuta; además, en

casos excepcionales y en forma justificada, la separación temporal del cargo, respetando los derechos laborales aplicables a la persona denunciada.

- Se definen los cargos que pueden ocupar personas electas popularmente que lleguen a ser hostigadoras y las instancias que deben sancionarlas; se especifica el tipo de sanción para las y los diputados, alcaldes y alcaldesas, regidoras (es), síndicas y síndicos.

Asimismo, y ante la carencia de un procedimiento parlamentario para una investigación y eventual sanción de una persona diputada, la Defensoría contribuyó en el marco de esta misma subcomisión en la definición de un procedimiento para investigar las denuncias en una comisión especial, que deberá hacerse mediante reforma adicional al reglamento de la Asamblea Legislativa.

III. El ámbito de los derechos laborales

A) La discriminación de las mujeres por su condición de género

Año con año, la Defensoría de los Habitantes ha visto la necesidad de abordar la situación que enfrentan las mujeres en el ámbito laboral. La defensa de sus derechos sigue siendo un imperativo para la institución, en tanto las condiciones de discriminación y otras formas de violencia hacia las mujeres se acentúan o incrementan.

Para las mujeres, su inserción en el mercado laboral ha significado una lucha constante en procura de ganar espacios en los que nunca fueron tomadas en cuenta; para acceder a empleos o puestos acordes a su preparación, formación, capacidades e intereses; en los que se cumplan con las garantías laborales; en los que los salarios no estén determinados por el sexo de la persona; en donde se respete su integridad física, emocional y sexual. Las razones para que las luchas continúen resultan evidentes, ya que a pesar de su capacidad, esfuerzo, tenacidad y responsabilidad, continúan siendo la parte más débil de la relación laboral y son las principales víctimas de las desigualdades y discriminaciones que se

producen en la esfera del trabajo remunerado.

Al observar algunos de los datos que presenta la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de Julio de 2006²² se confirman las condiciones de desigualdad en contra de las mujeres, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado. Según la encuesta, la fuerza de trabajo²³ total del país corresponde al 56.6% de la totalidad de la población, siendo la tasa de ocupación²⁴ de los hombres de un 70.2% y la de las mujeres de un 37.2%. La tasa de subutilización total de la mano de obra, es decir, la suma de las tasas de desempleo abierto, de subempleo visible y de subempleo invisible²⁵, es más alta para las mujeres: un 19.1%, mientras que la de los hombres es del 12.5%. Asimismo, la tasa de desempleo de las mujeres es del 8,7% y la de los hombres del 4,4%. Estos datos reflejan, *grosso modo*, la existencia de mayores dificultades para las mujeres de insertarse a tiempo completo o de forma parcial, aunque así desean hacerlo, al mercado de trabajo; situación preocupante si se considera que en el país existe una cantidad considerable de hogares que se encuentran bajo la responsabilidad económica de mujeres.

La situación descrita en cuanto a la ocupación y el desempleo no guarda ninguna correspondencia con el nivel de educación formal de las mujeres. Los datos que presenta la Encuesta acerca de las personas que logran terminar la primaria, la secundaria académica, la parauniversitaria y la universitaria reflejan que las mujeres lo

²² Instituto Nacional de Estadística y Censos: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples julio 2006. Principales Resultados. San José, INEC, 2006. diciembre 2006.

²³ Según el INEC (op.cit., pág. 4), la fuerza de trabajo es el conjunto de personas de 12 años o más que durante el período de referencia participaron en la producción de bienes y servicios económicos o estaban dispuestos a hacerlo. Está conformada por la población ocupada y desocupada.

²⁴ De acuerdo al INEC (op.cit., pág. 5) la tasa de ocupación es el porcentaje de la población ocupada con respecto a la población mayor de 12.

²⁵ Op.cit., pág. 6.

hacen en mayor medida que los hombres. En cada uno de estos niveles de instrucción, las mujeres alcanzan porcentajes más altos²⁶. Asimismo, al observar los promedios de ingreso mensual, las mujeres en el Sector Público perciben en promedio 325.012 colones y los hombres 388.642 colones; en el Sector Privado, los hombres perciben en promedio 208.102 colones y las mujeres 136.143 colones y, en Organizaciones Internacionales, las diferencias son mucho mayores: los hombres tienen un ingreso promedio de 653.446 colones, mientras que las mujeres 464.361 colones²⁷.

La promulgación de leyes tendientes a la protección de los derechos de las mujeres trabajadoras, así como la ratificación de convenciones internacionales en materia laboral han sido instrumentos importantes para el avance de sus derechos; sin embargo, su aplicación sigue sin tener mayor impacto en la disminución de las brechas entre las condiciones laborales y salariales de los hombres en relación con las de las mujeres. Por ejemplo, con la promulgación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, ley N° 7142 del 8 de marzo de 1990, se creó un fuero de protección especial para proteger los derechos de las trabajadoras en estado de embarazo y en período de lactancia. Los artículos 94, 94 bis y 95 del Código de Trabajo forman el marco jurídico interno en que se sustenta este régimen de protección especial; sin embargo, las denuncias por violaciones a los derechos consagrados legalmente para su protección continúan siendo constantes año con año, tanto en la Defensoría como en el Ministerio de Trabajo. De igual manera, se puede mencionar el tema del hostigamiento sexual en el empleo en el que, a pesar de contar con una ley y reglamentos específicos, se sigue presentando en las diversas instituciones públicas y, mayoritariamente, en contra de las mujeres. Como se ha reiterado por parte de la Defensoría, esta forma de violencia afecta personalmente a la víctima, así como al entorno en que se desenvuelve laboralmente.

El análisis que realiza la Defensoría, tanto por la interposición de denuncias y su consiguiente investigación como a través de estudios de otras instituciones o instancias no gubernamentales, revela la persistencia de concepciones y prácticas sexistas sobre sus capacidades laborales, tanto para realizar determinados tipos de trabajo como para ocupar puestos de dirección; el papel que juegan sus ingresos en la economía familiar; las razones por las que se inserta o pretende hacerlo en el mercado laboral remunerado; las formas en que deben ser tratadas en sus trabajos (relaciones de subordinación o como sujetas de hostigamiento sexual); la valoración hacia cierto tipo de empleos que son ocupados mayoritariamente por ellas, son algunos aspectos que evidencian, con claridad, las grandes diferencias entre mujeres y hombres trabajadores. El reconocimiento y el respeto por los derechos laborales de las mujeres, en su conjunto, no se han posicionado como principios fundamentales de toda relación de trabajo, así como tampoco en las concepciones y acciones de instancias estatales llamadas a velar por el cumplimiento de estos derechos. El caso de las trabajadoras domésticas remuneradas es un buen ejemplo de ello.

La Defensoría, desde su creación, ha recibido constantemente denuncias por la discriminación laboral en que viven las mujeres; el período que cubre este informe no ha sido la excepción. Durante este año se recibió un número importante de denuncias (58 interpuestas formalmente) en las que se evidencia lo antes expuesto: acoso laboral, despidos ilegales, violación al debido proceso, discriminación en el período de lactancia, por razones de embarazo/maternidad y discriminación en el empleo por tratos desiguales, entre otros²⁸.

Las constantes denuncias recibidas en la Defensoría por acoso laboral contra mujeres trabajadoras, que representa el hecho violatorio con mayor cantidad de denuncias en este ámbito, así como la situación laboral actual de las trabajadoras domésticas, como consecuencia de una normativa abusiva, son

²⁶ Cfr. INEC, pág. 26.

²⁷ *Ibidem*, pág. 39.

²⁸ Ver, por ejemplo, Expedientes N° 21665-06, N° 21698-06, N° 1781-06, N° 21805-06 y N° 21570-06.

temas que ameritan una mayor profundización.

B) El acoso laboral en contra de las mujeres.

Una de las formas de discriminación que sufren las mujeres en el trabajo por su condición de género es el acoso laboral. La Defensoría ha señalado insistentemente que esta situación se da como consecuencia de relaciones de poder, mal entendidas y extralimitadas, que se ejercen por parte de personas que cuentan, por lo general, con algún grado de autoridad y de jerarquía.

Las manifestaciones más frecuentes de acoso laboral que señalan las mujeres, y que son caracterizadas por ellas como conductas agresivas por parte de las personas acosadoras, son las humillaciones a través de gritos, regaños, bromas indeseables, desprestigio personal y profesional, entre otras. Asimismo, el hecho de que les cambien las funciones sin conocimiento previo o se les otorgan a otras personas; la obligación de trabajar fuera del horario laboral establecido; los traslados obligatorios; controles excesivos; negación de vacaciones cuando las solicitan; las ignoran en el espacio de trabajo y las excluyen de actividades propias de éste, así como el aumento de sus cargas laborales con la intención de que ellas renuncien o se trasladen son, también, otras formas de acoso.

Uno de los efectos más graves de esta forma de discriminación es el daño a la salud de muchas de estas trabajadoras, ya que produce desequilibrios emocionales como depresiones, así como deterioro físico que se evidencia a través de diversos padecimientos digestivos, cefaleas, cutáneos, entre otros. Adicionalmente, la autoestima, la seguridad personal y la vitalidad de las mujeres se ve disminuida. De hecho, una gran cantidad de denunciantes que se ha presentado a la Defensoría ha aportado dictámenes médicos en los que se comprueba el mal estado de salud en el que se encuentran; además, muchas de ellas manifiestan haber sido incapacitadas.

A pesar de la existencia de esta forma de agresión, de sus graves consecuencias y de

que ha sido denunciada por la Defensoría y muchas otras instancias relacionadas con derechos humanos, no existe una legislación especial para prevenirla, investigarla y sancionarla. Este vacío legal repercute negativamente, no solo en las víctimas, sino también en el cumplimiento de las funciones y responsabilidades de las instituciones de resolver este tipo de relaciones abusivas. Muchas instancias públicas desconocen los procedimientos adecuados para abordar las denuncias y poder resolverlas en forma ágil, lo que agrava la situación de la persona denunciante que siente doblemente violados sus derechos.

La Defensoría tiene conocimiento de varios casos en que la víctima ha solicitado ser trasladada a otro espacio laboral como medida cautelar, sin que su petición haya sido atendida; lo anterior deja a la víctima en una situación de mayor vulnerabilidad, lo que repercute necesariamente en su desempeño laboral y en el quehacer institucional.

Tal y como se indicó, el país no cuenta con una legislación especial que permita enfrentar el acoso laboral de forma apropiada, razón por la que se utilizan fundamentalmente las normas establecidas en los artículos 69 y 81 del Código de Trabajo, así como el contenido de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, principalmente. Esta situación ha llevado a la Defensoría a realizar actividades informativas y de asesoramiento a personal de instituciones públicas, con el propósito de compartir la experiencia con que se cuenta y, de esta forma, posicionar la importancia del tema así como la necesidad de solucionar los casos de manera expedita.

No cabe duda que la Asamblea Legislativa debe dar prioridad a la aprobación de una ley contra el acoso laboral; proceso para el que puede ser de utilidad la revisión cuidadosa de proyectos que ya han sido elaborados –por ejemplo, los expedientes N° 15211 y N° 16088-. Para ello, podría contar con la participación de instancias estatales y de la sociedad civil que han manifestado reiteradamente su interés de trabajar por lograr un instrumento legal adecuado, que responda a las urgentes y crecientes necesidades en esta materia.

C) Las trabajadoras domésticas remuneradas: la injusticia se mantiene²⁹.

La situación de las trabajadoras domésticas remuneradas continúa siendo un tema de especial interés para la Defensoría, en tanto sus derechos laborales fundamentales siguen siendo de menor valía que los derechos de las demás personas trabajadoras en el país. No es sino hasta hace muy pocos meses (marzo de 2007) que algunas de las diferencias entre ellas y las demás trabajadoras/res se superaron mediante una acción de inconstitucionalidad (Resolución N° 3043-07); derechos como las horas de descanso semanal, el disfrute completo de los días feriados por ley y la adecuación de la jornada extraordinaria se equipararon. Sin embargo, el tema fundamental de la cantidad de horas de su jornada laboral se mantuvo, por lo que sigue siendo mayor en 4 horas que la del resto de personas asalariadas, siendo que su salario mínimo legal es el más bajo de todas las categorías ocupacionales.

Las mismas disposiciones legales producen y reproducen la discriminación que enfrentan estas trabajadoras.

Las diversas labores contenidas en el trabajo doméstico siguen siendo menospreciadas o poco valoradas; se mantiene la concepción de que es propio de la “naturaleza” femenina y, por tanto, son ellas las que lo deben hacer en forma remunerada y no remunerada; que es un “servicio” que poco aporta al desarrollo de la sociedad; que no requiere de mayores

conocimientos, habilidades, destrezas, responsabilidades, es decir, que “cualquiera” lo puede hacer; además, las mujeres que se dedican a este tipo de trabajo son vistas y tratadas como personas de segunda categoría, que deben servirle a los otros y otras cuando sea y como sea. Estas consideraciones, que hacen que las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas se tornen muy difíciles, se encuentran fuertemente arraigadas en el imaginario social y, concretamente, en personas que tienen el poder de ir las erradicando y hacer las transformaciones necesarias en nuestro sistema normativo.

La Defensoría ha manifestado, de forma recurrente, la urgente necesidad de que las trabajadoras domésticas cuenten con un régimen laboral que se ajuste a los derechos humanos y en condiciones similares a las de los diferentes sectores de trabajadores y trabajadoras de nuestro país. El fundamento de esta posición institucional se encuentra en el título V de la Constitución Política, en donde se dispone que el trabajo es un derecho del individuo/a y una obligación para con la sociedad, por lo que el Estado debe procurar que todas las personas tengan una ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del ser humano o, bien, degraden su trabajo a la condición de simple mercancía.

Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, reconoció en su artículo 23 que:

²⁹ Aun cuando existen trabajadores domésticos asalariados se trata de una forma de trabajo claramente feminizada, por el hecho de que son mujeres las que mayoritariamente lo realizan y porque las labores que se consideran dentro de este tipo de trabajo son las que históricamente se les ha impuesto a las mujeres por el sistema patriarcal. Por ello, la utilización del término “trabajadoras domésticas” es el correcto, en tanto remite a un trabajo que ha sido considerado como “propio” de las mujeres. El hecho de que en el Código de Trabajo se señale el “servidor doméstico” responde a la utilización de un lenguaje sexista y no a la necesidad de considerar a los hombres dentro de esta categoría ocupacional.

- “1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”.

El Código de Trabajo de Costa Rica da un tratamiento especial a las trabajadoras domésticas, el cual es parte de las excepciones calificadas que el propio constituyente originario autorizó. En dicho Código, la labor que realizan estas trabajadoras está regulada por un capítulo aparte denominado “Del trabajo de los servicios domésticos” (capítulo VIII), cuyo artículo 101 define al servidor doméstico, sin distinción alguna de género a pesar del predominio de mujeres, indicando que *“Servidores domésticos son aquellos que se dedican en forma habitual y continua a las labores de aseo, cocina, asistencia y demás propias de un hogar, residencia o habitación particulares, que no importen lucro o negocio para el patrono”*.

Asimismo, en el capítulo VIII del Código se establece un régimen especial diferenciado, el cual termina siendo discriminatorio, con reglas diferentes al resto de los y las trabajadoras protegidas por el Código. Una de las grandes diferencias que establece es precisamente la jornada laboral de doce a quince horas diarias para “los servidores domésticos”.

Ante las situaciones señaladas y en acatamiento a su mandato legal de defensa y promoción de los derechos e intereses de todas las personas habitantes del país, la Defensoría ha venido denunciando, a través de los informes de labores presentados ante la Asamblea Legislativa desde 1997 así como a través de otros medios, la situación discriminatoria en que se encuentran las trabajadoras domésticas. Además de la denuncia, la Institución ha estado impulsando la aprobación de reformas de ley al Capítulo VIII del Código de Trabajo. En 1995 se presentó ante la Asamblea Legislativa el proyecto de ley denominado REFORMA A LOS INCISOS a), c) y d) DEL ARTÍCULO 104 DEL CODIGO DE TRABAJO, expediente N° 12.378; posteriormente se presentó el proyecto de ley, Expediente Número 13.413 y, por último, el Expediente N° 15.417.

En todo este proceso de elaboración de propuestas de reforma, revisión y cabildeo han participado activamente instancias de la sociedad civil como la Asociación de Trabajadoras Domésticas “ASTRADOMES” y la Alianza de Mujeres Costarricenses, así

como instituciones del Estado como la Defensoría, el Ministerio de Trabajo y el Instituto Nacional de las Mujeres.

Es importante señalar que en el año 1994, la Sala Constitucional, mediante el voto N° 3150-94 indicó que el caso de las trabajadoras domésticas constituía un caso de excepción autorizado por la Constitución Política, por lo que la normativa del Código de Trabajo referente a la situación jurídica de dichas trabajadoras, no violentaba la Carta Magna. Esta posición de la Sala Constitucional no deja de ser preocupante, en tanto nuestro país es firmante del Convenio N° 111 de la Organización Internacional del Trabajo que versa sobre la Discriminación en el Empleo y la Ocupación. Al analizarse ambas situaciones se evidencia una contradicción al tratarse del trabajo doméstico, en la medida en que no se consideran los principios de igualdad y trato no discriminatorio, dando paso a una normativa que mantiene en un estado de inferioridad a todas aquellas personas que se dedican a este trabajo

Por otra parte, el 24 de noviembre de 2005, la Asociación ASTRODOMES interpuso una Acción de Inconstitucionalidad en contra del artículo 104 incisos c), d) y e) del Código de Trabajo. El artículo impugnado establece lo siguiente:

“Artículo 104: Los servidores domésticos se regirán por las siguientes disposiciones especiales:
...c) Estarán sujetos a una **jornada ordinaria máxima de doce horas**, teniendo derecho dentro de ésta a un descanso mínimo de una hora, que podrá coincidir con los tiempos destinados a alimentación. En caso de jornadas inferiores a doce horas pero mayores de cinco, el descanso será proporcional a las mismas. La jornada podrá dividirse en dos o tres fracciones, distribuidas dentro de un lapso de quince horas contadas a partir de la iniciación de labores. Eventualmente podrá ocuparse en **jornada extraordinaria** hasta por cuatro horas, y se les remunerará este tiempo adicional en los términos del párrafo primero del artículo 139 de este Código. Los

*servidores mayores de doce años pero menores de dieciocho, podrán ejecutar únicamente jornadas hasta de **doce horas**;*

*d) Disfrutarán, sin perjuicio de su salario, de media jornada de descanso en cualquier día de la semana a juicio del patrono; sin embargo, por lo menos **dos veces al mes dicho descanso será el día domingo**;*

*e) En los días feriados remunerados que establece este Código, tendrán **derecho a descansar media jornada, o a percibir medio jornal adicional en su lugar, si laboraran a requerimiento del patrono**”.*

La Acción de Inconstitucionalidad se fundamenta en el Artículo 10 de la Constitución Política, así como en los numerales 73 y siguientes de la Ley de Jurisdicción Constitucional en contra del artículo 104 del Código de Trabajo, propiamente sus incisos c), d) y e) por considerarse contrarios a los artículos 33, 58, 59 y 74 de la Constitución Política, así como a los Tratados Internacionales suscritos por Costa Rica, entre ellos el Convenio contra toda Forma de Discriminación contra la Mujer, el Convenio N° 111 sobre la Discriminación en el Trabajo y la Ocupación de la OIT y, finalmente, a principios fundamentales de Derechos Humanos.

La Defensoría coadyuvó en la Acción, el 19 de enero de 2006, con el fin de apoyar y ampliar los motivos planteados de que se declarase inconstitucional el artículo 104 del Código de Trabajo, propiamente los incisos c), d) y e) por considerarse contrarios a la Constitución Política, así como los tratados Internacionales suscritos por Costa Rica.

La diferencia aplicada por el legislador/a al trabajo doméstico deviene en un trato discriminatorio y, por ello, el Artículo 104 inciso c) del Código de Trabajo es considerado inconstitucional. En este sentido, el Artículo 33 de la Constitución Política impone la obligación de dar un trato idéntico a personas que se encuentran en situaciones idénticas y un trato diferente a aquellas que se encuentran en situaciones diferentes; la falta de consideración de las circunstancias que constituyen diferencias relevantes,

conduce a resultados injustos y generalmente discriminatorios.

Por otro lado, el inciso d) del artículo 104 de ese mismo cuerpo normativo, que establece: *“Disfrutarán, sin perjuicio de su salario, de media jornada de descanso en cualquier día de la semana a juicio del patrono; sin embargo, por lo menos dos veces al mes dicho descanso será el día domingo”* se considera inconstitucional por las mismas razones, al ser discriminatorio y por contravenir lo dispuesto en el artículo 59 de la Constitución Política, que claramente indica:

“Todos los trabajadores tendrán derecho a un día de descanso después de seis días consecutivos de trabajo, y a vacaciones anuales pagadas, cuya extensión y oportunidad serán reguladas por la ley, pero en ningún caso comprenderán menos de dos semanas por cada cincuenta semanas de servicio continuo; todo sin perjuicio de las excepciones muy calificadas que el legislador establezca”.

Por último, el inciso e) del artículo 104 mencionado, que dispone que: *“En los días feriados remunerados que establece este Código, tendrán derecho a descansar media jornada, o a percibir medio jornal adicional en su lugar, si laboraran a requerimiento del patrono”*, también discrimina a la persona trabajadora doméstica ya que sólo reconoce el derecho a la media jornada en los días feriados remunerados.

La Defensoría considera que lleva razón ASTRADOMES en su Acción cuando señala que

“...el criterio utilizado por el legislador en la norma cuestionada, es arbitrario y claramente discriminatorio contra el (la) trabajador (a) doméstico (a), respecto de los asalariados, en el tanto la legislación hace un trato improcedente al imponer jornadas laborales mucho mayores que las de los otros trabajadores, les niega el disfrute de hasta un 50% del

descanso semanal y de los días feriados”.

Para ahondar en los argumentos señalados resulta conveniente hacer mención a la Declaración de la OIT sobre Principios y Derechos Fundamentales de 1998, en la que se reafirma el principio constitucional de la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, confirmando de ese modo la determinación universal de eliminar la discriminación en el mundo del trabajo a través de la promoción de la igualdad de trato y oportunidades. En esa Declaración se subraya que todos los Estados miembros de la OIT, aun cuando no hayan ratificado los convenios pertinentes, tienen la obligación de respetar los principios fundamentales que subyacen a tales instrumentos.

A manera de síntesis, la Defensoría considera inconstitucionales los incisos c), d) y e) del artículo 104 del Código de Trabajo, en virtud de los siguientes fundamentos:

1. Al contrariar lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política y del Convenio N° 111 de la OIT, por cuanto el legislador/a impuso un régimen de excepción discriminatorio, violatorio de los principios de proporcionalidad y razonabilidad sobre el sector del trabajo doméstico respecto de los derechos fundamentales que se reconocen en los artículos 56, 57, 58 y 59 de la Constitución Política.
2. Al violentar el artículo 33 de la Constitución Política y la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer por el trato discriminatorio hacia las trabajadoras domésticas, imponiéndoles jornadas de trabajo esclavizantes.
3. Al violentar los artículos 57, 58 y 59 de la Constitución Política, así como derechos laborales cuyo reconocimiento han sido producto de luchas por ampliar los derechos humanos y por dar condiciones dignas a las y los trabajadores.

El Recurso presentado por ASTRADOMES fue resuelto por la Sala Constitucional,

mediante la resolución N° 3043-07³⁰, que en lo conducente señala lo siguiente:

“- Se declara por unanimidad con lugar la acción en lo relacionado con los incisos d) y e) del artículo 104 del Código de Trabajo, ... las frases del inciso c) de la señalada norma: “La jornada podrá dividirse en dos o tres fracciones, distribuidas en un lapso de quince horas contadas a partir de la iniciación de labores” y “Los servidores mayores de doce años, pero menores de dieciocho, podrán ejecutar únicamente jornadas hasta de doce horas”. Por mayoría, se declara inconstitucional la frase del inciso c) que expresa: “Eventualmente podrá ocupárseles en jornada extraordinaria hasta por cuatro horas, y se les remunerará ese tiempo adicional en los términos del párrafo primero del artículo 139 de este Código”, normas que se anulan por inconstitucionalidades. En lo demás por mayoría se declara sin lugar la acción....”.

La resolución de la Sala Constitucional deja por fuera aspectos que esta Defensoría consideró en la coadyuvancia como inconstitucionales, a la luz de la legislación nacional y de los tratados internacionales. La Defensoría atiende y respeta la resolución de la Sala Constitucional; sin embargo, continuará en la defensa de los derechos de las trabajadoras domésticas desde una iniciativa legislativa, en la que se analicen los incisos declarados sin lugar y que se encuentran incorporados en proyectos de ley.

A propósito de las reformas legales sobre el tema en mención, representantes del INAMU, de ASTRADOMES, de la Alianza de Mujeres Costarricenses, de CEFÉMINA, de la Defensoría y de otras instancias se reunieron a finales del año 2006 con el Jarca del Ministerio de Trabajo para exponerle la situación laboral discriminatoria de las trabajadoras domésticas, así como la necesidad de solicitarle al Presidente de la República la convocatoria del Proyecto de

³⁰ Es importante señalar que el voto en mención no ha sido redactado en su totalidad

Reforma al Capítulo VIII del Código de Trabajo, expediente N° 15.417, a sesiones extraordinarias. El Ministro apoyó la iniciativa de ampliar los derechos actuales de las trabajadoras domésticas, incluida la modificación de su jornada de trabajo. En fecha 16 de enero de 2007, el Ministro remitió a la Presidencia la solicitud de convocatoria del proyecto. Cabe señalar que la Defensoría realizó una gestión similar.

Finalmente, una situación que merece atención particular es el caso de las trabajadoras domésticas migrantes, en tanto les imponen condiciones laborales abusivas bajo la amenaza de denunciar su situación irregular ante las autoridades migratorias. Al respecto, la Dirección General de Migración externó su anuencia a eliminar la prohibición existente de negar permisos para este tipo de trabajo a las trabajadoras domésticas y, de esta forma, accedieran a una condición migratoria regular; sin embargo, esta situación varió con la promulgación de la Ley de Migración que rige en la actualidad. Dado que el Reglamento a la Ley se está elaborando, conviene retomar la importancia de los permisos especiales para estas trabajadoras y, con ello, ofrecer mayor garantía de que sus derechos laborales se cumplan en tanto puedan denunciar los atropellos a los que muchas de ellas se enfrentan.

La Defensoría considera necesario concluir este apartado señalando la urgencia de que exista una política laboral y salarial con sus programas y acciones, construida desde una perspectiva de género, que es lo que puede garantizar el respeto de los derechos de las mujeres en los diferentes campos laborales y que las diferencias y enormes brechas existentes entre la población femenina y masculina trabajadora se lleguen a eliminar. Esta política deberá estar acorde con la Política de Igualdad y Equidad de Género a la que se ha comprometido impulsar el Presidente de la República.

IV. Violencia en contra de las mujeres

A) Un tema de seguridad ciudadana

El Estado, en su conjunto, ha mantenido durante años una deuda con la población femenina en el tema de la violencia que se ejerce en su contra, en virtud de que con posterioridad a la aprobación de la Ley Contra la Violencia Doméstica en marzo de 1996³¹, no ha querido prestar atención a las permanentes denuncias y señalamientos acerca de las debilidades del sistema jurídico; especialmente en el hecho de que el tema de la violencia contra las mujeres es un tema de seguridad ciudadana, entendida ésta desde la perspectiva de la criminalización de las conductas. La ausencia de normas penales que reconozcan la especificidad de las violaciones a los derechos que se perpetran en contra de las mujeres, por el hecho de ser mujer, ha contribuido a su inseguridad, a la cantidad de femicidios que ocurren año a año y en la impunidad de sus agresores.

Desde el 25 de noviembre de 1999, las mujeres le demandaron formalmente al entonces Presidente de la República la necesidad de penalizar la violencia en su contra y, con ello, el reconocimiento a esta forma diferente de criminalidad perpetrada por hombres en el marco de relaciones de poder y confianza y que se manifiestan, la mayoría de las veces, en el ámbito matrimonial o de unión de hecho; situación que sucede, incluso, cuando estas relaciones no están vigentes y en donde la violencia subsiste a pesar de que la relación jurídica ya no existe. El proyecto de ley presentado al ex Presidente Rodríguez entró en la agenda legislativa en enero del 2000 y no es sino 7 años después que la Asamblea Legislativa lo aprobó, después de una serie de modificaciones que le fueron introduciendo durante este período.

³¹ Se trata fundamentalmente de una ley de medidas cautelares de aplicación en la vía civil. Aproximadamente 40.000 mujeres solicitan algunas de estas medidas cada año.

B) La Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres

El proyecto original de esta ley fue preparado por la Comisión de Estrategia para la Penalización de la Violencia en contra de las Mujeres, integrada por representantes de la Dirección de Prevención de la Violencia y el Delito del Ministerio de Justicia, la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, el Comité del Niño y del Anciano Agredido (asesoría legal), la Comisión de Violencia Doméstica del Poder Judicial, CEFEMINA, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión de Seguimiento de la Ley contra la Violencia Doméstica, así como por tres expertas en la materia a título personal.

Desde su presentación a la fecha, la Defensoría mantuvo una activa participación en el proceso de revisión de los cambios que se le fueron realizando, así como en la acción de cabildeo para la inclusión del tema en la agenda parlamentaria y para su aprobación.

El proyecto, desde su ingreso al procedimiento parlamentario a finales del año 1999 y hasta su aprobación como ley de la República en el 2007, sufrió un verdadero *vía crucis* parlamentario, en tanto se votó en primer debate cinco veces y posterior a cada uno de éstos fue llevado ante la Sala Cuarta a consulta constitucional.

El debate parlamentario del proyecto discurrió entre concepciones polarizadas sobre la necesidad de penalizar conductas específicas que se dan en contra de las mujeres y por el hecho de que estas figuras se hacían en un instrumento jurídico fuera del código penal

Los temas sobre la especificidad y especialidad de la ley se consideran por la Defensoría de los Habitantes, como esenciales para el avance de los derechos de las mujeres, en la medida que desarrollan las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado en instrumentos de Derechos Humanos, como por ejemplo en la Convención de Belem Do Pará. Esta doble naturaleza de la ley (de especificidad y especialidad) fue avalada por parte de la máxima instancia constitucional, quien señaló

en resolución 2004-03441 que la ley de penalización es una ley específica por el tipo de violencia que se perpetra principalmente en contra de las mujeres; asimismo señaló que se trata de una acción afirmativa manifestada penalmente, *“...entendida como el uso necesario de regulaciones específicas para abolir la discriminación en contra de la mujer, que se superará únicamente si se le otorga a la mujer una protección o participación reforzadas, mediante regulaciones especiales”*.

Igualmente consideró viable, dentro de la lógica del sistema, la existencia de una ley especial, explicitando que no había ninguna prohibición en nuestro ordenamiento para regular figuras penales fuera del Código Penal. Es decir, en el sistema jurídico vigente no existe la figura de la Reserva de Código o Principio de unidad de Código, que obligue a que todas las normas penales se encuentren en un solo cuerpo normativo.

Desde la perspectiva de la Defensoría, la aprobación de la ley de penalización, con la diversidad de tipos penales específicos que contiene, constituye un reconocimiento de que lo que le sucede a las mujeres merece una sanción tan grave como la penal. Ello necesariamente repercutirá en una mayor conciencia social sobre la seriedad de la violencia específica que enfrentan todas las mujeres.

Como ha sido históricamente, los proyectos de ley sufren una serie de cambios y transformaciones en relación con el proyecto que originalmente se presenta, en virtud de la potestad de enmienda que tienen los y las diputadas. Algunos de los cambios se realizaron en función de las resoluciones de la Sala y, otros, como producto de las consideraciones que sobre el tema tuvieron diputados y diputadas de tres períodos diferentes. Entre las modificaciones que se le hicieron al proyecto cabe destacar la transformación del ámbito de aplicación original, definido por las relaciones de poder y confianza y de ex parejas, para restringirlo, según criterio de esta Defensoría, al ámbito de aplicación de las mujeres mayores de edad, o cuando son menores de dieciocho y mayores de quince, en relaciones de matrimonio o de unión de hecho declarada o no.

La ley establece una serie de obligaciones a las personas en la función pública, reforzando las competencias que deben ejercer en este tipo de hechos; en caso de que no las cumplieran, podrían incurrir en el delito de "incumplimiento de deberes".

Es importante destacar que la eliminación de la impunidad es uno de los objetivos centrales de la ley, creándose varios tipos de penas alternativas a la pena de prisión, como son la detención de fin de semana, la prestación de servicios de utilidad pública, el cumplimiento de instrucciones, el extrañamiento, así como la pena de inhabilitación. Esta es la primera ley en el país que incorpora las penas alternativas.

En casos determinados se puede agravar la pena prevista en el tipo penal hasta en un tercio, cuando el hecho se perpetre contra una mujer con discapacidad sensorial, física o mental, que sea mayor de sesenta y cinco años de edad, que esté en estado de embarazo o durante los tres meses posteriores al parto, o que se haga en presencia de los hijos o las hijas menores de edad; también puede agravarse cuando se realice con el concurso de otras personas, con fuerza sobre las cosas o mediante el uso de armas, con alevosía o ensañamiento, por precio, recompensa, promesa remuneratoria o ventaja de cualquier otra naturaleza, con el uso de un alto grado de conocimiento científico, profesional o tecnológico, o con el uso de animales.

La nueva ley crea 19 nuevos delitos, siendo el femicidio uno de los que más polémica generó y que, en criterio de la Defensoría, el haberlo mantenido en la ley significa el reconocimiento de que la expresión más grave de violencia contra una mujer es su muerte. Esta figura solventa debilidades del homicidio agravado existente, tal como lo constituye el requisito de tener hijos en común en las relaciones de unión de hecho.

Otros delitos en el área de la violencia física son el Maltrato y la Restricción a la libertad de tránsito.

En el área de los delitos de violencia psicológica se encuentran la violencia emocional, restricción a la autodeterminación, amenazas contra una

mujer. En los delitos de violencia sexual se establecen los delitos de violación contra una mujer, de conductas sexuales abusivas y de explotación sexual de una mujer.

En delitos de violencia patrimonial se crea la sustracción patrimonial, el daño patrimonial, la limitación al ejercicio del derecho de propiedad, el fraude de simulación sobre bienes susceptibles de ser gananciales, la distracción de las utilidades de las actividades económicas familiares y la explotación económica de la mujer.

Uno de los aspectos fundamentales que contiene esta ley es la creación de una figura por incumplimiento de una medida de protección, que viene a reforzar las medidas que se aplican en el ámbito de lo civil.

La ley fue aprobada en segundo debate el jueves 12 de abril de 2007 y se está a la espera de la firma por parte del Ejecutivo y de su respectiva publicación.

C) Algunos de los retos que impone la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres.

La aprobación de la ley y su pronta aplicación ha creado muchas expectativas en la gran mayoría de las mujeres, en tanto se espera llegue a ser un instrumento que contribuya a proteger sus derechos y su vida, sancione las diversas formas de violencia que han sido tipificadas y, con ello, combatir la impunidad, así como cumplir con los compromisos asumidos al ratificar convenios internacionales en derechos humanos de las mujeres. Asimismo, ha generado interés pero también inquietudes e interrogantes por parte de personas operadoras del derecho, quienes tienen una enorme responsabilidad de que con la aplicación de la ley realmente se imparta justicia. Para ello deben estar preparadas para su aplicación, lo que implica un proceso de apertura a nuevas formas de concebir y de utilizar un instrumento penal especial y específico, identificar resistencias e incorporar para su interpretación principios internacionales de derechos de las mujeres y los principios teóricos de las relaciones de poder en el procedimiento penal.

Para contribuir en este proceso de conocimiento de la ley, la Defensoría, con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos realizó un taller denominado “El femicidio en Costa Rica: Retos en el ejercicio del poder penal”, espacio que tuvo como objetivo la divulgación, la capacitación, así como la identificación desde las personas operadoras penales del derecho de los nudos de la ley; asimismo, y desde su experiencia, se generaron una serie de recomendaciones para su aplicación. En este taller participaron integrantes del Poder Judicial, incluyendo Judicatura, Defensa Pública y el Ministerio Público, así como instancias estatales y de la sociedad civil que trabajan en los temas de los derechos de las mujeres.

En el marco de este taller, la Defensoría enunció como punto de partida una serie de retos que deben asumirse con ocasión de la aprobación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, dirigidos hacia el sistema de administración de justicia, la ciudadanía, las instituciones estatales y el gobierno central, los cuales se profundizaron en el desarrollo del taller.

Desde la perspectiva de la Defensoría, con la Ley de Rito la sociedad tiene el deber de plantearse y, sobre todo, responder de manera oportuna ante los diversos retos que inevitablemente representa la aplicación y desarrollo de un cuerpo normativo novedoso en nuestro ordenamiento jurídico.

La violencia contra la mujer, desde un enfoque de política pública, trasciende la problemática personal y comunal para constituirse en un problema de orden público y de seguridad ciudadana que tiene pronunciadas consecuencias sociales, por lo que el Estado tiene la obligación de dictar lineamientos para que la política nacional de igualdad transverse el quehacer de todas las instituciones. Por esta razón, la actual Administración debe comprometerse, en todos los ámbitos de acción, a facilitar, impulsar y garantizar la aplicación y desarrollo de esta ley como instrumento que contribuirá a erradicar la violencia de género.

Por su parte, los medios de comunicación constituyen uno de los instrumentos fundamentales de reproducción de las

condiciones que provocan la violencia en contra de las mujeres, que se manifiesta en el uso indebido y desmedido de la mujer como objeto sexual de deseo, y en la que han invisibilizado la violencia y discriminación que enfrentan las mujeres y/o distorsionado las causas, convirtiendo muchas muertes de mujeres en “crímenes pasionales”, de tal forma que deben asumir un proceso de información más conciente sobre este tema, ubicándolo en sus debidas dimensiones.

El personal del sistema de administración de justicia, y especialmente aquellos a quienes les corresponde resolver los casos planteados en sede judicial, tienen el reto de reconocer la existencia de la violencia contra la mujer, de la especificidad del hecho y de aplicar el instrumento bajo los principios que le dieron origen, sin ataduras a conceptos jurídicos que impidan la consideración de las relaciones de género en el derecho.

Incorporar nuevas perspectivas para el análisis de las denuncias, la valoración de las pruebas y la aplicación e interpretación de los tipos penales exige, en primera instancia, la transformación de esquemas mentales, conceptuales, analíticos y organizacionales.

Las instancias jurisdiccionales tienen el enorme reto de reforzar la confianza a la mitad de la población, mediante los mecanismos que garanticen un verdadero acceso a la justicia. También deberán, los y las administradoras de justicia, valorar la necesidad y pertinencia de realizar ajustes en la estructura y los procesos judiciales, para que la aplicación de la ley sea expedita y eficaz.

Por su parte, las instituciones públicas que trabajan en la defensa de los derechos de las mujeres tienen el reto o responsabilidad de educar a la ciudadanía con respecto a los verdaderos alcances y limitaciones de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, mediante procesos de formación ciudadana y divulgación, que tenga como resultado que las mujeres se apropien de este instrumento y exijan su debida aplicación.

El carácter punitivo de la ley debe complementarse con programas creativos y

propositivos, que incluyan diferentes mecanismos, acciones y campañas para prevenir la violencia en contra de las mujeres y para socializar a la ciudadanía en el reconocimiento de la igualdad real entre hombres y mujeres. Para el desarrollo de estos programas resulta de suma importancia el avance de la política pública para la igualdad de género que deberá impulsar el INAMU, con un verdadero apoyo político de todo el sector gubernamental.

Los gobiernos locales deben también incorporar en sus políticas y programas un compromiso claro y decidido, tanto para prevenir la violencia contra las mujeres como para divulgar con amplitud y sentido de oportunidad este valioso instrumento legal.

Las organizaciones de la sociedad civil podrán contribuir de diversas formas en la divulgación y explicación de los alcances de la ley y, en especial, acompañar a las mujeres en el proceso de formulación de denuncias de naturaleza penal, así como en el apoyo emocional que requieren.

Por su parte, la ciudadanía en general debe conocer la ley y apropiarse de estas exigencias para contribuir a su cumplimiento por parte de las instituciones nacionales, regionales o locales.

A partir de estos planteamientos, las personas participantes del Taller profundizaron en los diversos tipos de retos señalados e identificaron algunos “nudos” y recomendaciones para irlos solventando. Algunas de las recomendaciones más importantes son las siguientes:

- Integración de grupos interinstitucionales e interdisciplinarios que trabajen en aspectos necesarios para la implementación.
- Establecimiento de indicadores para el monitoreo y evaluación de la ley
- Desagregación de datos estadísticos necesarios
- Diseño y ejecución de módulos de capacitación, etc.
- Diseño e implementación de módulos de capacitación sobre la violencia de género y la Teoría del Delito (conceptualización, definiciones de términos legales, etc.).

- Coordinación institucional para el establecimiento de la política de Persecución Penal del Ministerio Público, mediante directrices claras a fiscales y recomendaciones concretas a la judicatura.
- Redistribución de funciones y recursos internos para que el Poder Judicial asuma, a través de la Defensa Pública, la representación legal de las mujeres denunciantes.
- Coordinación, bajo la responsabilidad del INAMU, para fortalecer la asesoría en esta materia al personal de las oficinas municipales de las mujeres, consultorios jurídicos, entre otros (con la participación de Universidades y Colegio de Abogados).
- Directrices claras del Ministerio de Justicia para el otorgamiento de beneficios en esta materia.

La identificación de inquietudes, de interrogantes, de problemas acerca de la ley y el planteamiento y cumplimiento de recomendaciones para poder darles solución hará posible que este instrumento legal pueda convertirse en un verdadero avance para los derechos de las mujeres.

D) Intervenciones institucionales en caso de alto riesgo para las mujeres en situaciones de violencia. Protocolo de intervención.

Con ocasión de los acontecimientos recientes de violencia perpetrados en contra de las mujeres, que provocaron el femicidio de cuatro de ellas, se creó una Comisión de Alto Nivel convocada y coordinada por el INAMU, conformada por la Defensoría, la Primera Vicepresidenta de la República, la Viceministra de Gobernación, una Magistrada y otras funcionarias del Poder Judicial, una Diputada, representantes del Ministerio de Seguridad Pública e instancias de la sociedad civil, en la que se discutieron responsabilidades de la Fuerza Pública, del Ministerio Público, de los Juzgados Penales y los especializados en violencia doméstica, familia o contravencionales, del Ministerio de Justicia, del Sector Salud, del PANI, de las Oficinas Municipales de la Mujer y de la Delegación de la Mujer del INAMU ante la violencia contra las mujeres. Asimismo, se discutió y aprobó un Protocolo

Interinstitucional de Intervención para la atención de Mujeres en situación de riesgo alto de muerte por Violencia, el cual es un instrumento valioso para lograr una intervención efectiva y oportuna ante situaciones de riesgo de muerte. En el Protocolo se presenta una serie de indicadores que permiten identificar estas situaciones, razón por la que resulta importante su divulgación y conocimiento masivo.

Para efectos de estos indicadores, el Riesgo alto significa peligro inminente de muerte o de ataque físico muy severo, lo cual se mide de mayor a menor según tenga uno o más de estos indicadores:

- Ataques previos con riesgo mortal: ahorcamientos, asfixia, sumersión, ataque con arma blanca, contundente o de fuego (aunque no haya sido disparada), golpes y heridas graves, tirarle el carro encima, precipitarla por la escalera, envenenamiento
- Amenazas de muerte a la víctima
- Intento o amenaza de suicidio de parte del agresor
- La afectada ha tenido que salir de la casa por riesgo de muerte
- El agresor es convicto o ex convicto por delitos contra las personas
- El agresor tiene una acusación o condena previa por delitos contra la integridad física o sexual de las personas
- Habiéndose dictado medidas de protección de no acercarse a la afectada, el agresor las irrespeta sistemáticamente, irrumpe por la fuerza en la casa o acosa a la afectada, en su lugar de trabajo o en otros lugares
- La víctima considera que el agresor es capaz de matarla
- La víctima está aislada o retenida por el agresor contra su voluntad en el momento o lo ha estado previamente
- Abuso sexual del agresor contra los hijos o hijas u otras personas menores de edad de la familia cercana, así como tentativa de realizarlo
- Hay abuso físico contra los hijos e hijas
- La víctima está recientemente separada, ha anunciado al agresor que piensa separarse o abandonarlo, o ha puesto una denuncia penal o ha solicitado medidas de protección por agresiones

contra ella o sus hijas o hijos o ha existido amenaza por parte del agresor de llevarse a sus hijos o hijas más pequeños si decide separarse.

- Abuso de alcohol o drogas por el agresor
- Aumento de la frecuencia y gravedad de la violencia
- La víctima ha recibido atención en salud como consecuencia de las agresiones o ha recibido atención psiquiátrica producto de las agresiones vividas
- Se han impuesto medidas legales y de otro tipo
- El agresor tiene antecedentes psiquiátricos (internamiento psiquiátrico, medicación por depresión)
- El agresor es una persona con acceso, y tiene conocimiento en el uso de armas de fuego y/o que trabaja con ellas o porta armas
- Resistencia violenta a la intervención policial o a la intervención de otras figuras de autoridad
- Acoso, control y amedrentamiento sistemático de la víctima
- Que haya matado mascotas.

Aun cuando la conformación de esta Comisión de Alto Nivel reviste gran importancia para una mejor coordinación interinstitucional en la prevención y atención de la violencia, las responsabilidades propias de las instituciones públicas no pueden descuidarse. A este respecto, merece especial atención la situación del Ministerio de Seguridad Pública, que estuvo desarrollando en administraciones anteriores, especialmente en la última, diversos programas sobre el tema, tanto a lo interno de la institución como hacia el trato a las víctimas y de sensibilización a la ciudadanía en general.

En ese sentido, la Defensoría recibió una denuncia sobre el desinterés que han mostrado las nuevas autoridades del Ministerio a este respecto, así como el “desmantelamiento” de los principales programas de capacitación a la Fuerza Pública sobre violencia contra las mujeres, sobre las formas de atención a las víctimas y su familia, el abandono de las prácticas establecidas en los Protocolos que para estos efectos fueron elaborados con la participación de varias instituciones (en cuenta la Defensoría), así como la

discriminación en contra de las mujeres policías. Preocupa que los esfuerzos realizados por funcionarias y funcionarios públicos del Ministerio y de otros entes estatales, en lugar de mantenerse y fortalecerse, se puedan estar debilitando. La denuncia reviste especial interés para la Defensoría y para las mujeres en su conjunto, razón por la cual se ha abierto una investigación de oficio al respecto³², de cuyos resultados y eventuales recomendaciones se espera salgan fortalecidos los programas del Ministerio.

E) Una investigación acerca de la forma más grave de violencia contra las mujeres: el femicidio

En el marco del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) se discutió acerca del creciente número de muertes violentas de mujeres, por el hecho de ser mujeres, conocido como "femicidio" y que está afectando gravemente a toda la Región Centroamericana. Dada la importancia del tema se acordó realizar el I Informe Regional: "Situación y análisis del femicidio en la región Centroamericana", con la colaboración del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en su condición de Secretaría Técnica.

Cada Defensoría o Procuraduría aportó los insumos nacionales. En el caso de Costa Rica le correspondió a la Defensoría de la Mujer la recolección de los datos, la sistematización y el análisis de la situación específica del país, dado su trabajo en el tema y la participación en el proceso de elaboración de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, que contempla la figura de Femicidio como tipo penal.

La investigación se realizó tomando como marco el instrumento internacional de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belem do Pará. Costa Rica, Ley N° 7499 de 2 de mayo de 1995, publicada en la Gaceta N° 123 de 28 de junio de 1995.

El trabajo investigativo se llevó a cabo durante el año 2006, utilizándose un conjunto

de plantillas metodológicas que orientaron la búsqueda de información en cada país sobre el contexto nacional, el marco normativo, las políticas públicas, la Institución Ombudsman frente al femicidio, las principales dificultades para enfrentar la problemática en el país y la Institución Ombudsman y el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos frente a la problemática del femicidio. De esta forma fue posible obtener datos a nivel centroamericano, lo que permitió hacer análisis específicos y comparaciones. Los objetivos que orientaron la investigación fueron los siguientes::

1. Identificar el alcance de la problemática del femicidio en la región centroamericana.
2. Identificar las acciones que han emprendido los Estados centroamericanos con el fin de:
 - a) Garantizar la seguridad de las mujeres por medio del acceso efectivo a la justicia.
 - b) Impedir la impunidad de los femicidios.
 - c) Promover un cambio estructural en las sociedades para que puedan erradicarse las desigualdades en materia de género, propiciando cambios individuales y colectivos.
3. Identificar las acciones específicas que han llevado y pueden llevar a cabo en el futuro las Instituciones Ombudsman, con el fin de disminuir esta práctica de violencia social contra las mujeres³³.

El tema de análisis tuvo como antecedente la investigación de dos especialistas de nuestro país³⁴, que habían realizado un estudio sobre el mismo, investigando el homicidio de mujeres en relaciones íntimas o de confianza durante casi una década; asimismo, en el 2006, Ana Carcedo y Ana Hidalgo se encontraban realizando la investigación

³³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. I Informe Regional: situación y análisis del femicidio en la Región Centroamericana. San José, IIDH, 2006.

³⁴ Carcedo, Ana y Sagot, Monserrat, *Femicidio en Costa Rica 1990-1999*. Instituto Nacional de las Mujeres; Consejo Directivo de Violencia Intrafamiliar del Sector Salud. San José: Instituto Nacional de las Mujeres, 1ª edición, 2002.

³² Expediente N° 22615-06.

“Femicidio y violencia contra las mujeres en Centro América”, la cual aportó importantes insumos a la investigación de la Defensoría.

En la investigación primeramente citada³⁵ se señala el femicidio como “...el asesinato de mujeres por razones asociadas con su género..., la forma más extrema de violencia de género, entendida ésta como la violencia ejercida por los hombres contra las mujeres en su deseo de obtener poder, dominación o control”, incluyendo solamente los asesinatos producidos por la violencia intrafamiliar y la violencia sexual. Asimismo, en esta investigación se señalan varios tipos de femicidio: el íntimo, que es aquel cometido en una relación familiar o de convivencia o afines a ésta; el femicidio no íntimo, que es aquel asesinato cometido por un hombre con quien la víctima no tenía relaciones íntimas, familiares, de convivencia o afines a éstas y, con frecuencia, involucra un ataque sexual y el femicidio por conexión que hace referencia a las mujeres que fueron asesinadas “en línea de fuego”, o sea, aquellas que trataron de intervenir y fueron atrapadas en la acción del femicida³⁶.

En la segunda investigación señalada es importante destacar la identificación de una serie de indicadores adicionales para la definición del concepto: que el hecho se realice con ensañamiento, mutilación, descuartización, señales de tortura, utilización de múltiples medios, reiteración del medio, cuerpos marcados en la piel³⁷.

En el “I Informe Regional: situación y análisis del femicidio en la región centroamericana” se recogen los conceptos señalados y se posiciona el hecho como “...la mayor violación a los derechos humanos de las

mujeres y el más grave delito de violencia contra las mujeres”³⁸.

Las principales fuentes de los datos nacionales de la investigación de la Defensoría fueron el INAMU y la Sección de Estadísticas del Poder Judicial. La base de datos que al efecto lleva el Instituto Nacional de las Mujeres da cuenta de que se perpetraron 146 muertes de mujeres víctimas de violencia extrema durante un período de cinco años; la Sección de Estadísticas del Poder Judicial, que contempla casos cerrados y en trámite, informa de 151 femicidios en el período de 1996 al 2004, en la que se incluye sólo las relaciones de convivencia y no las otras formas de femicidio conceptualizadas en las investigaciones citadas. Dada las diferencias, la investigación de la Defensoría tomó como referencia las estadísticas existentes en el Poder Judicial, en virtud de que existía una mayor seguridad en los datos sobre la identidad de las personas, su relación de parentesco e identidad del perpetrador incluidas en los expedientes judiciales.

Uno de los principales elementos sorprendentes fue la diversidad de edad de las víctimas, que osciló entre 5 y 70 años, aunque la mayor cantidad de las mujeres asesinadas tenían un promedio de 29 años. La mayoría de ellas se produjeron en situaciones de violencia doméstica.

En cuanto al perfil de los perpetradores se puede indicar el hecho de que fueron hombres entre 16 y 68 años; en su mayoría eran los compañeros en unión de hecho de las víctimas; de nacionalidad costarricense. Además, utilizaron principalmente armas de fuego para consumar el hecho y éste se perpetró en una dinámica de violencia doméstica.

Resulta importante destacar que en el momento de la investigación, que como se indicó data del 2006, no existía una definición oficial sobre el femicidio, ni en una norma que lo caracterizara y, tampoco, referencias explícitas en la política pública o en la jurisprudencia. Esta indefinición acerca del femicidio se presentó tanto nacional como regionalmente, lo que fue un factor de

³⁵ *Ibidem*, pág. 22

³⁶ Las autoras Carcedo y Sagot se basan en las definiciones conceptuales de las autoras Radford, Jill y Diana E. Russell. 1992 en *Femicide: the Politics of Woman Killing*. Twayne Publisher: New York.

³⁷ La ampliación del concepto de femicidio se expuso en la conferencia “Femicidio en Centroamérica: Impacto Regional y Nacional”, dictada por Ana Carcedo en el Taller “El Femicidio en Costa Rica Retos en el ejercicio del Poder Judicial”, San José, 20 de abril de 2007.

³⁸ *Op.cit.*, pág. 33.

discusión, de diferentes análisis, durante el proceso de la investigación y de la presentación de los resultados.

Presentación del informe y las recomendaciones

El informe fue presentado en Guatemala del 2 al 4 de agosto de 2006 en el marco del Taller Regional denominado "I Informe Regional: situación y análisis del femicidio en la región centroamericana". La conclusión principal fue que el femicidio constituye una violación a los derechos humanos fundamentales de las mujeres y, por esta razón, el tema debe ser asumido por los Estados como un problema de seguridad ciudadana.

Se destaca la preocupación de que el femicidio en la región centroamericana apenas comienza a ser motivo de reflexión y de análisis, lo que se evidencia en una escasa construcción conceptual; con excepción del caso de Costa Rica en el que sí existen investigaciones realizadas pero poca utilización del concepto. De hecho, en el marco del Taller, se hizo evidente la diversidad de conceptos en torno al tema y la repercusión de esta heterogeneidad en la información recolectada y, por ende, en los resultados de la investigación.

Entre las principales recomendaciones que se obtuvieron como producto de la investigación, y que van dirigidas a diversas instituciones públicas, cabe destacar:

- Al Ministerio de Seguridad Pública: capacitar al personal sobre el manejo de situaciones que podrían convertirse en femicidios; protocolizar la calificación y valoración de riesgos de los femicidios prevenibles, aunque exista un protocolo de atención a la violencia doméstica; regular el uso de las armas livianas; fortalecer o crear servicios preventivos y de atención en materia de violencia contra las mujeres, como delegaciones o comisarías policiales que les provean de protección; dotar de recursos específicos a las unidades de investigación policial para atender la violencia contra las mujeres, o crear unidades especiales de investigación sobre la violencia contra las mujeres que incluyan el femicidio.

- Al Poder Legislativo: cumplir con los compromisos asumidos al ratificar la Convención de Belem do Pará, elaborando leyes específicas para sancionar la violencia contra las mujeres; utilizar el recuso del "control político" como herramienta para pedir cuentas al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial sobre el cumplimiento de los convenios internacionales y leyes nacionales de protección a las mujeres contra la violencia. Asimismo se sugirió analizar y contribuir a la aprobación de una reforma penal para tipificar y sancionar el femicidio como delito. Se formularon recomendaciones para su tipificación.
- Al Poder Judicial: mejorar los servicios de orientación y acceso a información para las mujeres víctimas de violencia; fortalecer las fiscalías especializadas en la investigación de la violencia contra las mujeres y el femicidio, dotándoles de recursos humanos, financieros y técnicos adecuados; sensibilizar y capacitar a su personal para la investigación y atención de la violencia contra las mujeres y el femicidio; crear un registro de agresores, para efectos de la investigación judicial; mejorar los sistemas de registro de las oficinas de estadística judicial y solicitarles la elaboración de un informe anual sobre femicidios, incluyendo información cualitativa sobre los homicidios de mujeres, el proceso de investigación criminal y los resultados de los procesos.
- Al Instituto Nacional de las Mujeres: fortalecer con recursos humanos, financieros y técnicos, los programas gubernamentales dirigidos a incrementar la autonomía de las mujeres, relacionados con: acceso a educación, vivienda, empleo, crédito y servicios sociales; incorporar en los programas de prevención y atención a la violencia, un componente específico sobre femicidio, incluyendo acciones de prevención, investigación y capacitación; asesorar técnicamente al Ministerio Público, a la Policía Judicial y Organismos forenses; promover la elaboración de un plan interinstitucional para la prevención del femicidio; promover una base de datos unificada para el registro de los casos; la operacionalización del concepto; mantener albergues para mujeres como

medida para evitar el femicidio, entre otros.

Recomendación para la adopción de normas destinadas a regular el femicidio:

- Adoptar leyes de protección de testigos/as y dotar de mayores recursos humanos y materiales a las autoridades judiciales para la investigación y persecución.
- Analizar y aprobar reformas legales para sancionar en el ámbito penal, laboral o civil, conductas de violencia contra las mujeres no sancionadas o sancionadas inadecuadamente, como violación dentro y fuera del matrimonio para niñas, adolescentes y adultas, hostigamiento sexual, explotación sexual comercial y trata de mujeres. Estas normas deberán contener los conceptos de: derechos humanos, género, violencia contra la mujer, relaciones de poder, derecho a la vida.
- Formular y aprobar normas relativas a la venta, compra, manejo y portación de armas de fuego³⁹.

F) La violencia contra las mujeres: ¿un tema de política pública?

El 8 de marzo de 2006, el Instituto Nacional de las Mujeres en la actividad de conmemoración del Día Internacional de la Mujer y en el marco de la presentación de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) propuso el tema de la protección efectiva de los derechos de las mujeres frente a todas las formas de violencia como parte de los ejes de la política pública para la igualdad y la equidad de género. A diferencia de años anteriores en los que el INAMU restringió el abordaje del tema a la atención de las mujeres víctimas de violencia, tanto en la Delegación de la Mujer como en los Albergues, así como a procesos de capacitación y divulgación, con los nuevos planteamientos de la Política se pretende lograr una incidencia macro sobre el tema; es decir, transformar la visión o perspectiva de la violencia y de las acciones en materia de política pública.

³⁹ Ibídem, pág. 255.

El cuarto punto de la Política apunta, como ya se mencionó, a la protección efectiva de los derechos de las mujeres frente a todas las formas de violencia, señalando que:

“Se propone que en el 2017 se hayan fortalecido y ampliado los servicios de información y asesoría jurídica públicos y privados, gratuitos y de calidad en todo el país, que les permitan a las mujeres ejercer y exigir el cumplimiento de sus derechos y garantizar el respeto a una vida sin violencia. Para ello, se acuerda centrar los esfuerzos en tres líneas de trabajo: mejorar las condiciones para que las mujeres exijan sus derechos; promover una administración de justicia efectiva, de calidad e integrada con los esfuerzos que realizan los demás poderes del Estado y garantizar la protección efectiva de las mujeres ante todas las formas de violencia, así como su prevención y erradicación”⁴⁰.

Este planteamiento expresa, con claridad, el compromiso de asumir una concepción y posición sobre la violencia en contra de las mujeres que trasciende las formas que tradicionalmente habían predominado en la institución. Se asume que la violencia es diversa y que deben existir mecanismos, desde el Estado, que garanticen a las mujeres ejercer y exigir el cumplimiento de sus derechos; esto significa, precisamente, convertir la violencia en contra de las mujeres, en tema de política pública. Para la Defensoría, la propuesta es la indicada, reconociendo que requerirá para su implementación de un gran apoyo y voluntad política, por lo que se le dará un especial seguimiento.

⁴⁰ Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG), 2007-2017 Documento presentando el 8 de marzo del 2007 por el Instituto Nacional de las Mujeres.

V. Pensiones alimentarias

1. Derechos y obligaciones permanentemente irrespetados

Derechos y obligaciones permanentemente irrespetados

El derecho de acceder a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia se encuentra establecido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, su protección en los artículos 51 y 21 de la Constitución Política y, claramente definido, en el artículo 164 de la Ley de Pensiones Alimentarias, Ley Nº 7654.

Por la cultura patriarcal que persiste en nuestra sociedad, en la que una de sus características es el control sobre las mujeres a través de los bienes económicos, el cumplimiento del derecho a la pensión es continuamente violentado, afectando la esfera personal y familiar a nivel social y económico e incidiendo directamente en la salud, la educación, la vivienda, la recreación, entre otros, e inclusive en el ámbito laboral, en razón de que las mujeres tienen que solicitar mes a mes permiso a sus patronos para ir a firmar las órdenes de apremio o para seguir los trámites del proceso judicial. El hecho de que la violencia patrimonial o económica sea una de las formas en que se manifiesta la violencia intrafamiliar, afectando especialmente a las mujeres, responde a la práctica cultural en esta sociedad de imponerle de manera prioritaria a la madre la guarda, crianza, educación de sus hijas e hijos, así como la responsabilidad de poderles satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia.

A pesar de las enormes responsabilidades que conllevan las relaciones de pareja, así como la manutención de hijos e hijas, muchísimas personas en el país evaden dichas responsabilidades negándose a pagar el monto establecido por pensión alimentaria. Ante esta irresponsabilidad se han creado mecanismos jurídicos tendientes a garantizar el pago de la pensión y, con ello, que los recursos económicos básicos le lleguen a la persona designada legalmente. La Ley de Pensiones Alimentarias, publicada en enero de 1997, es el instrumento jurídico especial

para estos efectos; sin embargo, las necesidades de las personas beneficiarias de una pensión, que se han identificado principalmente por medio de las denuncias ante la Defensoría, así como los mecanismos administrativos y judiciales establecidos para enfrentar el proceso que lleva el otorgamiento de la pensión, presentan diversos problemas así como vacíos que la misma Ley tenía desde su publicación.

Uno de los aspectos en el que se presentan problemas, con mucha frecuencia, está relacionado con el tema del apremio corporal. Aun cuando es uno de los pocos instrumentos considerados por la ley para el cobro de las pensiones, se presenta la situación particular de que muchos de los deudores alimentarios se ocultan o se esconden, razón por lo que no se les puede notificar, haciendo imposible el depósito de la pensión. En otros casos, las autoridades públicas encargadas de notificar o de ejecutar la orden de apremio corporal dilatan las gestiones correspondientes.

Otra situación problemática se da con el embargo. En el Sector Público, la pensión se deduce del salario de la persona deudora alimentaria, siendo un mecanismo que puede ser utilizado en cualquier momento; sin embargo, decisiones de naturaleza administrativa asumidas por el Banco de Costa Rica, han entorpecido la efectividad y agilidad de un trámite que fue concebido para resolver de forma oportuna la garantía del depósito. Ante la existencia de algún error en los datos de cualquiera de las partes, el Banco de Costa Rica congela los depósitos dirigidos a la deudora, sin previo aviso, y no es sino hasta que esta persona hace el reclamo ante el Banco que éste le informa que debe ir al Juzgado para que sea el ente judicial que le envíe a la institución bancaria una orden para liberar el depósito. Esta situación, que tarda en promedio de cuatro a seis meses en resolverse, hace nugatorio el derecho a la pensión alimentaria mes a mes.

Anteriormente, los errores eran corregidos manualmente por el Banco, lo que facilitaba el proceso normal de los depósitos pero la reiteración frecuente de estos errores por parte del Poder Judicial, llevó al Banco a hacer más rígidos los requisitos para el depósito. Ante este hecho, la Defensoría ha

insistido en que las diversas instancias que les corresponde atender los trámites de pensiones cuenten con enlaces electrónicos directamente con el Registro Civil, lo que indudablemente facilitaría la corrección de cualquier error y posibilitar que la pensión se entregue puntualmente.

Asimismo, en cuanto al aumento automático en el monto de la pensión, el Ministerio de Hacienda lo deducía de oficio; sin embargo, la Sala Constitucional señaló que esa práctica era inconstitucional, en tanto no se le notificaba previamente al deudor acerca del rebajo. Esta situación obliga a las deudoras, en la actualidad, a solicitar al Juzgado, cada seis meses, el aumento que debiera ser automático. La resolución para poder contar con este derecho puede durar, según denuncias ante la Defensoría, desde un mes a varios años. La Institución ha señalado, en reiteradas ocasiones, que una de las formas de evitar que se presente esta situación es que el juez o jueza les notifique a los deudores en el momento de establecer el monto fijo de la pensión, que semestralmente se les aplicará la deducción automática correspondiente a los aumentos salariales. Esta recomendación no ha sido debidamente discutida por los entes judiciales, por lo que se le continuará dando seguimiento por parte de la Defensoría.

Ambos procesos han complejizado el procedimiento en torno a las pensiones, tornándose en extremo burocrático cuando se presentan alguna de las situaciones señaladas. Evidentemente estas medidas institucionales repercuten directamente en las personas beneficiarias, quienes en muchos casos desisten de reclamar algunos de sus derechos.

En el caso del Sector Privado, las situaciones que se presentan y que dificultan el acceso a la pensión son muy diversas. Aun cuando la Defensoría no atiende formalmente denuncias entre privados, mediante consultas o quejas contra instituciones públicas, se recoge información de situaciones que se dan en este sector. En algunos casos se conoce de la existencia de acuerdos entre el patrono y el deudor alimentario en el sentido de que, aun cuando aparezca cotizando a la Caja Costarricense de Seguro Social, la empresa en lugar de

certificar el monto salarial lo que hace es señalar que desde tiempo atrás el demandado no labora para dicha compañía, por lo que no puede realizar el rebajo correspondiente. También se conoce de situaciones en las que, mediante arreglo de las partes, el patrono no reporta al trabajador a la Caja Costarricense de Seguro Social, lo cual dificulta la labor judicial, la administrativa, así como la obtención del sustento de la deudora y de toda su familia.

Desde hace varios años, estos temas han sido abordados por la Defensoría en el seno de la *Comisión para la Investigación sobre la vigencia del derecho de pensión alimentaria en Costa Rica y los mecanismos para su exigibilidad*, que coordina esta Institución. Entre los aspectos considerados está la necesidad de realizar un proceso serio y sistemático de análisis de la Ley de Pensiones Alimentarias, para efectos de proponer reformas a la misma. Asimismo, se ha conversado con altas autoridades del Poder Judicial, interesadas en el análisis de la Ley, para realizar en conjunto esta tarea.

Un tema de seguimiento y de análisis de la Defensoría está relacionado con los montos de las pensiones alimentarias; el cual se inició para conocer lo que estaban determinando los jueces y juezas y, por ende, lo que estaban recibiendo las personas demandantes de una pensión; también incidió el hecho de que un grupo organizado de hombres comenzó a denunciar lo desmesurado de los montos y los impactos que ello les ocasionaba.

Por considerar que el Segundo Circuito Judicial es uno de los despachos judiciales en el que se tramitan más pensiones alimentarias, por lo que reúne una cantidad considerable de expedientes, y por el hecho de que las áreas territoriales que cubre son muy diversas en términos socioeconómicos⁴¹, se le ha solicitado a la Contraloría de Servicios de este Circuito Judicial, en diferentes años, las cifras por montos de pensión alimentaria. Los resultados no dejan de ser sorprendentes y

⁴¹ Las áreas territoriales que cubre el Segundo Circuito Judicial son: Guadalupe, Tibás, Moravia, Coronado, Montes de Oca y Curridabat.

sumamente preocupantes, ya que todavía existen pensiones alimentarias menores a mil colones y, la gran mayoría de ellas, oscilan entre 10.000.00 colones y 50.000.00 colones, situación que se ha mantenido desde el 2002. Véase el siguiente cuadro.

Cuadro 1

Pensiones Alimentarias otorgadas por el Juzgado de Pensiones Alimentarias del Segundo Circuito Judicial de San José

Información al 03 de mayo de 2007

Monto de la pensión (en colones)	Expedientes activos Absolutos	Porcentajes
De 0 a 1000	80	0.4
De 1.001 a 5000	486	2.6
De 5.001 a 10.000	883	4.7
De 10.001 a 30.000	5.639	30.0
De 30.001 a 50.000	5.599	29.9
De 50.001 a 75.000	2.878	15.3
De 75.001 a 100.000	1.479	7.9
De 100.001 a 150.000	932	5.0
De 150.001 a 300.000	581	3.1
De 300.001 a 500.00	147	0.8
De 500.001 y más	64	0.3
Total	18.768	100

Fuente: Juzgado de Pensiones Alimentarias del II Circuito Judicial de San José.

Nota: Esta información no contempla las Pensiones en dólares, puesto que el sistema no la brinda

Al comparar las cifras correspondientes al año 2002 con las existentes al 2007 se puede señalar que, para el 2002, el 68% de los montos de las pensiones alimentarias se encontraba entre los 10.000 a menos de 50.000 colones, porcentaje que disminuyó a

un 59.9% en el 2007; sin embargo, si se toma en cuenta que el índice de la inflación del 2002 al 2006 se incrementó en un 56.18%⁴², la diferencia de un 8.1% de disminución de las pensiones con esos montos no representa ninguna mejoría al tomar en consideración dicho índice inflacionario. Para el 2002, los montos de 300.000 a más de 500.000 colones representaban un 0.54% y para el 2007 significó un 0.3 %, lo que indica que las pensiones con estos montos, en lugar de aumentar, disminuyeron un 0.24%.

Los datos del 2007 reflejan que el 67.9% de los montos de las pensiones son hasta 50.000.00 colones y el 90.8% del total de pensiones no superan los 100.000 colones. Estas cifras hablan por sí mismas, en el sentido de que no es necesario hacer un mayor análisis para comprobar que las pensiones no constituyen un mecanismo que garantice un nivel de vida adecuado para las familias costarricenses que dependen de estos montos de pensión. Cabe recordar que cada expediente tramitado representa a varias personas y no solamente a quien aparece como beneficiaria, por lo que si una familia está compuesta por madre y dos hijos/as con una pensión mensual de 50.000.00 colones, sólo pueden gastar 555 colones por día y, con ello, garantizar su alimentación, vestido, educación, transporte, gastos médicos y servicios básicos como el pago de electricidad, agua, habitación, etc. Debe recordarse que más del 30% de las pensiones ni siquiera llega a los 50.000 colones.

Por otro lado, queda también demostrado con estos datos que el aumento "automático" del monto, establecido por ley para que se realice dos veces al año, no se cumple. Si fuera realmente automático y no a solicitud de parte, posiblemente el monto de las pensiones no estaría estancado sino que reflejaría un aumento proporcional al índice de la inflación.

Otro tema de preocupación de la Defensoría desde hace varios años es el de la

⁴² INEC, Índice de Precios al Consumidor, Base Julio 2006. Series enlazadas del índice general y variación porcentual mensual 1976-2007. www.inec.go.cr, 2007.

automatización de los despachos judiciales en pensiones alimentarias. A la fecha, todavía existen varios juzgados que no lo están; por ejemplo el Juzgado de Valverde Vega, el Juzgado Contravencional de Juan Viñas⁴³, así como varios de Cartago, lo que trae como consecuencia que los depósitos se atrasen en la medida en que todo el procedimiento es manual (solicitud al Banco de la acreditación del depósito, éste lo envía por medio de una persona a la sede central del Banco, aquí se certifica y lo envía por correo al juzgado correspondiente y éste hace la liberación del depósito por medio de cheques) y por la pérdida de los documentos. Además, aún cuando la solicitud de la certificación del depósito es oficiosa, ante la ausencia del pago son las usuarias quienes lo solicitan.

Considera la Defensoría que la automatización de los juzgados debe ser una prioridad en el caso de pensiones alimentarias, por lo que se seguirá insistiendo ante los y las jefes de la Corte Plena para que se agilice dicho proceso.

En otro orden de cosas, es necesario hacer mención que en el trámite de la ejecución de las órdenes de apremio, así como en la resolución de otro tipo de denuncias que sobre el tema se presentan en la Defensoría contra funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública, se ha logrado muy buena coordinación con personal de este Ministerio, lo que ha permitido que los casos se resuelvan con prontitud. Además, el Ministerio estableció una serie de medidas, recomendadas por la Defensoría, cuando la ejecución de las órdenes de apremio no ha sido posible; medidas como un libro de actas de entrada y salida de órdenes de apremio, los reportes de los “fijos” en los que se incluyen hora y fecha, indicaciones que deben llevar las órdenes cuando no se pueden hacer efectivas lo que facilita la solicitud de los allanamientos, son algunas de éstas. Estas medidas tienen como fin poder brindarles certeza a las usuarias de que realmente se realizaron las gestiones pertinentes para la ejecución de las órdenes.

En el Informe del año anterior se señalaron una serie de problemas en la ejecución de las órdenes de apremio y en la confección de documentos para efectos de los allanamientos. Con la elaboración, capacitación e implementación del Protocolo de Pensiones Alimentarias del Ministerio de Seguridad Pública se han ido subsanando muchas de las actuaciones irregulares y omisiones por parte de la Fuerza Pública. Para efectos de lograr la adecuada utilización del Protocolo se realizó una jornada de capacitación por parte de funcionarias y funcionarios del Ministerio, de personal del Fondo de Población de Naciones Unidas (ente que coordinó y financió la elaboración del protocolo) y la Defensoría. La participación activa de la Defensoría en estos procesos no sólo le permite señalar las acciones y omisiones de la función pública que afectan los derechos humanos, sino que contribuye en la solución de los mismos en aras de que los derechos de las beneficiarias de pensiones alimentarias se cumplan.

No cabe duda de que la administración pública debe agilizar y desburocratizar los mecanismos existentes para el trámite de las pensiones alimentarias, en beneficio de las personas que de ella subsisten. Sin menosprecio de lo anterior, uno de los retos jurídicos y político-institucionales más importantes a impulsarse a corto plazo es la propuesta de cambios sustantivos a la Ley de Pensiones Alimentarias; para ello, la Defensoría organizará, junto con la Comisión existente sobre el tema de pensiones, con personal del Poder Judicial y de la Asamblea Legislativa una estrategia para su estudio y presentación de propuestas de reformas, acordes con la experiencia acumulada y la situación actual.

⁴³ Defensoría de los Habitantes, expedientes números 22096-21-2006-QJ y 22271-21-2006-QJ.

VI. El ámbito de la salud pública

1- Compromisos, acciones y omisiones

En las conferencias internacionales celebradas en El Cairo (1994) y en Beijing (1995), los temas sobre la salud de las mujeres, el género y el desarrollo quedaron posicionadas como esferas legítimas de interés y de acción y, ante las cuales, el Estado asumió una serie de compromisos y responsabilidades tendientes a garantizar la satisfacción del derecho a la salud de las mujeres, dentro de los más altos estándares de calidad, en condiciones de igualdad y no exclusión.

La existencia de desigualdades de género en el disfrute del derecho a la salud, así como en su participación del desarrollo humano continúan siendo problemas de gran actualidad; problemas que han sido puestos en evidencia por diversas instancias de derechos humanos de las mujeres, que han hecho sentir su presencia y su presión con el fin de que el Estado dé cumplimiento a las obligaciones internacionales y nacionales contraídas, las cuales están dirigidas a fomentar el acceso de la mujer a servicios de atención de la salud y a la información, a fortalecer los programas de prevención que promuevan su salud, hacer frente a enfermedades de transmisión sexual, VIH/sida y otras relacionadas con la salud sexual y reproductiva, promover la investigación y difundir información sobre la salud de las mujeres y aumentar los recursos para estos fines, entre otros⁴⁴.

En el caso de nuestro país, diversas organizaciones de la sociedad civil se han ido fortaleciendo en el escenario público, con propuestas novedosas para enfrentar la salud integral de las mujeres a través de concepciones y de métodos surgidos desde las propias necesidades e intereses de las mujeres, colocando su bienestar como centro de su trabajo. Han contribuido al enriquecimiento de la legislación vigente, a la puesta en práctica de programas preventivos, a la atención de ciertos problemas de salud de forma alternativa/complementaria a la

convencional y sin dejar de lado la lucha política de exigirle al Estado la satisfacción del derecho a la salud de las mujeres. Algunas organizaciones se han ido especializando en la atención de la salud sexual y de la salud reproductiva, en la atención integral de los tipos de cáncer que más afectan a las mujeres como el de mama, de ovarios y de cérvix, así como en otras ramas de la salud.

En el caso particular de la Defensoría, el tema de la salud de las mujeres ha ocupado un lugar central en su trabajo a lo largo de los años. La atención de las denuncias particulares, la realización de investigaciones especialmente en el campo de la salud sexual y reproductiva, la participación en la elaboración de reformas a la actual Ley de Salud, su inserción en comisiones interinstitucionales sobre el tema, la ejecución de acciones de capacitación y promoción de del derecho a la salud son algunas de las formas en que se evidencia su compromiso por la vigencia de este derecho y por cumplir su mandato de exigirle al Estado su satisfacción plena.

En el presente período, la Defensoría ha conocido múltiples quejas sobre la vulneración del derecho de salud, siendo el principal problema denunciado el mal trato que reciben las mujeres en los servicios públicos, complicaciones que se derivan del embarazo y parto, el impedimento al acceso a la seguridad social, restricciones en el acceso a los medicamentos y tratamientos, especialmente a las mujeres con enfermedades como el cáncer.

Los casos que se conocen en la Defensoría son asumidos desde la perspectiva de la salud como un derecho humano básico consagrado en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establecen el derecho a la salud en sentido amplio, entendido como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 73 de la Constitución Política responsabiliza a la Caja Costarricense de Seguro Social de

⁴⁴ C.fr. IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Plataforma de acción, Beijing, Septiembre de 1995.

brindar este servicio público, con la obligación de instrumentar planes de salud, crear centros asistenciales, suministrar medicamentos, dar atención a pacientes, entre otras cosas, contando para ello no sólo con el aporte económico del Estado sino, además, con el que realiza una gran parte de la población a través de las cotizaciones para el sistema.

Distintas resoluciones de la Sala Constitucional reafirman el deber del Estado de velar por el derecho de la salud, señalando que se desprende del derecho a la vida.

“...En cuanto al derecho a la salud... si bien nuestra Constitución Política no contempla en forma expresa este derecho –aunque sí se preocupa de regular expresamente los aspectos con ella relacionados, catalogados como parte de los derechos constitucionales sociales, como el derecho a la seguridad social-, no se puede negar su existencia, por ser derivado directo del derecho a la vida protegido por el artículo 21 de nuestra Constitución, ya que este -el derecho a la vida- es la razón de ser y explicación última del derecho a la salud...el derecho a la salud tiene como propósito fundamental hacer efectivo el derecho a la vida, porque este no protege únicamente la existencia biológica de la persona, sino también a los demás aspectos que de ella se derivan. Se dice con razón, que el ser humano es el único ser de la naturaleza con conducta teleológica porque vive de acuerdo a sus ideas, fines y aspiraciones espirituales, en esa condición de ser cultural radica la explicación sobre la necesaria protección que, en un mundo civilizado, se le debe otorgar a su derecho a la vida en toda su extensión, en consecuencia a una vida sana. Si dentro de las extensiones que tiene este derecho está, como se explicó, el derecho a la salud o de atención a la salud,

ello incluye el deber del Estado de garantizar la prevención y tratamiento de las enfermedades” (El subrayado es nuestro)⁴⁵.

2- La denegatoria de medicamentos especiales: una denuncia reiterada.

La Defensoría ve con mucha preocupación la queja reiterada sobre la denegatoria de medicamentos especiales para tratamientos de enfermedades por razones presupuestarias.

Uno de los casos que se recibió e investigó fue la negativa de la Farmacia del Hospital San Juan de Dios para otorgar medicamentos para el tratamiento del cáncer como la quimioterapia Carboplatina.

La investigación de estas denuncias⁴⁶ reveló que el Carboplatino inyectable es un fármaco antineoplásico parenteral que no está incluido en la Lista Oficial de Medicamentos de la Caja Costarricense de Seguro (CCSS) y la adquisición de este medicamento debe ser autorizado por el Comité Central de Farmacoterapia de la CCSS.

Al solicitar los informes correspondientes se pudo determinar que la Oficina de Contabilidad y Presupuesto del Hospital San Juan de Dios había devuelto al Servicio de Farmacia, sin su trámite, las recetas correspondientes indicando que **“...la Partida Presupuestaria 2245 Fármacos Tratamiento Especial no cuenta con contenido presupuestario al día de hoy”**.

Finalmente, y después de la intervención de la Defensoría, la Administración del Hospital San Juan de Dios ejecutó las acciones correspondientes para dotar de recursos económicos la partida 2245 y, luego de varios días de espera, se pudo cumplir con las necesidades planteadas.

⁴⁵ Resolución de la Sala Constitucional número 1915-92 del veintidós de julio de mil novecientos noventa y dos.

⁴⁶ Expedientes 19.893-21-2005 y 21024-21-2006.

Preocupa a la Defensoría que fármacos para tratamientos especiales de enfermedades como el cáncer, no se encuentren disponibles en el momento oportuno, por razones de carácter presupuestario. Sobre el particular, la Defensoría ha manifestado en múltiples informes la necesidad de que las instituciones de salud planifiquen sus compras de medicamentos, respondiendo a los principios de oportunidad, previsión y efectividad como una manifestación de la satisfacción del derecho humano a la salud, de tal suerte que los procesos administrativos no resulten lesivos para aquellas personas que requieren de los fármacos.

Por ello, se requiere que el Estado adopte una política integral de salud en la que se establezcan medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo y presupuestario, para dar plena efectividad al derecho a la salud. Es decir, la efectividad de este derecho se puede alcanzar mediante procedimientos complementarios, como la formulación de políticas, la aplicación de programas preventivos y de atención a la salud, la adopción de instrumentos jurídicos y la puesta en práctica de acciones administrativas específicas tendientes a la garantía de entrega de fármacos que forman parte de un proceso terapéutico.

3- Sobre derechos sexuales y reproductivos

El tema de los derechos sexuales y reproductivos, en el marco del derecho general a la salud de las mujeres, es muy amplio y complejo, con un mayor desarrollo en el plano internacional que nacional.

Desde la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, celebrada en Teherán en 1968, se abordó por primera vez el derecho humano a determinar libremente el número de hijos/as y el intervalo entre sus nacimientos, es decir, se comenzó a tratar el derecho y la salud reproductiva.

Posteriormente, la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, definió los derechos reproductivos como

“...el conjunto de derechos humanos que tienen que ver con la

salud reproductiva y, más ampliamente, con todos los derechos humanos que inciden sobre la reproducción humana, así como aquellos que afectan el binomio población – desarrollo sostenible”.

En años recientes, este derecho ha sido enmarcado en una esfera más general de derechos humanos por parte de la jurista nacional Alda Facio⁴⁷, entre los que cabe destacar:

El derecho a la vida: o el derecho de las mujeres a no morir por causas evitables relacionadas con el parto y el embarazo. El derecho a la salud reproductiva.

El derecho a la libertad, seguridad e integridad personales: que incluye el no ser sometida a torturas, penas o tratos crueles inhumanos o degradantes; el derecho a vivir libre de violencia basada en el sexo y en el género; y el derecho a vivir libre de explotación sexual.

El derecho a decidir el número e intervalo de hijos: que incluye el derecho a la autonomía reproductiva y el derecho a realizar un plan de procreación debidamente guiado.

El derecho a la intimidad: que consiste en el derecho de toda mujer de decidir libremente sobre sus funciones reproductivas.

El derecho a la igualdad y a la no discriminación: incluyendo la no discriminación en la esfera de la vida y la salud reproductiva.

El derecho al matrimonio y a fundar una familia: que contiene el derecho de las mujeres a decidir sobre su función reproductora en igualdad y sin discriminación; el derecho a contraer o no matrimonio así como a disolverlo, y el derecho a tener capacidad y edad para

⁴⁷ Facio, Alda, Asegurando el futuro. Las instituciones nacionales de derechos humanos y los derechos reproductivos. San José: Fondo de Población de las Naciones Unidas, febrero 2003.

prestar el consentimiento para contraer matrimonio y fundar una familia.

El **derecho al empleo y la seguridad social**: que incluye el derecho de la mujer a la protección legal de la maternidad en materia laboral; a trabajar en un ambiente libre de acoso sexual; a no ser discriminada ni despedida por causa de embarazo; el derecho a la protección de la maternidad en materia laboral y el derecho a no sufrir discriminaciones laborales por embarazo o maternidad.

El **derecho a la educación**: tanto sexual como reproductiva y el derecho a la no discriminación en el ejercicio y disfrute del mismo.

El **derecho a la información adecuada y oportuna**: incluyendo el derecho a toda persona a que se le dé información clara sobre su estado de salud; ser informada sobre sus derechos y responsabilidades en materia de sexualidad y reproducción; acerca de los beneficios, riesgos y efectividad de los métodos de regulación de la fecundidad y sobre las implicaciones del parto para cada caso particular.

El **derecho a modificar las costumbres discriminatorias de la mujer**, así como aquellas que perjudican la salud reproductiva de mujeres y niñas.

El **derecho a disfrutar del progreso científico y a dar su consentimiento para ser objeto de experimentación**: incluyendo el disfrute del progreso en el área de reproducción humana y a no ser objeto de experimentación en la misma

Sin embargo, pese a estos avances jurídicos, las posibilidades de las mujeres de decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos, así como a disponer de información clara y veraz sigue enfrentando muchos obstáculos, derivados del hecho de que en la concepción e interpretación de los derechos sexuales y reproductivos confluyen valores más allá de los estrictamente legales, como los científicos, morales y religiosos, que derivan en aplicaciones restrictivas a los derechos de las mujeres.

Esta situación plantea la necesidad de definir una política de Salud Sexual y Reproductiva, que establezca claramente lo que se va a entender de cada una, así como las responsabilidades del Estado.

Un claro ejemplo del vacío que produce la ausencia de política pública se dio con ocasión de la discusión parlamentaria de la Ley de Salud en lo relativo al método de Anticoncepción de Emergencia, que se caracterizó por su total polarización. Este método consiste en la ingesta de una dosis elevada de píldoras anticonceptivas (progestina o estrógenos y progestina) durante las 72 horas después de la relación coital sin protección o con protección defectuosa. Éste no está expresamente prohibido por ley, pero tampoco es proporcionada por la C.C.S.S., razón por la que la discusión sobre su incorporación al ordenamiento jurídico ha estado sujeta a múltiples interpretaciones que, sin referente en una política pública que aborde el tema de la Autonomía Reproductiva, seguirá interpretándose restrictivamente hacia las mujeres e impidiendo que se tomen decisiones sobre el tema.

Sobre este punto, la Defensoría ha reiterado en Informes Anuales anteriores la necesidad de dictar la política pública en materia de derechos sexuales y reproductivos que explicita un amplio espectro de posibilidades para usuarios y usuarias en métodos de anticoncepción. Asimismo, es necesario señalar la responsabilidad de la Comisión Interinstitucional sobre Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, que a la fecha no ha ejercido las competencias que tiene asignadas y ha desaprovechado la mutisectorialidad de las personas que la constituyen. La Defensoría considera, además, que la Comisión en esta Administración ha contado con poco aval político-institucional, privándose las personas técnicas que constituyen la Comisión de la necesaria retroalimentación y lineamientos de la orientación que se le pretende dar a la salud por parte de su ente rector: el Ministerio de Salud.

Otro tema de importancia necesario de evidenciar en este informe es el relacionado con el embarazo y el parto. Según un artículo de la Organización Mundial de la Salud

(OMS)⁴⁸, cada minuto, no menos de una mujer muere como consecuencia de complicaciones relacionadas con el embarazo y el parto; señaló, además, que el 70% de las muertes maternas son ocasionadas por cinco complicaciones: hemorragias (25%), infecciones (15%), abortos peligrosos (13%), eclampsia (hipertensión arterial pronunciada que provoca convulsiones) (12%) y parto obstruido (8%).

En nuestro país, las muertes por causas del embarazo y el parto no dejan de causar alarma, ya que según datos estadísticos del Ministerio de Salud en el año 2006 murieron en los hospitales del país 28 mujeres por causas maternas: hemorragias, infecciones y eclampsia. La Defensoría considera, al igual que la OMS, que no existe ninguna razón para que hayan mujeres en el Siglo XXI que mueran por causas relacionadas con el embarazo y el parto ya que, en su gran mayoría, estas muertes son prevenibles y se pueden evitar con mayor información y apoyo sobre la salud reproductiva, con acceso a servicios de planificación familiar de calidad, con atención adecuada durante el embarazo y el parto.

4- Proyecto Epidemiológico Guanacaste: Un Proyecto que impacta en la salud de las mujeres.

La incidencia en la mortalidad de mujeres por cáncer de cuello de útero representa, en el caso de Costa Rica, una muerte cada 3 días, con un promedio anual de 275 mujeres fallecidas. En este contexto, el desarrollo del Proyecto Epidemiológico Guanacaste reviste una particular importancia desde la perspectiva de los derechos de las mujeres a su salud y el rol del Estado como garante de este derecho.

El Proyecto Epidemiológico de Guanacaste (PEG) consiste en un estudio fase III de

⁴⁸ Organización Mundial de la Salud (OMS), ¿Por qué siguen muriendo tantas mujeres durante el embarazo y el parto? Enlaces conexos: Informe sobre la salud en el mundo 2005. www.who.int/features/qa/12/es/index.html 2007.

eficacia de una vacuna contra el VPH 16/18 (virus de papiloma humano), causante del cáncer de cervix (cuello de útero), que se realiza aproximadamente en 10.000 mujeres de las provincias de Guanacaste y Puntarenas. A estas mujeres se les aplica tres dosis de vacunas, con el objetivo de averiguar si *“...la vacuna sirve para prevenir la infección y la enfermedad del cuello uterino causada por los tipos de VPH 16 y 18 y para evaluar al seguridad de la vacuna”*⁴⁹. El proyecto está financiado por el Instituto Nacional de Cáncer de los Estados Unidos y la vacuna es provista por la Glaxo Smith Kline.

Al inicio del Proyecto, encontrándose en la fase de selección de las mujeres para participar en él, la Defensoría recibió denuncia⁵⁰ interpuesta por un ciudadano para que se investigara una serie de irregularidades en el Proyecto, entre ellas que el proceso de vacunación se estaba dando sin la debida información a las mujeres que participan en el proceso; que se las comprometía a donar su material genético sin consentimiento o conocimiento previo de las implicaciones de esta decisión, así como también se cuestionaba la participación del Ministerio de Salud en el Proyecto.

Desde la fecha de presentación de la denuncia, funcionarias de esta Defensoría han sostenido reuniones y conversaciones con las autoridades del Proyecto, con personal de alto nivel del Ministerio de Salud y con la persona que interpuso la denuncia, con el propósito de darle seguimiento al desarrollo del mismo.

Durante este período de seguimiento, dos instituciones rindieron informes sobre investigaciones que hicieron sobre el tema; por un lado, un informe de una instancia del Colegio de Médicos y, por otro, un informe de la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa denominada “Experimentación en seres vivos en Costa Rica y el Proyecto Epidemiológico Guanacaste”, investigación que se tramitó bajo el expediente N° 14.948,

⁴⁹ Formulario de Consentimiento Informado Escrito, del Estudio de Vacuna contra el virus de papiloma humano en Guanacaste, versión 1.1 del 19 de mayo de 2004, pág. 1.

⁵⁰ Expediente N° 19724-21-05.

el cual obtuvo dictamen unánime de la Comisión, pero que no llegó a ser conocido en el seno del Plenario de la anterior Asamblea Legislativa.

Asimismo, se han propiciado reuniones con grupos de mujeres activistas de derechos humanos de las mujeres, que han solicitado información sobre los alcances de la investigación y la situación de las participantes en el proyecto.

Durante el proceso de seguimiento surgió un nuevo hecho de importancia que es la negociación iniciada por el Ministerio de Salud con la empresa Glaxo Smith Kline sobre el Benefit Back o Provisión de Beneficio, que consiste en un retorno de beneficio al país, que podría ser una cantidad de vacunas para ser aplicadas a un sector de la población femenina. Para la Defensoría este hecho es de interés, por los beneficios en sí que obtendrá el país, como por el hecho de que no es sino hasta varios años después de que se iniciara el Proyecto que se da la negociación de los posibles beneficios.

Con el objetivo de continuar el proceso de seguimiento, y teniendo en consideración que todas las mujeres ya concluyeron el proceso de vacunación de las tres dosis en el mes marzo del 2007, la Defensoría consideró de enorme interés escuchar directamente a las mujeres que han estado participando en el Proyecto. Para tal efecto, funcionarias de esta Defensoría visitaron las Clínicas de Cañas y Liberia del Proyecto con el objetivo de conocer, desde las voces de las mujeres, información sobre el desarrollo del mismo, el trato y la atención que recibieron, las razones que motivaron su participación, su comprensión del consentimiento informado, conocimiento de posibles impactos sobre su salud, aspectos que consideran positivos y negativos de su participación y sus percepciones en general sobre esta experiencia.

Actualmente, la Defensoría se encuentra en el proceso de sistematización de la información recabada mediante diversas fuentes documentales, conversaciones dirigidas con diversas personas, así como las apreciaciones de las propias mujeres. Se pretende concluir el proceso en los próximos

meses, bajo el eje prioritario del manejo del consentimiento informado por parte de las mujeres en este Proyecto donde su salud se ve impactada, los beneficios que éstas obtendrán por haber participado y la valoración sobre los mismos. El papel que ha jugado el Ministerio de Salud en el desarrollo de este Proyecto será un aspecto de interés para la Defensoría.

VII. Poblaciones específicas

1- Mujeres privadas de libertad

La Defensoría de los Habitantes considera a las mujeres privadas de libertad como una población específica que, por sus propias condiciones, requiere de una atención especial. El hecho de ser mujeres ya les coloca en condiciones de desventaja ante cualquier hombre y ante las instituciones sociales en su conjunto, y si además han transgredido alguna norma penal por las razones que fueren, la reacción hacia ellas se vuelve más acusadora, más violenta, de mayor censura y discriminación. Las formas en que las ve y las trata la sociedad provoca en ellas un fuerte impacto a nivel personal, familiar y social que debe ser entendido y atendido por el Estado, para lograr un abordaje integral de su situación y contribuir a su desarrollo como humanas.

La identificación de diversas situaciones que inciden directamente en la violación a los derechos y necesidades de las mujeres privadas de libertad se ha logrado mediante las denuncias constantes que se reciben en la Defensoría por medio del correo, del teléfono, a través de las visitas que hacen las funcionarias de la Institución a los centros carcelarios, así como de los resultados de dos investigaciones de oficio, realizadas a profundidad, efectuadas en los años 1995 y 2002.

El último año de labores no ha sido diferente para la Defensoría en términos de la atención a este sector de la población. En las inspecciones realizadas y en las visitas a los Centros de Atención Institucional para mujeres: Centro de Atención Integral (CAI) El Buen Pastor, CAI de Liberia y el CAI de Pérez Zeledón, la Defensoría ha recibido una serie de denuncias, muchas de las cuales se

presentan año con año, sin que la Institución encargada de atender estas situaciones, haya podido resolverlas adecuadamente.

A principios de la actual administración, la Defensoría realizó en el Despacho de la Sra. Ministra de Justicia y ante su presencia, una presentación acerca de las condiciones que han enfrentado por años las mujeres privadas de libertad, las características principales de esta población, tanto personales como del tipo de delitos cometidos, algunas de las prácticas institucionales, así como la urgente necesidad de abordar la situación imperante tomando en consideración los problemas particulares, necesidades y expectativas de las mujeres desde la perspectiva de su condición de género.

Resulta importante señalar que, en este primer año de la presente Administración, las máximas autoridades del Ministerio han mostrado un claro interés con la población de mujeres privadas de libertad. Se han realizado reuniones para abordar algunos problemas de manera particular, se han hecho visitas conjuntas al CAI El Buen Pastor con personal del sistema penitenciario y, cabe señalar, la decisión de la Ministra de crear una política pública, con perspectiva de género, que identifique las especificidades propias de la condición de las mujeres en situación de privación de libertad. Para tal efecto, el Ministerio ha solicitado el apoyo del INAMU y de la Defensoría con el propósito de que, desde sus funciones y atribuciones, contribuyan a la elaboración de una política tendiente a lograr superar las diferentes formas de discriminación que el sistema penal ha ejercido contra las mujeres.

Este proceso dio inicio con una reunión interinstitucional en que se empezó a analizar la labor de las áreas técnicas del CAI El Buen Pastor, con el fin de contar con la perspectiva del personal sobre el funcionamiento del Centro y sus expectativas a futuro, teniendo como marco el interés de formular la nueva política. En este primer acercamiento participaron representantes del INAMU, del Ministerio de Justicia y de la Defensoría de los Habitantes.

La Defensoría ha puesto nuevamente en conocimiento del Ministerio de Justicia las

consideraciones y recomendaciones emitidas en investigaciones que ha realizado así como en informes anuales anteriores, en tanto la mayoría de éstas se encuentran vigentes, como una forma de colaborar con esta Institución y, especialmente, con la población privada de libertad. Los principales señalamientos de la Defensoría se sintetizan seguidamente.

i. La Infraestructura: la Defensoría ha denunciado, desde hace más de 11 años en sus Informes Anuales, el incumplimiento de las garantías mínimas con respecto a las condiciones infraestructurales que prevalecen en el Centro Institucional de Atención El Buen Pastor.

Las instalaciones de dicho Centro son construcciones muy viejas, que están sumamente deterioradas, inseguras en caso de incendio y de temblores, con plagas constantes de diferentes animales -pulgas, ratas, palomas- y con una población que se encuentra hacinada.

La situación de la infraestructura y las consecuencias que ello implica en las mujeres privadas de libertad y en el personal que ahí labora, condujo a que las autoridades construyeran una nueva etapa que ha sido denominada "Centro Nuevo" - con capacidad para 320 personas aproximadamente-. Sin embargo, aun cuando esta nueva etapa se inauguró hace aproximadamente siete años, en la actualidad ese espacio se encuentra subutilizado ya que el sistema de tratamiento para las aguas servidas ha tenido grandes problemas de funcionamiento y su arreglo ha costado dinero y mucho tiempo.

Las autoridades señalan, al igual que en otros años, que los tanques prácticamente están listos y que pronto será trasladada gran parte de la población. El traslado al centro nuevo implica la realización de reparaciones eléctricas, de pintura y, en general, de labores de mantenimiento dado el deterioro que ha sufrido desde su inauguración hasta el día de hoy.

La Defensoría continuará solicitando información periódicamente acerca del traslado de las mujeres privadas de libertad a

los nuevos ámbitos (se ha señalado como fecha posible a fines de mayo de 2007).

ii. La Regionalización: la Defensoría ha señalado, desde 1995, el derecho que tienen las mujeres privadas de libertad a la regionalización de los centros penitenciarios, siendo que hasta el año 2001 existía en el país un solo Centro ubicado en San José, mientras que los hombres han tenido cárceles a lo largo del territorio nacional desde hace muchos años.

Como producto de la violación a este derecho, las mujeres han sido desplazadas de sus lugares de origen, enfrentándose al desarraigo familiar, social y cultural, lo que quebranta indudablemente su salud física y emocional, así como sus relaciones intrafamiliares y afectivas.

En la actualidad existen tres regiones que cuentan con centros institucionales para mujeres: San José, Liberia y Pérez Zeledón; estos centros de alguna manera han disminuido el problema de desarraigo de las privadas de libertad con sus familiares. Sin embargo, es necesario continuar la regionalización en el resto del país con el objeto de que cada una de las regiones cuente, al menos, con su propio centro para mujeres.

La Defensoría ha recomendado al Ministerio de Justicia, como institución encargada de los centros de atención institucional, evitar en lo posible el desarraigo de las mujeres privadas de libertad y así dar cumplimiento a las garantías mínimas para el tratamiento de las personas reclusas: el derecho a la igualdad y el respeto a la no-discriminación dispuesto por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Por su parte, el Ministerio se ha comprometido a continuar con la regionalización y, en el presente año, se prevé la apertura de un centro para mujeres en Puntarenas y en el año 2008 en Limón.

iii. Casa Cuna: El Ámbito de Casa Cuna es totalmente diferente al resto de los ámbitos del Centro, ya que responde a una necesidad real de las mujeres madres privadas de libertad, así como a otra población totalmente diferente: las hijas e hijos de tres y menos años de edad de las mujeres reclusas. Las

niñas y los niños permanecen en dicho ámbito hasta que cumplen un año de nacidos/as; posterior a esa edad, y hasta que cumplen los 3 años, son trasladados durante el día al Hogar Santa María, volviendo por la tarde a Casa Cuna con sus madres. La convivencia diaria de las madres con sus hijas/os exige que las condiciones de este ámbito respondan a requerimientos básicos de ambas poblaciones.

La Defensoría considera que, en la actualidad, Casa Cuna es un lugar con problemas de ubicación e infraestructura. Necesita ser reubicada en un lugar donde no coincida con el tránsito de la gran mayoría de la población penal, situación que debe definirse cuanto antes. El ámbito Casa Cuna requiere una nueva y diferente organización de los espacios; debe contar con una sala de trabajo en grupo; un comedor para las privadas de libertad; más habitaciones y más amplias; espacio para que las madres trabajen; áreas de lavado y tendido de ropa; una mejor zona recreativa para las/os niñas/os, así como una decoración adecuada. Todos estos problemas deben contar con propuestas concretas y viables, lo que permitirá reconsiderar la edad en que las personas menores deben abandonar el Centro (discusión propuesta por las privadas de libertad).

Del mismo modo, la Defensoría considera necesario valorar la creación de "Casas Cuna" en los centros regionales, así como el establecimiento de convenios con organizaciones encargadas del cuidado de personas menores, para que las madres de niñas/os de 3 y menos años puedan tener el mismo derecho que las mujeres que se encuentran en El Buen Pastor. Una decisión al respecto evitaría que Casa Cuna sea el factor que decida el lugar de reclusión de una mujer madre y, con ello, desarraigarla del resto de su familia y de su ámbito sociocultural.

La Defensoría considera que el Ministerio de Justicia debe plantearse seriamente la elaboración y ejecución de políticas y programas que garanticen el ejercicio de los derechos de las madres, así como los de sus hijos/as, en cuanto al mantenimiento y fortalecimiento de sus vínculos afectivos

mientras ellas permanecen privadas de libertad.

iv. Sobre el vínculo con los/las hijos/as que se encuentran fuera del Centro: otro de los aspectos que atiende la Defensoría y que considera relevante y diferenciador con los hombres privados de libertad es el hecho de que las mujeres privadas de libertad mantienen sus roles de madres desde el presidio (“administran” el funcionamiento de sus hogares, dan directrices y se mantienen pendientes de la educación, salud y alimentación de sus hijos/as).

La Defensoría recibe quejas contra el Patronato Nacional de la Infancia en el sentido de que dicha Institución no respeta sus derechos como madres, pues en varias ocasiones sus hijos/as han sido ubicados en hogares diferentes a los que ellas indicaron. Asimismo, exteriorizan que no las mantienen informadas sobre la situación en que se encuentran sus hijos/as en esos hogares. Esta situación, asociada a las condiciones del encierro en que se encuentra esta población, produce graves cuadros depresivos en las mujeres privadas de libertad.

La Defensoría ha recomendado frecuentemente a las autoridades gubernamentales encargadas de la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, la necesidad de mantener informadas a las madres privadas de libertad acerca de las acciones legales que toman sobre sus hijas e hijos. Asimismo, ha recomendado que se dé seguimiento a las acciones que se tramitan desde el Centro en relación con los hijos/as de las privadas de libertad, en estrecha comunicación con la madre privada de libertad.

v. Sobre el trabajo: la escasa oferta laboral en el Centro El Buen Pastor es un problema grave con el que siempre se ha enfrentado la población. La demanda de trabajo es mucha y la oferta muy poca.

La Defensoría ha subrayado las consecuencias negativas que dicha situación produce a estas mujeres, entre las que se señalan las siguientes:

- 1) con base en el artículo 55 del Código Penal, las privadas de libertad pueden descontar el tiempo de la pena mediante trabajos que puedan realizar durante su permanencia en la cárcel, a lo que no pueden acceder si no disponen de éste;
- 2) las necesidades económicas que enfrenta la mayoría de ellas y sus familias son muy grandes, por lo que es fundamental el aporte que ellas puedan dar;
- 3) la posibilidad de trabajar repercute positivamente en el aspecto emocional, en tanto se sienten útiles y ocupadas; estímulo del que se ven privadas si no trabajan.

En los últimos años, la Defensoría ha podido constatar en sus inspecciones que los trabajos permanentes que se les ofrece a las privadas de libertad son las bolsas de empaque de comida para perro y el “trabajo de las postalitas”; ambos trabajos son de carácter mecánico y repetitivo, y de remuneración muy baja. También, el Centro permite trabajos de autogestión (salón de belleza, confección de peluches, pintura de cuadros), que evidentemente no son abundantes, así como labores de limpieza y cocina que asigna la Dirección del Centro. En síntesis, las opciones de trabajo que se ofrecen son reducidas, el salario bajo y la cantidad de privadas que tienen acceso a él es muy bajo. Además, desde la perspectiva de la capacitación laboral que les brinda el Centro, las posibilidades de ocupaciones para cuando egresen de prisión estas mujeres son también limitadas e insuficientes.

La experiencia del hombre privado de libertad en relación con la oferta laboral es totalmente distinta a la experiencia de las mujeres. Los varones cuentan con una oferta laboral más amplia y reciben una mejor paga por su trabajo. Estas condiciones laborales provocan una seria discriminación para las mujeres, con los efectos negativos sobre el descuento de la pena que ya se mencionó. Esta es una evidente violación al principio de igualdad.

La Defensoría ha recomendado que, en el campo laboral, el Ministerio de Justicia debe reforzar los esfuerzos de coordinación con instituciones públicas que demanden mano

de obra para elaborar o construir los materiales necesarios para cumplir con sus funciones. Se tiene conocimiento de que existe un proyecto de la Administración actual para trabajar con la CCSS, así como con empresas privadas dispuestas a ofrecer trabajo digno y justamente remunerado. A las mujeres privadas de libertad se les debe dar prioridad en el desarrollo de estos proyectos.

vi. Sobre el derecho a la salud y las condiciones sanitarias: constantemente se denuncia la restricción al acceso y a la atención de la salud por parte de las privadas de libertad. La Defensoría, año tras año, recibe quejas acerca de las diversas formas en que se manifiesta la restricción a gozar de este derecho.

A manera de ejemplo se pueden mencionar las siguientes denuncias: dificultad de hacer consultas por el exceso de pacientes; carencia del equipo necesario para atender problemas odontológicos; mucho tiempo, en algunos casos excesivo, para dotarlas de las medicinas que requieren. En algunas ocasiones su salud se encuentra en manos de las agentas de seguridad, en tanto son las que deciden si las remiten o no a la parte médica. No disponen de un lugar donde se ubique a las enfermas del resto de la población para un mejor cuidado; limitada cantidad de profesionales en salud, ya que no guarda ninguna relación con lo numeroso de la población, etc.

El hacinamiento en que se encuentran las privadas de libertad de El Buen Pastor facilita que, en caso de enfermedades contagiosas, se propaguen fácilmente. Al respecto conviene destacar, que las plagas de pulgas y de ratas se eliminan periódicamente; sin embargo, vuelven a aparecer rápidamente por las situaciones estructurales del Centro. Asimismo, enfermedades como la tuberculosis ha aparecido en esta población, poniendo en alerta tanto a la población privada de libertad, como a funcionarios/as y a la misma Defensoría de los Habitantes para controlar su propagación.

Sobre las condiciones sanitarias, las privadas de libertad también han denunciado el mal estado en que se encuentran los servicios sanitarios; es importante destacar que, en algunos ámbitos, los servicios se encuentran

quebrados, son oscuros, se evidencia la falta mantenimiento y su tubería vieja es insuficiente para un adecuado manejo de las necesidades actuales. El número de servicios sanitarios es mínimo para una población femenina, que por sus características y cambios biológicos, demanda continuamente estos servicios, lo que hace necesario una mayor cantidad por ámbito.

Cabe señalar que en las inspecciones que ha realizado la Defensoría de los Habitantes a los Centros Regionales, las mujeres privadas de libertad han manifestado no tener problemas con la atención médica. Asimismo, es notorio el hecho de que estos centros cuentan con mejores instalaciones y más espacio, situación que facilita el aseo, la higiene, así como un mayor control sobre las plagas y la propagación de enfermedades.

vii. Sobre Máxima Seguridad: este es el espacio utilizado para sancionar o castigar a las privadas de libertad que hayan violentado alguna de las normas de convivencia; pero, también, es el único lugar con que se cuenta para la desintoxicación y para la protección de las privadas de libertad de alguna de sus compañeras.

Algunas de las quejas hacen referencia al uso indiscriminado que de este espacio se hace por parte de la Dirección del Centro y de Seguridad, en tanto se ha convertido en un lugar multifuncional como ya se señaló, así como por el abuso de esta forma de castigo por haberse cometido infracciones que no lo ameritaban.

El hecho de que el Centro no cuente con diferentes espacios para solucionar situaciones de desintoxicación y de aislamiento, ha sido una demanda constante por parte de la Defensoría. Se deben habilitar espacios adecuados para atender las necesidades que, en estos momentos, se “resuelven” en Máxima Seguridad.

Cabe mencionar, por otra parte, que la Defensoría recomendó recientemente que se valore si existe realmente necesidad de un ámbito de Máxima Seguridad en una cárcel para mujeres. La recomendación se hizo considerando el comportamiento en general de esta población y el tipo de delitos que las llevan a la cárcel; además, debe tomarse en

cuenta que éste es un espacio creado desde la perspectiva de la población masculina privada de libertad, por lo que pareciera que las necesidades de la población femenina requieren de otro tipo de espacios.

A las recomendaciones que se han señalado se pueden agregar otras de carácter más institucional que están pendientes de resolución:

- Que el Instituto Nacional de Criminología conciba y ponga en práctica una política penitenciaria específica para la población femenina privada de libertad, desde la perspectiva de género.
- Que el Instituto elabore un Reglamento de Deberes y Derechos desde la realidad específica de las mujeres privadas de libertad.
- Que el Instituto, al momento de valorar la situación de las privadas de libertad para una posible des-institucionalización tome en cuenta las características y condiciones propias de las mujeres. En este aspecto, la Defensoría reconoce el esfuerzo del equipo técnico del CAI El Buen Pastor en el aumento de mujeres que han logrado su des-institucionalización, reconociendo condiciones propias de cada una de ellas (cuido-trabajo doméstico).
- Que el área de Capacitación y Trabajo del CAI El Buen Pastor realice una campaña de motivación hacia las empresas privadas e instituciones del Estado para que se amplíen las fuentes de trabajo y se respeten los convenios firmados en esta materia.
- Que el Instituto Nacional de Criminología emita políticas claras respecto a las posibilidades de egreso de las privadas de libertad extranjeras.
- Que se asigne un lugar apropiado para dar atención psicológica y psiquiátrica a las privadas de libertad de forma individual y respetando su intimidad.

La Defensoría, por su parte, continuará brindando apoyo a las mujeres privadas de libertad, atendiendo las denuncias personales, así como el seguimiento a las propuestas de una nueva política para esta población por parte del Ministerio de Justicia y un replanteamiento general sobre las

condiciones en que se cumple la pena privativa de libertad por parte de las mujeres.

viii. Agentas de seguridad: adentro del CAI El Buen Pastor se encuentra una población que, sin ser privada de libertad, pasa gran parte de su tiempo en el Centro; ellas son las agentas de seguridad que, como funcionarias públicas, también tienen el derecho de denunciar cualquier situación que viole sus derechos. Las quejas más frecuentes tienen relación con el hecho de no contar con lugares apropiados para dormir y asearse; por carecer, en algunos momentos, de una alimentación adecuada y por tener problemas por falta de capacitación en armas, entre otros.

Con referencia a los cargos que ocupan en el Centro se sienten discriminadas al no poder acceder a puestos de alto nivel por el hecho de ser mujeres. En la actualidad, el CAI El Buen Pastor está atendido por un personal de seguridad en el que la mayoría son mujeres (135), mientras que 60 son hombres; sin embargo, existen 4 inspectores y las Jefaturas Máximas están ocupadas por otros dos hombres.

Esta situación en una cárcel de privación de libertad de mujeres pone en evidencia la exclusión que enfrentan las policías para optar por la jefatura máxima de seguridad; situación que ocurre en el propio Centro en el que sólo mujeres están recluidas y en el que las reglas básicas recomiendan la custodia femenina. Si bien es cierto que la seguridad es atendida mayoritariamente por mujeres y que son éstas quienes principalmente ocupan la seguridad en los módulos, los puestos rasos y mandos intermedios, no han podido en toda la historia del sistema penitenciario ocupar la máxima jefatura de seguridad en, al menos, el centro de mujeres.

La Defensoría ha recomendado al Ministerio de Justicia, con base en lo señalado, lo siguiente:

- Asumir el compromiso de ubicar mujeres policías en los puestos de decisión y máxima jerarquía, particularmente en el CAI El Buen Pastor.
- Paralelo a los procesos de nombramientos de mujeres se deben propiciar procesos de capacitación a las

policías, con el fin de fortalecer y elevar sus herramientas y conocimientos para incrementar los retos de los puestos de decisión.

- Mejorar el estado físico estructural de los módulos/cuartos de las agentas de seguridad.

Para finalizar, es importante señalar que la Defensoría conforma, junto con el Ministerio, la Comisión Interinstitucional de apoyo y defensa de los derechos de las/los privados de libertad, siendo el propósito fundamental de esta Comisión informar y analizar la situación de estas poblaciones en cuanto a sus condiciones de vida en los centros, la des-institucionalización y los problemas que enfrentan en general. Se espera que la Comisión se fortalezca y se convierta en un mecanismo ágil para discutir y resolver los diversos problemas existentes y los que se puedan presentar.

2- Trabajadoras sexuales

La situación que enfrentan las mujeres trabajadoras del sexo, en cuanto al respeto a sus derechos por parte de las instituciones públicas, ha sido un tema al que la Defensoría le ha dado atención. Prácticamente desde que inició sus labores recibe denuncias formales e informales acerca de violaciones a sus derechos fundamentales. El grupo de trabajadoras sexuales que principalmente se ha acercado a la Defensoría es aquel que ejerce su actividad en los alrededores de la calle 8 del centro de San José y, ha sido con ellas, con quienes se ha estado trabajando.

Las denuncias más frecuentes⁵¹ han sido por maltrato y por abusos por parte de la policía; el trato con menosprecio que reciben en los servicios de salud y el hecho de que no se les considere en programas sociales, educativos y vocacionales. Aunado a ello, la existencia de estereotipos y estigmatización del trabajo sexual que existe en la sociedad costarricense, junto con la pobreza que un alto porcentaje de estas mujeres sufre, las

⁵¹ En este período, las denuncias han sido informales (sin apertura de expediente) y se han realizado en el contexto de las entrevistas que ha estado haciendo la Defensoría.

coloca en un estado de vulnerabilidad. Por ello, la Defensoría ha realizado varias acciones como reuniones y actividades de capacitación a los/as funcionarios/as de instituciones públicas que tienen relación con las trabajadoras del sexo, tales como el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Salud y la Policía Municipal, con el fin de evitar estas violaciones a los derechos de las mujeres.

Adicionalmente, al contar las trabajadoras del sexo con un lugar de reunión organizado por un Organismo No Gubernamental (ONG) denominado "La Sala"⁵², la Defensoría ha brindado en este sitio de reunión, actividades de capacitación en temas de derechos humanos, en otros de interés para esta población, así como atención personal.

A pesar de la situación de desventaja en que se encuentran las trabajadoras del sexo, donde la violencia contra ellas es vista como una situación común y, de alguna forma, tolerada, no se ha identificado ningún estudio costarricense que haya tratado a profundidad la relación entre las instituciones públicas y esta población. Por ello, la Defensoría ha considerado de importancia profundizar en el conocimiento de las experiencias y necesidades específicas de estas trabajadoras frente al Estado, con el fin de recomendar a las instituciones públicas algunas acciones que deben ejecutarse para garantizar la protección de sus derechos humanos.

A finales del mes de agosto de 2006, la Defensoría de la Mujer⁵³ inició una investigación cualitativa orientada hacia el

⁵² Organismo No Gubernamental ubicado en San José que brinda servicios a las trabajadoras del sexo.

⁵³ La politóloga estadounidense Jessica L. Urban ha sido la investigadora principal, debido a una beca Fulbright que le fue otorgada a ella por el gobierno estadounidense para realizar este estudio de 10 meses con la Defensoría. La coordinación ha estado bajo la responsabilidad de la Defensoría, así como la identificación y los contactos iniciales con las instituciones y las compañeras de la La Sala. También la realización de varias de las entrevistas ha sido conjunta.

conocimiento de las condiciones de vida y de trabajo de las trabajadoras sexuales, de su relación con las instituciones públicas y las ONGs, los programas y servicios que éstas le brindan a las mujeres y de las expectativas de éstas al respecto.

La investigación se dividió en cuatro fases: la primera, consistió en la revisión de los estudios, investigaciones, legislación, denuncias ante la Defensoría y otra información existente en cuanto al tema del trabajo sexual. La segunda consistió en la realización de reuniones con funcionarios/as de las instituciones públicas y ONGs que tienen mayor relación con las trabajadoras sexuales, para conocer sus acciones y concepciones relacionadas con esta población. La tercera fase se ha dedicado exclusivamente a entrevistas con las trabajadoras del sexo y, la cuarta y última, está dedicada al análisis de la información y presentación de las recomendaciones y conclusiones a las instituciones y a la población en estudio. Actualmente, la investigación se encuentra en la última fase, es decir, en el análisis y preparación del informe final. Se pretende hacer una exposición, con las diversas personas participantes, de las conclusiones y recomendaciones del estudio.

A continuación se presenta una síntesis de aspectos generales considerados en la investigación:

a. Población meta. La relación que la Defensoría ha tenido con La Sala ha facilitado el contacto con las trabajadoras del sexo que asisten con frecuencia a la organización. El estudio se enfoca en las trabajadoras del sexo adultas del centro de San José, quienes frecuentemente viven y encuentran sus contactos en la calle, en hoteles y en pensiones baratas de San José. Son pobres, muchas veces viviendo en estado de indigencia y cobran en su mayoría no más de 1.000.00 colones por cliente. Son mujeres, en general, mayores de treinta años e incluso algunas superan los sesenta años. Muchas de ellas, no han concluido los estudios primarios ni la secundaria, además

de que se enfrentan a problemas de salud física y psicológica⁵⁴.

b. El tema de la prostitución y su abordaje en instituciones y organizaciones. Las instituciones públicas investigadas y con las cuales se realizaron entrevistas, por lo menos con un/a funcionario/a, son las siguientes: Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Municipalidad de San José, Instituto Costarricense de Turismo y la Universidad de Costa Rica. Las ONGs con las que se ha tenido relación son: La Sala, la Fundación Rahab, la Asociación Amigos y Amigas de las Damas Egipcias, RedTraSex, CEFEMINA, así como con la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T). Además, se realizaron entrevistas a una diputada, a un ex diputado y a una Magistrada de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, con el fin de conocer sus apreciaciones acerca de la situación legal de la prostitución.

Asimismo, se está realizando un estudio del tema de la condición jurídica de las trabajadoras del sexo. Éste incluye un

⁵⁴ Es importante destacar que existe otro tipo de trabajadoras del sexo, quienes tienen experiencias y necesidades distintas a las de la población meta. Entre estas, las trabajadoras del sexo más jóvenes que trabajan en hoteles finos o turísticos, salas de masaje y nightclubs, y de quienes se ha manifestado (por parte de otras trabajadoras sexuales y funcionarias públicas) están involucradas en la prostitución sólo por un tiempo, para aprovechar las sumas de dinero que pueden ganar en estos locales. Por otro lado, están las trabajadoras del sexo que trabajan como "call-girls", quienes trabajan por medio de llamadas telefónicas, páginas web o son contactadas por taxistas en hoteles de lujo. Difícilmente se pueden establecer relaciones con estos grupos de mujeres, debido a que no se encuentran organizadas y su interés es mantener su trabajo fuera de la vista pública. Ni La Sala ni otras organizaciones tienen relación con estas mujeres, dificultando aun más el contacto con ellas.

análisis de las diversas políticas frente a la prostitución que existen en el mundo (la prohibición, la reglamentación/ regulación, la despenalización y la legalización), el debate sobre el otorgamiento de derechos y deberes laborales a las trabajadoras del sexo, la historia jurídica de la prostitución en Costa Rica, así como la actualidad jurídica en el país.

c. Acciones específicas: las Instituciones Públicas. A pesar del carácter preliminar de este análisis se puede mencionar que muchas de las trabajadoras del sexo se sienten in-visibilizadas, sufren de maltrato y abuso por parte de las instituciones públicas. Por lo tanto, este estudio toma en consideración, en particular, la labor que realizan las siguientes instituciones. Cabe señalar que al concluir el informe final y se realice la presentación a las instancias participantes se conocerán las conclusiones y recomendaciones del estudio:

Ministerio de Seguridad Pública. Esta ha sido una de las instituciones que históricamente ha mantenido una de las relaciones más estrechas –y conflictivas– con las trabajadoras del sexo. En la actualidad las trabajadoras del sexo manifiestan violaciones a sus derechos por parte de la Policía, situación que la Defensoría se encuentra investigando.

Ministerio de Salud. Al ser este Ministerio el ente encargado de vigilar las condiciones sanitarias en que se encuentran los locales donde se ejerce gran parte del trabajo sexual, es de interés para la Defensoría conocer las disposiciones para otorgar los permisos de funcionamiento en cuanto a las condiciones de los servicios sanitarios, baños, iluminación, salidas de emergencia con rútilos y extintores, entre otras. Si bien en todos los establecimientos son relevantes estos aspectos, son de mayor preocupación en lugares donde las mujeres necesitan luz adecuada para observar, aunque sea superficialmente, a los clientes y baños limpios para disminuir la posibilidad de contagiar o contagiarse una enfermedad o infección.

Caja Costarricense de Seguro Social. El acceso al seguro social por parte de las trabajadoras del sexo en estado de

indigencia es a través del seguro por el Estado. En la actualidad 60 trabajadoras del sexo de La Sala cuentan con este seguro. Sin embargo, para las trabajadoras del sexo que viven en pobreza pero no en indigencia, la opción es el pago del seguro voluntario, suma que estas mujeres manifiestan no poder pagar. Por ello, no cuentan con ningún seguro, poniendo en gran peligro su salud.

La Defensoría se encuentra analizando las unidades u oficinas de la Caja Costarricense de Seguro Social que brindan servicios médicos a esta población, como por ejemplo la Unidad de Prevención y Control del VIH e ITS⁵⁵ que atiende específicamente a las trabajadoras del sexo.

Ministerio de Trabajo. Debido a que la prostitución no es reconocida como un trabajo según las disposiciones del Código de Trabajo, el Ministerio de Trabajo afirma que no tiene y no puede tener ninguna relación con las trabajadoras del sexo, lo que llevará a realizar un análisis, dentro de este estudio, sobre las concepciones de la prostitución desde el marco jurídico.

INA. Históricamente las trabajadoras del sexo han manifestado preocupación por los requisitos que solicita el INA para realizar los cursos, tales como la necesidad de contar con el sexto grado o noveno año aprobado e incluso el bachillerato. La Defensoría expuso estas inquietudes ante el área de Asesoría y Formación Profesional de la Mujer del INA y se informó que es posible, según la población y sus necesidades, ofrecer algunos cursos flexibilizando los requisitos, según sus condiciones específicas, como por ejemplo integrarlas en el programa “Creciendo Juntas”.

INAMU. Cuando grupos de trabajadoras o ex trabajadoras del sexo han solicitado colaboración, el INAMU les ha brindado capacitación. Sin embargo, esta institución no cuenta específicamente con programas o campañas dirigidas a las trabajadoras del sexo.

⁵⁵ Virus de Inmunodeficiencia Humano e Infecciones de Transmisión Sexual.

IMAS. Aparte de la ayuda económica que el IMAS ha brindado a las mujeres en condición de pobreza, esta institución tiene una relación con las trabajadoras y ex trabajadoras del sexo a través de su programa de apoyo a instituciones de bienestar social (IBS). La Sala, como una instancia calificada de bienestar social, ha recibido ayuda por parte del Instituto como es el pago del alquiler de su local, dinero para la realización de talleres y charlas y, además, colaboración para la adquisición de algunos electrodomésticos como cafetera, arrocera y equipo de cómputo⁵⁶.

Municipalidad de San José. Debido al delito de proxenetismo y la actividad ilícita de la administración de prostíbulos, el Departamento de Patentes de la Municipalidad no otorga patentes que legitimen este tipo de actividad. Por tanto, los dueños de estos establecimientos intentan disimularla como una actividad lícita tal como el alquiler de habitaciones.

La Municipalidad, también es integrante de la Comisión de Atención Mixta a la Indigencia (COMAI), la cual se encuentra integrada por instituciones públicas⁵⁷ y ONGs para combatir la indigencia en San José. La Sala integra esta comisión porque un alto porcentaje de sus usuarias viven en situación de indigencia.

En cuanto a la Policía Municipal, las trabajadoras del sexo relatan sufrir desde abuso verbal hasta tocamientos inapropiados⁵⁸, por lo que la Defensoría se encuentra investigando esta situación.

Instituto Costarricense de Turismo. Este Instituto acepta denuncias por las malas condiciones en hoteles y otros establecimientos turísticos que están

⁵⁶ Entrevista con una funcionaria del área Instituciones de Bienestar Social, IMAS, San José, 15 dic. 2006.

⁵⁷ Las instituciones públicas participantes son la Municipalidad de San José, el IMAS, el IAFA, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Seguridad Pública y la Defensoría de los Habitantes como ente fiscalizador.

⁵⁸ Entrevista colectiva con las trabajadoras del sexo de La Sala, La Sala, San José, 6 mar. 2007.

inscritos en el ICT. No obstante, los locales frecuentados por las trabajadoras del sexo en su mayoría no se inscriben en el Instituto. Sin embargo, si una trabajadora del sexo quisiera denunciar un lugar que sí está inscrito, podría hacerlo y éste deberá referir la denuncia al Ministerio de Salud para su investigación.

Universidad de Costa Rica. Una de las opciones para cumplir el requisito de Trabajo Comunal Universitario (TCU) en la Universidad de Costa Rica es el programa "Atención a mujeres en situación de vulnerabilidad: El caso de las trabajadoras sexuales". Los y las estudiantes inscritos en este programa actualmente desarrollan proyectos individuales (talleres sobre derechos humanos, entre otros), para beneficiar a las usuarias de La Sala y, a futuro, con una asociación de trabajadoras del sexo ubicada en Limón.

ONGs. Finalmente, la relación de algunas ONGs con las trabajadoras del sexo es tema de interés dentro de esta investigación, con el propósito de observar su función frente a los vacíos de algunas instituciones públicas. Entre las que se han considerado de interés están: La Sala, la Fundación Rahab, La Asociación Amigos y Amigas de las Damas Egipcíacas, CEFEMINA y RedTraSex.

Como se indicó al inicio, este estudio no ha concluido pero se puede señalar que las trabajadoras del sexo enfrentan marginalización, estigmatización e invisibilización, así como maltrato y abuso por parte de la sociedad en su conjunto como también por parte de la mayoría de las instituciones públicas. La atención adecuada del Estado a esta población es fundamental si se espera lograr un mejoramiento en su calidad de vida y, en especial, la protección de sus derechos humanos.

La Defensoría espera que las instituciones conozcan el informe final, sus conclusiones y recomendaciones; realicen las observaciones correspondientes y se comprometan a apoyar e impulsar los programas y acciones que beneficien a estas mujeres históricamente discriminadas y violentadas.

3- Mujeres migrantes en situación irregular: acceso al seguro por el Estado

La atención de la salud de las mujeres migrantes en situación migratoria irregular por parte de los hospitales y clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social continúa siendo un tema recurrente en las consultas que recibe la Defensoría de la Mujer.

En el período que abarca este informe, las denuncias⁵⁹ recibidas por parte de estas mujeres se relacionan con el hecho de que contaban con el seguro por el Estado y al acudir a realizar los trámites de renovación de este seguro, se les denegó la posibilidad de hacerlo en atención a lo dispuesto en el artículo 3 del Instructivo para la Calificación y la Afiliación de Asegurados por el Estado. En este artículo se determina que las personas extranjeras que no cuenten con condición de “residentes permanentes “no son sujetos del aseguramiento por cuenta del Estado”.

Adicionalmente, el artículo 3 del Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos de la Caja Costarricense de Seguro Social establece que el aseguramiento por Cuenta del Estado está dirigido exclusivamente a personas costarricenses por nacimiento o naturalizados que se encuentren en indigencia médica; instrumento que también deja por fuera la posibilidad de que estas personas puedan contar con el seguro del Estado.

En las denuncias recibidas en la Defensoría, estas mujeres manifiestan la imposibilidad de “legalizar” su estancia en el país, debido a que no cuentan con los recursos económicos requeridos para poner a derecho su condición migratoria, razón por la cual no pueden optar por el seguro voluntario ni ningún otro tipo de seguro en la CCSS.

Preocupa a la Defensoría las directrices emitidas por la CCSS hacia este tipo de población ya que, por su condición migratoria, estas mujeres (que es el grupo

humano de atención en este apartado) no pueden optar por ninguna modalidad de aseguramiento, en tanto requieren cédula de residencia o permiso de residencia, situación que las coloca en una clara situación de vulnerabilidad. Se está en presencia de miles de personas en esta condición, lo que profundiza el problema; además, no debe desatenderse el hecho de que la limitación al acceso a la salud puede producir serias consecuencias, que podrían llegar a afectar tanto a la población nacional como extranjera.

La preponderancia de la vida y de la salud, como valores supremos de la persona humana, está presente y señalada como de obligada tutela para el Estado, no sólo en la Constitución Política, sino también en diversos instrumentos internacionales tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Una mujer migrante, con status migratorio irregular, enfrenta una situación de invisibilización que la convierte en una persona inexistente, lo que hace que el acceso a los servicios de salud le sea denegado en atención a directrices e instructivos que contravienen la normativa nacional e internacional violentándose, de esta manera, el derecho a la salud y el principio constitucional referido a la vida y a la igualdad.

La Defensoría se ha referido al tema de la situación de las mujeres migrantes de la siguiente manera:

“... El derecho a la igualdad y a la no-discriminación son pilares básicos de un Estado Constitucional y Social de Derecho, el cual ha sido planteado como un derecho humano básico desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 2), pasando por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2 y 3), llegando a la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 1). Pero específicamente

⁵⁹ Ver Expediente N° 22152 –21-2006 y consulta N° 17785-2006 acumulada al expediente N° 22152-21-2006.

planteado en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en la cual se establece que la expresión “discriminación contra la mujer” denotará “...toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (artículo 1).

En la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, en Durban 2001, se recomendó que “Los Estados implementen medidas enfocadas en promover el acceso, en igualdad de los migrantes, a la salud, la educación y los servicios básicos”⁶⁰.

La preocupación de la Defensoría radica en que la atención médica a personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, se otorga en el servicio de emergencias de los Hospitales y Clínicas pero, a nivel de consulta e internamiento, se requiere que la persona esté asegurada.

La concepción que existe es la atención de las emergencias y no de la salud, lo cual denota una ausencia de la visión integral que debe prevalecer acorde con la definición que al respecto dio la Organización Mundial de la Salud, desde 1948, en que la establece como “...el estado de completo bienestar físico, mental y social, no simplemente la ausencia de afecciones o enfermedades”.

La salud es un derecho de todas las personas y un deber del Estado garantizarlo mediante políticas sociales y económicas que persigan la reducción del riesgo de enfermedades y de otros males, así como el

acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación.

Para ser conteste con lo anterior, resulta urgente la elaboración de políticas públicas en el tema de la salud que aborden, de manera integral, la salud de las mujeres sin que se excluya de forma alguna a las migrantes, con el fin de lograr la inserción social de este grupo en condiciones igualitarias.

La Defensoría de los Habitantes ha participado activamente en la reforma a la actual Ley de Migración y Extranjería, Ley N° 8487, con el propósito de que esta ley se constituya en un instrumento donde el respeto a los derechos humanos sea el principio fundamental que la transverse; en el que se promueva la seguridad social y el acceso a la salud de las personas migrantes en condición migratoria irregular o no.

A este respecto, cabe señalar que la Ley actual entró en vigencia a partir del mes de agosto de 2006.

A pesar de los esfuerzos que realizaron las diversas organizaciones sociales, instituciones públicas y organismos internacionales, que conforman el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, para que la nueva ley se constituyera en un instrumento de respeto a los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, legalidad y debido proceso, entre otros, ésta fue aprobada a pesar de los importantes cuestionamientos que se señalaron en esta materia, así como deficiencias de índole presupuestario. Fue necesario proponer un proyecto de reforma a la ley, el cual ya fue sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa mediante el Expediente N° 16.594, proyecto que fuera publicado en la Gaceta N° 76 del 20 de abril de 2007.

La Defensoría de la Mujer, en su condición de integrante en el Foro sobre Población Migrante y Refugiada, participó en el proceso de revisión del proyecto de reforma de la nueva ley, con el fin de velar por la protección de los derechos humanos de las mujeres migrantes, así como de incorporar la perspectiva de género en esta nueva

⁶⁰ Informe Final del Expediente N° 15.924-21-2006 emitido mediante oficio N° 05147-2004 del 03 de junio de 2004.

normativa. Se trata, entonces, de que la nueva ley contemple las diferencias entre hombres y mujeres para que el abordaje de esas diferencias no se constituya en discriminación y se enmarque en lo establecido en las convenciones e instrumentos de respeto de los derechos humanos, tales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

4- Mujeres indígenas

A pesar de que en la Conferencia sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, el Estado costarricense se comprometió a favorecer el reconocimiento a las necesidades concretas de los pueblos indígenas y sus derechos, las mujeres indígenas del país continúan denunciando las serias dificultades que enfrentan para que se respete su derecho al bienestar y desarrollo.

Lamentablemente, a esta población de mujeres se le continúa denegando el derecho a la participación en la discusión de la construcción de una sociedad más igualitaria, en la que el Estado reconozca sus necesidades para el ejercicio efectivo de sus derechos, así como su acceso a los programas sociales del Estado en condiciones de igualdad.

La violencia, la discriminación y, en general, las desigualdades que enfrentan permanentemente las mujeres indígenas, las ha llevado a unirse y a conformar diversas organizaciones con el propósito de luchar por mejorar su calidad de vida, fortalecer sus capacidades productivas, demandar respeto al medio ambiente, así como por el reconocimiento de sus derechos por parte del Estado..

La Defensoría de la Mujer ha participado, desde años atrás, en distintas actividades con mujeres de diferentes pueblos y grupos étnicos indígenas. Durante el actual período se ha tenido relación con mujeres representantes de la Mesa Indígena, quienes han informado a la Defensoría acerca del proceso de fortalecimiento de una organización de mujeres indígenas a nivel nacional llamada Wallë Kané, del

acercamiento que han iniciado con el INAMU para que les dé apoyo en diversos campos, así como la preparación de varios eventos entre mujeres indígenas y personal de instituciones estatales. La Defensoría se comprometió a darles apoyo y seguimiento a los aspectos señalados. Además, ha acompañado algunas actividades de organizaciones de mujeres como las siguientes:

a) Taller convocado por la Mesa Nacional Indígena, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y el Ministerio de Ambiente y Energía denominado *“Aportes de las Mujeres Indígenas y Campesinas en el Uso de la Tierra”*, celebrado el día 09 de febrero de 2006.

Las exposiciones giraron en torno a la importancia de la tierra entre los pueblos indígenas, así como al trabajo de las mujeres en el uso de este recurso. La Mesa Indígena realizó una exposición denominada *“Mujeres Indígenas en la Conservación y Uso de la Diversidad”*, en la que se expuso el rol de la mujer indígena en la promoción y transmisión de la cultura indígena; su aporte en lo cotidiano, especialmente el trabajo que realizan las mujeres en la conservación de los recursos naturales, la producción orgánica y la seguridad alimentaria. En representación de las Mujeres Campesinas se realizó una exposición sobre *“Equidad de Género y Biodiversidad”*.

Además, se expuso acerca del marco jurídico general que regula las relaciones con los pueblos indígenas, así como la importancia que dentro de ese marco jurídico tiene la actual Ley de Biodiversidad. Este aspecto es importante ya que, además de que establece derechos para estos pueblos, también establece responsabilidades.

b) Con ocasión de la celebración del Día Internacional de la Mujer se realizó un Foro en el Museo Nacional con mujeres participantes de varios pueblos indígenas, así como de representantes de instancias estatales y de organizaciones no gubernamentales. La Presidenta de la Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa hizo hincapié en la situación de vulnerabilidad en que se encuentran actualmente las mujeres

indígenas. También se expuso el diagnóstico denominado *“La Mujer Indígena Costarricense: Un acercamiento a su realidad y propuesta de acción”*, por parte de una representante del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

Esta actividad se denominó *“Mujer Indígena. Plan para su Fortalecimiento y Desarrollo”*⁶¹ y fue convocada por la Mesa Nacional y la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas Wallé Kané (mujeres trabajando). Su objetivo principal fue realizar un análisis de la situación actual de las mujeres indígenas, su aporte en el desarrollo de sus comunidades así como la exposición de los problemas y limitaciones que sufren cada uno de los pueblos indígenas. Las indígenas expusieron, además, acerca de los problemas que enfrentan cotidianamente, así como la discriminación a la que son sometidas, tanto por parte de las asociaciones de desarrollo de sus comunidades, como por parte de algunas instituciones del Estado.

El reclamo principal a las asociaciones es el hecho de que no reciben ningún tipo de apoyo y, más bien, permiten la participación a miembros que no son indígenas, quienes desconocen sus especificidades y, por tanto, les violentan sus derechos. Como ya se señaló, la Defensoría trabajará de cerca con las mujeres y, en coordinación con instituciones como el INAMU, para atender los problemas que se plantearon, especialmente con entes del Estado.

Con relación al último aspecto señalado, cabe mencionar una reunión que sostuvieron funcionarias de la Defensoría de la Mujer y del Área de Protección Especial con personas de Cabagra (comunidad indígena al sur del país) acerca de los problemas que enfrentan con las asociaciones de desarrollo, Dinadeco y CONAI. El propósito era que se les aclarara algunas dudas acerca de las potestades que tienen cada una de estas instancias. Es importante señalar que en otras comunidades indígenas también se presentan problemas serios entre el personal de estas mismas instituciones y entre éstas y personas indígenas (estas situaciones son

abordadas por el Área de Protección Especial de la Defensoría de los Habitantes).

La Defensoría continuará brindándoles el apoyo necesario para lograr el respeto a los derechos humanos especialmente de las mujeres indígenas; víctimas milenarias de discriminación, violencia, exclusión y xenofobia. Asimismo, dará curso a las denuncias que se interpongan y dará seguimiento a las solicitudes que realicen ante las diversas instituciones públicas.

⁶¹ Se realizó los días 8, 9 y 10 de marzo de 2007.

Dirección de Calidad de Vida

I. Introducción

Por encargo institucional la Dirección de Calidad de Vida estudia las quejas relacionadas con las actuaciones contrarias a derecho del sector público, así como las omisiones del aparato administrativo en lo que toca al medio ambiente, la salud pública, la vivienda popular, el patrimonio histórico tanto arquitectónico como arqueológico, y los derechos de la cultura.

Como puede apreciarse el fuero de atracción que es competencia de esta Dirección de Defensa es sumamente amplio y complejo. De ahí que alrededor del veinticinco por ciento de las quejas que ingresan a la Institución son tramitadas en esta instancia.

Durante el período que comprende el presente Informe de Labores, la Dirección de Calidad de Vida se abocó a realizar varias investigaciones de oficio tendentes a estudiar problemáticas estructurales del país en algunos de sus temas, con el objeto de que las y los señores diputados, así como los y las habitantes lectores de esta rendición de cuentas, tuvieran un panorama puntual y comprensivo de la situación de los derechos humanos en el campo ambiental, de la salud, de la vivienda y del patrimonio.

En este sentido, en el presente aparte se analizará el estado de situación de las políticas públicas para la vivienda de clase media, estudio que se documenta a partir de

la intervención de la Defensoría en el caso de la construcción de un mega proyecto habitacional en condominio en la jurisdicción de dos cantones de la provincia de San José.

En lo que toca al derecho a la atención médica se rinde cuentas de las intervenciones institucionales para lograr la prestación oportuna, efectiva, continua y de calidad de los servicios de salud a cargo de la Caja Costarricense del Seguro Social. Especial interés en lo que toca al ámbito del derecho a la salud, se ha de señalar los resultados de una investigación respecto a la morbi-mortalidad de los accidentes de tránsito en el país y el análisis de las políticas públicas en esta materia, así como los costos que acarrea este problema de salud pública. Otro aspecto que se ha de resaltar es el estudio que realizó esta Defensoría respecto de la prevención de incendios y otros siniestros en las instalaciones de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Importancia capital tiene en este capítulo lo relacionado con el tema de medio ambiente el cual está enfocado al recurso hídrico, mismo que es abordado bajo una perspectiva integral, con el cometido de transmitir una alerta respecto de las condiciones que agudizan su vulnerabilidad y amenazan seriamente la disponibilidad del preciado elemento para la presente generación y consecuentemente las futuras.

Finalmente, pero no por ello menos importante, se menciona lo actuado en torno a la gestión del patrimonio arquitectónico, en el cual resalta en el período la intervención institucional en el caso del Proyecto de la Antigua Aduana.

Seguidamente se presenta y se somete a consideración del amable lector el informe del Área de Calidad de Vida.

II. Ordenamiento territorial y Cambio climático. Efectos sobre el recurso hídrico

Una lectura rápida de datos sobre precipitaciones¹ y, el comentario frecuente de que no podría faltar el agua porque *“en el país llueve mucho”*, podría llevar a concluir que no hay amenaza de escasez del recurso hídrico; sin embargo, si se consideran variables como el ordenamiento territorial, el cambio climático, y el efecto que en la disponibilidad y calidad de dicho recurso podría conllevar la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos, se podrían visualizar las presiones a que se enfrenta el país en cuanto la gestión de dicho recurso.

Antecedentes

En relación con las obligaciones del Estado sobre la protección del agua la Defensoría acoge el planteamiento de la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-257-2003; en el siguiente sentido:

“Hoy en día, y siempre ligada a la salud humana, la protección del agua forma parte de la tutela del ambiente como principio rector de las políticas públicas, tal y como lo establece el artículo 50 constitucional en su párrafo segundo. La garantía, defensa y preservación del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado a que está obligado el Estado, implica la protección y conservación de los recursos hídricos. Eso es lo que

establece el también numeral 50 de la Ley Orgánica del Ambiente número 7554 del 4 de noviembre de 1995, cuando indica que la conservación y uso del agua son de interés social”.

Planteamiento como el anterior recoge las premisas sobre las que la Defensoría ha basado el análisis del tema; asimismo, es planteamiento rector el que el agua en condición de recurso indispensable para la existencia de la vida es un derecho humano fundamental y razón por la cual debe accederse a ella en condiciones óptimas de calidad y cantidad. Se tiene presente también que el agua es constitutiva y mantiene a la vez el equilibrio ecológico en los hábitats y en la biosfera y se asocia con el desarrollo y crecimiento socioeconómico. Tal y como se indica en resolución de la Sala Constitucional 2004-01923: “La escasez, la falta de acceso o disponibilidad y la contaminación de ese líquido preciado provoca el empobrecimiento de los pueblos y limita el desarrollo social en grandes proporciones”.

En informes anuales precedentes la Defensoría se ha referido a los problemas de escasez de agua a que se enfrentan los habitantes de algunas regiones del país, misma que es denunciada por ellos como desabastecimiento por largos períodos de tiempo o como falta de prestación del servicio de agua por parte de entes competentes bajo el argumento de no disponibilidad de recurso hídrico y/o de la infraestructura necesaria para tal prestación². Aún más frecuentes han sido las quejas de los habitantes por la inadecuada calidad del agua que consumen o por la amenaza de contaminación de la misma; lo cual es coincidente con la identificación de nacientes y acuíferos contaminados o con alto riesgo de contaminación de los que se abastecen cantidades considerables de población del país, y concomitante con la asistencia a episodios de contaminación con efectos en la salud de la población y económicos.

² Entre 1990 y el 2002 la inversión pública en suministro de agua decreció 3,3% en términos per cápita. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica, 2004, p 239.

¹ Un promedio de precipitación anual de 3300 mm con variaciones entre los 1300 y 7500 mm por año.

A pesar de que el país ha logrado casi cobertura universal en el abastecimiento de agua para consumo humano³ son frecuentes los racionamientos - forma mediante la cual se maneja el déficit -, y las actividades humanas continúan provocando altos niveles de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. En relación con el déficit y la contaminación son pertinentes los siguientes planteamientos.

“En el Área metropolitana de San José la capacidad de producción es ligeramente menor que la demanda y se espera un déficit para el verano del año 2002 (..) equivalente a un 9 %. Este déficit se debe a la disminución de las fuentes superficiales y al incremento de la demanda, y afectará principalmente las partes altas del este de la ciudad. (...)

En el área urbana que opera AyA, en algunas ciudades la capacidad de producción es muy similar a la demanda, por lo que en los próximos años entrarán en crisis y algunas de ellas ya están enfrentando serios problemas en la época seca.

Las ciudades de San Rafael y San Isidro de Heredia operadas por la ESPH, ya presentan faltante todo el año. En el caso de las ciudades operadas por las municipalidades, la mayor parte presentan faltante en la actualidad.

*En el área rural prácticamente el 50 % de los sistemas requiere alguna intervención (...)⁴ **(El énfasis no es del original)***

“Las amenazas a los principales acuíferos del país (Colima Superior e Inferior, Barva, Libertad, Curridabat-Zapote, Moín y la Bomba, Zapantí y los acuíferos costeros, Jacó, Playas del Coco, Brasilito y Flamingo) incluyen el vertido de aguas residuales domésticas sin ningún tratamiento, las actividades agrícolas con uso intensivo de agroquímicos, el empleo generalizado de tanques sépticos ubicados en sitios de gran permeabilidad y altas densidades de población, la deforestación y el acelerado crecimiento urbanístico, industrial y turístico, que genera cambios considerables en los patrones de consumo y las tasas de extracción de aguas subterráneas(Proyecto Estado de la Nación, 2000)⁵

“Cerca de 319 fuentes de agua superficial, 708 pozos y 2.433 nacientes (..) que abastecen las necesidades de agua de la población nacional, son vulnerables a focos de contaminación puntuales y continuos. En los últimos años ocurrieron serios incidentes de contaminación de fuentes de agua que afectaron a miles de personas (Proyecto Estado de la Nación, 2002; Programa Estado de la Nación, 2003)⁶

“Si bien Costa Rica dispone de fuentes hídricas de muy buena calidad físico-química, las actividades humanas han provocado altos niveles de contaminación en las aguas superficiales y subterráneas. Destaca el aumento en la presencia de nitratos en los acuíferos Barva y Colima Superior, de los cuales depende el abastecimiento de alrededor del 20 % de la población nacional (OPS el al, 20039). Un estudio elaborado recientemente en

³ En el 2002 la cobertura del servicio de agua fue el 94.9 % de la población. Agua Potable y Saneamiento de Costa Rica. Análisis Sectorial. San José Costa Rica, 2002. En Décimo Informe Estado de la Nación, p 275.

⁴ Agua Potable y Saneamiento de Costa Rica. Análisis Sectorial. San José Costa Rica, 2002, p. 186

⁵ Citado en: Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica, 2004, p. 274

⁶ Ibid., p.276

*la zona atlántica evidenció la vulnerabilidad de pozos y nacientes a la contaminación por agroquímicos utilizados en actividades de agricultura intensiva (...)*⁷

*“Los daños al recurso hídrico como resultado del mal manejo de las actividades humanas, constituyen uno de los impactos ambientales más comunes en el país (...)*⁸

La Defensoría también se ha referido en informes anuales anteriores a casos que muestran como el desarrollo urbano desordenado, sin una planificación efectiva, ha producido la contaminación del recurso hídrico. Mostró, que continúa siendo significativa la cantidad de municipalidades que no cuentan con planes reguladores (instrumentos que ordenan los territorios) o que contando con ellos no ponen en práctica sus lineamientos. Por otra parte, se debe considerar que la expansión urbana disminuye de por sí la disponibilidad del agua al impermeabilizar el suelo e impedir con ello su infiltración.

La variable cambio climático en general ha sido poco atendida en los análisis de situación del recurso hídrico. Es el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (GIEC) y otros estudiosos del cambio, quienes han analizado los impactos del cambio climático sobre el recurso de cita. El Grupo desde su creación rinde cada cinco años un informe de exactitud y seriedad reconocida sobre los impactos previsibles del cambio climático⁹ y, en Costa Rica, se han hecho evaluaciones del cambio sobre los recursos hídricos

mediante la definición de escenarios y a partir de modelos.¹⁰

El cambio climático acentúa las condiciones del recurso hídrico ya existentes y, a su vez, es explicativo de situaciones como disminución del recurso hídrico, modificaciones en la calidad del mismo, inundaciones, aumentos en el nivel del mar, fenómenos extremos (sequías, precipitaciones fuertes, olas de calor e intensidad de ciclones tropicales); asimismo, es indicador de la influencia humana en el incremento en la temperatura probablemente debida a aumentos observados en los gases de efecto invernadero.

En el IV Informe del Grupo¹¹ aprobado en la décima reunión celebrada en París, febrero del 2007, se indica en lo que interesa al presente apartado lo siguiente:

El dióxido de carbono es el gas de efecto invernadero antropogénico más importante; su tasa de crecimiento anual fue mayor durante los últimos 10 años (media de 1995-2005: 1.9 ppm por año) de lo que había sido desde el comienzo de las mediciones atmosféricas directas continuas (media de 1960-2005: 1.4 ppm por año)

La fuente primaria del incremento en la concentración de CO₂ en la atmósfera desde la era preindustrial es el uso de combustibles fósiles, junto con los usos del suelo que suponen una contribución significativa pero más pequeña.

Existe un nivel muy alto de confianza de que el efecto medio de las actividades humanas desde 1750 ha resultado en un calentamiento.

El calentamiento del sistema climático es inequívoco, tal y como evidencian ahora las observaciones de los incrementos en las temperaturas medias del aire y los océanos, el derretimiento generalizado de hielo y nieve

⁷ Ibid., p. 276

⁸ Ibid., p. 274

⁹ Se ha indicado que el panel que conforma el Grupo es la voz científica oficial en materia de cambio climático y que sus trabajos llevaron a la Convención de la ONU sobre cambio climático en 1992, y 1997 el Protocolo de Kioto para luchar contra el efecto invernadero. En: <http://www.swissinfo.org/spa/swissinfo.html?siteSect=43&sid=7487873>

¹⁰ Véase: El trabajo de Arias Salguero, Mario y otros. Efectos del Cambio Global en Costa Rica y la Afectación en la Recarga del Acuífero Santa Cruz. Solicitar a: <marioa@geología.urc.ac.cr>

¹¹ Traducción no Oficial, cortesía del Ministerio de Medio Ambiente de España.

y el incremento medio global del nivel del mar.

Once de los últimos doce años (1995-2006) están en el ranking de los doce años más calurosos en el registro de temperatura de superficie instrumentalizados desde 1850.

Las observaciones desde 1961 muestran que la media de temperatura del océano ha aumentado; ese calentamiento hace que el agua del mar se expanda, contribuyendo al aumento del nivel del mar. El nivel medio del mar creció con un índice medio de 1.8 mm. año entre 1961 y 2003.

Se han observado sequías más largas y más intensas en áreas más amplias desde los años 70, particularmente en los trópicos y subtropicos. El aumento del desecamiento, vinculado a unas temperaturas más altas y a la disminución de precipitaciones, ha contribuido a cambios en las sequías.

La frecuencia de episodios de precipitaciones fuertes se ha incrementado en la mayoría de las áreas, en concordancia con el calentamiento y el incremento del vapor de agua observado en la atmósfera.

En cuanto a las proyecciones de cambios futuros en el clima, se indica en el IV Informe, lo siguiente:

Para las próximas dos décadas, las proyecciones apuntan a un calentamiento de unos 0.2 °C. Si las concentraciones se hubieran estabilizado en los niveles del año 2000, podría esperarse un calentamiento de 0.1 °C por década.

La continuidad de las emisiones de gases de efecto invernadero en los índices actuales, o un aumento de estos índices, causaría un mayor calentamiento e induciría a muchos cambios en el sistema climático global durante el siglo XXI que muy probablemente serán mayores que aquellos observados durante el siglo XX.

Los procesos climáticos, las retroacciones, y sus escalas de tiempo implican que el calentamiento antropogénico y el aumento del nivel del mar continuarían por siglos incluso si las concentraciones de gases de efecto invernadero se estabilizasen.

Conviene seguidamente analizar el ordenamiento territorial como una variable ausente implementada en el desarrollo del país y que compromete las reservas de agua.

Ordenamiento territorial

La Defensoría parte de que la adecuada provisión de agua potable y disposición de aguas negras forma parte de los objetivos fundamentales de la planificación urbana.

La situación que se presenta en el país de un desarrollo urbano desordenado, al margen de la normativa urbanística y ambiental, tiene efectos en la disponibilidad y calidad del agua, tal y como se señala y ejemplifica a continuación.

En estudio¹² realizado sobre subcuencas ubicadas dentro del Valle Intermontano Central, en las que se encuentran ciudades importantes como Alajuela, Heredia, Tibás, Moravia, se indica que las subcuencas se caracterizan por albergar la mayor parte de la población del país y ser pilar del desarrollo agrícola. El cultivo de café y la existencia de zonas lecheras han promovido la eliminación del bosque natural y, un desarrollo económico que ha generado un crecimiento urbano acelerado con poca o ninguna planeación y que favorece a la vez la contaminación de los cursos de agua y acuíferos.

La Defensoría también se ha referido en informes anuales anteriores a casos que muestran como el desarrollo urbano desordenado, sin una planificación efectiva, ha generado la contaminación del recurso hídrico; entre ellos el más emblemático, el que confirmó el problema de ordenamiento territorial en toda su extensión y correspondiente a los expedientes N°s 11151-23-2001 y N 11176-23-2001, referente a denuncia por contaminación del agua destinada al consumo humano en la zona suroeste y noroeste de San José, la cual provocó un brote de diarrea y, su causa

¹² Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS). Diagnóstico Biofísico. Informe Final. Proyecto Adaptación del Sector Hídrico al Cambio Climático. UCR, 2004

principal fue el irrespeto a las zonas de protección de nacientes, pozos y el daño a acuífero. Otros ejemplos relevantes son: 1.- La Investigación de Oficio (en trámite) por amenaza de contaminación de fuentes de abastecimiento de agua y daño al acuífero coralino de Moín por parte de industrias y proyectos urbanísticos que operan en las cercanías; como la que fuera la Industria Químicas Holanda que recientemente se incendió y por lo cual las instituciones se han visto obligadas además de hacer erogaciones para atender la emergencia a tomar medidas para evitar la contaminación del recurso hídrico (Expediente N° 17899-23-2004). 2.- Recurso de Amparo interpuesto por la Defensoría por el otorgamiento de viabilidad ambiental y permisos de construcción de una bodega y centro comercial de grandes extensiones en terreno en Grecia cercano a cuatro nacientes, una de las cuales es la principal fuente de abastecimiento poblacional.

Dentro del contexto descrito resulta entonces entendible la dificultad para que se implementen recomendaciones como las de la Defensoría dirigidas a proteger y conservar el recurso hídrico, tales como las de que los planes reguladores integren la identificación y delimitación de las fuentes de agua y de que se regule el uso del suelo en las áreas de recarga y descarga de acuíferos.

La Defensoría también contempló en el Proyecto de Ley del Recurso Hídrico que formuló (N° 14585), prohibiciones taxativas de construcción en áreas de recarga y excepciones a dichas prohibiciones e incorporó en dicho proyecto regulaciones de protección del recurso en los planes de ordenamiento territorial. De seguro la Ley no es la panacea ni la receta mágica para la solución de una problemática tan compleja, pero lo cierto es que sería un aporte valioso y prioritario para una gestión hídrica más racional, justa, equitativa y con visión de futuro.

Esfuerzos como los anteriores los hizo la Defensoría en consideración del hecho de haber identificado en múltiples casos estudiados, cantidad de actividades humanas potencialmente contaminantes en zonas de protección. Esa situación de

irrespeto de zonas de protección contraviene la normativa en cuanto a zonas de protección se refiere y dista mucho del fin del ordenamiento territorial (también previsto en la normativa) cual es entre otros, el de ubicar, en forma óptima dentro del territorio nacional, actividades humanas, en aras del uso y conservación de recursos naturales, como lo es, en el caso de interés, el agua.

Tal y como se señala en nota técnica científica¹³, con motivo de la Resolución de la Sala Constitucional N 2004-01923, sobre el tema desarrollo urbano y protección ambiental de acuíferos, se abrió en el país debate sobre el alcance de la misma. En contribución a ese importante tema los autores de la nota técnica aportan el mapa de geopotencial hidrogeológica de Costa Rica a escala 1:500.000, en el que se indica en forma resumida que el 24 % del territorio costarricense no cuenta con potencial para el desarrollo de acuíferos y el 76 % restante del territorio puede disponer de un acuífero libre en la parte superior del subsuelo vulnerable a la contaminación; asimismo, que las zonas con alto potencial representan el 44 % del territorio nacional y se ubican geográficamente en el sector del valle central y parte norte del país, regiones en las que precisamente se desarrolla al menos el 60 % de las actividades productivas. Los autores concluyen de la siguiente manera:

“El desarrollo económico desordenado, no planificado y en particular el urbano, representa un riesgo de contaminación del recurso hídrico subterráneo, el cual representa la fuente de más del 50 % del agua de consumo humano del país. Es necesario y urgente desarrollar una estrategia nacional y mancomunada para resolver la disyuntiva de proteger los acuíferos y, a su vez, promover el desarrollo económico y social de la nación.

El Estado como administrador de los recursos naturales tiene la

¹³ Astoga Allan, Arias Mario. Mapa de Geopotencial Hidrogeológica de Costa Rica: Implicaciones respecto a la Gestión Ambiental del Desarrollo. Revista Geológica de América Central, 29 : 95-101, 2003.

responsabilidad de ordenar las “reglas de juego” que resuelvan y equilibren esa disyuntiva”

Principio para resolver tal disyuntiva debe ser el de que el desarrollo debe estar en relación con el ambiente, debe existir equilibrio entre el enlace y la conservación de los recursos y no sobreponer el desarrollo al ambiente degradándolo y poniendo en riesgo el patrimonio de las generaciones venideras. Sobre este particular es atinente lo también señalado por la misma Sala Constitucional en el voto N 1304-93:

Los orígenes de los problemas ambientales son complejos y corresponden a una articulación de procesos naturales y sociales en el marco del estilo de desarrollo socioeconómico que adopte el país. Por ejemplo se producen problemas ambientales cuando las modalidades de explotación de los recursos naturales dan lugar a una degradación de los ecosistemas superior a su capacidad de regeneración, lo que conduce a que amplios sectores de la población resulten perjudicados y se genere un alto costo ambiental y social que redunde en un deterioro de la calidad de vida; pues precisamente el objetivo primordial del uso y protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano. La calidad ambiental es un parámetro fundamental de esa calidad de vida (...), pero más importante que ello es entender que si bien el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, también tiene el deber de protegerlo y preservarlo para el uso de las generaciones presentes y futuras (...).”

Y, lo señalado en el voto 1763-94:

“El ambiente debe ser entendido como un potencial de desarrollo para utilizarlo adecuadamente, debiendo actuarse de modo integrado en sus relaciones naturales, socioculturales,

tecnológicas y de orden político, ya que, en caso contrario, se degrada la productividad para el presente y el futuro y podría ponerse en riesgo el patrimonio de las generaciones futuras. El objetivo primordial del uso y protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano. (...).”

Precisamente por la necesidad de tomar acciones para una adecuada administración del recurso hídrico y del uso del suelo que cubre las áreas de recarga, es que se considera atinente lo ordenado por la Sala Constitucional en la Resolución N 2004-01923 de elaborar y aprobar reglamento de zonificación de áreas protegidas o reservadas e incluir en él restricciones o limitaciones para actividades humanas para evitar la eventual impermeabilización de los suelos y la contaminación de mantos acuíferos, nacientes y pozos del cantón de Poás. Asimismo, se considera la orden de delimitar perímetros de protección de áreas de recarga- descarga de mantos. Esas órdenes se destacan de entre las otras también atinentes.

El debate también se ha dado en forma puntual sobre los radios de protección establecidos en la normativa vigente para nacientes y pozos de abastecimiento público, radios que algunos consideran se establecieron utilizando criterios arbitrarios afectando con ello en grado considerable el derecho de propiedad, razón por la cual se proponía no considerarlos en la propuesta del nuevo proyecto de ley del recurso hídrico; asimismo, abogaban porque se definieran las zonas de protección de dichas fuentes de abastecimiento mediante estudios técnicos detallados y realizados por profesionales idóneos. Ambas consideraciones parecen difíciles e inconvenientes de implementar si se tiene presente lo reiterado en múltiples estudios de especialistas que han analizado los problemas asociados a la gestión del agua los cuales indican las limitaciones de recursos financieros y humanos que enfrenta el Estado, en este caso también para realizar estudios técnicos detallados por profesionales idóneos y, lo considerado por la Sala Constitucional, de que

restricciones o limitaciones para actividades humanas en áreas protegidas se enmarcan dentro del concepto de limitaciones de interés social a la propiedad privada.

Por otra parte se debe considerar lo ya también señalado que la expansión urbana disminuye de por sí la disponibilidad del agua al impermeabilizar el suelo e impedir con ello su infiltración. Revelador de esa situación lo es el siguiente planteamiento.

La impermeabilización del suelo debido al crecimiento de la mancha urbana reduce la cantidad de agua que puede recargarse. Se han realizado estudios para calcular este efecto considerando distintas proporciones de impermeabilización (Rodríguez, 1992.). Ese estudio se refiere solamente a los Acuíferos Colima y considera el área definida como gran área metropolitana, pero da una perspectiva de las dimensiones de los efectos esperados en otros acuíferos. En ese trabajo se supuso diferentes escenarios de recarga, la cual era limitada por la impermeabilización del terreno. Las proporciones de impermeabilización en relación con las condiciones de la fecha del Estudio fueron 20%, 40% y 60% y los efectos sobre los niveles del agua subterránea se calcularon mediante un modelo de simulación del sistema acuífero. Se concluyó que para impermeabilizaciones de más de un 20% se tendrían efectos negativos bastante notorios. Por Ejemplo, para el año 2015 algunos pozos estarían próximos a salir de operación por descenso excesivo de los niveles de agua y el caudal de los manantiales principales se reduciría. Como es de esperarse, los efectos serían mayores en proporciones de impermeabilización más altos.

Evitar el uso del cambio del terreno en la propiedad privada es un problema complejo que involucra aspectos técnicos y legales. Se cree que un programa de incentivos para mantener las condiciones de recarga sería una buena media.

Tenemos entonces que consecuencias del proceso de urbanización sobre la calidad y cantidad del recurso son: la contaminación de las aguas y la disminución de la recarga natural del acuífero al impermeabilizar el suelo. Un Análisis Económico de la Transformación del uso del suelo en el Norte

de la Gran Área Metropolitana¹⁴ mostró que para los propietarios de terrenos de uso agrícola los beneficios de pasar a uso urbano eran claramente positivos, lo cual explicaba la presión de venta y urbanización que había en la zona; asimismo, indicó que el uso urbano beneficiaría a unos pocos pero podía perjudicar a toda la sociedad a largo plazo. Se indicó en el análisis que “*la sociedad puede llegar a perder los \$ 63000 millones de los suelos y los \$ 35000 millones en que se valoró el acuífero. Esto con el agravante de que las ganancias son privadas, mientras que las pérdidas están socializadas.*” Plantea quién hace el análisis de cita que se podrían considerar incentivos fiscales para quienes mantengan el uso del suelo que proteja el acuífero y los suelos e imponer impuestos a la urbanización en la zona.

Si bien un programa de incentivos para mantener condiciones favorables de recarga sería una buena medida, es necesaria la aplicación de la legislación sobre el ordenamiento urbano y la relativa a la protección y conservación del recurso hídrico. Las zonas de expansión urbana podrían regularse con la creación de los planes reguladores y también es necesario ejecutar una política de planificación del aprovechamiento hídrico y, generar una cultura del agua en la cual como indica el Geólogo Mario Arias Salguero¹⁵ tomemos conciencia no sólo de la importancia de preservarla tanto en cantidad como en calidad sino también de reconocer su valor económico, social y ecológico.

La Defensoría también ha conocido de la existencia de planes reguladores que son visualizados por los pobladores donde se pretenden aplicar como perjudiciales para sus derechos como pobladores y como contribuyentes a un mayor deterioro de sus condiciones socioeconómicas, tal es el caso del Plan Regulador Parcial de Isla Caballo, y además, ha conocido de proyectos de ley que de aprobarse afectarían el medio

¹⁴ Garita Incer, Ana E. Análisis Económico de la Transformación del uso del suelo en el Norte de la Gran Área Metropolitana. Trabajo de Graduación, 1994. p. 84

¹⁵ Arias Salguero, Mario E. Hacia una Cultura del Agua. Solicitar a: <marioa@geología.urc.ac.cr>

ambiente y ecosistemas específicos, como lo es el proyecto de ley, expediente legislativo N 16180, "Ley para promover el desarrollo eco turístico de turismo rural comunitario y la titulación de tierras en las islas del Golfo de Nicoya"¹⁶, el cual pretende variar la protección jurídica que han venido detentando las islas -expresada en la legislación y jurisprudencia costarricense- y, como consecuencia de ello, afectar intereses públicos en materia ambiental. Sobre estos Proyectos constan las observaciones de esta Defensoría y llamamos la atención de las y los Señores Diputados sobre la necesidad de reflexionar sobre el futuro de las islas del Golfo.

Cambio climático

Es sabido que un efecto de las concentraciones de los gases en la atmósfera con capacidad para absorber la radiación solar, es el cambio del clima con aumento en la temperatura y reducción en la lluvia. Es consistente el aumento en la temperatura promedio con una disminución de la precipitación anual, como lo es también, una merma en la precipitación con la reducción del potencial hídrico del país o región afectada. Se estima que la temperatura global del planeta aumentó 0.6 °C durante el siglo XX¹⁷. Tal y como se señaló supra para las próximas dos décadas, las proyecciones apuntan a un calentamiento de unos 0.2 °C. La proyección es aumento de la temperatura promedio anual de 3.5 °C hacia el año 2100 a lo largo del pacífico Centroamericano, lo cual sería consistente con una disminución de la precipitación anual de hasta 35 %.¹⁸

Esa tendencia de aumento en la temperatura y disminución de la precipitación se ha puesto de manifiesto a lo largo de la vertiente del Pacífico

¹⁶ Sobre la consulta que hiciera la Asamblea Legislativa sobre dicho proyecto ver Oficio de la Defensoría DH-0579-06.

¹⁷ IPCC, 2001. En: Rojas Araya, Manrique y otros. El cambio Climático y los Humedales en Centroamérica. Implicaciones de la variación climática para los ecosistemas acuáticos y su manejo en la región . San José, CR: UICN, 2003, p.15.

¹⁸ Ibid, p 18

Centroamericano; en Costa Rica, el noroeste es afectado recurrentemente por sequías, algunas de ellas debido también a evento de variabilidad climática como lo es ENOS (Combinación de El Niño-Oscilación del Sur. Extensión de aguas cálidas que tienen implicaciones en el clima en grandes extensiones geográficas).

Se ha indicado¹⁹ que el capital hídrico tiende a reducirse a lo largo del Pacífico Centroamericano, que es precisamente la región más habitada. Asimismo ²⁰que, las valoraciones anuales de capital hídrico y de uso del recurso, tienden a esconder el verdadero problema del recurso hídrico en Centroamérica cual es su periódica escasez mensual. Por último²¹ que, el Salvador, Guatemala y Costa Rica, podrían llegar a tener niveles de estrés hídrico al año 2050.

Estudios existentes identifican los impactos del cambio climático sobre los recursos hídricos²², mismos que pueden afectar a su vez: el sector de abastecimiento de agua potable, el sector energético, el sector agrícola y los ecosistemas acuáticos.

Entre las implicaciones del cambio climático para el abasto de agua potable se destacan: la disminución de las reservas de agua superficiales y subterráneas y las consecuentes limitaciones para suplir una creciente demanda; el incremento de racionamientos; el aumento en el costo de los servicios y mayores restricciones al desarrollo e inversiones por limitaciones en la disponibilidad del recurso hídrico; también confrontaciones sociales por la escasez del recurso.

En el diagnóstico Biofísico²³ se señala que el cambio climático disminuiría los caudales base de los ríos, especialmente en verano, los cuales tendrían por ello más limitaciones para asimilar las cargas de aguas residuales. Aún cuando se diera aumento en las intensidades de lluvia no habría capacidad de

¹⁹ Resumen Ejecutivo. Dialogo Agua y Clima Centroamérica, 2003,p. 25

²⁰ Ibid, p 41

²¹ Op cit ., p.28

²² Op cit ., pp 6-7

²³ En el Diagnóstico Biofísico. Informe Final. Proyecto Adaptación del Sector Hídrico al Cambio Climático. UCR, 2004, p. 51-52

infiltración y por tanto recarga, se produciría un excedente de flujo –escorrentía superficial- y muy posiblemente áreas afectadas por inundaciones.

También se ha indicado que la cantidad de gases de efecto invernadero (GEI) con que cuenta actualmente la atmósfera por intervención antropogénica es suficiente para que esos impactos se produzcan.

Otra situación que ha identificado la Defensoría, y sin que a la fecha tenga datos precisos, es el acaparamiento del recurso hídrico que se da mediante la perforación de pozos. Según testimonio de varios habitantes en Guanacaste existen cantidad de pozos sin concesión de agua (ilegales), destinados a satisfacer necesidades particulares de fincas y no de poblaciones vecinas; lo cual además incrementa la amenaza de agotamiento de dicho recurso. Tal parece que en Guanacaste el recurso hídrico tiende a escasear y además a acapararse.

Según se indica en el Décimo Informe del Estado de la Nación ²⁴ en los últimos 20 años se produjo un fuerte aumento en la extracción de aguas subterráneas y superficiales para diversos usos económicos y sociales. En el 2003 se contabilizaron 9.886 pozos y de estos sólo 2.325 habían sido concesionados por el Departamento de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía. También según ese informe, se estima que en el país existen 15.000 pozos ilegales.

Las variaciones en los patrones del clima afectan la disponibilidad de agua y también pueden alterar las características físicas, químicas y biológicas de un cuerpo de agua, si a esto se suma entre otros los efectos en la calidad del agua que producen el uso indebido del suelo, el uso de agroquímicos y la falta de sistemas de tratamiento, se podría inferir una mayor dificultad para el aprovechamiento de las aguas. Sobre el particular es atinente el siguiente planteamiento:

“(...) ante un crecimiento en la demanda y una reducción de la oferta por variaciones en el clima, la

contaminación del recurso limita enormemente su uso, de tal forma que aunque existiendo un capital hídrico considerable su disponibilidad será siempre limitada”

²⁵El subrayado no es del original

La contaminación del recurso hídrico por efecto de actividades humanas contrarias a la normativa vigente en el país impone limitaciones a su uso. Tenemos entonces que el cambio climático que provoca disminución del recurso hídrico y la contaminación de éste limitan su uso. El fragmento siguiente expone claramente esa relación y la vulnerabilidad en la que quedamos.

“Se podría concluir también que el aumento en la demanda y la potencial reducción de la oferta por el cambio climático, asociado al papel de los eventos climáticos extremos y a la pobre calidad del agua en los países centroamericanos, pone a la región en un estado de alta vulnerabilidad, por lo que existe una necesidad urgente de desarrollar mecanismos y opciones que nos permitan no solo mejorar las condiciones a las que actualmente el recurso está sometido, sino también de adaptarnos a las condiciones futuras del capital hídrico Centroamericano”²⁶

Se podría concluir también que la reducción del potencial hídrico por efecto del cambio climático y la disminución en la calidad del agua, redundan en realidad en escasez de agua para los distintos sectores, siendo especialmente visible ello para la Defensoría en cuanto el abastecimiento de agua para consumo humano, el cual de acuerdo con nuestra legislación es prioritario. Nótese que recién vivimos en el país una emergencia por cortes del fluido eléctrico producto de la disminución en los principales embalses para la producción de energía hidroeléctrica provocada precisamente por una considerable disminución en las

²⁴ Se intensificó Explotación de Aguas Subterráneas y Superficiales., p. 274.

²⁵ Op cit ., p 23

²⁶ Op cit ., p 41

precipitaciones, lo que genera una seria advertencia en este tema.

Por otra parte se estima que de continuar aumentando el nivel del mar por aumento en la temperatura se presentarían inundaciones en las zonas costeras, lo cual genera contaminación de las aguas subterráneas costeras y alteraciones en ecosistemas como los humedales.

Mayor vulnerabilidad del país

Mayor vulnerabilidad del país en cuanto al uso y protección del recurso hídrico por lo dispuesto y no dispuesto en Tratado en relación con el ordenamiento territorial, la expropiación y las concesiones.

Es claro que en nuestra legislación ambiental, el ordenamiento territorial no sólo está contemplado sino que es uno de los pilares de la protección de los recursos naturales con miras al mayor bienestar de los habitantes. Mientras tanto, el artículo 17:13 del Tratado no incluye expresamente ninguna referencia al ordenamiento territorial para esos fines, el cual tampoco parece estar implícito en la definición de legislación ambiental que en él se hace.

En el Capítulo 10 (Inversión) del Tratado encontramos disposiciones en cuanto la expropiación indirecta y medidas equivalentes a la expropiación.

Con esas disposiciones se extiende el concepto tradicional de expropiación a ciertas restricciones a la propiedad que en nuestro país se han reconocido como tales pero en razón de intereses sociales o colectivos, por lo que no constituyen realmente una privación del derecho de propiedad. Dichas restricciones implican limitaciones a determinadas actividades, pero jamás pueden ser consideradas como “expropiaciones”. De hecho se enmarcan dentro del concepto de: “*limitaciones de interés social a la propiedad privada*”, cuya validez ha sido ampliamente reconocida por la Sala Constitucional.

Ejemplo de restricciones a la propiedad que en nuestro país no han sido consideradas expropiaciones son las que se realizan para ordenar el uso del suelo a través de planes

reguladores y, las que se realizan cuando se establecen áreas de protección.

En el voto 1551-98 la Sala Constitucional indicó *“las limitaciones impuestas a la propiedad por un plan regulador deben entenderse como limitaciones lícitas; 6.- la afectación a la propiedad tiene el carácter de “limitación”; es decir, la propiedad sometida a una serie de restricciones y obligaciones (...), cuyo fin es el de contribuir al bienestar colectivo, y por ende, a su propio provecho (...)”*

En Costa Rica también son limitaciones lícitas, y no expropiaciones, las que se establecen en relación con áreas de protección; en la Resolución N.º 2004-01923 la Sala Constitucional ordenó a un Municipio: *“(…) incluir en el reglamento de zonificación de áreas protegidas o reservadas, restricciones o limitaciones para actividades humanas, sea urbanística, agropecuarias, comerciales o industriales para evitar la eventual impermeabilización de los suelos y la contaminación de los mantos acuíferos y, por consiguiente de los manantiales, nacientes y pozos del Cantón.”*

Es factible que normas como las que establecen como áreas de protección las que bordean nacientes permanentes en un radio de 100 metros y, las que establecen la declaratoria de reserva de dominio público a favor de la nación de una área no menor a los 200 metros de radio de los sitios de captación de agua potable, sean consideradas, en un conflicto ante un tribunal arbitral, como medidas equivalentes a la expropiación, en caso de inversiones en actividades comerciales e industriales en propiedades en las que exista recurso hídrico en uso o no. Ello iría en detrimento de la protección del recurso y la salud de la población.

Cabe señalar que buena parte de las quejas que recibe la Defensoría de los Habitantes de la República en relación con el recurso hídrico, lo son por contaminación o amenaza de contaminación del mismo y, una causa identificada de ello, ha sido el irrespeto de las zonas de protección y del área de dominio público de los sitios de captación de agua potable; asimismo, por el desarrollo urbanístico sin control en áreas de recarga

de acuíferos.

Los conceptos de expropiación indirecta y medidas equivalentes contenidas en el Tratado, convertirían las limitaciones a la propiedad que hasta ahora han sido reconocidas en el país como lícitas en razón de protección de intereses sociales o colectivos, en limitaciones a la inversión con lo cual se induciría a la desprotección de intereses públicos y de los recursos naturales.

Por otra parte, preocupa que en Anexo II, *Medidas a Futuro*, no se contemplaran las medidas existentes o futuras que pueda establecer el Estado en relación con el otorgamiento de concesiones de agua.

La Defensoría se pregunta si la razón de que el tema de las concesiones de agua no esté incluido en la lista de medidas a futuro, obedece al criterio de que todo lo que regule el acceso a los recursos naturales se rige por criterios mercantiles, como lo establece el artículo 17.13 del Tratado al definir lo que entiende por legislación ambiental. La Defensoría estaría en total desacuerdo con la visión de que las concesiones se rijan por criterios mercantiles porque contraviene abiertamente todo lo dispuesto por nuestro ordenamiento jurídico ambiental y lo establecido amplia y categóricamente por la jurisprudencia constitucional.

Si las concesiones de agua no están incluidas en las Medidas a Futuro, se regirían entonces por las obligaciones del Tratado. A la Defensoría le preocupa entonces la posible superexplotación del recurso, ya que de acuerdo con el Tratado, no se podrían establecer limitaciones para restringir el comercio de agua. Y, dado que el acceso al recurso no está concebido como materia ambiental (lo cual hubiera permitido establecer limitaciones), los mecanismos estatales de limitación al acceso al recurso podrían quedar inhabilitados.

Si existen ya conflictos con la normativa existente que permite regular el acceso al recurso hídrico a través de concesiones y garantiza la intervención del Estado en su justa distribución y conservación, imaginemos los conflictos que podrían

esperarse si esas regulaciones pasan a tener un fin puramente comercial de conformidad con la definición de legislación ambiental del Tratado. La aplicación de criterio comercial al acceso al agua podría acentuar los conflictos por el acceso al recurso y amenazar con sobreexplotarlo.

Considerar el agua como bien comercial, es muy distinto a lo aceptado por nuestro ordenamiento -Ley Orgánica del Ambiente y Ley de Aguas- como bien de dominio público y cuya conservación y uso sostenible son de interés público y no meramente privado.

Hasta hoy el país ha entendido que el agua no es un bien meramente económico sino un bien de dominio público a cuyo acceso todos tienen derecho y, no sólo de los que están en una relación comercial. Y, es además, un bien que debe ser inevitablemente protegido a fin de asegurarlo para las futuras generaciones y no sólo para las actuales.

Tal y como se señaló supra el cambio en el clima afecta los recursos hídricos. El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, es un acuerdo multilateral que pretende que las Partes limiten o reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero; mismo que no ha sido ratificado por Estados Unidos pero sí por Costa Rica (publicado en la Gaceta 123 del 3 de julio del 2002). En el artículo 17.11 del Tratado se reconoce la importancia de los acuerdos ambientales multilaterales en la protección del ambiente a escala global y nacional y, de su implementación para el logro de los objetivos ambientales en ellos previstas; pero claramente se desprende del texto del Tratado que el apoyo se restringe a los acuerdos de los que los Estados sean parte. Al no ser Estados Unidos parte en el Protocolo de cita queda eximido de participar del objetivo del Protocolo de reducción de emisiones de gases y, los países firmantes, en desventaja en cuanto a la protección del recurso hídrico, más específicamente, en cuanto a evitar su disminución y deterioro aún mayor de su calidad; asimismo, los países parte verían menoscabado el control de inundaciones producto del aumento de lluvia en las regiones donde las precipitaciones son mayores. Es conocido que el aumento de la

lluvia al igual que su disminución obedecen a cambios en la distribución de las precipitaciones y al calentamiento global cuya causa identificada como una de las principales es el incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Si a la amenaza de escasez del recurso hídrico y de su calidad señaladas anteriormente, se suma que lo previsto en el Tratado no ofrece posibilidades para protegerlo, limitar su acceso ni para regular el uso del suelo, la disponibilidad de dicho recurso tendería a ser cada vez más limitada. La cada vez menor oferta del recurso (por la cantidad disponible y calidad inadecuada) y, la regulación y desregulación propuesta en el Tratado, pondrían al país en estado de mayor vulnerabilidad en cuanto al uso, protección y conservación del agua.

La Defensoría comparte lo planteado por la Sala Constitucional²⁷ en el sentido de que la protección de los recursos naturales es un medio adecuado para tutelar y mejorar la calidad de vida de todos, lo cual hace necesaria la intervención de los poderes públicos sobre los factores que puedan alterar el equilibrio de los recursos naturales. El Estado costarricense está en el deber de actuar en forma eficaz y anticipada, para evitar la ocurrencia de eventos que degraden el medio ambiente y comprometan su sostenibilidad.

III El derecho humano a la salud: El desabastecimiento de medicamentos en la CCSS

Introducción

El tema de medicamentos es en extremo muy sensible en lo que respecta al Derecho a la Salud de las y los habitantes. El suministro de medicamentos a los asegurados, está específicamente establecido en el Reglamento de Salud de la CCSS, como parte de las prestaciones integrales que debe brindar este Ente.

²⁷ Ver Consulta legislativa preceptiva de constitucionalidad formulada por el Directorio de la Asamblea Legislativa, sobre el proyecto de "Aprobación del Convenio Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes". Resolución N 09565-2006.

Ya en Informes anteriores esta Defensoría ha tratado el tema de medicamentos, sobre todo referido al desabastecimiento de los mismos en perjuicio de la salud de las y los usuarios del servicio. Sin embargo, el tema del suministro de medicamentos por parte de la CCSS, es un tema que debe ser retomado en el presente período, toda vez que el problema es reiterativo y se ha agudizado, viéndose aumentadas en esta Defensoría las quejas de los habitantes en ocasión de la falta de suministros de algunos medicamentos y de algunos escollos jurídicos que amenazan una pronta solución al problema.

II.- Antecedentes y contexto de la problemática del desabastecimiento de medicamentos en la CCSS

Visualizando el problema en el contexto del Derecho a la Salud, es pertinente contextualizar la situación, recordando de previo, que del Derecho a la atención a la salud que tiene todo ser humano, surge la obligación fundamental del Estado de satisfacerlo, garantizarlo y tutelarlos. Así las cosas, se presenta el individuo como un sujeto de derechos y el Estado como un agente que asume las obligaciones inherentes a tales derechos.

Como parte de la tutela del derecho a la salud, la Defensoría de los Habitantes se ha ocupado en gran parte del conocimiento del tema de atención médica. Se ha establecido que la "atención médica integral" involucra la posibilidad para el habitante de requerir un adecuado proceso de atención en salud que conlleve desde la oportunidad de un diagnóstico de calidad, hasta la aplicación del más seguro y eficiente tratamiento, incluyendo por supuesto el suministro de medicamentos.

Recae, por tanto, en el Estado la obligación de procurar los medios materiales (recursos humanos, tecnológicos, infraestructura, equipos, medicamentos entre otros) para hacer accesible el derecho a la salud de las y los habitantes. La Sala Constitucional apoya esta tesis de principio (Voto N° 3935-94 Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia):

“... Es responsabilidad del Estado, procurar que las personas bajo su custodia, reciban en forma oportuna, la atención que necesitan. De manera alguna se puede admitir una lesión al derecho fundamental a la salud con el argumento de que hay carencia de medios materiales...”

Los medicamentos son uno de esos medios materiales que la CCSS debe conceder a las y los asegurados para la prevención y tratamiento de las afecciones. Dentro de las normas que contemplan esta obligación se encuentra el Reglamento de Seguro de Enfermedad de la CCSS, específicamente en sus artículos 15, 17 y 21²⁸.

Básicamente han sido dos los temas que se relacionan con las denuncias presentadas

²⁸ **“Artículo 15 de las Prestaciones: El seguro de Salud cubre, de acuerdo con las regulaciones que adelante se indican, las siguientes prestaciones:**

a) Atención Integral a la Salud

b) Prestaciones en Dinero

c) Prestaciones Sociales.

El contenido de dichas prestaciones será determinado según las posibilidades financieras de este seguro”.

“Artículo 17 de la Atención Integral en Salud.

La atención integral a la salud comprende:

a) Acciones de promoción, prevención, curación y rehabilitación

b) Asistencia médica especializada y quirúrgica

c) Asistencia ambulatoria y hospitalaria

d) Servicio de farmacia para la concesión de medicamentos

e) Servicio de laboratorio clínico y exámenes de gabinete

f) Asistencia en salud oral, según las regulaciones que adelante se indican y las normas específicas que se establezcan sobre el particular

g) Asistencia social, individual y familiar”

“El artículo 21: Del Suministro de medicamentos: El servicio de farmacia comprende el suministro de las medicinas incluidas en la Lista Básica de Medicamentos, prescritos por los médicos de la Caja, u otros sistemas o proyectos especiales formalmente autorizados por ella.”

ante la Defensoría respecto de los medicamentos que brinda la CCSS:

- Desabastecimiento de medicamentos
- Tiempo que tarda el trámite para solicitud de medicamentos no incluidos en la Lista Oficial de Medicamentos

Sin embargo, es el tema del desabastecimiento el que se desarrollará en este Informe, partiendo de que la mayoría de las denuncias recibidas se relaciona específicamente a ello, el que ha tenido repercusiones importantes a nivel de una generalidad de habitantes que se vieron expuestos al desabastecimiento de varios medicamentos que conformaban su tratamiento. El desabastecimiento es una situación que al interior de la CCSS ha hecho que se realicen revisiones de los procedimientos de adquisición, donde hay variables externas que se escapan al control de la institución como lo es la normativa de contratación administrativa y los votos de la Sala Constitucional.

El desabastecimiento de medicamentos ocurrido en años anteriores, así como el presentado en el período que comprende este Informe, sigue siendo consecuencia de las mismas causas, identificándose, sobre todo, una planificación inadecuada, o una falta de ejecución de aquella planificación realista en los tiempos que requiere el proceso de abastecimiento. Ya en uno de los Informes rendidos por esta Defensoría²⁹ (...), se contempló en relación con el tema lo que a continuación se cita:

“La compra y abastecimiento de medicamentos es un tema que se suma a los nuevos problemas de la Caja Costarricense de Seguro Social

Sin bien es cierto el no suministro de medicamentos a la población se había presentado con anterioridad, luego de la aprobación del Reglamento sobre Refrendos de Contrataciones publicado en la Gaceta Nº 28 del 9 de febrero de 2000, la Caja ha tenido que enfrentar situaciones de desabastecimiento de productos

²⁹ Informe 1999-2000

farmacéuticos, equipos e implementos médicos debido a que en dicho reglamento se establecen dos nuevas regulaciones que inciden en el procedimiento en la contratación administrativa, cuyas implicaciones no han podido ser enfrentadas por la Institución.

Por una parte, se establece que no basta con que se autorice la "orden de compra" para que se considere formalizado el contrato, sino que es necesario que se produzca un acto de oficialización de mismo. ...

En segundo término, una vez suscrito el contrato pactado, debe ser enviado al Departamento Legal de la Institución... o ser remitido a la Contraloría General de la República...

En razón de la inclusión de estos dos nuevos requisitos, la Caja Costarricense de Seguro Social enfrenta un problema con el abastecimiento de medicamentos y otros productos o implementos médicos. En especial, se ha constatado que muchos medicamentos se están agotando mucho antes de que sean aprobadas las nuevas compras...

Ambas situaciones representan para la Caja un incremento en los costos financieros por abastecimientos de productos destinados a la atención médica de la población como son los medicamentos y las vacunas...

La situación se torna más seria cuando se trata de medicamentos de primera línea y de clase A, cuya ausencia puede poner en riesgo la salud de los pacientes que lo requieren y sobre todo en casos de emergencia como el ENALAPRIL 20, medicamento para el control de presión. El cual ha presentado importantes períodos de desabastecimiento y suministro a la población desde setiembre de 1999 hasta febrero de 2000.

Dicha situación generó que la Dirección de Recursos Materiales de la Caja tuviera que financiar a todas aquellos centros de salud que solicitaron autorización para la compra de Enalapril de 20 mg. de forma extraordinaria,...

Esta situación se evidenció recientemente en visitas de funcionarios de la Defensoría que acreditaron que en las Farmacias de los Hospitales se enfrentaban diversas situaciones de desabastecimiento de medicamentos, a pesar de que habían sido solicitados a la Gerencia de Adquisiciones de la Caja con varios meses de anticipación. Se agrava la situación en aquellos casos en que los medicamentos necesarios no se pueden abastecer directamente en el mercado nacional.

Con el fin de solucionar el faltante de medicamentos, las autoridades hospitalarias realizan trámites de compra rápida con muchas limitaciones de procedimiento. Mediante compras extraordinarias - que deben ser aprobadas por la Autoridades Centrales de la Caja- cuya existencia es a veces suficiente para atender la demanda de los usuarios por espacio de dos meses, la situación de carencia de medicamentos se repite con la consecuente afectación a los usuarios de los servicios de la Caja, quienes, en muchos casos y ante la imperante necesidad de consumir el medicamento agotado, deben acudir a las farmacias particulares para su adquisición.

Los problemas que se presentan a diario que la Defensoría ha denunciado son los relacionados con el desabastecimiento en los servicios de farmacia y en el Departamento de Almacenamiento y Distribución ya sea por mala planificación del Departamento de Programación, Control y Evaluación de Suministro de Medicamentos, por apelaciones a las licitaciones, por incumplimiento de entregas por parte de los

oferentes y por rechazos por el Laboratorio de Normas y Calidad de Medicamentos, entre otros aspectos.

... lo que refuerza la urgente necesidad de que la C.C.S.S. continúe realizando esfuerzos para mejorar integral y sistemáticamente tales procesos en procura de un manejo eficiente...

Es claro, como se ha señalado antes y coincidentemente con la Contraloría General de la República, que sea necesario un proceso de planificación estratégica en la C.C.S.S., orientado a realizar cambios graduales y sistemáticos en la infraestructura, tecnología y sistemas de información relativos al modelo de almacenamiento y distribución de los fármacos y demás productos médicos.” (el resaltado no es del original)

El diagnóstico antes señalado, el cual se daba de hace siete años, sigue vigente a la fecha. Una inadecuada planificación o incorrecta ejecución de la misma se ha visualizado como una de las causas del desabastecimiento de medicamentos. El problema de desabastecimiento de medicamentos en la CCSS, ha sido reiterado según nos indican los informes recibidos por esta Defensoría, sobre todo con aquellos medicamentos clasificados como almacenables y que por normativa interna de la CCSS están definidos como adquiribles solamente por el Nivel Central, principalmente en razón de una economía de escala. Lo anterior a pesar de la existencia de un marco normativo especial disponible para la CCSS para la adquisición de medicamentos, que la excluye de los procedimientos ordinarios establecidos por la Ley de la Contratación Administrativa y su régimen recursivo, teniendo además un trámite expedito para obtener el visto bueno de la Contraloría (Ley 6914) ³⁰.

Esta Defensoría ha sido clara al señalar en sus Informes, que el desabastecimiento de medicamentos en la CCSS atenta contra el derecho a la salud de las personas, y que consideraciones de tipo administrativo no son justificaciones jurídicas para que la Entidad no ponga su empeño en el suministro de medicamentos que requieren los usuarios del servicio público que brinda.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Contraloría General de la República, en ocasión de autorizaciones solicitadas por los Hospitales o por el nivel central de la CCSS, para la compra directa de medicamentos agotados en el Almacén Central.

Mediante Oficio N. 08379 (DAGJ-1987-2003) 12 de julio del 2005 señalado supra, la División de Asesoría y Gestión Jurídica de la Contraloría General de la República, en lo que interesa indicó lo siguiente:

"... estamos en presencia de uno de los casos que ingresan a este Despacho en situación agobiante para la salud de los pacientes, enfrentándonos una vez más a la amenaza de un desabastecimiento con graves riesgos para los pacientes que podrían ver interrumpido o simplemente no iniciado su proceso de curación al no disponer del medicamento necesario... Creemos que en cualquier situación que se deba planificar es necesario tomar en cuenta todos los elementos que en ella indican, para poder fijar metas reales apegadas a las circunstancias que se presentan. Desde este punto de vista consideramos que una entidad pública debe planificar sus procedimientos de compra considerando los plazos mínimos que han de respetarse, tales como mínimo para la elaboración de ofertas, los períodos para recibir aclaraciones y subsanaciones, los tiempos para realizar publicaciones

³⁰ Salvo a partir del 7 de febrero del 2007, fecha en que mediante Voto de la Sala Constitucional, se declaró la

inconstitucionalidad de este mecanismo de compra

en La Gaceta, así como la existencia de trámites ineludibles y que de previo se tiene la certeza que toman tiempo, como lo son los recursos de revocatoria o apelación y el refrendo... Es igualmente reprochable la práctica de la Administración Central de lanzar a los órganos desconcentrados a la compra de medicamentos que conviene realizar a nivel centralizado... La primera obligada a velar por la tutela al derecho a la salud es precisamente la Caja Costarricense de Seguro Social, lo cual involucra un serio compromiso de su parte para realizar las compras con la adecuada planificación y evitar así, no solo desabastecimiento, sino también el pago de sobrepagos..."

La Sala Constitucional también ha indicado, en relación con temas como el que nos ocupa, que:

"...es justamente por ello que la Sala, como lo ha dicho en otras ocasiones, no puede dejar de ver con preocupación como, en el tiempo, se vienen suscitando diversas acciones que -tomadas una a una y, con mucha más razón, vistas en su conjunto- vienen minando la capacidad de la Caja Costarricense de Seguro Social de asegurar el cumplimiento de su elevada misión... Sin embargo, a pesar de tales dificultades, no puede perderse de vista el valor prioritario y relevante que reviste el derecho a la salud y a la vida que la propia Constitución Política le ha atribuido a esta institución..." (Voto N. 8629 de 16.21 horas del 10 de agosto del 2004).

Denuncias presentadas por desabastecimiento de medicamentos en la CCSS

A continuación se señalan -a modo de ejemplo- algunas denuncias por desabastecimiento de medicamentos. En estos casos el abordaje fue el mismo dada principalmente la circunstancia de que los

medicamentos que se señalan, son medicamentos que deben ser adquiridos por el nivel central de la CCSS y que se han clasificado como "medicamentos almacenables", lo que se define en próximas líneas.

En todos los casos se emitieron una serie de recomendaciones que se transcriben más adelante, ante las cuales la CCSS emitió una serie de informes sobre las acciones que estaba tomando ante el reiterado problema del desabastecimiento de medicamentos en esa Institución.

Se toman como ejemplo denuncias por desabastecimiento de los medicamentos: Ciclofosfamida, Leukerán; Tramal; Singuler; Fluoxetina; Enalapril y Lamictal.

Expedientes: 19883-23-2005

En este expediente, al cual se le acumuló otro expediente también de desabastecimiento de medicamentos, los Habitantes manifestaron:

*" Padezco de Lupus y hace dos meses no me entregan el medicamento **Ciclofosfamida**, el cual necesito para tratar mi padecimiento. Cuando presenté la receta en la farmacia del Hospital San Juan de Dios, me dijeron que no tenían el medicamento y que estuviera llamando para saber si había llegado. Agrega que ha llamado al Hospital y la única respuesta que le dan es que la Caja no lo ha podido comprar.*

*"Me diagnosticaron un linfoma (cáncer) por lo que me indicaron que debía consumir durante 5 años un medicamento denominado **Leukoran**, el cual tengo dos años de recibir, sin embargo hace aproximadamente 22 días en la Farmacia del Hospital México no cuentan con este medicamento".*

La Dirección General del Hospital San Juan de Dios, mediante oficio N. 3354-DG- 2005 de 19 de agosto del 2005, y la Dirección General del Hospital México, mediante Oficio DGHM-2534-2005 del 22 de noviembre del

2005, se refirieron al asunto de la siguiente forma:

“... La ciclofosfamida 50 mg tabletas con o sin recubierta, es un fármaco incluido en la Lista Oficial de Medicamentos de la Caja Costarricense de Seguro Social como almacenable... cuando un producto está incluido como almacenable, la adquisición se realiza a nivel central, con recursos propios del nivel central... La adquisición de los fármacos almacenables incluidos en la Lista Oficial de Medicamentos... es responsabilidad de la Dirección de Recursos Materiales de la Gerencia de Operaciones... quien a su vez por medio del Departamento de Almacenamiento y Distribución los supe a todos los hospitales nacionales autorizados para su utilización...” Que la Gerencia de Operaciones es la que: *“...realiza los procesos de adquisición de los medicamentos que se utilizan a nivel Institucional mediante licitaciones públicas y de forma centralizada. Por esta razón no depende del Servicio de Farmacia del Hospital San Juan de Dios, la adquisición de la ciclofosfamida. La ciclofosfamida oral del Laboratorio Lemery de México, fue rechazada por el Laboratorio de Control de Calidad de la Caja el 01 de agosto del 2005, debido a que no cumple con las especificaciones organolépticas, por lo cual se ordena no despachar el producto a las unidades..., situación que agravó el desabastecimiento del medicamento... La ciclofosfamida 50 mg no fue suministrado al Hospital San Juan de Dios por el Departamento de Almacenamiento y Distribución... durante los meses de junio, julio y agosto del 2005...”*

En este caso el Hospital San Juan de Dios, realizó trámites de compra directa del medicamento Ciclosfosfamida, con resultados infructuosos, debido a que la única casa oferente no cumplía con los

requisitos necesarios. Con la finalidad de que se dotara al Hospital San Juan de Dios del medicamento, el Servicio de Farmacia realizó las acciones correspondientes ante la Dirección de Recursos Materiales de la Gerencia de Operaciones de la CCSS y ante la Contraloría General de la República, para que se autorizara la realización de una compra local con cargo al presupuesto central según los mecanismos establecidos por la Institución para este tipo de situaciones.

Sin embargo, la Contraloría General de la República con fecha 12 de julio del 2005, mediante Oficio 08379 (DAGJ-1987-2003) deniega autorización al Hospital San Juan de Dios para proceder a comprar directamente el medicamento, indicando que es el Nivel Central el llamado a planificar debidamente las compras de medicamentos calificados como Almacenables a fin de evitar desabastecimientos, autorizando a esta instancia central para que sea ella la que realice la compra directa, bajo ciertas consideraciones y condiciones.

Que la misma situación descrita en los puntos anteriores fue referida por la Dirección del Hospital México, en el sentido de que según manifiesta debe *“... afirmar y reforzar la posición incómoda que a menudo tenemos los Hospitales con el manejo de los pacientes con medicamentos en la categoría de almacenables en que su abastecimiento es responsabilidad del Nivel Central y que por mandato expreso de la Contraloría General de la República tenemos prohibición de comprar...”*

En Oficio FHM-948-05 de 18 de noviembre del 2005, de la Dirección de Farmacia del Hospital México, se detallan circunstancias similares para el medicamento Leukerán que las ya indicadas por el Hospital San Juan de Dios respecto del medicamento ciclofosfamida, en relación con la compra y desabastecimiento del mismo, cuya responsabilidad es del nivel central por las características de almacenabilidad de los medicamentos citados, *“ ... quedando demostrado de esta forma que el problema de desabastecimiento de los medicamentos en la CCSS es un problema crónico que a la fecha no se ha resuelto...”*

Expediente 21889-23-2006

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja planteada por una habitante en la que se refiere a la actuación del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia en torno al tema que nos ocupa.

“Señala que su esposo,..., padece de epilepsia refractaria y requiere Lamictal de 10 mg. y en el Hospital Calderón Guardia le dicen que no está disponible en los hospitales y que no estará disponible sino hasta finales de agosto, ello debido a que el Ministerio de Salud no ha renovado el registro sanitario del medicamento.

Añade que llamó a la Oficina de Suministros del Hospital y le indicaron que se realizó una compra directa pero que solamente era la cantidad para abastecer por un mes. Asimismo, señala que ese abastecimiento se le dará por la cantidad que su marido requiere para el mes, pero no se le dará lo que dejaron de abastecerle”.

Asimismo, con fecha 15 de agosto del 2006, otra habitante interpone una queja ante esta Institución manifestando que su hija,...

“...requiere del medicamento Lamictal en vista de que padece de epilepsia, y la Caja no lo ha desalmacenado y a ella le urge que se lo suministren por que si no le dan convulsiones. Al preguntar cuándo se lo entregarían, en la farmacia le contestan que si bien es cierto, ya están en el país, los mismos no han sido desalmacenados, a pesar de que hay mucho paciente esperando dicho medicamento...”

Los Informes respectivos fueron presentados por la Subdirección Dirección Médica del Hospital Calderón Guardia, mediante oficio número DM-6398-09-06; por la Dirección de la Farmacia del Hospital Calderón Guardia, mediante Oficio HRCG-DF-818-10-2006; y por la Jefatura del Área de Planificación de

Suministros de la CCSS, mediante Oficio APS-2006-2890.

Según oficio APS-2006-2890 de la Dirección de Suministros de la CCSS, el medicamento Lamictal® (Lamotrigina) durante este año solamente en el mes de julio no fue despachado a los centros de salud. En igual forma lo refiere la Farmacia del Hospital Calderón Guardia, al indicar que “... en el pedido del mes de julio del año en curso el producto no se despachó del Almacén Central...”

Que el desabastecimiento referido en el punto anterior se debió a un atraso en la compra, la cual se inicio desde el 14 de junio del 2005, tomando en cuenta que el proceso de abastecimiento duraba aproximadamente 10 meses, por lo que la CCSS tenía previsto que el despacho del producto se realizara en el mes de abril del 2006. Dicho atraso en la compra se debió principalmente a recursos de apelación interpuestos dentro del proceso licitatorio.

Que según Oficio dirigido a esta Defensoría por la Subdirección del Hospital Calderón Guardia, “... estamos sujetos a suministros de insumos y medicamentos por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social.”

Exp. 22233-23-2006

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja en la que se refiere a la actuación de la Caja Costarricense de Seguro Social sobre el tema que nos ocupa:

“Está en control médico pues padece de la presión, para esos efectos le recetan el medicamento ENALAPRIL 20 mg. El lunes 25 de setiembre se presentó a la cita de control para revisión y retirar el medicamento. Cual es su sorpresa que le devuelven la receta con la coetilla PRODUCTO AGOTADO EN EL ALMACEN GENERAL.

Le parece una barbaridad que no se tengan las provisiones del caso con un medicamento como el ENALAPRIL que es fundamental para la presión.”

El informe respectivo fue presentado por el Departamento Gestión de Medicamentos, mediante oficio número OFI-MED-50-2006 de 20 de octubre de 2006., indicando que el medicamento ENALAPRIL es un medicamento que se adquiere a Nivel Central de la CCSS y no por compra directa de los centros de salud.

Que efectivamente el medicamento de cita sufrió un desabastecimiento de conformidad con lo que indica el Departamento de Gestión de Medicamentos.

Exp. 22232-23-2006

La Defensoría de los Habitantes recibió otra sobre desabastecimiento en la que la habitante indica que:

Su mamá..., tiene 73 años y a partir de sus enfermedades crónicas Lupus, Fibromialgia, Asma Crónica y Depresión, requiere de un tratamiento continuo de Tramal, Singular y Fluoxetina respectivamente.

La paciente es atendida en el Hospital México, tras consultar ante la Contraloría de Servicios la respuesta recibida es que como esos medicamentos son almacenables la compra es competencia exclusiva del Departamento de Recursos Materiales de la Caja Costarricense del Seguro Social, así que no se puede realizar una compra directa por parte del nosocomio.

El informe respectivo fue presentado por el Departamento Gestión de Medicamentos, mediante oficio número OFI-MED-60-2006 de 20 de octubre de 2006; y Oficio DGHM-3309-2006 de 31 de octubre de 2006 del Dr. Armando Villalobos Castañeda, Director General a.i. del Hospital México.

En los informes rendidos se indica que los tres medicamentos requeridos por la madre de la denunciante, son medicamentos que se adquieren a nivel central de la CCSS y no por compra directa de los centros de salud. Que efectivamente, los tres medicamentos no han estado por algunos lapsos de tiempo

en el Almacén General de la CCSS, por diversas causas, según se desprende del Oficio del Departamento de Gestión de Medicamentos, en el cual se menciona que:

“...FLUOXETINA: Este producto sufrió un incremento en relación con su consumo tal como puede apreciarse en el gráfico adjunto. El día de hoy (20 de octubre 2006)) fueron trasladadas las muestras por nuestros propios funcionarios de la compañía DHL al laboratorio de control de calidad para realizar el muestreo y se giraron instrucciones para su expedito trámite de análisis, La proyección en caso de resultar positivo el análisis, es de estar para despacho en un máximo de dos semanas.

SINGULER o MONTELUKAST: en este caso no se ha dado absolutamente ningún desabastecimiento por que producto es de nueva adquisición. Pensamos por tanto que lo único que puede haber sucedido es que realizaran despachos de recetas de un producto nuevo en grandes cantidades... En todo caso el producto se encuentra en análisis de control de calidad y se nos indicó esa dependencia que estaría a disposición en el transcurso de dos semanas como máximo.

TRAMAL o TRAMADOL: En el caso de este producto hubo un desabastecimiento temporal que fue subsanada y actualmente no existe tal situación...”

Recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes a la CCSS

En los 4 casos que se transcribieron en lo conducente a manera de ejemplo, se les dio un abordaje similar, en tanto existía una variable común, la de ser “Medicamentos Almacenables” cuya responsabilidad en la compra y el abastecimiento corresponde al Nivel Central de la CCSS.

De conformidad con la Lista Oficial de Medicamentos (LOM) 2006³¹ son “**Medicamentos Almacenables**”, aquellos “... *medicamentos que se encuentran disponibles en el Área de Almacenamiento y Distribución de Medicamentos (ALDI) de la CCSS.*” Estos medicamentos se diferencian de los “**Medicamentos No Almacenables-Tránsitos(Z)**”, que son aquellos “... *que deben ser adquiridos por las unidades (cada centro de salud) con fondos de la partida presupuestaria específica correspondiente a cada centro, respetando clave y nivel de usuario especificado en la LOM, así como la ficha técnica vigente para el producto en la Institución*”

En ese tanto, y al ser responsable directo el nivel central de la CCSS del abastecimiento de los medicamentos referidos en las denuncias, se emitieron recomendaciones en primer término dirigidas a la Gerencia de Operaciones, de la cual depende el Departamento de Recursos Materiales, y de este las Áreas de Planificación de Suministros y el Área de Gestión de Medicamentos. Incluso, los Informes que presenta el nivel central de la CCSS, reafirma la posición en la responsabilidad que este tiene en el suministro y abastecimiento de los medicamentos enunciados. Es a partir de ello, y de los análisis realizados a dichos informes, que se emiten las recomendaciones que a continuación se citan: ,

A la Gerencia de Operaciones de la CCSS

1.- Realizar una planificación realista y por tanto adecuada, en la compra de aquellos medicamentos que pueden ser adquiridos solo por el Nivel Central de la CCSS, de forma que se evite el desabastecimiento en los centros de salud pertinentes, teniendo en cuenta y de forma específica lo siguiente:

- Tiempo previo para iniciar los procedimientos licitatorios (concursoales), de forma que no se inicien en forma tardía.
- Iniciar los procedimientos licitatorios teniendo bien delimitado el objeto

³¹ Comité Central de Farmacoterapia, Departamento de Farmacoepidemiología, Caja Costarricense de Seguro Social. 2006.

contractual, por lo que el cartel debe estar perfectamente definido tanto técnica como formalmente para evitar objeciones cartelarias, y por ende modificaciones al cartel.

- Claridad absoluta en los tiempos de valoración de las ofertas; ser realistas en el plazo necesario para el análisis y revisión de las ofertas, de forma tal que no se extienda el tiempo de valoración más de lo previsto.
- Profundidad en la valoración de las ofertas, para evitar retrasos que pongan a los usuarios en situaciones apremiantes que afecten su salud.
- Tomar en consideración y en forma realista los plazos mínimos que se han de respetar en todo procedimiento de contratación: elaboración de ofertas, período de aclaraciones, plazo para publicaciones en los diarios correspondientes, plazos de los recursos, etc.

2.- Coordinar y planificar en forma conjunta con las instancias correspondientes del Nivel Central, así como con los Hospitales y demás centros de salud pertinentes, los requerimientos tanto técnicos como de forma (sobre todo en relación con los plazos) para la adquisición de los medicamentos.

3- Coordinar con el Ministerio de Salud los tiempos necesarios para los controles de calidad de los distintos medicamentos.”

En segundo término, y teniendo claro que el suministro y abastecimiento de los medicamentos calificados como almacenables es responsabilidad del nivel central de la CCSS, se giraron las siguientes recomendaciones a los Centros de Salud denunciados por los Habitantes, (Hospitales San Juan de Dios, México y Calderón Guardia), tomando en consideración la responsabilidad de estos en el reporte e información de las existencias en las farmacias de dichos medicamentos y el trámite de solicitud ante el nivel central cuando estos están por agotarse. En ese tanto, les corresponde también acciones de coordinación efectiva entre el nivel hospitalario y el nivel central, en los siguientes términos:

A los hospitales

1.- Identificar las necesidades de su respectivo centro hospitalario en materia de medicamentos con suficiente antelación al desabastecimiento de sus bodegas, de forma que puedan realizarse las solicitudes de medicamentos al nivel central, con tiempo suficiente para que este proceda a tramitar lo correspondiente en plazos que se ajusten a la realidad y que eviten el desabastecimiento de la institución como tal.

2.- Coordinar y planificar en forma conjunta con el Nivel Central (Gerencia de Operaciones) los requerimientos de medicamentos que solo pueden ser adquiridos a través de los procedimientos definidos para dicho nivel”.

Informes recibidos en la Defensoría de los Habitantes por parte de la CCSS

Atendiendo las recomendaciones dadas por esta Defensoría a la CCSS ante las reiteradas quejas presentadas por el desabastecimiento de medicamentos, así como por los recursos de amparo interpuestos ante la Sala Constitucional por el mismo tema, la Gerencia Médica y la Gerencia de Operaciones de dicha Institución, elaboraron un Proyecto para el abastecimiento de medicamentos en la CCSS. Se transcribe en su totalidad la respuesta de esta instancia, por cuanto resulta importante dar a conocer el planteamiento de la CCSS, sobre el particular:

Ante las recomendaciones emanados en el Capítulo de Recomendaciones (de la Defensoría de los Habitantes) se establecen una serie de aspectos que según lo que ahí se indica, la Institución debe asumir mediante un proceso de planificación integrando, todas las variables que permitan asegurar el abastecimiento, me permito informarle que la Gerencia de la División de

Operaciones y la Gerencia de la División Médica, en forma conjunta y coordinada presentamos ante Junta Directiva el pasado 20 de julio del 2006, aprobado en artículo 4 de la sesión 8074... (el)

IV. Proyecto para el rediseño del sistema de gestión de la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos.

Objetivo general

Garantizar el abastecimiento oportuno, confiable, suficiente y sostenible de medicamentos para satisfacer la demanda de tratamientos a los usuarios finales en la prestación de servicios médicos.

Antecedentes

En el último año se ha determinado mediante constantes informes por parte de los Directores de los Hospitales Nacionales y de entidades externas a la Institución, tal es el caso de la Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes y Sala Constitucional, que efectivamente hemos experimentado problemas en el modelo de gestión de la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos, provocando un aumento significativo en el número de medicamentos que no cuentan con inventarios en el Almacén General.

Para efectos de conocer ampliamente lo que está afectando la Gestión de la Cadena de Abastecimiento, se realizó un diagnóstico amplio para determinar efectivamente cuales eran los problemas y las causas que provocan el desabastecimiento en medicamentos y que inciden directamente en la prestación de los servicios de salud, ubicando aquellos que a criterio de la administración serían los más relevantes.

Cuadro 1

Problemas relevantes	Causa
1. resoluciones de Sala Constitucional, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, Medios de Comunicación y Directores de Hospitales Nacionales.	
1.1 Diversos informes y resoluciones falladas en contra de la Institución y de atención obligadas	<ul style="list-style-type: none"> Faltante de medicamentos en forma reiterada sin pronta respuesta. Anteposición de criterio presupuestarios y financieros a la necesidad de los requerimientos de recursos para desarrollar

	una eficiente programación de la contratación
2.- Marco Normativo desactualizado	
2.1 Esquema de contratación administrativa sin cambios sustanciales, no ha evolucionado a nuevos modelos que permitan tener mayor capacidad resolutive y que sean más atractivo para los proveedores nacionales y extranjeros	<ul style="list-style-type: none"> Exceso de duda y precaución en los responsables para incursionar en nuevos modelos que permitan dentro del marco normativo un aumento en la capacidad resolutive de la gestión de contratación administrativa.
2.2. Marco normativo desactualizado con la realidad del país, las exigencias institucionales y el comercio internacional.	<ul style="list-style-type: none"> Leyes y Reglamentos que regulan la gestión de contratación administrativa han sido modificados parcialmente.
2.3 Proceso de registro de Oferentes en el MINSA y la CCSS engorroso y con exceso de requisitos.	<ul style="list-style-type: none"> No se aplica la Ley de Simplificación de Trámites.
3.- Gestión de planificación y programación	
3.1 Composición de la Lista Oficial de Medicamentos integra un ABC terapéutico	<ul style="list-style-type: none"> Mayoría de medicamentos están agrupados en la categoría A y B sin tomar en cuenta otras variables como precio y cantidad.
3.2. Solución de potenciales ceros no ha sido sostenible o no integra un plan de mejora continua a mediano y largo plazo.	<ul style="list-style-type: none"> No se han desarrollado herramientas e instrumentos apropiados para integrar la mejora continua en los procesos de contratación administrativa
3.3. Nivel local sin un adecuado control y evaluación de la gestión de medicamentos	<ul style="list-style-type: none"> Planeamiento de necesidades y uso de medicamentos sin que respondan a parámetros objetivos de demanda-oferta y ausencia de un modelo de utilización terapéutico racional, que restrinja las prescripciones de acuerdo a especialidades y normas de consumo
3.4. asignación de recursos presupuestarios no toma en cuenta los procesos de devaluación e inflación tanto interna como externa	<ul style="list-style-type: none"> Se obliga a la utilización de límites económicos y financieros máximos de crecimiento de acuerdo a la estimación de la recaudación pero desvinculado de la necesidad programada.
4. Sistema de Información inadecuado y sin alimentación oportuna	
4.1 No fluye la información sobre Gestión en la utilización de medicamentos, apertura de nuevos servicios y aumento de la capacidad resolutive de establecimientos de salud.	<ul style="list-style-type: none"> No se comunica esta información a los responsables de la gestión de Planificación de Suministros y administración de inventarios.
4.2 Sistema de Planificación de suministros no responde a las necesidades actuales.	<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de modelo de administración de inventarios con enfoque que responda a las exigencias actuales. Presupuesto de despachos no refleja la demanda agregada real, Desarticulación en el manejo de inventarios y registros contables.

Producto de este diagnóstico, se analizaron las causas que sopesan dentro del esquema de la Gestión de la Cadena de Abastecimiento, abordando las más relevantes y propusieron algunas acciones que permitan solucionar en gran medida la

problemática que se plantea, con una visión de corto, mediano y largo plazo, considerando la complejidad de cada uno de los elementos que serán objeto a acciones en el ámbito administrativo, legal y técnico.

Cuadro 2: Propuesta:

Causas	Soluciones
1. Resoluciones de Sala Constitucional, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, Medios de Comunicación y Directores de Hospitales Nacionales	

1.1 Faltante reiterado	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de reacción en casos de suma urgencia por parte de las autoridades de los hospitales y clínicas, mediante la implementación de mecanismos de compra urgente
2.- Marco Normativo	
<p>2.1 Modificaciones parciales del marco normativo sin integración del conjunto de la formativa.</p> <p>2.2 No se aplica Ley de Simplificación de Trámites</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inventario y revisión integral del marco normativo que regula la gestión de contratación administrativa de la cadena de Abastecimiento para la reformulación integral del mismo. • Realizar una serie de sesiones de trabajo con los funcionarios del MINSA responsables de las autorizaciones para integrar el Registro de Oferentes. • Negociación con el MINSA para la utilización del Registro de Oferentes que dicha entidad ha levantado como un único Registro, completando los requisitos propios de la Caja
3. Gestión de Planificación y Programación	
3.1 Prioridad a criterio presupuestarios sobre necesidad	<ul style="list-style-type: none"> • Dotación de recursos presupuestarios que permitan al nivel el abastecimiento oportuno de medicamentos
<p>3.2 Modelo de Gestión agotado</p> <p>3.3 Presupuesto de despachos no real</p> <p>3.4 Desarticulación contabilidad inventarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión dentro de la gestión de la Cadena de Abastecimiento la función de la Administración de Inventarios con responsables de cada uno de los procesos. • Implementación de un sistema de pronósticos consistente y que integre variables de suavización que permita dar respuesta a un aumento en la demanda no estacional y que responda a una situación epidemiológica • Evaluación, control y verificación de la aplicación del mecanismo de formulación del Presupuesto de Despacho, con el propósito de que este se convierta en una herramienta para la planificación. • Aplicación de medidas correctivas en caso de que las instancias que participa en la Cadena de Abastecimiento no registren en forma oportuna cada uno de los eventos o acciones que se realizan en el proceso.
3.5 Presupuestación del programa de compras sin relación a variables macro económicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión y actualización de la cuota per cápita de la inversión en medicamentos y fijación de un modelo presupuestario que responda a las necesidades de la Cadena de Abastecimiento
3.6 Exceso de duda y precaución en responsables para incursionar en nuevos modelos	<ul style="list-style-type: none"> • Investigar e impulsar nuevos modelos de Contratación Administrativa que brinden mayor agilidad y mejorar la respuesta de cada uno de los actores dentro de la Cadena de Abastecimiento, entre los cuales se pueden enunciar: <ul style="list-style-type: none"> - Consolidación de ítems o líneas de medicamentos dentro de un mismo concurso, según naturaleza o especialidad de medicamentos. - Desarrollar la contratación de medicamentos por un periodo prorrogable por cuatro períodos más. - Desarrollar e incursionar en mercados internacionales como comprador directo, en apego al artículo N.71 de la Ley Constitutiva de la Caja. - Desarrollo de mecanismos para contrataciones por medio electrónicos
4. Sistema de información inadecuado y sin alimentos oportunos	
4.1 Mayoría de medicamentos agrupados en criticidad A y B	<ul style="list-style-type: none"> • Agrupar tipos de medicamentos para desarrollar un modelo de gestión de contratación administrativa que permita atender por especialidad los requerimientos de medicamentos, de acuerdo a la criticidad.
4.2 No se ha incorporado la mejora continua en el proceso de Contratación Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar evaluaciones constantes de la Cadena de Abastecimiento y cada uno de los actores que participan dentro del proceso, con el objetivo de integrar o excluir aquellas acciones al sistema de acuerdo con los conceptos de valor agregado a la gestión.
4.3 Falta de comunicación de uso de inventarios y generación de	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión integral por parte de la Gerencia de la División Médica de la composición y operación de las diferentes Redes de

nueva demanda a Planificación
Suministros

servicios Médicos y su impacto presente y futuro en la Cadena
de Abastecimiento de Medicamentos.

Conclusión

Dadas las diversas razones antes expuestas, se establece la necesidad de realizar una revisión y reformulación integral de la Gestión de la Cadena de Abastecimiento para medicamentos, con el compromiso de todas las Gerencias de División que participan por medio de las diferentes áreas técnicas, a efectos de impulsar la “Estrategia para el Rediseño del Sistema de Gestión de la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos”.

Recomendación

Con base a la conclusión antes indicada, se formuló la recomendación a la Junta Directiva una organización matricial, con grupos de trabajo en los cuales se incorporan profesionales de diferentes quehaceres institucionales, a efectos de que la visión que se desarrolle sea integral, para lo cual se definieron los siguientes grupos de trabajo:

- 1.- Un Consejo Estratégico integrado por las Gerentes División Médica y de Operaciones, un representante de la Presidencia Ejecutiva, un Médico Especialista y un Farmacéutico ambos en representación de Hospitales Nacionales y otro Farmacéutico de Hospital Periférico. Corresponderá a este Consejo definir las funciones y responsabilidades del Comité Ejecutivo.
- 2.- Un Comité Ejecutivo integrado por dos funcionarios de la Gerencia de División de Operaciones y un funcionario de la Gerencia de División Médica. Corresponderá a este Comité definir las funciones y responsabilidades de los Grupos Tarea.
- 3.- Tres Grupo Tarea enfocados a 1) Normas, Leyes y Reglamentos, 2) Nuevo Modelo de Gestión y 3) Acciones de contingencia, que atenderán

respectivamente las siguientes áreas de Solución: a) Evaluación y Modificación del Marco Regulador, b) Rediseño del Modelo de Gestión y c) Acciones Contingentes.

El Comité Ejecutivo tendrá las siguientes funciones generales:

1. Elaboración del plan de trabajo general que abarque las acciones que competen al Comité Ejecutivo y las acciones de los Grupos Tarea,... con una estimación del plazo que requieren para ejecutarlas.
2. Establecimiento de los objetivos y funciones de los Grupo Tarea.
3. Definición del sistema de control y evaluación del avance de las funciones asignadas a los Grupo Tarea, los cuales deben contar con un cronograma de actividades para el monitoreo respectivo.
4. Elaboración de un informe mensual de acciones ejecutadas y resultados obtenido en la implementación y ejecución del Rediseño del Sistema de Gestión de la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos, el cual debe presentarse al Consejo estratégico.
5. Elaboración y presentación de las recomendaciones que consideren pertinentes al Consejo Estratégico para los efectos de la toma de decisiones gerencial o que deban elevarse a la Junta Directiva de la Caja. En especial los problemas de acción o decisión que surjan en un determinado actor o unidad de trabajo y que amenace el cumplimiento de los objetivos planteados en el proyecto.
6. Facilitar la coordinación de las acciones de los Grupos Tarea con todas las unidades organizacionales que interviene en la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos.
7. otras que eventualmente le asigne el Consejo Estratégico y que estén directamente vinculadas al objetivo general del proyecto.

Para los efectos de la definición de objetivos y funciones de los Grupo tarea ya establecidos, la orientación general del

trabajo a desarrollar por cada grupo es el siguiente:

Grupo Tarea 1: Leyes, Normas y Reglamentos, su orientación principal es hacia la **Evaluación y Modificación del Marco Regulator, acciones a ejecutar en un plazo de 4 a 24 meses.**

Ámbito de acción

El marco regulator de la Gestión de la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos tiene varios componentes principales en leyes y reglamentos tanto de naturaleza nacional como institucional. Este marco, si bien ha sido modificado paulatinamente, requiere una revisión integral no solo para actualizarlo, sino también para que permita a la Caja poder incursionar con seguridad y oportunidad en el tema de las compras internacionales, el comercio electrónico y poder disponer de un conjunto de mecanismos ágiles y simples que faciliten abastecer los medicamentos de acuerdo con las necesidades de los usuarios. Por otra parte la definición del marco debe facilitar plantear un modelo o esquema de gestión para la Cadena de Abastecimiento en la Contratación Administrativa de medicamentos, que no solo supere los problemas actuales, sino que también permita afrontar el futuro ambiente de comercio internacional cada vez más abierto pero con serias restricciones en cuanto a la calidad de los fármacos y la propiedad intelectual (limitaciones en cuanto a la opción por los medicamentos genéricos)

Objetivo General.

Evaluar y modificar el marco regulator del Sistema de Gestión de la Cadena de Abastecimiento (SGCA).

Funciones

- Elaboración de un plan de trabajo con las actividades a desarrollar y un cronograma con indicación de los responsables de cada una y el plazo en que serán ejecutadas / el plazo para resultados de este grupo es de 4 a 24 meses).

- Identificación y recopilación de toda la normativa interna y externa vigente aplicable al SGCA.
- Análisis del marco regulador y de las opciones disponibles a futuro para los efectos de la contratación administrativa.
- Elaboración de las propuestas de modificación, mejora o integrales que requiera el marco regulador, tanto interno como externo para garantizar el cumplimiento del objetivo del proyecto.
- Participación en conjunto con las autoridades o responsables institucionales en la implementación de las propuestas planteadas.
- Desarrollo de la estrategia para presentar las propuestas planteadas cuando éstas requieran ser aprobadas por entes externos a la Caja.
- Capacitación a los funcionarios que deberán poner en conocimiento los cambios propuestos.
- Seguimiento a la implementación de propuestas tanto internas como externas a la Caja.
- Elaboración de un informe mensual de las acciones ejecutadas y resultados obtenidos por el Grupo tarea, el cual debe presentarse al Comité Ejecutivo. Este informe debe contener una comparación del avance contra el cronograma propuesto.
- Apoyo y evacuación de consultas de los otros Grupos Tarea en aspectos legales o de normativa.
- Desarrollo de un mecanismo de recepción de propuestas y retroalimentación sobre las acciones tomadas, de forma que toda persona dentro de la cadena de abastecimiento pueda aportar sus ideas y necesidades, y que específicamente los involucrados en los cambios puedan manifestarse sobre su factibilidad.

Grupo Tarea 2: Acciones Contingentes, su orientación principal son un conjunto de **Acciones Contingentes a ejecutar en un plazo de 4 a 8 meses...**

Desarrollar un conjunto de acciones contingentes en el proceso actual de contratación administrativa que logre una mejora significativa en el abastecimiento de medicamentos en el corto plazo de acuerdo con el esquema de Acciones que se adjunta

a este documento. En vista de la participación de muchos actores tanto internos como externos de la Caja, el conjunto de acciones propuestas tiene el propósito de mejorar la comunicación e interacción de los participantes, evitar o disminuir los cuellos de botella y facilitar el flujo del proceso disminuyendo obstáculos que usualmente se presentan pero que se han convertido en elementos cotidianos y constantes. Adicionalmente deberán proponerse varias mejoras o innovaciones que permitirán disminuir tiempos o pasos en los procedimientos. Siempre que se pueda las acciones propuestas deben tener un enfoque de valor agregado de forma que se pueda cuantificar la mejora resultante de su implementación.

Objetivo General.

Desarrollar, validar e implementar las Acciones Contingentes necesarias para garantizar el funcionamiento del proceso actual de abastecimiento de medicamentos.

Funciones

- Elaboración de un plan de trabajo con las actividades a desarrollar y un cronograma con indicación de los responsables de cada una y el plazo en que serán ejecutadas (el plazo para resultados de este grupo es de 4 a 8 meses
 - Identificación y recopilación de todos aquellos factores de riesgo que están afectando el proceso de compra de medicamentos, agruparlos por afinidad y priorizarlos.
 - Preparación de propuestas de Acciones Contingentes que minimicen o eliminen los riesgos detectados y documentación de las acciones y de los procedimientos a seguir.
 - Desarrollo de una estrategia de implementación de las acciones planteadas de acuerdo a su prioridad.
 - Capacitación a los funcionarios que deberán poner en funcionamiento los cambios propuestos.
 - Participación en conjunto con los funcionarios involucrados en la implementación de cambios y acciones a ejecutar.
- Seguimiento a la implementación de las acciones contingentes propuestas tanto interna como externas a la Caja.
 - Desarrollo de unos mecanismos de recepción de propuestas y retroalimentación sobre las acciones tomadas, de forma que toda persona dentro de la cadena de abastecimiento pueda aportar sus ideas y necesidades y que específicamente los involucrados en los cambios puedan manifestare sobre su factibilidad.
 - Creación de un canal de comunicación y retroalimentación entre las unidades externas de la Caja y el Grupo Tarea tendiente a analizar y proponer soluciones viables para los factores de riesgo que enfrentan.
 - Elaboración de un informe mensual de acciones ejecutadas y resultados obtenidos por el Grupo Tarea, el cual debe presentarse al Comité Ejecutivo. Este informe debe contener una comparación del avance contra el cronograma propuesto.
 - Apoyo y evacuación de consultas con los otros Grupos Tarea en aspectos operativos y administrativos.

Grupo Tarea 3: Nuevo Modelo de Gestión de la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos, su orientación principal es el **Rediseño del modelo de gestión, acciones a ejecutar en un plazo de 6 a 18 meses.**

Redefinir el Modelo de gestión de la Cadena de Abastecimiento de medicamentos en forma integral (el modelo de gestión debe incorporar los componentes de política de Abastecimiento de Medicamentos, Planificación -incluyendo modelos de simulación y parámetros de consumo mediante poblaciones afectadas y morbilidad-, implementación y Operación, verificación y acción Correctiva, revisión por gerencias y Directores, y finalmente la Mejora continua) de manera que se garantice el abastecimiento oportuno a los usuarios de los servicios de salud, ello como resultado del análisis y fortalecimiento de los componentes básicos del Sistema de Suministros para el abastecimiento de medicamentos (Dirección de Recursos Materiales, Área de Planificación de Suministros, Área de Gestión de

Medicamentos, Área de Almacenamiento y Distribución; Dirección de Medicamentos y Terapéutica; Laboratorio de Normas y Calidad de Medicamentos; y Servicios de Farmacia en centros médicos) y otras áreas relevantes institucionales con enfoque orientado a la administración de inventarios, el aprovisionamiento, el almacenamiento, la distribución y el servicio al cliente.

Objetivo General.

Rediseñar el Modelo de gestión de la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos.

Funciones

- *Elaboración de un plan de trabajo con las actividades a desarrollar y un cronograma con indicación de los responsables de cada una y el plazo en que serán ejecutadas (el plazo para resultados de este grupo es de 6 a 18 meses*
- *Identificación de todas las Unidades que componen la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos de la Caja, su relación y el orden en el que interaccionan.*
- *Definición de las políticas que regirán el funcionamiento del Sistema de Gestión de la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos y los elementos apropiados que lo documentarán.*
- *Análisis de los procedimientos actuales, considerando conceptos de sistema, procesos y análisis de valor agregado y preparación de propuestas viables para el Sistema de Gestión de la Cadena de Abastecimiento según nivel (Sistema, subcomponente, unidad)*
- *Investigación sobre metodologías y tendencias modernas aplicables y viables al Sistema de Gestión de la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos propuesto.*
- *Desarrollo de los procedimientos y normas que definirán el funcionamiento del Sistema de Gestión de la Cadena de Abastecimiento según nivel (Sistema, subcomponente, unidad) que incluya la mejora continua del Sistema.*
- *Validación de las políticas y procedimientos propuestos con los usuarios y personal correspondiente y revisión de que se dispone con los*

recursos necesarios para su implementación

- *Desarrollo de una estrategia de implementación de las nuevas normas y procedimientos desarrollados integrando las unidades de acuerdo a su participación en el proceso de Contratación Administrativa.*
- *Capacitación a los funcionarios que deberán poner en funcionamiento los cambios propuestos.*
- *Participación en conjunto con los funcionarios involucrados en la implementación del nuevo modelo de Gestión.*
- *Seguimiento a la implementación de las políticas y procedimientos propuestos..*
- *Desarrollo de unos mecanismos de recepción de propuestas y retroalimentación sobre las acciones tomadas, de forma que toda persona dentro de la cadena de abastecimiento pueda aportar sus ideas y necesidades y que específicamente los involucrados en los cambios puedan manifestarse sobre su factibilidad.*
- *Creación de un canal de comunicación y retroalimentación entre las unidades externas de la Caja y el Grupo Tarea tendiente a analizar y proponer soluciones viables para los factores de riesgo que enfrentan.*
- *Elaboración de un informe mensual de acciones ejecutadas y resultados obtenidos por el Grupo Tarea, el cual debe presentarse al Comité Ejecutivo. Este informe debe contener una comparación del avance contra el cronograma propuesto.*
- *Apoyo y evacuación de consultas con los otros Grupos Tarea en aspectos conceptuales y operativos del Sistema de gestión de la Cadena de Abastecimiento.*

La preparación de dicho Proyecto se realizó con base en un diagnóstico... de los diferentes actores en cada una de las etapas del “ FLUJOGRAMA ADQUISICION MEDICAMENTOS LEY 6914 (este flujo grama corresponde a los tiempos estimados para el proceso ante la presentación a Junta Directiva de cada concurso) desagregando el proceso de contratación de medicamentos en 33 eventos, los actores que participan en cada uno de ellos, definiendo como

herramienta de trabajo para los Grupos Tarea antes mencionado en la matriz “esquema de Acciones de Corto Plazo en la gestión de Medicamentos” sobre los que al menos en 28 de ellos se hacen anotaciones referidas al proceso de ajuste y que requieren acciones inmediatas.

En este esquema se identificaron los eventos, los actos de cada Gerencia de División que participan en el proceso de contratación de medicamentos, se enlistaron los posibles problemas que se presentan en cada una de los eventos, las debilidades que presentan y que pueden estar incidiendo en forma directa el proceso de contratación, las acciones que deben realizarse para fortalecer los puntos débiles detectados, los plazos en que deben abordarse y aportar las posibles soluciones y los responsables de elaborar las propuestas para la mejora del proceso.

Todos estos elementos, están siendo analizados por cada uno de los equipos de tarea que se han conformado con el propósito de que se integren los Planes de Trabajo con cada una de las acciones que

deberán desarrollar, definiendo la estrategia de abordaje de cada uno de los elementos que le corresponde, lo mismo que los mecanismos de implementación, evaluación y seguimiento establecidos para la mejora continua de la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos...”.

Seguimiento de las acciones tomadas por la CCSS en relación con las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes

En todos los casos se les solicitó a la Gerencia de Operaciones darle seguimiento al Proyecto de Abastecimiento de Medicamentos, obteniéndose acerca de dicho seguimiento la información que a continuación se cita, según consta en los siguientes oficios:

A.- Oficio GDOP-2665- 2007 de 11 de enero del 2007

Respecto de lo recomendado por la Defensoría de los Habitantes informamos lo siguiente:

Cuadro 3

Recomendación	Medidas adoptadas	Plazo de ejecución	Personal responsable
Tiempo previo para iniciar los procedimientos licitatorios de forma que no se inicien tardíamente	Se modificó punto de reorden para el inicio de los procesos de compra de medicamentos pasando de 13 a 15 meses	En ejecución	Área de Planificación de Suministros
Iniciar los procedimientos licitatorios teniendo bien delimitado el objeto contractual, por lo que el cartel debe estar perfectamente definido tanto técnica como formalmente para evitar objeciones cartelarias y por ende modificaciones al cartel.	Las fichas técnicas de los medicamentos son previamente publicadas en el Diario Oficial La Gaceta y entran a regir aproximadamente 6 meses después de su publicación, solo en casos urgentes la vigencia es en forma inmediata, razón por la que el objeto contractual está bien definido cuando se inicia cada compra y consecuentemente estas compras de medicamentos no prevén recurso alguno en contra del cartel del concurso	Proceso se está ejecutando actualmente según lo expuesto	Unidad Asesora de Comisiones Técnicas Comisión de Fichas Técnicas de Medicamentos Comité Central de Farmacoterapia
Claridad absoluta en os	El análisis de los	-Proceso de valoración	Área de Adquisiciones

tiempos de valoración de las ofertas; ser realistas en el plazo necesario para el análisis y revisión de las ofertas, de forma tal que no se extienda el tiempo de valoración más de lo previsto	medicamentos también tiene prioridad sobre los demás productos y se concede a los oferentes únicamente el plazo definido por ley para la subsanación de defectos	se está ejecutando actualmente según lo expuesto.	
Profundidad en la valoración de las ofertas, para evitar retrasos que pongan a los usuarios en situaciones apremiantes que afecten su salud	La valoración de las ofertas la realiza la Comisión Técnica de Compra de Medicamentos, sus análisis responden a criterios eminentemente técnicos que son los que dan sustento a las recomendaciones pertinentes, compuesta por 5 profesionales especialistas en la materia. Se realizó propuesta para que esta Comisión funciones en forma permanente.	Proceso se está ejecutando actualmente según lo expuesto. En cuanto a la implementación de la Comisión Permanente se resolverá en el primer semestre del 2007	Comisión Técnica de Compra de Medicamentos Grupo Tarea N 2, acciones de contingencia para el rediseño del sistema de Gestión de la Cadena d Abastecimiento, conformado por Junta Directiva Sesión 8074 art. 4 del 20-07-06
Tomar en consideración y en forma realista los plazos mínimos que se han de respetar en todo procedimiento de contratación,; elaboración de la oferta, periodo de aclaraciones, plazo para publicaciones en los diarios correspondientes, plazos de recursos.	Los trámites para la adquisición de medicamentos poseen requerimientos y términos prioritarios en relación con la contratación administrativa. Sin embargo la figura recursiva incorporada a estos procedimientos genera un intolerable atraso en el adecuado abastecimiento de estos productos, razón por la que se tiene en conocimiento de la Junta Directiva la propuesta de modificación de las normas en el sentido de eliminarla.	A partir del 4 de enero del 2007, con la entra en vigencia de las reformas a la Ley de la Contratación Administrativa y su Reglamento, se implementará el cronograma de ejecución de las compras, con lo cual a cada etapa de la compra se le asignará a priori un plazo de ejecución. Primer semestre del 2007.	Área de Adquisiciones y Área de Gestión de Medicamentos. Grupo tarea N-1, leyes, normas y reglamentos para el rediseño del sistema de Gestión de la Cadena d Abastecimiento, conformado por Junta Directiva Sesión 8074 art. 4 del 20-07-06

En el mismo Oficio remitido por la Gerencia de Operaciones, además de la anterior matriz que hace referencia directa a las recomendaciones emitidas por esta Defensoría, refiere también otras acciones encaminadas a solventar en lo posible los problemas que se presentan en el suministro de medicamentos, de la siguiente forma:

En atención a otras recomendaciones aunadas a las acciones tomadas por la Dirección de Recursos Materiales, el recién creado Departamento de Gestión de Medicamentos, con el propósito de acelerar los procedimientos al amparo de la Ley 6914, ha realizado las siguientes acciones:

- a) Un Plan contingencial por seis meses que recibió el aval de la Dirección de Recursos Materiales, para agilizar todos los trámites pendientes de resolución

- b) Se incorporaron tres funcionarios del Área de adquisiciones al Departamento de Gestión de Medicamentos con el objetivo de garantizar optimizar el punto a.
- c) Todos los concursos se tramitaron mediante el artículo 79. 6 del Reglamento General de la Contratación Administrativa, se resolvió no enviarlos a la Dirección Jurídica ni a la Contraloría General de la República, además se confeccionaron órdenes de compra y no contratos. Lo anterior con fundamento en lo que establecer el Reglamento sobre refrendo de las Contrataciones con la Administración Pública y por tratarse de casos urgentes y de medicamentos catalogados como críticos "A".
- d) Las contrataciones con oferente único se decidió enviarlas a la Dirección Jurídica aún sin que se haya superado el plazo de espera (3 días hábiles) para una posible revocatoria. Esta decisión está sustentada en que al ser oferente único nadie podría presentar recursos de revocatoria.
- e) Con el objetivo de hacer más eficientes los procesos de contratación de medicamentos el Departamento de Gestión de Medicamentos, puso en práctica un "análisis de estudio de precios" para efecto de establecer la razonabilidad de los precios adjudicados y con ello evitar enviarlos al Departamento de Costos.
- f) En el proceso de confección de carteles se "experimentará" incorporando en un mismo concurso al menos dos ítems, los criterios de agrupamiento puede ser los siguientes:- Medicamentos con un solo oferente. – Medicamentos que no sean críticos y que tengan suficiente existencia. – Medicamentos que no sean críticos, que tengan suficientes existencias y además estén inscritos en el Registro de Proveedores de Medicamentos pocos oferentes.
- g) Se negoció con la Dirección Jurídica para que los proyectos de contrato y el contrato definitivo sean revisados por el mismo abogado.
- h) A partir del 12 de junio 2006 la revisión de muestras de los medicamentos y las solicitudes para acreditarse en el Registro de Proveedores de medicamentos de la Ley 6914, están centralizadas en el Laboratorio de Normas y Control de Calidad.
- i) Se modificaron las actas de adjudicación de la Gerencia de División de Operaciones y de la Dirección de Recursos Materiales, además se elimina un paso en el proceso de Adjudicación (la solicitud de adjudicación)
- j) En el proceso de adjudicación y previo a la revisión del acta se solicita la certificación de encontrarse al día con el pago de las cuotas obrero patronales con la Institución (cuando corresponda), existencias del producto, presupuesto e informe de sanción a proveedores, lo anterior con el propósito de evitar dos revisiones a la misma acta de adjudicación.
- k) Está en revisión un procedimiento para adquirir medicamentos mediante el mecanismo de servicio continuo de un año prorrogable a cuatro periodos iguales, implementado con el criterio técnico que definió los productos susceptibles de compras a largo plazo en función de la estabilidad de la ficha técnica."

B.- Oficio GDOP-2832-2007 de febrero del 2007

Sobre la recomendación de la Defensoría de realizar una planificación realista y por tanto adecuada, en la compra de aquellos medicamentos que pueden ser adquiridos solo por el Nivel Central de la CCSS... teniendo en cuenta y de forma específica lo siguiente:

Cuadro 4

Recomendación de la Defensoría de los Habitantes: "Tiempo previo para iniciar los procedimientos licitatorios (concursoales) de forma que no se inicien en forma tardía

Medidas sobre recomendación	Plazo de ejecución	Funcionario encargado
Se instruye a los funcionarios encargados de la programación de compras de medicamentos para que inicien la compra de los productos cuando exista un inventario total de 15 meses, anteriormente se iniciaban cuando el inventario fuera a 13 meses. Con base en lo anterior es que en forma mensual los encargados realizarán la programación de compra de todos los productos que alcancen ese nivel de inventario, situación que dará mayor tiempo para agilizar el proceso de adquisición de la compra por parte del Área de Gestión de Medicamentos. Generalmente el agotamiento de los medicamentos se da por aspectos imprevisibles al proceso de compra y que quedan por fuera de la planificación de las compras, estos hechos corresponden a concursos desiertos por la falta de oferta, atrasos por incumplimiento de los oferentes, y mercaderías rechazadas por el Laboratorio de Normas y Calidad de Medicamentos.	Inmediato	Ing. Miguel Salas Araya
Recomendación de la Defensoría de los Habitantes: "Iniciar los procedimientos licitatorios teniendo bien definido el objeto contractual, por lo que el cartel debe estar perfectamente definido tanto técnica como formalmente para evitar objeciones cartelarias y por ende modificaciones al cartel"		
Medidas sobre recomendación	Plazo de ejecución	Funcionario encargado
Esta recomendación se cumple plenamente considerando que la mayoría de las compras de medicamentos se realiza bajo lo que establece la Ley 6914 para la compra de medicamentos, materia prima, material de empaque y reactivos químicos, en la que se establece como uno de los requisitos que la ficha técnica de los medicamentos se haya publicado previamente en el Diario Oficial la Gaceta. Estas Áreas no tienen conocimiento de que se hayan presentado objeciones por aspectos de forma como las cantidades, plazos de entrega, los cuales son definidos en nuestras unidades.	Inmediata	Área Compra de Medicamentos
Recomendación de la Defensoría de los Habitantes: "Profundidad en la valoración de las ofertas para evitar retrasos que pongan a los usuarios en situaciones apremiantes que afecten su salud"		
Medidas sobre recomendación	Plazo de ejecución	Funcionario encargado
La valoración de las ofertas como sinónimo de análisis administrativo y legal de las mismas se supervisa por medio de una plantilla de	Enero 2007	Lic. Shirley Solano Mora y Sr. Carlos Bravo Bonilla

control interno inserta en el expediente del concurso.		
Recomendación de la Defensoría de los Habitantes: "Tomar en consideración en forma realista los plazos mínimos que se han de respetar en todo procedimiento de contratación: elaboración de ofertas, periodo de aclaraciones, plazo para publicaciones en los diarios correspondientes, plazo de los recursos, etc."		
El flujo grama mencionado en la tercera medida sobre recomendación, se reitera que se establecen plazos perentorios para cada etapa del proceso, por tanto, todas las etapas mencionadas en la recomendación... están incorporadas en dicho flujo grama. Por su parte el área de planificación de suministros amplió, según flujo grama de compra de medicamentos, los puntos de re-orden para el inicio de la compra de 13 a 15 meses permitiendo a los responsables de cada parte del proceso contar con mayor tiempo para su tramitación.	Enero 2007	

Respecto de las recomendaciones emanadas hacia los centros hospitalarios que se vieron denunciados por los habitantes, estos informaron lo siguiente:

-Oficio N. DGHM-2747-2006 de 13 de setiembre del 2006, emitido por la Dirección General a.i. del Hospital México.

Indica respecto al mecanismo instituido para el cumplimiento de la necesidad de las dos recomendaciones realizadas, lo siguiente:

- La Adquisición de medicamentos catalogados como almacenables son competencia del Departamento de Recursos Materiales de la CCSS.
- Anualmente esta Dirección establece los requerimientos medicamentos del Hospital, con el fin de que sean incluidas en las compras que se efectúan en el nivel Central.
- Todos los meses esta Dirección comunica a la Junta Directiva, Gerencia Médica, Dirección General del Hospital, Jefaturas de Sección, entre otros, cuáles medicamentos no fueron despachados por el Almacén General de la CCSS, con el fin de que se realicen las gestiones necesarias que resuelvan el problema.

N. 3388-DG-2006 de 17 de agosto del 2006 emitido por el Dr. Manrique Soto Pacheco,

Director General del Hospital San Juan de Dios.

En el citado Oficio se hace referencia al Informe rendido por la Dirección de Farmacia de dicho Hospital, mediante el cual se informa:

- a) El detalle y la descripción de los programas y actividades, en los cuales las unidades deben formular su presupuesto, se encuentra en el documento que se elabora para tal fin, ahí se identifican las necesidades en materia de medicamentos y se ejecuta mensualmente con los pedidos de los medicamentos almacenables al Área de Almacenamiento y Distribución (ALDI), así como se programan las compras anuales de medicamentos incluidos en la Lista Oficial de Medicamentos de la Caja Costarricense de Seguro Social pero incluidos como medicamentos en tránsito (medicamentos en Z), que significa que de medicamentos fuera de la LOM pero que ya tienen autorizaciones de compra para su uso agudo o crónico previa autorización del Comité Central de Farmacoterapia o del Comité Local de Farmacoterapia. Teniendo como referencia el sistema de planificación institucional, el Servicio de Farmacia elabora todos los años la programación de la adquisición de todos

los medicamentos que serán utilizados en el Hospital San Juan de Dios en el siguiente periodo, lo que incluye tanto los medicamentos almacenables incluidos en la Lista Oficial (conocido como presupuesto de despachos y correspondiente a todos los medicamentos que son suministrados a través del Departamento de Almacenamiento y Distribución de la Dirección de Recursos Materiales... como los medicamentos no almacenables incluidos en la Lista Oficial y la los medicamentos no incluidos en la Lista Oficial... Con respecto a poder conocer la información de existencias de los medicamentos del ALDI y con antelación al desabastecimiento realizar las solicitudes de medicamentos al nivel central, para los niveles locales es imposible, por que la información nos llega cuando ya el producto está en cero, es decir, el Servicio de Farmacia confecciona mensualmente el pedido y lo envía al ALDI, ellos alistan el pedido y lo envían a Farmacia, aquí con las fórmulas 28, se corrobora lo solicitado contra lo despachado y es en este momento que nos damos cuenta de cual medicamento no ingresó, posteriormente nos informamos las razones del no despacho, situación que puede desembocar en un extrapedido o en una solicitud de autorización de compra del o los productos desabastecidos. Además según directriz girada por la Contraloría General de la República los niveles locales están inhibidos de comprar medicamentos almacenables agotados, actividad que le corresponde al Nivel Central. Con relación a la adquisición de medicamentos incluidos como almacenables en la Lista Oficial de Medicamentos... a) de acuerdo con lo establecido en el Catálogo General de Suministros... del cual la Lista Básica de Medicamentos forma parte, cuando un producto está incluido como almacenable, la adquisición se realiza a nivel central, con recursos propios del nivel central según presupuesto denominado no efectivo. b) La adquisición de los fármacos almacenables incluidos en la Lista oficial de Medicamentos... es responsabilidad de la Dirección de Recursos Materiales...

quien a su vez, por medio del Departamento de Almacenamiento y Distribución los sule a todos los hospitales nacionales autorizados para su utilización. c) la Dirección de Recursos Materiales de la Gerencia de Operaciones realiza los procesos de adquisición de los medicamentos que se utilizan a nivel institucional mediante licitaciones públicas y de forma centralizada. Por esta razón, no depende del Servicio de Farmacia del Hospital San Juan de Dios, la adquisición de los medicamentos agotados en el ALDI.

- b) Los medicamentos en tránsito (zeta) son medicamento que están incluidos en la Lista Oficial de Medicamentos... pero son adquiridos por el Hospital San Juan de Dios, dichas compras se realizan una vez al año, y solamente por causas ajenas a nuestro control se producen desabastecimientos: medicamentos que se quedan sin registro sanitario, medicamentos sin oferentes o con oferentes únicos, agotamiento del producto del laboratorio fabricante o distribuidor, rechazo por control de calidad, etc. El Servicio de Farmacia ha hecho innumerables análisis de los motivos por los cuales se producen los desabastecimientos, siendo un problema multicausal, que se adjunta..."

Conclusiones: perspectivas del suministro de medicamentos en la CCSS

De conformidad con lo visto en párrafos anteriores, el desabastecimiento de medicamentos ocurre principalmente con aquellos medicamentos clasificados como "almacenables", y que por un asunto de economía de escala son comprados a nivel central de la CCSS para su posterior suministro a los centros de salud, según nivel de complejidad y su nivel de usuario.

Según el diagnóstico realizado por el mismo nivel central de la CCSS -que consta en el Proyecto ya transcrito-, las causas que ocasionan el desabastecimiento de los medicamentos pasan por tres grandes variables, que agrupan muchas otras causas: un marco normativo desactualizado; una inadecuada gestión en la Planificación y Programación en la compra de los medicamentos, así como la falta de un

sistema de información adecuado, que cuente con alimentación oportuna. Se visualizan asimismo, en los documentos aportados por la CCSS, que se han identificado una serie de problemas que se enmarcan principalmente en la variable correspondiente a la gestión en la planificación y programación en la compra de medicamentos, lo que esta Defensoría ha señalado en las recomendaciones emitidas a esa Institución.

Si bien existen en este momento una serie de medidas y de planes de contingencia así como el mismo proyecto antes indicado para rediseñar la cadena de abastecimiento de medicamentos, surge una posible nueva dificultad externa en el procedimiento de compra, que es la inconstitucionalidad declarada en contra del artículo 76 de la Ley 6914, mecanismo que, como veremos, era uno de los utilizados por la CCSS para la compra de medicamentos en menos tiempo que el que se requiere mediante el procedimiento establecido en la Ley de la Contratación Administrativa.

Para entender lo anterior, cabe indicar que la CCSS tiene establecido para la compra de medicamentos, principalmente dos procedimientos, que la Institución identifica como la compra por medio de la Ley de la Contratación Administrativa y los procedimientos en ella establecida; y los establecidos por medio de la ley 6914.

- Para la compra a través del procedimiento de la Ley de la Contratación Administrativa, tiene establecido un flujo grama que consta de 42 actividades, para un estimado en días de 393, y en meses de 17, 9 (a razón de 22 días por mes).
- Para la compra de medicamentos a través de la Ley 6914, se tiene un flujograma establecido con 24 actividades, para un estimado en días de 276 y en meses de 12,5.

Como podrá notarse, el procedimiento que se empleaba a través de la Ley No. 6914 reducía el tiempo de adquisición de los medicamentos aproximadamente a un año, frente al procedimiento a través de la Ley de la Contratación Administrativa, que supone casi medio año más.

La Ley No. 6914 es una reforma a la Ley Constitutiva de la CCSS, que establece, a la letra y en lo conducente, lo siguiente:

“Artículo 72: Las compras y negociaciones a que se refiere el artículo anterior se podrán realizar con la sola autorización de la Contraloría General de la República..”

Sin embargo, la Sala Constitucional mediante Resolución N. 1557-07 de las 15.36 horas del 7 de febrero de 2007,³² anuló la frase “ se podrán realizar con la sola autorización de la Contraloría General de la República”.

No se sabe aún los efectos que ahora esto tendrá sobre el abastecimiento de medicamentos en la CCSS, aunque se puede pronosticar que con la decisión de la Sala se va a dificultar aún más el suministro de medicamentos, ya que, como se indicó arriba, el realizar la compra de medicamentos sustentada en este artículo de la Ley 6914, significaba la reducción en el tiempo de adquisición de casi seis meses.

Lo anterior, aunado a los problemas de planificación en las compras, a la falta de una adecuada coordinación entre las instancias que intervienen en la cadena de abastecimiento no solo a nivel central, sino sobre todo con los mismos centros de salud, hace dudar que el problema de desabastecimiento de medicamento llegue a su fin en un futuro cercano.

Sin embargo, y ante las acciones que ha estado realizando la CCSS para enfrentar este problema y que esta Defensoría reconoce, es deber y compromiso continuar dando seguimiento a dichas acciones con el fin de asegurar que los informes rendidos en ocasión de las recomendaciones externadas por esta Defensoría, adquieran un curso tal, que en el corto plazo se minimice el problema del desabastecimiento de medicamentos, que violenta directamente el derecho a la salud de la población costarricense.

³² Voto que se encuentra aún en la fase de redacción del voto de mayoría.

V Los accidentes de tránsito como un problema de salud pública

En Salud pública uno de los temas que mayor preocupación a desencadenado en la sociedad costarricense es lo relativo a la recurrencia de los accidentes de tránsito y las muertes y lesiones que ocasionan. Para este período de informe, la Defensoría se avocó a realizar una investigación sobre el particular con miras a recolectar datos de especial interés que evidenciaran la problemática en sus reales proporciones para que los órganos competentes adopten las medidas necesarias para enfrentar este problema, así como de que la investigación sirva a las y los señores diputados de insumo para la discusión de los proyectos de ley que constan en la Asamblea Legislativa sobre el particular.

Introducción:

De conformidad con la serie histórica de los accidentes de tránsito en Costa Rica que registra el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), se tiene que en el año 2000 se produjeron 50.358 accidentes y para el año 2006 había aumentado a 68.607, lo que marca un incremento de 18.249 accidentes. Lo anterior significa que en el año 2006 se presentaron 188 accidentes de tránsito diariamente, o sea 7.8 accidentes cada hora. Según esta misma fuente de información en el año 2006 murieron 78 personas en el sitio en el primer trimestre y del 01 de enero al 18 de marzo del 2007 ya han muerto en el sitio 92 personas, lo cual representa un aumento de 14 habitantes muertos en el sitio, con respecto al mismo período del año anterior. Respecto de los heridos o lesionados el COSEVI afirma que los heridos graves por traumatismos por tránsito han aumentado considerablemente, pasando de una tasa de 65,05 por cada 100000 habitantes en el año 2000 a una de 81,19 en el 2005 lo que representa un incremento del 16,14 de heridos graves.

A pesar de que tradicionalmente se ha considerado que el tema de la seguridad vial es competencia exclusiva del sector transporte, debe tomarse en consideración que la carga mayor por traumatismos por accidentes de tránsito la tiene el sector

salud, en virtud de que la atención a las personas por dicha causa la brindan la CCSS, el INS, y la Cruz Roja, por ello es que la Defensoría considera que este es un problema de salud pública.

En vista de que las personas que sufren lesiones por tránsito, resultan con discapacidades permanentes o de corto plazo, que pueden limitar su funcionamiento físico, tener consecuencias psicosociales o disminuir su calidad de vida, esta Defensoría trató de recabar información con la intención de visualizar el tratamiento dado a los accidentes de tránsito en términos de políticas y ver algunas estadísticas que se refieren a la atención en salud con ocasión de dichos accidentes de tránsito.

La información que a continuación se cita, tiene por tanto fines meramente descriptivos de políticas y estadísticas relacionadas con la seguridad vial y atención de los accidentes de tránsito –incluyendo causas de morbimortalidad por accidentes de tránsito- y la atención que les ha dado las instituciones del sector salud. Para lograr lo anterior, fue solicitada por parte de esta Defensoría información al respecto, a instancias como el Consejo de Seguridad Vial, el Instituto Nacional de Seguros, la CCSS, el Ministerio de Salud; etc. Debe hacerse la observación que no todas las instituciones a las cuales se les solicitó información contestaron, o incluso aquellas que contestaron no se refirieron a lo indagado. Dado lo anterior, el presente resumen presenta información descriptiva de aquellos datos facilitados por las instituciones que las proporcionaron, de la cual pueden extraerse conclusiones inapelables para considerar el asunto como un problema de salud pública.

Algunos antecedentes:

Para el año 2002 en el mundo entero, cerca de 1,2 millones de personas perdieron su vida como consecuencia de traumatismos causados por tránsito y se estima que entre 20 y 50 millones de seres humanos sufren heridas o quedan discapacitados por la misma causa.

Las defunciones causadas por tránsito representan el 23% de las muertes debidas a traumatismos en todo el mundo y a su vez

representa el 2,1% de todas las muertes mundiales. Del año 1990 al 2002, la tasa de mortalidad por tránsito aumentó en aproximadamente un 10% y la mayor parte de este aumento corresponde a los países de ingresos bajos y medios.

En este mismo período, los traumatismos causados por el tránsito constituían la novena causa principal de años de vida ajustados en función de la discapacidad (AVAD) perdidos y representaban más de 38 millones de AVAD perdidos, lo que equivale a un 2,6% de la carga mundial de morbilidad. Los países de ingresos bajos y medios representaban 91,8% de AVAD perdidos por lesiones causadas por tránsito en todo el mundo, o sea que soportan la mayor carga mundial de traumatismos causados por el tránsito.

A nivel mundial las tasas más bajas de mortalidad por esta causa la registraron los siguientes países: Malta (4,3), Singapur (5,2), Reino Unido (5,6), Suecia (5,7) e Israel (5,9).

Para la región de América los países con la tasa más alta de mortalidad por tránsito fueron: El Salvador (41,7), República Dominicana (41,1), Brasil (25,6), Colombia (24,2), Venezuela (23,1), Nicaragua (20,1) y Costa Rica (20,1). Estas tasas son dadas por cada 100.000 habitantes.³³

Dada la magnitud que vinieron adquiriendo los traumatismos y muertes por accidentes de tránsito, desde el año 1962 la Organización Mundial de la Salud ha examinado la naturaleza y dinámica del problema. En el año 1974, la Asamblea Mundial de la Salud adoptó la Resolución WHA27.59 que declara que los accidentes causados por el tránsito constituyen un problema de Salud Pública de suma gravedad e hizo un llamamiento a los Estados Miembros para que lo resuelvan.

A comienzos de 2003, la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Resolución número 57/309 sobre la seguridad vial en el

³³ Organización Mundial de la Salud. "Informe Mundial sobre la prevención de los traumatismos causados por tránsito" Washington: OPS, 2004

mundo. En noviembre del mismo año, esta Organización aprobó una segunda resolución (A/RES/58/9) que instaba a celebrar una sesión plenaria, cuyo propósito fuera aumentar la conciencia sobre la magnitud del problema de los traumatismos causados por los accidentes de tránsito y analizar la puesta en práctica del *Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por tránsito* en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Dicho informe es parte importante de la respuesta a la crisis de seguridad vial en el mundo. Se dirige a los responsables políticos internacionales, regionales y nacionales, a los organismos internacionales y a los profesionales claves de la salud pública, el transporte, la ingeniería, la educación y otros sectores, procurando estimular las acciones en materia de seguridad vial.

A pesar de la anterior Declaración por parte de la OMS, se verá por la información brindada que los accidentes de tránsito en Costa Rica, siguen siendo tratados con una visión meramente de problema vial, a pesar de algunos esfuerzos del Ministerio de Salud por verlo como un problema de salud pública, y un problema de violencia social.

Políticas, planes y programas en seguridad vial de algunas instituciones relacionadas

Plan nacional de desarrollo 2006-2010

El Plan Nacional de Desarrollo de la actual Administración, en el tema relacionado con la seguridad vial, establece en forma específica la acción estratégica número 7 para el Sector Transporte, en la que como política se indica que se incrementará la seguridad vial, con el fin de que la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito disminuya al menos de 14,2 a 12,1 por cada 100.000 habitantes.

Para el cumplimiento de esta acción se realizó una modificación presupuestaria utilizando un incremento del 8% anual para el caso del Consejo de Seguridad Vial y se incluyeron los recursos que destina el MOPT

a las acciones que contribuyen con la seguridad vial.³⁴

Consejo de Seguridad Vial

El Consejo de Seguridad Vial, define sus acciones y estrategias en planes quinquenales, así se tiene que para el período 2007-2011, establece las siguientes políticas nacionales para la prevención de los accidentes de tránsito y disminución de los traumatismos.³⁵

1. Revisión y modernización de la legislación vigente atinente a Seguridad Vial.
2. Fortalecimiento del control y vigilancia para la atención de tramos de alto riesgo en accidentes de tránsito (puntos negros), en coordinación con las entidades involucradas.
3. Implementación de estándares rigurosos en el sistema de acreditación de conductores, mediante un proceso de modernización sistemático y coherenteFortalecimiento de la promoción de la seguridad vial dentro de los ejes transversales, aplicados en las materias de Español, Estudios Sociales, Cívica, Educación Física y Matemáticas en primero, segundo y tercer ciclo.
5. Incorporación de los componentes de Seguridad Vial en todos los proyectos de recuperación, mantenimiento y construcción de nuevas carreteras (auditorías en seguridad vial).
6. Fiscalización del control técnico del parque automotor.
7. Formulación y desarrollo de estrategias integrales de comunicación e información en seguridad vial, en el ámbito nacional y regional.
8. Incorporación de la sociedad civil, la empresa privada y las instituciones estatales, en la ejecución de acciones integrales orientadas a la prevención de los accidentes de tránsito.
9. Inclusión de la seguridad vial dentro de las actividades de promoción de la salud

³⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Costa Rica. 2007.

³⁵ Plan estratégico nacional de seguridad vial 2007-2011. Consejo de Seguridad Vial. MOPT. Costa Rica.2007

y prevención de los traumatismos causados por los accidentes de tránsito.

10. Mejoramiento de la atención prehospitalaria y hospitalaria, así como los servicios de rehabilitación para todas las víctimas de traumatismos.
11. Establecimiento de programas de prevención y tratamiento del alcoholismo y farmacodependencia como causas potenciadoras de accidentes de tránsito.
12. Establecimiento de programas de investigación de las causas reales que generan la accidentalidad.

Para el cumplimiento de estas políticas, el COSEVI ha determinado que solo podrá lograrse con la participación de todas las instituciones, tanto públicas como privadas, actoras en un sistema integrado de tránsito. Por ello plantea que las instituciones del sector público que deben involucrarse de manera directa en la ejecución del Plan son:

- Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Consejo de Seguridad Vial.
- Ministerio de Salud.
- Caja Costarricense del Seguro Social.
- Instituto Nacional de Seguros.
- Ministerio de Educación.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- Cruz Roja Costarricense.
- Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia.
- Universidades Públicas.
- Patronato Nacional de la Infancia.

Las instituciones del sector privado que deben participar son las siguientes:

- Cámaras de Transporte Público.
- Importadoras de vehículos nuevos y usados.
- Asociaciones de Transportistas.
- Empresas proveedoras de dispositivos, materiales equipos y otros, en seguridad vial.
- Universidades Privadas.
- Revisión Técnica Vehicular.
- Club de Leones.
- Fundación FIA.
- Empresas Transnacionales expendedoras de combustibles y lubricantes, con programas afines a la Seguridad Vial).

- Colegio de Médicos y Cirujanos.

Según criterio del Director Ejecutivo del COSEVI (información brindada mediante entrevista realizada el día 02 de marzo de 2007), con este Plan se pretende el establecimiento de lineamientos coherentes en el ámbito nacional de las políticas, estrategias, programas y proyectos a seguir, por parte de los actores sociales, tendientes al fortalecimiento de una nueva cultura de paz en el sistema de tránsito. Considera que el tema de la seguridad vial es integral y está permeado por valores, derechos, cultura y comportamientos humanos y sociales. Opina que tradicionalmente el diseño de las carreteras se ha hecho para satisfacer las necesidades de los vehículos y no se han incorporado criterios de inclusión de las diferencias que existen entre los distintos

1. Brindar una mejor atención al usuario disminuyendo los tiempos de espera en los servicios de emisión de licencias, con el objetivo de acortar las “colas” en la realización de los trámites. La meta es otorgar 270.000 licencias de conducir.
2. Abarcar mayor cobertura a nivel nacional en lo que respecta a la enseñanza de cursos teóricos de seguridad vial. La meta es impartir 70.000 cursos en todo el país.
3. Abarcar la mayor cobertura a nivel nacional distribuyendo de la mejor manera el recurso humano capacitado para realizar las pruebas de prácticas de manejo. La meta es realizar 74.000 pruebas prácticas.

Contar con una mayor capacitación de la

Figura 1



usuarios del sistema de tránsito y por lo tanto la Política Pública del Estado en materia de Seguridad Vial debe trascender los períodos gubernamentales si en realidad se pretende que las consecuencias sociales, económicas y familiares de las víctimas de accidentes de tránsito sean disminuidas considerablemente, así como los costos que representa para el Estado la atención de los mismos.

Las áreas de actuación del plan estratégico de seguridad vial se reflejan en la siguiente figura 1.

Dirección General de Educación Vial

Para el año 2007, la Dirección General de Educación Vial ha definido los siguientes objetivos de mejora:

ciudadanía mediante la implementación de sistemas pedagógicos modernos de capacitación en lo referente a la enseñanza de la educación y Seguridad Vial. La meta es capacitar a 27.000 ciudadanos para la enseñanza de educación vial.

De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, la seguridad vial debe ser atendida por el COSEVI, el que según lo visto, establece que para el cumplimiento de sus políticas es necesaria la participación de varias instituciones públicas, entre ellas la CCSS y el Ministerio de Salud.

Ministerio de Salud Pública

Con oficio N° 01597-2007-DHR la Defensoría de los Habitantes le solicitó a la Ministra de

Salud, información con respecto a las Políticas Programas y Proyectos que tiene esa institución en materia de accidentes de tránsito, así como el Programa Presupuestario y objetivos de mejora en que se encuentran ubicadas las acciones para la prevención de accidentes de tránsito y disminución de los traumatismos por ellos causados.

Mediante oficio N° DM 02323-07, la Ministra de Salud respondió que *“No existe en salud una política y normativa en torno al abordaje de la temática de accidentes de tránsito... No existe un programa presupuestario y objetivos de mejoras que ubique acciones para la prevención de accidentes de tránsito y disminución de traumatismos”*.

No obstante lo anterior, manifiesta la Ministra que con el apoyo presupuestario de la Organización Panamericana de la Salud, se organizó un taller con las jefaturas medias del nivel nacional para sensibilizarlos en torno a la temática e involucrarlos en los procesos de trabajo de los Consejos Locales de Seguridad Vial (COLOSEVIS).

Agrega que en el periodo 2004-2006 se elaboró el diagnóstico de Violencia Social como problema de salud pública y el Plan Nacional de Violencia Social, en el cual se consideraron los accidentes de tránsito como violencia social; que sin embargo de acuerdo a las nuevas directrices de gobierno se discontinuó el proceso y se le asignó lo correspondiente a Violencia Social al Ministerio de Justicia y los accidentes de tránsito al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, específicamente en el Consejo de Seguridad Vial.

Indica además que como aspecto de salud se incorporó la temática en el Programa de Escuelas Seguras, Cantones Ecológicos y Saludables, informando también que el COSEVI cuenta con una unidad de investigación que mantiene coordinación estrecha con el Ministerio de Salud.

Caja costarricense de seguro social

Con oficio N° DCO-0043-2007, la CCSS informa a la Defensoría los siguientes objetivos tendientes a disminuir el impacto de los accidentes de tránsito en las carreteras del país:

1. Desarrollar y poner en ejecución una plataforma de comunicación y movilización social capaz de concienciar a la población sobre la responsabilidad individual y colectiva de frenar el impacto de los accidentes de tránsito en el territorio costarricense.
2. Desarrollar un sentimiento de sensibilidad social con la finalidad de que las personas adopten una actitud de aprecio por la vida, las personas y la naturaleza.
3. Promover el desarrollo de hábitos seguros para peatones, pasajeros y conductores.
4. Dar a conocer las consecuencias de infringir las leyes de tránsito (normativas y reglamentos) en Costa Rica.
5. Sensibilizar a las personas sobre los daños morales, físicos, psicológicos emocionales y económicos que producen los accidentes de tránsito tanto a sí mismos como a terceros.
6. Propiciar una actitud de prevención permanente de los accidentes de tránsito.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la institución propone una estrategia metodológica de comunicación con acciones en cinco escenarios: político, institucional, interinstitucional, medios de comunicación y comunal.

La Caja pretende realizar una fuerte movilización a nivel nacional, para lograr dichos objetivos. Cada escenario seleccionado para la realización de esta propuesta, contará con su propia estrategia de trabajo y las respectivas actividades para lograr el éxito deseado.

Con ese propósito se procurará la sinergia entre instituciones públicas, empresas privadas y otras instancias, mediante las cuales se pueda ofrecer a la población un mensaje de comunicación directa utilizando un “mix” de medios que se dirija a quienes conducen vehículos en Costa Rica o para quienes transitan por las vías costarricenses. En este sentido, las instituciones públicas y privadas que participarían de esta estrategia son: la Caja Costarricense de Seguro Social, la Policía de Tránsito, el Consejo de

Seguridad Vial, RITEVE, Bridgestone Firestone de Costa Rica y la Iglesia Católica.

El trabajo será sostenido durante todo el año 2007 y para ello se elaborará una estrategia de comunicación y movilización social creativa y de impacto la cual produzca cambios en el comportamiento, actitudes y prácticas frente al volante y en la carretera.

Para el logro de este plan, la institución está elaborando diversos materiales educativos e informativos que se emplearán en los diferentes escenarios definidos. La ejecución de esta metodología se tenía prevista para que iniciara en el mes de marzo.³⁶

Sobre la información recabada por la Defensoría sobre la atención de accidentes por parte de algunas instituciones

La Defensoría de los Habitantes solicitó información sobre la atención de accidentes de tránsito a las siguientes instituciones: el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, la Dirección General de Educación Vial, la Dirección General de la Policía de Tránsito, Dirección de Ingeniería de Tránsito y el Consejo de Seguridad Vial.

A varias de las instituciones se les solicitaron los mismos datos con el fin de corroborar si se llevan los registros correspondientes con relación a la morbilidad por causa de accidentes de tránsito. Asimismo se les solicitó información relacionada directamente con el quehacer institucional en materia de accidentes.

Ministerio de Salud

Según refiere el Ministerio de Salud, del año 2000 al 2006 murieron en Costa Rica 4523 personas por accidentes de tránsito. Sin embargo los datos del COSEVI hacen referencia a 4493 muertes, lo que significa que hay una inconsistencia en esta información, pues se presenta una diferencia de 30 muertes.

³⁶ El desglose de actividades y cronograma de ejecución puede ser consultado en el expediente N° 02571-2007-SI de la Defensoría de los Habitantes)

A la pregunta sobre prioridades de investigación en el tema que tiene el Ministerio de Salud, la institución respondió que su investigación se centra en el tema de costos de morbi-mortalidad por accidentes de tránsito.

Se le consultó también sobre la existencia de redes interinstitucionales a nivel nacional para la prevención de traumatismos por tránsito y la entidad ha respondido que se participa en los Comités Locales de Seguridad Vial. (COLOSEVIS)

Instituto Nacional de Seguros

a) Departamento de Aseguramiento de Automóviles:

Esta dependencia presentó solamente la información relacionada con los seguros voluntarios de automóviles.

Indicó que el seguro voluntario ha ido en aumento progresivo, ya que en el año 2000 había un total de 204383 vehículos asegurados y en el año 2006 alcanzó la suma de 297430.

Si se relaciona este dato con la flota vehicular total para el año 2006 (1.156.276), se tiene que solamente un 25.72% de los vehículos cuentan con seguro voluntario.

b) Prestaciones sanitarias:

Mediante oficio N° SDPS-00467-2007, la Subdirección de Prestaciones Sanitarias, informó a la Defensoría que "... para mediados del año 2002, se inicia con la implementación del Sistema de Información SIMA, en el cual se recopila cierto tipo de información de nuestros asegurados, sin embargo para los años 2003 y 2004 el sistema está en período de prueba y no es sino hasta el año 2005 que los datos son validados. Por lo anterior la información que se puede suministrar corresponde a los años 2005 y 2006 ". La información brindada se puede observar en los siguientes cuadros: Consultas y montos cancelados por accidentes de tránsito con base en el seguro obligatorio de automóviles.

Cuadro 5

SUB-DIRECCIÓN DE PRESTACIONES SANITARIAS
REGIMEN SEGURO OBLIGATORIO
CONSULTA Y MONTOS CANCELADOS
DURANTE LOS AÑOS 2005 Y 2006

	AÑO 2005	AÑO 2006	DIFERENCIA ABSOLUTA	DIFERENCIA PORCENTUAL
CONSULTA Seguro Obligatorio Automóviles (SOA)	67.716	61.428	-6.288	-976,91%
MONTOS CANCELADOS	¢110.843.321	¢110.904.050	60.729,00	0,05%

Fuente: Boletín Estadístico Sub-Dirección de Prestaciones Sanitarias y Archivo Control de Pagos

Unidad de Cuentas Médicas.

Nota: El incremento del monto cancelado a pesar de que hay una reducción en las consultas por año obedece a la inflación acumulada y a la gravedad de las lesiones.

En el cuadro anterior se puede observar que, si bien es cierto las consultas del año 2006 disminuyeron con respecto al 2005, los costos fueron superiores, lo cual según la Unidad de cuentas médicas corresponde al incremento a la inflación acumulada y a la gravedad de las lesiones.

Esto coincide en alguna medida con los datos del COSEVI, en donde se afirma que los heridos graves por traumatismos por tránsito han aumentado considerablemente, pasando de una tasa de 65,05 por cada 100000 habitantes en el año 2000 a una de 81,19 en el 2005 lo que representa un incremento del 16,14 de heridos graves.

Cuadro 6: Cirugías

SUBDIRECCIÓN DE PRESTACIONES SANITARIAS
CIRUGIAS REALIZAS COSTOS Y PORCENTAJE POR GRUPO ETARIO
2005

CANT.CX.REALIZADAS	MONTO PAGADO	COSTO PROMEDIO DE CIRUGIAS 2005	% PAC.ATENDIDOS EN SOA	MASCULINO	FEMENINO
7.651	¢1.394.187.232	¢182.223	24,18%	71,94%	28,06%

Fuente: boletín estadístico de la sub-dirección de prestaciones sanitarias montos pagados archivo control de pagos unidad de cuentas medicas y módulo de cubos

Cuadro 7

SUBDIRECCIÓN DE PRESTACIONES SANITARIAS
CIRUGIAS REALIZADAS COSTOS Y PORCENTAJE POR GRUPO ETARIO
2006

CANT.CX.REALIZADAS	MONTO PAGADO	COSTO PROMEDIO DE CIRUGIAS 2006	% PAC.ATENDIDOS EN SOA	MASCULINO	FEMENINO
8.109	¢2.736.045.551	¢337.409	21,95%	70,61%	29,39%

Fuente: boletín estadístico de la sub-dirección de prestaciones sanitarias

montos pagados archivo control de pagos unidad de cuentas medicas y módulo de cubos

Con respecto a las cirugías realizadas se tiene que en el año 2005 se produjeron 7.651 de las cuales el 71.94% correspondieron a hombres y 28.06% a mujeres y en el año 2006 se hicieron 8.109, de estas el 70.61%

fueron realizadas a hombres y 29.39% a mujeres. Esto evidencia que las principales víctimas de los accidentes de tránsito son los hombres. (Cuadros 6 y 7).

Cuadro 8

**SUB-DIRECCIÓN DE PRESTACIONES SANITARIAS
CANTIDAD DE SESIONES DE TERAPIA FISICA POR GENERO
SEGURO OBLIGATORIO**

TIPO DE TERAPIA	2005				2006			
	CANTIDAD	MASCULINO	FEMENINO	COSTO X SESION	CANTIDAD	MASCULINO	FEMENINO	COSTO X SESION
TER.Ocup	2.585	65,74%	34,26%	¢3.256,12	5.059	61,94%	38,06%	¢2.812,90
TERAPIA FISICA	20.546	54,40%	45,60%	¢3.203,19	22.405	56,41%	43,59%	¢2.773,00

Fuente: SIMA

-Sesiones de terapia ocupacional

En lo relacionado con sesiones de terapia ocupacional brindadas a pacientes por traumatismos por tránsito, se tiene que la Unidad de Prestaciones Sanitarias, en el año 2005 dio un total de 2.585 sesiones, de las cuales el 65.74% correspondió a hombres y el 34.26% a mujeres. Para el año 2006 estas sesiones aumentaron a 5.059, con un 61.94% a hombres y un 38.6% a mujeres. (Cuadro 8).

En el año 2005 se dio un total de 20546 sesiones de terapia física, de las cuales un 54.40 % fue a hombres y un 45.60% a mujeres. En el año 2006, al igual que con las sesiones de terapia ocupacional, se dio un aumento en las de terapia física, pues se brindó un total de 22.405 sesiones, siendo un 56.41 % para hombres y un 43.59% para mujeres-

Estos datos confirman una vez más el aumento en los heridos graves por traumatismos por tránsito, en virtud de que las personas requieren más sesiones de terapia física y ocupacional para su posible recuperación.

Dirección General de Educación Vial:

- Charlas de Educación Vial:

Uno de los programas educativos que tiene esta Dirección es el de Educación Formal, mismo que consiste en dar charlas en escuelas y colegios tanto a estudiantes, como docentes y padres de familia. Así durante los años 2001-2006 el Departamento de Educación Formal impartió charlas en diferentes escuelas del país. Estas escuelas

son seleccionadas de acuerdo a criterios de riesgo de ocurrencia de accidentes de tránsito en tramos de carreteras aledañas a los centros educativos. En el siguiente

cuadro se puede observar la cantidad de personas que recibieron las charlas.

Cuadro 9

DIRECCION GENERAL DE EDUCACION VIAL
DEPARTAMENTO EDUCACION FORMAL
INFORME 2001-2006

AÑO	PERSONAS CAPACITADAS			
	estudiantes	docentes	padres	Totales
2001	21091	797	403	22291
2002	36035	1394	1512	38941
2003	20995	867	81	21943
2004	32586	1531	1374	35491
2005	30635	1365	42	32042
2006	37133	1969	590	39692
Totales	178475	7923	4002	190400

Fuente: Dirección General de Educación vial.

Según ha referido un funcionario de la Dirección, éstas charlas se dan de manera aislada y se programan de acuerdo a las posibilidades de desplazamiento de los funcionarios (viáticos, transporte y otros).

Existen dos modalidades para impartir las charlas, a saber: los instructores de la Dirección se desplazan a las escuelas o los estudiantes se llevan a los dos parques infantiles de educación vial que hay en el

país, ubicados específicamente en La Sabana y en Pérez Zeledón.

- Cursos de Educación Vial para licencias de conducir:

En el siguiente cuadro se puede observar que durante los años 2001-2006 se matriculó un total de 563664 personas en los cursos de Educación Vial, de los cuales solamente un 58.15% aprobaron el curso y un 26.29% lo reprobaron.

Cuadro 10

DIRECCION GENERAL DE EDUCACION VIAL
DEPARTAMENTO DE FORMACION Y CAPACITACION
INFORME ANUAL

AÑO	MATRICULADOS		APROBADOS		REPROBADOS		NSP	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2001	35229	6,25%	20484	3,63%	9262	1,64%	5483	5,54%
2002	35229	6,25%	20484	3,63%	9262	1,64%	5483	5,54%
2003	70458	12,50%	40968	7,27%	18524	3,29%	10966	11,08%
2005	140916	25,00%	81936	14,54%	37048	6,57%	21932	22,17%
2006	281832	50,00%	163872	29,07%	74096	13,15%	43864	44,34%
TOTALES	563664	100,00%	327744	58,15%	148192	26,29%	87728	15,56%

Fuente: Dirección General de Educación Vial.

Nota: La Dirección no presentó los datos correspondientes al año 2004

Caja Costarricense de Seguro Social:

Esta institución presentó solamente la información relacionada con programas y actividades para la prevención de accidentes que se ejecutarán durante el año 2007, lo cual fue informado en líneas anteriores.

Dirección General de la Policía de Tránsito:

La respuesta brindada por parte de la Dirección General de la Policía de Tránsito, hace referencia únicamente a los cuestionamientos relacionados con muertes en sitio, posibles causas del accidente, vehículos accidentados, tipo de accidente, tipo de usuario fallecido, grupo étnico y sexo de las personas fallecidas, total de infracciones cometidas a la Ley de Tránsito, vehículos detenidos por infracciones y medidas que se implementarían para la prevención de los accidentes y disminución de los traumatismos.

Con respecto a los operativos que realiza la Dirección, se dice que éstos se planifican de acuerdo a cada región, cada delegación, según ruta y densidad vehicular, así como a la solicitud del Plan Anual Operativo del Departamento de Planificación y Desarrollo de la misma Dirección. Se estima que cada Delegación debe realizar al menos 120 operativos anuales además de los controles diarios. Con respecto a los costos de cada operativo, indica la Dirección que éstos los determina la Contraloría General de la República.

En lo que se refiere a las infracciones de tránsito se tiene que durante el período del

año 2000 al 2006, según el registro de la Dirección, se cometió un total de 3,077,448 infracciones a la Ley de Tránsito. Con base en esta información se puede concluir que diariamente se registra un promedio de 1.205 infracciones en el país, que a su vez representa 50.2 infracciones por hora. Según datos del COSEVI en Costa Rica existen aproximadamente 1000000 de conductores, lo que significa que se cometieron 3.07 infracciones en promedio por cada uno de ellos.

Otro dato que se puede extraer es que si en el país la flota vehicular es de 1,156.276 vehículos, significa que como promedio, por cada vehículo se han cometido 2.79 infracciones a la Ley.

En lo que respecta a la detención de vehículos por infracciones, la Policía de Tránsito ha informado que en promedio se detienen 2.500 vehículos por año, o sea un promedio de 6.84 vehículos por día.

Ante la pregunta sobre las medidas que implementaría la Dirección General de la Policía de Tránsito para la prevención de los accidentes de tránsito y la disminución de los traumatismos y muertes, la Dirección ha respondido entre otras cosas lo siguiente:

1. Que se apruebe de manera urgente la reforma a la Ley de Tránsito y a su vez se fiscalice al administrador de la misma para que se aplique en forma y tiempo.
2. Que no se permita la descomposición del administrado y del administrador evitando mediante estrategias legales la corrupción.
3. Implementar un control mediante la utilización de un Centro de Control para

- la instalación de cámaras de video en las intersecciones más conflictivas.
4. Dotar de equipo humano, técnico y móvil para al menos cuatro grupos de trabajo en carretera para el control de alcohol.
 5. Generar los medios necesarios para la adquisición de locales o terrenos amplios en cada región, para la creación de depósitos de vehículos detenidos.
 6. Generar los medios para la urgente apertura de plazas de oficiales de tránsito y la adquisición de equipo móvil para dar cobertura al menos de una unidad por cada 10 kilómetros en las rutas nacionales.
 7. Dotar de más personal y equipo técnico para el control de la contaminación ambiental derivado del humo y los gases tóxicos emanados de los vehículos.

Consejo de Seguridad Vial

El Departamento de Estadísticas del COSEVI lleva un registro completo sobre los accidentes que se producen en el país por causa de tránsito, el cual contiene detalles que le permiten elaborar las políticas, programas y proyectos a la institución, con dicha información el COSEVI tiene datos sobre accidentes de tránsito según mes, día y hora de ocurrencia; tipo de usuario, tipo de accidente, causa de accidente, causante del accidente, grupo etéreo y sexo de las personas muertas en sitio; accidentes según tipo y estado y material de la vía, accidentes según estado del tiempo, accidentes según cantón, provincia y región, muertes en sitio según nacionalidad y grupo etéreo de la víctima y accidentes según ruta.

En el cuadro siguiente los meses de mayor incidencia de accidentes mortales de tránsito son abril, diciembre y enero. Según criterio del Director Ejecutivo del COSEVI, esto se explica en términos de que son los meses del año en que la población se desplaza de manera masiva a centros y lugares vacacionales.

Cuadro 11

No. de muertes en sitio por accidente de tránsito según mes de ocurrencia		
2000-2006		
Mes	Total	%

Enero	245	9,64%
Febrero	233	9,17%
Marzo	213	8,38%
Abril	265	10,43%
Mayo	183	7,20%
Junio	210	8,26%
Julio	174	6,85%
Agosto	164	6,45%
Setiembre	197	7,75%
Octubre	192	7,56%
Noviembre	203	7,99%
Diciembre	262	10,31%
Total general	2541	100,00%

Fuente: Dirección Ejecutiva COSEVI. Marzo 2007.

Con relación a las muertes en sitio según tipo de usuario del sistema de tránsito, se puede observar en el cuadro 12, que quienes más mueren son los peatones (30,5%), los conductores (23%) y los acompañantes (19.5%).

Cuadro 12

Número de muertes en sitio por accidentes de tránsito según tipo de usuario		
2000-2006		
Usuario	Total	%
Conductor	584	23,0%
Peatón	774	30,5%
Acompañante	495	19,5%
Motociclista	417	16,4%
Ciclista	271	10,7%
Total general	2541	100,0%

Fuente: Dirección Ejecutiva COSEVI. Marzo 2007.

En el cuadro 13 se observa que el principal causante de muertes en sitio son los conductores (34.9%) seguido por los peatones (10.1%)

Cuadro 13

Número de muertes en sitio por accidente de tránsito según causante		
2000-2006		
Causante	Total	%
Conductor	887	34,9%

Peatón	257	10,1%
Ciclista	102	4,0%
Motociclista	18	0,7%
Conductor Otro	5	0,2%
Factor externo	8	0,3%
N/D	1264	49,7%
Total general	2541	100,0%

Fuente: Dirección Ejecutiva COSEVI. Marzo 2007

En el cuadro 14, se evidencia que el sexo mayormente afectado por los accidentes de tránsito es el masculino, que representa un 83% del total de los muertos en sitio, las mujeres representan un 15,9%.

Cuadro 14

Número de muertes en sitio por accidente de tránsito según sexo		
2000-2006		
Sexo	Total	%
Hombre	2109	83,0%
Mujer	403	15,9%
N/D	29	1,1%
Total general	2541	100,0%

Fuente: Dirección Ejecutiva COSEVI. Marzo 2007

Dato sumamente preocupante es el de las muertes según grupo etáreo, pues en Costa Rica el 20% de las muertes en sitio son personas entre los 15 y los 25 años, el cual es el grupo etáreo más afectado por los accidentes de tránsito. El 48,8% de las personas que fallecen en el sitio del accidente se encuentran en edades de 15 a 40 años, es decir en el grupo de la población económicamente activa.

Cuadro 15

Número de muertes en sitio por accidentes de tránsito según grupo etáreo quinquenal		
2000-2006		
Grupo Edad	Total	%
0-5	59	2,3%
5-10	64	2,5%
10-15	53	2,1%

15-20	183	7,2%
20-25	305	12,0%
25-30	266	10,5%
30-35	253	10,0%
35-40	230	9,1%
40-45	242	9,5%
45-50	179	7,0%
50-55	168	6,6%
55-60	105	4,1%
60-65	85	3,3%
65+	187	7,4%
N/D	162	6,4%
Total general	2541	100,0%

Fuente: Dirección Ejecutiva. COSEVI. Marzo 2007.

Con relación a las posibles causas, en el cuadro 16 se evidencia que las principales causas de accidentes de tránsito están en concordancia directa con comportamientos humanos. **Así se tiene que en orden de importancia, estas causas son las siguientes: exceso de velocidad (28,3%), imprudencia del peatón (17,6%) alcohol (16,6%), imprudencia del conductor (11,9%), adelantamiento indebido (10%). Al sumar estos porcentajes se concluye que el 84,4% de los accidentes son causados por el comportamiento humano y no se puede afirmar que las causas de accidentes sean atribuibles a las condiciones o estado de la carretera. Se observa en el cuadro solamente el 0.2% de los accidentes tienen como causa el estado de la calle.**

Cuadro N. 16

Número de muertes en sitio por accidentes de tránsito según posible causa		
2000-2006		
Posibles Causas	Abs	%
Alcohol	423	16,6%
Irrespeto Señalamiento	32	1,3%
Exceso Velocidad	720	28,3%

Imprudencia peatón	447	17,6%
Imprudencia Conductor	303	11,9%
Falla Mecánica	114	4,5%
Imprudencia Ciclista	152	6,0%
Estado de la Vía	5	0,2%
Imprudencia motociclista	4	0,2%
Impericia	3	0,1%
Se durmió/fatiga/somnolencia	25	1,0%
Otros	29	1,1%
Adelantamiento Indebido	254	10,0%
N/D	30	1,2%
Total general	2541	100,0%

Fuente: Dirección Ejecutiva. COSEVI. Marzo 2007

Costos de atención por traumatismos por accidentes de tránsito en el Instituto Nacional de Seguros.

Cuadro 17

SUB-DIRECCIÓN DE PRESTACIONES SANITARIAS COSTOS DE ATENCIÓN DE PACIENTES POR TRAUMATISMOS POR TRÁNSITO SEGÚN TIPO DE SERVICIO Y AÑO 2005-2006					
SERVICIO	Monto 2005	Gastado	Monto Gastado 2006	TOTAL	DIFERENCIA
CONSULTAS	110.843.321		110.904.050	221.747.371	60.729
ESTANCIA OSPITALARIA	464.070.077		601.128.740	1.065.198.817	137.058.663
CIRUGIAS	1.394.187.232		2.736.045.551	4.130.232.783	1.341.858.319
TERAPIA OCUPACIONAL	8.417.070		14.230.461	22.647.531	5.813.391
TERAPIA FISICA	65.812.741		62.129.065	127.941.806	-3.683.676
FARMACIA*	40.477.742		36.775.594	77.253.336	-3.702.148
RAYOS X*	98.356.246		94.553.971	192.910.217	3.802.275
TRANSPORTE DE PACIENTES	268.096.059		291.666.312	559.762.371	23.570.253
TOTALES	2.450.260.488		3.947.433.744	6.397.694.232	1.497.173.256

Fuente: Unidad de Cuentas Médicas. Prestaciones Sanitarias. Instituto Nacional de Seguros. Marzo 2007
* El monto incluye el servicio que se brinda en la Sub-Dirección y lo pagado a los proveedores externos.

Un tema de fundamental importancia que fue tratado en esta investigación fue lo relativo a los costos de la atención por traumatismos, lo cual reporta datos de extraordinario interés.

- Unidad de Prestaciones Sanitarias del Instituto Nacional de Seguros:

En el cuadro siguiente se puede observar con claridad el aumento que se produjo en los costos generales de atención a pacientes por traumatismos por tránsito en el Departamento de Prestaciones Sanitarias del INS. En el año 2005 los gastos ascendieron a 2.450.260.059 de colones y en el 2006 a 3.947.433.744 colones. La diferencia que se registra entre el 2005 y el 2006 es de aproximadamente 1.500 millones de colones.

Costos asociados con la prevención de accidentes y la disminución de los traumatismos por tránsito.

-Instituto Nacional de Seguros, Aseguramiento de Automóviles:

Esta dependencia presentó solamente la información relacionada con los seguros voluntarios de automóviles.

Para el año 2000, el monto pagado en seguros voluntarios de automóviles fue de 18.655.537.858 colones y en el año 2006 llegó a 31.129.892.359 colones. De este total se puede decir que 26.413.222.650, o sea el 85% están asociados directamente con accidentes, pues se distribuyen en las coberturas de lesión y muerte, gastos médicos, daños a la propiedad de terceros y colisión y vuelco.

-Ministerio de Salud Pública:

Como se mencionó en páginas anteriores, esta entidad no tiene programas ni partidas presupuestarias con objetivos de mejora que ubique acciones para la prevención de los accidentes de tránsito y prevención de los traumatismos.

-Consejo de Seguridad Vial:

El total de gastos programados para este año asciende a la suma de 11.532.300.000 colones, los cuales se utilizan en el pago parcial de los funcionarios de las dependencias mencionadas, pago de salarios de los funcionarios del COSEVI, gastos administrativos y proyectos dirigidos a la prevención de los accidentes de tránsito y disminución de los traumatismos. (Ver anexo N° 5 con el detalle completo de la distribución del presupuesto).

El Ministerio de Salud como ente rector del sector salud y su relación con las políticas de prevención de accidentes de tránsito.

Si bien el Ministerio de Salud ha informado a esta Defensoría no tener políticas definidas y establecidas en la materia que nos ocupa, -a pesar de que se incluye como una de las instituciones claves que deben conformar el grupo para implementar las políticas que tiene el COSEVI en materia de seguridad vial-, el Ministerio de Salud ha hecho esfuerzos en abordar el problema de los accidentes de tránsito y sus consecuencias como un problema de salud pública, y en ese tanto, lo incluyó en algún momento como un problema de violencia social.

A tales efectos el Ministerio de Salud ha dado pensamiento a dicho tema y ha elaborado

documentos que se relacionan con el concepto de violencia social, y que no ha sido posible formalizar por directrices de gobierno, que han indicado que los problemas de accidentes de tránsito son resorte del MOPT y los de violencia social de resorte del Ministerio de Justicia.

En su intento por ver a los accidentes de tránsito con una óptica más de causas humanas, nos encontramos con que el Ministerio de Salud se ha referido al tema, y ha elaborado un documento bajo el título de "Accidentes de Tránsito como violencia social", el cual se transcribe aquí para tenerlo como un panorama más relacionado con las personas y su comportamiento, que con un problema del estado de las carreteras. Sobre el particular el Ministerio de Salud ha señalado: (fuente)

"Constantemente los diarios y noticieros televisivos nos presentan información sobre los accidentes en las vías públicas de nuestro país. Miles de personas anualmente resultan con heridas leves, graves y hasta mortales a causa de este fenómeno social. Las muertes por accidentes de tránsito han sido consideradas como un indicador de muertes violentas en los sistemas de salud tanto a nivel nacional como internacional. Esta situación trae consigo repercusiones de orden social, económico y familiar, sobre todo para aquellas familias en las cuales alguno/a de sus integrantes se ve obligado/a a vivir con la repentina pérdida de uno de sus miembros o con lesiones y discapacidades permanentes. Debe sumarse a esto el costo que representa para las entidades de salud de los distintos países a nivel mundial, de los cuales Costa Rica no es la excepción.

El problema ha sido considerado a nivel mundial, como un asunto de salud pública, y se está promoviendo que se involucre en su análisis para la prevención de traumatismos y muertes, a distintas disciplinas, instituciones y sectores, en tanto se considera que se trata

de una importante manifestación de violencia social.

En este sentido la Organización Mundial de la Salud, en su “Informe Mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito”³⁷ pone énfasis en la necesidad de adoptar un enfoque sistémico que permita entender el fenómeno como un conjunto y como la interacción entre sus elementos, e identificar las intervenciones posibles. Particularmente es necesario entender que el cuerpo humano es muy vulnerable a los traumatismos y que las personas cometemos errores. No obstante, considera el mismo informe que, hablar de accidentes, puede dar la impresión de que se está frente a un suceso imposible de controlar, siendo que la realidad es que las muertes y los traumatismos por tránsito son previsible y evitables si se adoptan las medidas correctivas necesarias para lograrlo.

En el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) se considera que los accidentes de tránsito son “una nueva forma de violencia social” propia de las sociedades modernas, que se expresa e impacta en el sistema de tránsito conformado por tres componentes, a saber: 1- la vía y su entorno, 2- el vehículo, 3- el elemento humano (en sus diferentes formas de usuario de dicho sistema, sea conductor, peatón y pasajero).

Lo anterior nos lleva a trascender el concepto de accidente de tránsito como un hecho fortuito, producto de la fatalidad, para enfatizar en el análisis de procesos que pueden ser susceptibles de transformación, integrando todos los factores que intervienen en la producción de

colisiones de tránsito y que pueden ser objeto de prevención.

Es importante destacar que, aunque todos los elementos del sistema de tránsito deben ser tomados en cuenta en la producción de colisiones y por ende en el resultado global de la violencia, el principal elemento que incide es el humano. Conductores, peatones y pasajeros, pueden mostrar actitudes y comportamientos violentos y adoptar prácticas riesgosas, los que se constituyen en factores que inciden en la producción de eventos en las vías públicas.

Al dimensionar los accidentes de tránsito como un problema de violencia social es necesario entender los supuestos básicos de la violencia, cuales son: presenta múltiples formas (sexual, física, psicológica, doméstica y otras), tiene un carácter histórico (enmarcado en los comportamientos y cambios sociales a través de los años) y se potencia a sí misma en forma de espiral (en el sentido de que un acto de agresión puede desencadenar un proceso que, puesto en marcha, tiende a incrementarse). Por tanto la violencia en el tránsito podríamos visualizarla como una de las múltiples formas que concretizan o expresan situaciones de violencia general o estructural que afecta la totalidad de la vida social y que se convierte en un motivo de inseguridad.

Ahora bien, incorporar los problemas de tránsito como una manifestación o forma de violencia, no quiere decir de manera lineal que sea el único factor de riesgo que existe, pues sería ocultar o invisibilizar los otros que se encuentran asociados a este fenómeno en las vías públicas y que todos juntos explican las distintas dimensiones de los accidentes de tránsito. De hecho, conforme las sociedades se han vuelto más complejas y la flota vehicular ha crecido, también han aumentado los accidentes, las lesiones, muertes y discapacidades, obligando a

³⁷ Organización Mundial de la Salud. “Informe Mundial sobre la prevención de los traumatismos causados por tránsito” Washington: OPS, 2004.

intervenciones institucionales sostenidas (planes de seguridad vial que incluyen: mejoramiento de red vial, mejoramiento de la legislación, operativos represivos, de control, estrategias de educación-formación, entre otros). A manera de ejemplo de lo antes dicho, podríamos citar situaciones que aun cuando hayan sido impactadas de manera violenta, tienen un significado diferente: una niña sale de la escuela y es atropellada por un conductor en estado de ebriedad, una persona conduce ebria y resulta herida o con alguna discapacidad, un vehículo transita por una carretera sin demarcación, cae a un precipicio y la persona que conduce resulta muerta, un joven de 22 años se dirige a su trabajo en bicicleta por una carretera que no tiene ciclo vía es atropellado por un trailer y pierde sus dos miembros inferiores

Es sano pensar que ninguna persona de manera deliberada quiera atropellar a otra para dejarla mal herida o muerta o bien quiera herirse o matarse a sí misma. Sin embargo es importante aclarar que en términos de violencia lo que se analiza no es el accidente como resultado, sino las conductas que llevan al accidente. Así tenemos que, según datos suministrados por el Consejo de Seguridad Vial, para el período de estudio de esta investigación, el 84.4% se agrupa en las siguientes cinco primeras causas de accidente: exceso de velocidad, imprudencia del conductor, adelantamiento indebido, alcohol en el conductor, imprudencia del peatón. Por su parte, del total de accidentes registrados entre los años 2000 y 2006, el principal causante ha sido el conductor, quien ha provocado el 34.9% de los accidentes. Estos indicadores nos plantean con toda claridad que los traumatismos y muertes por tránsito son absolutamente previsibles y evitables y por consiguiente pueden ser controlados. Por tanto llamar "accidentes" a situaciones que son tremendamente violentas para el cuerpo humano de la víctima es una forma de justificarlos o explicarlos como inevitables.

El contexto en el que se ubica la violencia y que además la posibilita está permeado por un sinnúmero de situaciones que inciden en ella, entre otras: las noticias periodísticas sobre la corrupción en el otorgamiento de licencias de conducir, en las inspecciones de tránsito, las exigencias para formar conductores, falta de educación en seguridad vial, los elementos que componen el sistema de tránsito y las conductas en carretera. Esto nos envuelve en una representación de que las vías públicas son un espacio inseguro, amenazante y peligroso, que fomenta el individualismo y el egoísmo, dándose un mensaje de que solo cuenta quien compite más y mejor, llega más rápido, aunque no llegue a ningún lugar y no le permita a otros llegar a su destino.

No podemos continuar sin tomar las medidas necesarias y urgentes para evitar que todos los días en las estadísticas de Costa Rica se registre como promedio 1 persona muerta en el sitio del evento, 1,7 personas muertas en un plazo de treinta días posteriores al evento o 8,7 heridas de gravedad³⁸.

Prevenir los 188 accidentes que diariamente ocurren en nuestro país, es decir 7.8 cada hora es responsabilidad de todos y sólo se puede alcanzar con nuestro esfuerzo y compromiso".

Conclusiones y recomendaciones

De la información recopilada la Defensoría realiza las siguientes conclusiones que se traducen en recomendaciones que logren incidir e impactar en las políticas públicas para manejar este grave problema.

- La inseguridad en las carreteras del país es una situación que expone al riesgo de sufrir un accidente de tránsito y

³⁸ Estadísticas suministradas por el Director Ejecutivo del COSEVI. Marzo 2007

traumatismos por esta causa a todas las personas, sin importar raza, nacionalidad, sexo, estado civil, opción religiosa, edad, profesión, es decir al 100% de la población, por lo que la morbi-mortalidad que se registra demuestra que no es un asunto que afecte a grupos poblacionales determinados, siendo entonces un problema de exposición universal, tal y como lo ha denominado la Organización Mundial de la Salud. En el sentido anterior, lleva razón esta organización en que dicho tema debe ser tratado como un problema de salud pública y se hace un llamado al gobierno para que así sea tratado.

- Son varios los sectores que deberían intervenir en prevención de los accidentes de tránsito: educación, salud, transportes, ambiente, gobiernos locales, empresa privada y sociedad civil; por lo tanto, es necesaria una estrecha coordinación y colaboración entre ellos y la aplicación de un enfoque global e integrado, lo cual no se realiza en la actualidad a pesar de ser una política formalmente establecida por el CONAVI. Desde un enfoque sanitario, el Ministerio de Salud como ente rector del Sector Salud, debe asumir un liderazgo en la formulación de políticas de prevención y atención de la morbi-mortalidad por accidentes de tránsito.
- Las instituciones responsables de la prevención de accidentes de tránsito y disminución de los traumatismos realizan actividades de manera desarticulada, razón por la cual debe ejercerse una efectiva coordinación entre ellas, asumiendo esa coordinación el Ministerio de Salud desde la perspectiva de las acciones a ejecutar para la prevención y atención de la morbi-mortalidad por accidente de tránsito.
- Con relación a las posibles causas de los accidentes de tránsito, y de conformidad con la información que presenta el INS se evidencia que las principales causas de accidentes de tránsito están en concordancia directa con comportamientos humanos. Dado lo anterior, las políticas preventivas en el tema debieran hacer énfasis en la corrección de los factores humanos que

inciden en la ocurrencia de los accidentes de tránsito.

- Que de conformidad con la información recopilada, y a pesar de que la OMS ha declarado como un problema de salud pública los accidentes de tránsito, el tratamiento que se le da actualmente en Costa Rica no es tal, tanto es así, que ni siquiera al Ministerio de Salud se le ha permitido plantear políticas específicas en el tema. Así las cosas, el Ministerio de Salud debe realizar todos sus esfuerzos para asumir un liderazgo en el tema, de forma tal que se comience a tratar el asunto realmente como un problema de salud pública, y que las acciones que se tomen en relación con ello respondan a un planteamiento de esa naturaleza.

VI Propuesta de reforma a la Ley General de VIH/SIDA

Introducción

Una de las labores que más tiempo y esfuerzo ha requerido del Área de Calidad de Vida en este período lo es la participación en la redacción de un ante-proyecto que reforma integralmente la Ley No. 7771 de mayo de 1998.

En efecto, en el año 2006 el Consejo de Atención Integral sobre el VIH/sida del Ministerio de Salud, solicitó la conformación de una comisión interinstitucional que se ocupara de la redacción de esta tarea.

Para junio de 2006, dicha comisión redactora fue integrada por representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Fondo de Población (UNFPA), del Centro de Investigación y Promoción para América Central de Derechos Humanos (CIPAC), del Programa de las Naciones Unidas para el Sida, (ONUSIDA), de la Dirección del Área

de Calidad de Vida de la Defensoría de los Habitantes y del Ministerio de Salud.

Las reuniones se llevaron a cabo de forma continua todos los días miércoles desde junio de 2006 hasta marzo de 2007 con el fin cumplir con la solicitud planteada.

El grupo invirtió varias horas de discusión profunda sobre temas álgidos del proyecto, todo lo cual vino a enriquecer la propuesta de ley. Incluso, de forma constante los avances fueron puestos en conocimiento de otras personas con gran capacidad de asesorar a la comisión y, sobre todo, para que se contara con una amplia participación y consulta de todos los sectores involucrados, de forma tal que el trabajo de la comisión obtuviera la mayor cantidad de aportes. Esta modalidad produjo la realización de un taller-consulta sobre el tema de la confidencialidad y el programa de notificación a los contactos sexuales de las personas con VIH, entre otros

1. Justificación de la reforma a la Ley

Si bien es cierto que en Costa Rica tanto el Estado como las organizaciones de la sociedad civil -con el apoyo de los organismos internacionales- han desarrollado una gran labor y se ha avanzado bastante en relación con la atención del VIH, la realidad ha demostrado que es necesario, por un lado, la actualización de la ley de acuerdo con las nuevas tendencias en el mundo y, por otro, buscar mayor eficacia en su aplicación.

En relación con lo primero, existen compromisos internacionales que el país ha adquirido y debe respetar, como la Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA (UNGASS) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) que, entre otras acciones clave, señala la necesidad de tomar las medidas necesarias para que las políticas y programas sobre salud sexual y reproductiva y VIH se basen en el compromiso con los derechos humanos, eliminando la discriminación hacia las personas con VIH.

Respecto del segundo asunto, es necesario fortalecer la prevención del VIH, reforzando lo que se está haciendo, pero incrementando

la promoción de estilos de vida saludable y la prevención temprana para reducir la carga en la atención del VIH. Esto, sin duda alguna, contribuirá a contener la expansión de la epidemia en el país.

Por otro lado, es necesario fortalecer los derechos de todas las personas y, en particular de las personas con VIH así como precisar mejor las obligaciones de todas las partes involucradas, tanto personas como instituciones. La Defensoría de los Habitantes ha conocido varios casos en los cuales se ha amenazado o se han irrespetado algunos derechos relativos a la salud y la protección de la seguridad social de las personas con VIH. Esta situación requiere reforzar los derechos, en aras del principio de solidaridad de la seguridad social, así como de abordar el VIH con un enfoque integral y no solo de salud, para reducir el estigma y la discriminación.

Dado el contexto histórico y la situación de la epidemia en el momento en que surge la Ley 7771 de 1998, su enfoque se centró principalmente en la atención de la enfermedad y de las personas con VIH y no en la promoción y la prevención, además de que no contempló el impacto en personas jóvenes y mujeres. Hoy se sabe que para reducir la tasa de infección, tiene más impacto la promoción de la salud sexual y la salud reproductiva y la prevención en grupos vulnerabilizados, dado que la epidemia se acentúa por factores como edad, género, pobreza, etc. Esto se refleja en los datos que demuestran cómo ha variado el perfil de la epidemia en el país. El VIH está altamente relacionado con patrones socioculturales que impactan en la vida cotidiana de mujeres y hombres; es por ello que la promoción de estilos de vida saludables, puede hacer una diferencia muy importante en la reducción de la tasa de infección en el país.

2. Objetivos de la Reforma

La reforma tiene como propósito actualizar la Ley General de VIH/SIDA para llenar los vacíos que esta presenta y lograr una mejor aplicación de sus disposiciones. De manera específica, propone alcanzar los siguientes objetivos:

- Fortalecer el CONASIDA

- Identificar y definir un mecanismo sostenible de financiamiento de la Política y del Plan Estratégico Nacional de VIH
- Mejorar los mecanismos de promoción y prevención en VIH en el sistema de salud y en el sistema de educación
- Fortalecer los servicios de atención integral en salud
- Garantizar la estabilidad laboral de las personas con VIH
- Fortalecer la garantía de los derechos de las personas con VIH
- Readequar el esquema de sanciones de las faltas y delitos relacionados con el VIH.
- Incorporar al texto de la Ley un enfoque y una terminología acorde con las tendencias actuales de respeto a la dignidad de las personas.
- Señalar las obligaciones del Estado con respecto al VIH.

Tal como se indica en su artículo primero, la ley tiene por objetivo la promoción de estilos de vida saludable, la prevención del VIH, la atención integral, la investigación y la vigilancia epidemiológica; así como la garantía de la calidad de vida de todas las personas y en particular, de las personas con VIH, con enfoque de derechos humanos, de género, generacional y de diversidad y con especial énfasis en las poblaciones que presentan condiciones de mayor vulnerabilidad.

3. Contenidos de la propuesta

Entre los contenidos más importantes de la propuesta de reforma, se encuentra la elevación a rango legal del Consejo Nacional de VIH (CONASIDA), el cual fue creado por vía de decreto en 1999. Asimismo, se modifica su composición, se fortalecen sus funciones y potestades y se establece un mecanismo para el financiamiento de la Política y el Plan Estratégico Nacional de VIH.

Este proyecto de ley pretende también resolver la imperiosa necesidad de que la atención del VIH cuente con recursos económicos propios, sostenibles y suficientes para atender las crecientes necesidades que reporta la pandemia. Esta

situación no fue prevista por el legislador en la ley actual, por lo que la falta de recursos económicos limita el alcance y efectividad del Estado costarricense en materia de prevención y atención del VIH.

Se introduce un capítulo de derechos de las personas en relación con el VIH, que contiene derechos de las personas en general, y derechos de las personas con VIH específicamente. De igual manera, se delimitan, en capítulos diferentes, las obligaciones de las personas con VIH, las de habitantes en general, las de las instituciones del Estado y las obligaciones de las y los funcionarios de salud.

De manera particular, se establece la prohibición de despido laboral por causa de infección por el VIH, aspecto no contemplado en la legislación vigente.

También se incluye un capítulo referido al rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la prevención y atención del VIH y un capítulo sobre las normas de vigilancia epidemiológica. Se establecen algunas prohibiciones destinadas a eliminar la discriminación y se actualizan las sanciones por delitos y contravenciones relacionadas con el VIH. Finalmente, se proponen algunas reformas a leyes con el objetivo de armonizar el marco legal y eliminar contradicciones de otras leyes con los propósitos de esta.

4. Planificación de actividades para la aprobación de esta reforma

La redacción del Proyecto por parte de la comisión redactora estuvo concluida el 9 de marzo de 2007. Posteriormente, el 16 de marzo se procedió a rendir un informe a la Vice-ministra de Salud, en su condición de Presidenta del CONASIDA, sobre los resultados de la gestión de la comisión, mediante una exposición y entrega del proyecto de ley.

En dicha cita se procedió a definir los pasos a seguir para lograr obtener una aprobación legislativa. En este sentido, se le remitió copia del proyecto al resto de los integrantes de CONASIDA con el fin de conocer sus observaciones. Además, se distribuyó el documento entre las distintas organizaciones

estatales y organizaciones privadas y no gubernamentales con el objeto de realizar un taller de validación del proyecto, el cual se celebró el 25 de abril del año en curso.

Adicionalmente, la comisión redactora tiene previsto solicitar reuniones con representantes clave de la Asamblea Legislativa con el fin de que el proyecto pueda contar con un ambiente favorable para su aprobación. Se tiene previsto que sea la Ministra de Salud quien, durante el período ordinario de iniciativa de leyes, presente el respectivo proyecto de ley a la Asamblea Legislativa para iniciar su proceso de aprobación.

Valga la oportunidad del presente informe para realizar un llamado a las y los señores diputados en el sentido de que cuando sea puesta a despacho la reforma de mérito, la misma sea examinada con una mirada inclusiva en respeto a los Derechos Humanos y con una clara visión de que el ordenamiento que se promulgue responda con claridad meridiana a los desafíos que implica la atención efectiva de la pandemia y su prevención.

VII. Afectación a la salud de los trabajadores en la empresa Yanber

Introducción

En octubre del 2006 la Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia con carácter confidencial por parte de un grupo de trabajadores de la empresa Yanber, la cual se dedica a la confección de bolsas plásticas en condiciones tales que afectan seriamente la salud de los trabajadores.

Indicaron los habitantes en su denuncia que para la confección de un tipo específico de bolsas se utilizan químicos como Clorpirifos, Bifentrina y Azufre, los cuales son altamente tóxicos. Por ello, la empresa periódicamente realiza exámenes de sangre pero ningún trabajador recibe los resultados; en consecuencia, carecen de información respecto de su estado de salud de frente a la exposición con el tóxico.

Los padecimientos que han tenido algunos de los trabajadores involucrados en el

proceso de producción de estas bolsas son: vómito, diarrea, náuseas, dolor de cabeza, sueño, cansancio permanente y para mitigar los efectos de la intoxicación les dan desintoxicol, leche y donatal.

Los hechos de la denuncia – indicaron los habitantes- están respaldados por el estudio de Programa Salud y Trabajo en América Central (SALTRA), y del Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET) de la Universidad Nacional, del 12 de octubre del 2006 titulado: Evaluación de efectos en la salud de trabajadores involucrados en la fabricación de bolsas con el insecticida clorpirifos, realizado por Catharina Wesseling, (PhD, MD), Marianela Rojas (Br), Berna Van Wendel de Joode (PhD), Clemens Ruepert (MSc) y Marco Vinicio Herrero (PhD)

En este estudio, indican los habitantes se evaluó los efectos en la salud de algunos trabajadores involucrados en la fabricación de bolsas con el insecticida clorpirifos y en el caso de los 11 trabajadores analizados voluntariamente, se reportaron niveles anormalmente bajos de colinesterasas plasmáticas, lo cual es perjudicial para la salud. Este estudio fue remitido mediante el oficio IRET-562-2006 de fecha 12 de octubre del 2006, a los representantes de la empresa YANBER con copia a varios funcionarios del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo.

De forma importante respecto de los aspectos éticos de esta investigación, y a propósito de la solicitud de Yanber de desestimar esta denuncia solicitud que fuera rechazada por esta Defensoría, es necesario señalar que el Ministerio de Salud, conforme con los oficios CONIS-650-07 del 29 de enero de 2007 y CONIS-653-06 del mismo día, suscritos por la Dra. Ileana Herrera Gallegos, Presidenta de este Consejo, señala que: “*Que se considera que el CEC-UNA ha cumplido con sus funciones de acuerdo al Decreto Ejecutivo No. 31078-S*”.

Hallazgos del estudio

Concretamente, el estudio de IRET señaló que los trabajadores involucrados en el proceso de impregnación de bolsas de

polietileno con el insecticida organofosforado clorpirifos tenían una depresión significativa de los niveles de colinesterasas plasmáticas, como grupo y cada uno de los individuos. La mitad de los trabajadores expuestos tenían un nivel que solamente alcanzaba un 14% del valor mínimo del rango normal del laboratorio, sugiriendo una inhibición personal de un 86%.

Prácticamente todos los trabajadores tenían una inhibición mayor a un 30% del nivel inferior del rango normal del laboratorio. Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda retirar a un trabajador de la exposición, cuando sus niveles de colinesterasas eritrocitarias o plasmáticas se inhiben a un 30% o más de su valor basal y mantenerlo retirado hasta que se recupere mínimo a una inhibición de 20% (ICPS, 1984).

Los niveles de colinesterasas eritrocitarias de los trabajadores expuestos fueron mucho menos inhibidos que los niveles de colinesterasas plasmáticas.

Las depresiones de colinesterasas plasmáticas se acompañaron en estos trabajadores con un exceso de síntomas de intoxicación de tipo agudo.

Señala el IRET, que los síntomas de intoxicación del sistema nervioso central, autónomo y periférico, así como los síntomas neuropsiquiátricos de los trabajadores expuestos indican efectos a largo plazo por una exposición crónica, a niveles relativamente bajos, de un plaguicidas organofosforado.

Además de los síntomas por exposición crónica, al momento de realizar este estudio los trabajadores presentaron un cuadro de síntomas de intoxicación aguda.

En conclusión, el estudio del IRET señala que al menos que se finalice la exposición, los trabajadores expuestos están en alto riesgo de sufrir una intoxicación aguda severa y de sufrir secuelas neurológicas al largo plazo.

Adicionalmente, el 12 de febrero de 2007 personeros de IRET informan a esta Defensoría que nueve trabajadores de la

empresa Yanber aprovecharon la oportunidad de hacerse un examen adicional de colinesterasas entre el 19 y 29 de enero de 2007.

Se realizaron tanto pruebas eritrocitarias como plasmáticas. Al no existir valores basales disponibles, se dificultó la interpretación de estos datos. Sin embargo, se encontró cuatro trabajadores con valores de colinesterasas plasmáticas por debajo del límite inferior del laboratorio, uno por debajo del límite inferior y otro en el borde del límite inferior de colinesterasas eritrocitarias.

El IRET advirtió que al tomar el límite inferior normal de los valores de laboratorio como referencia, se está severamente subestimando la depresión de la actividad de colinesterasas. En criterio de IRET, debe haber más trabajadores con valores individuales patológicos. De todas maneras tener cinco de nueve trabajadores con valores anormales, implica que las condiciones de salubridad y seguridad laborales en Yanber no se han resuelto.

Adicionalmente al anterior estudio, el informe más relevante que recibe esta Defensoría por la contundencia de sus hallazgos y conclusiones es el informe emitido por el Departamento de Medicina, Higiene y Seguridad Ocupacionales, Área de Agricultura del CONSEJO DE SALUD OCUPACIONAL (CSO); INFORME TÉCNICO 122-06, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, Planta 2, YANBER S. A. Noviembre de 2006.

De forma importante, este informe señala que en Estados Unidos el Clorpirifos está en la Lista de Sustancias Peligrosas ya que ha sido mencionado por la ACGIHⁱ, el DOTⁱⁱ, el NIOSHⁱⁱⁱ y la EPA^{iv} y que actualmente hay una propuesta de reglamento, para restringir en Costa Rica su uso, como cumplimiento del acuerdo N° 9 de la XVI Reunión del Sector Salud de Centroamérica y República Dominicana (RESSCAD) celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en setiembre de 2000, cuando los Ministros de Salud de la región acordaron el "Establecimiento de Controles Normativos (Restricciones y Prohibiciones) a Plaguicidas Sintéticos".

Señala el Consejo que el clorpirifos se encuentra en la lista de 12 productos reconocidos como responsables del mayor número de intoxicaciones y muertes registrados en Centroamérica.

Por su parte, en Planta 2 de la empresa YANBER se labora con el Clorpirifos un insecticida organofosforado, el cual es un producto clasificado por la Organización Mundial de la Salud como moderadamente peligroso

Continúa señalando el CSO que en el momento de la visita la Oficina no había presentado los informes trimestrales ante el Consejo de Salud Ocupacional, desde que fue inscrita el 12 de abril de 1999. Los informes no fueron entregados sino hasta el día 06 de diciembre de 2006 en el CSO.

Además, se señala que la empresa YANBER no cuenta con un Programa de Salud Ocupacional mismo que debe ser actualizado cada dos años.

La capacitación sobre salud ocupacional que reciben los trabajadores de Planta 2, es una charla general sobre salud ocupacional, como parte de la inducción. Quienes reciben capacitación son los miembros de las diferentes brigadas^v. Los trabajadores en el 2005 y 2006 no han recibido capacitación alguna en materia de prevención.

Se señala que la Oficina de Salud Ocupacional es la que realiza el cambio de los filtros, por esta razón, los trabajadores manifiestan desconocer la periodicidad con la que se realiza o cuando deben solicitar el cambio, los trabajadores guardan la mascarilla con los filtros sin ninguna

^v Entrevista con el Gerente de Recursos Humanos y el Jefe de la Oficina de Salud Ocupacional.

vi. Información obtenida de dos fuentes. A) Entrevista con Lic. Gerardo Soto, B) Entrevista que se realizó en conjunto con el Inspector de Trabajo a un grupo de trabajadores de Planta 2. Jueves 16/11/06.

vii. Información obtenida de la entrevista que se realizó en conjunto con el Inspector de Trabajo a un grupo de trabajadores de Planta 2. Jueves 16/11/06.

protección en los casilleros, lo cual viene a evidenciar la falta de capacitación en materia de salud ocupacional del personal que labora en Planta 2.

De manera importante señala este informe que a los trabajadores no se les ha realizado el examen médico preexposición, conforme el artículo 7 punto 2 del Reglamento 18323 - S-TSS

Respecto del nivel personal de colinesterasa, se señala que no existe el dato de "nivel personal" de colinesterasa de cada uno de los trabajadores, valor que permite comparar cada uno de los siguientes resultados de los exámenes de laboratorio de cada trabajador y determinar si están sufriendo un efecto negativo a la salud, aunque estén dentro del rango normal.

Como consecuencia de dicho informe, la Dirección Nacional de Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo remitió un ACTA DE INSPECCION Y PREVENCIÓN a la empresa YANBER (Código SJ-IC-5712-06). Dicha inspección se realizó del 9 al 16 de noviembre de 2006, con una prevención de 10 días hábiles para su cumplimiento. Dicha Acta retoma las recomendaciones del estudio del Consejo de Salud Ocupacional y le solicita a YANBER cumplir de conformidad con el mismo.

Por parte del Ministerio de Salud se recibió un informe de la Dirección de Protección al Ambiente Humano y Sustancias Tóxicas, oficio del 14 de noviembre de 2006, No. DPAH-4117-UTE-PAT-649-06, el cual señaló que a menos de que pueda reemplazar una sustancia peligrosa por otra menos tóxica, (organofosforado x piretroide x orgánico), los controles de Ingeniería también son una alternativa efectiva de reducir la exposición (encerrar las operaciones y/o proveer ventilación por extracción localizada en el lugar de las emisiones químicas). El uso de respiradores o equipo de protección personal es menos efectivo que los controles de Ingeniería pero a veces es necesario.

El Instituto Nacional de Seguros, por su parte, se limitó a indicar mediante, oficio RT-2006- 5529 del 1 de diciembre de 2006, que durante el periodo 2006 se había reportado al INS un caso procedente de la

empresa Yanber que había sido atendido por los especialistas del INS bajo las características de intoxicación.

Además, mediante el oficio RT-2006- 5529 - GESO-1079-2006 de la oficina de Gestión Empresarial en Salud Ocupacional del INS, se señala que se realizó visita de inspección, para valorar condiciones de la planta.

Con posterioridad, el INS otorgó un reconocimiento a YANBER en enero de 2007 por el supuesto cumplimiento de las normas salud ocupacional durante el 2006. El INS informó que según los registros en poder del Departamento de Riesgos del Trabajo, la bonificación recibida por la empresa YANBER es por ₡6.978.090,39, monto que corresponde al periodo evaluado del 01 de abril de 2005 al 31 de marzo de 2006.

Agrega el INS que para este proceso los casos de intoxicación aguda reportados por Yanber no tienen ningún peso, en razón de que el periodo evaluado va de abril 2005 a marzo 2006 y no considera el periodo en que fueron presentados los reclamos al INS (octubre 2006 y enero 2007).

Señala el INS que el beneficio otorgado a las empresas es específico y dirigido exclusivamente a las empresas aseguradas por el Régimen de Riesgos del Trabajo, por lo que no requiere de la coordinación con otras instituciones para su otorgamiento.

Constataciones

Luego del análisis de la documentación traída al expediente, esta Defensoría pudo constatar de manera fehaciente que la empresa YANBER tenía al mes de diciembre de 2006, la siguiente situación:

- En la Planta 2 de la empresa YANBER se labora con el clorpirifos, un insecticida organofosforado, el cual es un producto clasificado por la Organización Mundial de la Salud como moderadamente peligroso.
- De conformidad con el artículo 195 del Código de Trabajo, la exposición a una sustancia tóxica como el clorpirifos es considerado como un riesgo del trabajo.

- Que YANBER tiene treinta y cinco años de trabajar con ingredientes activos de esta naturaleza.
- De conformidad con la Ley sobre Riesgos del Trabajo. No. 6727 se establece en el artículo 294 que son trabajos o centros de trabajo peligrosos los que dañan o puedan dañar, de modo grave, la vida de los trabajadores o vecinos, sea por su propia naturaleza o por los materiales empleados, desprendidos o de desecho, sólidos, líquidos o gaseosos, o por el almacenamiento de sustancias tóxicas, corrosivas, inflamables o explosivas.
- En Estados Unidos el clorpirifos está en la Lista de Substancias Peligrosas (Hazardous Substance List) ya que ha sido mencionado por la ACGIH^v, el DOT^{vi}, el NIOSH^{vii} y la EPA^{viii}
- Actualmente, hay una propuesta de reglamento, para restringir en Costa Rica su uso, como cumplimiento del acuerdo N° 9 de la XVI^{viii} Reunión del Sector Salud de Centroamérica y República Dominicana (RESSCAD) celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en setiembre de 2000, los Ministros de Salud de la región acordaron el “Establecimiento de Controles Normativos (Restricciones y Prohibiciones) a Plaguicidas Sintéticos”.
- El clorpirifos se encuentra en la lista de 12 productos reconocidos como responsables del mayor número de intoxicaciones y muertes registrados en Centroamérica por exposición.
- Los once (11) trabajadores que solicitaron voluntariamente la evaluación

^{viii} ACGIH: es la conferencia estadounidense de Higienistas Industriales Gubernamentales. Recomienda los límites máximos de exposición (los TLV) a sustancias químicas en el lugar de trabajo.

^{ix} DOT: es el Departamento de Transporte, la agencia federal que regula el transporte de sustancias químicas.

^x NIOSH: es el Instituto Nacional para la Salud y Seguridad en el trabajo. Prueba equipos, evalúa, y aprueba los respiradores, realiza estudios sobre los peligros laborales y propone normas a la OSHA.

^{xi} EPA: es la agencia de Protección al Ambiente, la agencia federal responsable de regular peligros ambientales.

- del IRET e involucrados en el proceso de impregnación de bolsas de polietileno con el insecticida organofosforado clorpirifos tenían una depresión significativa de los niveles de colinesterasas plasmáticas, como grupo y cada uno de los individuos, cuyo promedio de inhibición fue de 86 %.
- Que este estudio cumplió con las disposiciones del Decreto Ejecutivo No. 31078-S sobre investigaciones clínicas con seres humanos.
 - El exceso de síntomas de intoxicación del sistema nervioso central, autónomo y periférico, así como los síntomas neuropsiquiátricos de los trabajadores expuestos indican efectos a largo plazo por una exposición crónica, a niveles relativamente bajos, de un plaguicidas organofosforado.
 - Además de los síntomas por exposición crónica, los trabajadores presentaron un cuadro de síntomas de intoxicación aguda.
 - Los síntomas de intoxicación aguda coinciden con niveles de colinesterasa plasmática alarmantemente bajos. Los bajos niveles indican una exposición aguda alta a un organofosforado y/o una superación de la capacidad de recuperación del organismo por una exposición crónica.
 - A menos que se finalice la exposición, los trabajadores expuestos están en alto riesgo de sufrir una intoxicación aguda severa y de sufrir secuelas neurológicas a largo plazo.
 - La Oficina de Salud Ocupacional de YANBER no había presentando los informes trimestrales ante el Consejo de Salud Ocupacional, desde que fue inscrita el 12 de abril de 1999. Los informes trimestrales fueron entregados de forma retrospectiva hasta el día 6 de diciembre de 2006 ante el CSO.
 - La Empresa YANBER no cuenta con un Programa de Salud Ocupacional. A pesar de esto, la empresa obtuvo el Permiso Sanitario de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud.
 - La capacitación sobre salud ocupacional que reciben los trabajadores de Planta 2, es una charla general sobre salud ocupacional, como parte de la inducción.
 - Los trabajadores no tienen conocimiento de los riesgos de exposición al clorpirifos.
 - No se han instalado dosificadores o circuitos cerrados para el transporte del ingrediente activo. Por lo cual los trabajadores que realizan la mezcla del ingrediente activo (Grado Técnico), la resina y el colorante, lo colocan en la mezcladora en forma manual, una vez realizada la mezcla la cargan en la extrusora también con la ayuda de utensilios.
 - Fue aprobada por la Administración de la Empresa e implementada en Planta 2, una nueva distribución de jornadas de trabajo, donde cada grupo de trabajadores labora siete (7) días en jornada diurna de doce (12) horas en una quincena y siete (7) días en jornada nocturna de doce (12) horas, en la siguiente quincena, contraviniendo las disposiciones de los artículos 136 y 141 del Código de Trabajo.
 - De la revisión de los expedientes médicos que fueron seleccionados al azar, se puede deducir lo siguiente:
 - a. La fecha en que se registra el examen médico es posterior a la fecha de inicio de labores (cuando los trabajadores ya han sufrido exposición al clorpirifos), por lo tanto el “examen médico de preexposición” a los trabajadores que laboran con plaguicidas no se está realizando.
 - b. No se observó ningún registro del nivel de la “colinesterasa personal” BASAL de cada uno de los trabajadores, valor necesario para realizar la vigilancia epidemiológica de la salud de los trabajadores expuestos a plaguicidas organofosforados.
 - c. Sobre lo niveles de colinesterasa
 - i- Todos, los cinco (5) trabajadores están por debajo de los niveles establecidos como rango normal. El trabajador número seis (6) no tiene nivel de colinesterasa, este trabajador no se había realizado las pruebas de laboratorio; lo anterior porque la fecha del examen médico fue realizado el 07 de noviembre de 2006 y la primer visita para realizar el estudio fue el 09 de noviembre.

ii- El descenso en el nivel de colinesterasa, como resultado de la exposición al clorpirifos al que los trabajadores se encuentran expuestos en las labores cotidianas, es catalogado como Riesgo del Trabajo el cual deberá notificarse como Riesgo al Instituto Nacional de Seguros, lo cual a la fecha del informe del CSO no se había hecho, lo cual genera que el INS le otorgue un reconocimiento por supuestamente cumplir con la normativa de salud ocupacional.

- Los trabajadores informaron que anteriormente se colocaba en un lugar visible los resultados de los exámenes, pero desconocen los resultados de los últimos exámenes
- Los trabajadores que laboran en Planta 2 no tienen la recomendación médica para laborar en actividades de manejo y aplicación de plaguicidas
- A los trabajadores no se les han realizado el examen médico preexposición, tampoco se les realiza el examen médico periódico, según lo dispone la legislación. Esta es además una mala práctica por ser perjudicial para la salud y el derecho a información de los trabajadores.
- Durante el periodo 2006 se ha reportado al Instituto Nacional de Seguros un caso procedente de la empresa Yanber, que ha sido atendido por los especialistas del INS bajo las características de intoxicación por exposición con los Clorpirifos/Fentrina. Por lo que no hay evidencia de que ningún caso como los examinados por el IRET o por el Consejo de Salud Ocupacional hayan sido reportados al INS por parte de YANBER.
- Con fundamento en el oficio YSA-058-06 del 3 de enero de 2007, el Jefe de Salud Ocupacional de YANBER informa al INS que existe otro caso de un trabajador que presentó bajos niveles de colinesterasa y que por esta razón es referido a este Instituto.
- Que es posible que exista un impacto en el ambiente y en el entorno urbano generado por la empresa YANBER.
- Que no se cuenta con suficiente información por parte del Ministerio de Salud debido a que el único informe que consta en este expediente es de la

Dirección de Protección al Ambiente Humanos, siendo necesario contar con un informe de nivel regional y local.

- Que se evidencia una falta de coordinación interinstitucional de las acciones relativas a la salud ocupacional.

Para el mes de enero de 2007, esta Defensoría tuvo por constatados los siguientes hechos:

- Que la empresa, a raíz de la prevención realizada por la Dirección General de Inspección de Trabajo indica a esta Defensoría que “ (...) *procedimos a tomar acción inmediata sobre todas las observaciones que nos fueron formuladas, con el fin de corregir las deficiencias observadas e implementar las acciones correctivas correspondientes.*” (copia de carta del 12 de enero de 2007 de YANBER a la Dirección General de Inspección de Trabajo).

Nótese que estas medidas fueron adoptadas en acatamiento de un mandato legal en enero de 2007 y producto de esta investigación.

- Que según el oficio dirigido a la Inspección General de Trabajo, cuya copia se aporta a este expediente, YANBER informa haber cumplido con las siguientes recomendaciones. Estas medidas deben ser verificadas por la Dirección General de Inspección del Trabajo según se dirá en las Recomendaciones de este informe.
 - a. En Yanber existe una Oficina de Salud Ocupacional, la cual se encuentra debidamente registrada ante la Oficina de Salud Ocupacional del Consejo Nacional de Salud Ocupacional.
 - b. Los informes correspondientes al primero, segundo y tercer trimestres del año 2006 se encuentran presentados ante el Consejo de Salud Ocupacional desde el pasado 06 de diciembre del 2006. El informe correspondiente al IV trimestre del 2006 será presentado a finales del presente mes.
 - c. Se presentó el Plan de Salud Ocupacional ante la Región Central Sur

- del Ministerio de Trabajo el 08 de diciembre del 2006.
- d. La Comisión de Salud Ocupacional de Yanber se encuentra debidamente registrada bajo el número 884 ante el Consejo Nacional de Seguridad Ocupacional
 - c. En la empresa se divulga ampliamente, mediante pizarras informativas la integración de la Comisión de Salud Ocupacional.
 - e. En cuanto a capacitación a los trabajadores de Planta II, la empresa llevó a cabo diversas reuniones con todos los trabajadores de planta 2.
 - f. La empresa realizó una capacitación al personal de planta II sobre el uso y mantenimiento adecuado de los equipos de protección personal.
 - g. La Oficina de Salud Ocupacional está elaborando un programa de capacitación para todo el personal que lo requiera sobre las medidas de protección personal que deben acatarse obligatoriamente
 - h. Se contrató un asesor en toxicología y un especialista en Medicina del Trabajo. Además, a finales del año pasado se contrataron los servicios del Dr. Luis Parajeles, especialista en neurología, para hacer el examen anual del estado neurológico de todo el personal que labora en planta II en los departamentos de extrusión, mezclado y reciclado.
 - i. Con respecto a los exámenes de laboratorio que deben practicarse a los trabajadores que están en contacto con agroquímicos en planta II, se señala lo siguiente:
 - i) Antes del ingreso de un nuevo trabajador es obligatorio para él someterse a un examen médico pre-exposición. Este examen lo realiza actualmente el médico de empresa y a partir del mes de febrero estará del especialista en Medicina del Trabajo.
 - ii) Examen médico periódico anual: la situación es la misma que se indica en el apartado inmediato anterior.
 - iii) Exámenes de laboratorio: la empresa ha establecido que los exámenes de laboratorio para determinar los niveles de colinesterasa eritrocitaria se hagan mensualmente para todos y cada uno de

los trabajadores que laboran en planta II. Conforme con lo que se exige, los resultados son informados a cada uno de ellos y se conservan debidamente archivados en el expediente médico respectivo.

iv) En cuanto a los exámenes para medir el nivel personal de colinesterasa el procedimiento que se sigue es el que se indicó en el punto i).

Para el mes de marzo de 2007, esta Defensoría destacó que la empresa YANBER reconoce que quedan recomendaciones pendientes de ser cumplidas. Por esta razón, la empresa solicitó a la Dirección General de Inspección de Trabajo una ampliación del plazo de 60 días, contados a partir de la respectiva notificación - 21 de diciembre de 2006 -.

También queda constando en su informe que YANBER señala que por la forma en que se procesa la materia prima con ingrediente activo no es posible utilizar equipo de transportación mecánica.

Tampoco se ha cumplido aún con la recomendación de modificar la jornada de trabajo.

Para el mes de febrero de 2007, esta Defensoría tuvo por constatados los siguientes hechos:

1. Que se otorgó un reconocimiento a YANBER por parte del INS por supuesto cumplimiento a las recomendaciones de salud ocupacional.
2. Que para dicho reconocimiento no se coordina ni consulta con el Consejo de Salud Ocupacional ni con el Ministerio de Trabajo.
3. Que IRET informa que, además de los casos detectados en octubre de 2006, para el mes de febrero de 2007, hay 5 de 9 trabajadores evaluados de forma voluntaria que tienen valores anormales de colinesterasa eritrocitarias y plasmáticas.

Como hecho no constatado, de forma categórica esta Defensoría señala que no es cierto lo afirmado por la empresa en cuanto a que *“En ningún caso hasta la fecha y después de más de treinta y cinco años de*

trabajar con ingredientes activos, en la empresa se ha presentado intoxicación alguna y tampoco se ha presentado ningún examen de colinesterasa eritrocitaria por debajo del nivel personal de pre-exposición.”.

Esto, toda vez que existe evidencia clínica suficiente para inferir que los trabajadores examinados presentan sintomatología y resultados de laboratorio que demuestran una inhibición preocupante en los niveles de colinesterasa; además de que la misma empresa ha remitido al INS dos casos de intoxicación por exposición, los cuales están debidamente documentados por parte de esta Defensoría.

Discusión y análisis de los hallazgos

Experiencia previa y efectos del clorpirifos

Como parte del análisis que hizo esta Defensoría en el respectivo informe final se destaca la experiencia previa de exposición a clorpirifos en trabajadores bananeros en Honduras

En este sentido, el programa Salud y Trabajo de América Central (SALTRA) que opera en colaboración con organizaciones e instituciones de América Central y de Suecia llevó a cabo una investigación titulada: *“Efectos de clorpirifos sobre la salud de trabajadores bananeros de la La Lima, Honduras.”* Dicho estudio se realizó en octubre de 2003 en las instalaciones de SITRATERCO, Honduras.

En mayo-junio del 2002, bolsas de polietileno impregnadas con clorpirifos fueron introducidas en las plantaciones bananeras de Chiquita en La Lima, Honduras, como método de protección de la fruta del banano contra una plaga de insectos *“cochinilla”*. Ante la inconformidad de los trabajadores fue establecida una Comisión Interinstitucional del Gobierno de Honduras, la cual determinó que el riesgo del uso de la bolsa era bajo, y que este podía ser controlado mediante el uso del equipo de protección personal (EPP) y el monitoreo de colinesterasas en los trabajadores. También solicitaron a través del Sindicato de Trabajadores de la Tela

Railroad Company (SITRATERCO), la evaluación de un organismo internacional independiente. El objetivo fue evaluar si los trabajadores están expuestos a clorpirifos y cuantificar esa exposición: y evaluar, mediante una batería de pruebas neuroconductuales, posibles efectos sobre el sistema nervioso central y periférico a consecuencia de la exposición prolongada a clorpirifos.

De los 108 trabajadores evaluados, se incluyeron los datos de los 94 menores de 50 años, 48 protegedores, 24 trabajadores de campo y 22 trabajadores de empacadora.

En relación con la exposición, se encontraron residuos detectables de clorpirifos en las áreas limpiadas de manos, antebrazo derecho y en el área peribucal. Todos los trabajadores, excepto dos, tenían residuos detectables de CTP en orina (mediana entre los protegedores 161 ug/g creatinina) y un trabajador de la empacadora. Los protegedores tenían actividad de colinesterasa plasmática y eritrocitaria significativamente más bajas que el grupo de no-protegedores. Todos los protegedores manifestaron usar el EPP; casi todos (94 %) encontraron el EPP incómodo; 3 de cada 4 trabajadores afirmaba quitarse la mascarilla y los guantes una o más veces al día, con el fin de descansar.

En cuanto a los efectos, los protegedores reportaban una peor situación de salud que los de campo y empacadora al momento de la entrevista: con mayor frecuencia se sentían mal, habían dormido mal la noche anterior, estaban tomando vitaminas o medicamentos de uso común, tenían pérdida de peso reciente y problemas en la piel y los ojos, con diferencias estadísticamente significativas. Los protegedores reportaron síntomas típicos de intoxicación con organofosforados el doble o más veces que los no-protegedores.

En conclusión, este estudio muestra que los protegedores, los trabajadores que laboran en la protección de la fruta, tienen exposición al clorpirifos, y que esta exposición se asocia significativamente a varios efectos neurológicos en la salud.

Interesa a esta Defensoría destacar que los efectos clínicos manifestados por los trabajadores de este estudio son coincidentes con los hallazgos encontrados en los trabajadores de YANBER, lo que lleva a concluir que la exposición laboral al clorpirifos no sólo es perjudicial para quienes trabajan en las fincas bananeras, sino también a quienes se ocupan de la fabricación de bolsas.

Respecto de los efectos agudos del clorpirifos, se señala que la exposición ocupacional a clorpirifos ha causado muchas intoxicaciones, desde síntomas subclínicos hasta intoxicaciones severas. En caso de sobre-exposición más severa, los síntomas progresan a vómito, calambres abdominales, diarrea, espasmos musculares, debilidad, temblor e incoordinación.

Para evaluar intoxicaciones, usualmente se miden dos tipos de colinesterasas, la acetilcolinesterasa en eritrocitos (la 'verdadera') o la butirilcolinesterasa en plasma (la 'pseudocolinesterasa'). La primera refleja la colinesterasa en el sistema nervioso, mientras la segunda es sintetizada en el hígado. Para que se produzca una intoxicación clínica, debe haber depresión de acetilcolinesterasas a nivel de las sinapsis nerviosas.

Sin embargo, en el caso de clorpirifos, se ha observado que este compuesto tiene más afinidad por las colinesterasas plasmáticas que las eritrocitarias y se han reportado intoxicaciones clínicas con depresión de colinesterasas plasmáticas con valores eritrocitarias intactos.

Las intoxicaciones clínicas con compuestos organofosforados (incluyendo el clorpirifos) causan un deterioro crónico de múltiples funciones neurológicas y excesos persistentes de síntomas neurotóxicos y neuropsiquiátricos. Las intoxicaciones con clorpirifos pueden llevar al desarrollo de una 'neuropatía periférica retardada inducida por organofosforado', particularmente después de intoxicaciones severas o a cuadros persistentes de alteraciones del sistema nervioso periférico, como debilidad muscular y umbral vibrotáctil elevado.

También se han reportado casos clínicos de neuropatías de predominio sensorial

asociadas con ansiedad y depresión en personas expuestas ambientalmente al clorpirifos sin un episodio de intoxicación franca, lo cual ha sido corroborado en estudios epidemiológicos.

Además, estudios experimentales en ratones en relación con organofosforados y en seres humanos en relación con clorpirifos específicamente han mostrado efectos sobre el neurodesarrollo debido a exposición fetal o neonatal.

Marco legal de la Salud Ocupacional y plaguicidas

Respecto de la argumentación legal, la Defensoría señaló en su Informe Final que el Estado ha emitido reglamentos que regulan aspectos de condiciones de trabajo y salud ocupacional, en los cuales se excluye al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como autoridad competente. Esta situación ha generado un problema de fiscalización atomizada, y exclusiones técnicas e que dificultan la coordinación interinstitucional en la materia. El origen de esta problemática es que no se han respetado las competencias y atribuciones que el marco legal le da al Ministerio de Trabajo y al Consejo de Salud Ocupacional en dictar los reglamentos de condiciones de trabajo y salud ocupacional. Al respecto, el Pronunciamiento C-344 de la Procuraduría General de la República con fecha 4 de octubre de 2005, en relación con la emisión de reglamentos sobre el tema, señala que en la materia de salud ocupacional, la rectoría le corresponde al Ministerio de Trabajo, concretamente al Consejo de Salud Ocupacional.

La Defensoría señala que es necesario establecer la coordinación con las autoridades del Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, para que todos los reglamentos que se emitan y regulen aspectos de salud ocupacional y condiciones de trabajo, sean firmados en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Reconocimiento del INS a Yanber

Finalmente, esta Defensoría cuestionó el hecho de que el INS hubiera premiado a

YANBER por supuestamente cumplir con las recomendaciones de salud ocupacional.

Esta oposición se fundamenta en los hallazgos de esta investigación, la cual se ha sustentado en informes oficiales, tales como los de Consejo de Salud Ocupacional (CSO), como del mismo INS.

Llama poderosamente la atención que para dicho reconocimiento el INS no coordina y ni siquiera consulta con otras instancias como el CSO que según la Ley Sobre Riesgos del Trabajo N° 6727 del 9 de marzo de 1982, en el artículo 274, es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esto sobre todo por cuanto -conforme claramente lo señala la Procuraduría General de la República-, el CSO y en todo caso el Ministerio de Trabajo, son las instancias competentes en materia de salud ocupacional al señalarse que *“En la materia de salud ocupacional, por regla general, quien conforma el Poder Ejecutivo es el Presidente de la República y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social.”*

Por otra parte, a pesar de que lo indicado por la empresa es sujeto de verificación, esta Defensoría no mira con agrado que una *“declaración jurada”* sea suficiente para los propósitos de este reconocimiento.

Recomendaciones del Informe Final del 5 de marzo de 2007

Las recomendaciones que emitió esta Defensoría son las siguientes:

A la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo

I. Verificar que la empresa YANBER cumple con las recomendaciones del Informe Técnico No. 122-6 del Consejo de Salud Ocupacional de noviembre de 2006, y en su defecto aplicar los procedimientos de acción judicial que prevé el Reglamento de Salud Ocupacional en el Manejo y Uso de Agroquímicos, N° 33507-MTSS.

Para lo anterior, se indicó que el Ministerio de Trabajo debe verificar que se han cumplido las órdenes emitidas en el ACTA DE INSPECCION Y PREVENCIÓN a la empresa YANBER (Código SJ-IC-5712-06)

de conformidad con el oficio de I2 de enero dirigido a la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo, por parte de YANBER.

Por otra parte, se le recomendó a la Dirección del Departamento de Protección al Ambiente Humano y Sustancias Tóxicas del Ministerio de Salud, en coordinación con la Dirección de la Región Central Sur y la Dirección del Área de Salud Hospital Mata Redonda que realizarás las siguientes acciones:

1. Verificar que la empresa YANBER SA cumpla con las recomendaciones emitidas en el informe de la Dirección del Departamento de Protección al Ambiente Humano y Sustancias Tóxicas del Ministerio de Salud, oficio del 14 de noviembre de 2006, No. DPAH-4117-UTE-PAT-649-06.
2. Revisar la clasificación de riesgo de la empresa YANBER a efecto de emitir el correspondiente permiso sanitario de funcionamiento.

A la Presidencia Ejecutiva del Instituto Nacional de Seguros y al Área de Gestión Empresarial en Salud Ocupacional del INS.

1. Verificar que la empresa YANBER cumpla con las siguientes recomendaciones vertidas en el oficio RT-2006- 5529 - GESO-1079-2006 de la oficina de Gestión Empresarial en Salud Ocupacional y en el reporte del caso No 2006-1090.

A la Ministra de Salud, al Ministro de trabajo; al Ministro de Ambiente y Energía y al Ministro de Agricultura y Ganadería se les recomendó:

1. Proceder a la elaboración y aprobación del reglamento para restringir en Costa Rica el uso del clorpirifos, y prohibiciones de otros 11 plaguicidas.
2. Reformar el Reglamento Disposiciones para Personas que Laboran con Plaguicidas, N° 18323-S-TSS, para que además de la realización de la colinesterasa eritrocítica, se realizaron también pruebas de niveles de colinesterasa plasmática a los trabajadores que así lo requieran por su exposición a organofosforados, con el

- fin de proceder al retiro de los trabajadores afectados
3. Revisar los procedimientos legales que permitan medidas más accesibles a los trabajadores que laboran en empresas que manipulan productos peligrosos a la salud, para acudir al INS con el fin de obtener las respectivas prestaciones sanitarias en aquellos casos en los cuales el patrono omite referir casos de accidentes ocupacionales hacia esta Institución (INS)
 4. Que los cuatro Ministerios conformen una Comisión encargada de evaluar y dar seguimiento a las recomendaciones de este informe. En dicha Comisión deberá participar el IRET y una representación de los trabajadores.

Adicionalmente, se recomendó al Ministro del MINAE y a la Ministra de Salud:

Coordinar con el IRET y con la Escuela de Ingeniería de Higiene y Seguridad Laboral del Instituto Tecnológico de Costa Rica, la realización de una evaluación ambiental del aire alrededor de la empresa YANBER con el fin de detectar niveles de contaminación por partículas de aire

Finalmente se recomendó al IRET que con el fin de identificar, caracterizar y cuantificar problemas relacionados con la impregnación de bolsas plásticas con clorpirifos en la empresa YANBER, así como para apoyar la búsqueda e implementación de posibles soluciones, se recomendó realizar una evaluación ambiental fuera de la empresa para determinar mediciones en el aire, mediciones en polvo en casas aledañas y mediciones en orina de vecinos

Se solicitó que dicha evaluación se hiciera con especial énfasis en los niños de la vecindad y un grupo control, para efectos de evaluación del neurodesarrollo.

Cumplimiento de recomendaciones

Como respuesta institucional al Informe Final que esta Defensoría emitió se recibieron informes de todas las instituciones involucradas. Ninguna de estas impugnó el Informe Final dando por ciertos los hallazgos y conclusiones.

Al respecto, debe destacarse el informe emitido por el Área Regional de Salud Central Sur del Ministerio de Salud el cual emitió una orden sanitaria, con fundamento en una inspección sanitaria del 14 de marzo de 2007 en la cual se señala lo siguiente:

- a. La planta No. 2 donde se fabrican bolsas que contienen clorpirifos e insecticidas para protección de banano y otros productos agrícolas no cumple con los decretos No. 24874-S y No. 28659-S
- b. Las plantas 1, 2 y 3 presentan condiciones físico-sanitarias, de seguridad que incumplen la legislación vigente, por lo que representan un riesgo para la salud pública y el ambiente.
- c. No se presentan reportes operacionales y no se cuenta con planta de tratamiento de aguas residuales para las aguas de lavado de ropa de planta 2 y de las aguas residuales del sistema de tratamiento de gases de planta 2, de conformidad con el Decreto No. 26042.S-MINAE y 31545-MINAE.
- d. No se cuenta con sistemas de control de vapores aprobados por el Ministerio de Salud, de las unidades de impresión de las plantas 1, 2 y 3 y de las emisiones de clorpirifos de la planta 2 de conformidad con el Artículo X. 20 del Reglamento de Construcciones, por lo que pone en riesgo la salud de la población de conformidad con el artículo 302 de la Ley General de Salud.
- e. No se cuenta con planes de manejo de desechos sólidos, líquidos y emisiones fijas aprobados y Plan de Salud Ocupacional aprobados, de conformidad No. 33240-S
- f. No se cuenta con diagramas de flujo de los procesos unitarios y operaciones unitarias, de conformidad con la Ley 8412, Ley del Colegio de Ingenieros Químicos y Profesionales afines.

Al respecto, el Ministerio de Salud le otorgó un plazo de 30 días hábiles para su implementación.

Por su parte, la Dirección General de Inspección de Trabajo informó a esta Defensoría con fecha 22 de marzo que en razón de que los representantes de Yanber

interpusieron un recurso de revisión contra el acta de inspección y prevención que esa oficina realizó en coordinación con el Consejo de Salud Ocupacional, el plazo para verificar el cumplimiento de las respectivas órdenes emitidas vence a los dos meses de notificada la respectiva orden, lo cual sucedió el 28 de febrero de 2007, por lo que oportunamente se estaría informando a esta Defensoría el resultado de su gestión.

Por su parte, el Viceministro del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) informó a esta Defensoría con fecha 29 de marzo el 26 de marzo del 2007, se visitó el IRET de la Universidad Nacional, con el fin de realizar los estudios y análisis de contaminación del aire por plaguicidas.

Agrega el informe del MINAE que se realizó una reunión oficial con todos los entes ministeriales involucrados en este asunto con el fin de cumplir con las respectivas recomendaciones.

El Ministro de Agricultura y Ganadería informó a esta Defensoría el día 10 de abril de 2007, que ese Ministerio ha participado en la redacción de los decretos de restricción de los 11 plaguicidas a los cuales esta Defensoría hace alusión en su investigación. Sin embargo, se señala que estos decretos no han sido firmados aún por todos los Ministerios involucrados a saber Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería, MINAE y Trabajo, debido a que el MINAE solicitó revisarlos de nuevo para incorporar algunos ajustes y que ha tardado en emitir la respectiva propuesta, y por otra parte, debido a que el Presidente de la República emitió una directriz que señala que no se emitirán nuevas regulaciones en un año a partir de mayo de 2006, sobre este asunto la Defensoría ha solicitado explicaciones al respecto.

En razón de lo anterior, dichos decretos no están vigentes a la fecha.

Por su parte, el Instituto Nacional de Seguros informó el 30 de marzo de 2007, que Yanber cumplió con todos los requisitos para el otorgamiento del premio otorgado (homologación de la Prevención).

Insiste el INS en que en dicho procedimiento no se considera necesaria la coordinación con otras instituciones públicas, como el Consejo de Salud Ocupacional, como lo ha señalado esta Defensoría.

Finalmente, señala el INS que realizará oportunamente las evaluaciones sobre exposición a clorpirifos, lo cual se hará por parte del Laboratorio de Higiene Analítica del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

IRET señaló que se encuentra preparando el protocolo para cumplir con la recomendación de esta Defensoría de evaluar el impacto de esta empresa en el ambiente que la rodea y la posible afectación a los habitantes.

Este caso es paradigmático para la Defensoría no solo por los hallazgos en lo que a la salud de los trabajadores expuestos a sustancias peligrosas se refiere sino por las debilidades en el tema de Salud Ocupacional de parte de las instituciones competentes. Este es un campo al cual la Defensoría le dará seguimiento en aras de la protección no solo del derecho a la salud sino además de un ambiente sano.

Situación de las instalaciones de la Caja Costarricense de Seguro Social respecto de la prevención de incendios y otros siniestros

Introducción

Como consecuencia del lamentable incendio acontecido en el Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia el 12 de julio de 2005, la Defensoría de los Habitantes determinó iniciar una investigación de oficio (expediente No. 19462-23-05) con el fin de evaluar la capacidad resolutoria de la Caja Costarricense del Seguro Social para enfrentar situaciones de emergencia, entre ellos: incendios, siniestros y desastres naturales.

En la investigación, que concluyó el 1 de diciembre de 2006, se consideraron los eventuales problemas de infraestructura de

los hospitales nacionales, como factores de riesgo que incrementan las posibilidades de que eventos de emergencia generen mayores consecuencias. En el mismo sentido, se evaluó la disponibilidad de planes de contingencia y emergencia.

Se solicitó a distintos centros de salud de la CCSS lo siguiente:

- Indicar si dentro del presupuesto de cada hospital nacional, regional o periférico existe un rubro para la atención de emergencias.
- Informar si todos los hospitales disponen de pólizas de riesgos para solventar financieramente estos imprevistos.
- Indicar si se han girado órdenes a las unidades hospitalarias para que implementen planes de emergencia y/o evacuación y si los mismos han sido cumplidos.

Se recibieron informes del Hospital México, Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, Hospital San Juan de Dios, Hospital Nacional Psiquiátrico, Hospital Nacional de Niños, Hospital Dr. Raúl Blanco Cervantes, Hospital de las Mujeres, Hospital Max Peralta de Cartago, Gestión Regional y Red Servicios Central Norte, Gestión Regional y Red Servicios, Gestión Regional y Red Servicios Huetar Atlántica, Gestión Regional y Red Servicios Chorotega, Gestión Regional y Red Servicios Pacífico Central, Gestión Regional y Red Servicios Brunca, y Gestión Regional y Red Servicios Huetar Norte

A continuación en una tabla, se resume las respuestas de los centros de salud de la CCSS, a los requerimientos de la Defensoría en la cual se evidencia el estado de la situación de los planes de emergencia y los rubros económicos y de pólizas para atender siniestros.

Tabla 1

**Hospitales y Clínicas de la C.C.S.S.
Rubro económico, pólizas y planes de emergencia
Año 2005**

Hospital o Clínica	Rubro económico para atender emergencias	Existencia de pólizas	Planes de emergencia
Hospital de las Mujeres	No existe	No se dispone de póliza. Sin embargo, existe una póliza institucional para el edificio	No se informa
Hospital San Juan de Dios	No existe	Pólizas para edificio y equipo electrónico. Se informa sobre la necesidad de ampliar la cobertura los servicios de proveeduría, farmacia y centros de producción, lo cual se señala se hará oportunamente.	Informe General de la situación actual del Benemérito Hospital San Juan de Dios, desde el punto de vista de la prevención, la seguridad, el manejo, el control y las soluciones relacionadas con los desastres
Hospital Nacional de Niños	No existe	Póliza contra incendio para todos los edificios y vehículos	Capacitación a 25 funcionarios en la atención de emergencias. Este grupo de personas debe actualizar el Plan para la Atención de Desastres Hospitalarios y Atención de Emergencias Masivas
Centro Nacional de Rehabilitación	No existe	Existe una póliza colectiva de la CCSS	Plan de Emergencias 2005
Hospital Dr. Raúl Blanco Cervantes	No existe	Existe una póliza colectiva de la CCSS. Queda pendiente incluir edificio y	Se está implementando un plan de emergencias

		equipo institucional	
Hospital Nacional Psiquiátrico	No existe	Cobertura solo para el edificio	Se está trabajando en un plan de emergencias que está en etapa de revisión
Hospital México	No existe	No responde	Plan de Emergencias 2006
Hospital Max Peralta	No existe Se toma dinero de otras partidas	Póliza de riesgos de trabajo, póliza para equipos. No existe póliza a terceros	Plan de Respuesta a Emergencias Hospital Nacional Dr. Max Peralta J. Plan de Acción ante Emergencias, Plan de Emergencias Masivas Extrahospitalarias. 2005
Hospital Fernando Escalante Pradilla	No existe	No responde	No responde
Hospital de Golfito	No existe	Póliza de incendios colectiva	No responde
Hospital Dr. Tomás Casas	No existe	Póliza para edificios, vehículos, riesgos profesionales	No responde
Área de Salud de Osa	No existe	Los centros de salud adscritos: Clínica de Palmar Sur, Ebais de Tinoco, Palmar Norte, Ojo de Agua, etc. Tienen cobertura para edificio, como incendio o inundación	No responde
Clínica de Buenos Aires	No existe	No responde	No responde
Área Salud Corredores	No existe	Las pólizas son coordinadas a nivel central, no por Área	No responde
Área de Salud Golfito	No existe	No responde	No responde
Área de Salud Central Sur	No existe Existe un fondo común de emergencias pero no se conoce su acceso	Póliza global para edificio	No responde
Área de Salud de Upala	No existe	Póliza colectiva de riesgos de trabajo. No existe póliza para el edificio. Sin embargo, existe una partida de Servicios No Personales que cubre 6 vehículos y el edificio contra incendio.	No responde
Hospital Max Terán Valls	No existe	Póliza a favor del edificio para incendios	No responde
Hospital Monseñor Sanabria	No existe	Riesgos Profesionales	No responde
Hospital San Rafael de Alajuela	No existe	Pólizas de incendio para el edificio, vehículos y calderas. Equipos no están incluidos	No responde
Hospital San Vicente de Paúl	No existe	Póliza para el edificio vehículos	No responde

Hospital de La Anexión	No existe	No se conoce	Plan de Emergencias y Evacuación
Hospital San Vito Coto Brus	No existe	Póliza de incendio	No responde
Hospital Ciudad Neily	No responde	Póliza de incendio para el edificio, calderas y riesgos del trabajo	No responde

Del análisis de todos los documentos remitidos por la CCSS, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Seguros, esta Defensoría cuenta con el siguiente diagnóstico respecto de la seguridad de la infraestructura hospitalaria.

- Costa Rica es un país con un alto riesgo y vulnerabilidad a los desastres naturales.
- La Caja Costarricense del Seguro Social tiene una responsabilidad de garantizar la atención oportuna a los eventuales afectados de un sismo u otros desastres.
- En la actualidad es necesario fortalecer un plan institucional bien estructurado, consolidado y sobretodo conocido por todos, para afrontar un evento de gran magnitud.
- La queja fundamental de los Centros de Salud actuales es la falta de apoyo logístico, la carencia de recursos financieros para operar y la falta de programas de capacitación.
- La Institución debe fomentar la prevención de los desastres internos para garantizar la seguridad de sus trabajadores, la de sus clientes y familiares.
- La CCSS tiene un Programa Institucional de Emergencias que funciona desde hace varios años y que fue oficializado en el año 2000. Sin embargo, los acontecimientos del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia ponen en evidencia que éste no estaba en aplicación real.
- Solo unos pocos centros de salud de la CCSS han desarrollado planes de prevención y atención de desastres. Es claro que hay gran disparidad entre éstos. Por otra parte, mientras que unos centros de salud conocen de la existencia de pólizas otros ni siquiera lo saben o tienen un plan de emergencias. No existe una reserva presupuestaria de contingencia para atender las

situaciones de emergencia que puedan afectar los inmuebles y equipos de la Caja.

- No es sino hasta el 18 de agosto del 2005 en que la CCSS aprobó la política para el aseguramiento de edificios y equipos institucionales y, que no todos los centros de salud de la CCSS se encuentran cubiertos por la póliza. Así, para agosto de 2005, de los 901 edificios identificados, que corresponden a 754 zonas de fuego que abarcan un área de 962.171 metros cuadrados, la póliza incluye 312 edificios (zonas de fuego)
- Es evidente y claro el desconocimiento que las autoridades institucionales tienen de como lidiar con emergencias
- No hay una política institucional para la atención de emergencias y desastres desde el punto de vista de información pública a todo nivel, como prensa nacional y extranjera, familiares, víctimas, público en general.
- Que la crisis originada por el incendio del Hospital Calderón Guardia ha causado un impacto en la atención de los pacientes no solo de ese centro de salud, sino de todo el sistema hospitalario nacional.

Esta Defensoría lamentó una vez más el triste acontecimiento del Hospital Calderón Guardia, el cual pudo haberse evitado o al menos minimizado su impacto y consecuencias. Es claro que hay una responsabilidad institucional en todo este asunto que la misma CCSS ha estado asumiendo y de lo cual esta Defensoría tiene conocimiento. Sin embargo, el riesgo persiste, por cuanto hay vacíos que aún se presentan como la falta de contenido presupuestario para atender emergencias, variable cobertura de pólizas y – en la mayoría de los casos- carencia de planes de emergencia.

Además y quizás de forma prioritaria, esta investigación pretendió transmitir un mensaje a la CCSS consistente en considerar seriamente el tema del riesgo de incendio u otros siniestros en las instalaciones de la CCSS. Por este motivo, esta Defensoría se permitió formular las siguientes recomendaciones a la Presidencia Ejecutiva de esa Institución:

- Implementar un plan general para fortalecer la capacidad de respuesta institucional ante los desastres.
- Dotar de mayor inversión económica a los planes institucionales de prevención de desastres hospitalarios
- Establecer un sistema de incentivos y motivación para el desarrollo de programas de prevención de desastres.
- Ampliar la cobertura de las pólizas de incendios al 100 % de las instalaciones hospitalarias vulnerables a incendio. Dichas pólizas deben cubrir tanto las instalaciones físicas como el equipamiento médico y electrónico y, los vehículos.
- Girar instrucciones a la Gerencia Médica de la CCSS para que todos los centros de salud tengan un plan de emergencia ante desastres, así como que se presupueste un rubro económico para la atención del impacto de desastres hospitalarios.
- Girar instrucciones para que la Gerencia Médica solicite a los hospitales la actualización y puesta en práctica de planes de atención de desastres
- Informar a esta Defensoría acerca del estado de avance de los proyectos que desarrolla la Unidad Ejecutora para la Atención de la Emergencia del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia (UERCG). Asimismo informar acerca del estado de avance de los planes de desarrollo de infraestructura y renovación de equipos por obsolescencia en el Hospital Calderón Guardia
- Solicitar a la Gerencia Médica que conozca y analice las consideraciones de este informe respecto las medidas de prevención de incendios hospitalarios.

El 7 de diciembre de 2006, la Junta Directiva de la CCSS compartió con la

Defensoría las preocupaciones planteadas en el informe y, emitió un acuerdo dirigido a la Gerencia de División Médica, Gerencia de División de Operaciones de División Administrativa consistente en la implementación de las anteriores recomendaciones.

Por su parte, la Gerencia Médica de la CCSS informó a finales de diciembre de 2006, que la Institución cuenta con un fondo institucional debidamente presupuestado y con una unidad coordinadora para situaciones de emergencia. Además, esta Gerencia Médica señala que se solicitó a todos los centros de salud de la Institución que informaran acerca de la existencia de planes de emergencias ante desastres naturales y que éstos deben actualizarse con periodicidad.

Al respecto, se han recibido varios informes provenientes de algunos centros de salud los cuales señalan que se elaboraron planes de emergencias en aquellos centros donde estos no existían.

VII Ablaciones. Una intervención quirúrgica pendiente.

En esta Defensoría se recibieron dos denuncias³⁹ de pacientes que requieren de una operación de **ablación**⁴⁰, como

³⁹ Expediente #:20713-23-2006 y caso de la Srta. Ramírez (tramitado sin número de expediente)

⁴⁰ "Es un estudio que involucra la colocación de cables con sus electrodos dentro del corazón, para determinar las características de las [arritmias](#) cardíacas. El estudio se lleva a cabo en el laboratorio del hospital por parte de personal entrenado que incluye cardiólogos, técnicos y enfermeras, y en un ambiente seguro y controlado para minimizar

alternativa terapéutica para su problema cardíaco. A partir de las investigaciones realizadas se logró acreditar que estos dos casos son representativos de muchos otros pacientes, que no encuentran solución a su problema de salud en el sistema de seguridad social. Según lista de espera llevada al efecto por el servicio de cardiología del Hospital México, al 30 de marzo del año pasado, había aproximadamente 75 pacientes pendientes de ser intervenidos.

Aunado a la condición de riesgo que enfrentan los pacientes, por tratarse de un problema cardíaco grave, los usuarios deben no sólo esperar un lapso de tiempo

cualquier peligro o riesgo. El cardiólogo inserta un catéter, equipado con un electrodo conectado a monitores electrocardiográficos, a través de una pequeña incisión en una vena de la ingle después de limpiar el sitio e insensibilizarlo con anestesia local. El catéter se pasa luego cuidadosamente hasta el corazón, utilizando una técnica de imágenes de rayos X, llamada fluoroscopia, para guiar la inserción. Los electrodos se colocan en el corazón para medir la actividad eléctrica a lo largo del sistema de conducción del mismo y dentro de las células musculares cardíacas mismas. La actividad eléctrica normal es comunicada desde el marcapasos natural del corazón, conocido como nódulo sinoauricular (SA). Ésta luego viaja a través de las aurículas (las dos cámaras en la parte superior del corazón), el nódulo auriculoventricular (AV) que conecta las aurículas a los ventrículos, y los ventrículos (las cámaras inferiores del corazón). La actividad eléctrica anormal se puede presentar en cualquier parte a lo largo de este sistema de conducción, incluyendo en las células musculares tanto de los ventrículos como de las aurículas. Los electrodos insertados durante el estudio electrofisiológico hacen un mapa del tipo de arritmia que el paciente tiene y el lugar en el corazón en donde se origina el problema. Esta información permite al cardiólogo determinar la severidad del problema (incluyendo si la persona está en riesgo de sufrir muerte cardíaca súbita), al igual que el tratamiento apropiado.”
<http://www.nlm.nih.gov/medlineplus/spanish/ency/article/003867.htm>

injustificable (dos años en espera) y en algunas ocasiones infructuoso, sino también enfrentar un sistema administrativo que no resuelve las necesidades ni provee de alternativas para responder lo que por obligación constitucional le corresponde a la Caja Costarricense del Seguro Social.

En ambos casos (uno de ellos una menor de edad) se argumentó que la institución no dispone del recurso humano (cardiólogos radio físicos) que se requiere para realizar la intervención quirúrgica, y ante tal escenario se ha hecho necesario acudir a la compra de servicios privados. Al respecto, llama la atención de esta Defensoría, por una parte, que inicialmente se disponía de este insumo, pero uno de los profesionales preparados se encontraba realizando labores administrativas, y el otro profesional, que se encuentra destacado en el Hospital México – único centro con condiciones para realizar las cirugías se ve imposibilitado dada la necesidad de coparticipación de dos profesionales en la cirugía.

Ha sido enfática esta Defensoría al señalar, según lo establece el Reglamento del Seguro de Salud en su artículo 75, que los asegurados poseen el derecho de recibir el tratamiento adecuado para resolver sus problemas de salud. El derecho que el paciente posee al tratamiento proviene del derecho a la salud estipulado por varios organismos internacionales, en numerosos documentos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales y Culturales consagra en su artículo 12, que los seres humanos tienen derecho a disfrutar del más alto nivel de salud física y mental posible, argumento similar que respalda la misma Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas en su artículo 25.

Por otra parte, el derecho a la salud -en este supuesto- se concreta en recibir un tratamiento conforme con criterios de la ciencia y la técnica, tendentes a restablecer o mejorar el estado de salud afectado, aliviar los síntomas derivados de una enfermedad o en su caso propiciarle una mejor calidad de vida a la persona.

Aplica en este caso el principio de beneficencia, que refiere que a todas las

acciones realizadas a un paciente, siempre se debe perseguir un bienestar del mismo, de modo que sólo son éticas las acciones en las que se prevea un beneficio para él. Este principio señala que la relación riesgo-beneficio siempre debe ser favorable para el sujeto y establece de manera absoluta que, no sólo no es ético hacer daño en forma intencional a ningún individuo aún cuando él así lo pidiera, sino que va más allá e implica la obligación de reducir al mínimo los posibles riesgos y molestias que el individuo pudiera sufrir y aumentar al máximo los beneficios terapéuticos.

De lo anterior se colige que, siendo el derecho a la salud un derecho que se concreta en la obtención de contenidos prestacionales, se torna en una prerrogativa del sujeto titular del derecho y como correlato en una obligación del Estado de prestar el servicio, dentro de los más altos estándares de calidad y eficacia. En este caso, las pacientes presentan una dolencia que las hace acreedoras de un derecho para garantizar su vida en condiciones de calidad, que implica una obligación a cargo de la Caja Costarricense del Seguro Social de practicar una intervención quirúrgica denominada "ablación".

Con los hechos que se denunciaron resultan afectados el Derecho a la Vida y a la Salud, el principio de solidaridad y los derechos de Igualdad y Protección Especial de la Familia, consagrados en los artículos 1, 21, 33, 51, 73 y 74 de la Constitución Política.

Igualmente, el Derecho a la Vida y a la Salud se encuentra consagrado en los Convenios Internacionales aprobados por Costa Rica, que en materia de derechos de carácter fundamental integran nuestro ordenamiento jurídico con fuerza normativa de orden constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política y la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

Se ha conceptualizado que el Derecho a la Salud opera como una derivación del Derecho a la Vida y el derecho a preservarla. Implica la exigencia en poder del habitante y frente a las instituciones estatales, de pretender el ejercicio de actividades que garanticen ese derecho, que

para efectos del subjúdice, implica la obligación del Estado –CCSS- de realizar los procedimientos de ablación, a partir del criterio clínico prescrito por los médicos tratantes.

Particular importancia reviste en este campo lo que establece el artículo 46 de la Carta Magna, que reza:

"... Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos a recibir información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La Ley regulará esas materias."

El Derecho a la Vida está expresamente protegido en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 1º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José.

Del Derecho a la Salud, entendido éste como acceso a la misma, se desprende a su vez el Derecho a la Atención Médica, que incluye desde la obtención de un diagnóstico de calidad hasta un tratamiento médico adecuado.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, en su artículo 12 así como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes de los Hombres en su artículo XI definen la asistencia médica como un derecho humano⁴¹.

⁴¹ "Artículo 12.

1. *Los Estado Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.*
2. *Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el pacto a fin de asegurar*

A su vez el Protocolo adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, en su artículo 10 ratifica lo anteriormente citado y señala:

“ 1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado.”

De esta norma se desprende la obligación estatal de atender especialmente todas las enfermedades, en suma aquellas que colocan en una situación de riesgo mortal a las personas y cuyas posibilidades de tratamiento resultan prácticamente agotadas, quedando como última alternativa terapéutica, la operación de la **ablación**, misma que no puede ser retrasada en el tiempo; ya que no sólo genera un riesgo de muerte, sino que implica responsabilidad de la Caja Costarricense del Seguro Social por la omisión en la atención directa y correspondiente –de acuerdo al criterio médico vertido por los cardiólogos- de las pacientes.

la plena afectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

(...) d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

Artículo 11: *“ Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, (...) El destacado no es del original.*

Con lo anteriormente expuesto queda claro que el Derecho a la Salud y a una Vida Digna están ampliamente reconocido tanto a nivel Internacional como a nivel nacional. El respeto de éstos conlleva a asumir una serie de medidas por parte de todos y cada uno de los costarricenses, y en especial de la Caja Costarricense de Seguro Social, entidad encargada de la administración de los seguros sociales en nuestro país.

Del Seguro Social y el Principio de Solidaridad.

El principio de solidaridad, derivado del espíritu de justicia social, es uno de los principios básicos que inspiraron a nuestros constituyentes de 1949 en la formulación de un nuevo modelo social de República.

Una república democrática consiste en una formulación política en que la relación entre el poder y los hombres se resuelve a favor de la dignidad de la persona, depositaria de una serie de derechos que no pueden ser desconocidos sino únicamente para ceder ante valores sociales superiores. En sentido similar se ha pronunciado la Sala Constitucional mediante Resoluciones N° 678-91 y N° 3336-94.

Como ha señalado esta Defensoría:

"El valor solidaridad viene a dar contenido ético a la protección de los derechos e intereses de los habitantes en tanto las posibilidades de satisfacción y disfrute de los mismos se ven supeditadas al desarrollo de capacidades concertadoras entre el Estado, el mundo de la producción y del mercado, y la sociedad civil. Asegurar que la generación de riqueza se traduzca en mejores condiciones de vida para toda la población, en disfrute pleno de los derechos para todas las personas, excede las capacidades del Estado y requiere del esfuerzo conjunto y de la participación concertada entre el sector público, el económico

*empresarial y los diferentes actores sociales.*⁴²

Como ha consignado también la Sala Constitucional, los derechos esenciales del ser humano no pueden quedar sujetos a las posibilidades económicas de las Instituciones Públicas.

" (...) No puede aceptar la Sala que a los seres humanos se les niegue el derecho a la salud y como consecuencia el esencial a la vida, en razón de la incapacidad de la autoridad pública para administrar eficientemente los servicios básicos de salud". Res. 6801-93

Todo el articulado constitucional se ve impregnado del contenido del principio de solidaridad, y por supuesto, es el que inspira a nuestro sistema de seguridad social. Los seguros sociales se encuentran constitucionalmente regulados. Dentro de este orden de ideas se establece una política permanente de solidaridad nacional, en el campo de la salud.

Así el artículo 73 de la Carta Magna consigna:

"Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social. No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.

Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales."

A su vez el artículo 74 de la Constitución Política indica:

"Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentos en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional".

Estos principios consagrados en la Constitución Política, son desarrollados además por la normativa específica, que rige a la Caja Costarricense de Seguro Social. Así el Reglamento del Seguro de Salud, indica que el sistema de seguros costarricense se rige por los principios de universalidad, igualdad subsidiariedad, integralidad, suficiencia, obligatoriedad y eficiencia.

Finalmente, La Carta de Derechos de la Caja Costarricense de Seguro Social, proclama:

"Que el Seguro Social es para todos. Para muchas familias es el servicio más importante de sus vidas."

Como bien lo cita el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en la publicación *Iudicium et Vita* de diciembre de 1996, con referencia a este tipo de temas se consigna:

" (...) en ciertos eventos, cuando la atención médica tiene una relación directa con la conservación de la vida y la salud, hasta el punto que si ella deja de darse la persona puede morir o su salud menguarse en grado sumo, y es condición para preservar el derecho a la

⁴² Capítulo I . Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 1997.

***vida y a la salud,
indiscutiblemente tendría
aplicación inmediata(...)"***

Efectivamente cuando está en juego la supervivencia o bien en términos de la calidad de vida, el acceso a los servicios de salud es el más importante.

A marzo del presente año, sólo se ha llevado a cabo una de las cirugías, misma que tuvo lugar a partir del ejercicio de la magistratura de influencia de esta Defensoría, a pesar de que ya se tenía preparado un recurso de amparo para atender en forma perentoria la necesidad de la habitante. En el otro caso, la paciente continúa en espera, dado que a pesar de las gestiones realizadas, el hospital México y la Gerencia de División Médica no logran acordar el procedimiento que permita realizar la compra de servicios privados para su operación. Continuaremos dándole seguimiento al tema.

IX Vivienda Pública: El caso de los condominios en Patarrá de Desamparados.

Introducción.

La Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio sobre un proyecto habitacional de tipo vertical bajo el nombre "Montana en Condominio", anunciado por el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) en julio del 2006 y dado a

conocer a la opinión pública mediante la prensa nacional.

La preocupación de la Defensoría obedeció a que las autoridades gubernamentales transmitieron a los y las habitantes que, con la construcción de ese megaproyecto habitacional, el/los interesado(s) que cumplieran con los requisitos podrían ser objeto al beneficio del bono de la vivienda en la modalidad ABC (Abono-Ahorro-Crédito) y tendrían la posibilidad de obtener un crédito específicamente con el Banco Nacional de Costa Rica; sin que a esa fecha, la empresa encargada del diseño y levantamiento de las obras contara con ninguno de los permisos legales requeridos, por las entidades públicas encargadas del trámite, a saber, el Ministerio de Salud, el Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU), los gobiernos locales, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), Acueductos y Alcantarillados (AyA), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA), entre otros.

Esta situación atípica hizo que la Defensoría de los Habitantes ejerciera, en forma inmediata, su papel de contralor del principio de legalidad, iniciara una serie de gestiones escritas formales y realizara audiencias con los jefes del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), Ministerio de Vivienda y el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), tendientes a obtener información que explicara las razones que motivaron el citado anuncio.

Los datos emanados de las autoridades de Vivienda y Bancarias indicaron que se trataba de un gigantesco proyecto habitacional privado bajo el nombre de "Montana en Condominio", que se ubicaría en el sector de Patarrá y que, contemplaría la edificación de 50 torres de 6 pisos cada una y 10 apartamentos en cada piso, para albergar cerca de 3 mil familias de estrato social medio, y que recibiría el respaldo del Banco Hipotecario de la Vivienda, el Ministerio de la Vivienda y del Banco Nacional de Costa Rica.

El anuncio oficial se efectuó el jueves 6 de julio del 2006 por parte del Ministro de

Vivienda y Asentamientos Humanos, durante la firma de un convenio de cooperación institucional entre las tres entidades citadas anteriormente y minutos antes de finalizar una actividad que realizaban autoridades del Banco Nacional de Costa Rica en el Club Unión, con la presencia del Presidente de la República y, periodistas de distintos medios de comunicación.

Papel preventivo

Antes de analizar el caso particular se hace necesario realizar una serie de observaciones.

La Defensoría de los Habitantes, en la presente gestión, le ha dado énfasis a que sus actuaciones tengan como eje central una acción preventiva ante algunos asuntos que involucren recursos públicos, con el propósito de proteger, en tiempo, los derechos e intereses de las y los habitantes. La importancia radica en que la Defensoría, con una actuación temprana, procure prevenir posibles violaciones de derechos humanos fundamentales, generando en el habitante una mayor seguridad ante eventuales acciones precipitadas por parte de los operadores del aparato estatal.

Este sistema que llamaremos “Alertas Tempranas” tiene el propósito de motivar a que los habitantes mejoren el nivel de confianza en los entes contralores, y por otro lado, sientan seguridad de que las acciones de los entes públicos serán supervisadas desde el inicio de las gestiones, de tal manera que, aquellas decisiones relevantes que pretendan ejecutar los jefes de las instituciones públicas cumplan, efectivamente, con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y moral.

El Sistema de Alertas Tempranas es un proyecto que, la Defensoría de los Habitantes quiere desarrollar con mayor rigurosidad técnica y documental durante el próximo año, con el propósito de que se convierta en un novedoso instrumento de defensa de los derechos humanos en el país, al agrupar un conjunto de elementos que intenten identificar, desde el principio, la existencia de errores o situaciones que contravienen el marco de la legalidad y moralidad en las actuaciones del sector público. Esa tarea preventiva requiere de

una articulación de acciones que van desde la recepción de la denuncia, verificación, análisis, valoración, clasificación, comunicación y hasta el seguimiento de las informaciones, las cuales son dirigidas a las autoridades competentes para procurar respuestas rápidas, tomando en cuenta, por supuesto, el estado del evento y el hecho violatorio.

Esa participación oportuna de la Defensoría se aplicó en el caso del mencionado proyecto habitacional, una vez que se evidenció el compromiso de representantes gubernamentales de asignar fondos públicos a través del otorgamiento de bonos de vivienda para quienes estarían interesados en adquirir un apartamento, a pesar de la inexistencia, en ese momento, de la presentación de permisos para la construcción de las obras por parte de un desarrollador privado.

Una vez identificada la situación, la Defensoría se cuestionó lo que estaba pasando, pues aunque comparte plenamente la necesidad de abrir posibilidades a iniciativas habitacionales para la clase media y con participación de fondos del Estado, la eventual construcción de ese proyecto debe cumplir con anterioridad, todos y cada uno de los permisos que se requieren, máxime que se trataba de una obra de gran magnitud e impacto. Esto le daría al habitante no solo confianza en el sistema, sino también seguridad en que ese ansiado anhelo de tener vivienda propia realmente se encuentra amparado en un proceso de supervisión institucional estatal antes del inicio de las obras.

Para la Defensoría es importante la edificación de casas para familias de estratos medios, y así ha consignado en informes anteriores, pero por supuesto, luego de que se hayan analizado, con rigurosidad técnica y legal, una serie de alternativas que determinen cuál o cuáles son aquellos proyectos que tengan las mejores condiciones en cuanto a seguridad, precio y por supuesto, calidad, pues la experiencia institucional indica que las familias se han sentido frustradas en su sueño de tener una vivienda digna por los múltiples errores propiciados por los entes

públicos y algunos desarrolladores privados durante años anteriores, específicamente en el tema de vivienda popular. Esto significa que al final del camino el beneficiario por un lado recibe una obra de muy mala calidad, y, por otro, los habitantes y el sistema en general, pierden una gran inversión efectuada con los impuestos que paga cada uno de los(as) habitantes.

La Defensoría entiende el clamor de las y los habitantes de que las instituciones del Estado actúen preventivamente. La gente pide que las y los jerarcas públicos vigilen celosamente el destino de los recursos y, que lo hagan bien. La población está cansada de que las entidades salgan después del escándalo (cuando ya poco se puede hacer para enderezar el problema) para lamentarse de que la inversión realizada, que es hecha con los impuestos que pagan todos(as) los y las habitantes, resulte malgastada al final.

La Defensoría tiene clara la necesidad de apoyar los proyectos de vivienda o cualquier otra obra que el país requiera, se sabe del retraso en infraestructura a todo nivel y las pocas posibilidades que tienen algunos grupos sociales. Las y los habitantes y la Defensoría lo tienen claro. Que se hagan las cosas es necesario, pero más urgente aún, que esas obras se hagan bien para garantizar que la carretera, el Ebais, la vivienda, no se la lleve después el viento y se convierta en un martirio para la persona, la comunidad y el Estado como un todo.

La Defensoría quiere en la presente gestión, dentro de las posibilidades técnicas y humanas disponibles, mantener una actitud vigilante para que los trámites administrativos de inversiones de gran magnitud que haga el Estado en materia de vivienda y en otros campos, pueda supervisarse de la mejor manera, en beneficio no solo de los(as) interesados(as) directamente, sino también de la población que contribuye con el desarrollo social. Igualmente que, toda aquella información que se transmita a la población por parte de los jerarcas del sector público, tenga como base los principios de la transparencia y rendición de cuentas.

Preocupación por situación de vivienda

Desde la creación de la Defensoría de los Habitantes, hace casi 15 años, las denuncias sobre la situación del derecho humano al acceso a una vivienda digna, en especial de interés social, ha sido continua. Las quejas versan desde la carencia total de una casa hasta los múltiples problemas derivados de la mala calidad constructiva edificadas con fondos públicos, el uso de terrenos sin vocación urbanística, o sea, en áreas inundables, suelos de baja o nula permeabilidad, sujetos a deslizamientos, uso de materiales “de segunda” calidad, deficiente supervisión técnica y hasta irregularidades en la asignación de bonos familiares para la vivienda.

A esto se suma el escaso o deficiente control estatal sobre la inversión realizada, que ha provocado, más bien, un agravamiento de la calidad de vida de las y los habitantes, pues deben lidiar con la sobrepoblación urbana, la deficiente prestación de servicios públicos como el agua, la recolección de la basura o el transporte.

Cada vez que se anuncia el desarrollo de programas de vivienda o la creación de nuevos complejos habitacionales donde hay participación del Estado mediante bonos, la Defensoría se vuelve recelosa precisamente por la experiencia documentada a lo largo de su quehacer institucional sobre esta temática social. Ya es más que sabido, la indolencia con que las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda incluidas las entidades autorizadas, en años anteriores han tratado los problemas de la mala calidad constructiva, siendo un problema tan serio que implica en la práctica miles de millones de colones en pérdidas del erario público, provocando actuaciones aisladas y poco afectadas en la atención de las entidades estatales competentes.

La ausencia de supervisión de las obras de construcción en innumerables casos que la Defensoría ha conocido y la desidia y negligencia de algunos profesionales encargados de ellas, aunada a la irresponsabilidad de las entidades autorizadas, han producido una difícil situación para los y las habitantes. Es por ello que la institución recuerda al Poder

Ejecutivo aplicar soluciones integrales tendientes a evitar esa falta de control sobre las entidades autorizadas y de algunas empresas desarrolladoras que se aprovechan de los recursos públicos.

A esta situación se une al objetivo central del desarrollo: el mejoramiento sostenible de la calidad de vida del ser humano, pues existen profundas relaciones entre la calidad de vida y el ambiente. La Defensoría coincide con las autoridades de Gobierno en cuanto a que el déficit habitacional del país o las pocas posibilidades que tienen algunos sectores sociales para satisfacer la necesidad de una vivienda digna, comprometiendo la calidad de vida de esas familias; no obstante, en materia de derechos, se parte de la premisa de que no es posible anteponer unos derechos sobre otros, es decir, dotar de soluciones de viviendas autorizando la expansión urbana por ejemplo en áreas de riesgo, y menos aún, anunciar proyectos que no hayan pasado por una adecuada revisión de los entes autorizados. El impacto de este tipo de viviendas implica problemas adicionales como son la sobrepoblación urbana, la falta de abastecimiento de agua, recolección de la basura, dificultades en el transporte público, como hemos señalado.

La Defensoría ha sido insistente en que las razones de lógica, conveniencia, sana administración y cumplimiento de la legislación impone una tarea rigurosa de fiscalización antes y durante el proceso constructivo, pues la calidad de la obra y la supervisión técnica son premisas para asegurar la inversión, y en ese sentido los entes ejecutores de políticas públicas en materia de vivienda deben disponer de toda la información pertinente que asegure el éxito del proyecto. Se hace necesario, entonces, que las instancias competentes asuman una actitud responsable teniendo claridad y certeza de que para el desarrollo de todo nuevo proyecto habitacional debe existir total seguridad de no estar poniendo en situación de riesgo (tanto físico como financiero) a los futuros beneficiarios. Se debe realizar un análisis detallado de la situación con criterios técnicos tendientes a conocer la aptitud del terreno, el impacto en la población existente, la vocación urbana, así como la existencia de posibles riesgos

ante futuras inundaciones o deslizamientos de tierra, entre otros aspectos.

En Costa Rica el régimen urbanístico de la propiedad y el ordenamiento urbano está integrado en su orden de jerarquía por el artículo 169 de la Constitución Política; además, por un conjunto de normas de rango contenidas en la Ley de Planificación Urbana, reglamentos y decretos cuyo fin es la expansión ordenada de los centros urbanos, la adecuada utilización del suelo atendiendo a su vocación natural - sea ésta urbanística, agrícola, de pastoreo, forestal, industrial - y la delimitación de estos diferentes usos con el fin de posibilitar su coexistencia armoniosa y evitar la cercanía del uso residencial a usos molestos.

El Plan Urbanístico es un instrumento aprobado por un acto del Poder Público, que ordena el territorio, estableciendo previsiones sobre el desplazamiento de los centros de producción y de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población; regula la utilización del suelo para su destino público y privado y, en especial, su urbanización y edificación, y al hacerlo define el contenido del derecho de propiedad y programa el desarrollo de la gestión urbanística. El Plan está llamado a resolver dos problemas: el de la localización, con referencia a los terrenos destinados a sistemas generales y edificios públicos, y el de la dosificación, respecto a la edificación ocupable con construcciones, volumen, forma, número de plantas y clase y destino de los edificios.

¿Y la planificación urbana?

Para la Defensoría de los Habitantes no es justificable, bajo perspectiva alguna, que el Poder Ejecutivo haya anunciado un megaproyecto habitacional, cuya ubicación sería el distrito de Patarrá y el cantón de La Unión, sin que de antemano la empresa encargada de las obras contara con un solo permiso presentado ante las instancias competentes. Esto por cuanto, a pesar de que era un proyecto que sería construido por un desarrollador privado, involucraba un valor agregado: el otorgamiento de bonos de vivienda, o sea, recursos públicos. Y cuando se habla de la ausencia de requisitos en este proyecto se hace referencia a que no había

nada respecto al cumplimiento de la Ley de Planificación Urbana, la Ley y Reglamento de Construcciones, a la Ley General de Salud, a la Ley Orgánica del Ambiente, a la Ley de Suelos, al cumplimiento de los planes reguladores cantonales, entre otros.

Y en ese sentido, la Defensoría sostiene que la función de supervisión del Estado en este campo debe ser inflexible, pues no solo debe planificar el proceso ordenado de expansión urbana sino también ejercer una tarea fiscalizadora durante las fases de aprobación y levantamientos de proyectos habitacionales. En este sentido, la experiencia de la institución indica que no son pocos los proyectos donde se levantan viviendas en zonas no aptas para el desarrollo residencial, sin saber con certeza si en esos lugares se pueden construir sistemas adecuados de descarga de aguas negras, residuales y pluviales, todo lo cual impacta negativamente la calidad de vida del habitante y el ambiente, pues estas aguas descargan finalmente en cauces y coadyuvan en la erosión de las márgenes de los ríos, la contaminación de suelos y aguas subterráneas.

Aunado a lo anterior, la deforestación o el uso inadecuado de suelos así como la explotación indiscriminada en las orillas de los ríos ha venido a agravar la vulnerabilidad de ciertas zonas del país, todo esto apesar de que el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones Decreto Ejecutivo No. 9682-J del 1 de marzo de 1979, el cual establece que el desarrollo de terrenos mediante su fraccionamiento o urbanización es permitido siempre y cuando se especifiquen, entre otras condiciones, las características naturales del terreno o la alteración que a éstas pueda ocasionar las obras por realizar, que ofrezcan una garantía previsible contra riesgos de inundaciones, derrumbes o deslizamientos, tomando en cuenta las características ecológicas del sitio.

Para la Defensoría es claro que la promoción o autorización de desarrollos habitacionales en las áreas o zonas sin la debida planificación, contraviene una norma de rango constitucional como es el artículo 50, que tutela el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que reconoce la

tutela de los elementos y factores ambientales independientemente de que se encuentren presentes en áreas agrícolas o forestales. Esta tutela implica que el Estado asuma una doble función: preventiva y de protección, es decir, no solo debe abstenerse de llevar a cabo acciones lesivas sino que debe al mismo tiempo dictar las medidas que garanticen su tutela.

Además, viene a ser notoria la trascendencia del Plan Regulador desde la perspectiva urbana y en razón de la incidencia que tiene un crecimiento urbano ordenado y planificado en el goce de los derechos fundamentales del individuo y en su calidad de vida, donde están en juego los derechos a la vida, a la salud, valoraciones que debieron realizarse con ocasión al proyecto. Y es que el acceso a los servicios públicos de calidad y continuidad es un derecho de las y los habitantes y así lo ha reconocido esta Defensoría.

Municipalidades: un visor permanente

La planificación urbana es una atribución constitucional atinente de las municipalidades e incluso la Sala Constitucional así lo ha señalado expresamente en las sentencias No. 2353-93, 5097-93, 6706-93, 3494-94 y 4205-96, en las cuales ha sido insistente en señalar que el control del desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio es competencia de los Gobiernos Locales para lo cual deben elaborarse los respectivos planes reguladores. Ese principio es consecuente con la norma constitucional del artículo 169 que establece que son las Municipalidades, las administradoras de los intereses y servicios locales, función que está integrada por la planificación del desarrollo urbano.

Claro está, que la Defensoría de los Habitantes no desconoce que el Poder Ejecutivo puede regular en materia urbanística en tanto la planificación urbana se desarrolla en dos planos: el nacional o regional dirigido por la Dirección de Urbanización del INVU y el Ministerio de Planificación y el local dirigido por cada municipalidad. No obstante, la autorización municipal o de las instancias nacionales para levantar viviendas en sitios desprovistos de servicios públicos y sin proyecciones para su instalación a corto plazo, tales como

abastecimiento de agua potable, electricidad y sistemas de evacuación de aguas de desecho doméstico, constituyen no solo una verdadera violación a derechos fundamentales de las y los habitantes consentida y a veces hasta fomentada por la Administración Pública sino que tiene también implicaciones económicas y en la calidad de vida de éstos de dimensiones dramáticas. En no pocas ocasiones, estas autorizaciones se emiten ante la presión demográfica que ha ido alcanzando a cantones del Gran Área Metropolitana; no obstante, en tales condiciones, la construcción de viviendas lejos de significar una solución representa un problema mucho mayor pues las familias empiezan a habitarlas en tales condiciones o pierden su inversión, cuando no es que ésta ha sido sufragada a través de fondos del Banco Hipotecario de la Vivienda, que, al final de cuentas, son recursos aportados por todos los costarricenses.

La vivienda como tal no constituye una unidad aislada sino que debe estar integrada a una comunidad, lo cual implica el acceso continuo y eficiente a una serie de servicios que tiene por fin el mejoramiento de la calidad de vida del ser humano y asegurar la habilidad en condiciones de dignidad, ambientales y de salubridad básica. La planificación urbana que la Ley exige a las autoridades locales y nacionales y que la Defensoría demanda, constituye la clave para un desarrollo sostenible en el cual sean satisfechas necesidades básicas del ser humano como la de vivienda, sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones, consecuencia inminente si el crecimiento urbano no es asumido con el control y la planificación que exige. Es por tal motivo que las municipalidades se convierten en un visor permanente en el ordenamiento y planificación urbana.

En lo referente al procedimiento que siguen las municipalidades para la evaluación de proyectos urbanísticos y en materia de ordenamiento territorial, la Municipalidad de Desamparados, en el oficio No. POT-04-133-2006, informó que todo aquel interesado debe ingresar la solicitud, en primera instancia, ante la Plataforma de Servicios. Posteriormente, se procede a la clasificación de los trámites a evaluar por la Comisión

Técnica Administrativa, encargada de su debida resolución. Luego esa Comisión realiza una inspección al sitio a fin de determinar las condiciones del terreno y todas las características necesarias que deben ser tomadas en cuenta para la realización de los mismos, entre ellas, servicios públicos, topografía, descarga de pluviales, tratamiento de aguas negras y la intervención de otros entes públicos como son el Acueductos y Alcantarillados (AyA), la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), entre otros. Por último, se prepara un dictamen de Comisión y se traslada copia para su respectivo conocimiento o intervención del Concejo Municipal y demás departamentos del ayuntamiento.

Todo ello debe basarse en la normativa jurídica y técnica a partir de la cual se estudian y otorgan los permisos de construcción, a saber, Ley de Planificación Urbana, Ley de Construcciones, Código Sísmico, Código de Cimentaciones, Ley General de Caminos Públicos, Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones del INVU, Reglamento de Construcciones del INVU, Ley de Aguas, Ley de Emergencias, Ley Forestal, Ley Orgánica del Ambiente, Ley General de Salud, Reglamento del Gran Área Metropolitana, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, Plan Regulador, Ley de Propiedad Horizontal, y todas las demás leyes, decretos, directrices y reglamentos que regulan la materia urbanística.

Asimismo, cualquier uso habitacional bajo la modalidad de condominio residencial debe otorgarse conforme al plano de uso del suelo del Plan Regional Metropolitano (GAM), Decreto Ejecutivo No.12590-P y Decreto Ejecutivo No. 13583-VAH-OFIPLAN, del 3 de mayo de 1982, publicado en La Gaceta No.95 del 18 de mayo de 1982, así como su modificación, Decreto No. 25902-MIVAH-MP-MINAE, publicado en La Gaceta del 7 de abril de 1997, según informaron las autoridades de la Municipalidad de Desamparados.

La Municipalidad de La Unión en el oficio No. DIDECU-028-050906, del 5 de setiembre del 2006, manifiesta a la Defensoría que para la construcción de un condominio se establece en zona residencial de media alta densidad, con las siguientes características:

1. Superficie mínima de lote: 120 m² hasta 199 m².
2. Frente mínimo del lote: 6 metros
3. Retiros mínimos: Frontal 2.50 metros Lateral no hay. Posterior 2.5 metros
4. Cobertura máxima: 70% del área del lote
5. Área Máxima: Tres veces la cobertura máxima
6. Altura de edificación: De 10 metros o 3 pisos

Entre los usos no permitidos se informan de construcción de bodegas, aserraderos, talleres, industrias y usos similares a estos en cuanto a molestias que afecten la zona (ruido, tránsito intenso, olores, etc.). También se exceptúan el comercio que produzca las molestias antes mencionadas como salones de baile, cantinas y otros. El tipo de comercio condicional que se permite en un proyecto de condominio residencial es tienda de abarrotes, boticas, fuentes de soda, barberías, carnicerías, oficios profesionales y la pequeña industria (artesanal inofensiva que no utilice más de 10 personas), supermercados, siempre y cuando tengan las justificaciones debidas para no establecerse en las zonas especiales para el uso comercial.

También la Municipalidad de La Unión informó sobre los requisitos para la solicitud de urbanizaciones y condominios, a saber,

- Llenar el formulario de permiso de urbanización y condominio.
- Anteproyecto visado por oficina revisora de permisos de construcción, y por la municipalidad (requisito previo). Esto se puede obviar con autorización expresa del Concejo Municipal, con acuerdo que así lo estipule.
- Planos completos de construcción del diseño del sitio
- Planos del diseño de cañerías (potable y sanitario) y alcantarillado pluvial, así como sus memorias de cálculo (en caso de no existir cambio en el diseño o no haber sido entregado anteriormente)

- Certificación literal de la propiedad con un máximo de 2 meses de confeccionada
- Fotocopia de la cédula de identidad del dueño. En caso de que la finca pertenece a Sociedad Anónima, personería jurídica, fotocopia de la jurídica y personería jurídica. Todos estos documentos autenticados por abogado.
- Planos catastrados a escala natural, inscrito en el Registro de la Propiedad, con el correspondiente visado municipal
- Memoria descriptiva del equipamiento de juegos infantiles y compromiso de arborización de las áreas verdes.
- Alineamiento vial del MOPT, en caso de ser necesario.
- Contrato de consultoría (si es conjunto residencial, presentar contrato por urbanización y casas por aparte)
- No se aceptarán los permisos de urbanización conjuntos. Para los permisos de vivienda se presentarán los permisos por separado de casa una de ellas, con sus respectivos planos y demás requisitos. Solo se aceptarán los permisos de urbanización por etapas, mismas que deben de quedar bien identificadas en los planos constructivos.
- Fotocopia de que la propiedad se encuentra al día en el pago de los servicios urbanos e impuesto territorial.
- Oficio de la Sub-área División Territorial y Nomenclatura, con la aprobación del nombre del proyecto.
- Carta del Instituto Costarricense de Electricidad que indique que la propiedad no está afectada por el paso de líneas de transmisión.
- Carta del Departamento de Previsión Vial del MOPT, del derecho de vía a dejar, según el decreto ejecutivo No. 22483-MOPT.
- Alineamiento Tubo Poliducto de Recope, de la Dirección de Proyectos de RECOPE.
- Carta al departamento de urbanizaciones del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados que indique la disponibilidad de agua potable o de la DIDECU, además si hay disponibilidad de alcantarillado sanitario. En el caso de que esto último no se tenga, se deberá

presentar el diseño de tanques sépticos de cada propiedad o en su defecto, el diseño del tanque para variar viviendas, cada uno por separado, indicando su ubicación dentro del proyecto, drenajes, etc.

- Presupuesto detallado de las obras de urbanización a llevar a cabo.
- Viabilidad ambiental de la SETENA, o en su defecto, el estudio de impacto ambiental debidamente aprobado y refrendado por la SETENA (Fotocopia)
- Estudios: Hidrológicos, Arqueológicos y de estabilidad de taludes, cuando las condiciones del terreno así lo requieran.

Por otra parte, la Defensoría preguntó a las autoridades de planificación regional y urbana del GAM si tenían conocimiento de algún estudio que indicara la imposibilidad de desarrollar urbanísticamente en grandes magnitudes la zona de Patarrá de Desamparados y si se había definido en algún momento en ese lugar un espacio destinada a servir de pulmón al cantón. En la respuesta firmada por el Director del Proyecto, especifica que en el 2004 existió una propuesta, que no pasó de un diagnóstico preliminar, que eventualmente podría haber servido para la construcción de un parque metropolitano y que fue desechada en el tanto el Estado no contaba con los recursos suficientes para hacerle frente a tal iniciativa. Agregó que la propiedad objeto de la propuesta corresponde al inmueble donde se ubica la fábrica de elementos de concreto de la empresa HOLCIM, dado que ésta se trasladó hacia el área de San Rafael de Alajuela y dejó libre un área importante que podía –dentro de los diferentes usos permitidos – destinarse eventualmente a parque. A su vez, señaló que a esa fecha dentro de los registros del PRUGAM, no existe un informe que señale imposibilidad alguna en construir un complejo grande en esa zona.

Financiamiento con subsidio estatal

En 1986 se creó el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) como un instrumento político para solventar el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda para los costarricenses con menos oportunidades. Bajo el sistema se estructuraron dos fondos:

el Fondo de Subsidio de la Vivienda (Fusovi) y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi) y se introdujo como principal instrumento de financiamiento subsidiado el Bono Familiar de Vivienda. El bono es un subsidio director para las familias con ingreso familiar bajo, aplicado una sola vez.

El Banco Nacional Hipotecario para la Vivienda (BANHVI) se estableció como ente rector del sector en materia financiera y como entidad de segundo piso, operando junto a otras entidades autorizadas para canalizar los recursos del sistema a los beneficiarios. El bono permitió efectivamente ampliar el mercado incorporando a la demanda efectiva de vivienda a sectores medios y bajos. En 20 años de existencia se registran la entrega de más de 200 mil bonos.

Es así que el Banhvi en el 2004 crea un programa de bono para vivienda vertical con el propósito de que las familias de las zonas urbanas del país tengan la oportunidad de resolver su problema habitacional mediante la construcción de viviendas en condominio utilizando el programa Ahorro, Bono y Crédito (ABC). Esto sobre todo, al elevado costo de los terrenos y a la necesidad de repoblar y regenerar algunas zonas urbanas.

El bono familiar vertical es una donación que el Estado otorga a las familias para que unido a su capacidad de crédito, solucionen su problema de vivienda, siendo que el monto del bono es proporcional a los ingresos familiares. El programa ABC (Ahorro, Bono y Crédito) consiste en que la familia interesada debe haber cumplido, previamente, una meta de ahorro, definida en términos de un monto y un plazo de permanencia mínimo, sin interrupciones, y cuyas condiciones deben quedar plasmadas en un contrato que suscribirán las familias con las entidades autorizadas. Entre las condiciones para obtener están que debe al ser una persona mayor de edad, no tener casa propia o más de una propiedad, no haber recibido con anterioridad otro bono, tener un ingreso entre los ₡257.556 y ₡515.112, es decir, cuatro salarios mínimos de un obrero no especializado de la industria de la construcción, el cual es ajustado semestralmente. En la actualidad el salario mínimo de un obrero es de ₡128.778 y el

monto del bono máximo es por la suma de ₡3.860.000 y el mínimo de ₡3.219.000, debe ser costarricense o tener una situación de residencia legalizada.

A este plan se unen el lanzamiento de recientes programas crediticios desarrollados por las Mutuales para la compra de casa dirigido a la clase media, con ingresos que oscilan entre los ₡368.000 y ₡730.000, con un plazo de 15 años y un interés igual a la tasa básica pasiva (hoy de 11,50%), más tres puntos porcentuales. El financiamiento se puede combinar precisamente con el bono de la vivienda para aquellos interesados que opten por adquirir una casa vertical. Los créditos que se otorgan oscilan en promedio entre los ₡15 millones y los ₡20 millones.

Esta situación debe de resaltarse debido a que en los últimos años datos en poder del BANHVI indican que el 94% de los recursos de esa entidad se destinaron a solventar las necesidades de familias pobres, mientras que solo un 6% restante se dedicaron a satisfacer las expectativas de la clase media, a pesar de que según datos del Instituto de Estadísticas y Censos existen en el país unos 320 mil hogares cuyos ingresos varían entre los ₡368 mil y ₡730 mil.

En cuanto a la edificación de viviendas de dos plantas financiadas con el bono ABC ya se desarrolló el primer proyecto llamado “Árbol de Plata”, en Ulloa de Heredia. Es un complejo habitacional que contará con 207 casas, con un área de 52 metros cuadrados de construcción y su costo varía entre los ₡9.348.000 y ₡11.500.00, dependiendo del tamaño final y los acabados. Las más económicas tienen el piso lujado, mientras que las otras tienen el piso cerámico, tapia y paredes con revestimiento, entre otras características, luego de una inspección realizada por la Defensoría a la zona. Todas poseen una pequeña sala comedor, dos cuartos, un baño, un patio y cuarto de pilas juntos, y tienen previsto un espacio para ampliaciones o cochera. En una respuesta remitida a la Defensoría por el Gerente General del BANHVI, oficio No. GG-OF-0583-2006, se informó que dicho proyecto fue aprobado por la Dirección del FOSUVI y todas las instancias de aprobación que requiere este tipo de proyectos

habitacionales. Agregó que las casas se construyen en superblock y la urbanización cuenta con el colector de aguas residuales.

Megaproyecto “fantasma”

Como se indicó, el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos anunció el jueves 6 de julio del 2006, la construcción de un megaproyecto habitacional vertical bajo el nombre “Montana en Condominio”, que desarrollaría una constructora privada entre Patarrá de Desamparados y La Unión de Tres Ríos, con el apoyo estatal a través del otorgamiento del bono de vivienda para las personas con ingresos medios y para el resto del valor del apartamento el interesado podría ser sujeto a un crédito dado por el Banco Nacional de Costa Rica. Tales afirmaciones se apoyan no solo en los mensajes registrados por los medios de comunicación que dieron cobertura a esa noticia, sino también se encuentran reseñados en comunicados de prensa emanados por el Banco Hipotecario de la Vivienda y el Banco Nacional de Costa Rica, ambos entregados a los periodistas ese día y en poder de esta Defensoría.

Textualmente el comunicado de prensa del BANHVI señala que: “una alianza estratégica entre el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y el Ministerio de la Vivienda y Lucha contra la Pobreza, posibilitará la construcción de 3.000 apartamentos en condominio, en lo que será un paso importante en el plan de repoblamiento del Gran Área Metropolitana. El acuerdo se rubricó hoy en un acto especial en el Club Unión, en San José, en el que participaron el Presidente de la República, Oscar Arias Sánchez, el presidente del BANHVI y Ministro de Vivienda, Fernando Zumbado, el Gerente General del BANHVI, Ennio Rodríguez y el Gerente General del BNCR, William Hayden.”

Dos días más tarde la prensa nacional publica que ese proyecto no contaba con la presentación de un solo permiso, lo que preocupó enormemente a esta Defensoría. Luego de solicitar información a distintos entes públicos, la Defensoría confirmó realmente que el complejo habitacional compuesto por 50 torres, de seis pisos y 10

apartamentos cada uno, y que según proyecciones oficiales tendría un costo total de ¢153 mil millones, y que una parte del financiamiento se realizaría con recursos públicos a favor de los(as) interesados(as), no tenía a esa fecha los estudios de impacto ambiental aprobados por la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA) ni los permisos de los gobiernos locales, ni el visto bueno del Ministerio de Salud, ni de la Dirección de Urbanismo, ni los alineamientos respectivos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), ni los planos aprobados por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, ni la garantía de servicios públicos de agua potable, electricidad, salud, educación, entre otros. Es decir, se hizo un anuncio oficial sin que nada de lo que exige la ley para la edificación de obras existiera. Lo más grave aún, es que ni siquiera en ese momento el proyecto estaba en consulta y mucho menos aprobado.

Eso motivó a la Defensoría a calificar a ese proyecto como “fantasma” porque carecía de todos los permisos y requerimientos técnicos y legales pertinentes es decir, no existía siquiera como proyecto. A pesar de esto, el Ministerio de la Vivienda y el Banco Nacional emiten el día del anuncio un comunicado de prensa cada uno, donde dicen claramente que la entidad bancaria será el brazo financiero del proyecto de Repoblación de San José y que ese proyecto incluía la construcción de las 50 torres, de seis pisos cada una, en Patarrá de Desamparados. A ello se suma que en las ediciones de los noticieros de radio y televisión transmitidos ese jueves 6 de julio y lo publicado en la prensa escrita un día más tarde, recogen esa información y anuncian que ese proyecto “Montana en Condominio” tendrá el financiamiento del Banco Nacional y los interesados que califiquen pueden optar por un bono de vivienda en la modalidad ABC, es decir, Ahorro, Bono y Crédito.

Pocas horas más tarde el Gerente del Banco Nacional, ante consultas de los medios afirma que esa entidad no tiene ninguna relación con el proyecto “Montana en Condominio”, lo que acrecentó las dudas de la Defensoría pues existía un comunicado oficial de esa institución, entregado a los periodistas el propio día del evento, donde

decía lo contrario a esas declaraciones. Es más, textualmente el boletín de prensa emitido por el BNCR señala: “El proyecto incluye la construcción de 50 torres, cada uno con 10 apartamentos y estarán ubicados en Patarrá de Desamparados y en Tres Ríos. Se espera que las obras inicien en el 2007”. Sumado a ello, el comunicado de prensa del BANHVI invita a los interesados en adquirir condominio a acudir a las oficinas del Banco Nacional, que actuaría como entidad autorizada, y firmar un contrato que implica, por parte del cliente, hacer un ahorro durante varios meses de acuerdo con su nivel de ingresos, la adquisición de un crédito con el Nacional y posteriormente el BANHVI les otorgaría un Bono de Vivienda.

Esas contradicciones motivaron a la Defensoría, en primera instancia, a enviarle una carta al Ministro de la Vivienda con un listado de 10 interrogantes tendientes a encontrar mayores elementos que indicaran las razones por las cuales se había anunciado un proyecto de esta magnitud sin que aún se hubiera presentado ni aprobado los permisos correspondientes. En esa misiva se le indicó que uno de los ejes de trabajo de la Defensoría era precisamente velar por el derecho humano a la vivienda, lo cual implica que la edificación reúna con todas las especificaciones técnicas que la hagan segura, que cuente con la provisión de todos los servicios públicos, que los complejos habitacionales se ajusten a la normativa ambiental, que los haga sostenibles y reduzca el impacto en el entorno y que los recursos públicos se inviertan de manera eficaz y transparente para lograr el cometido al cual son destinados.

En la respuesta a la Defensoría (DM-214-07-06), el Ministro de Vivienda explicó, entre otras cosas, las políticas que ha impulsado en los campos de densificación del uso del territorio urbano, la calidad del entorno y la generación de soluciones de vivienda para las familias de clase media. Indicó que procura buscar soluciones a tres problemas fundamentales de la situación urbana del país, a saber, la tendencia a un uso poco intensivo del territorio urbano para la construcción de nuevas viviendas, la escasez de terrenos para edificar nuevas urbanizaciones, el aumento en los precios de

los terrenos, los altos costos en la provisión de los servicios públicos y la ausencia de soluciones habitacionales accesibles para las familias de ingresos medios.

Por otro lado, el Ministro señaló “El proyecto Montana en Condominio es el primer proyecto con las características definidas en el convenio que ha sido presentado ante el Banco Nacional para que se considere su financiamiento. Es a la vez el primer proyecto en el cual se está aplicando el mecanismo de coordinación interinstitucional para agilización de trámites de permisos para construcción. Actualmente se encuentra en la fase de precalificación. Durante esa fase, los desarrolladores urbanísticos deben empezar a solicitar los permisos necesarios para iniciar la construcción de las obras. Por tanto no es esperable que un proyecto en esa fase cuente con los permisos aprobados. Es claro que los procesos de búsqueda y obtención (o no obtención) de los permisos estatales necesarios para ejecutar un nuevo proyecto de desarrollo habitacional depende de los resultados de los trámites que realicen los desarrolladores privados ante las entidades estatales respectivas”.

De igual manera, en ese momento se le giró una misiva al Gerente del Banco Nacional para que explicara la participación que tendría el banco en el financiamiento del proyecto “Montana en Condominio”, si estaba entre sus planes de inversión de ese año, el financiamiento de la obra y las condiciones en que se estaría otorgando a los interesados el crédito, entre otras preguntas.

El Gerente del BNCR, en su respuesta escrita, oficio No. GG-0222-06, explicó que la única participación del Banco se circunscribió a la suscripción de un acuerdo de cooperación interinstitucional con el Ministerio de la Vivienda y el Banco Hipotecario de la Vivienda. Por otra parte, informó que “aclaro que el desarrollo del pretendido proyecto habitacional que usted menciona, el Banco Nacional de Costa Rica no tiene relación alguna con las empresas que patrocinan esta idea para soluciones de vivienda. La institución, al amparo de sus competencias legales, valoraría las solicitudes crediticias que eventualmente

formulen los desarrolladores del proyecto, para lo cual deberán cumplir con la normativa aplicable, lo cual implica –entre otras cosas- que deberá contar con todos los permisos municipales, ambientales y de otra naturaleza que se requiera”

También la Defensoría remitió gestiones ante el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos para conocer si existía una denuncia o procedimiento en contra de la compañía Coto y Asociados, que había sido anunciada en la prensa como la empresa constructora del megaproyecto de condominios en Patarrá. En ese aspecto, el presidente de ese órgano profesional, Olman Vargas Zeledón, en el oficio 0870-2006, certifica que esa empresa tiene dos procedimientos disciplinarios a esa fecha, y sujetos a la decisión que al respecto tome la Junta Directiva General. - Integración de Tribunal de Honor según acuerdo No. 33, inciso B, sesión No.19/05/05-G.E. del 1 de mayo del 2006, bajo el expediente disciplinario número 52-04, - Investigación disciplinaria bajo el expediente No. 103-06.

Además, se solicitó información al resto del sistema bancario nacional, a saber, Banco de Costa Rica, Banco Crédito Agrícola y el Banco Popular y Desarrollo Comunal para conocer si habían tenido conocimiento por parte de las autoridades de vivienda del citado proyecto y si habían sido invitados a participar en el eventual financiamiento, ya que desde un inicio dicha iniciativa habitacional había sido dirigida a que el aporte económico a los interesados se realizaría con el Banco Nacional de Costa Rica específicamente.

En ese sentido el Subgerente General del Banco Crédito Agrícola, en el oficio SC 144-06 informó que no habían sido invitados a participar el financiamiento del proyecto “Montana en Condominio”; que esa entidad bancaria dispone de una cartera de crédito para apoyar la construcción de casas, apartamentos u otras soluciones para la clase media; y que cuando se han tenido acuerdos con desarrolladores generalmente se financian tanto el proyecto como a los habitantes, y éstos últimos, hasta que las obras estén finalizadas.

El Subgerente General de Negocios del Banco Popular, en el oficio No. SGN-679-2006, indicó que esa entidad al mes de junio del 2006 tenía un saldo en la cartera de vivienda de ¢111 mil millones y entre las gamas de facilidades crediticias de vivienda destacan el préstamo de vivienda con bono. El funcionario informó que tampoco fueron tomados en cuenta para participar en el financiamiento de la construcción del proyecto "Montana en Condominio" a esa fecha.

Por su parte, el Gerente General del Banco de Costa Rica, en respuesta No. GG-07-417-2006, explicó que sí existen opciones crediticias para la clase media; que no tuvieron ningún tipo de invitación formal para participar del proyecto "Montana en Condominio" y que sí tienen la capacidad técnica y financiera para ser tomados en cuenta en un proyecto de esta índole, después de un análisis profundo donde se pueda determinar la viabilidad técnica, financiera, ambiental y legal que entre otras cosas debe llevar un estudio de esa naturaleza.

Otras de las acciones que tomó en cuenta la Defensoría fue solicitar a la Secretaría Técnica Ambiental (Setena) si habían recibido un estudio de impacto ambiental para la construcción de ese complejo habitacional y preguntar a los Alcaldes de Desamparados y La Unión si alguna empresa constructora había solicitado los respectivos permisos de construcción. En el primer caso, se informa que al 26 de julio de 2006, no existía expediente alguno para dicho proyecto; en el segundo caso, al 1 de julio del 2006, se informó a la Defensoría que la empresa DEHC Ingenieros y Consultores presentaron solicitudes de uso de suelos y permiso de desfogue pluvial.

De igual manera, se le consultó a la Comisión Nacional de Emergencias si había efectuado algún estudio técnico sobre la vulnerabilidad de la zona de Patarrá en Desamparados. En respuesta, oficio No. PRE-1134-06 se señala que no existe un estudio global sobre esa zona, aunque si se han realizado informes puntuales en donde se registraron una afectación específica ante hechos aislados.

Estas gestiones se complementaron con una invitación realizada al Ministro de la Vivienda en la sede de la Defensoría para que rindiera cuentas sobre el proyecto y una citación al Gerente del Banco Nacional, ambos para el día viernes 14 de julio de 2006. Esas acciones fueron dadas a conocer por escrito a ambos funcionarios públicos. De igual manera, se hizo público ese llamado a través de los medios de prensa.

En la comparecencia con el Ministro de la Vivienda se le informó que la Defensoría había detectado que sistema de financiamiento público a través del bono de la vivienda ABC (Ahorro-Bono-Crédito) que se pretendía aplicar al megaproyecto no tenía normas de calidad, lo que implicaba un riesgo muy alto para la seguridad no solo del interesado sino también del Estado. Eso significa que cuando el Estado entregara el bono y si después de tres, cuatro, cinco meses, un año, la obra tuviera deficiencias, la única salida que tendría el habitante sería el demandar a la empresa, lo que implicaría no solo un largo proceso judicial sino una pérdida de tiempo y recursos.

En ese momento la Defensoría se preguntó ¿dónde queda? el Estado en el ejercicio de un papel preventivo, qué garantías existirían de que realmente esos recursos públicos se invertirían de la mejor manera o es que solo el hecho de entregar el bono para sumar al final del año un número era suficiente. Porque la Defensoría ha sido enérgica en manifestar que el Estado debe ser responsable solidario de supervisar y garantizar que ese sueño de vivienda de la persona se haga en forma correcta, con criterios de calidad y que en caso de que pase alguna eventualidad, pueda el Estado respaldar al habitante en el reclamo pertinente.

En esa reunión se le planteó al Ministro de Vivienda una acción propositiva para que antes de que el Estado participe en este tipo de proyectos de condominio vertical debía reglamentar las normas de calidad. Esto permitirá al Estado hacerse responsable de vigilar que cada norma de calidad se respete por parte del desarrollador en el transcurso de las obras y, a su vez, proceder en caso necesario a acompañar la demanda judicial. Aquí no se queda el habitante con el

problema, sino que se le otorga seguridad para que ese sueño sea real, efectivo. El Ministro de Vivienda entendió muy bien el planteamiento y se comprometió a trabajar en ello y aseguró que las normas de calidad estarían listas y aprobadas antes de que se construyera cualquier condominio que requiriera del bono ABC.

Es así que el 18 de setiembre del 2006, en el oficio No. GG-OF-0583-2006, el Gerente General del BANHVI, informó a esta Defensoría las normas para regular la construcción vertical, así como los controles y verificación que ese Banco aplicará para velar por el cabal cumplimiento de las disposiciones vertidas sobre el particular. Entre las ventajas que señaló para el habitante que decida optar por una vivienda en condominio están: mayor seguridad, costos menores de mantenimiento al compartir gastos comunes, acceso a bienes comunes como son áreas sociales, canchas para juegos y zonas verdes y, la posibilidad de obtener una mejor organización comunal con la adecuada capacitación.

No obstante, luego de revisar las normas aprobadas por el Banhvi resultan ser consideraciones muy generales que poco contribuyen a crear parámetros técnicos que regulen efectivamente los criterios en los cuales se deberán construir las viviendas en la modalidad vertical o de condominio con los recursos provenientes del bono ABC, ni tampoco resultan ser medidas que vengán a clarificar con una mayor especificación y uniformidad los criterios de aceptación para materiales y prácticas constructivas, que permitan claridad en el producto final que deben esperar los futuros beneficiarios, como así lo tiene en forma detallada la construcción para la vivienda popular. Esa información es de vital importancia porque dichas especificaciones deben estar claramente establecidas en los planos constructivos, siendo entonces coincidentes con el presupuesto de la obra aprobada y con la que finalmente se construya.

Uno de los aspectos que más preocupa es la ausencia de normas para el diseño y construcción de las viviendas en condominio, de tal manera que quede establecido el tipo de sistemas constructivos, las tecnologías y los materiales a utilizar, pues solo se

menciona que sean de primera calidad y de alta durabilidad, lo que deja muy abierto el camino a favor de los desarrolladores urbanísticos.

Igualmente, la Defensoría considera que en las normas se debe especificar las cualidades y elementos que conlleven a garantizar una obra de calidad, es decir, que se incluyan las áreas mínimas de construcción, el tipo de contrapiso, los acabados de las paredes, la viga corona, la estructura del techo y su cubierta, las puertas, el cielo raso, los marcos, el tipo de caños, bajantes, precintas, tapicheles, instalación eléctrica, fregadero, el baño, el sistema de agua potable, las tuberías de aguas residuales, el sistema de tratamiento de aguas residuales o tanque séptico, la pintura y las características de infraestructura del complejo vertical.

Retoma más importancia que estos aspectos se puntualicen porque el sector vivienda tiene el deseo de impulsar con fuerza la construcción de esta modalidad de vivienda para la clase media acompañado con el otorgamiento del incentivo del bono; es así que, dentro de las normas, enumeró una lista de distritos y cantones donde se piensa aplicar este tipo de beneficio tanto en el Área Metropolitana como fuera de ella. A continuación se detalla las comunidades:

Cantón	Distritos
San José	Carmen, Merced, Hospital, Catedral, Zapote, San Francisco de Dos Ríos, Uruca, Mata Redonda, Pavas, Hatillos, San Sebastián
Escazú	Escazú, San Antonio, San Rafael
Mora	Colón
Goicoechea	Guadalupe, San Francisco, Calle Blancos, Mata de Plátano, Ipís
Santa Ana	Santa Ana, Pozos, Uruca, Piedades, Brasil
Desamparados	Desamparados, San Miguel, San Juan de Dios, San Rafael Arriba, San Antonio, Patraña, Damas, San Rafael Abajo, Las Gravillas
Aserrí	Aserrí
Moravia	San Vicente, San Jerónimo

Alajuelita	Alajuelita, San Josecito, San Antonio, Concepción, San Felipe
Vásquez de Coronado	San Isidro, Patalillo
Tibás	San Juan, Cinco Esquinas, León XIII, Anselmo Llorente
Montes de Oca	San Pedro, Sabanilla, Mercedes
Curridabat	Curridabat, Granadilla, Sánchez, Torrasses
Alajuela	Alajuela, San José, San Antonio, Guácima, San Rafael, Río Segundo, Desamparados, Garita
Cartago	Oriental, Occidental, Carmen, San Nicolás, San Francisco, Guadalupe, Dulce Nombre
La Unión	Tres Ríos, San Diego, San Juan, San Rafael, Río Azul
Heredia	Heredia, Mercedes, San Francisco, Ulloa
Santo Domingo	Santo Domingo, San Vicente, San Miguel, Santo Tomás, Santa Rosa
San Rafael	San Rafael, San Josecito, Santiago
Belén	San Antonio, La Ribera, Asunción
San Pablo	San Pablo
Barva	Barva, San Pablo, San Roque, Santa Lucía
Flores	San Joaquín, Barrantes, Llorente
Pérez Zeledón	San Isidro del General
San Carlos	Ciudad Quesada
Liberia	Liberia
Puntarenas	Puntarenas
Limón	Limón
Pococí	Guápiles

Ampliar participación de ofertas

Otro de los acuerdos alcanzados en la comparecencia del Ministro de Vivienda fue la de promover ampliamente y públicamente la participación de los desarrolladores urbanísticos u organizaciones sociales interesadas, mediante las regulaciones establecidas en la ley, en proyectos que se desarrollen en parte o en su totalidad con fondos del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, de tal forma que puedan analizarse con ello, las mejores alternativas

técnicas presentadas para el bienestar de la población de estratos económicos medios.

Ello por cuanto, para la Defensoría resulta contradictorio que el MIVAH tuviera entre sus objetivos promover la construcción de viviendas verticales o en condominio sin que hubiera realizado una adecuada campaña de divulgación para que diferentes desarrolladores privados o grupos organizados pudieran presentar ofertas que le permitieran a la cartera de vivienda seleccionar las opciones que más y mejor convienen al Estado y a los(as) interesados(as), en lugar de que más bien haya girado únicamente su mirada hacia el proyecto "Montana en Condominio", a pesar de que éste no disponía aún ni siquiera de la presentación de los permisos de ley.

Esta situación resulta muy significativa porque implica que el Gobierno de la República se fija en un proyecto de grandes dimensiones urbanísticas, concentrado en un solo lugar (como si solo existiera clase media en San José), en lugar de buscar distintas opciones habitacionales a lo largo y ancho del país para cumplir con su compromiso de dotar de vivienda a ese sector tan importante de la población. A la Defensoría de los Habitantes nunca se le demostró que el proyecto "Montana en Condominio" fuera la mejor alternativa para los habitantes porque el MIVAH carecía de esa información y, además, si era o no conveniente para el Estado concentrar casi la mitad de los recursos de los bonos ABC en una sola iniciativa, teniendo la posibilidad de que esa inversión pudiera ser redistribuida hacia todo el país en distintos proyectos habitacionales verticales y, con ello, ser más equitativos y solidarios en el manejo de los fondos destinados a la vivienda.

Para la Defensoría un proceso de análisis de distintas opciones donde el Ministerio de la Vivienda pudiera valorar técnica y económicamente la mejor o mejores alternativas representaba garantía suficiente en la aplicación de un procedimiento transparente, pues como se ha insistido, estaban en juego no solo los recursos públicos sino también el sueño de miles de familias que anhelan una casa digna.

Un proyecto comprometido

La Defensoría de los Habitantes criticó fuertemente al Ministerio de la Vivienda y al Banco Hipotecario de la Vivienda por haber anunciado la construcción del proyecto “Montana en Condominio” sin que antes hubiera sido aprobado por las entidades encargadas de la supervisión y revisión de todos los permisos correspondientes. El acto de anuncio, donde estaban presentes los máximos jerarcas de Vivienda e incluso el Presidente de la República, daba una señal de compromiso con sacar adelante esa iniciativa habitacional, lo que podría generar en las instituciones una presión inadecuada.

A la Defensoría le preocupó mucho el hecho de que las autoridades gubernamentales insistieran tanto en ese gigantesco complejo habitacional, que fuera ese y ninguno otro más. Para la Defensoría, el Poder Ejecutivo debe emitir políticas públicas en materia de vivienda, en este caso, darle oportunidades a la clase media para que tenga acceso a apartamentos en condominio, pero bajo ninguna circunstancia permitir que las iniciativas vengan con nombre y apellido, como sucedió en este caso particular.

Las razones son varias, pero sin duda la más importante es que pareciera entonces que de presentarse de esa forma parece indicar que el Gobierno de la República estuviera privilegiando a una sola empresa con un megaproyecto, sin que haya tenido la oportunidad de analizar con detenimiento si era la opción más adecuada para los habitantes y el Estado. Esto por cuanto el MIVAH nunca tomó en cuenta si podían existir en el mercado otras propuestas que resultaran más atractivas y con condiciones superiores a la anunciada.

De igual manera, la Defensoría de los Habitantes no consideraba oportuno que las autoridades del MIVAH se comprometieran con una iniciativa habitacional y dieran insistentemente su apoyo político al más alto nivel, sin que todavía la empresa responsable hubiera presentado un permiso; es decir, se anunció un proyecto en condominio para 3 000 familias sin tener garantía como Gobierno de que vaya a ser aprobado. Para el país es inadecuado que cualquier alternativa de vivienda, sea cual

sea, se encuentre plenamente condicionada o comprometida desde un inicio, sin que exista certeza de que vaya a tener el visto bueno de los órganos competentes.

Ese apoyo político mostrado al proyecto “Montana en Condominio” desde un inicio, y respaldado a lo largo de varios meses, resultaba una bomba de tiempo para el buen funcionamiento institucional, porque ejercía una abierta presión a los encargados de la revisión de los permisos, que no es sana dentro de un proceso administrativo.

Inducir a error a los clientes

Otro de los aspectos analizados en esta investigación fue la actuación del Banco Nacional de Costa Rica en el proceso de acompañamiento en el anuncio de la construcción del megaproyecto “Montana en Condominio”. Varias fueron las contradicciones en que incurrió la Gerencia de esa entidad financiera, pues a pesar de que estuvo en la actividad donde el Ministro de Vivienda dio a conocer el hecho, luego de lo investigado y denunciado en su oportunidad por la Defensoría, sus autoridades rechazaron cualquier participación en el caso, incluso, a pesar de existir un comunicado oficial entregado a los periodistas el día de la actividad y declaraciones que hacía ver que conocían del proyecto en mención.

La preocupación de la Defensoría se centró en que el Banco Nacional y el Banhvi manifestaron a la opinión pública que estaban dispuestos a otorgar créditos a los interesados en el proyecto; sin embargo, una semana más tarde, su Gerente General manifestaba a la prensa “que cuando nos presenten estos proyectos con todos los permisos decidiremos si lo financiamos” (AL DIA, Pág.2, 13 de julio del 2006), lo que denotaba en ese instante una grave contradicción que inducía a engaño a los posibles clientes sobre la política financiera de una entidad pública respecto del sector vivienda, ya que esta situación pudo haber llevado a que habitantes (en los días posteriores al anuncio oficial) fueran a las sucursales de la entidad bancaria a presentar su solicitud de crédito con miras a obtener su vivienda en un proyecto que

después de ocho días del anuncio, no se sabía si el Banco Nacional lo iba a financiar.

Consideraciones

A la Defensoría de los Habitantes le interesa que se construyan soluciones de vivienda para la clase media con fondos públicos, pero que estos proyectos no vengán condicionados o comprometidos con una sola empresa, que no sabemos si es la mejor opción porque no se han presentado ni cumplido con ningún requerimiento técnico y legal. Hace falta valorar otras alternativas por parte de desarrolladores y comunidades organizadas que pueden tener hasta mejores condiciones en cuanto a calidad y a precios.

El apoyo político dado al proyecto "Montana en Condominio" es peligroso porque de alguna manera se estaba enviando una señal de presión a todas las instituciones encargadas de analizar la viabilidad de la propuesta y no es sano para el sistema de vivienda. Cuando se habló de que en ese proyecto en particular iba a tener dineros públicos – o sea participación estatal a través del bono de la vivienda – la Defensoría debía estar atenta y ejercer un control preventivo porque se trataba de recursos de todos los costarricenses que iban a ser invertidos en un solo complejo habitacional. Entonces aquí estamos hablando de que la construcción de las obras iba a estar a cargo de un desarrollador privado pero su financiamiento incluía fondos públicos, y es por ello que para la Defensoría fue importante estar seguros de que esa inversión resultara beneficiosos para todos(as). El país está cansado de que en materia de vivienda, por muchos años, y específicamente cuando se trata del tipo popular, las obras sean todo un fiasco.

También la Defensoría considera que era necesario determinar si la demanda en ese lugar lo requería (Patarrá de Desamparados y La Unión), o es que existía estudios que demostraran que en esa zona solo hay clase media, dejando afuera a otras regiones como Guanacaste, Limón, Heredia, Puntarenas, Cartago y Alajuela. Debe tomarse en cuenta como punto central que las necesidades de la gente es lo que vale y no necesariamente la oferta como se ha

querido ver, es decir, que no prevalezca lo que propone el desarrollador sino lo que requiere la población.

Según el Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, en el 2004 Desamparados era el segundo cantón más poblado de la provincia de San José con un total de habitantes de 220.760, mientras que La Unión, en ese mismo periodo de tiempo, también ocupaba esa posición en la provincia de Cartago con un total de 90.193 habitantes, lo que evidencia que, de aprobarse la construcción de grandes proyectos habitacionales generarían una presión poblacional muy significativa en ambas zonas. Además llama la atención que los datos que emanan sobre el tipo de vivienda ocupada sobresalga que para el 2005 el total de construcción en condominio se concentre en la región central con 25.271 soluciones de las 28.043 edificadas en todo el país. Esto hace indicar que esa concentración en el área urbana requiere de una adecuada planificación de los servicios básicos.

Debe tomarse en cuenta la política de planificación urbana, es decir, si las 12 mil habitantes, o sea, las 3 mil familias, que se proponían irían a vivir a esa zona del país dispondrían de todos los servicios esenciales tales como agua potable, electricidad, alcantarillado sanitario, telefonía, escuelas, centros de salud. Y si el terreno es o no inestable para una obra tan gigantesca.

También las autoridades deben valorar cómo se iría a manejar un complejo tan grande en lo que corresponde a la política de la administración de los apartamentos, es decir, cómo se iban a poner de acuerdo 12 mil personas para la administración del inmueble en cuanto a seguridad, recolección de basura, aseo, etc., procurando con ello que la situación no se vaya a convertir en un caos.

Es por ello que, el Gobierno de la República hizo bien, casi seis meses después, descartar que en ese terreno se llevara a cabo un complejo habitacional de tales dimensiones, pues no solo se había dado una pésima señal de apoyar una única iniciativa privada sin los permisos correspondientes sino también no se valoró

la pertinencia de que fuera o no la mejor alternativa para el Estado y los habitantes.

X Patrimonio histórico-arquitectónico

El tema de patrimonio histórico arquitectónico es de sumo interés para la Defensoría y se ha constatado una gran falta de sensibilización hacia el mismo por parte de las y los habitantes, ya que consideran que cuando un inmueble es declarado patrimonio, es un castigo para el propietario, lo que no es así, ya que éste adquiere un mayor valor y, lo que hace falta, es concienciación sobre ello para sacar provecho al bien. Mediante el Informe de Labores 2004-2005 se indicó:

“Según se ha explicado, la plena realización de los derechos culturales, tiene especial relación con la vigencia de los demás derechos humanos.

Pero el resultado inmediato de esa realización, se reporta como un factor de mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de las personas, valga decir, del entorno social, político y ambiental y de las condiciones que constituyen la base de toda interacción comunitaria.

Por este motivo, el abordaje de los derechos culturales se ha propuesto desde la óptica de la calidad de vida y en ese sentido la Defensoría de los Habitantes se propone organizar su intervención temática, en directa conexión con los temas ambientales, que conservan el sentido holístico que propicia su comprensión y tratamiento.

Esta propuesta incluirá el acompañamiento de las instituciones públicas involucradas, en la búsqueda de recursos y posibilidades para fomentar el desarrollo cultural y la participación cultural en todos los procesos anteriormente descritos.

Sobre esta base, y siempre desde la óptica de la calidad de vida, la Defensoría ya ha venido trabajando

en la defensa y promoción del patrimonio histórico, arquitectónico y arqueológico del país.

La acción institucional buscará, por tanto, la promoción de la conciencia y el disfrute del patrimonio cultural de los grupos y minorías étnicas nacionales y de los pueblos indígenas, la función de los medios de comunicación en el fomento de la participación en la vida cultural, la preservación y valorización del patrimonio cultural de las comunidades y buscará incidir en la legislación protectora del derecho a la información, en todas sus modalidades.”

El artículo 89 de la Constitución Política establece que entre los fines culturales de la República, se debe proteger, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, misión que corresponde tanto al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, como a las municipalidades, quienes, a fin de cuentas, son los que otorgan los permisos de construcción, remodelación y alteración de inmuebles dentro de los cantones⁴³. Asimismo, Costa Rica ha suscrito varios convenios internacionales fortaleciendo la acción del Estado para cuidar y proteger el patrimonio cultural de país, además de amplia jurisprudencia de la Sala Constitucional.

Los bienes culturales arquitectónicos, que constituyen el patrimonio histórico mundial, se encuentran amenazados con la destrucción debido al crecimiento económico y urbanístico de Costa Rica. En análisis de la casuística en la materia muestra que no se da una aplicación eficaz de los compromisos adquiridos internacionalmente. La legislación sobre materia de patrimonio histórico arquitectónico requiere ser

⁴³ El artículo 89 de la Constitución Política y el artículo 9 de la Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica No. 7555, son claros al respecto, cuando señala que el Estado, y las municipalidades tienen el deber de conservar el patrimonio del Estado, tal y como lo señala el artículo 75 del Código Municipal, lo cual se complementa con lo señalado la Ley de Construcciones.

analizada y modificada, revisando criterios de protección, conservación, restauración y reconstrucción. Además, los aspectos de protección al patrimonio histórico deben incluirse en los planes reguladores como en la reglamentación general, y se debe incluir criterios para el otorgamiento de incentivos, mecanismos de compensación y otras medidas adecuadas que equilibren los intereses de los habitantes afectados, de alguna manera, por esta legislación.

El Estado tiene que buscar las formas de preservar el patrimonio cultural e histórico del país, tanto declarado como no declarado, además debe existir una intervención oportuna por parte de éste, llámese Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD) o municipalidad, antes de que se deteriore el bien declarado patrimonio, con el fin de realizar las acciones correspondientes para la protección y conservación del inmueble cuando el propietario no puede o no lo quiere reparar. El Gobierno debe asumir un papel más activo en la conservación de los inmuebles declarados patrimonio, más en un momento donde se ha perdido la identidad cultural y los habitantes no tienen conciencia clara sobre la importancia de mantener en buen estado nuestro patrimonio. Al respecto, señala el señor Jorge Woodbridge en un artículo publicado en La Nación⁴⁴:

“El costarricense vive sin pasado, no tiene memoria colectiva porque no tiene edificios conmemorativos y viceversa, más bien es un ser enajenado con una idea cuestionable de modernidad, que desprecia lo mejor de nuestro pasado e imita lo peor del presente ajeno.”

El deber del Estado costarricense contempla, además de velar por el desarrollo social y económico del país, la obligación de promover la protección y la conservación de su herencia cultural. Convenios

⁴⁴ Woodbridge, Jorge, “Rescate de San José”, La Nación, 3 de junio de 2006, Opinión, cita al arquitecto Richard Woodbridge París (qdDg) sobre el deterioro del patrimonio histórico arquitectónico y en entorno urbano de San José.

internacionales promovidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) tales como la “Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural”, “la Recomendación sobre la Conservación de los Bienes Culturales que la Ejecución de Obras Públicas puede poner en Peligro”, “La Convención sobre la Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas”, entre otros, además de los artículos 50 y 89 de la Constitución Política, pretenden la protección del ambiente y en especial de los bienes culturales.

La Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural suscrita por Costa Rica el 23 de noviembre de 1972 y publicado el 16 de noviembre de 1976, Ley No. 5980, en la que considera como Patrimonio Cultural todas las obras arquitectónicas “... que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia...”

Es importante resguardar las obras culturales e históricas del país en buen estado y estimular a la ciudadanía costarricense para que las conserve y promueva la belleza de estas obras. Asimismo, Rubén Hernández Valle⁴⁵, señala al respecto:

“Los valores culturales e históricos de una nación son su patrimonio máspreciado, pues ellos constituyen la herencia para las generaciones futuras.”

Por tanto, el Estado y todos los ciudadanos están obligados a conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación por todos los medios a su alcance. Verbigracia, incentivando la creación artística, mediante el establecimiento de galerías de exposición, la construcción de auditorios, la instauración de premios, la fundación de museos, financiando publicaciones, creando archivos especializados, bautizando plazas y calles,

⁴⁵ Rubén Hernández Valle, Constitución Política de la República de Costa Rica: Comentada y Anotada. Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1998.

erigiendo monumentos, difundiendo los valores históricos y artísticos a través de los programas oficiales de educación y por los medios de comunicación, entre otros.” (El subrayado no corresponde al original)

De la misma manera, el artículo 20 y el inciso a) de la Ley Número 4711, Recomendación sobre la Conservación de los Bienes Culturales que la Ejecución de Obras Públicas puede poner en Peligro, señala que debe encomendarse a organismos oficiales adecuados la tarea de conservar o salvar los bienes culturales que se puedan ver afectados por obra pública, que en este caso sería las funciones que la Ley 7555 y su reglamento le aportan al Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, e indica que deberá existir un organismo consultivo de coordinación —estima esta Defensoría que sería la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico Arquitectónico— el cual debe ser competente para atender conflictos entre las necesidades de la ejecución de las obras públicas y privadas y las de los trabajos para conservar o salvar los bienes culturales.

Asimismo, la Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas (Convención de San Salvador), aprobada el 16 de junio de 1976 y ratificada por Costa Rica mediante Ley No. 6360, publicada en La Gaceta No. 177 del 21 de setiembre de 1979, indica que cada Estado es responsable por la protección, conservación y vigilancia de su patrimonio cultural, donde también se promueve la creación de organismos técnicos para dicha tarea, como sería el Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural.

En los últimos años, el papel del MCJD en cuanto al cumplimiento de la normativa de patrimonio histórico-arquitectónico ha sido pasivo lo que ha dado como resultado una protección inadecuada sobre los bienes patrimoniales que ha llegado al extremo de ser ruinosos en algunos casos. La Defensoría ha llamado la atención al MCJD y al Estado, en general, para que se promulgue una política más intervencionista en el tema y más activa, con el fin de conservar los inmuebles y lograr que se respeten las declaraciones existentes.

El MCJD debe trabajar, activamente, con las municipalidades y otras instituciones, para el manejo adecuado --y su mantenimiento— de los inmuebles con valor patrimonial. Se debe incentivar y realizar campañas educativas, buscar cooperación para la conservación y que se ponga el ejemplo con los edificios gubernamentales.

Asimismo, es preciso tener presente lo manifestado la Carta de Burra⁴⁶, la cual no es de acatamiento obligatorio en el país, pero que tiene conceptos importantes que rescatar, como:

“Los sitios de significación cultural reflejan la diversidad de nuestras comunidades, diciéndonos quiénes somos y cuál es el pasado que nos ha formado ...

La Carta de Burra apela a una cautelosa aproximación a los cambios: hacer todo lo necesario para proteger un sitio y hacerlo útil, pero cambiarlo lo menos posible para que conserve su significación cultural.”

También señala esta Carta:

“Artículo 15.4.- Se deben respetar las contribuciones de todos los aspectos de significación cultural”⁴⁷

⁴⁶ Adoptada el 19 de agosto de 1979 por el ICOMOS Australia (Comité Nacional Australiano del ICOMOS) en Burra, Australia del Sur. Actualizada el 23 de febrero de 1981, el 23 de abril de 1988 y el 26 de noviembre de 1999. Este instrumento provee una guía para la conservación y gestión de los sitios de significación cultural y se basa en el conocimiento y experiencia de los miembros del ICOMOS Australia. Fuente: Carta del COMOS Australia para Sitios de Significación Cultural, conocida como Carta de Burra).

⁴⁷ Artículo 1.2. de la Carta de Burra, que define significación cultural como: “... valor estético científico, social o espiritual para las generaciones pasada, presente y futura. La significación cultural se corporiza en el sitio propiamente dicho, en su fábrica, entorno,

de un sitio. Si un sitio influye fábrica, usos, asociaciones o significados de diferentes periodos, o diferentes aspectos de significación cultural que enfatizan o interpretan un periodo o aspecto a expensas de otros, solo puede justificarse cuando lo que se desestima, remueve o disminuye es de poca significación cultural y lo que se enfatiza o interpreta es de significación cultural mucho mayor”

Artículo 21. Adaptación

21.1 La adaptación es aceptable solo cuando su impacto sobre la significación cultural del sitio sea mínimo.

La adaptación debe involucrar el mínimo cambio posible para la fábrica significativa y se debe adoptar después de considerar alternativas.”

Además de considerar estos aspectos, se ha señalado que los edificios con valor patrimonial deben evaluarse bajo unos principios especiales, de acuerdo con lo señalado por la Carta ICOMOS- Principios para el Análisis, Conservación y Restauración de las Estructuras del Patrimonio Arquitectónico (2003), ratificada por la 14ª Asamblea General del ICOMOS, en Victoria Falls, Zimbabwe, octubre de 2003, la cual indica lo siguiente:

“Las estructuras del patrimonio arquitectónico, tanto por su naturaleza como por su historia (en lo que se refiere al material y a su ensamblaje), están sometidas a una serie de dificultades de diagnóstico y restauración, que limitan la aplicación de las disposiciones

uso, asociaciones, significados, registros, sitios relacionados y objetos relacionados. Los sitios pueden tener un rango de valores para diferentes individuos o grupos.”, histórico, científico, social o espiritual para las generaciones pasada, presente y futura. La significación cultural se corporiza en el sitio propiamente dicho, en su fábrica, entorno, uso, asociaciones, significados, registros, sitios relacionados y objetos relacionados. Los sitios pueden tener un rango de valores para diferentes individuos o grupos.”

normativas y las pautas vigentes en el ámbito de la construcción. Ello hace tan deseable como necesario formular unas recomendaciones que garanticen la aplicación de unos métodos racionales de análisis y restauración, adecuados a cada contexto cultural.

Las presentes Recomendaciones tratan de servir a todos aquellos a quienes atañen los problemas de la conservación y la restauración, aunque en ningún modo pueden reemplazar los conocimientos específicos extraídos de textos de contenido cultural y científico.

(...)

1.3 El valor del patrimonio arquitectónico no reside únicamente en su aspecto externo, sino también en la integridad de todos sus componentes como producto genuino de la tecnología constructiva propia de su época. De forma particular, el vaciado de sus estructuras internas para mantener solamente las fachadas no responde a los criterios de conservación.

1.4 Cuando se trate de realizar un cambio de uso o funcionalidad, han de tenerse en cuenta, de manera rigurosa, todas las exigencias de la conservación y las condiciones de seguridad.

1.5 La restauración de estructuras, por lo que se refiere al Patrimonio Arquitectónico, no es un fin en sí misma, sino un medio al servicio de un fin que no es otro que el elemento construido en su conjunto.

1.6 Las peculiaridades que ofrecen las estructuras arquitectónicas, con su compleja historia, requieren que los estudios y propuestas se organicen en fases sucesivas y bien definidas, similares a las que se emplean en medicina: Anamnesis, diagnosis, terapia y control, aplicados a la correspondiente búsqueda de datos reveladores e información; determinación de las

causas de deterioro y degradación; elección de las medidas correctoras, y control de la eficacia de las intervenciones. Para conseguir un equilibrio óptimo entre el coste y los resultados y producir el mínimo impacto posible en el patrimonio arquitectónico, utilizando los fondos disponibles de una manera racional, se hace normalmente necesario repetir estas fases de estudio dentro de un proceso continuado.

(...)

2.3 La práctica de la conservación requiere un conocimiento exhaustivo de las características de la estructura y los materiales. Es fundamental disponer de información sobre la estructura en su estado original y en sus primeras etapas, las técnicas que se emplearon en la construcción, las alteraciones sufridas y sus efectos, los fenómenos que se han producido y, por último, sobre su estado actual.

(...)

2.7 En la evaluación sobre seguridad, que constituye la última fase de la diagnosis, y en la que se determina la necesidad de aplicar un tratamiento, se deben estudiar conjuntamente las conclusiones de los análisis cualitativos y cuantitativos: la observación directa, la investigación histórica, el análisis estructural y, en su caso, los resultados experimentales y las pruebas que se hayan realizado.

2.8 A menudo, la aplicación de coeficientes de seguridad concebidos para obras nuevas conduce a la adopción de medidas que resultan excesivas, e incluso imposibles de llevar a la práctica. En estos casos, puede estar justificado recurrir a otras soluciones respecto a la seguridad, si así lo aconsejan unos análisis específicos y otras consideraciones aplicables al caso." (El subrayado no corresponde al original)

El Estado tiene que buscar las formas de preservar el patrimonio cultural e histórico del país. Como parte de la Convención de París, se debe considerar el artículo 6 numeral 3 el que *"obliga a no tomar deliberadamente ninguna medida que pueda causar daño, directa o indirectamente, al patrimonio cultural y natural situado en el territorio de otros Estados Partes en esta Convención"*, y no permitir remodelaciones que afecten significativamente el inmueble declarado, más cuando éstas son realizadas por el propio gobierno quien debe velar por el cumplimiento de la legislación.

Bajo estos conceptos, la Defensoría de los Habitantes emitió un informe final con recomendaciones⁴⁸ sobre la readecuación estructural que se pretendía realizar en el inmueble conocido como la Antigua Aduana en San José, la cual afectaría de manera significativa el piso del sitio, parte importante del patrimonio, el cual sería removido por completo. En la investigación de oficio, se pudo constatar lo siguiente:

- 1.- Que la Defensoría de los Habitantes abrió una investigación de oficio sobre las inquietudes de un grupo de habitantes interesados en el proyecto de la Antigua Aduana, ya que se considera ha existido falta de información al respecto y que las modificaciones afectarán considerablemente el patrimonio histórico arquitectónico.
- 2.- Que la propuesta del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes consiste en la excavación, dentro del edificio de la Antigua Aduana, hasta una profundidad equivalente a dos niveles, además de la remoción de las baldosas del piso del edificio y la construcción de un parqueo subterráneo de unas 500 plazas, para albergar un gran Centro Cultural. Para hacer dichos trabajos, se requiere de una readecuación estructural de las paredes, para reforzarlas.
- 3.- Que en marzo de 2006, la Contraloría General de la República autorizó la remodelación del edificio de la Antigua Aduana de San José, por un monto máximo de ₡471.794.839,66. Dicha autorización consiste en el reforzamiento de todo el edificio, únicamente. No

⁴⁸ Expediente número 20828-23-2006-IO

obstante lo anterior, la licitación no prosperó ya que las empresas no cumplían con los requisitos solicitados por este ente contralor⁴⁹.

- 4.- Que en diciembre de 2005, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental autorizó la viabilidad ambiental del proyecto, únicamente, para la readecuación estructural, es decir, el reforzamiento. Esta solicitó una Declaración Jurada de Compromisos Ambientales, la cual fue presentada en su oportunidad.
- 5.- Que el proyecto en cuestión no ha sido remitido para el conocimiento del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos. Asimismo, es necesario indicar, que éste no requiere de permiso de construcción por parte de la Municipalidad de San José, ya que se trata de obra pública dentro de propiedad del Estado.
- 6.- Que en el año 2004, el Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, aprueba el anteproyecto de la arquitecta María José Trejos para el proyecto La Aduana. No obstante, no se aporta mayor información sobre esta aprobación y se tiene duda sobre la magnitud de lo aprobado: es sólo el reforzamiento de la estructura o es la construcción de todo el proyecto.
- 7.- Que la totalidad del proyecto propuesto asciende a los 20 millones de dólares, el cual incluye edificación, equipamiento básico y equipamiento especializado.
- 8.- Que el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos considera que la propuesta es agresiva y se expone una serie de recomendaciones como analizar otros proyectos y realizar un concurso público, con el fin de tener otras alternativas que no comprometan tanto el patrimonio histórico. Asimismo, en dicho Colegio no se ha presentado el proyecto de La Aduana para el registro de la responsabilidad profesional y el visado correspondiente.”

En el caso, se consideró la importancia de preservar, sin una intervención agresiva, el

⁴⁹Fonseca, Pablo. “Falta de ley frena inicio de obras en la Aduana”, en: La Nación, Aldea Global. 22 de abril de 2006.

inmueble y proponer otras opciones que resguardaran de mejor forma el edificio, indicando que existían maneras de realizar reestructuraciones al patrimonio causando un impacto mucho menor. Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes recomendó al MCJD:

Al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Despacho de la Ministra:

- 1.- Valorar otras opciones, por medio de un concurso público regulado por la normativa de licitación pública, para desarrollar el proyecto de un centro de cultura en la Antigua Aduana que afecte, en lo mínimo, la estructura original del inmueble y, por ende, el patrimonio histórico-arquitectónico del país, sin remover las losas de granito que comprenden el piso y el traslado del Teatro La Aduana.
- 2.- Proceder a estudiar y revisar los alcances del permiso otorgado para el proyecto de La Aduana, mediante oficio CPC 1630-04 del 28 de julio de 2004, con el fin de determinar cuáles son las obras aprobadas: sólo la readecuación estructural o la construcción de toda la propuesta del centro de cultural. En caso de encontrar vicios de nulidad, proceder de acuerdo con la Ley General de la Administración Pública y enderezar el procedimiento.
- 3.- Solicitar un dictamen de la propuesta de la Antigua Aduana a la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico Arquitectónico, tal y como lo dispone la Ley No. 7555, para que emita su criterio al respecto.
- 4.- Remitir el expediente correspondiente del proyecto de la Antigua Aduana al Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Nacional, el cual debe supervisar todo el proceso de readecuación y de las obras que se realicen en el inmueble, reliquia nacional.
- 5.- Analizar la opción del reforzamiento estructural sin la necesidad de la excavación de los niveles subterráneos, tal y como recomienda el Colegio de Ingenieros y de Arquitectos.
- 6.- Una vez que esté elaborado el análisis solicitado a la Universidad de Costa

Rica, tenerlo en consideración para valorar las opciones que conserven, de la mejor manera, el patrimonio.

- 7.- Abrir un espacio de diálogo permanente con el fin de mantener debidamente informada a los habitantes sobre este proyecto y programar un cronograma de actividades para este fin, el cual deberá ser remitido a esta Defensoría.

Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Nacional:

Supervisar toda obra adicional que se planea realizar en el inmueble de la Antigua Aduana y emitir el criterio técnico de ese Centro en cuanto a la totalidad del proyecto propuesto.”

Sin embargo, al cambiar el MCJD de jerarca, se reconsideró el proyecto y cambió sus planes, por lo que la readecuación no alteraría la estructura del edificio y el impacto sería mínimo, eso sí, protegiéndolo. Por lo tanto, esta institución estará pendiente de los trabajos a realizar con el fin de que se cumpla con la normativa nacional e internacional. Finalmente, en febrero de 2007, la Ministra de Cultura, Juventud y Deportes, luego de informar a esta Defensoría, emite el siguiente comunicado de prensa:

“SAN JOSE, 23 de febrero del 2007- Con el fin de dar inicio a las obras que permitan poner en funcionamiento La Antigua Aduana lo antes posible, la Ministra de Cultura, Juventud y Deportes, María Elena Carballo emite autorización para el proyecto de La Aduana, revoca denegatoria parcial que había sido dada por el Centro de Patrimonio y reforma el Reglamento de la Ley de Patrimonio mediante un decreto ejecutivo anunciado el día de hoy.

Carballo detalló que no encontró razones técnicas ni legales para justificar la denegatoria parcial dada por el Centro de Patrimonio por lo que da el permiso para continuar con el proceso de este proyecto de interés público y que “permitirá que los costarricenses disfruten de La Aduana, con la seguridad requerida, a la mayor brevedad posible”.

La Ministra afirmó que “no se levantarán las baldosas en La Antigua Aduana, ni habrá

excavaciones debajo de ellas”. Carballo aseguró que este proyecto de reforzamiento estructural ahorra recursos al máximo y aprovecha la inversión anteriormente realizada.

Al respecto, la Ministra declaró en conferencia de prensa que “se han presentado problemas en la definición de competencias por parte del Centro de Patrimonio, por lo que se ha hecho necesario puntualizar los trámites en torno a declaratoria y autorizaciones de obras en materia de bienes patrimoniales”.

Por ello, según declaró, ha sido necesario modificar el Reglamento. Este reglamento es un decreto ejecutivo que ya está firmado por el Presidente de la República y por la Ministra Carballo y se encuentra pronto a publicarse. “Esto permitirá subsanar problemas administrativos que podrían estar causando exceso de trámites o trabas a los propietarios de los bienes patrimoniales y a los costarricenses en general, quienes tienen derecho a disfrutar de instalaciones como La Aduana, una vez que se haya cumplido con los trámites debidos”, detalló.

Durante el 2004 se efectuó un estudio de vulnerabilidad sísmica y de refuerzo estructural, que se utilizó como base para el nuevo proyecto de La Aduana. Esta iniciativa cuenta con la aprobación de la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y con el apoyo de la Defensoría de los Habitantes.

La Antigua Aduana será reestructurada como centro de ferias y de conciertos y en un futuro se espera que se convierta también en una sede para el arte y la tecnología.

Las obras de reforzamiento comenzarán después de que sean adjudicadas mediante contratación directa, entre abril y mayo de este año, y se espera que las obras tengan una duración de entre seis y ocho meses. Las labores estarán bajo la supervisión del ingeniero Luis Rojas. La Ministra Carballo supervisará directamente este proyecto, que requiere de una inversión de 400 millones de colones.

Paso a paso

La Contraloría General de la República autorizó en septiembre de 2006 el estudio de diseño estructural y eléctrico, así como la confección de planos y la inspección de la obra.

El Ministerio de Hacienda levantó el límite presupuestario del Museo de Arte Costarricense para la reestructuración y otros trabajos de la antigua edificación.

Por su parte, en enero de 2007, la Contraloría General de la República autorizó la contratación directa de la readecuación estructural de La Antigua Aduana, bajo la argumentación de que es necesaria para el interés público y por la seguridad de los ciudadanos.

El 18 de enero se presentó la solicitud y la documentación para iniciar los trámites de autorización de la readecuación ante el Centro de Investigación y Conservación de Patrimonio Cultural, con base en los requisitos que establece la ley y el reglamento.

Sin conversación previa con las partes interesadas, dicho Centro declaró “falta de requisitos” por no contar con la información adicional exigida por un manual interno que el Centro nunca ha publicado oficialmente. Luego el encargado del proyecto La Aduana le aclara al Centro de Patrimonio que la información del inmueble ya está en los archivos de mismo Centro.

Por iniciativa del equipo del proyecto La Aduana y para entablar un diálogo, el 1 de febrero se reunieron los equipos del proyecto La Aduana y del Centro de Patrimonio Cultural. Pese a que se evacuaron dudas y se clarificó la validez técnica de la propuesta, el Centro de Patrimonio mantuvo su apego a los requisitos del manual no publicado y denegó la solicitud de autorización, la cual es notificada el 2 de febrero.

Después de múltiples reuniones más, el Centro de Patrimonio otorgó un permiso parcial que avala la intervención estructural pero, al ser parcial, impide el inicio del proceso de contratación de las obras.

“Pese a obstáculos internos de este tipo, los cuales carecen de fundamento legal y técnico, hemos considerado que ya es hora de que el proyecto avance. Vigilaremos que

el proceso cumpla con todas las normas legales y técnicas correspondientes, pero le daremos la agilidad necesaria, con el fin de proteger el patrimonio arquitectónico y de que se cumpla con el compromiso de brindar a la ciudadanía un nuevo espacio para la cultura, las artes y el esparcimiento”, concluyó la Ministra.

Acerca de La Aduana

El edificio de La Antigua Aduana se inauguró en 1891 y en la década de los 80’s fue declarado patrimonio histórico de Costa Rica. Previo a su creación, los productos importados llegaban a la plaza Juan Mora Fernández, ubicada al frente del Teatro Nacional. Su ubicación, así como la cercanía con el ferrocarril hacia el Atlántico, contribuyó al crecimiento y a la expansión de San José a principio del siglo XX.“

De conformidad con lo anterior, la Defensoría se encuentra satisfecha ante el cumplimiento de las recomendaciones giradas y estará pendiente del inicio de obra para observar que realmente se cumpla con lo estipulado.

Finalmente, a principios de 2007, el Gobierno presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, para desarrollar durante esta administración, en el cual se pone énfasis a la actividad cultural y las acciones a seguir con el fin de estimular el sector y dotarlo de mayores recursos económicos, sumamente necesarios para fortalecer las funciones del MCJD en todas sus competencias. En materia de patrimonio histórico-arquitectónico, este plan propone, como meta sectorial, la creación de nuevos mecanismos para incentivar la inversión pública y privado en proyectos creativos y de rescate patrimonial. Asimismo, como acción estratégica, propone la mejora de la infraestructura y equipamiento de edificios de uso cultural, entre los cuales se incluye la Antigua Aduana, el Teatro Nacional y el Teatro Popular Melico Salazar.

La inclusión en este Plan del tema cultural, es un avance para la sociedad costarricense, ya que el Gobierno desea fortalecer el sector y realizar una intervención fuerte y decisiva con el fin de lograr una verdadera protección de nuestro patrimonio histórico-arquitectónico. No obstante, se estima que

este documento fue omiso al no incluir acciones estratégicas en la materia, por lo que se debe hacer conciencia ante las autoridades con el fin de establecer objetivos claros y crear nuevos incentivos a los propietarios de inmuebles declarados para que se dé una buena conservación de los edificios.

En resumen, considera esta Defensoría que, como acción complementaria, es urgente que exista mayor coordinación entre las diferentes instituciones del Estado en cuanto a la importancia que se le da a los inmuebles con valor histórico-arquitectónico, declarados o no. La protección de nuestro patrimonio histórico-arquitectónico debe ser realizada oportunamente para conservar una parte muy importante de nuestra identidad costarricense y el legado dejado por nuestros antepasados, el cual se ha ido perdiendo poco a poco, para dar lugar a parqueos públicos o edificios que no guardan ninguna concordancia con su entorno ni con la arquitectura propia del sitio en donde se ubica.

Dirección de Control de Gestión Administrativo

El conocimiento y resolución de las quejas y denuncias recibidas en la Defensoría de los Habitantes, que tiene a su cargo la Dirección de Control de Gestión Administrativa, giran en torno a tres ejes básicos del accionar estatal como lo son: a) la prestación de bienes y servicios; b) el control de la actividad administrativa y financiera del Estado y c) las relaciones laborales en el sector público.

Se pretende con el control de la actividad de la Administración Pública colaborar en el desarrollo y fortalecimiento de instituciones públicas eficientes, capaces de lograr la satisfacción de las necesidades y los requerimientos de las y los habitantes.

El deber legal encomendado al Estado, de protección por acción u omisión de los derechos humanos, ha generado la existencia de una plataforma institucional, tanto a nivel local como nacional, que procura cumplir a cabalidad con dicho mandato. Para ello, la estructura organizativa institucional, así como la calidad de la gestión pública que se realice, viene a constituirse en un elemento fundamental para que las instituciones logren la protección y desarrollo efectivo de los derechos humanos.

De esta forma, no basta con que exista un marco normativo que plantee la obligación del Estado de lograr, por ejemplo, el acceso efectivo de las y los habitantes a la educación. Se requiere además, una estructura institucional creada para tales

efectos y, una gestión pública interna y externa que responda también a la consecución del deber legal establecido.

Esta necesaria adecuación de la gestión pública a la protección efectiva de los derechos humanos, requiere, tal y como lo ha indicado la Defensoría en informes de labores anteriores, que la legalidad administrativa a la que deben sujetar sus actuaciones las instituciones, sea acompañada de otra serie de principios que permiten distinguir una gestión pública de calidad, protectora y promotora de los derechos humanos, de otra que no lo es. Estos principios, conocidos como Principios de Buen Gobierno¹, acompañan a la legalidad, generando un accionar administrativo integral, donde en cada momento en el que se tomen decisiones que afecten positiva o negativamente los derechos de las personas, sean aplicados de forma cada vez más natural por las y los funcionarios públicos.

De esta forma, una **gestión pública de calidad** es aquella que, además de ser legal, es transparente, eficiente, eficaz, responsable, inclusiva, desarrollada con equidad, que rinde cuentas y ha tomado participación de una u otra forma a las personas para determinar sus necesidades y responder a ellas.

¹ Principios de legalidad, transparencia, eficiencia, eficacia, equidad, inclusividad, responsabilidad, rendición de cuentas.

Ahora bien, conviene indicar que varios de los principios de Buen Gobierno están expresamente contenidos en marcos normativos internos, tales como la Ley General de la Administración Pública, Ley de Control Interno, Ley Contra la Corrupción, entre otras. Es así como la **legalidad, eficiencia, efectividad y responsabilidad**, resultan de obligado acatamiento por parte de las y los funcionarios públicos, procurando con ello que las acciones públicas se ajusten al ordenamiento jurídico y ante todo logren satisfacer en tiempo y forma las necesidades de las y los habitantes, haciendo para ello el mejor uso de los bienes y recursos públicos existentes.

El cumplimiento efectivo de una gestión pública de calidad obliga a una constante revisión por parte de las instituciones sobre su accionar, de forma tal que ante una irregularidad detectada, o bien una insatisfacción de las demandas de las y los habitantes, se tomen las medidas correctivas necesarias que permitan encausar la gestión al fin último, sea la satisfacción del interés público. Por otra parte, las y los habitantes tienen el derecho de requerir información sobre los procesos de gestión pública, así como de pedir cuentas sobre cada una de las actuaciones de las y los funcionarios públicos. Para ello, resulta imprescindible que las instituciones sometan su accionar al escrutinio público constantemente, de forma **transparente** y respondiendo al mandato constitucional de rendición de cuentas.

Dicho mandato va más allá de la información que se brinde sobre los resultados alcanzados con la gestión realizada, siendo necesario involucrar la participación de las personas en los procesos de planificación, de forma tal que al final del proceso las instituciones públicas rindan cuentas sobre los asuntos previamente conocidos por las y los habitantes y sobre los que, de una u otra forma, las personas tuvieron alguna inherencia en la toma de decisiones. Asimismo, dentro de esta constante evaluación que deben hacer las instituciones sobre su accionar, conviene que se rinda cuentas también sobre las acciones que no pudieron concretarse, así como las razones para ello y las medidas correctivas que al respecto deberían tomarse, o en su defecto, las alternativas que la institución brinda al

habitante, en procura de una solución efectiva del problema.

En ese sentido, se abre un abanico de Principios que tienen mayor relación en su aplicación con la participación efectiva que puedan tener las y los habitantes tanto en la formulación de políticas públicas a nivel local o nacional, como en su implementación efectiva. En ese sentido, los principios de **equidad e inclusividad**, pretenden que la gestión pública atienda las necesidades de cada uno de los grupos sociales existentes, de forma tal que en la gestión pública se procure la incorporación positiva de todos los actores sociales, así como en especial los grupos que histórica y culturalmente han visto mayormente menoscabados sus derechos y oportunidades de acceso a bienes y servicios públicos.

Cobra entonces especial importancia la **participación de las personas y grupos interesados** en los procesos de toma de decisiones, de forma tal que se logre hacer efectivo un principio de **governabilidad democrática**, donde las decisiones tomadas por las autoridades que detentan el poder sean el resultado de procesos que involucren a los sectores interesados.

En ese sentido, se puede determinar que modernamente:

“Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Los intereses generales implicados en las grandes cuestiones de nuestro tiempo, debido a la complejidad de éstas, no pueden ser considerados trascendentes sino inmanentes al proceso de formulación y gestión en redes de políticas públicas. De ahí que se rompa el dogma del monopolio estatal de los intereses generales. Esto desde luego supone un cambio en la concepción hasta entonces vigente de la relación entre el Estado y la sociedad: no se niega la autonomía de ambas, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y

realización de los intereses generales".²

De esta forma, la **gobernanza**, entendida como el conjunto de tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejercita la autoridad de un país, resulta cada vez más compleja, dado que no pueden ignorarse actores como el sector privado o los diferentes grupos sociales existentes al momento de la toma de decisiones. Existe entonces una interdependencia entre el sector público, privado y lo social que debe ser considerada. En ese sentido, debe indicarse que:

"En las sociedades actuales la formulación de políticas y la toma de decisiones públicas (especialmente cuando tienen carácter estratégico) ya no se puede hacer de manera unilateral o mediante modelos jerárquicos y cerrados. El concepto de gobernanza se adapta al modelo de sociedad formada por actores interdependientes y a una sociedad abierta y en red".³

Precisamente, la complejidad en la estructura de relaciones decisionales con la que se enfrenta actualmente la Administración Pública, requiere una revisión por parte de las instituciones de su gestión diaria. La forma en que se planifica, ejecuta y evalúan los procesos internos institucionales, no puede estar divorciada del necesario cumplimiento de los Principios de Buen Gobierno antes referidos, así como de la participación en dichos procesos por parte de las y los interesados, todo procurando que el resultado final del accionar administrativo sea

el objetivo para el cual fue creada la estructura misma.

Se puede indicar que el ejercicio de la gobernanza debe producir **governabilidad democrática**, entendida ésta como la cualidad de todo sistema social de tomar en cuenta a todos los actores estratégicos al momento de construir acuerdos y tomar decisiones que resuelven conflictos entre dichos actores.

La doctrina⁴ ha identificado las dimensiones teóricas de la gobernabilidad democrática, reconociendo al menos cuatro niveles en los que se mueve el proceso a saber:

El primer nivel se refiere al dilema entre legitimidad y eficacia del gobierno: se plantea la necesidad de que a través de una cultura política plural y participativa, se transformen los mecanismos de toma de decisiones de "arriba hacia abajo", incorporando y conciliando las iniciativas sociales como ingredientes básicos en la toma de decisiones.

"En particular, se trata de evolucionar hacia formas de cultura participativa y de fomentar la pluralidad, a través de los tres instrumentos que propician formas directas de participación ciudadana: el plebiscito, la iniciativa popular y el referéndum, los cuales estén sustentados dentro de una tendencia a formular políticas de Estado, elaboradas por encima de los intereses partidarios, de tal forma que el interés social encuadre las políticas de gobierno que influyen en los fenómenos locales y en la dimensión nacional".⁵

El segundo nivel propone una identificación real de las necesidades y demandas de las

² Prats, Joan. **Pero, qué es la gobernanza?** Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Edición No. 17 Febrero 2005.

³ Centelles, Josep. **Gobernanza y carreteras en Cataluña. Por un nuevo modelo de gestión de red viaria catalana.** Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. <http://www.iigov.org/gbz>

⁴ Preciado Coronado, Jaime. **La Gobernabilidad Democrática en el México Post-Priista.** Comunidad Virtual de Gobernabilidad.

<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=859>.

⁵ Idem.

<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=859>.

personas. Se determina entonces que debe existir una capacidad institucional que permita implementar metodologías participativas que involucren a los actores preocupados por la solución de sus propios problemas, y que lleven a los ciudadanos a saber exigir el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Resulta vital en este sentido, establecer diseños de evaluación de políticas públicas por parte de los actores involucrados, así como de rendición sistemática de cuentas por parte de la Administración.

El tercer nivel está referido a las cualidades de la gobernabilidad democrática, sea la manera en que se dé la regulación para alcanzar acuerdos entre los sectores involucrados que lleven, a su vez, a establecer un pacto social consensuado. Se trata, entonces, de definir las reglas y respetarlas, de forma tal que las partes conociendo dichas reglas, participen en los procesos ajustadas a ellas. Al respecto, podría considerarse que los Principios de Buen Gobierno establecen parámetros importantes a considerar en las regulaciones consensuadas.

Un cuarto nivel relaciona la gobernabilidad democrática con el desarrollo. Debe considerarse que uno de los fines es lograr el mejoramiento integral de la calidad de vida de las personas, por medio de políticas de combate a la pobreza, de inserción social, protección ambiental, entre otras.

De esta forma, la generación de gobernabilidad democrática requiere indiscutiblemente un replanteamiento del papel que juegan los diferentes actores sociales en los procesos de toma de decisiones públicas.

De conformidad con el anterior planteamiento, se pretende en el presente Informe Anual hacer referencia a los asuntos que durante el año en análisis ocuparon la atención de la Dirección de Control de Gestión Administrativa, así como hacer observaciones puntuales sobre la calidad de la gestión pública desarrollada en dichos asuntos, de forma tal que se pueda determinar si la misma contribuye o no a la generación o fortalecimiento de una gobernabilidad democrática.

En ese sentido, se desarrollan temas referidos al sector municipal, mismo que

continúa presentando el mayor número de quejas recibidas en la Dirección de Control de Gestión Administrativa. Por otra parte, se ha considerado necesario referirse a estructuras organizativas de urgente intervención por parte del Estado con fundamento en la deficiente gestión pública que presentan, o bien, la necesidad de que se redefinan las funciones encomendadas a dichas instituciones, de forma tal que no se de un menoscabo en la protección de derechos en las diferentes temáticas que atienden las instituciones que se analizarán. Se analizará también el proceso de apertura de los muelles que se está desarrollando, brindando una reseña tanto de las acciones gubernamentales ejecutadas al momento, así como del criterio esgrimido por la Defensoría al respecto.

De igual forma, la Defensoría continúa apostando por el fortalecimiento del acceso a la información pública, especialmente el acceso a la información referida a la forma en que se manejan los recursos públicos, y en punto a ello, la promoción y fortalecimiento de la Red Interinstitucional de Transparencia se ha convertido en una labor constante para la Defensoría de los Habitantes.

Asimismo, tomando en consideración que tal y como se indicó al inicio del presente acápite, la intervención de la Dirección procura colaborar en el desarrollo y fortalecimiento de instituciones públicas eficientes, capaces de lograr la satisfacción de las necesidades y los requerimientos de las y los habitantes, se ha considerado oportuno hacer una reseña de intervenciones realizadas desde la Dirección de Control de Gestión Administrativa que resultaron exitosas en el resultado obtenido, lográndose una corrección efectiva del accionar de la Administración Pública y una restitución del derecho violentado a favor de las y los habitantes. Se pretende, con ello, materializar el aporte al mejoramiento de la gestión pública que se realiza a partir de la intervención de la Defensoría.

I.- Sector Municipal

Las Municipalidades, como administradoras de los intereses y servicios cantonales, juegan un papel vital en la protección y promoción de los derechos humanos, siendo que su existencia se da en razón de los

mismos habitantes. Los Gobiernos Locales enfrentan diariamente y de forma más cercana, los problemas de la población, todo lo cual les permite identificar las carencias que generan brechas importantes en el desarrollo de los pueblos, así como propiciar espacios de participación de los diversos sectores locales involucrados que permitan la construcción de políticas públicas cantonales, que hagan frente a dichas carencias y propicien un desarrollo social inclusivo y equitativo.

En ese marco de ideas, la gestión municipal debe cumplir a cabalidad con los principios de Buen Gobierno mencionados, procurando lograr una efectiva **governabilidad democrática** desde lo local, lo cual incide indiscutiblemente en el nivel nacional. El establecer estructuras efectivas de participación de los diversos sectores sociales en la construcción de políticas públicas cantonales, resulta, además de una forma de fortalecer el sistema democrático, una modalidad efectiva de educación en la participación para ejercicios en otros niveles nacionales también.

Conviene reiterar que en el caso de la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones:

“...el papel positivo de la sociedad civil se puede entender como un aporte a la producción y protección de bienes y servicios públicos. Estos tienen la característica de que no pueden ser administrados a la manera de los bienes y servicios de la economía mercantil. Esto es así por varias razones que no detallamos aquí pero que tienen que ver, entre otras cosas, con la imposibilidad de negar su acceso (por ejemplo el oxígeno es para todos, o la seguridad nacional es inevitable para todos los nacionales) o por su importancia constitucional para la sociedad (la educación para todos o la libertad de emprender, por ejemplo).”⁶

⁶ Merat Jacques y Roth André. **La efectividad de las instituciones en la lucha contra la corrupción.** Revista del CLAD

De esta forma, conviene plantearse que el logro de una participación eficaz por parte de la sociedad civil y grupos interesados en los procesos de toma de decisiones requiere de algunos presupuestos a considerar tales como:

- a) La existencia de un grado de institucionalización de la participación de la sociedad civil, de forma tal que dicha participación esté incluida en un marco legal y organizativo estatal que asegure una incidencia a largo plazo de la sociedad civil. Esto implica obligaciones para las y los funcionarios y la procura de mayor eficacia en sus actuaciones, como depositarios de la confianza estatal de que lo actuado se lleve a cabo, no sólo en aplicación al Principio de Legalidad, sino dentro del marco de ética pública de la administración.
- b) Determinar la profundidad de la participación o del control social. En ese sentido, se trata de que las iniciativas de la sociedad civil tengan real incidencia en los mecanismos de toma de decisiones y no generar más bien con la participación una frustración al quedar la misma en un nivel superficial.
- c) Participación inclusiva de todos los sectores. La participación debe involucrar a amplios sectores de la población, en especial a aquellos a quienes les vaya a afectar una decisión específica.⁷

De esta forma, puede concluirse que:

“El desafío presente y futuro del sistema político y de la convivencia democrática no consiste sólo en recomponer su relación con la ciudadanía, sino en apostar a la construcción de una ciudadanía capaz de ser agente de su futuro individual y colectivo, así como de los espacios privados y públicos. Desde el ángulo del ciudadano significa asumir el desafío de pasar de una conciencia de los derechos a una conciencia de los deberes y responsabilidades. En última instancia, el desarrollo humano es

Reforma y Democracia, No. 36. Octubre 2006. págs. 150 y ss.

⁷ Idem. Páginas 152-155.

también una responsabilidad individual que pasa, entre otras cosas, por asumir un rol activo en la esfera pública. Para promover el desarrollo humano es necesaria una "ciudadanía activa".⁸

Tal y como se ha señalado, esta ciudadanía activa cobra especial relevancia en el desarrollo de la administración municipal. Existe un peligro inminente de que las Municipalidades planifiquen de espaldas a los ciudadanos, sin tener en cuenta sus ideas, ni reconocer claramente los intereses y los diferentes deseos y necesidades de los municipios.

En ese sentido, la gestión pública entendida como la capacidad de los actores gubernamentales de llevar a cabo lo propuesto, previamente definido de forma programática, topa con la necesidad primaria de que lo que vaya a ser objeto de ejecución corresponda realmente a lo requerido para la satisfacción de los derechos e intereses de las y los habitantes, de forma tal que las prácticas gubernamentales sean ejercidas con legitimidad y eficacia.

Pese a lo anterior, la Defensoría no excluye los deberes de los administrados, y es en punto a ello que en reiteradas ocasiones ha indicado que éstos constituyen parte fundamental en la relación que existe con la administración, por lo que, si bien le corresponde a ésta última velar por el buen funcionamiento del aparato Estatal, no se puede negar que debe existir una correlación y, por ende, una serie de compromisos y obligaciones que también los habitantes deben asumir, ajustando a cabalidad sus actuaciones con lo que establece y permite el ordenamiento, siendo que lo anterior sea de fundamental aplicación por sobre cualquier interés particular.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, la Defensoría de los Habitantes ha considerado oportuno para el presente Informe referirse a tres grandes temas que

⁸ **Llorens Margarita y otro. Ciudadanización y empowerment: formas alternativas de participación ciudadana local.** <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/arfri.html>.

han ocupado la atención de la institución y que tienen especial relación con los espacios reales que puedan tener los grupos sociales en la toma de decisiones por parte de las autoridades municipales. De esta forma, se analizará primeramente el tema referido al ordenamiento de la ciudad capital; posteriormente se tratará el tema de la administración de la zona marítima terrestre y, por último, el de la gestión vial municipal y el uso de los recursos provenientes de la Ley No. 8114.

II. El Ordenamiento de la Ciudad de San José: en la búsqueda de una ciudad inclusiva.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad⁹, expresa, de forma muy legítima que *"las ciudades deben ser un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas, en condiciones de igualdad, equidad y justicia. Todas las personas tienen el derecho de encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad"*.

Evidentemente, ese postulado apunta al *"deber ser"* de la ciudad pero si se hace un examen minucioso de nuestras ciudades, enfocándonos a un escenario más objetivo y real, las mismas están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La ciudadanía cree entender que es al Gobierno, a las Municipalidades y en fin a "los otros" a quienes corresponde la defensa del derecho a la ciudad, es a "otros" a los que les corresponde garantizar el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece. Es decir, debe ser de interés de esos "otros" la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto.

En ese sentido, la participación hace posible ejercer activamente los derechos de libertad y de asociación pacífica; hace posible que la voluntad de la ciudadanía se manifieste; sin embargo, la participación democrática requiere la consolidación de una conciencia

⁹ <http://www.hic-net.org/documents>

democrática de participación, que implica el reto de incentivar la inclusión e intervención de parte de las y los habitantes en la formulación de políticas que pueden coadyuvar en la defensa del derecho a la ciudad; quienes deberían asumir un rol fundamental en la planificación urbana, mediante procesos colectivos de construcción de visiones de ciudad y desarrollo urbano, acompañados por una voluntad política de las instancias del gobierno central en conjunción con el gobierno local, así como con la necesaria participación de instituciones públicas y privadas que se vinculan con la ciudad, desde su uso hasta la prestación de servicios. No obstante, la realidad es que cada día los espacios de participación ciudadana son más limitados, sin que existan estructuras institucionales formalmente previstas para esta participación o bien, cuando se da, que la misma tenga una ingerencia real en la toma de decisiones.

En las últimas tres décadas, Costa Rica se convirtió en una sociedad predominantemente urbana, sin crear las condiciones de protección ambiental, infraestructura y servicios que la sustente. En el centro del país, el principal resultado es una zona metropolitana caótica para el ambiente y la calidad de vida. Hoy, la Gran Área Metropolitana (GAM) alberga más de la mitad de la población nacional y de la Población Económicamente Activa (PEA). En los últimos 10 años, el número de viviendas que se construyeron o pasaron a estar en zonas urbanizadas se duplicó, en una expansión acelerada y explosiva hacia los cantones periféricos.

Actualmente, el Área Metropolitana de San José, abarca catorce cantones cuyos límites es difícil precisar. Las áreas residenciales, se encuentran en algunos casos alejadas de los centros de trabajo, comercio y servicios, lo que obliga a desplazamientos incómodos, que implican un alto costo económico, en la factura de hidrocarburos, y humano, ya que se pierden valiosas horas en viajes de ida y vuelta en automóviles privados que transitan por una red vial insuficiente y descuidada o en un sistema de transporte público obsoleto y altamente contaminante.

La Ciudad de San José, además de ser la capital de Costa Rica, es una ciudad que

cuenta con espacios urbanos con una gran riqueza por su diversidad, así como una estructura institucional importante. A pesar del caos que se apodera todos los días de San José, existen espacios físicos y simbólicos que permiten disfrutar y vivir la ciudad, tales como museos y teatros, tiendas de todo tipo, iglesias, barrios viejos llenos de historia y recuerdos, parques modernos, gente que les da vida y sobre todo con el rostro lleno de esperanza de muchos habitantes que desean que esta ciudad sea para vivir en ella y disfrutarla.

Pero como en toda ciudad, especialmente capital, existe un mundo visible de personas desplazadas económicas, adultos mayores abandonados, niñas y niños que habitan en la calle, personas con problemas de drogadicción, gente con hambre que busca "alimento" entre los basureros apilados en las aceras llenas de baches en medio de una ciudad sucia y congestionada de vehículos que ya no caben en la "gran ciudad".

Esta es también la realidad de la ciudad de San José. Misma que reúne tanto la visita diaria de miles de personas que se desplazan a la capital por razones laborales, otras que transitan por la capital hacia otros lugares y aquellos que aun viven en ella, sea en los barrios que existen o bien, en el abandono de las calles. Una realidad que debe ser tomada en cuenta en todo momento en que se pretenda cualquier modificación a la ciudad.

Cobra entonces trascendencia el concepto de **ciudad inclusiva**, como *"aquella que promueve el crecimiento con equidad. Es un lugar en el que todos, independientemente de sus medios económicos, género, raza, etnia o religión, están capacitados y habilitados para participar plenamente en las oportunidades sociales, económicas y políticas que las ciudades tienen para ofrecer. La planificación participatoria y la adopción de decisiones son los medios estratégicos para llevar a cabo esta visión"*.¹⁰ En ese orden de ideas, desde 1999 se ha desarrollado desde la Organización de Naciones Unidas- Habitat¹¹, la Campaña

¹⁰ ONU-Habitat. 1999.

¹¹

<http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governan>

Mundial sobre Gobernanza Urbana, la cual establece como los principios de la buena Gobernanza de las zonas urbanas los siguientes: a.- la equidad, b.- la sostenibilidad, c.- la subsidiaridad, d.- la eficiencia, e.- la transparencia y obligación de rendir cuentas, f.- la participación, g.- la seguridad. Estos principios son interdependientes, se refuerzan mutuamente y tienen relación directa con los Principios Generales de Buen Gobierno a los que se hiciera referencia en el presente Informe; no obstante, tal y como se indicó anteriormente, en el caso de los asuntos locales y el ordenamiento de las ciudades; especialmente, los procesos de participación efectiva de las personas resultan vitales.

De tal forma, que se puede indicar que

*“...Una buena gobernanza depende en buena medida del compromiso de todas las partes implicadas en la toma de decisiones. La gobernanza urbana no es una excepción. Una ciudad que anima a sus ciudadanos a participar en la gobernanza, es más propensa a desarrollar políticas y servicios acordes con los deseos de éstos”.*¹²

En ese orden de ideas, la Defensoría le ha dado especial seguimiento a algunos casos que tienen relevancia en el proceso de ordenamiento de la ciudad capital. Si bien es cierto, tanto el tema del comercio informal como del ordenamiento vial de San José, han sido referidos en anteriores Informes Anuales, en el presente Informe se pretende actualizar las gestiones que se han venido realizando sobre el tema, con la finalidad de dimensionar el mismo en el contexto del proceso de ordenamiento de la ciudad de San José que ha sido impulsado desde el Gobierno Local. Se pretende con ello determinar si dicho proceso toma en cuenta los principios de gobernanza urbana antes referidos, especialmente la participación efectiva de las partes interesadas.

[ce/documents/Urban%20Governance_spanish.pdf](#)

¹² Comisión Europea. Investigación Urbana: http://ec.europa.eu/research/leaflets/urban_research/article_3083_es.html

a.- La regulación del comercio informal de San José

Desde el año 1995 la Defensoría ha venido atendiendo la problemática suscitada en torno a la implementación de las regulaciones que ha procurado realizar la Municipalidad de San José sobre el comercio informal ubicado en la ciudad capital. Específicamente, se han atendido las denuncias planteadas por las y los vendedores ambulantes, patentados y artesanos.

Es importante señalar que, desde 1995 la Comisión Especial de Ventas de la Municipalidad de San José elaboró una propuesta de solución al comercio informal, en la que se destacó que el comercio informal se ha reconocido como una problemática social, económico, cultural y familiar, la cual requiere de políticas y acciones puntuales y coordinadas estratégicamente, teniendo en cuenta los diferentes actores que la conforman sea los artesanos, vendedores de artesanías, vendedores de productos perecederos y "tiliches" y los vendedores patentados estacionarios y ambulantes; así como las demandas del comercio formal y de las y los habitantes que transitan por San José.

Tomando en consideración los argumentos esgrimidos en materia de gobernabilidad democrática y específicamente urbana, es claro que el tema de la participación de todas las partes involucradas en el planteamiento de necesidades y construcción de soluciones en cuanto a la regulación del comercio informal resulta vital; lo anterior en procura de lograr el éxito efectivo de las regulaciones que se pretendan aplicar. Pese a que se puede entender que no tiene por qué existir un consenso en el 100% de las soluciones planteadas por el Gobierno Local, dado que siempre existirá alguna parte que pueda quedar insatisfecha; sin embargo, debe procurarse al menos que en la construcción de las soluciones se tomen en consideración las necesidades de quienes serán directamente afectados por las actuaciones de la Administración Municipal.

En ese orden de ideas, el 23 de febrero del 2005, la Municipalidad de San José suscribió un acuerdo con los vendedores patentados estacionarios, el cual que generó como resultado la conformación de una Comisión

especial con participación, tanto de los vendedores como de funcionarios municipales. Se establecieron como objetivos de la Comisión analizar y acordar las mejoras y cambios en el mobiliario y en las condiciones generales de los patentados. La Defensoría fue invitada a participar de dicha comisión en calidad de observadora. En las reuniones celebradas, se definieron como temas a tratar los siguientes:

- Reforma del reglamento de ventas ambulantes estacionarias.
- Modificaciones de los módulos de la empresa De Haro publicidad
- Reubicaciones de los puestos
- Manejo higiénico para la venta de fruta pelada
- Reorientación líneas comerciales en puestos de venta
- Creación de mercados populares
- Capacitación integral para los patentados.

De la agenda definida por las partes se desprende que existía una determinación de construir soluciones en conjunto que permitieran ordenar el comercio patentado estacionario de San José, así como de colaborar en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas vendedoras. Al respecto, tómesese en consideración que algunos de las y los vendedores patentados habían abandonado su carácter ambulante para someterse a las regulaciones municipales y poner a derecho su actividad.

Sobre algunos de los temas propuestos se dieron avances importantes, tales como la reforma al reglamento de ventas ambulantes estacionarias, capacitación sobre la normativa que rige la actividad y atención de reubicación de puestos en casos que requerían urgente atención. Han quedado pendientes temas importantes tales como las modificaciones a los módulos realizados por la empresa De Haro, así como en general la creación de mercados populares.

De esta forma, la Defensoría consideró como positiva la conformación de dicha comisión; sin embargo, el camino recorrido por la misma ha sido lento, pese a la buena disposición que han mostrado las y los vendedores. Una de las causas que ha generado que no se avance con la diligencia pretendida en la consecución de los objetivos

por parte de la Comisión, son las constantes decisiones tomadas por la Municipalidad en cuanto a la ubicación y reubicación de vendedores patentados, sin que en muchos casos estas decisiones hayan tomado en consideración las necesidades e intereses de las partes también involucradas en las mismas, sea las personas vendedoras patentadas¹³.

Es importante denotar que la preocupación principal de la Defensoría se fundamenta en que la Municipalidad de San José abrió, con la conformación de la comisión referida, un espacio de participación de un sector involucrado, generando una expectativa en punto a tomar en consideración las observaciones que dicho sector le hiciera en las decisiones que se tomaran. Pese a lo anterior, se considera que el referido espacio no está debidamente posicionado en la dinámica municipal de toma de decisiones, por lo que se producen constantes contradicciones entre lo que se acuerda en el mismo y las acciones efectivamente realizadas por el Gobierno Local.

La anterior situación se ha visto agravada a partir de los proyectos importantes que actualmente la Municipalidad de San José está gestando con la pretensión de rehabilitar la ciudad capital. En ese sentido, el Ayuntamiento Josefino se propuso como ejes fundamentales de dicha rehabilitación el mejorar la calidad de vida de las y los habitantes y usuarios de la ciudad, haciendo de la capital una urbe funcional, competitiva, moderna y sostenible, mediante infraestructuras más modernas, creación de empleo, promoción de inversión en la zona y el apoyo al turismo urbano. Para ello, se procedió a la renovación de parques y plazas, a la construcción de bulevares tales como el de la avenida central, correo, el que une el Circuito Judicial con la Asamblea Legislativa y otros proyectos de reforestación.

¹³ Al respecto, mediante oficio No. CGA-093-05, del 3 de noviembre del 2005, la Defensoría le solicitó al señor Alcalde de San José informar sobre las acciones que se tienen contempladas ejecutar para atender los compromisos asumidos con las y los vendedores patentados estacionarios, de conformidad con lo convenido suscrito.

Adicionalmente, la Municipalidad inició un proceso de modificación del Plan Director Urbano, con el fin de incentivar un modelo vertical y compacto de ciudad para el casco central metropolitano, que haga un uso racional de los recursos limitados, como el espacio y la infraestructura para el repoblamiento del centro de la capital.

Es claro que la ejecución de la renovación de la ciudad capital no solo depende de la Municipalidad, sino del aporte que realicen el conjunto de actores sociales que tienen, para todos los efectos, algo que decir al respecto: sean los comerciantes formales, informales, las y los habitantes de San José, así como otras instituciones públicas que se ven involucradas, tales como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Instituto Costarricense de Electricidad, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, entre otras.

Los argumentos esgrimidos por la Municipalidad de San José, como justificantes de los proyectos que se han venido realizando en la capital, sea la protección del medio ambiente y la protección del libre tránsito de las personas por las calles de la ciudad, son atendibles desde el punto de vista de la afectación de los derechos colectivos que se está produciendo. Sin embargo, proyectos tales como la construcción del boulevard de la Avenida 4 y otros que se pretenden ejecutar, son llevados a cabo sin establecer una coordinación y concertación con las y los habitantes que ejercen el comercio contando para ello con una patente emitida por la Municipalidad en el sector donde se desarrollará el proyecto.

En ese sentido, la Defensoría le indicó recientemente al Alcalde de San José:

“Pese a no dudar de la buena intencionalidad del proyecto en cuestión, en la reunión sostenida en la Comisión de Vendedores Patentados Estacionarios el día 18 de enero del 2006, se evidenció que, no existe un planteamiento claro sobre qué propuestas se están manejando para la permanencia o

reubicación de los 25 patentados estacionarios que actualmente trabajan en ese sector.”¹⁴

Tal y como se planteó al inicio del presente apartado, la Municipalidad de San José ha realizado importantes esfuerzos para lograr trasladar de la informalidad a la formalidad a una buena parte personas vendedoras ambulantes; sin embargo, por otro lado, algunos de los proyectos municipales planteados al resultar inconsultos con los comerciantes de la zona en que se desarrollarán, pueden llegar a generar un desplazamiento nuevamente de las personas trabajadoras hacia la informalidad, debilitándose el esfuerzo que se venía construyendo por atender una problemática que va en aumento.

Lo anterior no permite concluir que se parta de la visión de una ciudad de San José participativa, solidaria, equitativa e integrativa, donde el ordenamiento de la urbe permita a su vez generar espacios de oportunidad de desarrollo social y económico especialmente para los grupos sociales en condiciones económicas más desfavorables. Resulta, en ese sentido ilustrativo, el hecho de que al propiciarse un desplazamiento de vendedores patentados hacia la informalidad nuevamente, se genera una disminución de sus ingresos lo cual contraría el compromiso municipal de combate a la pobreza, convirtiéndose en un obstáculo para el logro de la equidad y la integración social en la ciudad capital.

Conviene reiterar la labor que modernamente tienen los Gobiernos Locales en el desarrollo económico y social de sus cantones. En ese sentido, tal y como la Defensoría lo ha manifestado:

“La Municipalidad en el proceso de empoderamiento como gobierno local, debe ir superando su papel misceláneo de ornato y aseo, y asumir la vanguardia en la resolución de los problemas sociales de su cantón, sobre todo cuando con la reestructuración del Estado, los ministerios han ido

¹⁴ Oficio No. CGA-003-07 del 22 de febrero del 2007.

asumiendo un papel rector. En todo caso la solución a la problemática urbana debe tener carácter social, porque históricamente la ciudad surge como espacio de satisfacción de diferentes necesidades humanas, en consecuencia, no son las personas las que deben adaptarse a ésta, sino la ciudad a las personas. De ahí que una verdadera planificación urbana requiera de la participación de los diferentes sectores sociales que componen el espacio urbano, públicos y privados".¹⁵

Por ello, se requiere un cambio de paradigmas en el cual deje de visualizarse al vendedor ambulante o patentado como una persona delincuente o un impedimento para el desarrollo de la ciudad. Lo anterior, en virtud de que bajo la argumentación municipal de que los vendedores lo que tienen es un permiso precario, se adoptan acciones que no contemplan el hecho de que el derecho al trabajo es una condición esencial de la dignidad humana y no una regalía del Estado y en donde al no considerarse los vendedores como trabajadores, no se contempla que éstos se han convertido en potenciales compradores y, por lo tanto, en grandes dinamizadores de la economía.

El deber de toda la sociedad es ser inclusiva, no excluyente. La Defensoría considera que el mayor reto que tienen los Gobiernos Locales, y en este caso específico la Municipalidad de San José, es el de generar las condiciones óptimas que permitan una Gobernanza Urbana, donde tenga participación informada todas las partes involucradas, gestándose proyectos de forma tal que partan de los problemas que actualmente tiene la capital y tome en consideración los actores sociales existentes, para que la ejecución de dichos proyectos devenga en soluciones integrales a problemas multidimensionales.

La Defensoría continuará dando seguimiento al desarrollo de los proyectos que la Municipalidad de San José ha anunciado, así

¹⁵ Defensoría de los Habitantes, Expediente N° 10597-22-2001.

como al efectivo cumplimiento de los compromisos que asumiera con un grupo de vendedores patentados, de forma tal que los espacios de participación en la construcción de soluciones que se abrieron por parte del Gobierno Local resulten efectivos, asumiéndose la responsabilidad que de ellos se deriva.

b.- El ordenamiento vial de San José: una tarea interminable

Una de las manifestaciones tangibles del crecimiento de las ciudades es el incremento de la flota vehicular, de la cual ha derivado una función pública de sustancial importancia a partir de los últimos años como es el ordenamiento vial.

En la responsabilidad del ordenamiento vial confluyen competencias de las municipalidades y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) ya sea que se trate de vías cantonales o nacionales. A partir de la casuística abordada por la Defensoría¹⁶, se ha advertido un problema de descoordinación entre las instancias municipales –principalmente de la Municipalidad de San José– y las del nivel central –MOPT– que en múltiples ocasiones ha ido en demérito de los principios de oportunidad y eficiencia del servicio público pues los habitantes acusan omisión y dilación en las tareas de demarcación, señalización y de todas aquellas propias del ordenamiento vial de las rutas.

La Municipalidad de San José y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes alegan ante la Defensoría, una indefinición de competencias que se ha traducido en problemas de coordinación ante los cuales se insta a la misma Defensoría a que asuma un papel decisivo con miras a su resolución.

No obstante, la Defensoría considera que no hay base para alegar una confusión o indefinición de competencias en tanto dos órganos de control jurídico y constitucional – Procuraduría General de la República y Sala Constitucional– se han pronunciado respecto

¹⁶ Expedientes Nos. 15529-24-2003, 18106-24-2004, 19731-24-2005, 20959-24-2006, 20973-24-2006, 21391-24-2006, 21568-24-2006, 02040-07, entre otros.

al tema, abordando con amplitud las funciones que entran dentro de la esfera competencial del MOPT y de la Municipalidad de San José.

En el caso de la Procuraduría General de la República, emitió el dictamen C-031-2002 desde el 24 de enero del 2002 a raíz de una consulta planteada por el MOPT, en el cual concluyó claramente que por principio general la ordenación de las vías públicas terrestres destinadas al uso y servicio público corresponde al MOPT así como la seguridad vial derivada de esa ordenación, de modo que le compete dictar y ejecutar la regulación referente a la señalización de las vías públicas. No obstante, señaló la Procuraduría que, cuando se trata de la red vial cantonal, el desarrollo de la competencia atribuida al MOPT debe efectuarse en coordinación con las funciones locales o municipales pues por mandato expreso de la Ley General de Caminos Públicos la administración de esas vías compete a los Gobiernos Locales.

De lo anterior, resulta con absoluta claridad para esta Defensoría que la regulación del tránsito y la seguridad vial no es una competencia que atañe en forma exclusiva a las municipalidades o al MOPT sino que ambas están necesariamente vinculadas del mismo modo en que están articuladas las vías públicas nacionales con las cantonales, debiendo guardar uniformidad la regulación vial donde la coordinación institucional es la premisa básica para que se cumpla con las funciones públicas que les han sido encomendadas legalmente.

La administración de los intereses locales, dentro de los cuales está la administración de la red vial cantonal que ha sido encargada a las municipalidades, no puede llevar a éstas a concebir que su competencia sea privativa excluyendo la gestión de otros niveles de gobierno –como la Dirección de Ingeniería de Tránsito del MOPT- por el sólo hecho de que se trate de una vía cantonal. Ambas instancias deben participar en la ordenación y prestación de este servicio público sin que sea posible la imposición de ninguna sobre la otra en tanto el fin último es lograr una homogeneidad técnica en el proceso de seguridad vial.

En este contexto es que tanto la Procuraduría como la Sala Constitucional concluyen que, en esta materia, la coordinación no puede ser vista como una trasgresión de la autonomía municipal que la Constitución Política ha asegurado a los Gobiernos Locales en el artículo 169.

La autonomía municipal en este campo debe ser visualizada más bien como el derecho efectivo que tiene toda municipalidad de participar coordinadamente con el nivel central de gobierno en el proceso de ordenación en sus vías cantonales y no implica una exclusión tajante del MOPT, máxime si se toma en cuenta que la Ley de Tránsito en el artículo 217, inciso b) supone indefectiblemente una coordinación entre ambas instancias al establecer que la Dirección de Ingeniería de Tránsito debe canalizar un porcentaje de los fondos provenientes de las multas por infracciones de tránsito a las municipalidades para que éstas los destinen a proyectos de seguridad vial que naturalmente incluye señalización horizontal y vertical.

La Procuraduría General de la República aclara en su dictamen que las municipalidades deben ejecutar proyectos de seguridad vial a nivel local –incluyendo los de señalamiento vial- no sólo porque se les transfieren recursos legalmente con ese fin, sino porque además, de conformidad con la Ley General de Caminos Públicos, les encarga la administración de la red vial cantonal, razón misma por la cual se previó la creación de los Consejos Locales de Seguridad Vial –COLOSEVIS- con la asesoría y control a cargo de la Dirección General de Ingeniería de Tránsito. El papel de la Dirección General de Ingeniería de Tránsito es el de revisar y aprobar, antes de su ejecución, los programas, planes y diseños correspondientes.

Por su parte, la Sala Constitucional en el Voto Nº 05445-1999 se refirió a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad de San José contra múltiples normas del ordenamiento jurídico, entre éstas el artículo 217 inciso b) de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres en cuanto a que obliga a las municipalidades a coordinar con el MOPT para poder emplear los fondos provenientes de las multas de tránsito en proyectos de seguridad vial.

La Sala Constitucional luego de analizar los argumentos de la Municipalidad de San José, EL Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y la Procuraduría, concluyó que la regulación de vehículos, personas y semovientes en las vías públicas, la definición de la seguridad vial, su financiamiento, pago de impuestos, multas y derechos de tránsito, son tareas específicas que derivan de la ordenación general de las vías públicas que, por su naturaleza, son temas nacionales, no locales o municipales y consecuentemente le corresponde al Poder Ejecutivo llevar a cabo su regulación.

Se hace la salvedad de las vías que están bajo la jurisdicción de una municipalidad, supuesto en el cual se hizo énfasis en la forma en que deben relacionarse las autoridades del gobierno central y las municipalidades, indicando que ambos niveles de gestión –local y central- deben coordinar y debe respetarse el ordenamiento jurídico local.

En el caso concreto de la Municipalidad de San José, la Defensoría considera que debe necesariamente coordinar con el MOPT en virtud de la competencia técnica que indudablemente dicho ministerio ostenta en la materia y éste por su parte, debe respetar el Mapa Oficial de Vías del Plan Director Urbano y el Reglamento de Espacios Públicos, Vialidad y Transporte de ese ayuntamiento. En criterio de la Defensoría, la Municipalidad conserva la autonomía para ponderar las razones de oportunidad y conveniencia respecto a cuáles proyectos financiados a través del artículo 217 decide apoyar y con cuál prioridad. No obstante, todo Gobierno Local debe tener presente que ese margen de libertad decisoria implica la responsabilidad de atender necesidades identificadas y planteadas por los propios habitantes como ocurrió en este caso concreto, pero de ningún modo podría legitimar el omitir indefinidamente en el tiempo la toma de acciones bajo una alegada indefinición de competencias o descoordinación institucional.

En el decir de la Sala Constitucional en la resolución supra indicada:

“No puede crearse un conflicto por antagonismo o protagonismo entre

la materia que integra el fin general de “los intereses y servicios locales” de los intereses y servicios públicos “nacionales” o “estatales”, intrínsecamente distintos unos de otros, pero que en realidad están llamados a coexistir... Definida la competencia material de la municipalidad... habrá cometidos que por su naturaleza son exclusivamente municipales, a la par de otros que pueden ser reputados nacionales o estatales; por ello es esencial definir la forma de coparticipación de atribuciones que resulta inevitable... En otros términos, la municipalidad está llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes públicos, y viceversa, dado el carácter concurrente o coincidente – en muchos casos- de intereses en torno a un asunto concreto”.

Considera entonces la Defensoría, que la coordinación –MOPT, municipalidades- es una condición intrínseca derivada del artículo 217, inciso b) de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres sin la cual no es posible cumplir con la función pública que a ambos entes les ha sido encomendada. De allí que si bien es cierto la coordinación no es un imperativo categórico dispuesto expresamente, sí constituye una *potestad-deber* derivada de la necesidad natural de concertar esfuerzos para alcanzar el propósito final, cual es la de desarrollar proyectos de seguridad mediante estrategias tales como la señalización vial.

En mérito de los criterios aclaratorios vertidos por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República, concluye la Defensoría que las competencias de las municipalidades y del MOPT están claramente deslindadas y cada instancia, dentro del marco de competencia que le es propio, está llamada a coordinar con la otra a efecto de cumplir con las funciones públicas que les han sido encomendadas por el legislador.

Ya en ese sentido, se había pronunciado esta Defensoría en el Informe Anual de

Labores 2004-2005¹⁷, cuando indicó lo siguiente:

"La problemática en las rutas cantonales y vecinales es en el fondo un problema de exclusión. La descoordinación existente entre el MOPT y las municipalidades incide directamente en las y los habitantes, quienes incapaces jurídica y materialmente para la solución de este tipo de problemas y sus consecuencias ven afectado su derecho a un "Buen Gobierno" en donde la eficiente administración de los fondos públicos orientada a la aplicación de políticas de mejoramiento, optimización, regulación y actualización de las vías cantonales, entendiendo que las calles y los caminos de la red vial nacional y cantonal constituyen el medio por excelencia para el acceso y movilización de los bienes y servicios, cuya óptima utilización garantiza el desarrollo del país y el mejoramiento progresivo de la calidad de vida de las y los habitantes".

Pese a que tal y como ha sido expuesto, el problema en referencia es de vieja data y tanto a nivel administrativo como legal se establecieron con claridad cuáles son las competencias en materia de ordenamiento vial y señalización, atribuibles a cada institución involucrada; la información a partir de las solicitudes de intervención que continúa recibiendo la Defensoría permite concluir que persiste algún grado de descoordinación entre el MOPT y la Municipalidad, con el consecuente perjuicio para las y los habitantes.

En ese sentido, la Defensoría hace un llamado urgente para que la coordinación efectiva entre la Municipalidad de San José y el MOPT se de en todos los niveles institucionales, especialmente los de ejecución de obras. En caso contrario, procede en criterio de la Defensoría, la detección e individualización de cuáles son

los funcionarios que generan la ineficiencia institucional en la atención de las denuncias planteadas, a efectos de sentar las responsabilidades correspondientes.

Proyecto de sectorización de San José:

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes ha elaborado un Mega Proyecto de Sectorización y Reordenamiento Vial en el Cantón Central de San José, proyecto muy ambicioso que data de varios años, y que vendría a transformar y a solucionar la problemática en materia de transporte público de la urbe capitalina, donde desemboca la mayoría de los autobuses del país.

Este Mega Proyecto de sectorización del transporte público inicia con el "reordenamiento vial en la zona oeste de San José", que tiene como objetivo el ordenamiento de recorridos de rutas y paradas de buses en la zona oeste de la capital, con la intención de mejorar la fluidez del tránsito con prioridad para el transporte público; ordenar el sistema de paradas actuales y mejorar los sistemas de información para usuarios; mejorar la seguridad vial y peatonal de la zona en estudio; aprovechar mejor la limitada infraestructura vial y realizar estas mejoras como un plan piloto para el ordenamiento futuro del resto del Área Metropolitana de San José, en coordinación con los planes de sectorización y modernización el transporte público y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

En síntesis, lo que se pretende con este reordenamiento es mejorar la fluidez del tránsito que implica bajar tiempos de recorrido, mejorar servicios para usuarios, bajar consumos energéticos, bajar costos de operación que incide sobre tarifas, bajar emisiones contaminantes y mejorar la calidad del servicio, mejorando con ello la calidad de vida de las y los usuarios.

El proyecto en cuestión resulta a todas luces beneficioso para la población que utiliza el transporte público como medio de transporte. No obstante, la Defensoría considera que existen otros aspectos que deben ser tomados en consideración a la luz de la posible afectación que puedan tener grupos

¹⁷ Defensoría de los Habitantes de la República. **Informe Anual de Labores** 2004-2005. pág. 226.

poblacionales con ocasión de las medidas de ordenamiento que se han tomado.

En ese sentido, tanto la Contraloría del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) como la Defensoría de los Habitantes, han recibido quejas¹⁸ por parte de vecinos de Barrio Don Bosco y calles adyacentes en relación con el perjuicio que les ha causado el tolerar la circulación de 500 buses al día desde las 4:00 a.m. hasta las 12:00 a.m., mismos que antes circulaban por el Paseo Colón. Alegan las y los habitantes que los cambios realizados para el tránsito de los buses no tomaron en cuenta que la zona a la que se trasladó el tránsito no cuenta ni con el ancho en las calles para el tránsito de buses, ni está diseñada para soportar el equipo pesado que hoy en día transita por esas rutas cantonales, ocasionando huecos, hundimientos y destrucción general de la capa asfáltica. Asimismo, se han denunciado daños severos a sus propiedades, amén de la constante vibración que sufren diariamente, sin dejar de lado la contaminación del aire en el Barrio y el incremento del ruido automotor, todo lo cual incide negativamente en la calidad de vida de sus habitantes.

De la información recabada por la Defensoría se desprende que el MOPT no solicitó un estudio de impacto ambiental en la zona oeste de San José que permitiera un análisis específico que respaldara el traslado de la flota vehicular a dicha zona y analizara las posibles afectaciones ambientales y en la calidad de vida de las personas habitantes del lugar. Sí se conoce que Secretaría Técnica Ambiental (SETENA)¹⁹ otorgó viabilidad ambiental al mega proyecto presentado por el MOPT y brindó un plazo adicional para la vigencia de esa viabilidad.

¹⁸ Expedientes Números 21337-24-06 y 17849-06-CON

¹⁹ Resolución 1045-2005- SETENA del 13 de mayo del 2005, prorrogada por resolución 1031-2006 del 6 de junio del 2006

Consultadas autoridades del MOPT²⁰, se plantearon las inquietudes que ha recibido la Defensoría sobre el ordenamiento referido. Al respecto, se ha indicado que el Mega Proyecto que se pretende desarrollar, generará en su implementación algunas molestias, mismas que podrán verse disminuidas al momento en que se logre la ejecución integral del mismo y puedan determinarse con claridad las bondades del proyecto, tanto desde el punto de vista de las y los usuarios del servicio de transporte público como privado.

Al respecto, es claro que existe un interés público que debe privar sobre todo interés particular, mismo que pretende mejorar el transporte público, los tiempos de traslado, disminuir la contaminación ambiental y lograr una ciudad más descongestionada. Sin embargo, el problema se presenta a partir de la lentitud con que se ha iniciado la ejecución del proyecto en referencia, lo cual ha generado soluciones parciales sin que se perciban los beneficios integrales del mismo. La Defensoría considera conveniente que el MOPT brinde el debido seguimiento a la ejecución efectiva del referido proyecto de sectorización y ordenamiento vial de San José, de forma tal que no se desperdicien los esfuerzos que se han realizado a nivel de planificación para lograr los objetivos propuestos²¹. Asimismo, conviene que actualice la información que tiempo atrás se había brindado a las y los habitantes sobre

²⁰ Se han llevado a cabo dos reuniones sobre el tema; a saber, el 20 de marzo del 2006, se efectuó una reunión en las oficinas de la Defensoría con funcionarios del MOPT, específicamente de la Unidad de Estudios Básicos, el Contralor Ambiental del MINAE y Director de Ingeniería de la Municipalidad de San José. La segunda reunión se llevó a cabo en las oficinas de Planificación Sectorial del MOPT, el día 26 de marzo del presente, contándose con la presencia de funcionarios de dicha Dirección, así como con la asistencia del Contralor Ambiental del MINAE.

²¹ Al respecto, se conoce la existencia del estudio elaborado por el MOPT, denominado "Evaluación de los efectos sobre el Tránsito privado de las Acciones de Reordenamiento del Sector Oeste de San José".

las acciones concretas de ordenamiento que se está previendo realizar, así como tomar en consideración las quejas que se han recibido sobre algunas medidas tomadas en el marco del referido proyecto, de forma tal que si existe la forma de implementar medidas paliativas para aminorar los efectos negativos que pueda tener la ejecución del mismo sobre la población de determinada zona, se realicen.

De igual forma, conviene actualizar los estudios de impacto ambiental existentes para el proyecto en cuestión, pero de una forma menos general y más considerando los sectores de San José que pueden estar recibiendo un aumento de tránsito vehicular con ocasión de las medidas de ordenamiento tomadas y que presentan aún un número importante de viviendas habitadas.

Por último, es criterio de la Defensoría que en esta materia referida resulta vital la labor de coordinación que realicen la Municipalidad de San José y el MOPT, de forma tal que las acciones que el Gobierno Local pretende realizar en materia de ordenamiento de la ciudad capital no vayan en detrimento de las que inicialmente ha previsto realizar el MOPT; o en caso de que así sea, se haga una revisión integral de los planes de ordenamiento que manejan tanto el MOPT como el Gobierno Local.

2.- Ordenamiento de la zona marítimo terrestre.

Una de las principales denuncias que con mayor frecuencia recibe la Defensoría²², está relacionada con la inadecuada administración de la zona marítimo terrestre por parte de los gobiernos locales. Al respecto, el incremento del turismo, así como del desarrollo de infraestructura hotelera ha generado un impacto importante en las zonas costeras del país, sin que parezcan estar preparadas las Municipalidades para administrar dicho impacto.

²² Véase al respecto expedientes N°s: 20691-24-2006, 20743-24-2006, 21052-24-2006, 21440-24-2006, 21400-24-2006, 21404-24-2006, 21553-24-2006, 22086-24-2006, 22365-24-2006, 3224-2007, 3057-2007.

Las zonas costeras del país ostentan un marco jurídico especial, plasmado en la Ley N° 6043, que regula la materia y que establece primariamente que la zona marítimo terrestre está constituida como parte del patrimonio nacional y por tanto es inalienable e imprescriptible, por lo que es obligación del Estado, a través de sus instituciones, y de todos los habitantes del país, su protección así como la de sus recursos naturales.

El uso y aprovechamiento de la zona marítimo terrestre están sujetos a las disposiciones de la citada ley, dando potestad a las municipalidades para la vigilancia del cumplimiento de las normas referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona, y en especial, de las áreas turísticas de los litorales; señalando, además, que el usufructo y administración de estas zonas, tanto de la zona pública como de la restringida, corresponde a la municipalidad de la jurisdicción respectiva.

El ordenamiento impone claramente que, por ser de protección exclusiva de la administración, estas franjas de terreno llamadas demaniales, no generan, ni constituyen derecho de propiedad para ningún particular, ni siquiera con el transcurrir del tiempo; y debido a lo indicado, como bien señala la norma, los habitantes pueden solamente obtener un permiso de uso el cual será temporal por el lapso que así lo determine la Administración, siendo que además les obliga, no sólo poner a derecho cualquier situación considerada como irregular, sino de imperante deber proceder a la recuperación del dominio público.

Siendo así, la Defensoría ha considerado imperante señalar que el desarrollo de las áreas costeras requiere de una constante coordinación de los actores involucrados, no sólo en cuanto a la aprobación de los instrumentos de planificación que permita regular el uso de dichas zonas, sino, además, en cuanto a una necesaria eficiencia administrativa en la aplicación de la legislación que regula la materia, de forma tal que se permita lograr un equilibrio entre el crecimiento económico y social en las zonas costeras como beneficio sostenible y sustentable para los habitantes de dichas zonas.

Sobre la materia, la Procuraduría General de la República indica de una forma muy acertada²³ que la ocupación de bienes demaniales sin la debida autorización no otorga derecho alguno siquiera para el reclamo de obras instaladas al margen de la ley, ni sus mejoras y que, a pesar de la tolerancia de la administración para detener cualquier acción transgresora de dichos bienes, tampoco otorga derechos a particulares para alegar excepción de prescripción por cuanto la naturaleza misma del dominio público no lo permite.

De esta forma, la Ley N° 6043, otorga tanto a las autoridades de la jurisdicción correspondiente como a las municipalidades respectivas la potestad de intervención y ejecución directa de las medidas necesarias, tan pronto tengan noticia de infracciones a dicha zona como parte de sus deberes de administración.

Como así lo ha indicado la Sala Constitucional, el dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público, y por ello son sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. En consecuencia, dichos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan. Por su parte, el régimen de la llamada zona restringida, es un poco más libre, sin que ello implique que tal terreno se "privatice", porque sigue siendo propiedad del Estado. Es por lo anterior, un deber por parte de las autoridades competentes, actuar sin dilación ante la ocupación ilegítima de terrenos estatales, protegiendo así la zona marítimo terrestre.

Coincide entonces, la Defensoría, con la posición de la Procuraduría y la Sala Constitucional en cuanto a la obligación del establecimiento y mantenimiento de una zona de libre tránsito, para el uso y disfrute de las áreas públicas existentes, el resguardo de la seguridad de los peatones y la prohibición de ocasionar perjuicios a los concesionarios o propietarios colindantes, lo

²³ Oficio N° AAA-869-2005. Procuraduría General de la República.

cual debe ser de cabal cumplimiento por parte del concesionario. A la administración le corresponde el fiel cumplimiento de las disposiciones normativas, dictando las medidas que estimaren necesarias, para conservar y evitar que se perjudiquen las condiciones originarias de la zona marítimo terrestre y sus recursos naturales.

En ese orden de ideas, la Defensoría de los Habitantes se ha avocado durante este período a realizar investigaciones sobre la administración en zona marítimo terrestre, específicamente en relación con denuncias planteadas provenientes de diferentes zonas del país sobre procesos de desalojo en dicha zona; problemas con el otorgamiento de concesiones; imposibilidad de acceso a la zona pública o modificación de ésta; de movimientos de tierra irregulares; venta de lotes, e implementación de Planes Reguladores²⁴.

Pese a la diversidad de las denuncias recibidas por la Defensoría referidas a la zona marítimo terrestre, para el presente informe se ha considerado necesario hacer especial énfasis en dos aspectos; a saber, los planes reguladores costeros, y la situación de las Islas del Golfo de Nicoya. Se ha considerado que ambos temas requieren de urgente atención por parte de las autoridades tanto municipales como nacionales, por las razones que a continuación se exponen.

A) De los Planes Reguladores Costeros

La Ley No. 6043 establece el procedimiento y los requisitos exigidos para el otorgamiento de una concesión en la zona marítimo terrestre, siendo fundamental la existencia del plan regulador respectivo en la zona que se pretenda concesionar, entendido éste como el instrumento legal y técnico para el desarrollo económico, social y ambiental equilibrado de la zona marítimo terrestre. En ese sentido, el artículo 19 del Reglamento a la Ley No. 6043 establece que las

²⁴ Expedientes: 19959-24-2005, 20596-24-2006, 20691-24-2006, 20743-24-2006, 20977-24-2006, 21187-24-2006, 21440-24-2006, 21052-24-2006-IO, 21553-24-2006, 21968-24-2006-IO, 22365-24-2006, 22618-24-2006

municipalidades no podrán otorgar concesiones en zonas turísticas sin que se haya aprobado previamente el correspondiente plan regulador.

Al respecto, la Procuraduría se ha referido en cuanto a las distintas funciones que cumple un plan regulador entre las cuales se destacan:

“...definir un programa de necesidades de instalaciones de acuerdo con las expectativas de los usuarios, garantizar mediante políticas y propuestas la atención de las necesidades más sentidas de los habitantes locales, establecer lineamientos y especificaciones de los sistemas de comunicación, identificar pautas de control sobre uso de suelo, definir la estrategia de implementación para la ejecución, control y evaluación de proyectos, etc.) pero de todas la más importante es la de determinar los diferentes tipos de uso y su localización en un circunscrito sector costero, con miras a lograr su desarrollo equilibrado y sostenible.”
(Opinión Jurídica N° 123-2000 del 10 de noviembre del 2000, Procuraduría General de la República).

Tomando en consideración la importancia que tiene el plan regulador, no sólo como instrumento de ordenamiento territorial, sino como reductor de los impactos negativos ambientales y facilitador del desarrollo de las zonas costeras y sus habitantes, la Defensoría de los Habitantes ha señalado con suma preocupación en sus Informes Anuales de labores (Defensoría de los Habitantes. Informes Anuales 97, 98, 99, 2000, 2002-2003, 2003-2004), la negligencia mostrada por las municipalidades en la elaboración y actualización de planes reguladores costeros.

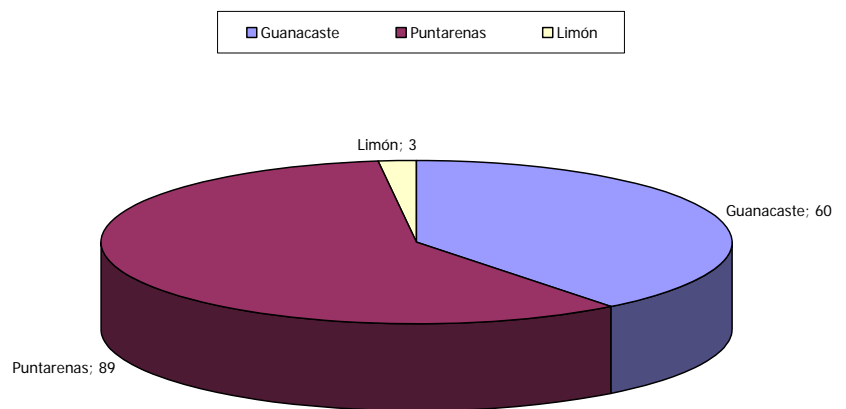
Tal y como lo ha indicado la Defensoría, pese a haberse insistido en la importancia que tienen los planes reguladores costeros como formas de ordenamiento territorial, de la información proporcionada por el Instituto Costarricense de Turismo se desprende que los Gobiernos locales que administran zonas costeras continúan sin elaborar o actualizar según corresponda, un plan regulador. Esta situación debe cambiar, siendo que el Gobierno Local debe detectar los planes reguladores que faltan de realizarse en la zona y tomar las medidas técnicas y presupuestarias necesarias que permitan planificar el desarrollo de dichos instrumentos técnicos.

En ese sentido, para el presente Informe se actualizó la información en punto a los planes reguladores costeros tanto vigentes como en proceso de aprobación, obteniéndose los resultados que a continuación se exponen.

Planes Reguladores Aprobados

De conformidad con la información proporcionada por el Instituto Costarricense de Turismo, se tiene que existen un total de 152 planes reguladores aprobados distribuidos según provincia de la siguiente manera:

Gráfico 1
Planes Reguladores en proceso de elaboración
Según provincia



Fuente: Departamento de Planeamiento Turístico. ICT. Abril 2007.

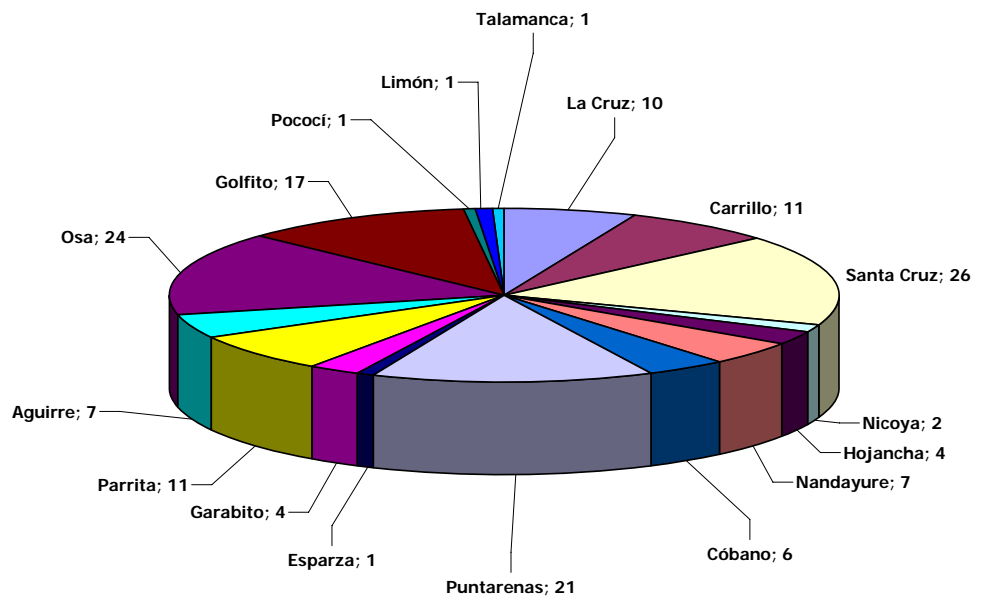
Al respecto, conviene señalar que para el año 2000, según consta en evaluación realizada por la Defensoría²⁵, se tenían 72 planes reguladores vigentes para las diferentes zonas costeras del país, de los cuales 40 correspondían a la provincia de Puntarenas y 32 a Guanacaste. Debe tomarse en consideración que, tal y como al momento de la evaluación realizada se aclaró, la Defensoría tomó en consideración los planes reguladores que efectivamente habían sido aprobados por todas las instituciones involucradas, lográndose su efectiva vigencia; lo anterior en tanto existen planes reguladores que inician su proceso de aprobación pero que el mismo no llega a concluirse por lo que no entran plenamente en vigencia.

Pese a ello, de los datos aportados para el 2007 por el ICT, se desprende que ha habido un incremento importante en el número de planes reguladores aprobados por dicha entidad, muchos que han concluido satisfactoriamente el procedimiento para su entrada en vigencia. Lo anterior hace presuponer que se ha presentado un avance significativo en la elaboración de dichos planes; no obstante, tal y como se indicará adelante, el problema actualmente se presenta en punto a la participación efectiva de los habitantes de las zonas costeras en la elaboración de dichos planes, mismos que en mucho no terminan reflejando sus necesidades e intereses.

²⁵ Defensoría de los Habitantes. **Informe Anual de Labores 1999-2000.**

Ahora bien, en aras de determinar la evolución que se ha dado por municipalidades en la elaboración de planes reguladores, se tiene que Santa Cruz cuenta con 26 planes siendo conjuntamente con Osa el cantón que cuenta con más planes reguladores; por su parte, Puntarenas tiene 21, Golfito con 17; y Carrillo y Parrita con 11.

Gráfico 2
Planes Reguladores Aprobados
Según Municipalidad



Fuente: Departamento de Planeamiento Turístico. ICT. Abril 2007.

Conviene, a manera de ilustración, señalar que para el año 2000, Osa por ejemplo, presentaba 26 planes reguladores aprobados por el ICT; no obstante lo anterior, sólo 9 planes se encontraban vigentes por contar con las anteriores aprobaciones más la necesaria por parte de los Gobiernos Locales.

De manera insistente, en el pasado esta Defensoría advirtió sobre la urgencia con la que los gobiernos locales costeros debían de atender el gran tema de la elaboración de los planes reguladores. No obstante, hasta la fecha, a pesar de percibirse un leve aumento en la puesta en marcha de estos instrumentos, su elaboración continúa siendo muy lenta y estando en manos privadas, tal y como se comprobó de la información suministrada por parte del ICT en punto a las

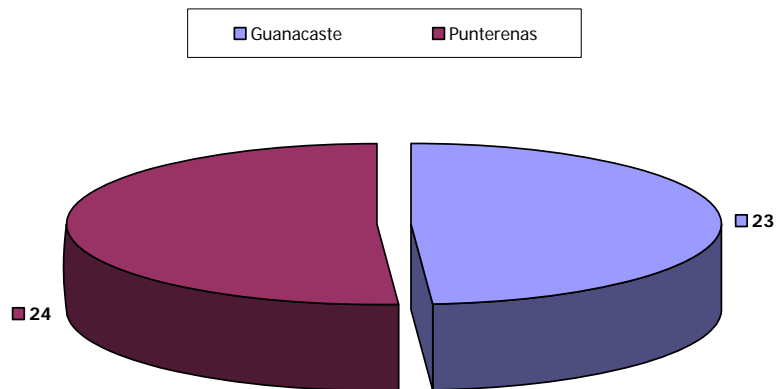
empresas encargadas de elaborar dichos instrumentos. Asimismo, la actualización de los planes ya existentes continúa siendo un tema en el cual pocos Gobiernos Locales ocupan sus recursos.

Si bien es cierto, el costo económico de elaborar un plan regulador ha sido un “obstáculo” importante para las municipalidades, no se conocen propuestas concretas alternativas para su financiamiento que salgan de los propios Gobiernos Locales. Es decir, que lejos de atenderse a una población vulnerable en zonas costeras, se ha propiciado que las grandes empresas que pueden financiar el alto costo de los planes reguladores, se vean directamente beneficiadas so pretexto de promover el “desarrollo social y económico”. No obstante, se da, a criterio de la Defensoría, un claro traslape entre el interés público expresado por el legislador de proteger la zona marítimo terrestre, y el interés privado de desarrollo de proyectos en la zona costera.

en trámite para las provincias de Puntarenas, Guanacaste y Limón, un total de 47 planes en proceso de aprobación.

En el siguiente gráfico se puede apreciar que para abril del 2007, de los 47 planes en proceso de aprobación, se encuentran en trámite 24 para la provincia de Puntarenas, 23 para la de Guanacaste y ninguno para la de Limón. En este sentido, debe destacarse que los trámites se realizan impulsados por algún interés particular por parte de empresas constructoras desarrolladoras y no necesariamente por iniciativa y presupuesto de los gobiernos locales, salvo las excepciones que verán más adelante, cuyo gestor es el ICT. Asimismo, preocupa el rezago importante que presenta la provincia de Limón en punto al ordenamiento territorial de sus costas y la elaboración de planes reguladores.

Gráfico 3
Planes Reguladores en proceso de elaboración
Según Provincia



Fuente: Departamento de Planeamiento Turístico. ICT. Abril 2007

La anterior información se clarifica al momento de referirse a los planes reguladores que se encuentran al mes de abril del 2007 en proceso de aprobación. Específicamente, se tiene que se encuentran

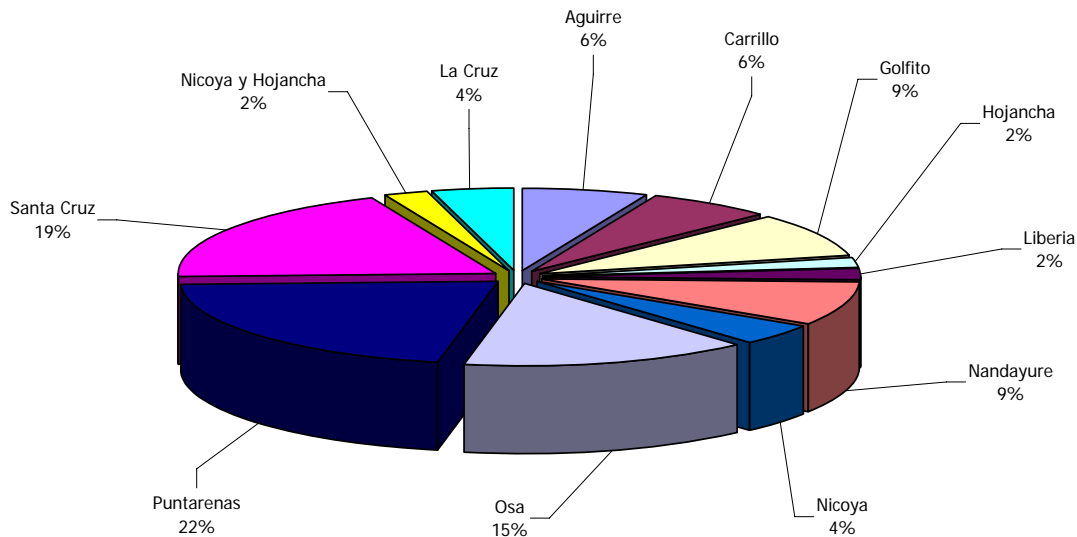
Corresponde observar en el siguiente gráfico los datos proporcionados que permiten identificar las municipalidades costeras que realizan actualmente trámites para la aprobación de planes reguladores. Como se

desprende de la información del gráfico número uno, la cual se complementa con el gráfico número 2, notamos cómo mayoritariamente de los 24 planes en proceso de aprobación para la provincia de Puntarenas, 10 planes corresponden al cantón central de Puntarenas y 7 al cantón de Osa. El resto de esa provincia se divide entre el cantón de Golfito y Aguirre.

inversión privada con el fin de lograr el instrumento que permita otorgar concesiones en las zonas costeras.

Seguidamente, el gráfico 5, permite conocer de la información oficial y de carácter público obtenida del ICT, quiénes son los desarrolladores de los planes reguladores en trámite. En ese sentido, existen varias empresas dedicadas al desarrollo técnico de

Gráfico 4
Planes Reguladores en proceso de elaboración
Según Municipalidad



Fuente: Departamento de Planeamiento Turístico. ICT. Abril 2007

La anterior información nos permite determinar en qué lugares se está concentrando el desarrollo de infraestructura turística, lo anterior considerando que tal y como se indicó, en la mayoría de los casos los planes son financiados por empresas que pretenden desarrollar proyectos hoteleros en la zona.

En cuanto a la provincia de Guanacaste, se denota un mayor fraccionamiento, estando en proceso de aprobación 9 planes para Santa Cruz, 4 para Nandayure, 3 para Carrillo y 2 para Nicoya y La Cruz; los demás, únicamente con 1 plan regulador en trámite. Continúa de esta forma el desarrollo de proyectos turísticos en las playas de Guanacaste, mismas que al no contar con un plan regulador, generan la necesidad de

los planes, entre las cuales destaca la empresa denominada DEPPAT, que se dedica al “desarrollo urbano, bienes raíces y diseño arquitectónico”, entre otros. Esta empresa, según el ICT, se encuentra actualmente con el desarrollo de 17 planes reguladores divididos entre las provincias de Puntarenas y Guanacaste. Por su parte, ECOPLAN, es otra empresa que aparece en el listado a cargo de 6 planes reguladores; esta empresa asesora a inversionistas para la obtención de contratos turísticos ante el ICT.

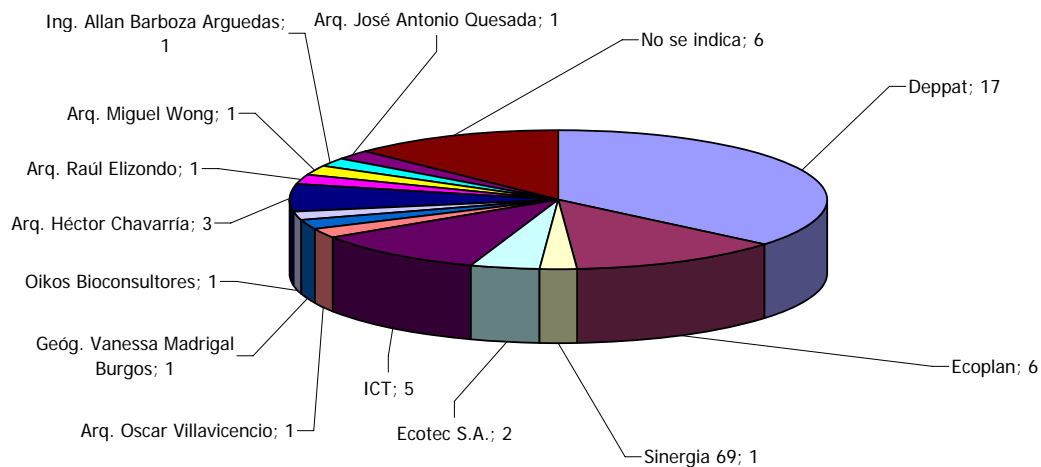
En igual sentido, el ICT, se encuentra desarrollando un total de 5 planes reguladores que, según indican están contenidos en planes reguladores integrales. Adicionalmente, se obtuvieron los nombres

de particulares que desarrollan planes y que están ligados con alguna empresa cuyos intereses son evidentes en maximizar las zonas para desarrollar los proyectos habitacionales o turísticos con fines exclusivamente lucrativos, y que por lógica van más allá de propiciar un desarrollo social o económico para la colectividad, es decir, sus intereses son principalmente privados.

2002-2012, señala en punto a los planes reguladores lo siguiente:²⁶

“Existe una gran cantidad de Planes Reguladores aprobados pero carecen de la visión integral que se requiere. Se estima necesario integrar planes de sectores costeros adyacentes y ajustarlos a las

Gráfico 5
Planes Reguladores Costeros en proceso por Desarrollador



Fuente: Departamento de Planeamiento Turístico. ICT. Abril 2007

La información anterior resulta especialmente valiosa, máxime considerando la importancia del plan regulador como instrumento de ordenamiento y desarrollo de las zonas costeras. En ese sentido, es claro que la pretensión primaria sería que el plan regulador consista en un esfuerzo que permita un desarrollo integral de la zona y no un esfuerzo parcial que obedezca a iniciativas privadas de “ordenar” zonas específicas para el desarrollo de determinados proyectos.

El Plan General de Desarrollo Turístico Sostenible elaborado por el Instituto Costarricense de Turismo para el período

necesidades reales del desarrollo”.

La Defensoría coincide con dicha afirmación; no obstante, el incremento que se ha venido dando en el número de planes aprobados o en proceso promovido por particulares hace pensar que ante la inacción estatal la única forma que se ha establecido para hacer un uso legal de la zona costera ha sido terminar “pagando” el plan regulador que permita el

²⁶ Instituto Costarricense de Turismo (ICT). Plan General de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012, Acciones Estratégicas, (Capítulo No. 5, página No. 65).

otorgamiento de una concesión o el desarrollo de un proyecto.

En punto a lo anterior, se debe recordar que esta Defensoría ha sido enfática en alertar sobre la responsabilidad administrativa en cuanto a la elaboración de los planes reguladores. Es decir, siendo un asunto competencia de los gobiernos locales se ha generado la costumbre de que, alegándose razones presupuestarias, ha sido trasladada a manos privadas.

El ordenamiento territorial de las zonas costeras conlleva una serie de elementos a considerar que hace necesario pensar en la necesidad de elaborar planes reguladores integrales, abarcadores de zonas de mayor amplitud que permita un desarrollo armonizado de las costas. Determinar la forma en que se ordenará territorialmente una zona tiene efectos directos e inmediatos sobre las personas que habitan la zona, por lo que resulta inconcebible que no se tomen en consideración las necesidades de las y los habitantes al momento en que se desarrollan planes reguladores.

Por considerar que la participación ciudadana en el proceso de elaboración y aprobación de planes reguladores costeros es la única que permitirá a Costa Rica un desarrollo que responda realmente a las necesidades de las personas que habitan en las costas, así como a los intereses de quienes las visitan, en el presente Informe la Defensoría ha considerado necesario hacer especial énfasis en dicho tema como a continuación se expone.

La participación ciudadana en las audiencias públicas de Planes Reguladores

Tal y como se indicó con anterioridad, la participación ciudadana en la detección de problemas y construcción de soluciones, cobra especial relevancia en el caso de la labor de las municipalidades, lo anterior tomando en consideración la cercanía que tienen los gobiernos locales con los problemas y necesidades de los habitantes del cantón.

En el caso del ordenamiento territorial, estando el mismo referido a las regulaciones del uso del territorio que conforma el cantón –en el caso municipal-, y definiendo dicho

ordenamiento los usos posibles para las diversas áreas en que se ha definido el territorio, resulta especialmente relevante la participación que puedan tener los habitantes del territorio que se pretende ordenar.

Siendo los planes reguladores los instrumentos técnicos para lograr un adecuado ordenamiento del territorio, es claro que la participación ciudadana en el proceso de elaboración de los mismos resulta indispensable si se quiere que efectivamente estos instrumentos respondan a las necesidades de las y los pobladores de la zona, así como del desarrollo tanto local como nacional.

Pese a lo anterior, existe poco interés por parte de la población en participar en procesos importantes²⁷ de toma de decisiones a nivel cantonal, tal como puede ser la implementación de un plan regulador. Este desinterés puede verse alimentado por la escasa información con la que cuentan las personas para tener una participación eficaz, o bien por la intrascendencia que se da a su participación en la toma de decisiones final por parte de las autoridades públicas.

En el caso específico de los planes reguladores costeros, se identifican en su elaboración al menos cuatro etapas²⁸ a saber: 1.- diagnostico: consistente en la recopilación de datos, análisis de la situación actual y proyecciones de crecimiento; 2.- proyecciones: de crecimiento, de identificación de necesidades futuras; 3.- Elaboración de propuestas: donde se da un manejo de la información del diagnóstico, se concilian intereses de los diferentes grupos y 4.- Elaboración de reglamentos donde se establecen las consideraciones, las regulaciones y las propuestas para el mejoramiento de la zona.

²⁷ Prueba de lo anterior fueron las recientes elecciones a Alcalde donde el Tribunal Supremo de Elecciones reportó un 77% de abstencionismo.

²⁸ Manual para la Gestión Municipal de la Zona Marítimo Terrestre en Costa Rica. Fundación DEMUCA. Setiembre 2005. pág. 37.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, la participación ciudadana²⁹ en materia de planes reguladores, debería abarcar cada una de las fases antes señaladas, de forma tal que en todo el proceso haya un involucramiento de las personas con lo que se pretende hacer y que, de una u otra forma, tendrá efectos en su vida.

La participación, además de ser una necesidad y un derecho humano, permite movilizar recursos para satisfacer y realizar otros derechos. Las políticas y programas consagrados a promover el desarrollo comunitario, aunque han sido fragmentarios y discontinuos, constituyen un dispositivo importante en este sentido.

Reiteradamente se ha sostenido que la participación sólo es posible cuando el poder está cerca del ciudadano, lo cual no significa de ninguna manera que la participación pueda sustituir la representación. Asimismo, tal y como se expuso con anterioridad en este informe, desde el punto de vista de la promoción de la gobernabilidad democrática, la toma de decisiones que van a afectar de una u otra forma a las personas, requiere un proceso consultivo donde las partes involucradas puedan expresar sus necesidades e intereses y los mismos puedan ser tomados efectivamente en consideración por las autoridades públicas. La participación ciudadana en los procesos de elaboración y aprobación de los planes reguladores genera el involucramiento de la población en la toma de decisiones sobre el contenido del plan regulador, la identificación de los grupos de actores a considerar en cada municipalidad tales como las asociaciones de desarrollo, grupos ambientales, organizaciones no gubernamentales (ONG's). Asimismo, la participación permite un control adecuado del uso de suelo en el cantón, la protección de los bosques y del recurso hídrico.

²⁹ Se entiende aquí por participación, el poder de las personas o grupos para obtener mayor control sobre su propia situación y sobre su propio proyecto de vida, mediante la intervención en decisiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelve.

Por otra parte, debe tomarse en consideración que en el proceso de aprobación y adopción de un plan regulador costero, una vez elaborado el plan debe ser objeto de una Audiencia Pública, en la cual las personas interesadas podrán hacer sus objeciones al respecto, mismas que deberán ser conocidas y resueltas por la Municipalidad.

De esta forma, este espacio de participación ciudadana que se brinda en las audiencias públicas, puede ser de mayor provecho si las personas previamente ya estuvieron involucradas en el proceso de elaboración del plan regulador, siendo que lo que se les lleva en consulta no les es ajeno, sino el instrumento que recoge las necesidades e intereses de las partes involucradas.

Tal y como fue señalado con anterioridad, la práctica más común actualmente es que la elaboración de los planes reguladores sea una iniciativa de privados, por lo que la participación previa de las y los habitantes de la zona costera que se pretende regular es poca o ninguna. Lo anterior trae como resultado que la única participación posible se da a nivel de la audiencia pública, misma que puede ser insuficiente si no está precedida de la información a los participantes sobre el proceso de elaboración del plan regulador, objetivos del mismo, así como el ordenamiento propuesto y las modificaciones que el mismo conllevaría en la zona.

En ese sentido, algunas de las denuncias recibidas por la Defensoría están relacionadas a la percepción que tienen las y los habitantes de zonas costeras de que el plan regulador aprobado no les fue consultado o bien que el mismo no toma en consideración sus necesidades, así como la debida protección del medio ambiente.

De esta forma, tomando en consideración que los planes reguladores son los instrumentos legales idóneos para lograr el ordenamiento territorial de las zonas costeras; que se ha dado un incremento en el número de planes que están en proceso de aprobación por parte de las Municipalidades; y que la mayoría de iniciativas de desarrollo de planes reguladores están actualmente en manos privadas, la **participación ciudadana en las audiencias públicas resulta vital**, dado que la misma

será la única que permita que las y los habitantes realicen una efectiva fiscalización del ordenamiento territorial propuesto, mismo que debe procurar integrar social, ambiental y económicamente a los pobladores de la zona, de forma tal que se logre con dicho plan un desarrollo integral de la zona costera.

En ese orden de ideas, la Defensoría, consciente de la necesidad de fortalecer la participación efectiva de los habitantes en la Audiencia Pública de planes reguladores costeros, de forma tal que cuenten con la información necesaria que les permita presentar iniciativas, modificaciones, adiciones al documento que se les consulta; ha dispuesto impulsar un proyecto el cual tiene como objetivo sensibilizar sobre el tema señalado, a efectos de que el tema de participación ciudadana sea enfocado como eje transversal dentro del proceso de elaboración, aprobación e implementación de un plan regulador.

Dicha iniciativa tiene como objetivo la elaboración de un Manual que sirva de herramienta para que los habitantes tengan una participación efectiva al momento en que se desarrolle la Audiencia Pública. Para lo anterior, la Defensoría iniciará un proceso de validación del referido manual, para proceder a su aplicación en comunidades en las que a la fecha está en discusión la implementación de un nuevo plan regulador. Pese a ello, debe considerarse que corresponde igualmente a los Gobiernos Locales fortalecer las estructuras de participación ciudadana, de forma tal que la participación legalmente establecida resulte eficaz y genere resultados positivos.

Por último, se considera que en materia de elaboración de planes reguladores existe una **obligación estatal general y municipal específica**, de retomar los procesos de elaboración de planes reguladores, desincentivando la iniciativa privada en la materia y procurando que la elaboración obedezca a un interés público real de desarrollo integral de nuestras zonas costeras.

B) Las Islas del Golfo de Nicoya: una responsabilidad estatal postergada

Con ocasión de las giras realizadas a las Islas del Golfo³⁰, así como de las solicitudes de intervención recibidas, la Defensoría de los Habitantes acordó la apertura de una investigación³¹ en relación con el posible desalojo de ocupantes de la zona pública en las islas del Golfo de Nicoya³². Lo anterior tomando en consideración que muchas familias pobladoras de las islas se encuentran ubicadas dentro de los 50 metros destinados como de uso público y el desalojo conlleva un problema social que debe ser atendido por las autoridades tanto municipales como nacionales correspondientes.

Por lo anterior, y tomando en consideración que cualquier proyecto que se pretenda desarrollar en las islas referidas tendría un impacto directo tanto sobre el medio ambiente como en la vida de las y los pobladores, se determinó la necesidad de iniciar una investigación integral sobre el tema.

En ese sentido, se procede a describir las acciones que a la fecha se han realizado en torno al tema de las Islas del Golfo, así como los proyectos de ley que se han gestado en la Asamblea Legislativa así como el criterio esgrimido por la Defensoría sobre los mismos, para concluir con el desarrollo de aspectos de índole ambiental y social que, a criterio de la Defensoría deben ser considerados por la Municipalidad de Puntarenas, el Instituto Costarricense de Turismo, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, y las y los señores Diputados al momento de decidir cualquier proyecto que se quiera desarrollar en la zona.

³⁰ 11 y 12 de agosto del 2005, 2 de marzo del 2007.

³¹ Expediente N° 21968-24-2006 y N° 21187-24-2006 (Isla Venado)

³² Las islas ubicadas en el Golfo de Nicoya son: Chira, Bejuco, Venado, Caballo, Jesuita, Cedros e Islas Tortugas (Alcatraz y Tolinga).

Proyectos de ley referidos a las Islas del Golfo:

La Asamblea Legislativa requirió el criterio de la Defensoría en relación con dos proyectos de ley relacionados con las islas del Golfo a saber: 1) "Autorización del Otorgamiento del Permiso de Uso de Suelos en Zonas Costeras Isleñas", expediente Legislativo número 16027; y 2) "Ley para Promover el Desarrollo Turístico Rural Comunitario y la Titulación de Tierras en las Islas del Golfo de Nicoya", expediente número 16180.

Del análisis de los proyectos remitidos para consideración de la Defensoría se desprenden temas tanto ambientales como relacionados con la situación que viven las familias ubicadas en las Islas del Golfo. No obstante, se considera que hasta la fecha, los proyectos no presentan un enfoque integral de una problemática que involucra aspectos sociales, económicos y ambientales.

En ese sentido, la Defensoría ha señalado la misión que tiene el Estado en relación con la administración de la Zona Marítimo Terrestre y consecuentemente con la tutela de las Islas. Asimismo, ha indicado la necesidad de tomar en consideración aspectos tales como los referidos al acceso a la vivienda, salud, educación, e incluso de la situación jurídica de las personas ocupantes de las islas.

De la posible disposición de la zona marítimo terrestre

Con motivo de que en algunos casos los proyectos de ley remitidos para consulta se han referido a la posible "disposición" de la zona restringida, la cual corresponde a los 150 metros siguientes al punto donde termina la zona pública en donde ambas conforman la denominada zona marítimo terrestre; esta Defensoría señaló mediante oficio DH-579-06 lo siguiente:

"...es probable que no exista un bien de dominio público más importante para el Estado costarricense que la zona marítimo terrestre de la cual forma parte la zona restringida que con este proyecto se pretende abrir a la construcción de viviendas y edificaciones públicas. Prueba de la

importancia que el Estado le ha atribuido a esta franja costera es la prolífica legislación que históricamente coincide en declararla como un bien demanial, es decir, como patrimonio del Estado, de todos los costarricenses³³ (...)".

En contraposición a lo anterior, se destacó en el oficio citado que la ley vigente sobre la zona marítimo terrestre aspira a proteger y resguardar el demanio público en atención al interés ambiental que representa y al fin público al que se le ha destinado en beneficio de todos los costarricenses e implícitamente al interés económico que representa la atracción del turismo.

Complementariamente, se ha señalado que si bien es cierto el Estado y las municipalidades como administradoras de la zona marítimo terrestre están llamadas a atender las necesidades sociales de quienes habitan en las áreas circunvecinas a la zona objeto de estudio, tal función debe ser ejercida a través de políticas integrales de desarrollo, de ordenamiento territorial y no simplemente con la fórmula de una apertura de la zona marítimo terrestre a la construcción de viviendas y edificios³⁴.

Conviene recordar que el concepto de zona marítimo terrestre incluye a las islas desde la misma Ley de la Zona Marítimo Terrestre del 3 de marzo de 1977. En este sentido, el artículo 10 de la normativa citada, plantea que la zona restringida se ampliará a todo el terreno insular, siendo claro para el legislador que la protección que requieren por su importancia, no está solamente limitada a los doscientos metros comúnmente establecidos, sino a la totalidad de la isla³⁵.

Es decir, que las islas han venido detentando una protección jurídica y que para una posible variación o flexibilización de la misma debe realizarse y encontrarse una sólida fundamentación que confronte abiertamente

³³ DH-579-06. Dirección de Control de Gestión Administrativa. Defensoría de los Habitantes. pp. 2, 2006.

³⁴ Ibid. pp. 5

³⁵ Ley de la Zona Marítimo Terrestre. Ley número 6043 del 2 de marzo del 2007.

el espíritu inicial del legislador que optó en su momento por su amplia protección.

Esta Defensoría, en los criterios externados sobre el tema de la desafectación, ha procurado evidenciar que se han manifestado posiciones imprecisas cuando se ha dicho que se propone “un rompimiento de lo establecido por la regulación vigente” y en relación con la consideración de las islas “como zona restringida en su totalidad”. Esto hace que deban establecerse a ciencia cierta los impactos en todos los niveles que se podrían provocar ante una posible desafectación de las islas, tal y como ha sido pretendido.

De ahí que se considere viable, que más allá de la vía de la desafectación, sean propuestas otro tipo de soluciones para atender las necesidades sociales que afrontan los pobladores de las islas, dado que la vía de la desafectación abriría un portillo a futuro que podría propiciar un perjuicio para ellos mismos y que podrían ver su medio ambiente inmediato afectado por la llegada de personas ajenas a la Isla o incluso la proliferación de obras constructivas a gran escala.

Las Islas y los Planes Reguladores Costeros

Se ha insistido en la necesidad de que cualquier normativa que pudiera afectar a la zona marítimo terrestre debe ser ante todo **ecosistémica**, es decir, debe girar en torno a la función ambiental que, por su propia naturaleza y vocación, cumple y considera una multiplicidad de variables, antes que decretar la “apertura” de la zona restringida como fórmula de atención a las necesidades sociales como ha sido propuesto en los proyectos analizados.

Además, los órganos de control han reconocido al unísono la necesidad de implementar, de previo, un **plan regulador costero** como herramienta que permita ordenar los usos dentro de la zona marítimo terrestre. En este sentido, la Procuraduría General de la República ha destacado que “(...) las funciones que cumple un plan regulador costero son las de definir, entre otras, un programa de necesidades de instalaciones de acuerdo con las expectativas de los usuarios, garantizar

*mediante políticas y propuestas la atención de las necesidades más sentidas de los habitantes locales (...) pero de todas la más importante es la de determinar los diferentes usos de suelo y su localización en un circunscrito sector costero, con miras a lograr su desarrollo equilibrado y sostenible” (...)*³⁶.

Finalmente, “el plan regulador es el instrumento creado por el legislador para ordenar con esa visión multisistémica que se ha mencionado los usos posibles dentro de la zona marítimo terrestre que aseguren el desarrollo y la protección simultánea sobre esta importante franja costera pues debe imperativamente considerar variables tales como **análisis científico-social** (estudio de composición y distribución de poblaciones cercanas, estructuras de empleo, etc.), **análisis económico** (subdividido en los diferentes sectores), **análisis de la estructura urbana** (estudio de infraestructura, cuantificación y calificación de servicios presentes), **análisis socio-político** (relaciones de poder, identificación de grupos organizados, etc.), **análisis físico-natural** (caracterización geológica, geomorfológica, de suelos, de flora, fauna, de ecosistemas, de paisaje, del área marina), **análisis cultural** (formas y contenidos de las manifestaciones culturales, etc.) entre otros”³⁷.

En conclusión, la Defensoría reitera que no se avalan las opciones de desafectación de las islas en punto al régimen jurídico que han venido disfrutando, siendo que en su totalidad constituyen zona restringida. Por otra parte, sí se coincide en la necesidad de que sean propuestos y existan plan reguladores costeros o especiales para las islas, siempre y cuando el mismo abarque toda la extensión de aquellas y se otorguen las concesiones tomando en consideración y de forma prioritaria a las personas que han venido habitando las islas.

De igual forma, se considera que a nivel de la posible afectación ambiental que pueda darse se debe requerir, como elemento indispensable, los estudios y criterios

³⁶ Dictamen N° C-100-95. Procuraduría General de la República. 10 de mayo de 1995. pp. 6.

³⁷ Op. Cit. DH-579-06. pp. 6

ambientales necesarios que permitan con mayor propiedad tomar una decisión al respecto.

Importancia ambiental de las islas del Golfo de Nicoya:

Las decisiones que tome el Estado Costarricense en el presente o a futuro respecto al manejo y planes de desarrollo de las comúnmente conocidas “islas del Golfo” – isla Caballo, Venado, Bejuco, Chira, Jesusito, Cedros y Tortuga- deben necesariamente ir precedidas de un análisis integral en donde bajo un enfoque ecosistémico sean contempladas múltiples variables, incluida la variable ambiental.

Las “islas del Golfo” están situadas dentro de un área que los biólogos y académicos ambientales han denominado como Provincia Biogeográfica del Pacífico Este Tropical (3.372.702 km²), misma que constituye una de las regiones más largas e importantes en el ámbito regional y mundial que contribuye con la conservación de la biodiversidad marina mundial.

Comprendiendo la importancia de esta región, dentro de la cual se encuentra Nicoya, es que cualquier plan de gestión, conservación y manejo de recursos debe trascender a visiones localistas y comprender que el área donde se ubican estas islas está dentro de una eco-región del Pacífico Este Tropical que contiene ecosistemas únicos y hábitats vulnerables.

Luego de años de estudio de los patrones de circulación y geomorfología costera y de distribución de poblaciones biológicas claves, los científicos han concluido que esta provincia biogeográfica del Pacífico Este Tropical se divide en siete “ecoregiones marinas”: las Islas de Revillagigedo y Cliperton; el Pacífico Tropical Mexicano; Chiapas-Nicaragua; Nicoya en Costa Rica; y las Ecoregiones de Cocos, Ensenada de Panamá y Galápagos.

Este grupo de islas oceánicas y continentales aumentan su territorio marino más allá de divisiones geopolíticas, algunas de las cuales han sido declaradas como áreas marinas protegidas –tal es el caso de las islas que integran el Corredor Marino de Conservación del Pacífico Este Tropical- para asegurar la

conservación y el funcionamiento de estos ecosistemas y su zona de influencia marina.

Comprendiendo la Defensoría que las islas del Golfo se encuentran dentro de la región biogeográfica del Pacífico Este Tropical, es que llama a la reflexión de municipalidades e instituciones del nivel central de gobierno, en el sentido de que todo plan de manejo de dichas islas debe forzosamente considerarse partir de algunos principios ecosistémicos, todos de especial importancia en el manejo de océanos. Algunos de éstos a considerar son los siguientes:

- a) *Existen ciertos límites de impacto, más allá de los cuales los ecosistemas costeros y marinos no funcionarán como lo harían bajo condiciones naturales adecuadas.*
- b) *Las decisiones de manejo deben tener en cuenta las distintas fuentes que impactan los ecosistemas presentes.*
- c) *Los ecosistemas presentes y sus vínculos deben ser utilizados para determinar una escala geográfica apropiada para definir acciones de respuesta y evaluación.*
- d) *La horizontalidad y verticalidad de los procesos ecológicos son esenciales para el sistema marino y su capacidad de recuperación.*
- e) *Los procesos de gestión a gran escala, con una visión holística, no solo deben abarcar factores biofísicos y ambientales de un sistema en particular; sino también las influencias sobre los mismos: ríos transportando agua dulce y contaminación hacia el mar; la degradación de las zonas marino - costeras y la escorrentía desde la tierra; las actividades humanas que cambian la composición y la salinidad del agua, entre otros factores ambientales y humanos a considerar.*³⁸

El Estado y la sociedad costarricense en su conjunto, deben partir de la premisa de que

³⁸

Fuente: www.sur.iucn.org/corredores/pdfs/galápagoscocos.pdf. “El Corredor Marino de Conservación del Pacífico Este Tropical entre las Isla Cocos – Galápagos – Malpelo – Coiba – Gorgona (CoMAR) Biol. Jorge Rodríguez Villalobos, MSc.

la importancia de las islas del Golfo representa un interés nacional e incluso lo rebasa hacia un ámbito regional y hasta mundial por el alto nivel de interconectividad que tiene el mar como ecosistema, de modo que cualquier decisión debe asegurar el mantenimiento de la estructura de los ecosistemas de las islas y de las áreas marinas de influencia y del funcionamiento de los procesos ecológicos esenciales.

Bajo el **principio precautorio**, las instituciones del nivel central y municipalidades deben asegurar que los planes reguladores costeros no incidirán negativamente en los procesos biológicos que se producen en el mar, es decir, hay una conexión íntima entre el uso dado a las islas desde la tierra y las consecuencias que se derivarán en los ecosistemas marinos. A la luz del principio citado, es imprescindible contar con información científica sobre los ecosistemas marinos y conocer más sobre las interacciones de éstos con los ecosistemas costeros. Es en este sentido que debe señalarse que el conocimiento científico y técnico es la base para la acción.

Dicho de otro modo, si algunas de las áreas de la región del Pacífico Este Tropical han llegado a ser declaradas como áreas marinas protegidas bajo diferentes categorías de manejo (como por ejemplo el Parque Nacional Gorgona, Santuario Nacional Isla Malpelo, Parque Nacional Isla del Coco, el Parque Nacional y Reserva Marina Galápagos y Parque Nacional Isla de Coiba que integran el Corredor Marino Biológico del Pacífico Este) e incluso están inscritas en la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO, es acertado considerar que otras áreas de la región –como la del Golfo de Nicoya– aún cuando no estén protegidas por instrumentos jurídicos internacionales, representan un alto valor ambiental en donde ningún plan de desarrollo debe ejecutarse obviando la afectación que podría provocar en los mismos ecosistemas o en los de áreas circundantes.

Precisamente en atención a la conectividad ambiental que caracteriza el mar y a la importancia de la citada provincia biogeográfica dentro de la cual está comprendida Nicoya, es que dentro del proyecto del Corredor Marino de Conservación del Pacífico Este, existen

varias iniciativas para involucrar no sólo las cinco islas protegidas y sus zonas de amortiguamiento sino a una serie de corredores subsidiarios que faciliten la conectividad entre estos ecosistemas y el aprovechamiento sostenible de los recursos marino – pesqueros (como por ejemplo el microcorredor marino entre Cocos y Baúlas, en Costa Rica).

En este sentido, se ha señalado que “la región biogeográfica del Corredor y su zona de influencia, involucra una gran área de trabajo que podría llegar hasta los 200 millones de hectáreas (poco más que 2 millones de Km²), como parte del área de las zonas económicas exclusivas de los cuatro países involucrados en la iniciativa.”³⁹

La Defensoría considera que los modelos económicos de desarrollo que disponga el Estado costarricense para las islas del Golfo al corto y largo plazo, deben responder a decisiones planificadas y evaluadas a la luz de un contexto transfronterizo. En el mismo sentido, todo modelo de gestión debe identificar con toda claridad las principales amenazas capaces de producir alteraciones físicas y destrucción de hábitats, entre éstas las asociadas con la explosión poblacional y las construcciones derivadas del desarrollo del turismo, actividad pesquera ilegal por sobrepesca o técnicas ilegales y conflictos sociales por tenencia de tierras en las islas.

Aspecto social de las Islas del Golfo:

En el pronunciamiento emitido por la Defensoría en unos de los proyectos de ley sometidos a consulta, específicamente en cuanto al tema de la promoción del desarrollo ecoturístico de turismo rural comunitario⁴⁰ de tierras en las islas del Golfo de Nicoya⁴¹, señaló que en la parte considerativa para

³⁹ Ibid, pág. 5.

⁴⁰ Turismo rural comunitario ha sido enfocado como cualquier iniciativa de desarrollo de empresas o actividades turísticas en donde esta se planifica o implementa por la misma organización comunal, en donde los residentes están presentes en su desarrollo, su gestión y obtienen el máximo de beneficios.

⁴¹ Expediente N° 16.180 Asamblea Legislativa

justificar la promulgación de la ley en cuestión se hace referencia a causas exclusivamente sociales, ignorando, como se ha dicho, un histórico régimen legal de excepción en cuanto al dominio y apropiación particular sobre la zona marítimo terrestre, y específicamente sobre las islas.

Los proyectos de ley dictaminados hacen referencia a la necesidad de asegurar el acceso a una vivienda digna y a servicios básicos, a muchas familias asentadas en las Islas del Golfo de Nicoya que viven en una precaria situación económica y que dependen fundamentalmente de la pesca como actividad de sustento. Dado lo anterior, se plantea la posibilidad de que los habitantes tengan derecho a que se les otorgue la concesión correspondiente sobre los terrenos ubicados dentro de los 150 metros, sea la zona restringida. Asimismo, se plantea la posibilidad de que las instituciones de servicios sociales tengan la posibilidad legal de ubicar y levantar las edificaciones para atención del público.

En vista de que cada isla tiene una realidad distinta, el Concejo Municipal de Puntarenas aprobó en la Sesión Ordinaria N° 71 celebrada el día 18 de diciembre del 2006, un dictamen emitido por la Comisión de Zona Marítimo Terrestre en el cual se ordena al Alcalde Municipal para que mediante cuatro inspectores municipales a tiempo completo realicen diversas acciones tendentes a identificar en cada isla lo siguiente: inventario de edificaciones ilegales zona restringida, construcciones en la zona pública, condiciones ambientales, quienes ocupan los terrenos descripción, patentes otorgadas, servicios urbanos, otros detalles de catastro. No obstante lo anterior a la fecha no se tiene conocimiento de los resultados de las acciones adoptadas al respecto, pese al requerimiento de información hecho por la Defensoría.

Es importante señalar que las comunidades que habitan en las islas han externado que no se están negando al desarrollo y a que se establezca el turismo, sino que lo que se pretende es que se realice un **desarrollo integral para esta región**, en el cual se les respete sus tradiciones y costumbres y su identidad como pesqueros artesanales. Así las cosas, no puede implementarse planes reguladores que pretendan desarrollo

hoteleros de alto impacto que, lejos de ser inclusivos, van a excluir a los habitantes de las islas y a impedir que efectivamente mejore la condición de pobreza que tienen actualmente.

En ese sentido, la Universidad Nacional, la Universidad de Costa Rica, y distintas organizaciones sociales, ecologistas y ambientales han mostrado gran interés en la condición en que se encuentran actualmente las familias que habitan en las islas; sin embargo, no se tiene una política definida sobre cómo se va a abordar la problemática, de forma tal que no implique un perjuicio a las y los habitantes y un daño al medio ambiente.

De la información que consta en los expedientes tramitados por esta Defensoría se desprende que al menos en las islas del Golfo de Nicoya se encuentran instaladas seis escuelas y dos colegios, que los habitantes cuentan con un deficiente acceso al agua intradomiciliaria y que habitan, en general, en viviendas inadecuadas por los niveles de pobreza, así como que tienen un difícil acceso a los servicios de salud.

Siendo que la mayoría de los habitantes dependen de la pesca artesanal y que en la época de veda no pueden hacer uso de los recursos marinos, los niveles de pobreza se incrementan, colocando a las familias en riesgo social.

La Municipalidad de Puntarenas pese a que ha otorgado “permisos de uso de suelo” para fines de bono de la vivienda, adoptó el acuerdo municipal ⁴² de no otorgar más permisos de uso de suelo en la zona marítimo terrestre. Resulta importante señalar que, pese a que no se tiene definida la condición de los habitantes de las islas y que lo que a la fecha existe son varios proyectos de Ley en la Asamblea Legislativa, a los habitantes de la isla Chira se les otorgaron bonos de la vivienda mediante un programa de apoyo social.

⁴² Acuerdo Municipal adoptado en la Sesión Ordinaria N° 71 celebrada el 18 de diciembre del 2006, por recomendación de la Contraloría General de la República.

En relación con la condición de ocupantes de la zona marítimo terrestre, conviene indicar que dicha condición le da prioridad en el otorgamiento de concesiones a la persona que cumpla con los requisitos para la misma. Al respecto, la Procuraduría General de la República estableció en Dictamen C-157-95 del 7 de julio de 1995 que ocupante es toda persona que ubicada en la zona marítimo terrestre no contaban con un contrato de arrendamiento a la hora de dictarse la Ley N° 6043.

En ese mismo sentido, el Dictamen C-105-95 del órgano Procurador establece: "...que tanto los ocupantes como los pobladores constituyen regímenes excepcionales en la Ley N° 6043 en cuanto al uso privativo de la zona marítimo terrestre...".

De esta forma, si bien es cierto la condición de ocupante supone un derecho de prioridad para la obtención de la concesión, esto opera siempre y cuando el uso solicitado se encuentre conforme con lo previsto en el **Plan Regulador**, pues la ley N° 6043 les garantizó a los ocupantes la gradual incorporación al entrar en vigencia la nueva normativa:

Sí cuentan los ocupantes con un derecho subjetivo en la prioridad que tienen sus solicitudes de concesión sobre otras, siempre y cuando el uso sea compatible con el fijado en la planificación del sector, pero debe siempre tenerse presente que este privilegio está ligado de manera estricta a su condición de ocupante (...). Así como es evidente que nadie puede venir a sustituir al poblador, en tanto que éste reúne determinadas características que lo hacen particular, las cuales fueron tomadas en cuenta para legislar en su favor, igual el ocupante es tenido como tal sólo en razón de sus especiales circunstancias. No es posible aplicar a terceras personas las mismas prerrogativas, ya que los intereses que motivaron su creación dejaron de existir". Procuraduría General de la República, Dictamen C-157-95 del 7 de julio de 1995.

Se parte del hecho de que, para el disfrute del dominio público, debe existir un acto administrativo denominado concesión; sin embargo, para que esto sea una realidad debe existir un plan regulador. El plan regulador costero tiene como función el ser un instrumento legal técnico para el desarrollo económico social y ambiental equilibrado de la zona.

El 15 de marzo del año en curso, varios pobladores de la isla Caballo, acudieron a la Asamblea Legislativa a denunciar que el Plan Regulador Parcial de esa isla fue llevado a cabo sin que durante su proceso de elaboración, se realizara una debida participación ciudadana de las 200 personas que actualmente habitan en la isla, y que además consideran que este instrumento, lejos de pretender un desarrollo para los habitantes, amenaza con desintegrarlos, enajenarlos y empobrecerlos, así como de provocar serios daños al ambiente al pretenderse desarrollar grandes proyectos hoteleros en toda la isla y ubicar a las 50 familias en solamente 2.5 hectáreas. En ese sentido, la Defensoría considera importante hacer un llamado a las y los señores Diputados para que tomen en cuenta las anteriores consideraciones al momento de valorar la aprobación del plan regulador de la isla Caballo.

Tal y como fue señalado ante la Asamblea Legislativa⁴³, es criterio de la Defensoría que si bien es cierto el Estado y las municipalidades como administradoras de la zona marítimo terrestre están llamadas a atender las necesidades sociales de quienes habitan en las áreas circunvecinas a la zona objeto de estudio, tal función debe ser ejercida a través de políticas integrales de desarrollo, de ordenamiento territorial y no simplemente con la fórmula simplista de una apertura de la zona marítimo terrestre a la construcción de viviendas y edificios.

⁴³ Oficio DH-0579-06 de fecha 9 de octubre del 2006. Pronunciamiento al Proyecto de Ley para promover el desarrollo ecoturístico de turismo rural comunitario y la titulación de tierras en las islas del Golfo de Nicoya. Expediente N° 16180.

Duda la Defensoría que no existan otras posibilidades de atender las necesidades sociales que afrontan las y los pobladores de las islas que no sea desafectando la protección jurídica de las mismas, siendo que dicha medida vendría inclusive en un posible futuro perjuicio para las y los mismos pobladores que podrían posteriormente ver su ambiente impactado por la llegada de personas ajenas a la Isla o la construcción de obras que vengan en deterioro del medio ambiente.

No debe olvidarse que los pobladores de las islas al conseguir su sustento a través de la pesca artesanal, tienen su cultura arraigada al mar; por lo que es incomprensible que se estén gestando planes reguladores o proyectos hoteleros que vengan a generar un desplazamiento de estas familias.

Si las razones expuestas en los distintos proyectos son de naturaleza social, es criterio de la Defensoría que corresponde a las autoridades gubernamentales atender dichas necesidades con la estructura institucional existente, que, por demás, tiene el deber de atender dicha problemática. Para ello, resulta indispensable el establecimiento de una coordinación inter-institucional a efectos de que se lleve a cabo un abordaje integral con el cual se permitan la intervención y atención de las familias en unión con la debida protección ambiental de la zona.

III. La Red Vial Cantonal y los recursos provenientes de la Ley N° 8114

La Defensoría, en su Informe Anual del año 2005, incluyó un aparte denominado "La Red Vial Cantonal y el Impuesto Único a los Combustibles", donde se hizo un análisis sobre la efectividad del manejo de los recursos provenientes del impuesto único a los combustibles destinados al mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de las vías que componen la red vial cantonal, es decir, las calles y caminos de los diferentes cantones no comprendidas dentro de la red vial nacional y cuya administración corresponde a las municipalidades.

Tomando en consideración la investigación que mantiene abierta la Defensoría sobre el

tema referido⁴⁴, en el presente informe se profundiza el análisis sobre algunos aspectos, analizando pormenorizadamente la problemática que se les presenta a las distintas municipalidades del país con el manejo de dichos recursos. Para ello, en el transcurso del año 2006 se remitió por parte de la Defensoría, a cada una de las Alcaldías y Concejos Municipales, una solicitud de información sobre los procedimientos seguidos en la gestión de los recursos provenientes del artículo 5 inciso b) de la Ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, lo mismo que aciertos y desaciertos en la tramitología de estos. Se obtuvo una respuesta del 49,4 % de las municipalidades, misma que se utilizó para obtener los siguientes resultados.

1. Asignación de los recursos en el Presupuesto Nacional y en los presupuestos municipales.

Se reitera la falta de información oportuna por parte del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) a las municipalidades, sobre los montos incluidos a cada una de ellas en el Proyecto de Ley de Presupuesto enviado a el Asamblea Legislativa a más tardar el 1º de setiembre de cada año, lo que les dificulta la inclusión de dichos recursos en sus proyectos de presupuesto ordinario, los cuales deben remitir para su aprobación a la Contraloría General de la República, antes del 1º de octubre de cada año.

2. Transferencia de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda a través de la Tesorería Nacional.

Algunas municipalidades muestran su disconformidad con el método utilizado por el Ministerio de Hacienda (principio de Caja Única del Estado), para girarles los recursos mediante desembolsos bimensuales, si es que cumplen con los requisitos establecidos para ello. El argumento de las y los Alcaldes es que si esos recursos están destinados para las municipalidades según la ley de referencia, por qué razón no se les gira de una sola vez y cada municipalidad decidirá de qué forma y momento los gasta o invierte en la red vial cantonal, además de los

⁴⁴ Expediente No. 20604-24-2006

recortes que han sido aplicados en años anteriores a los montos asignados.

3. Desembolsos de la Tesorería Nacional.

Como se indicó en el punto anterior, los desembolsos que hace la Tesorería Nacional a las cuentas bancarias de cada municipalidad de los recursos provenientes de la Ley 8114, se ven afectados por una serie de factores tanto internos como externos a las instituciones involucradas, que de una u otra forma van a incidir en los saldos acumulados en Caja Única de cada una de las municipalidades.

Entre los factores internos se mencionan los siguientes:

- a. Atrasos y lentitud en los procesos licitatorios.
- b. Falta de capacitación del personal en materia de contratación administrativa.
- c. Planificación deficiente (determinación de prioridades), lo cual afecta la programación de las obras.
- d. Problemas internos que retrasan la aprobación de los presupuestos extraordinarios (incorporación de recursos) por parte de la Contraloría General de la República.
- e. Descoordinación entre la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal, Departamento Legal y Proveeduría Municipal (preparación de licitaciones y elaboración de contratos).
- f. Retraso en la ejecución de las obras, lo que a la vez atrasa los pagos que debe efectuar la municipalidad a la empresa contratista y por ende la cuenta bancaria municipal reporte montos mayores de diez millones de colones, impidiendo el desembolso.
- g. Operación desacertada de la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal incide en programación y ejecución de obras.
- h. Los desembolsos por factores internos y externos de procedimiento, no se desembolsan en la época seca, que es cuando pueden ser mejor utilizados.
- i. Inconvenientes en convenios con el MOPT inciden en mantener alto el saldo acumulado en Caja Única.
- j. Inventario de caminos desactualizado.

Entre los factores externos se pueden mencionar los siguientes:

- a. Desinterés de los proveedores ocasiona declaración de licitaciones desiertas o infructuosas, lo mismo que la falta de proveedores calificados.
- b. Alzas en costo de las obras afectan la ejecución.
- c. Principio de anualidad presupuestaria limita disponibilidad de recursos y afecta ejecución de las obras.
- d. Desembolsos no coinciden con pago de las obras.
- e. Exceso de trámites para el desembolso de los recursos.

4. Juntas Viales Cantonales

De conformidad con el reglamento al artículo 5 inciso b) de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria sobre la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal, "... *La Junta Vial Cantonal es un órgano público, no estatal, nombrado por el Concejo de cada cantón, ante quien responde por su gestión. Es un órgano de consulta en la planificación y evaluación en materia de obra pública vial en el cantón y de servicio vial municipal,*".

Con la información brindada a la Defensoría por las municipalidades, en todas ellas la Junta Vial Cantonal está debidamente nombrada y funcionando, reuniéndose en la mayoría de los casos dos veces al mes. No falta en pocos casos que se presenten problemas internos ya sea con el Alcalde, la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal y el Concejo, los cuales con buena disposición de las partes son superables, sin embargo, estas situaciones han provocado descoordinación lo cual ha perjudicado la acertada gestión de los recursos disponibles en la Tesorería Nacional.

5. Unidades Técnicas de Gestión Vial Municipal

Las unidades técnicas de gestión vial municipal, son indispensables para la buena administración de los recursos provenientes de la Ley 8114. Según el artículo 13 del Reglamento citado anteriormente, "...se *constituirá una Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal en cada cantón, a criterio de la municipalidad respectiva, cual fungirá como secretaría técnica de la Junta Vial Cantonal. Se sugiere que cuente al menos con un*

ingeniero de caminos, un técnico asistente y un promotor social. ...”.

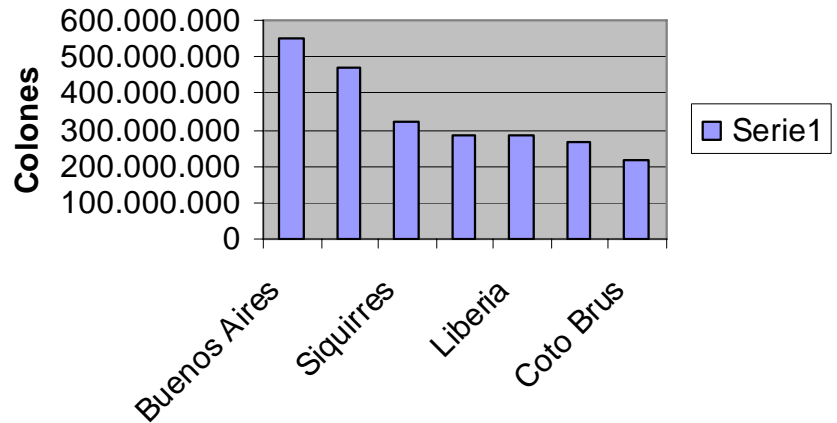
El financiamiento de dicha unidad puede hacerse a través de los recursos ya mencionados. No obstante lo anterior, en el 17,5 % de las municipalidades que brindaron la información solicitada, estas unidades se están financiando con recursos propios y dos no cuentan con ellas, encargándose el Departamento de Ingeniería de dichas labores. El resto, o sea el 77,5%, se financian por medio de los recursos ya indicados.

6. Disposición del Ministerio de Hacienda para la presupuestación completa y desembolso de los recursos.

Con la presente Administración, y como política de ésta, en el año 2006 se giró la totalidad de los recursos presupuestados a las municipalidades por ¢9.910.500.000 (nueve mil novecientos diez millones quinientos mil colones) y para el presente año de igual forma, se ha determinado girar en su totalidad los recursos provenientes del impuesto único a los combustibles, tanto para la red vial nacional como para la red vial cantonal. Prueba de ello es que el monto contenido en el Presupuesto Nacional del año 2007, para las municipalidades asciende a ¢16.426.500.000 (dieciséis mil cuatrocientos veintiséis millones, quinientos mil colones). De este monto, corresponde un 20,38 % a las municipalidades de la provincia de San José; 21,80% a las de Alajuela; 7,53% a las de Cartago; 6,46% a las de Heredia; 14,87% a las de Guanacaste; 17,06% a las de Puntarenas y un 11,90% a las de Limón.

En relación con los desembolsos, el saldo en Caja Única al 31 de diciembre del 2006 fue de ¢7.265.387.380 (siete mil doscientos sesenta y cinco millones trescientos

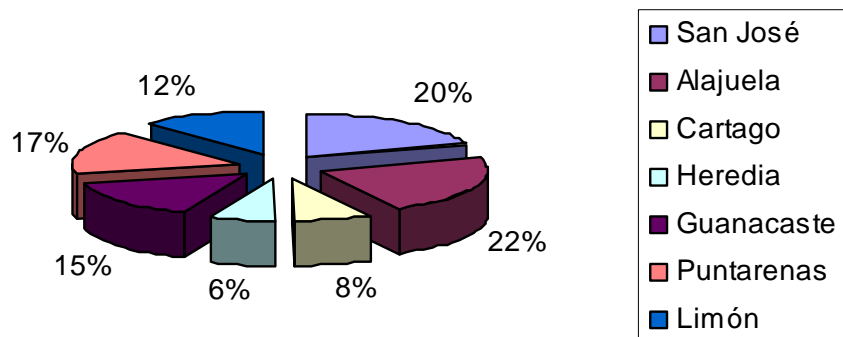
Gráfico 7
Municipalidades con saldos mayores a 200 millones de colones al 31/12/2006
Ley Nº 8114



Fuente: Ministerio de Hacienda

ochenta y siete mil trescientos ochenta colones), habiéndoseles girado a las municipalidades en el transcurso del año 2006 la suma total de ¢12.090.907.731 (doce mil noventa millones, novecientos siete mil setecientos treinta y un colones) que en comparación con el año 2005, los saldos disminuyeron en un 40% lo que vale la pena resaltar a favor de la ejecución de esos recursos por parte de las municipalidades. Los desembolsos en el presente año se iniciaron a finales del mes de marzo, para las municipalidades que cumplieron con los requisitos establecidos por la Tesorería Nacional.

Gráfico 6
Asignación Presupuestaria por Provincia 2007



7. ¿Es equitativa la forma de asignar los recursos provenientes del inciso b) del artículo 5 de la Ley N° 8114 a las municipalidades?

La Defensoría, con base en un análisis del monto asignado a cada municipalidad mediante la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2007, comparó la longitud de la red vial cantonal de cada una de las municipalidades, obtenida de la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT, con el monto presupuestado para cada una de ellas. Los resultados llaman la atención e inducen a cuestionar y revisar el actual método de cálculo utilizado a nivel de la dependencia anteriormente mencionada, que es la encargada de realizarlo.

Previo a la comparación de los resultados, vale recordar la distribución de los recursos provenientes del 33,5% del impuesto único a los combustibles, de conformidad con el artículo 5° de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, Ley N° 8114:

1. Un 3,5% para el pago de servicios ambientales, a favor del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).

2. Un 30% para el Consejo Nacional de Vialidad CONAVI.

- a. Del 100% del 30% arriba mencionado, el 75% corresponde al CONAVI exclusivamente para la *“... conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se emplearán para construir obras viales nuevas de la red vial nacional.”* Un 3% de este 75% se le entregará a la Universidad de Costa Rica para el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, para garantizar la calidad de la red vial nacional.
- b. El 25% restante *“...se destinará exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se emplearán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal.”* *“La suma correspondiente será*

girada a las municipalidades por la Tesorería Nacional, de acuerdo con los siguientes parámetros: el sesenta por ciento (60%) según la extensión de la red vial de cada cantón y un cuarenta por ciento (40%), según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos.”

Por su parte, la Dirección de Planificación Sectorial utiliza una matriz para realizar el cálculo anteriormente señalado utilizando las siguientes variables:

Provincia–Cantón–Extensión–Ponderación (60%)–IDS–Inverso IDS–Ponderación (40%)
–Porcentaje asignación presupuestaria–
Asignación Presupuestaria

Es necesario señalar que el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) que se utiliza para los cálculos es del año 1999. La Defensoría, en el Informe del año 2005, hizo hincapié en la necesidad de actualizar dicho dato; sin embargo persiste, al no haberse dado una nueva medición del mismo por parte de MIDEPLAN.

Conociendo dichas variables, llama la atención que en la provincia de Heredia se encuentran los valores extremos; por una parte a la Municipalidad de San Pablo; le corresponde la suma más alta por kilómetro, siendo de ₡1.610.106,12 y la menor la tiene la Municipalidad de Flores con ₡346.021,63, con una diferencia de ₡1.264.084,51. Es de señalar que el cantón de Flores tiene un IDS de 100%, o sea que el inverso es de 0 % (o sea 0 % de pobreza) y una longitud de la red de 41.1 Km., mientras que San Pablo un IDS de 74.3% siendo el inverso 25.7 % y la red 36.6 Km. ¿En la realidad existe tanta diferencia en el desarrollo de ambos cantones para que la asignación presupuestaria presente tanta desigualdad?

Otro caso a considerar y compararlo es el cantón de Belén que actualmente es uno de los más desarrollados del país, con el cantón de Talamanca, siendo uno de los menos favorecidos; al primero le corresponde ₡497.325,02 por kilómetro y al segundo ₡709.312,18, siendo la diferencia únicamente

de ¢ 211.987,16. Belén tiene un IDS de 94.9 % (inverso 5.1) y cuenta con 60,68 Km. de longitud de su red vial, mientras que el IDS de Talamanca es del 0% (complemento 100%) con 495,53 Km. ¿Es equitativa la diferencia?

Desde el punto de vista de longitud de la red, la Municipalidad de San Carlos es la que tiene la mayor red vial con 2.248,4 Km., siendo la menor la de San Pablo de Heredia, como ya se indicó con 36,6 Km. La asignación por kilómetro para San Carlos fue de ¢389.657,83 y para San Pablo ¢ 1.610.106,12. El IDS de San Carlos es 45,5 % (complemento 54.5%) y San Pablo 74.3% (complemento 25.7 %); la diferencia vuelve a ser significativa: ¢ 1.220.448,29. ¿A quién está privilegiando la forma de cálculo?

Algo incorrecto está sucediendo, al parecer, con la metodología de cálculo que se ha estado utilizando hasta el momento por parte de la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT para asignar a las municipalidades los recursos provenientes de la Ley N° 8114, apartándose del sentido de equidad que, según el segundo párrafo del inciso b) del artículo 5º, pretende establecer. En tal sentido, el Reglamento de la Ley es omiso en la metodología de cálculo que debe utilizarse.

Con la actual fórmula de cálculo, si se hace una valoración particular del monto asignado por kilómetro por cantón, esta no guarda una relación directa con las necesidades reales de cada uno de ellos, porque el dato de la longitud de kilómetros de la red no trae implícito el estado en que se encuentra esta y el IDS está desactualizado. Para el caso de comparación hecha entre la Municipalidad de San Pablo y la de San Carlos, resulta difícil de suponer que las del primer cantón estén en peor estado que las del primero; sin embargo, recibe mayor asignación presupuestaria por kilómetro, situación que al parecer está influida en mayor medida por el IDS.

En virtud de lo anterior, es recomendable que la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT proceda a realizar una revisión de la fórmula de cálculo que se está utilizando para la asignación de los recursos provenientes de la Ley 8114, con el fin de determinar y eliminar las inconsistencias que en la realidad está arrojando. Es necesario

además considerar dentro de esta fórmula el nivel de gestión de cada municipalidad, con el propósito de incentivar a las municipalidades que han demostrado mejor desempeño en el uso de estos recursos y castigar a las menos efectivas.

Asimismo, la Defensoría se permite emitir las siguientes sugerencias⁴⁵:

A las municipalidades

Entre los aspectos a considerar por las municipalidades del país para una mejor gestión con los recursos provenientes de la Ley N° 8114, se pueden sugerir los siguientes:

- a. Brindar capacitación sobre la Ley de Contratación Administrativa a los funcionarios involucrados en los trámites de contratación de obras y adquisición de equipo y materiales, buscando una mayor coordinación entre la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal el Departamento Legal y la Proveeduría Municipal
- b. Capacitar a los miembros de la Junta Vial Cantonal y a los funcionarios de la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipales en materia de planificación y presupuesto, para una mejor coordinación en el establecimiento de prioridades y posterior ejecución de las obras, lo cual incidirá en que no se tenga que actualizar los costos de estas y por ende el atraso que ello conlleva.
- c. Procurar una coordinación más estrecha entre la Junta Vial Cantonal, el Concejo Municipal y la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal.
- d. Buscar la agilización de la ejecución de las obras, mediante la contratación de empresas constructoras de reconocida solvencia moral y económica que aseguren el cumplimiento de los trabajos dentro del plazo establecido.
- e. Implementar junto con el la Dirección de Gestión Vial Municipal del MOPT, Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, un plan de desembolsos que facilite la ejecución de

⁴⁵ Expediente No. 20604-24-2006. Informe Final Oficio No. 03488-2007 del 22 de mayo 2007.

- obras en la época seca, el cual de ser posible obvie de alguna manera el principio de anualidad presupuestaria
- f. Buscar la forma más acertada de llevar a cabo convenios de obras con el MOPT, que impidan el uso de los recursos disponibles en Caja Única.
 - g. Actualizar los inventarios de caminos, lo cual va a incidir en obtener una mayor participación en la asignación de los recursos provenientes de la Ley N° 8114, dadas las variables que se utilizan para su cálculo y conocer mejor la realidad en cuanto a la condición de estos.

Al Ministerio de Hacienda y Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Al ser el Ministerio de Hacienda quien dicta y ejecuta las políticas de desembolso de los recursos de la Ley N° 8114 y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes el rector en la materia de caminos, es conveniente que tomen en cuenta las siguientes sugerencias.

- a. Al primero, cumplir efectivamente con las fechas fijadas para los desembolsos a las cuentas municipales, con el fin de que a estas no se les presenten problemas al momento del pago de las obras.
- b. A ambos, llevar a cabo una revisión del proceso de desembolsos, con el fin de eliminar pasos y requisitos innecesarios, que inciden particularmente en el atraso de los desembolsos de los recursos y la ejecución de estos.

La Defensoría dará el seguimiento necesario ante las instituciones involucradas a efectos de que se tomen las medidas correctivas que permitan una gestión más eficaz de los recursos, lo cual se verá reflejado, sin lugar a dudas, en una mejora sustancial en la red vial cantonal.

IV.- Estructuras institucionales de urgente intervencion:

Para el presente informe, se ha considerado una necesidad imperiosa hacer referencia a la gestión pública que se está dando en una serie de instituciones, misma que está imposibilitando el ejercicio de derechos de las y los habitantes, así como limitando la calidad de vida de los mismos.

En ese orden de ideas, se analizarán los casos de la Dirección Nacional de Pensiones, el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Producción, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto de Desarrollo Agrario.

Se pretende que, a partir de las denuncias recibidas en la Defensoría, así como del análisis de las funciones inicialmente encomendadas a las instituciones a las que se hará referencia, se genere la reflexión de las autoridades públicas sobre la urgencia de tomar acciones correctivas que permitan el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la gestión de dichas instituciones.

Asimismo, en los casos en los cuales la Defensoría en Informes Anuales anteriores ha señalado serias irregularidades en instituciones, se reitera en el presente informe la urgencia de intervención de las autoridades públicas. Tal es el caso del Ministerio de Educación Pública y la Dirección Nacional de Pensiones, tal y como a continuación se expone.

1.- La Dirección Nacional de Pensiones: una intervención que se posterga⁴⁶

Si se revisan las memorias anuales de distintos órganos de control competentes, entre ellos la Defensoría de los Habitantes, se podrá observar que el tema relacionado con la mala gestión de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en adelante DNP) es significativamente recurrente. De ahí que no sea de interés de la Defensoría apartar la atención de las y los Diputados con una repetición de lo que ha sucedido en el último período, ya que sería como repetir la historia de atrasos en la tramitación, maltratos, omisiones de respuesta, resoluciones mal elaboradas; en fin, una violación de los derechos fundamentales de las personas que solicitan los servicios de la DNP.

A pesar de las disposiciones y recomendaciones emitidas por los órganos de control (Defensoría, Contraloría General, Superintendencia de Pensiones) así como

⁴⁶ Expedientes Nos. 21594-24-2006; 21654-24-2006, 21683-24-2006, 21941-24-2006, 22527-24-2006, 0390-07, 1877-07.

las resoluciones de la Sala Constitucional, no ha habido una mejoría significativa en la DNP. Esta situación ha permitido incluso que algunas personas hayan muerto esperando les sea resuelta su pensión, se hagan efectivas las promesas de los diferentes gobiernos de lograr una mejoría del servicio brindado por dicha institución.

En el último informe de la Defensoría ante el Poder Legislativo se indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“De acuerdo con lo anterior y de la propia experiencia de la Defensoría, se considera imprescindible no sólo valorar la exigencia de un alto grado de prioridad para atender lo que acontece en la Dirección Nacional de Pensiones sino también la posibilidad inmediata de establecer de una vez por todas, alguna alternativa de solución que permita una mayor y mejor prestación de servicios por parte de esa unidad administrativa del MTSS. La Defensoría sugiere a las señoras y señores diputados que se analice en forma prioritaria la reforma legal pertinente que permita separar a la DNP de la estructura orgánica del MTSS y se defina una opción viable que permita instalar un sistema de información automatizado ágil y confiable que a su vez represente un pilar fundamental para la prestación de un servicio acorde con las necesidades de las personas adultas mayores que diariamente acuden a la DNP.”

La Defensoría considera que hoy día esas sugerencias mantienen vigencia y se necesita del apoyo del plenario legislativo para que –de una vez por todas– se establezca una solución definitiva a la reiterada problemática de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Lo anterior se complementa con las denuncias específicas recibidas por la Defensoría, entre ellas la planteada por la Asociación de Pensionados de Hacienda y del Poder Legislativo (ASPHAL) con quien la Defensoría ha venido coordinando gestiones ante las autoridades del Ministerio de Trabajo

que incluyen al propio Ministro, el Viceministro, Directores de Pensiones, asesores jurídicos, etc. Al respecto, se denuncia que desde el año 1996, se han arrastrado problemas en cuanto a la actualización de pensiones y, consecuentemente, no se les han reconocido las respectivas cuentas de ejercicios anteriores.

De igual forma, la Defensoría continúa recibiendo denuncias en relación con expedientes desordenados, otros perdidos, cálculos inexactos, notificaciones tardías, maltratos, etc. Toda esta situación deriva en la angustia de adultos mayores a quienes también se les obliga a firmar una solicitud de “petición de parte” cada semestre para, supuestamente, suspender cualquier proceso de prescripción de sus derechos.

La misma Sala Constitucional se ha pronunciado de manera reiterada en cuanto a que la DNP no puede seguir alegando falta de medios ni de personal para justificar once años de no pago de actualización de pensiones, que deviene en una afectación directa de los derechos e intereses del gremio que día a día solicitan los servicios de esa unidad administrativa del Estado. Resulta lamentable saber que 760 afiliados de ASPHAL han fallecido en la última década, sin que hayan visto resuelto el problema denunciado, lo cual constituye un verdadero drama humano que golpea sensiblemente a todo el gremio, a sus familias, e incrementa el grado de frustración y de desconfianza en el Estado de derecho del país.

En los últimos meses se ha estado compartiendo información sobre una serie de directrices relacionadas con la aplicación de los aumentos semestrales por costo de vida, donde existen algunas diferencias entre las autoridades del Ministerio de Trabajo y los gremios. Para ello, la Defensoría ha servido como facilitadora del proceso de comunicación entre las partes, mismas que al momento de elaboración del presente informe se han comprometido a realizar una serie de reuniones técnicas en las que se pretende conocer con claridad las dudas de las asociaciones gremiales, así como las argumentaciones del Ministerio al respecto.

Es evidente el problema de carácter social, económico y financiero que representa la

realidad de la DNP y de ahí que, no basta con anuncios públicos de índole general ni las buenas intenciones de las autoridades del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, para la solución definitiva de dicho problema. Resulta imperativo que el tema de las pensiones con cargo al presupuesto nacional llame la atención de las señoras y señores Diputados, a efecto de que se tomen, cuanto antes, las decisiones que permitan el funcionamiento de la DNP de conformidad con lo que exige un Estado Social de Derecho.

2.- Deficiencias administrativas en el Ministerio de Educación: una constante afectación de derechos

La Defensoría señaló en su informe 2005-2006 una serie de deficiencias administrativas que afectan el buen funcionamiento del Ministerio de Educación Pública, entidad caracterizada por un vasto universo de funciones, que, en cuanto concierne a la administración de personal, comprenden una infinidad de acciones en relación con el inmenso número de funcionarios y funcionarias a su cargo (alrededor de 65.000 personas).

Esta situación compleja se refleja en insuficiencias estructurales y organizativas ministeriales, que no permiten satisfacer a plenitud la prestación adecuada del servicio público generando la insatisfacción de las y los habitantes y las y los servidores que prestan servicios al Ministerio de Educación Pública

Año con año, se repiten rutinariamente las mismas insuficiencias y disfunciones sin que se promuevan y concreten soluciones efectivas de corto, mediano y largo plazo orientadas a optimizar la prestación de un servicio de administración eficaz y eficiente del personal y debida atención al usuario. En algunos casos la administración reacciona ante las recomendaciones puntuales e individualizadas de la Defensoría, pero lo hace en forma aislada, o bien, por simple respuesta a las recomendaciones sin que se opere la ejecución efectiva de acciones correctivas, con lo cual se posterga indefinidamente la toma de decisiones y su puesta en operación efectiva en plazos definidos.

Así, recapitulando la problemática se recuerda que en 1999 el MEP compró el Sistema Informático Integrado de Recursos Humanos (SIGRH), que entró en operación hasta noviembre del 2002, pero que sin embargo, a la fecha no ha logrado consolidarse y continúa afectado por la mayoría de las inconsistencias de operación detectadas.

Se considera que no ha existido un cuestionamiento suficientemente sobre las razones de las fallas e inconsistencias que impiden el formal funcionamiento del sistema, así como la corrección de los presuntos errores de diseño del instrumento, ni el establecimiento de las correspondientes responsabilidades e inclusive sanciones que pudieran derivar de actitudes negligentes de los funcionarios que diseñaron y operan el SIGRH. De igual forma no se han evaluado las eventuales responsabilidades que pudieran corresponder a la empresa que instaló el sistema, a fin de determinar si cumplió con la implantación de los requerimientos informáticos exigidos en la contratación del servicio para el funcionamiento idóneo del mismo.

A la fecha, persisten en el MEP las disfunciones que devienen en una limitación de los esfuerzos para establecer procedimientos ágiles y expeditos, soportados en los programas y avances tecnológicos disponibles, que permitan instaurar paulatinamente el gobierno digital de la administración pública en el sector educativo. Lo anterior de conformidad con las disposiciones emitidas por el Gobierno de la República para concretar el denominado gobierno digital, con claros beneficios para el ciudadano y una relación expedita y simple entre el administrado y la Administración Pública.

Por otra parte, continúan existiendo en el Ministerio de Educación Pública malas prácticas en materia de nombramiento de personal que favorecen el posible tráfico de influencias como modalidad de corrupción, con nombramientos de forma discrecional y presunta injerencia política de diputados y otras autoridades públicas. En investigación realizada por la Defensoría⁴⁷ se señaló la

⁴⁷ Expediente N° 21404-24-2006.

injerencia política para favorecer a una diputada de un partido político, representante del cantón de Oreamuno de Cartago durante el cuatrienio 2002-2004, a su vez docente de enseñanza preescolar y esposa del diputado que representó al referido cantón durante el cuatrienio anterior.

Al respecto, el Ministro de Educación Pública ordenó a la Dirección General de Personal el cumplimiento de la recomendación emitida por la Defensoría de anular y revertir el nombramiento de la diputada, dado que el mismo utilizó indebidamente, el mecanismo de supuestos trastornos de salud de la servidora, para justificar un traslado por excepción. Sin embargo, los trámites para la anulación del nombramiento no avanzan con la celeridad requerida.

El caso más reciente denunciado lo constituye el nombramiento de dos hijas de una actual diputada por el cantón de Grecia, quienes, aparentemente, fueron ascendidas de puesto aplicando indebidamente las disposiciones del inciso b) artículo 101 del Estatuto de Servicio Civil, diseñado exclusivamente para regular el traslado geográfico de personal docente y administrativo-docente fundamentado en razones de comprobadas de afectación de la salud de los servidores o sus familiares cercanos.

La Defensoría ha señalado que el camino apropiado para evitar la comisión de irregularidades en los nombramientos, consiste en reducir el porcentaje de empleados interinos, y ello se puede lograr poniendo a disposición de la Dirección General de Servicio Civil la totalidad de las plazas interinas existentes en el Ministerio, para que, mediante concursos de oposición en que participen todos los interesados, se nombre en propiedad a quienes ganen los concursos. Lo anterior de conformidad al sistema de méritos del Servicio Civil y el artículo 192 de la Constitución Política, que exige la idoneidad comprobada de los servidores públicos⁴⁸.

Por otra parte, conviene señalar que no se ha logrado mejorar las prácticas operativas

tendientes a que los movimientos de personal interino y en propiedad, obedezcan a las potestades de la descentralización otorgadas a las direcciones regionales, mismas que continúan siendo simples tramitadores de documentación burocrática. Se continúa centralizando las funciones en la Dirección General de Personal en San José, lo cual conlleva el aumento de las rutinas de trabajo de sus funcionarios, originando acumulación y retraso de trabajo en dicha Dirección; en tanto a las Direcciones Regionales de Enseñanza se les disminuye la carga de trabajo y de responsabilidades.

Todo lo anterior demuestra el desinterés del Ministerio en lograr eficiencia y agilidad en sus procedimientos internos; sin que se hayan puesto en práctica las iniciativas de valoración del riesgo que permitan identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de objetivos y metas institucionales que han sido definidos tanto en planes anuales operativos como en planes de mediano y largo plazo.

Conviene recordar una vez más, que un elemento importante del Buen Gobierno lo constituye el establecimiento de competencias y responsabilidades claras de las y los funcionarios públicos, de forma que se propicie una cultura institucional de eficiencia y compromiso con la función que se realiza.

En ese sentido, preocupa que en el MEP no exista dicha cultura de responsabilizar a las y los funcionarios por los errores y negligencias cometidos en el ejercicio de su función, creándose una suerte de impunidad administrativa y generando un inadecuado ambiente de control y desaplicación de algunas normas de la Ley de Control Interno señaladas en el Informe Anual del año anterior.

En varias recomendaciones y en distintas oportunidades la Defensoría ha recomendado al Ministerio la conexión en línea en tiempo real del sistema informático con todas las 20 direcciones regionales de enseñanza; así como la promoción de iniciativas de capacitación del personal para hacer más eficaz y eficiente el sistema de nombramientos imperante, atenuando y evitando la comisión de errores humanos y perfeccionando y agilizando las

⁴⁸ Expediente N° 22008-24-2006.

potencialidades del sistema digitalizado utilizando la tecnología disponible. Sin embargo, poco se ha realizado en este sentido por lo que continúan presentándose las disfunciones anteriormente señaladas.

Por otra parte, en cuanto a la atención al público se reitera que uno de los problemas existentes, de vieja data y sin solución, es el mal trato a las y los habitantes y servidores que acuden a las distintas dependencias ministeriales, particularmente en las que tramitan nombramientos y acciones de personal. En ese sentido, se presentan irrespetos verbales, dilación de trámites, burocratismo exacerbado, y sistemas de fichas que no responden a las necesidades de las y los usuarios que en muchos casos deben trasladarse desde lugares lejanos de la República, sin que logren ser atendidos oportunamente en las distintas oficinas de la Dirección General de Personal.

En su oportunidad la Defensoría recomendó al Ministerio⁴⁹ subsanar estas deficiencias y el 19 de julio de 2006, el Ministro de Educación, giró instrucciones pertinentes al entonces Viceministro administrativo para que implementara las acciones administrativas necesarias, a los efectos de cumplir con las recomendaciones vertidas por la Defensoría, tendientes a la corrección de las deficiencias detectadas en la Dirección General de Personal.

En la práctica poco se ejecutó, aunque en acato de las recomendaciones sí se decidió el traslado de las dependencias de la Dirección General de Personal al edificio ROFAS en el Paseo Colón. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido, no se ha hecho efectivo el traslado ni se tiene certeza ni fecha prevista del mismo.

La Defensoría en el Informe Anual del año anterior, señaló la necesidad de tomar acciones destinadas a la capacitación del personal, en temas y conceptos de Buen Gobierno, sanas prácticas administrativas y, en general, a fomentar una cultura de transparencia en el accionar administrativo, de rendición de cuentas, y de motivación del personal por el desempeño de sus labores.

⁴⁹ Informe final N° 20390-24-2005

Asimismo, se consideró necesario la capacitación permanente a las y los funcionarios del Ministerio en prácticas de buen trato a las y los usuarios, mismas que aspiran a una optimización de las estructuras burocráticas institucionales, con la finalidad de evaluar y fomentar la eficiencia en la prestación de los servicios. Al respecto, la Defensoría desconoce las acciones que ha tomado el Ministerio en materia de capacitación del personal.

Por otra parte, durante el presente período, nuevamente se abordó la problemática irregular existente en la administración de las Juntas de Educación, Patronatos Escolares y Juntas Administrativas, en relación con el recaudo y disposición de fondos, así como la ingerencia de las direcciones escolares en la administración de las juntas. Al respecto, la Defensoría señaló la inacción de las Direcciones Administrativas de las Direcciones Regionales de Enseñanza, a efectos de corregir las irregularidades denunciadas, así como sentar las responsabilidades de los funcionarios subalternos involucrados en tales disfunciones⁵⁰.

Ahora bien, en virtud del tiempo transcurrido desde la emisión de las recomendaciones referidas en el presente apartado, y el hecho de que no se han percibido avances concretos y mediales de mejoramiento, la Defensoría de los Habitantes considera urgente llamar la atención nuevamente sobre la necesidad de que el Ministerio de Educación Pública tome las acciones necesarias que conduzcan a la implantación de soluciones que permitan superar la situación de estancamiento y complacencia con el estado rutinario de cosas prevaleciente en dicho Ministerio, en perjuicio del respeto efectivo de los derechos de las y los habitantes que requieren de sus servicios.

⁵⁰ Informes Finales N°s 21824-24-06: Escuela Dulce Nombre de Coronado y 22346-24-06; Escuela Joaquín García Monge, en Desamparados.

3.- El Instituto de Desarrollo Agrario: una definición urgente

Entre los objetivos que el legislador definió al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) al momento de su creación, están el proveer tanto de tierras, como de instrumentos legales para proteger su posesión, a todas las personas que califiquen como adjudicatarias.

En ese sentido, la institución se visualizó como un ente social, ejecutor de una distribución eficiente de las tierras que permita fomentar el progreso, tanto social como económico, de la población rural; facilitando para ello los medios necesarios que permitan el desarrollo de procesos productivos, mejorando el nivel de vida de los habitantes, aumentando el aporte a la producción nacional, y contribuyendo a la conservación de la paz social y una justa distribución de la riqueza.

Pese al marco regulatorio existente, la realidad ha permitido determinar que la gestión administrativa del IDA se ha convertido en un obstáculo para la consecución de los objetivos antes planteados, lo cual repercute de forma directa y negativa en las y los habitantes que urgen los servicios oportunos y eficientes de dicha institución.

En ese sentido, desde la óptica de la protección de derechos, conviene preguntarse si en el caso del IDA se está ante un problema generado porque la institución creada para proteger los derechos de acceso a la tierra que tienen las personas, así como de participar en la actividad productiva del país, no permite desde el punto de vista normativo cumplir con dichos objetivos; o bien, si se está ante un problema de gestión administrativa, ante lo cual procede entonces tomar las acciones correctivas urgentes y necesarias que permitan corregir las deficiencias existentes.

En ese orden de ideas, la Defensoría continua recibiendo denuncias en relación con la mala gestión del IDA⁵¹, mismas que

⁵¹ Expedientes Nos. 20600-24-06, 23660-24-06, 21486-24-06, 21567-24-06, 22249-24-06,

van desde la insatisfacción eficiente y oportuna de la demanda de tierras que tienen las personas, hasta las irregularidades, tanto en la adjudicación como en el uso de los terrenos, siendo que la naturaleza para lo cual fueron otorgadas las tierras fue desvirtuada. Han sido reiteradas las denuncias conocidas, tanto en medios de comunicación pública como en los diferentes órganos de control, sobre los temas arriba consignados, sin que se brinde una respuesta integral a los problemas denunciados o se logre el fortalecimiento que requiere dicha institución, el cual a todas luces es de imperante necesidad.

Al respecto, desde el punto de vista del análisis de la gestión institucional, resulta muy clarificante el estudio realizado por la Contraloría General de la República⁵², el cual recomendó al Consejo de Gobierno valorar el eventual cierre de la entidad, o bien, presentar una opción que permita erradicar las prácticas ineficientes e irregulares analizadas, a partir de una muestra seleccionada de 30 asentamientos campesinos ubicados en todo el país, así como de estudios realizados por la auditoría interna del IDA.

Entre los hallazgos más relevantes a los que llega el estudio realizado por la Contraloría se encuentra el que existe en la Presidencia Ejecutiva del IDA una concentración de funciones claves en los procesos de compra de fincas, detectándose en dichas compras la existencia de fincas no aptas o con limitaciones para el desarrollo; así como compras improcedentes con recursos de FODESAF.

Asimismo, se detectaron otras irregularidades tales como debilidades en el desarrollo y explotación de asentamientos campesinos; ineficiente o anómala explotación de predios; problemas con conservación de recursos naturales y con la

22494-24-06, 1616-07, 21018-24-06, 22044-24-06

⁵² Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Servicios Económicos para el Desarrollo. Informe DFOE-ED-7-2007.

titulación de reservas nacionales indígenas entre otros.

Consideró además, el estudio referido, la existencia de una serie de políticas institucionales que han venido a debilitar el sistema de control interno, tanto a nivel de compra de fincas como de selección y adjudicación de beneficiarios, existiendo fincas adjudicadas a mismos funcionarios del IDA. Señala la Contraloría que se tienen identificados a 91 funcionarios y ex funcionarios a quienes se les adjudicaron tierras, sea a ellos o sus familias.

Siendo así las cosas, la Contraloría concluyó en su estudio que el IDA, pese a su deber de *“tener la capacidad productiva suficiente para procurar la emancipación del agricultor y contribuir eficazmente al incremento de la producción nacional”*, no lo está cumpliendo.

Al respecto, coincide la Defensoría con el órgano contralor en punto a que la imposibilidad del IDA de alcanzar los objetivos institucionales está originada en una gestión altamente deteriorada, donde las necesidades de las personas agricultoras han sido dejadas de atender y los recursos que deberían destinarse para dichos fines han sido utilizados para otras labores, sin que se haya logrado un repunte importante en el desarrollo del agro en el país, así como de la emancipación económica de sus adjudicatarios.

En ese sentido, muestra el IDA una deficiente gestión, caracterizada por una ausencia de control básico para el funcionamiento de la institución de forma eficiente. Se visualizan problemas en asignación de recursos en las oficinas regionales, así como ineficientes sistemas de información, que generan una débil gestión financiera que impide al IDA cumplir con su razón de ser.

Ahora bien, entre las recomendaciones emitidas por el Órgano Contralor están las referidas a la posibilidad de valorar la vigencia del IDA a partir de los proyectos de ley que se encuentran en la corriente legislativa relacionados con el sector agropecuario; así como de las propuestas que presente el Consejo de Gobierno para atender los señalamientos realizados por la Contraloría General de la República.

Asimismo, tomando en consideración la opción de que se determine el cierre de dicha institución, se recomendó el diseño y ejecución de un plan de acción ordenado de cierre y redistribución de funciones, o en su defecto, se determinen opciones que satisfagan el incremento en la productividad nacional y la emancipación económica del campesino, erradicando las prácticas ineficientes e irregulares.

Por su parte, emite la Contraloría una serie de recomendaciones de acatamiento obligatorio a la Junta Directiva del IDA, sobre medidas de implementación inmediata que permitan corregir los problemas de control interno que presenta la Institución.

Al respecto, en el marco de las competencias atribuidas a la Defensoría en la protección de derechos e intereses de las y los habitantes, se considera que de las necesidades reflejadas por el sector agropecuario de este país en sus demandas, se concluye que la razón de creación de una institucionalidad que atendiera dichas necesidades persiste. La urgencia de dotar de tierra a muchas personas agricultoras, así como de fortalecer con acciones positivas el agro y los procesos productivos, continúa con mayor fuerza en los tiempos actuales en los que los fenómenos de globalización de la producción hacen urgente la atención del Estado en el caso de los grupos de pequeños productores, o agricultores que requieren una protección especial.

Ahora bien, si es el IDA la institución adecuada para realizar dicha función es algo que debe ser analizado por las autoridades de Gobierno. No obstante, conviene señalar que, del mismo estudio de la Contraloría, así como de las investigaciones que ha realizado la Defensoría a partir de las denuncias presentadas, se desprende el mayor problema que presenta dicha institución está referido a una inadecuada gestión administrativa, más que a un insuficiente marco regulatorio.

En ese sentido, resulta urgente la intervención de las autoridades públicas, de forma tal que se establezcan políticas a corto y mediano plazo tendentes a mejorar la gestión administrativa interna del IDA en aras de que las y los habitantes no vean

minimizados sus derechos y lograr así una administración más eficiente y eficaz.

Debe considerarse que existen un número importante de asuntos que resolver por parte del IDA: personas que esperan por la adjudicación de una parcela, modificaciones, programas en desarrollo, etc; asuntos que actualmente se topan con la inercia institucional interna ante la incertidumbre sobre el futuro de la institución.

Resulta entonces necesario solicitar que se defina el futuro del IDA, y se rinda cuentas sobre las irregularidades detectadas, sus causas y las acciones correctivas que, en todos los niveles, se han tomado. Sin embargo y mientras tanto, el IDA debe continuar realizando sus funciones, sin que el tiempo de determinación sobre el destino de la institución pueda servir para que se de una desprotección de los derechos de las personas.

Considera la Defensoría inadmisibles que, debido a una posible ineficiencia estatal en la detección y sanción de posibles actos de corrupción, miles de ciudadanos lleguen a encontrarse en estado de indefensión y de vulnerabilidad ante dichos hechos. Se requiere, por el contrario, la efectiva y urgente intervención del Estado.

Existe un sector de la población que se encuentra en un estado de vulnerabilidad, que no obtiene respuestas ni soluciones que sean efectivas y que requiere que el IDA sea un instrumento de verdadero desarrollo, siendo que la Institución misma ha indicado en reiteradas ocasiones a la Defensoría que cuentan con largas listas de personas que se encuentran a la espera de terrenos para poder desarrollar sus vidas.

Siendo así las cosas, corresponde al Poder Ejecutivo avocarse a la tarea de identificar las causas del incumplimiento constante a los principios rectores del IDA, y buscar los mecanismos necesarios que permitan subsanar las irregularidades detectadas. En ese sentido, deben realizarse las modificaciones que sean necesarias a lo interno de la institución, en aras de que la naturaleza del Instituto de Desarrollo Agrario prevalezca, se consolide y sea un instrumento mayor de colaboración con el que cuente el país para un desarrollo no

solamente sostenible y sustentable, sino equitativo.

Asimismo, la Defensoría considera que las autoridades públicas correspondientes deben levantar un listado que permita determinar cuáles son, a la fecha, los asuntos pendientes de resolver por parte del IDA; así como brindar a las personas que están a la espera de la resolución de dichos asuntos una respuesta clara y completa que permita establecer con certeza en qué plazo se procederá a la resolución de los mismos y las causas que justifican cualquier demora en dicho proceso.

Sobre el particular, la Defensoría de los Habitantes se avocará a dar fiel seguimiento a las posibles propuestas de fortalecimiento que surjan, a fin de garantizar que no exista una mayor afectación a la población, así como a continuar el conocimiento de las denuncias que se han presentado y que se encuentran a la fecha pendientes de resolución por parte del IDA.

4.- El Consejo Nacional de Producción: una reestructuración que despierta incertidumbre

Durante el periodo que comprende el presente Informe de Labores, la Defensoría recibió una serie de denuncias por parte de funcionarios públicos en las cuales se expone la problemática laboral generalizada que ha traído consigo las reestructuraciones de algunas organizaciones estatales.

En el caso del Consejo Nacional de la Producción⁵³, sin entrar en la consideración de fondo sobre la procedencia y oportunidad de la propuesta de reestructuración planteada, se considera que dicha institución ejemplifica cómo los procesos de reestructuración institucional, en los cuales la ausencia de canales de comunicación efectiva hacia las y los funcionarios o la información que se brinda por medio de los pocos medios de información existentes, pueden ocasionar conflictos a lo interno de la organización y producir inconformidades del personal.

⁵³ Expediente 22405-24-2006-QJ

La Defensoría logró evidenciar, en el caso particular del CNP, que como parte del proceso de reestructuración de dicha institución se estableció un proceso de movilidad horizontal voluntaria en la cual se les informó a los trabajadores interesados que, de acogerse a dicha movilidad, todas las garantías laborales que en la actualidad gozaban en ese Consejo les serían respetadas.

No obstante, de la investigación realizada por la Defensoría se concluye que la propuesta de movilidad presentada por la Administración a sus funcionarios, en ningún momento informó sobre los alcances o afectaciones que tendría la misma en relación con los derechos incorporados en la Convención Colectiva del CNP; concretamente, la afectación que se causaría sobre el cálculo de las prestaciones.

Según el análisis realizado por la Defensoría, la propuesta hecha por el CNP a la funcionaria denunciante, no explicaba formalmente lo que ocurriría en el caso de los 25 años de prestaciones que reconoce la Convención Colectiva del Consejo Nacional de la Producción. Aún más, el oficio en donde se le propuso a la funcionaria el traslado horizontal, mencionaba que se le respetaría los derechos laborales que en la actualidad goza en el CNP. Tal afirmación realizada por la Institución, pudo inducir de manera equivocada a la decisión final que tomó la funcionaria afectada, o algunos otros en igualdad de condiciones, ya que pudieron inferir que los 25 años de prestaciones les serían garantizados.

Indudablemente, la afectación a derechos que se origina en procesos de reestructuración como el presente, se genera cuando la Institución que acepta el traslado de la servidora únicamente reconoce 8 años de prestaciones y no los 25 años que gozaba con el régimen especial que le concedía la Convención Colectiva. Sin embargo, el asunto se agrava por cuanto se acreditó que el Consejo en ninguno de los documentos advirtió a la trabajadora de la circunstancia legal que le podía perjudicar; con lo cual, el trámite careció de la información que debía prevalecer con el fin de que el mismo fuera diáfano e inmune a cuestionamientos.

La Sala Constitucional ha mencionado en múltiples oportunidades que, en procesos

como el presente, debe existir por parte de la Administración una actuación clara y transparente, la cual respete los derechos laborales de sus trabajadores. Al respecto, sobre este punto se ha mencionado lo siguiente:

*“... No es la primera vez que esta Sala hace referencia a este principio, ya en oportunidad anterior sancionó la violación al principio de la buena fe por parte del Estado en base al cual muchos servidores aceptaron las promesas de un atractivo retiro de las funciones, y que por razones atribuibles al Estado, no se pudieron materializar (véase la resolución 96-1044 de las 09 horas 39 minutos del primero de marzo de 1996). Asimismo, se ha reconocido que aunque la Administración como patrono posee potestades de ius variandi deben ser ejercidas de buena fe, con fundamento en la necesidad del servicio público, y sin transgredir los derechos laborales de los funcionarios (ver entre otras la resolución 2004-05704 de las 15 horas con 47 minutos del 26 de mayo del 2004). Este principio debe ser entendido como un imperativo exigible también a la Administración Pública en todo su accionar para que actúe siempre de cara a la verdad, sin ocultar información y sin tener segundas intenciones ocultas. Es un principio que tiene aplicación en todas las ramas del accionar público, en materia de contratación administrativa por ejemplo y por supuesto en materia de empleo público”.*⁵⁴

La promesa hecha por el CNP, en el sentido de que los derechos laborales que en la actualidad gozaban sus trabajadores les serían respetados a la luz de la Convención Colectiva, no fue, en sentido estricto, tutelada con base en la propuesta de movilidad horizontal comunicada a las y los trabajadores. Así las cosas, el caso de marras constituye un claro ejemplo de la falta de información oportuna y la omisión de

⁵⁴ Voto N° 12931-2005 Sala Constitucional.

datos precisos en la propuesta de movilidad horizontal, situación que debe ser corregida de manera inmediata por la Administración, ya que en caso de no hacerlo, estaría configurándose una lesión al principio de Buena Fe con que debe actuar la Administración Pública, mismo que ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional y el derecho laboral en general.

5.- El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Mediante su Ley de constitución -N° 1788-, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) fue visualizado como una Institución autónoma ejecutora de los programas de vivienda, dotándolo de instrumentos necesarios en aras de atender la provisión de interés social por medio del desarrollo de proyectos y la planificación física y territorial de las diferentes ciudades a lo largo del territorio nacional, colaborando así con un número importante de familias, en la obtención de una casa propia.

Pese a lo anterior, las frágiles condiciones socio económicas de la región centroamericana, la situación migratoria y el incremento de la población, entre muchas otras razones, ha generado con el transcurso del tiempo, una demanda mucho mayor por parte de quienes aspiran y tienen difícil acceso de obtener una vivienda propia. Ello aunado a las limitaciones en los recursos públicos de esta Institución; el constante cambio del entorno en las condiciones de los terrenos, así como las posibles deficiencias en la gestión, ha afectado de forma evidente la capacidad de respuesta eficaz de dicha institución.

Además del panorama descrito, el INVU cuenta con situaciones sumamente complejas como lo son los restos de fincas denominadas "reservas" que, por sus características topográficas o de composición de suelos, no pueden ser desarrolladas para fines urbanísticos. También se presenta un problema de liquidez detectado en informes de la Contraloría General de la República, así como la incapacidad para realizar programas de desarrollo urbano; problemas que han limitado la atención por parte del INVU de las necesidades de vivienda de un sector de la

población, así como de un ordenamiento territorial adecuado.

Asimismo, como consecuencia de la difícil situación financiera que atraviesa la institución, se ha detectado un deficiente mantenimiento de las propiedades del INVU. Lo anterior ha traído como resultado que muchas de las fincas se encuentren invadidas, con los consecuentes problemas sociales que ello genera y la incapacidad institucional de resolver dicha problemática.

Sobre el particular, durante el año al que corresponde el presente Informe Anual de labores, fueron planteadas ante la Defensoría múltiples quejas de habitantes⁵⁵ que tienen hasta 20 años de poseer el lote adjudicado por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en condiciones precarias, sea sin escritura pública que los acredite como legítimos propietarios. Todas las denuncias fueron planteadas contra el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en tanto alegan los afectados que la Institución no ofrece soluciones concretas en el corto plazo limitándose a indicarles que deben esperar más tiempo, pese al extenso plazo transcurrido.

Habiendo conferido audiencia a las autoridades del INVU en cada denuncia, esta Defensoría identificó características comunes en todos los casos: proyectos habitacionales masivos, desarrollados inicialmente por entidades ya desaparecidas (como cooperativas, mutuales, Banco Anglo, Comisión Especial de Vivienda). Ello significa que cuando dichas entidades desaparecen, dejan inconclusos los procesos de elaboración de planos catastrados, así como los de escrituración y, de este modo, las familias quedan sumidas en un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica por ausencia de justo título que las acredite como legítimas propietarias.

En este contexto, el INVU arguye que asumió la administración de esos proyectos y sus carteras hipotecarias en forma relativamente reciente y que ha encontrado una

⁵⁵ Expedientes Nos: 20666-24-06, 20759-24-06, 21890-24-06, 22052-24-06, 22570-24-06, 0459-07, 829-07, 2030-07, 1355-07

problemática registral y notarial que no se origina en omisiones o irregularidades de la Institución sino en las entidades antecesoras; mismas que no pueden resolverse fácilmente, ni en el corto plazo, hasta tanto no se subsanen los errores de muchos de los documentos presentados ante el Registro Público, por lo que no es posible proceder con la inscripción de los siguientes documentos.

Asimismo, alega el INVU que algunos de los proyectos han sido ocupados masivamente por familias que poseen en precario en áreas dispuestas para zonas verdes, de juego o vías públicas, lo cual significa que iniciar el proceso de ordenamiento implicaría, a su vez, procesos de desalojo sin que el INVU disponga de opciones de reubicación por limitaciones presupuestarias.

Si bien es cierto la posición de la Defensoría es que, pese a un eventual grado de tolerancia y omisión en el deber de fiscalización por parte del INVU, la problemática que afecta a muchas familias se originó desde hace años y no estrictamente por actuaciones u omisiones del INVU. Sin embargo, lo cierto del caso es que el Estado costarricense no puede postergar indefinidamente la adopción de medidas para ejecutar soluciones, pues esta dilación atenta contra los más elementales principios de seguridad jurídica y el derecho a la vivienda, en virtud de que muchas de las familias no tienen acceso a crédito o a un bono de vivienda al no ser titulares registrales del lote que años atrás les fue adjudicado.

Ahora bien; una de las situaciones comúnmente denunciadas ante la Defensoría de los Habitantes es la negativa de tramitar la correspondiente escritura a los habitantes que inclusive han cancelado la totalidad del contrato de compra-venta con el INVU, en urbanizaciones tales como Libertad I y Libertad II⁵⁶ ubicadas en Pavas, clasificadas por la Municipalidad de San José como "Urbanizaciones NO Recibidas" a partir de determinadas irregularidades, situación que propició la creación de la Comisión Interinstitucional MSJ-INVU, instancia que pretende buscar soluciones legal y

materialmente viables para las urbanizaciones del cantón que no han sido recibidas.

Pese a lo anterior, la administración municipal ha argumentado que muchas de las urbanizaciones no recibidas, se encuentran en proceso de estudio por parte de las áreas de Hidrología, Desarrollo Catastral, Ingeniería y Sección de Parques para determinar el estado actual y hacer un cálculo del costo aproximado de su habilitación. Es en razón de lo anterior que el Gobierno Local fundamenta la negativa del visado del plano a los interesados que lo requieran.

Aunado a lo anterior, el INVU indica que en septiembre del 2006 canceló los servicios urbanos de las diferentes propiedades de la institución; sin embargo indica que la Municipalidad de San José continúa negando el visado de los planos de las diferentes propiedades adjudicadas por el INVU, aduciendo que los conjuntos habitacionales no han sido recibidos por dicho municipio.

Al respecto, conviene indicar que, en reiteradas ocasiones, la Sala Constitucional le ha señalado a la Corporación Municipal que dicho argumento es violatorio de los derechos de los habitantes, debido a que la tolerancia, error u omisión de la misma administración en el proceso de recibimiento de los conjuntos habitacionales, no tiene por qué afectar las gestiones que realicen los habitantes. Debe tomarse en consideración que para que el INVU pueda proceder a la segregación y concluir con el título de propiedad a favor del beneficiario, es necesario que la Municipalidad otorgue el visado de los planos de los inmuebles pendientes de trámite.

En los casos particulares denunciados, en los cuales se evidencia una afectación directa de los derechos e intereses de habitantes que incide con el derecho de vivienda, la Defensoría considera que corresponde a la Comisión Interinstitucional de Regularizaciones MSJ-INVU implementar los mecanismos necesarios y efectuar las acciones que correspondan en la búsqueda de alternativas viables que permitan concretar soluciones efectivas al problema que enfrentan esas familias.

⁵⁶ Expedientes Nos. 21890-24-06, 19611-24-2005, 19663-24-2005

Es claro para la Defensoría que cada proyecto tiene sus propias particularidades en función de las cuales el INVU debe definir la estrategia específica a seguir; no obstante, la resolución de estos casos rebasa la capacidad de respuesta de la Institución, prueba de lo cual es el plazo transcurrido desde que asumió la administración de estos proyectos sin vislumbrar soluciones a corto plazo.

En punto a la situación que se presenta en el INVU, la Contraloría General de la República, en su informe sobre la Evaluación de la Situación Financiera del INVU: Caso INVU Central y sus Riesgos Inherentes⁵⁷, ha señalado que, con respecto a las reiteradas irregularidades, deficiencias y debilidades en el control interno y financieras detectadas en estudios de fiscalización realizados por la Contraloría, se ha afectado de manera integral la labor del INVU, debilitando así el cumplimiento de los objetivos y finalidades de la Institución.

El estudio señala que son muchos los factores que han incidido en la situación que atraviesa actualmente la institución, señalando –entre otros–, la falta de recursos financieros que paralizaron varias actividades, falta de liquidez e incapacidad para atender a los sectores urgidos; la dispersión de la planificación urbana del país en diferentes instituciones públicas la cual generó duplicidad e ineficiencia; pérdidas millonarias en los últimos años; ineficiencia en su gestión de cobro y elevado porcentaje de morosidad; desviación de recursos dedicados al programa de vivienda los cuales fueron utilizados para cancelar salarios y gastos administrativos.

Concluyó el análisis indicando que el Estado y las mismas autoridades del INVU no han ejecutado las medidas necesarias para darle viabilidad financiera y económica a la institución, misma que permita la concreción de sus fines de manera eficaz y sostenible en el tiempo. Para ello el Órgano Contralor

⁵⁷ Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativo. Área de Servicios Financieros, Economía y Comercio. Informe DFOE-FEC-12-2006. **Informe sobre la evaluación de la situación financiera del INVU.** Mayo 2006.

recomendó a la Junta Directiva del INVU realizar una serie de estudios que permitan la toma de medidas y planes de acción para el fortalecimiento propio de la institución. El Consejo de Gobierno deberá dar seguimiento al referido plan y su correspondiente ejecución. Por último, a la Asamblea Legislativa, se recomendó la valoración de la función pública que realiza en INVU, previo a la aprobación de los proyectos de ley relacionados con el devenir de la institución.

La Defensoría considera que las y los habitantes urgen de acciones que permitan al INVU cumplir a cabalidad con los objetivos para los cuales fue creado. Se debe efectuar un diagnóstico, basado en la información existente, respecto a los problemas de más urgente atención por parte del INVU, definiéndose posteriormente acciones y plazos concretos, así como responsables de ejecución, de forma tal que se ofrezcan soluciones reales a dichos problemas.

Si bien la Defensoría es consciente de que el INVU podría estar atravesando por una situación financiera compleja, se considera como imperante que las autoridades de gobierno tomen las decisiones pertinentes en el corto plazo para fortalecer la gestión institucional, tanto a nivel presupuestario como de recurso humano.

Asimismo, se requiere una urgente revisión de los objetivos inicialmente planteados a la institución, de forma tal que se defina si la tarea de procurar soluciones de vivienda a la población ya está siendo atendida por otras instituciones tales como el propio Ministerio de la Vivienda o el Banco Hipotecario de la Vivienda. En dicho caso, debe replantearse cuál será la labor del INVU en dicho campo.

Por otra parte, sí considera la Defensoría de urgente atención lo correspondiente a las tareas encomendadas al INVU en materia de planificación territorial. Al respecto, se considera que el país continúa urgido de una institucionalidad fuerte en la materia, misma que ha sido ejercida de forma débil por el INVU, lo anterior por muy diversas circunstancias que deben ser consideradas al momento de replantear dicha tarea.

V. Proceso de apertura de los muelles: experiencia en Caldera y tendencia en Limón

Resulta innegable la importancia que tienen para el desarrollo económico y social, tanto a nivel local como nacional, los puertos. En ese sentido, las tendencias del desarrollo del transporte marítimo en el continente americano, hicieron a las autoridades gubernamentales plantear la necesidad de lograr una modernización efectiva del sector portuario en la Costa del Pacífico. Lo anterior tomó en consideración el desarrollo que se planteaba en el tema en países vecinos, lo cual significa una clara competencia en cuanto al servicio portuario que se ofrece en la región.

Se estableció así la necesidad de determinar una política activa para la búsqueda de un incremento en el nivel competitivo del sistema portuario del país, basado en la modernización del sector portuario de la costa pacífica y la reestructuración laboral del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), procurando lograr la modernización de una manera institucional, inteligente, participativa, promotora del desarrollo local, respetuosa de los derechos adquiridos de los trabajadores y equilibrada con relación al futuro mercado laboral.

En ese sentido, el 18 de enero del año 2001⁵⁸ se firmó, el acuerdo denominado “Programa de Modernización Institucional del Sector Portuario en la Costa del Pacífico. Reestructuración Laboral del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico”. Dicho acuerdo fue suscrito por la Presidencia de la República, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Instituto Costarricense de Puertos (INCOP), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Hacienda, y la Unión Ferroviaria y Portuaria Nacional y el Sindicato de Trabajadores Marítimos, Ferroviarios y de Muelles.

Al respecto, tomando en consideración la importancia que tiene para el país conocer el desarrollo del proceso de apertura iniciado, así como su posible réplica en la zona

atlántica, la Defensoría ha considerado importante en el presente apartado hacer una revisión del accionar gubernamental en punto a la apertura de muelles en Caldera, para finalmente, realizar un análisis de lo que puede esperarse en punto al proceso que se está desarrollando en Puerto Limón, mismo sobre el cual se ha determinado la apertura de una investigación general⁵⁹ por parte de esta Defensoría, y que, irremediamente, debe tomar en consideración la experiencia desarrollada en Puerto Caldera.

La Defensoría de los Habitantes pretendería coadyuvar de alguna manera en que la mejoría en el servicio portuario implique también un incremento en los ingresos del Estado y, consecuentemente, mayores fuentes de empleo, mayor infraestructura y, como se indicó, un incremento en la calidad de vida de los habitantes de las comunidades donde se ubican los puertos.

Programa de reestructuración del INCOP

La ejecución del programa de reestructuración del INCOP, se basó, entre otras cosas, en lo dispuesto por la Procuraduría General de la República⁶⁰ en punto a que la aplicación de la Ley de Concesión de Obra Pública y de Modernización del INCOP constituían pasos fundamentales para revitalizar la actividad económica y social de la provincia de Puntarenas, tanto por el aumento de la inversión como por la generación de nuevas fuentes de empleo y el incremento de las oportunidades para los habitantes de la provincia.

Un punto importante del acuerdo es la conciencia en cuanto a la importancia de tener éxito en la negociación realizada, a efecto de convertirlo en un modelo a seguir aunando esfuerzos mediante el diálogo y la negociación como herramientas de modernización social y económica, en aras de posibilitar un desarrollo integrado en la región pacífica del país.

Dentro de los componentes del acuerdo se incluyeron: a) Reestructuración laboral del

⁵⁸ Acuerdo entre la Presidencia de la República, MOPT, INCOP, MTSS, Hacienda, y representantes de los trabajadores

⁵⁹ Expediente No. 22278-24-06

⁶⁰ Dictamen C-292-2000 del 24 de noviembre del 2000.

INCOP; b) Prestaciones legales e indemnización monetaria; c) Jubilación de trabajadores; d) Sistema de capacitación y reconversión laboral; e) Sistema de generación de micro y pequeñas empresas; f) Comisión de resolución de conflictos laborales pendientes; g) Comisión de análisis de casos de corrupción; h) Programa de asistencia económica y social a la provincia de Puntarenas; i) Creación de un mercado laboral equilibrado; j) Plan de comunicación y sensibilización.

Dentro de los objetivos específicos planteados para poner en práctica el proceso de reestructuración del INCOP, se indicó la necesidad de incrementar el nivel de conocimiento de las y los trabajadores y la comunidad puntarenenses sobre las razones económicas y sociales que habían llevado a la necesidad de ejecutar el Programa de Modernización Institucional del Sector Portuario en la Costa del Pacífico y Reestructuración Laboral de ese Instituto.

El proceso de concesión promovido y adjudicado se encontraba íntimamente relacionado con la figura jurídica de la gestoría de servicios públicos regulada en los artículos 74 y 75 de la Ley de Contratación Administrativa; misma donde opera un gestor de los servicios –en este caso portuarios- el cual está bajo la supervisión de la Administración, misma que continúa siendo la titular tanto del servicio como de los bienes concedidos⁶¹.

⁶¹ Oficio PESJ-054-06, mediante el cual las autoridades de INCOP, indicaron lo siguiente: *“...en virtud del traslado de la gestión administrativa, empresarial y de prestación del servicio en que consiste la concesión, los concesionarios responden directamente ante terceros como consecuencia de la operación propia de la actividad; sea que el concesionario presta el servicio frente a los usuarios a nombre y por cuenta propia, aunque insistimos, la titularidad y autoridad final sobre la concesión y el servicio corresponda a la Administración concedente...”*

Esta posición fue avalada por la Contraloría General de la República⁶² quien determinó, de conformidad con la normativa vigente, que el negocio de gestión de servicios en el Puerto de Caldera constituía una figura de concesión de servicios públicos en la que, como se indicó anteriormente, el Estado mantiene la titularidad del servicio y su poder de supervisión e intervención.

En el acuerdo suscrito por las autoridades gubernamentales con los representantes de los trabajadores, se dispuso la liquidación de todos los extremos laborales a que tenían derecho los trabajadores del INCOP, lo cual fue incorporado como addendum a la convención colectiva de trabajo vigente para permitir la entrada de concesionarios privados en la prestación de los servicios portuarios que antes prestaba dicho Instituto.

Conviene señalar que los negocios portuarios concesionados por 20 años se relacionan con la Concesión de obra pública con servicio público de una terminal especializada para el manejo de granos y graneles secos; una terminal especializada en el trasiego de atún; el manejo de los servicios portuarios en las terminales de Puntarenas (atención a cruceros) y Caldera (carga general y contenedores), así como de los servicios de remolcadores.

Dentro de este proceso de modernización de los puertos del pacífico y habiéndose cumplido las condiciones para la orden de inicio de los distintos contratos debidamente refrendados por la Contraloría General de la República, la situación es la siguiente:

I.- Concesión de Gestión de los Servicios Públicos de la Terminal de Puerto Caldera.

La empresa concesionada, Sociedad Portuaria de Caldera SPC S.A., inició operaciones el 11 de agosto de 2006, precisamente cuando se hizo entrega de las instalaciones físicas, maquinaria y equipo, que se requería para la correcta prestación del servicio durante un período de 20 años. Esta concesión está relacionada con las escalas comerciales realizadas por todo tipo

⁶² Oficio 4332 del 27 de marzo de 2006 de la División de Contratación Administrativa de la CGR.

de embarcaciones que soliciten el atraque así como los servicios requeridos en relación con la carga general. Además, en el contrato quedó establecido que el Estado será en todo momento dueño de los bienes objeto de esta concesión, así como cualquier mejora que se haga en las instalaciones portuarias.

II.- Concesión de Obra con Servicios Públicos para la Construcción y Operación de la Terminal Granelera.

En este caso la empresa adjudicada fue Sociedad Portuaria Granelera de Caldera SPGC S.A., y se trata de la explotación del servicio de carga y descarga de productos a granel, así como el diseño, planificación, financiamiento, construcción, mantenimiento y explotación de la nueva terminal granelera. La carga de productos a granel inició operaciones el 16 de agosto de 2006. Cabe indicar que la nueva terminal granelera, debió iniciarse 6 meses después de la notificación del refrendo del contrato; sin embargo, dicho plazo fue suspendido por parte de la Administración hasta tanto no se resuelva el Recurso de Amparo y la Acción de Inconstitucionalidad interpuestas por la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) ante la Sala Constitucional, tomando en cuenta que dicho órgano constitucional ordenó suspender de forma inmediata las obras que pudieran estarse construyendo.

III.- Concesión de Gestión del Servicio Público de Remolcadores.

La empresa concesionaria de este servicio SAAM Costa Rica, inició operaciones el 12 de diciembre de 2006, prestando servicios en forma exclusiva en los puertos de Punta Morales, Puntarenas, Caldera y en la Boya de Fertica. Además, se autorizó la prestación de otros servicios como por ejemplo, pilotaje, lanchaje y salvataje.

Conviene indicar que, tal y como se indicó anteriormente, la ANEP presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional⁶³ contra la Administración que dio en concesión los servicios públicos de la terminal del Puerto Caldera, específicamente,

la concesión de obra pública con servicios públicos para construcción y operación de la nueva terminal granelera; así como una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 8 del Reglamento para los contratos de concesión de gestión de servicios públicos portuarios (decreto ejecutivo N° 30064-MOPT), ya que desde su punto de vista se viola lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política.

Sobre las inquietudes de las y los trabajadores:

Según se ha indicado, en la carta de intenciones sobre la negociación del servicio portuario al sector privado, se le comunicó a las y los trabajadores del INCOP el pago de prestaciones por años de servicio hasta los 13 años y el pago de una indemnización monetaria a cada funcionario con el objeto de entregar los servicios y modificar la convención colectiva. Además, se ha insistido en que las autoridades del INCOP contrataron a exfuncionarios que habían sido cesados con motivo de la apertura sin que se diera la devolución de fondos pagados correspondiente a auxilio de cesantía e indemnización laboral.

En cuanto al primer aspecto reclamado por las y los trabajadores es importante tener presente lo establecido en el acuerdo arriba citado, firmado entre las autoridades gubernamentales y los representantes de los trabajadores, en el cual se estableció en el componente N° 2 titulado "*Prestaciones Legales e Indemnización Monetaria*" que el personal cubierto por la convención colectiva, sería liquidado y tendría derecho a sus prestaciones legales. Para el cálculo respectivo de las prestaciones de cada trabajador y únicamente para ese fin, se tomaría como base, el salario correspondiente al puesto cuyas funciones desempeñaba el trabajador. Dicha recalificación se realizaría de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto y Reglamento de Servicio Civil. Además, se determinó el monto de la indemnización en dólares estadounidenses según rangos de antigüedad laboral iniciando con US\$2.000,00 para trabajadores con tres meses de laborar, hasta los trabajadores con más de 30 años de trabajo cuya indemnización se estableció en la suma de US \$50.000,00.

⁶³ Sala Constitucional. Expediente N° 05-12123-0007-CO

En relación con el pago de prestaciones, se han presentado diferentes gestiones de un grupo de extrabajadores de la actividad portuaria en el Puerto de Caldera identificados como trabajadores “ocasionales”, que han manifestado su inconformidad por lo que han considerado un trato discriminatorio en este proceso de apertura, lo anterior al haberlos dejado de lado en las diversas negociaciones que se realizaron alrededor del tema de reconocimiento de sus extremos laborales y haber sido desconocidos como trabajadores iguales a los estibadores fijos.

En ese sentido, sentencias de primera instancia y del Juzgado de Trabajo de Mayor Cuantía de Puntarenas, han declarado con lugar las demandas laborales que distintos extrabajadores “ocasionales” del Puerto de Caldera ha interpuesto en esa vía jurisdiccional.⁶⁴

Respecto a la contratación de servidores cesados por el INCOP tanto en el sector privado como en el público, la Procuraduría General de la República, mediante el oficio C-317-2006 del 9 de agosto de 2006, concluyó que no existe ninguna limitación de tipo legal para que los servidores cesados por el supracitado Instituto puedan ser contratados por la empresa concesionaria de Puerto Caldera, advirtiéndose que no hayan participado en alguna etapa del proceso de concesión, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 53 de la Ley N° 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito.

Adicionalmente, el órgano procurador concluyó que en el caso de los extrabajadores que pretendieran reincorporarse al sector estatal, están condicionados a dos circunstancias: a) Que haya transcurrido el período “igual al representado por la suma recibida en calidad de auxilio de cesantía” o bien, que se reintegre al Estado “las sumas percibidas por ese concepto, deduciendo aquellas que representen los salarios que habrían

devengado durante el término que permanecieron cesantes”.⁶⁵

De conformidad con lo anterior, la Defensoría de los Habitantes ha dado seguimiento a dicho proceso, realizando varias visitas a la localidad⁶⁶, donde se ha podido obtener diversa información no sólo respecto a los beneficios económicos de la apertura, a partir de una mejora en el funcionamiento de puerto Caldera; sino también lo referente a los derechos laborales de los extrabajadores y la aplicación efectiva de la oferta realizada en la negociación pactada entre las autoridades del gobierno y sus representantes.

Sobre ese último punto ha sido preocupante la versión de algunas personas que hacen un análisis de las propuestas y acciones realizadas, citando como ejemplo las iniciativas de capacitación que se programaron para los trabajadores orientadas a su reinserción laboral con la colaboración del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDES); mismas que consideraron no lograron su objetivo.

Lo anterior se complica si se toma en cuenta que en Puntarenas existe una gran necesidad de empleo, y las personas que estarían dispuestas a incorporarse o reincorporarse a la fuerza laboral, no podrían esperar 5 años a que Puerto Caldera se consolide, máxime si se consideran los atrasos que aún hoy día persisten, y se abran otras oportunidades de empleo directas o indirectas en relación con el funcionamiento del Consorcio. Además, existe una gran preocupación en cuanto a la falta de una cultura de ahorro y una administración idónea de los recursos que pudiera repercutir en la sana administración de los montos de las prestaciones que recibieron con motivo de la apertura.

Asimismo, en este proceso de seguimiento de la experiencia Caldera, se pudo obtener información por parte de las autoridades del

⁶⁴ Mediante oficio del 20 de abril del 2007, se solicitó a la Auditoría Interna del INCOP indicar si se han hecho efectivas las sentencias emitidas en sede judicial.

⁶⁵ Procuraduría General de la República, oficio C-317-2006 del 9 de agosto de 2006.

⁶⁶ 5 noviembre de 2006 y 12 de enero 2007

Consortio adjudicado⁶⁷, quienes explican que ya no interesa compararse con el pasado y que para ser competitivos es necesario invertir en infraestructura y equipo. Algunas obras están comprendidas dentro del contrato de concesión y otras no, pero son necesarias para el funcionamiento eficiente de la terminal portuaria. Asimismo, existen otras inversiones que resultan imprescindibles.

En general, en toda la costa pacífica se requieren inversiones cuantiosas e inmediatas. Al no realizarlas, aumentan los costos de importación de mercancías y cereales, y quien paga la factura es el consumidor al encarecerse las exportaciones por los sobrecargos impuestos a la dilación de estiba y desestiba de barcos y a la espera en fondeaderos de los buques. Si las inversiones no se realizan, el Puerto no tiene futuro ya que se trata de una actividad donde se deben tomar decisiones estratégicas con mucho mayor celeridad, tomando en cuenta que se está dentro de un proceso dinámico que debe ser diligente y eficiente.

Finalmente, se resalta como un aspecto laboral positivo que el 99% de los empleados del consorcio son costarricenses originarios de la zona de Puntarenas, muchos de ellos recontractados de los liquidados por el INCOP. El personal extranjero está compuesto de 4 ingenieros portuarios colombianos y el gerente general de origen cubano.

Al respecto, la Defensoría considera necesario indicar que si bien es cierto la apertura del servicio portuario en Puerto Caldera es una realidad, existe un atraso en la construcción de infraestructura básica para este tipo de actividad comercial que se había previsto desde la firma del contrato original. Interesa resaltar el caso de la construcción y operación de la terminal granelera recurrida ante la Sala IV desde el año 2005, sin que exista una resolución al respecto, pese a la urgencia de contar con el criterio del órgano constitucional.

De algunos objetivos del proceso y la efectividad de la propuesta:

⁶⁷ Reunión con el Gerente General del Consorcio.

Revisando los antecedentes de la negociación que inició con el proceso de apertura de los muelles en la zona del pacífico del país, específicamente en Puerto Caldera, no pasa desapercibido para la Defensoría, el hecho de que se hiciera énfasis en el tipo de negociación como instrumento de diálogo y como un ejemplo que podría repetirse como un instrumento de modernización social y económica. En ese sentido, de acuerdo con el trabajo que ha realizado la Defensoría en la zona y el análisis de la información obtenida en distintas visitas y entrevistas realizadas, surgen muchísimas dudas sobre la efectividad de llevar a la práctica los componentes inicialmente negociados en beneficio de la comunidad puntarenense.

La Defensoría está dando seguimiento a la realidad de los acontecimientos, no sólo ante las autoridades locales de la provincia del Pacífico sino también ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros órganos del Poder Ejecutivo, con el fin de tener suficientemente claro hasta dónde se podría confiar de un proceso que fue presentado como una herramienta de modernización social y económica, y que dio origen a la apertura en puerto Caldera, lo cual pretendería utilizarse como un buen ejemplo que debería tomarse muy en cuenta para lo que pudiera suscitarse en los muelles de la provincia de Limón.

Finalmente, es importante indicar que la Defensoría de los Habitantes se ha dado a la tarea de conversar con distintas personas involucradas en todo este proceso y dentro de ellas interesa resaltar una de las últimas actividades realizadas con el Presidente Ejecutivo que tuvo a cargo la entrega de Puerto Caldera a la empresa concesionaria, quien ha tratado de exponer una tesis equilibrada entre los beneficios económicos de la apertura de los puertos y el impacto social de esta medida en el país. Producto del análisis y coordinación con los principales actores políticos y líderes de la comunidad puntarenense se originó legislación que permite -por medio de un fideicomiso con el BNCR- desarrollar obras de infraestructura turística cuya fuente de financiamiento es el canon que paga el concesionario de Puerto Caldera. Además, producto de la movilización de carga está establecido que los gobiernos locales de Puntarenas y

Esparza hoy tengan recursos para hacer frente a las necesidades urgentes de la comunidad, lo cual no era posible con los recursos que se generaban en el INCOP antes de la apertura de la supracitada terminal portuaria.

La apertura en los muelles de la provincia de Limón:

Tal y como se indicara, las autoridades gubernamentales consideran que la experiencia de apertura de muelles en Puerto Caldera representa un buen ejemplo de lo que podría aplicarse para los puertos de la provincia de Limón; sin embargo, considera la Defensoría que antes de replicar la experiencia Caldera en el Puerto de Limón, resulta necesario considerar las realidades distintas entre una y otra zona geográfica del país, el tipo de entidades y organizaciones que estarían involucradas, así como la sensibilidad del tema tomando en cuenta el impacto socioeconómico de las exportaciones e importaciones cuya actividad mayoritaria se lleva a cabo en los puertos de Limón.

Conviene recordar que en el año 1995, se inició la apertura de la actividad de carga y descarga en los muelles de Limón y Moin, lo cual ante divergencias de criterio sobre los beneficios de esta medida, originó un movimiento de huelga liderado por el Sindicato de Trabajadores Portuarios y Ferrocarrileros de Limón (STPFL) el 22 de octubre de 1995.

Posteriormente, pese a la negociación entre el Gobierno y los representantes de los trabajadores, éstos enfrentaron una época de incertidumbre y gran abandono cuando vieron perdidas sus prestaciones, vacaciones, fondo de ahorro y de vivienda, etc. Esta situación despertó un grado importante de desconfianza e inconformidad e hizo que se analizaran otras alternativas de organización para prestar servicios en los muelles de la provincia de Limón.

Se considera que el año 1996 fue determinante y punto de inflexión en la historia de los trabajadores de los muelles del Atlántico, no sólo por los conflictos sino también por la conformación de un grupo de personas que se encargó de dar forma al denominado proyecto: Alianza Estratégica Portuaria (ALESPO), por medio del cual se

establecerían las bases de la negociación entre productores y trabajadores, dentro de un nuevo marco de concesión y organización en la prestación de servicios en las terminales portuarias. Se indicó en su oportunidad que este proyecto estaba dirigido al beneficio colectivo de sus integrantes donde están involucrados tanto operadores como usuarios, reiterando cuatro principios fundamentales: la paz laboral; la alianza en defensa de los intereses; la competitividad, la eficiencia y la proyección a la comunidad.

Luego de más de una década de aplicación del modelo que originó la supracitada alianza estratégica, se ha hecho conciencia de que es precisamente mediante el diálogo, el respeto y la mutua comprensión que se deberían solucionar los problemas, y en el caso de la provincia de Limón, este procedimiento también ha dado sus frutos. No obstante, hay quienes difieren de esa perspectiva y consideran que se deben considerar otras alternativas que puedan ajustarse a los planteamientos que en estos momentos están proponiendo las autoridades gubernamentales para el desarrollo socioeconómico de la provincia del Atlántico.

En estos momentos y luego de un largo y complejo proceso licitatorio que llevó a cabo la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y que finalmente refrendó la Contraloría General de la República, se adjudicaron las licitaciones a las empresas y organizaciones que prestarán los servicios de carga y descarga en los muelles de Limón. Pese a la sensación de calma de los trabajadores por poder mantener sus trabajos, existen dudas, que eventualmente podrían afectar la paz social y laboral en esa zona del país.

En ese sentido, de acuerdo con la documentación que se ha generado por parte de las autoridades de JAPDEVA, se ha insistido en que un principio fundamental del actual Gobierno de la República es favorecer el desarrollo integral de la provincia de Limón, donde se espera que Limón sea protagonista y no un mero espectador. Se anuncia que ese plan integral estaría directamente relacionado con el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, ambientales y políticas, con base en los siguientes tres

pilares: programa de acción social; ejecución de proyecto Limón ciudad puerto y la modernización de puertos Limón y Moin⁶⁸.

No hay duda de que existen algunos factores y actores determinantes en este tipo de propuestas para el desarrollo socioeconómico de la provincia de Limón, como por ejemplo, JAPDEVA como responsable directo dentro de las negociaciones; los sindicatos (entre ellos SINTRAJAP) y los concesionarios de la carga y descarga. Todos estos grupos deben ser tomados en cuenta en los procesos de tomas de decisiones.

Se toma en cuenta que la realidad social de Limón está muy por debajo de la realidad nacional respecto a indicadores de pobreza, empleo, seguridad ciudadana y vivienda. Datos más específicos⁶⁹ alertan que la población económicamente activa (PEA) está conformada por alrededor de 95.973 personas que significan el 34% de la población total regional, la tasa de desempleo de la región es de 7.2% de la PEA en contraste con el 5.7% nacional, la delincuencia común y el narcotráfico son realidades que en los últimos años se han incrementado. Estas y otras consideraciones propias en la zona han acumulado un sentimiento de malestar con los diferentes gobiernos de turno, al verse la población limonense marginada de un desarrollo más equitativo, pese a que es por los puertos de la provincia de Limón de donde sale la mayor parte de la producción nacional.

Se asegura que a pesar de esta situación, la provincia del Atlántico quizás sea la región del país con mayores potencialidades y oportunidades para crecer y desarrollarse en la actividad turística y prestación de servicios portuarios. Existe coincidencia en el requerimiento de políticas educativas, empleo, deporte, administración de los recursos, turismo, infraestructura, etc., donde deberían estar involucrados diferentes grupos de la comunidad limonense.

El Gobierno de la República insiste en impulsar las políticas que vayan dirigidas a mejorar la competitividad, la apertura gradual

de la estructura productiva, la inserción inteligente en la economía global, para lograr más y mejores empleos para el país. De ahí el interés de profundizar la integración internacional contando con una infraestructura moderna y eficiente que facilite los flujos del comercio internacional. Las autoridades gubernamentales han coincidido con los representantes de los trabajadores en la necesidad urgente de modernizar los puertos cuya inversión se ha estimado en millones de dólares. El Gobierno ha insistido en que dada la situación económica y siendo JAPDEVA parte del Estado costarricense, no es factible llevar a cabo grandes obras de infraestructura, tomando en cuenta la incidencia en los balances macroeconómicos del país.

Dentro de la visión integral que se está planteando, se mencionan programas de alto impacto en las condiciones de vida de los grupos más vulnerables de la comunidad limonense como por ejemplo: el Plan de Erradicación de tugurios y programas de vivienda; Mejoramiento de Barrios; Programa Avancemos; Seguridad Ciudadana; Política de combate al consumo y tráfico de drogas; Subsidio de empleo temporal.

Asimismo, se plantea el Proyecto Limón Ciudad Puerto, mediante un financiamiento del Banco Mundial cuyo objetivo fundamental está dirigido a contribuir a la reducción de los niveles de pobreza en la zona, brindando oportunidades a jóvenes emprendedores, lograr un mejoramiento de la infraestructura, revitalizar el patrimonio histórico y atraer más turismo y convertir a la ciudad en un centro de desarrollo regional.

Por otra parte, se plantea la modernización de los puertos, tomando en cuenta que según las cifras estadísticas, los servicios que se prestan en los muelles de la provincia de Limón presentan serios problemas de eficiencia y están siendo muy vulnerables a la competencia de esos mismos servicios en países vecinos.

La propuesta del Gobierno pretende lo siguiente:

Construcción de un Megapuerto de transferencia: Esto está relacionado con una terminal de contenedores de gran capacidad que por encontrarse en un punto estratégico

⁶⁸ PEL-083-07 del 26 enero de 2007 de la Presidencia Ejecutiva de Japdeva

⁶⁹ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Universidad Nacional (UNA)

en las rutas de tránsito de buques de los distintos puertos continentales, serviría de puerto de desembarque de contenedores con mucha capacidad de tonelaje para luego distribuirlos a otros puertos mediante barcos de menor capacidad. Según estimaciones realizadas por expertos en el tema una infraestructura de esa magnitud requeriría una inversión de US\$500 millones de dólares. De ahí que se esté trabajando con la Autoridad Portuaria de Santander de España, para recibir el apoyo técnico en el prediseño de las obras y la publicación del cartel de licitación pública necesario para llevar a cabo este megaproyecto. Se estima que con la construcción de esta nueva infraestructura podrían trasegarse mercancías de Europa a Asia de la costa este de los Estados Unidos de América a su costa oeste y además, como una ruta más para la salida de mercancías de Centro y Norte América, hacia distintos mercados del mundo.

Modernización de los puertos actuales: Se trata de los puertos actuales que requieren acciones inmediatas por la vía de la concesión y para lo cual se conformó un grupo de trabajo integrado por autoridades de JAPDEVA, representantes sindicales y una comisión interinstitucional del Gobierno, que está trabajando en la propuesta, específicamente en las siguientes acciones: definición de un plan de inversiones que garantice el buen servicio y que no afecte en forma negativa los balances macroeconómicos del país; una auditoría de gestión para mejorar la eficiencia; la transformación de JAPDEVA en su doble papel de autoridad portuaria por un lado y de desarrolladora de las políticas económicas y sociales de la provincia de Limón.

Dado que tal y como lo han manifestado las autoridades de Gobierno, se pretende que la concesión de los puertos deber hacerse con "rostro humano", el equipo de trabajo conformado con los representantes de las autoridades gubernamentales y sindicales pretenden elaborar una carta de entendimiento en la cual se incluyan los siguientes puntos: a) Plan de pensiones: con la participación de funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Caja Costarricense de Seguro Social, el grupo de trabajo deberá facilitar y ayudar en el trámite de las pensiones, conforme los términos de la Ley Marco de Pensiones, el Sistema de

Hacienda o cualquier otra normativa legal vigente; b) Prestaciones y Plan de Indemnizaciones: todo el personal de JAPDEVA sería liquidado y tendría derecho a sus prestaciones legales y a una indemnización de acuerdo al tiempo laborado por cada uno, misma que se financiará con el pago que harían los concesionarios; c) Plan de Reconversión Laboral: consiste en adecuar la formación de trabajadores a las nuevas condiciones del mercado laboral, para facilitar su reinserción en el empleo y aumentar la productividad, d) Plan de apoyo para creación de cooperativas de empleados de JAPDEVA: serían las suplidoras de los servicios que los concesionarios requerirán. La experiencia y la capacidad de los trabajadores garantizarán la calidad, eficiencia y competitividad de los servicios vendidos por dichas cooperativas; e) Programas para la creación de PYMES que tengan sinergia con los puertos. Hay que recordar que además de los mecanismos de crédito y asistencia técnica que existen, el proyecto ciudad-puerto tiene recursos para apoyar este tipo de empresas; f) Programa de fomento de la pequeña empresa turística para que puede participar de los crecientes ingresos que reporta el turismo hacia el Atlántico.

Algunas conclusiones a las que han llegado los representantes de SINTRAJAP respecto a todo este proceso es que JAPDEVA debe fortalecerse ya que es una entidad estatal autosuficiente que por diferentes causas ha generado una serie de problemas a los cuales es importante buscarles solución. Desde su punto de vista, el origen de toda esa problemática se debe a una acumulación de desaciertos de distintos gobiernos que no han hecho más que dirigir a la entidad hacia un cierre técnico, al no invertirse los recursos necesarios para su operación, aduciendo políticas de austeridad, límite de gasto o imposibilidad de endeudamiento, además de las múltiples trabas administrativas a la que se está sujeta de acuerdo con la legislación a la que está sometida.

Consideran que mantener la institución en las condiciones actuales y permitir al Gobierno realizar los cambios propuestos, sería pasar de un monopolio público a uno privado y ello podría implicar mayores y más delicados problemas no sólo para las empresas comercializadoras y productoras que utilizan

los servicios que hoy presta JAPDEVA sino también para la realidad que enfrentan los pobladores en la provincia de Limón. La condición de empresa pública de los puertos representa un asunto de estrategia económica nacional y, por ende, no se comparte el criterio de la apertura con la adecuada regulación dadas las experiencias en los propios muelles de regulaciones burladas, y de ahí que se sugiera la realización de un esfuerzo por mejorar la dirección superior de la entidad que sirva de instrumento de servicio a la comunidad nacional y no de grupos específicos de interés. Se afirma que el cambio que pretende el Gobierno sería de beneficio para el equilibrio macroeconómico; sin embargo, la comunidad limonense se sumergirá más en la pobreza, en el deterioro de los indicadores sociales y una eventual pérdida de los aportes económicos para el desarrollo de los diferentes cantones de la provincia.

Asimismo, existen otras preocupaciones y posiciones generadas por parte de otros actores de la comunidad limonense, donde llama la atención las diferentes intervenciones que han realizado las comercializadoras organizadas bajo el sistema de asociaciones solidaristas, que reiteradamente dentro de este proceso han insistido en diferentes preocupaciones alrededor de las concesiones y de las implicaciones de una apertura como la que está proponiendo el gobierno.

En ese sentido, consideran que la apertura debería respetar las alianzas estratégicas entre los estibadores y los productores existentes hasta el momento, dada la experiencia positiva y los resultados de los últimos 10 años de paz social, garantía de exportación de las mercancías de los productores e importadores y estabilidad laboral para el sector estibador. Se debe garantizar que dentro de este proceso no se desmejoren las condiciones salariales de los estibadores, respetando todos sus derechos de conformidad con lo establecido en el Código de Trabajo y la jurisprudencia en materia laboral, así como las negociaciones existentes entre trabajadores y patronos.

Debe tomarse en cuenta el necesario equilibrio que debe existir entre las tarifas de la actividad y las necesidades de las empresas para hacerle frente a los costos de

operación. Para esto se hace necesario mantener la estructura de bandas que en la actualidad funciona en la actividad de la estiba en los muelles de Limón y Moin, lo cual permitiría a las empresas estibadoras fluctuar en función de sus costos.

Los gobiernos deben entender que los procesos de desarrollo deben estar acompañados de toda una estrategia previa, mediante la cual se debe preparar a todos los involucrados y que no siga presentando lo que hoy día se observa, cuando desembarcan mercancías por millones de dólares por los puertos de Limón, sin que éstos queden para el desarrollo de la provincia. Esta situación que también se presenta con la atención de los turistas, pues la gran masa es desplazada hacia otros lugares, beneficiando a grandes empresas que no tienen como principal objetivo un desarrollo equitativo en la repartición de la riqueza generada.

Tómese en cuenta que en la actualidad el turismo representa la principal fuente de ingresos del país, y sería lógico que los beneficios de esa actividad aparecieran de manera importante en aquellos lugares en donde desembarcan las naves; sin embargo, se observa a una provincia que está hundida en un caos social, producto de la delincuencia, el desempleo, la inseguridad ciudadana, armas livianas y de grueso calibre en manos de particulares, drogas, problemas de basura, etc.

Con estas condiciones surge la interrogante: ¿Qué sucedería si se genera una tasa de desempleo mayor? Tanto el Gobierno como los limonenses se enfrentan a la imperiosa necesidad de hacer atractiva la provincia a los inversionistas, que permita generar una mayor calidad de vida, eliminando por medio de generación de empleo y otro tipo de negocios, muchas de las patologías sociales que aquejan actualmente a las y los habitantes de esa provincia del país.

Al respecto, la Defensoría considera que, comparando las propuestas que el Gobierno ha planteado tanto para los puntarenenses como para Limón, se observa una coincidencia en la mención de "programas de alto impacto en las condiciones de vida de los grupos más vulnerables" que se estima como positivo; sin embargo, debería

establecerse algún mecanismo puntual que permita, tanto a las autoridades del Gobierno como a los representantes de la comunidad limonense, dar un seguimiento específico para que estas propuestas se lleven realmente a la práctica. Tómese en cuenta la coincidencia de los componentes de la carta de entendimiento para los limonenses, donde curiosamente se incluyen puntos como los siguientes: plan de pensiones, prestaciones y plan de indemnizaciones, plan de reconversión laboral, Plan de apoyo para la creación de cooperativas, creación de pequeñas y medianas empresas, así como el fomento de la pequeña empresa turística.

Ante la posibilidad de generar mayores decepciones y desilusiones entre los limonenses, tomando en cuenta la experiencia en Puerto Caldera así como las llamadas de atención de los propios actores de la actividad portuaria, las autoridades gubernamentales deberían tomar en cuenta dentro de este proceso, la situación de todos los trabajadores que movilizan las mercancías, de manera que se pueda garantizar que quienes operen en los puertos del Atlántico sean empresas con experiencia y comprometidas con el desarrollo de sus trabajadores y con la comunidad.

Por último, resulta de fundamental importancia que los trabajadores inicien un proceso de capacitación sobre el perfil que se necesitaría para laborar bajo el esquema que eventualmente se ponga en práctica en los muelles de la provincia de Limón. Adicionalmente, se sugiere que dentro del proceso de negociación de las indemnizaciones que pudieran plantearse producto del proceso de apertura, y dadas las lamentables experiencias que se observan hoy día en la provincia de Puntarenas, se negocie con los trabajadores algún porcentaje de adelanto y utilizar el instrumento financiero de fideicomiso para administrar el monto restante de esa indemnización para protegerlos en cuanto a los ingresos futuros que les permita hacer frente a sus obligaciones familiares.

La Defensoría continuará dando seguimiento al proceso referido, vigilante que en todo momento se respeten los derechos tanto de las personas trabajadoras, como el interés general en el proceso de mejoramiento de los servicios portuarios del país.

VI. Red Interinstitucional de Transparencia: continúa su consolidación

Durante el año que abarca el presente Informe, la Defensoría de los Habitantes continuó promoviendo la incorporación de instituciones públicas a la Red Interinstitucional de Transparencia, reiterando que dicho instrumento cibernético fue creado para dar conocer a las y los habitantes la información pública sobre la utilización del dinero público que se invierte en licitaciones, salarios, gastos, obras, entre otros rubros.

Tal y como lo ha indicado en reiteradas oportunidades la Defensoría, el sistema democrático costarricense requiere para su fortalecimiento la efectiva aplicación de principios básicos tales como la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la legalidad y la transparencia, entre otros. La transparencia de las acciones tomadas por la Administración Pública en materia presupuestaria permite a las y los habitantes saber cómo se administran los fondos públicos y ejercer la debida fiscalización y denuncia de cualquier irregularidad detectada.

La transparencia está íntimamente ligada al acceso efectivo a la información. La primera regla para hacer efectiva la transparencia está en brindar la información que permita a la población tener un conocimiento sobre las actividades que realiza el ente público. Asimismo, la forma en cómo se brinde la información, así como la calidad de la información que se brinde son aspectos vitales en procura de fortalecer dicho derecho. El derecho de acceso a la información administrativa permite al habitante ejercer un control de la legalidad y la oportunidad, conveniencia o mérito, eficacia y eficiencia de los actos de los entes públicos.

En ese sentido, el 1° de marzo del 2007, se incorporaron a la Red Interinstitucional de Transparencia, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Municipalidad de Alajuela, la Dirección General de Archivo Nacional, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Patronato Nacional de la Infancia, la Dirección General de Migración y Extranjería y la Dirección General del Servicio Civil.

Conviene recordar que estas instituciones acompañan a las que ya forman parte de la Red; a saber, la Comisión Nacional de Valores, el Consejo Nacional de Rectores, el programa de compras del Ministerio de Hacienda, RECOPE, IFAM, CNFL, el Poder Judicial, ICE, AyA, Conavi, el Consejo de Rehabilitación, las municipalidades de Belén, Santa Ana, San José, Escazú y Curridabat, y el Tribunal Supremo de Elecciones.

El esfuerzo por promover la transparencia en la gestión pública a partir de hacer efectivo el acceso a la información pública que tienen las y los habitantes continúa. Pese a ello, conviene indicar que del trabajo realizado en el presente año se desprende que existen algunos obstáculos que deben ser considerados a efectos de fortalecer y mejorar la gestión pública. Entre ellos se ubica el retraso tecnológico que presentan algunas instituciones públicas, que influye indiscutiblemente en la posibilidad de brindar en tiempo la información que requieren las y los habitantes sobre el cotidiano accionar de la Administración. Asimismo, conviene reforzar lo referido al derecho de las personas al acceso a la información pública, en tanto pese a existir el marco regulatorio general correspondiente, este acceso no resulta fácil en muchos casos ni para los habitantes ni para la Defensoría.

La Defensoría se avocará a continuar promoviendo la Red, así como desde su labor fiscalizadora investigar aquellos casos en los que exista una clara negativa a brindar acceso a información pública.

VII.- Cambios generados en el accionar de la Administración a partir de la intervención de la Defensoría

Con el afán de visualizar el aporte al mejoramiento de la gestión pública que se realiza a partir de la intervención de la Defensoría y las recomendaciones emitidas, se procede a continuación a hacer una breve reseña de algunos casos de relevancia de conformidad con los logros obtenidos.

1.- Instalación telefónica: alrededor de 15 familias de la comunidad de Lajón de Guacimal de Puntarenas⁷⁰ requirieron la

intervención de la Defensoría a efectos de que el ICE atendiera su solicitud de contar con el servicio telefónico ya que el teléfono más cercano se encontraba a 5 kilómetros de la comunidad. La Defensoría intervino, solicitando al ICE la búsqueda de una solución a la ausencia de conexión telefónica en la zona, para lo cual se recomendó incluir el proyecto de infraestructura telefónica para la comunidad de Guacimal, utilizando tecnologías disponibles inalámbricas, es decir de interfase aérea enlazadas a la central telefónica de Lourdes (Pozo Azul) u otra cercana. El ICE acogió la recomendación emitida por la Defensoría y a partir del 7 de diciembre de 2006 se brindó el servicio telefónico residencial a 13 habitantes de Lajón Arriba y 10 de Lajón Abajo. Asimismo, se instalaron dos teléfonos públicos.

Es una solución de avanzada tecnológica, que satisface las necesidades de los vecinos, y con ello el ICE demostró su compromiso e interés en dotar a las comunidades más alejadas del país, de la infraestructura de telecomunicaciones de última generación que les permita enlazarse con el resto del país. A la vez quedan establecidos los requerimientos básicos para enlaces futuros de banda ancha para satisfacer necesidades futuras de transmisión ya no solo de voz, sino de datos, imágenes y acceso a INTERNET.

2.- Irregularidades en nombramiento⁷¹: Una habitante en el mes de mayo del 2006, requirió al MEP una investigación en relación con irregularidades en el otorgamiento de la plaza que ella ocupaba a una ex-diputada, utilizando la figura de traslado por excepción, pese a que dicha figura solo se aplica en los casos de traslados por motivos de salud, lo cual no era el caso. Al respecto, la interesada no recibió respuesta del MEP por lo que acudió a la Defensoría.

Una vez realizada la investigación respectiva, la Defensoría recomendó al Ministerio iniciar un proceso de investigación interno que permitiera sentar las responsabilidades correspondientes de conformidad con las estipulaciones de los artículos 214, 215 y 216 de la Ley General de la Administración Pública; y en caso de comprobarse la

⁷⁰ Expediente No. 20545-24-2006

⁷¹ Expediente No. 21404-24-2006

comisión de las irregularidades denunciadas, se iniciaran las acciones administrativas de reversión y nulidad de los movimientos, así como las acciones disciplinarias, civiles y penales que correspondan, informando de todo lo actuado a la servidora denunciante.

El 5 de diciembre del 2006, el Ministro giró instrucciones al entonces Jefe de la Dirección General de Personal para que interpusiese recurso de reconsideración --lo cual no se hizo, porque resultaba extemporáneo--, o caso contrario atendiera las recomendaciones de la Defensoría e informase a su Despacho de las acciones emprendidas. A la fecha se está en el proceso de seguimiento de las acciones a realizar por parte del MEP.

3.- Cancelación de sumas adeudadas⁷²: La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia en contra de las autoridades administrativas de la Caja Costarricense del Seguro Social con motivo de haber incurrido en omisión de respuesta por no haber resuelto un reclamo relacionado con la solicitud de la cancelación de la totalidad de los derechos correspondientes a extremos laborales conforme había sido técnicamente declarado.

Luego de la tramitación formal del caso mediante el envío y recibo de los oficios requeridos por ley, se entablaron varias conversaciones telefónicas con las autoridades administrativas de la CCSS con quienes se analizaron los diferentes aspectos para lograr una solución viable al caso denunciado. Finalmente, se logró que fuera resuelto de manera favorable el caso con la consecuente cancelación de los extremos laborales reclamados, lo cual fue debidamente corroborado por la Defensoría.

4.- Irregularidad en inscripción de inmueble⁷³: Una habitante denunció haber comprado una propiedad en condominio utilizando un sistema de financiamiento con el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC). Pese a haber cancelado la operación bancaria, se denuncia que la propiedad no aparece inscrita a su nombre. Tras realizar gestiones ante el Banco no le resuelven su

problema. Una vez realizada la investigación correspondiente, la Defensoría recomendó, con base en el Artículo 14) y siguientes, y artículo 22) de la Ley No. 8292, solicitar a la Auditoría Interna del Banco Popular, la realización de un informe técnico, cuyo diagnóstico puede arrojar posibles recomendaciones para solventar la problemática existente. Asimismo, se recomendó estudiar la posibilidad de iniciar acciones judiciales contra empresas involucradas en el proceso constructivo y de venta del condominio referido.

Al respecto, el BPDC acogió las recomendaciones emitidas por la Defensoría solicitándole a la Auditoría Interna proceder a realizar el informe técnico solicitado por la Defensoría. Asimismo, con relación a las posibles acciones judiciales a tomar, se informó que el asunto sería estudiado por el proceso de Consultoría Jurídica. Por último, se giraron instrucciones a la Dirección de Diseño y Producción quien tiene a su cargo el proceso de crédito, para que analice la situación actual del Proyecto denunciado, dando especial énfasis a la operación de la denunciante. Esto a fin de determinar la forma en que se podría dar por satisfecha su necesidad.

5.- Solicitud de mejoramiento de vía pública⁷⁴: Un habitante requirió la intervención de la Defensoría ante la inacción por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, así como de la Municipalidad de Puriscal con respecto al mejoramiento de un trayecto de unos 150 metros de la Calle Jilgueral, la cual se encuentra en muy malas condiciones por la cantidad de agua que baja por el lugar. De la investigación realizada se comprobó que llevaba razón la persona denunciante, por lo que la Defensoría recomendó proceder a realizar en el corto plazo los trabajos necesarios de alcantarillado y reparación de la vía de la comunidad de Jilgueral, para evitar mayores consecuencias como las que ya se han presentado en el sitio. Del informe rendido por la Municipalidad de Puriscal se desprende que el trabajo recomendado fue debidamente ejecutado solucionando el problema denunciado.

⁷² Expediente No. 21356-24-2006

⁷³ Expediente No.21097-24-06

⁷⁴ Expediente No. 18655-24-2006

6.- Falta de resolución de reclamo administrativo⁷⁵:

Un habitante denunció ante la Defensoría que presentó ante el Departamento de Inspección y la Dirección de la Policía de Tránsito una denuncia por los daños que encontró en su motocicleta, misma que le fue decomisada por Oficiales de la Policía de Tránsito de Corredores. La Defensoría logró comprobar que existía una dilación injustificada en la resolución del reclamo planteado, por lo que recomendó implementar las medidas administrativas correspondientes tendientes a notificar, a la mayor brevedad posible al interesado la resolución de su reclamo administrativo. Al respecto, la Institución retomó el reclamo planteado por el habitante y días después le comunicó la resolución que da por finalizado el proceso administrativo iniciado.

7.- No reposición de título por cambio de nombre⁷⁶:

Un habitante denunció que con ocasión de un cambio de nombre y apellidos, solicitó a la Universidad de Costa Rica volver a expedir su título, considerando el cambio registrado, a lo cual el centro universitario se negó. Una vez analizada la situación, así como la normativa aplicable y procedimientos existentes, la Defensoría recomendó a la Universidad incorporar a la mayor prontitud, como una nueva figura a tomar en consideración para el trámite administrativo de reposición de título, el supuesto fáctico relativo al cambio de nombre y apellidos. Asimismo, recomendó extender un nuevo título al denunciante en el tanto la solicitud planteada por el habitante no vulnera la seguridad o integridad jurídica y el mismo concuerda con la legalidad que exhibe el trámite de reconocimiento realizado ante el Registro Civil. La Institución, luego de realizadas las consultas internas, atendió el requerimiento de la Defensoría y procedió a reponer el título al interesado, solicitando el pago y depósito de los títulos originales.

Los casos anteriores describen someramente la labor ordinaria de la Defensoría, que abarca no solo la atención y estudio de problemas estructurales, sino la atención diaria de las denuncias presentadas por las y los habitantes, mismas que permiten

determinar cuál es la calidad de la gestión pública que se realiza..

VIII. Participación en Comisiones:

Como parte del trabajo de control de legalidad y cooperación en el mejoramiento de la gestión Pública, la Dirección de Control de Gestión ha participado durante el período del presente Informe en las comisiones que se detallan, en calidad de observadora, o bien, aportando la experiencia que se tiene a partir del trabajo realizado en diversos temas:

- Comisión de Vendedores Patentados Estacionarios de San José: tal y como se indicó con anterioridad en el apartado correspondiente, se participa en dicha comisión en calidad de observadora del proceso de negociación que ha venido realizando la Municipalidad de San José con las y los vendedores.

- Proyecto PRUGAM: la Defensoría participa como colaboradora técnica en el seguimiento que una comisión interinstitucional conformada brinda a los estudios que se realizan sobre la estructura legal e institucional del Plan de la Gran Área Metropolitana (GAM).

- Proyecto FOMUDE: Se participa como colaboradora técnica en diferentes instancias a partir de la experiencia que la Defensoría ha desarrollado en materia de gestión de los Gobiernos Locales.

- Comisión Interinstitucional de Buenas Prácticas: la Defensoría es parte de la Comisión Interinstitucional promovida por la Unión Nacional de Gobiernos Locales que pretende implementar un programa de buenas prácticas municipales.

Se pretende con la participación en las comisiones anteriormente referidas, colaborar en el mejoramiento de la gestión pública, sea brindando los criterios técnicos respectivos desde la óptica de la Defensoría de los Habitantes, así como retroalimentando los procesos a partir de la información obtenida de las solicitudes de intervención diariamente recibidas.

⁷⁵ Expediente No. 22490-24-2006

⁷⁶ Expediente No. 22080-24-2006

Dirección Asuntos Económicos

I. Introducción

La Dirección de Asuntos Económicos tiene a su cargo la defensa de los derechos e intereses económicos de los y las habitantes y, desde esa perspectiva, tiene el deber de velar por el buen funcionamiento de la Administración Pública, materializada en cada una de las instituciones gubernamentales.

Si bien es cierto estas instituciones utilizan recursos que cada vez son más escasos, lo cierto es que, en consecuencia, su uso debe ser el más eficiente posible, a fin de lograr una mejor calidad de vida para los y las habitantes y, en esa medida, contribuir a la realización y garantía de sus derechos como personas.

Dada la diversidad de actividades que se desarrollan en el ámbito estatal, la Defensoría de los Habitantes, por medio de la Dirección de Asuntos Económicos, ha considerado pertinente darle especial atención a aquellas actividades que tienen un impacto importante sobre los derechos económicos de la población, especialmente los derechos de grupos económicamente vulnerables.

Así, una de esas actividades a la cual la Defensoría de los Habitantes le continúa dedicando especial atención y seguimiento lo constituye el servicio de transporte público el cual, de hecho, ocupa el primer apartado de

este informe. Nuevamente, las acciones y omisiones del MOPT y del Consejo de Transporte Público, obligados por la ley a ejercer la rectoría de este servicio público, dejan de lado los intereses y derechos de los usuarios. El tema del transporte público es un tópico recurrente debido a que, constantemente, se presentan quejas por parte de los usuarios, debido a irregularidades cometidas en la prestación del servicio, por un lado y, a la falta de respuesta oportuna y, en muchos casos, omisa de las instituciones a las que les corresponde regular la actividad, por otro. De forma concreta, la Defensoría ha enfocado su análisis en las prioridades concretas enunciadas a continuación: calidad de servicio en el transporte público; cumplimiento de las Leyes Nº 7600 y 7935; sectorización del transporte público; corredor común; metodologías tarifarias; marco regulador actual del transporte público; renovación de concesiones en el transporte público modalidad autobús; y, finalmente, falta de recursos.

Dado que la gama de derechos económicos de las personas es inmensa y diversa, en esta oportunidad, la Dirección de Asuntos Económicos de la Defensoría de los Habitantes también ha concentrado su atención en la investigación y análisis de temas distintos al transporte público, en los cuales se han detectado posibles transgresiones a la tutela de los derechos fundamentales de las personas, en el ámbito

económico. En este sentido, se han concretado diferentes estudios, los cuales comprenden los siguientes: Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria y el impuesto único a los combustibles; concesión de FANAL y registro de bebidas alcohólicas por parte del Ministerio de Salud; gasto en pagos de consultorías por parte de entes públicos; cobro injustificado de servicios de conexión de alcantarillado por parte de la Municipalidad de Alajuela; y Fondo de Garantías y Jubilaciones de los empleados del Consejo Nacional de Producción. Asimismo, la Dirección de Asuntos Económicos de la Defensoría ha efectuado un análisis pormenorizado sobre el proceso de reestructuración del Consejo Nacional de Producción (CNP), el cual será expuesto en el capítulo dirigido al Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos.

El tratamiento de estos temas en el presente informe se presenta de forma sucinta, exponiendo el problema investigado, el análisis de sus causas, acciones efectuadas por la Defensoría de los Habitantes, consecuencias y, finalmente, cuando corresponde, posibles soluciones al conflicto, si éste no ha sido corregido aún, por encontrarse pendiente su resolución por parte de la Administración.

Como parte importante del control de legalidad que, por mandato expreso de la ley, ejerce la Defensoría de los Habitantes, la Dirección de Asuntos Económicos ha concretado el estudio de varios proyectos de ley existentes en la corriente legislativa, cuando las distintas Comisiones legislativas han dirigido la consulta respectiva o, bien, de oficio, si media un claro interés de orden público, siempre en defensa de los derechos humanos.

En el tercer apartado de este informe, han sido analizados los proyectos de ley en cuestión: Proyecto de Ley N° 16.450: Sistema de Banca para el Desarrollo*; Proyecto de Ley N° 16.241: Apertura sobre el monopolio estatal en combustibles; Proyecto de Ley N° 16.326: Impuesto sobre el Valor Agregado; Proyecto de Ley N° 16.104: Ley para mejorar las condiciones de los pequeños y medianos productores agropecuarios y empresas turísticas;

Proyecto de Ley de Creación de la Corporación Frijolera, Expediente N° 15.963*; Proyecto de Ley Orgánica del Instituto Nacional de Pensiones. Expediente N° 15.315; así como la Reforma a la Ley de Creación de la Corporación Arrocera*. Asimismo, se han analizado los proyectos de ley relativos al fortalecimiento del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el marco regulador de las telecomunicaciones* y de los seguros*.

Otra proyección de las labores ejercidas por la Dirección de Asuntos Económicos de la Defensoría de los Habitantes, se concreta en una valoración técnica de las innumerables fijaciones en el precio de los combustibles, o bien, en las tarifas de los variados servicios públicos, cuya prestación se otorga, ya sea a nivel nacional o local. En esta línea, la Dirección de Asuntos Económicos ha intervenido activamente en aquellos espacios garantizados a la participación ciudadana dentro del ordenamiento jurídico, como es el caso de las audiencias públicas, celebradas para evaluar la procedencia de nuevas fijaciones tarifarias, atendiendo a las posiciones de los distintos sectores interesados.

A continuación, se detallan aquellas audiencias públicas en las cuales ha sido efectivo el aporte de esta Defensoría: tarifas del sector de electricidad del ICE; fijación del margen de comercialización de combustibles en las estaciones de servicio; rebalanceo del precio de los combustibles que expende la Refinadora Costarricense de Petróleo S. A.; tarifas eléctricas de la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago; tarifas eléctricas del servicio de distribución de electricidad de la Cooperativa de Electrificación Rural Los Santos R. L.; solicitud de ajuste tarifario de la ESPH para el servicio de acueducto que brinda a tres sectores importantes de la provincia de Heredia: Heredia Centro, San Rafael y San Isidro; solicitud de ajuste tarifario de la ESPH

* El desarrollo de estos temas tratados por la Dirección de Asuntos Económicos será expuesto en el capítulo relativo al Proyecto de Ley de Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos, del Informe Anual 2006-2007 de la Defensoría de los Habitantes.

para diferentes servicios relacionados con el servicio de acueducto; solicitud del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A); y solicitud de ajuste tarifario para el transporte de combustible limpio.

Sólo resta añadir que, para la Dirección de Asuntos Económicos de esta Defensoría, el objetivo de sus gestiones está y estará muy claro siempre: la tutela y garantía de los derechos económicos de los y las habitantes en general, pero particularmente, de los derechos económicos de los más vulnerables e indefensos.

II. Temática

A) Transporte Público

Si bien la Defensoría de los Habitantes ha venido refiriéndose al tema del transporte público en los últimos informes anuales, esto se debe, fundamentalmente, a que desde hace muchos años el sistema de transporte público viene arrastrando serias deficiencias, que son el resultado de la casi inexistente aplicación de políticas estructuradas en materia de transporte público y de las pocas acciones desarrolladas por la Administración para corregir dichas deficiencias. Aunado a lo anterior, tenemos que las instituciones se ven enfrentadas a utilizar recursos que cada vez son más escasos, lo cual se convierte en una fuerte limitación para atender las enormes demandas de la población usuaria.

Muchos son los aspectos relacionados con el transporte público en los cuales se puede apreciar que las acciones institucionales han sido insuficientes para solventar la problemática generada en el transporte público. Entre ellos se puede mencionar: el congestionamiento del tránsito que, si bien no es un problema generado exclusivamente por el sistema de transporte público, sí afecta a este sistema y, por ende, a los habitantes. Igual ocurre con la infraestructura vial, la cual es insuficiente e inadecuada. Además, se puede mencionar que el Consejo de Transporte Público no aplica ningún procedimiento para evaluar la calidad del servicio en el transporte público, a pesar de ser éste uno de los mayores motivos de queja de los habitantes. Tampoco se ha materializado la modernización del transporte

público, no obstante que, desde hace varios años, el MOPT viene informando a la ciudadanía sobre los cambios sustantivos que el sistema de transporte sufriría en razón de esa modernización. De igual forma, el sistema cuenta con un marco regulador que tiene muchos vacíos y, por lo tanto, el mismo es incompleto y disperso. Estos son sólo algunos de los tantos aspectos que se pueden mencionar respecto a un sistema de transporte público decadente, del cual no se vislumbran soluciones en el corto plazo.

Por otro lado, el tema es recurrente debido a que, como ya se conoce, el sistema de transporte público juega un papel determinante como impulsor del desarrollo económico y como elemento esencial en el mejoramiento de la calidad de vida de nuestros habitantes pues, a través de este sistema, se moviliza entre el 75% y 80% de las personas que utilizan algún medio de transporte.

Así las cosas, la falta de atención oportuna a las demandas de los habitantes, por parte de las instituciones que les corresponde velar por un transporte público eficiente, digno y de calidad, obliga a la Defensoría de los Habitantes a denunciar la situación una vez más, con el fin de generar conciencia, no sólo en las autoridades que tienen la responsabilidad de planear, diseñar y ejecutar acciones correctivas, sino en las altas esferas gubernamentales y políticas que, al fin de cuentas, es en este nivel donde se definen las políticas que regirán los destinos del país.

En el presente informe, se tratará de identificar algunos de los problemas que se han generado en torno al sistema de transporte público o, que son consecuencia de una mala administración del sistema, las causas que originaron dichos problemas, así como las consecuencias que este problema ha tenido sobre los habitantes del país, las denuncias que ha venido planteando la Defensoría de los Habitantes; especialmente, en el último informe anual (2005-2006), las acciones desarrolladas por la presente Administración para corregir las deficiencias señaladas y, finalmente, un planteamiento sobre posibles soluciones a los problemas que se han identificado.

Es importante mencionar que el orden en el abordaje de los temas no responde a criterios de prioridad.

i. Calidad de servicio en el transporte público.-

Son muchos los aspectos sobre los cuales las y los usuarios del servicio de transporte público expresan su malestar. Sin embargo, considerando la cantidad de quejas de los usuarios en las audiencias públicas y en la cantidad de denuncias que presentan al Consejo de Transporte Público y a la Defensoría de los Habitantes, la calidad del servicio ocupa los primeros lugares.

Es innegable que los usuarios del servicio de transporte remunerado de personas, al pagar una tarifa por el servicio público que las empresas les brindan, tienen el derecho a recibir un servicio de calidad. No obstante, la Defensoría ha comprobado que, a pesar de que las tarifas de este servicio siguen aumentando, tal situación no se ve reflejada en la calidad del mismo, a pesar de que este aspecto representa uno de los mayores índices de quejas por parte de los usuarios del transporte remunerado de personas, en las audiencias públicas que realiza la Autoridad Reguladora; e, igualmente, constituyen un volumen muy importante dentro de las quejas que ingresan a la Defensoría de los Habitantes.

En el Informe Anual del período 2005-2006, la Defensoría de los Habitantes, refiriéndose al tema de la calidad del servicio en el transporte público, indicó lo siguiente:

“El transporte remunerado es un servicio público de interés social, de obligatorio e irrenunciable control, regulación y vigilancia por parte del Consejo de Transporte Público, y es deber de esta entidad velar por la eficiencia y calidad de este servicio público, entendida esta calidad como el conjunto de disposiciones técnicas y procedimientos para la aplicación de un modelo que permita evaluar y calificar la calidad del servicio. Algunos de los criterios que se pueden considerar dentro de la calidad del servicio son: nivel de congestión vial, deficiencias en el

recorrido, calidad de las vías, infraestructura en paradas, cumplimiento de frecuencias y horarios, nivel de ocupación, cumplimiento de las especificaciones de la flota, información al usuario, etc.” (Decreto N° 28833-MOPT “Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas”)

Es importante señalar que, con base en la obligación que le señala la ley, el Poder Ejecutivo aprobó en agosto del año 2000 el Decreto Ejecutivo N° 28833-MOPT, mediante el cual se aplicaría el reglamento y el modelo para evaluar la calidad del servicio de transporte público. Sin embargo, siete años después, dicha evaluación aún no se ha empezado a ejecutar por falta de voluntad de las autoridades del Consejo de Transporte Público y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Varias podrían ser las razones por las que el transporte público costarricense presenta serias deficiencias. Algunas de ellas pueden ser las siguientes:

- Falta de adecuados controles por parte del Consejo de Transporte Público en relación con la prestación del servicio que brindan las empresas del transporte remunerado de personas.
- Tarifas que no se fijan oportunamente, por falta de un procedimiento adecuado que permita modificar las tarifas en el momento en que se generan los cambios en la economía y en las variables tarifarias, lo que se convierte en algunos casos en un freno para el proceso de renovación de flota.
- Carencia de estudios por parte del Consejo de Transporte Público, lo cual dificulta la determinación adecuada de la oferta y demanda del servicio, así como la flota operativa óptima.
- Diseños viales inadecuados y carencia de programas para la conservación de la red vial.
- Falta de una evaluación directa del Consejo de Transporte Público a las empresas de transporte público que

- permita determinar la calidad del servicio prestado a los usuarios.
- Deficiencias en el recorrido, como por ejemplo, la presencia de baches en la vía, la falta de demarcación de los carriles de circulación, cambios inesperados en el número de carriles o inexistencia de bahías en los distintos paraderos de autobuses, todo lo cual dificulta la fluidez del tránsito y aumenta el congestionamiento de calles y carreteras.
 - La información disponible sobre las condiciones del tránsito es mínima o no existe, lo cual impide utilizar vías alternas para desplazarse más rápidamente.
 - Carencia de una adecuada información al usuario sobre frecuencias, itinerarios, recorridos, etc.

En relación con la calidad del servicio, el Consejo de Transporte Público recientemente informó a la Defensoría que se ha elaborado una modificación a dicho decreto con el fin de incluir peritos o profesionales que realicen trabajos de campo y que, a la fecha, esa modificación no ha sido publicada por el Departamento de Leyes y Decretos de la Presidencia de la República.

No obstante lo afirmado por el Consejo de Transporte Público, la Defensoría de los Habitantes conoce que la modificación al decreto mencionado se realizó hace más de cuatro años, de manera que, a criterio de la Defensoría, no se justifica que, a estas alturas, no se haya logrado la aprobación de la citada modificación y, menos aún, que siete años después de haber sido aprobado el Decreto N° 28833-MOPT, no se esté aplicando la evaluación y calificación de la calidad del servicio en el transporte público. Esta inercia del Consejo de Transporte Público tiene serias repercusiones en la calidad del servicio.

Así por ejemplo, las comunidades de Cachí y Pejibaye (Expediente N° 21874-25-2006-QJ), presentaron una denuncia ante el Consejo de Transporte Público contra la empresa Autotransportes Cachí, S.A., la cual brindaba el servicio de transporte remunerado de personas en la ruta 340, descrita como Cachí – Cartago. La denuncia estaba referida a que los autobuses de esta empresa circulaban con recargo excesivo de personas e

incumplimiento de horarios; las estructuras de las unidades mostraban condiciones inadecuadas para el traslado de personas, dado que la carrocería presentaba altos grados de corrosión, huecos en el piso, asientos en mal estado, etc. Además, estas unidades, por sus condiciones mecánicas, no eran aptas para operar en la ruta mencionada, debido a las condiciones topográficas de la misma.

Cabe señalar que, de acuerdo con las inspecciones que tanto el Consejo de Transporte Público como esta Defensoría realizaron para observar la prestación del servicio en la ruta 340, es evidente que la empresa incurrió en violaciones al contrato de concesión, a las obligaciones del operador contenidas en la normativa vigente y, por ende, a los derechos de las y los usuarios de recibir un servicio oportuno, continuo, seguro. La Defensoría pudo comprobar incumplimientos en la frecuencia horaria, deficiencias en el estado mecánico de las unidades, etc.; todo lo cual, a criterio de la Defensoría, obligaba al Consejo de Transporte Público a realizar una verdadera evaluación de la calidad del servicio. Sin embargo, dadas las condiciones tan deplorables en las que operaba la empresa mencionada, el Consejo de Transporte Público nunca realizó dicha evaluación, prueba de ello es que, pese a las irregularidades señaladas, se le permitió a la empresa seguir operando durante bastante tiempo, con el consecuente riesgo a la seguridad de los usuarios. Aún más, esta empresa ya no brinda el servicio en la ruta 340, pero no porque el Consejo de Transporte Público determinara que no era apta para brindar el servicio en la ruta mencionada, sino porque la empresa Autotransportes Cachí, ante la imposibilidad de cumplir con las condiciones contractuales, tomó la decisión de ceder los derechos de concesión a otra empresa.

Es importante mencionar que, de haber sido aplicado el modelo y reglamento de la calidad del servicio que fue aprobado por el Poder Ejecutivo, según consta en el Decreto Ejecutivo N° 28833-MOPT, se debieron haber evaluado los criterios que, según el modelo, están bajo la responsabilidad de la Administración como son: nivel de congestión, deficiencias en el recorrido,

calidad de la vía, infraestructura en paradas, formación (se refiere a la formación de conductores del transporte público), accesibilidad (referida a la cobertura geográfica del servicio), capacidad de respuesta del Consejo de Transporte Público. Además, el modelo también contempla que debe evaluarse aspectos o criterios que están bajo la responsabilidad exclusiva del operador, como por ejemplo, cumplimiento de frecuencias y horarios, nivel de ocupación, cumplimiento de las especificaciones de la flota, mantenimiento de las unidades, capacitación de choferes, información al usuario, contraloría interna de servicios de los operadores.

En consecuencia, a partir de las inspecciones realizadas a la empresa antes mencionada, resulta evidente que la calificación de ésta probablemente habría sido desfavorable ya que, prácticamente en todos los aspectos del modelo, atribuibles al operador, la misma mostraba muchas deficiencias e irregularidades, las cuales evidenciaban una amenaza a la integridad física de los usuarios.

Todos estos aspectos, a criterio de la Defensoría, eran argumentos suficientes para haber iniciado un procedimiento de caducidad. No obstante, el Consejo de Transporte Público no realizó una adecuada evaluación de la calidad del servicio ni aplicó ninguna sanción (Expediente N° 21874-25-2006-QJ. En el Informe Final con Recomendaciones emitido en el estudio de este asunto, se emitieron varias recomendaciones, dirigidas a lograr una efectiva evaluación del servicio prestado por la empresa).

Esta negligencia del Consejo de Transporte Público es la que origina la deficiente prestación del servicio de una considerable cantidad de empresas de transporte público, generando el malestar de las y los usuarios.

ii. Cumplimiento de las Leyes N° 7600 y 7935.-

La Ley N° 7600 “Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad” y su reglamento, establece que todos los autobuses del transporte remunerado de personas deben estar

adaptados para el transporte de personas con discapacidad.

Por otro lado, en el mes de noviembre del 2001, se promulgó la Ley N° 7935 “Ley Integral de la Persona Adulta Mayor”, con el fin de proteger los derechos de un sector de habitantes, que se ven imposibilitados/as de acceder a ciertos servicios públicos por una condición de edad.

Cabe destacar que son muchas las denuncias que ingresan a la Defensoría de los Habitantes, tanto de las personas con discapacidad como de las personas adultas mayores, en el sentido de que, con bastante frecuencia son maltratados y discriminados, sin que las autoridades correspondientes apliquen medidas sancionadoras efectivas a las empresas de transporte público, con el fin de minimizar esta situación, que lesiona los derechos de un sector de la población que es altamente vulnerable por sus condiciones físicas y sociales.

Pero, a pesar de la obligatoriedad que establecen a la Administración las leyes antes citadas, la Defensoría se pregunta por qué no se les da cumplimiento. La posible causa por las cuales no se cumple a cabalidad con lo estipulado en las Leyes N°s. 7600 y 7935, a criterio de la Defensoría, se debe principalmente a la falta de un mecanismo adecuado de fiscalización y control que debería efectuarse a las empresas de transporte público, ya que la Administración debe velar porque la prestación del servicio se adecúe a los estándares de calidad, cantidad, eficiencia y principios de legalidad permanentes, en tanto ostenta su titularidad. Otro aspecto que incide en la falta de cumplimiento de lo estipulado en las Leyes N°s. 7600 y 7935 es, por un lado, la falta de sanciones efectivas a las empresas y, por otro lado, la falta de sensibilidad social, tanto de los funcionarios del sector público como de los empleados de las empresas de transportes, los cuales no le dan la importancia que se merece, sino que, en no pocos casos, lo que se da es un maltrato a las personas que padecen discapacidad o a las y los adultos mayores.

Ahora bien, en el Informe Anual 2005-2006, la Defensoría de los Habitantes, respecto a este tema indicó lo siguiente:

“Muchos de estos criterios no son atendidos como corresponde por parte de las empresas de transporte público ni fiscalizados por la Administración (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Consejo de Transporte Público, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos), porque no han ejercido eficientemente los mecanismos de control que la ley les exige para que los mismos sean cumplidos a cabalidad”.

Ante esta situación, la Defensoría ha realizado reuniones con las autoridades del Consejo de Transporte Público, a fin de encontrar una solución efectiva al problema. No obstante, las acciones de ese órgano para corregir o, al menos, minimizar el problema, han sido poco satisfactorias.

Considera esta Defensoría que la posible solución al problema se puede dar ejerciendo una eficiente fiscalización sobre el cumplimiento de lo establecido en las leyes mencionadas, así como aplicando en forma efectiva los escasos mecanismos de sanción establecidos en el ordenamiento jurídico, en aras de satisfacer un interés y necesidad de un sector tan vulnerable.

iii. Sectorización del transporte público

La prestación del servicio de transporte público debe estar destinada a satisfacer necesidades de las y los usuarios, lo que es típico de los servicios de carácter social. Por lo tanto, la Administración, que es la concedente de la explotación de este servicio público, no debería desentenderse de los correspondientes mecanismos de control y fiscalización en la actividad del transporte público como está ocurriendo actualmente. Por el contrario, dicha responsabilidad es obligatoria y, por lo tanto, ineludible.

Por otro lado, es claro que el concedente tiene que garantizarle a las y los habitantes usuarios que el concesionario cumplirá con todos los deberes y obligaciones, establecidos en el contrato y en el ordenamiento jurídico, para la plena satisfacción del interés público.

En el país, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Consejo de Transporte Público son las instituciones que tienen la obligación de velar por la regulación y control del transporte público, pero estos entes no han cumplido con su responsabilidad de velar porque este servicio se preste con criterios de calidad, lesionando, con ello, los derechos de los habitantes de tener un pleno disfrute de un servicio de transporte público que debe ser continuo, eficaz, seguro y oportuno.

La indiferencia de la Administración ha contribuido a desencadenar la crisis que, actualmente, pesa sobre el transporte público, lo cual se ve reflejado en los tiempos de respuesta del Consejo de Transporte Público, en donde a veces para una modificación de horarios o de recorrido en una determinada ruta, tarda años en resolver la gestión, ocasionando un gran malestar entre los usuarios y problemas operativos para los empresarios. Además, la falta de acciones oportunas, ocasiona altos niveles de congestionamientos de nuestras vías lo que, a su vez, se traduce en mayores tiempos de viaje para las personas, incumplimientos de horarios, flotas relativamente viejas, mala calidad del servicio, falta de mantenimiento de la red vial, tarifas que, continuamente, están creciendo pero que no son proporcionales con la calidad del servicio que el usuario recibe.

Debido a la crisis que se ha generado en el transporte público, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con el fin de modernizar este servicio público, realizó los estudios técnicos para ofrecer a la ciudadanía un transporte público moderno, basado en un proyecto que, en su momento, se denominó “sectorización del transporte”, el cual consistía en la implementación de carriles exclusivos, autobuses de gran capacidad (articulados), entre otras cosas. Este proyecto pretendía desarrollar un transporte público más eficiente, que le aportara mayores beneficios a la comunidad como, por ejemplo, acortar los tiempos de viaje entre el origen y destino, menor cantidad de buses ingresando al centro de San José, lo que, a su vez, se traduciría en una disminución de los niveles de contaminación del aire, etc.

A pesar de que los estudios para implementar dicho proyecto iniciaron desde el año 1999 y, no obstante que en diferentes oportunidades se ha informado a la ciudadanía (a través de los medios de comunicación), la puesta en marcha de este nuevo sistema, tal situación no ha pasado de ser retórica, pues aún no se ha ejecutado ni siquiera el primer sector y, dado lo poco que se ha avanzado, no pareciera posible que, en el corto plazo, los habitantes vayan a disfrutar de un transporte público masivo, moderno y eficiente como el MOPT lo ha venido anunciando desde principios de la administración anterior.

En relación con este tema, recientemente el Consejo de Transporte Público le informó¹ a esta Defensoría que:

“de acuerdo con la existencia del Decreto Ejecutivo N° 28337 y el proceso que, aunque no se encuentra completo, el sector privado (operadores de transporte) ha seguido a fin de reducir la cantidad de empresarios existentes por ruta, sectores y subsectores.

El Consejo de Transporte Público se plantea en este momento la necesidad urgente de impulsar en un mayor grado que las empresas operadoras cuenten con una mayor organización y capacidad empresarial que permitan mejorar la calidad y eficiencia del servicio al usuario.

Un sistema de transporte público implica que, especialmente en las áreas de mayor concentración poblacional como las urbanas, los subsistemas y sistemas operadores, concesionarios, consorcios operativos, rutas primarias o secundarias, entre otros, se articulen de una manera congruente y coordinada a fin de que, el servicio como un todo, logre el engranaje necesario que se verá reflejado en atención de demandas, horarios adecuados, generación de

rutas intersectoriales y diametrales entre otros.

En este sentido, aunque el proyecto conocido como de sectorización, más debe de entenderse por la integración que implica la modernización”.(SIC)

No obstante lo informado por el Consejo de Transporte Público, los avances en materia de sectorización o modernización del transporte no son visibles para la ciudadanía.

Pareciera que las razones por las cuales se ha avanzado tan poco en este tema, radican en que el transporte público no ha sido, hasta ahora, una prioridad de los gobiernos de turno y, por lo tanto, tampoco lo es para las autoridades del Consejo de Transporte Público y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Cabe mencionar que la Defensoría de los Habitantes, recogiendo el sentir de las personas que, constantemente, se quejan por el mal servicio, le ha dado seguimiento al proyecto de modernización del transporte, inclusive, en un inicio, con la participación de algunos profesionales en las discusiones técnicas de dicho proyecto. Sin embargo, como se ha venido reportando en los informes anuales, desde hace varios años, es poco lo que la Administración ha avanzado en este tema.

En razón de lo anterior, la Defensoría considera que, para que la modernización del transporte se convierta en una realidad, es urgente la intervención directa del gobierno y de las distintas fuerzas políticas para apoyar a la Administración, especialmente en la consecución de los recursos financieros para ejecutar las obras en infraestructura y los equipos técnicos necesarios para el análisis y diseño del proyecto, de tal forma que dicho proyecto deje de ser una quimera para los y las habitantes, logrando así que este sistema se convierta en una alternativa muy positiva en el transporte de personas.

iv. Corredor común

Siguiendo con la línea de los problemas que se presentan en la actividad del transporte público, se debe indicar que, la Autoridad

¹ Oficio del Consejo de Transporte Público (CTP), N° 071370 del 20 de marzo de 2007.

Reguladora de los Servicios Públicos, dentro de los procesos tarifarios que realiza en el transporte remunerado de personas, modalidad autobús, buseta y microbús, recibe solicitudes de las empresas operadoras de este servicio público; para que se le ajusten las tarifas de sus rutas. Sin embargo, en ciertos casos, estas empresas solicitan que se ajusten las tarifas de las otras rutas que comparten el mismo corredor en el cual operan. Este procedimiento es lo que se ha denominado *ajuste de tarifas por corredor común*.

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, después de analizar la solicitud respectiva, si determina que el aumento técnicamente se justifica, procede a fijar la nueva tarifa, incluyendo en algunas ocasiones, las tarifas de las demás rutas que comparten el corredor común.

En relación con este procedimiento, la Defensoría de los Habitantes le ha indicado reiteradamente a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la inconveniencia de la aplicación de este mecanismo de ajuste, debido a que no resuelve el problema que se viene presentando en las estructuras tarifarias de las rutas que operan dentro de un mismo corredor. Por el contrario, dicho procedimiento permite el incremento de tarifas que no responden a la realidad operativa de las empresas, por la simple razón de que no se les examina su equilibrio financiero, con el consecuente perjuicio para el usuario. (Este tema se desarrolló con más amplitud en el Informe Final, contenido en el Expediente N° 12584-25-2002).

Aún más, desde la perspectiva de fijación de las tarifas, se genera un incumplimiento de la Ley N° 7593, dado que, en el artículo 3 inciso b), se establece que las tarifas deben fijarse tomando en consideración el principio de servicio al costo, condición que no se cumple al fijar las tarifas de aquellas rutas que comparten el corredor común con las que plantearon la solicitud de aumento ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Por otro lado, en la Ley N° 7969 se le establece al Consejo de Transporte Público la obligación, entre otras cosas, de regular el sistema de transporte público, dentro de lo cual deben considerarse los corredores comunes. No obstante, la

Defensoría de los Habitantes no observa ninguna voluntad por parte de las autoridades respectivas para solucionar el problema que se presenta en los corredores comunes y, a la fecha, esta Defensoría tampoco conoce que se haya realizado ningún estudio para regular dichos corredores.

La Defensoría de los Habitantes, preocupada porque prácticamente no se ha hecho nada para solucionar este problema y, tomando en cuenta que los mayores inconvenientes se presentan por las inadecuadas formas de operación existentes, lo que requiere de una operativa intervención del Consejo de Transporte Público mediante una regulación adecuada en los corredores, consultó a dicho Consejo cómo piensa resolver este problema. El Consejo de Transporte Público respondió que “se ha coordinado con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, a través de una Comisión Interinstitucional Mixta para que se realicen estudios, a fin de elaborar un proyecto de modelo preliminar de “cálculo tarifario plano, de conformidad con los esquemas sectoriales e intersectoriales a desarrollar, como parte del Plan de Modernización del Transporte Público”.

La solución del problema de los corredores comunes, a criterio de la Defensoría de los Habitantes, difícilmente está en la aplicación de un cálculo tarifario plano, pues no es la forma como se calcule la tarifa lo que va a corregir el problema de los corredores comunes. Por el contrario, antes debe considerarse lo que esta Defensoría indicó en el apartado de conclusiones del estudio consignado en el Expediente N° 15026-25-03 (para más detalles, ver Informe Final de Exp. 15023-25-03), a raíz de una solicitud de un empresario de transporte público, para que la Defensoría interviniera, de modo que las instituciones correspondientes le autorizaran un fraccionamiento de tarifas en su ruta, la cual comparte el corredor común con otras rutas. Las conclusiones de ese informe de la Defensoría fueron las siguientes:

1. *“En corredores comunes multiservidos, especialmente en rutas de larga distancia, los usuarios del transporte público tienen derecho a disponer de diferentes opciones de viaje dentro de*

parámetros operacionales y tarifarios razonables, por la vía de un fraccionamiento adecuado, que sea consecuente con la normativa existente y, por supuesto, manteniendo márgenes razonables de diferencia en el costo de la tarifa, con las rutas de menor recorrido. De ahí que, cuando un usuario paga una tarifa por la totalidad del recorrido de la ruta, aunque su viaje sea menor a esa distancia, se obliga al usuario a pagar una tarifa desproporcionada e injusta, situación que debe ser corregida mediante una regulación adecuada de los corredores comunes.

2. Los fraccionamientos tarifarios en corredores comunes deben estar basados en estudios técnicos integrales de todas las rutas que componen el corredor, de tal suerte que se minimice el rompimiento del equilibrio oferta-demanda de las empresas, lo que, a su vez, reduce las posibilidades de aumentos innecesarios de las tarifas para los usuarios del servicio.
3. No existe una regulación adecuada para lo que se ha denominado corredores comunes, situación que resulta contraproducente para el establecimiento de tarifas en estos corredores. De ahí la urgencia de que los entes reguladores establezcan los parámetros y la reglamentación adecuada bajo los cuales se deben fijar las tarifas por corredor común.
4. El corredor común debe verse como una única unidad que es generadora y atractora de viajes y, en ese contexto, los estudios de campo de las empresas no pueden ser estudios particularizados, ya que las tarifas que se asignen mediante este procedimiento, estarían basadas en estudios totalmente sesgados. En síntesis, los estudios deben ser integrales.
5. La falta de regulación técnica, justa y oportuna en los corredores comunes reduce la preocupación de las empresas por mejorar la calidad del servicio, genera incrementos en las tarifas que, en la mayoría de los casos, son injustas para el usuario, no permite al ente regulador garantizarle al usuario que las tarifas asignadas a las rutas que componen el corredor, son las tarifas de equilibrio. Además, genera una cascada

de aumentos por la falta de control sobre el equilibrio oferta-demanda de las empresas que intervienen en el corredor. Por otro lado, la falta de regulación lo que hace es premiar al mediocre, pues se les otorga aumentos tarifarios a aquellas empresas que no han invertido y que no se han preocupado por mejorar la calidad del servicio prestado”.

Desde la perspectiva de la Defensoría, la solución al problema de los corredores comunes está, como se dijo anteriormente, en establecer una regulación adecuada mediante la cual se pueda garantizar a las partes el equilibrio oferta – demanda del servicio. Por ello, la Defensoría de los Habitantes, en el informe antes mencionado recomendó al Consejo de Transporte Público, entre otras cosas, lo siguiente:

1. “Como órgano rector del transporte público, coordinar con ARESEP y, entre ambas instituciones, construir una regulación adecuada que permita establecer fraccionamientos y ajustes de tarifa por corredor común, bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad, tomando en cuenta aspectos como necesidades, requerimientos, posibilidades de pago de los usuarios, así como el marco jurídico en el que deben sustentarse las regulaciones que se propongan.
2. Realizar los estudios técnicos necesarios, así como mantener un monitoreo frecuente de las variables operativas de las empresas de transporte público, con el fin de evitar, en la medida de lo posible, el rompimiento del equilibrio oferta-demanda, bajo criterios que no sean el desarrollo y evolución naturales de las empresas que operan dentro del corredor”.

v. Metodologías tarifarias.-

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos es el ente que tiene la potestad legal de fijar las tarifas de los servicios públicos, por lo tanto, es la institución encargada de fijar las tarifas del transporte público en la modalidad autobús. Para ello, ha venido utilizando una metodología denominada “modelo econométrico”. Sin

embargo, la Defensoría tiene conocimiento de que la ARESEP, desde hace un poco más de dos años, viene trabajando en la construcción de una nueva metodología para fijar las tarifas de autobuses. No obstante, a la fecha no se conocen los avances de esta metodología.

Esto último es importante de señalar porque resulta de vital importancia que todos aquellos sectores de la población que tienen un interés legítimo en el tema de las tarifas, conozcan cuál es la posición conceptual definida por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y bajo qué parámetros se debe establecer el precio del servicio. En este sentido, es relevante establecer una discusión técnica, la cual debe ser cristalina, de tal forma que las decisiones que se tomen para definir qué tipo de tarifa es la que se quiere establecer, esté sustentada en el sistema de transporte público que se quiere, así como en los procedimientos de cálculo que se desean aplicar, los cuales deben ser lo más adecuado posible, dentro de una gran variedad de formas que se pueden implementar.

Cabe indicar que la Defensoría de los Habitantes le consultó a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos cuál es el avance en el diseño del nuevo modelo para fijar las tarifas del transporte público, modalidad autobús. Sin embargo, a la fecha del presente informe, la ARESEP no ha respondido la consulta.

vi. Marco regulador del transporte público.-

El servicio de transporte público se enmarca dentro del concepto de servicio público, el cual está regulado, vigilado y controlado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Desde el año 1996, esta regulación del transporte público, ejercida por el MOPT, es compartida con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, a la cual le corresponde ejercer la regulación económica del servicio (fijación de tarifas).

Cabe destacar que el marco jurídico que regula la actividad del transporte público está compuesto por varias leyes y decretos, los cuales se aprecian incompletos y dispersos. Por otro lado, es importante mencionar que

algunas de estas leyes carecen de reglamentación lo que, en algunos casos, genera vacíos en cuanto a los procedimientos que deben adoptarse para su aplicación correcta y adecuada. Esta falta de reglamentación en la que se definan con detalle las sanciones que deben aplicarse a las empresas, según sea su trasgresión al contrato de concesión y al ordenamiento jurídico tiene, en alguna medida, amarrada a la administración para sancionar a las empresas como corresponde.

Es por ello que la Defensoría de los Habitantes ha venido insistiendo ante las Autoridades del Consejo de Transporte Público, sobre la urgente necesidad de establecer un nuevo marco regulador que solvente los vacíos existentes y, que además, disponga de un mecanismo sancionador que deba ser respetado, tanto por parte de la Administración como por los operadores.

vii. Renovación de concesiones en el transporte público modalidad autobús.-

Según lo establece la Ley N° 3503, capítulo IV, capítulo XII de la Ley N° 7593 y capítulo II de la Ley N° 7969, la delegación en la prestación del servicio de las diferentes rutas de transporte público que existen en el país, debe ser concesionada por medio de procesos de licitación pública.

No obstante lo dispuesto en la normativa señalada, a lo largo de los años esa obligación impuesta a la Administración prácticamente no se ha respetado, salvo algunas excepciones. Así las cosas, la falta de políticas claras en materia de transporte público ha promovido el surgimiento y proliferación de la figura del permiso en precario y de la renovación, prácticamente automática, de concesiones; sin que se le hayan definido a los operadores metas claras de productividad, seguridad, eficiencia y calidad para determinar si deben o no continuar prestando el servicio.

Como ya es sabido, las concesiones del transporte público modalidad autobús, tienen una vigencia de siete años. Así, en el año 2000, la Administración renovó la mayoría de las concesiones, basada en la emisión de ciertos actos administrativos como el

cumplimiento de planes operativos de modernización de las empresas, dentro de lo cual se solicitaba la renovación paulatina de las flotas. No obstante los cambios introducidos en el proceso de renovación de concesiones del año 2000, los habitantes no han experimentado grandes modificaciones en cuanto a eficiencia y calidad de este servicio.

En ese orden de ideas, hace algunas semanas, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes informó a la opinión pública que, en el mes de setiembre del año en curso, vencen la mayoría de las concesiones del transporte público modalidad autobús. Sin embargo, cualquiera que sea el procedimiento que utilizaría el Consejo de Transporte Público para adjudicar las concesiones que se van a renovar en el año 2007 debe, al menos, considerar elementos de calidad y desempeño, tanto al momento de la adjudicación como durante la vigencia de la concesión. Esto es, como mínimo, lo que esperan las y los habitantes y la Defensoría estará pendiente de lo que ocurra con este proceso.

viii. Falta de recursos

Técnicamente, en la Ley N° 7969, promulgada en enero del año 2000, el Consejo de Transporte Público fue creado para mejorar la actividad de planificación, administración y regulación del transporte público remunerado de personas. Sin embargo, años después de su creación, todo parece indicar que el Consejo de Transporte Público no ha asumido su responsabilidad de regular, controlar y vigilar el transporte público, para así garantizarle a las y los usuarios un medio de transporte moderno, eficiente y seguro.

La Defensoría de los Habitantes reconoce el esfuerzo de la actual Administración del Consejo de Transporte Público para actuar de una manera adecuada y oportuna ante las diferentes solicitudes de intervención que se han planteado, en relación con los casos que se denuncian por parte de los y las habitantes y por la misma Defensoría. No obstante, el esfuerzo no ha sido suficiente, evidenciándose serias deficiencias en la organización de labores del personal de dicho Consejo lo que, a su vez, origina un

incumplimiento a las solicitudes y recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes.

Las labores del Consejo de Transporte Público reflejan serios problemas y debilidades en sus acciones, entre otras cosas, probablemente ocasionados por la falta de recursos económicos para mejorar los salarios y la carencia de personal calificado, lo cual es un asunto que se ha venido discutiendo desde hace mucho tiempo, sin que la Administración de turno haya aplicado algún mecanismo de solución efectivo y que, actualmente, se ha incrementado de manera alarmante. Pero preocupa a la Defensoría lo manifestado por el Consejo de Transporte Público cuando señaló que: *“A pesar que es de conocimiento de la Defensoría de los Habitantes la falta de recursos materiales y humanos, los cuales dificultan la atención de las denuncias, solicita que el Consejo establezca un plazo razonable para atender los asuntos presentados a su conocimiento y que, a la fecha, se encuentran pendientes de resolución, así como la implementación de mecanismos alternativos de resolución”*.

Las limitaciones de recursos señaladas anteriormente, no deberían ser una excusa - como lo ha querido hacer ver dicho Consejo- para que éste incumpla con las funciones que, por ley, le han sido asignadas.

Sobre el particular, la Defensoría ha detectado que los actuales cambios de personal ocasionados, aparentemente, por los actos de corrupción denunciados² sobre algunos funcionarios del Consejo de Transporte Público; así como, posiblemente, por los bajos salarios que se le pagan a éstos, esto ha originado la desmotivación del personal, provocando un incremento respecto al problema de omisión de respuesta o, en otros casos, con largos

² Estas aseveraciones fueron expresadas en forma verbal por autoridades del Consejo de Transporte Público (CTP), en una reunión a la cual asistieron funcionarios de la Defensoría de los Habitantes, la Viceministra de Transportes, señora Viviana Martín Salazar el Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público (CTP), la cual fue realizada el 06 de marzo de 2007.

períodos de dilación, generando la disconformidad del usuario, en virtud del tratamiento que se le ha brindado a sus quejas.

La carencia de personal tiene una particular incidencia en el tratamiento de los casos, tal y como se puede observar, por ejemplo, en la denuncia presentada ante esta Defensoría contra la empresa Arias-Brenes, concesionaria de la ruta 343, descrita como Cartago-Santa Rosa de Oreamuno-San Pablo³ y, viceversa, la cual, según los usuarios, ha desmejorado el servicio que presta, ya que las unidades se encuentran, supuestamente, en muy mal estado estructural y mecánico y se observan constantes recargos en las mismas, lo cual significa, no sólo una ineficiente prestación del servicio, sino un constante riesgo para la integridad física de los usuarios.

Al respecto, la Defensoría realizó varias gestiones escritas ante la Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público⁴, el cual le informó que la queja contra el servicio de transporte público remunerado de personas que brinda la empresa mencionada anteriormente, se encuentra pendiente de estudio ya que, actualmente, el Departamento de Inspección y Control del Consejo cuenta únicamente con dos técnicos. Lo anterior ocasiona un tiempo de dilación muy prolongado para la debida atención de las quejas, causando, por consiguiente, un malestar en los usuarios.

Debido a que, en no pocas oportunidades, se ha mencionado la falta de recursos como una de las principales razones para no atender adecuada y oportunamente las funciones que, por ley, le corresponde ejecutar al Consejo de Transporte Público, no se debe olvidar que la Ley N° 7969 le proporciona a dicho Consejo, cuatro fuentes posibles de financiamiento⁵. Por lo tanto, si el tema de la

falta de recursos es una de las mayores limitaciones, entonces debe procurar, de manera urgente, mediante los mecanismos administrativos y legales, obtener los recursos necesarios a través de las diferentes fuentes que la ley lo faculta. Adicionalmente, es pertinente que el Consejo de Transporte Público realice una minuciosa revisión, tanto de su estructura organizativa como de las funciones asignadas a cada una de las unidades que lo conforman, las cuales deben de coordinar interna e interinstitucionalmente entre las dependencias legitimadas para supervisar el transporte público, el sector empresarial, los usuarios y los clientes del transporte público.

El Consejo de Transporte Público debería preparar un plan estratégico, relacionado con sus cuatro fuentes posibles de ingresos, cuyo objetivo principal sea organizar técnica, legal y administrativamente, todo lo relacionado con los asuntos que son sometidos a su conocimiento.

Es indudable que la creación del Consejo de Transporte Público en el año 2000 tenía como fin primordial, no sólo superar las deficiencias que mostraba la actividad del transporte público en ese momento, sino emprender las políticas y acciones correctivas para su desarrollo. Sin embargo, siete años después de haber sido creado, lejos de avanzar en el desarrollo de esta actividad, se encuentra que la misma está en franco deterioro.

Se podría decir que el transporte público no ha sido prioridad para los gobiernos de turno, lo cual se ha evidenciado en la ausencia de apoyo a las autoridades del Consejo de Transporte Público para ejecutar proyectos realmente importantes, que permitan la modernización del transporte público. Un ejemplo es el denominado proyecto de sectorización del transporte público, mencionado anteriormente.

³ Expediente N° 21046-25-2006-QJ.-

⁴ La respuesta en detalle se puede consultar en el Oficio N° DTE-07-0213.

⁵ Estas cuatro posibles fuentes de financiamiento se estipulan en el artículo 24 de dicho texto legal y son: a) fondos procedentes de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; b) aportes, donaciones, préstamos, subvenciones y las

contribuciones de personas naturales o jurídicas, nacionales e internacionales; c) los cánones sobre las concesiones y permisos del transporte público para buses y taxis; y d) el cobro de los trámites y servicios que se fijen por reglamento.

Dentro de este panorama, la Defensoría advierte que es urgente la creación de una nueva Ley marco que permita una regulación adecuada de la actividad del transporte público, entre otras cosas, dotando a la Administración de instrumentos sancionadores más eficaces.

Por otro lado, ante el constante y reiterado incumplimiento de algunas empresas de transporte público sobre las obligaciones contenidas en el contrato de concesión y en la ley, es imperativo que el Consejo de Transporte tenga capacidad técnica y política para ejecutar procedimientos de caducidad más oportunos.

Asimismo, considera esta Defensoría que es pertinente realizar una revisión detallada de las funciones que han sido asignadas a cada una de las unidades que conforman el Consejo de Transporte Público, ya que parece que existe duplicidad de funciones entre las unidades del Consejo y con algunas unidades del MOPT, lo cual ocasiona una incertidumbre en el usuario y, a veces, de la propia Administración, ya que no se conoce a ciencia cierta cuál es la dependencia que tiene la legitimidad o titularidad para resolver determinados asuntos. Esta situación se agrava aún más, debido a la falta de recursos humanos, tecnológicos y financieros.

Se reitera la urgente necesidad de asignar recursos al Consejo de Transporte Público, de tal forma que se pueda contratar personal calificado y se evite la salida de funcionarios con experiencia, así como evitar los actos de corrupción por parte de algunos funcionarios, que se han venido observando a través de los años.

Pero sobre todo, se reitera la urgente necesidad de que las autoridades del Gobierno Central y las y los señores Diputados incluyan al transporte público dentro de sus prioridades para revisar, reformar o corregir las causas de las deficiencias en el funcionamiento del Consejo de Transporte Público y del servicio de Transporte Público en sí.

La Defensoría considera impostergable la revisión crítica de la Ley N° 7969, en cuanto a la conformación del Consejo, particularmente, en su Junta Directiva, donde

representantes de los sectores privados regulados tienen incidencia directa en las decisiones de la Administración Pública, en cuanto a las potestades reguladoras y sancionadoras del Consejo y, respecto a la necesidad de modernizar el transporte, priorizando el transporte masivo.

B) Investigaciones realizadas

i. Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria y el impuesto único a los combustibles⁶.-

Antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, los combustibles estaban sujetos a cuatro impuestos distintos: a) el impuesto de ventas (13% sobre el precio final de venta); b) el impuesto selectivo de consumo (que era del 50% del precio del combustible); c) un impuesto de 15% para mantenimiento de las carreteras; y d) un impuesto *ad-valorem*. Para el caso de la gasolina, todos estos tributos en conjunto representaban alrededor del 86% del precio final pagado por los consumidores.

Posteriormente, la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, publicada en el Diario Oficial La Gaceta del 9 de julio de 2001, eliminó las anteriores cargas tributarias y estableció que los combustibles quedaban sujetos a un tributo único y específico, que corresponde a un monto fijo y no proporcional al precio final.

Debido a esta circunstancia, el monto del impuesto no varía con los cambios en los precios de los combustibles. Sin embargo, el artículo 3 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias establece que el Ministerio de Hacienda debe ajustar el monto del impuesto único en forma trimestral, de conformidad con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) pero, en ningún caso, el ajuste trimestral del impuesto puede superar el tres por ciento.

La Defensoría de los Habitantes analizó el mecanismo de ajuste del impuesto único a los combustibles, encontrando que podría tener un efecto negativo sobre el bienestar de la sociedad. Esto por cuanto el incremento

⁶ Expediente N° 20070-25-2005-QJ.-

en el monto del impuesto viene a sumarse al aumento en el precio de los combustibles producto del alza sostenida en el precio internacional del petróleo.

Debido al mecanismo de ajuste del precio interno de los combustibles y a la metodología de ajuste del impuesto único, se puede prever que exista una alta correlación entre los aumentos del precio internacional del petróleo, los aumentos en los precios internos de los combustibles, la tasa de inflación interna y el aumento del impuesto único.

La lógica del proceso indica que el aumento en el precio del petróleo obliga a incrementar el precio interno de venta de los combustibles. Por su parte, el aumento del precio interno de los combustibles contribuye a elevar la inflación interna y, debido al incremento en la inflación, se produce un mayor ajuste en el impuesto único de los combustibles. Por su parte, este último favorece una mayor inflación debido a que eleva el precio de venta final de los combustibles.

A pesar de lo anterior, por mandato expreso en el artículo 3 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, el Ministerio de Hacienda debe ajustar de forma trimestral el monto del impuesto único. La falta de realización de dicho ajuste se traduce en la figura de desobediencia y, por tanto, el Ministro del ramo debería responder por dicha acción u omisión.

Por tanto, la Defensoría de los Habitantes consideró necesario que el Poder Ejecutivo elaborara un proyecto de ley que, sin abolir el mecanismo de actualización del impuesto, establezca en el artículo 3 de la Ley N° 8114 un condicionamiento para la aplicación del procedimiento de ajuste del impuesto único a los combustibles, de manera que el reajuste del tributo no se efectúe en períodos de crisis petroleras que elevan el precio internacional de los combustibles.

En este sentido, la Defensoría recomendó que dicha limitante podría establecerse agregando al artículo 3 de la Ley N° 8114 un párrafo que indique que no se realizará la actualización del impuesto único a los combustibles, si para el mismo período

trimestral considerado para actualizar el monto del impuesto, el precio internacional del combustible importado por RECOPE (en colones), presenta un incremento porcentual superior al del Índice de Precios al Consumidor (IPC). De esta forma, si el crecimiento en colones del precio internacional de los combustibles importados por RECOPE en el trimestre es menor o igual al incremento en el IPC, se aplicará el ajuste al impuesto; pero, en caso contrario, no se realizaría el ajuste y el impuesto único permanecería sin cambio.

Para efectos del cumplimiento de la recomendación, la Defensoría de los Habitantes sometió a la consideración del Presidente de la República y del Ministerio de Hacienda, una propuesta de proyecto de Ley a efectos de que fuera considerada en función de la anterior recomendación.

A pesar de lo anterior, la propuesta brindada por la Defensoría no fue acogida por el Ministro de Hacienda, para lo cual se argumentó que las recomendaciones de la Defensoría no tienen carácter vinculante para la Administración Pública (Oficio N° DGH-513-06, del 11 de setiembre de 2006, suscrito por la Directora General de Hacienda).

ii. Concesión de FANAL y registro de bebidas alcohólicas por parte del Ministerio de Salud⁷.

En la actualidad, se encuentra en el mercado una gran cantidad de licores baratos que se venden al margen del monopolio estatal establecido en el Código Fiscal; a los cuales el Ministerio de Salud les permite inscribirse en el Registro de Productos Alimenticios, pese a no contar con una concesión legal por parte de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL).

Asimismo, este Ministerio permite la inscripción de importadores de concentrados de alcohol etílico y materias primas para la elaboración de bebidas alcohólicas en el registro de importadores de materia prima, haciendo caso omiso de la existencia del monopolio legal que, en materia de licores y bebidas alcohólicas, tiene la FANAL.

⁷ Expediente N° 17773-25-2004-IO.-

Debido a dichas circunstancias, la Defensoría realizó una investigación sobre esta situación y recomendó a la Ministra de Salud, entre otros aspectos, que ordenara a la Dirección de Controles y Registro para que, previo a la inscripción y registro de cualquier bebida alcohólica y/o licor de elaboración nacional en el Registro de Productos Alimenticios, consulte por escrito a la Administración de la Fábrica Nacional de Licores para corroborar si el solicitante y el producto en cuestión cuentan con la respectiva Concesión de la FANAL. Además, se recomendó que no se realizara la reinscripción en el Registro de Productos Alimenticios –una vez que haya vencido el plazo del registro actual– de aquellos licores y bebidas alcohólicas de elaboración nacional que no aporten la respectiva concesión de FANAL.

Asimismo, se recomendó a la Ministra de Salud que no otorgara registro a las bebidas alcohólicas denominadas “coolers” y similares que no cuenten con la respectiva concesión de la FANAL; que no se permitiera la inscripción y registro en el Registro de Importación, de concentrados de alcohol etílico, alcoholes potables a granel y rones crudos o materia prima para la elaboración de licores y bebidas alcohólicas, solicitados por sujetos privados o particulares; y que se realizara en conjunto con personeros de FANAL y la Policía Fiscal, los operativos necesarios para retirar del mercado costarricense los licores y bebidas alcohólicas clandestinas y adulteradas que ponen en riesgo la salud de las y los habitantes del país.

Dichas recomendaciones a la fecha se encuentran en proceso de seguimiento, para verificar su cumplimiento.

iii. Gasto en pago de consultoría por parte de entes públicos

Un habitante solicitó la intervención de la Defensoría de los Habitantes para que se investigara el desembolso de millones de colones por concepto de consultorías (para exámenes de evaluación del Ministerio de Educación Pública, evaluación de proyectos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, etc.), que el Gobierno (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial,

instituciones autónomas, etc.) paga a asesores nacionales y extranjeros⁸.

Para atender la denuncia, la Defensoría solicitó informe tanto al Ministerio de Hacienda como a la Contraloría General de la República, solicitando incluir el detalle de este gasto en cada institución pública.

Atendiendo la solicitud de la Defensoría, el Ministerio de Hacienda remitió un cuadro con el detalle de los montos presupuestados y ejecutados para el período de interés y aclaró que la partida presupuestaria se utiliza para cancelar los pagos que deben hacerse a profesionales y técnicos por servicios personales prestados ocasionalmente a la Administración Central y que esos servicios se prestarían sobre la base de un contrato para desarrollar tareas tales como estudios, investigaciones y peritajes, que no implica subordinación jerárquica, ni cumplimiento de horario de trabajo. Además, explicó que en ningún caso se puede suscribir un contrato de esa naturaleza, con personas que desempeñan un cargo permanente o transitorio dentro de la Administración Central o en instituciones autónomas, gobiernos locales o empresas estatales.

La partida en cuestión también comprende los gastos derivados de contratos con empresas nacionales o extranjeras, con el propósito de efectuar estudios, investigaciones, diseños, supervisión de obras, etc.

Finalmente, este Ministerio examina los resultados no solo financieros, sino también los resultados físicos y de gestión para los Órganos del Gobierno de la República, con base en la programación presupuestaria incluida en la ley de presupuesto del ejercicio evaluado, mismos que son remitidos a la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República.

La Defensoría de los Habitantes también solicitó información a la Contraloría General de la República, quien respondió que desde el punto de vista jurídico, el presupuesto aprobado y promulgado se convierte en el instrumento que legaliza la gestión que ha de llevar a cabo la entidad durante el ejercicio

⁸ Expediente N° 14971-25-2003-IO.-

económico respectivo, por lo que el presupuesto aprobado para una entidad para el pago de consultorías, constituye el límite cuantitativo y cualitativo de la acción financiera de esa entidad por ese concepto.

También aclaró que la contratación de consultorías, de acuerdo con la normativa vigente, debe atender los principios constitucionales de contratación administrativa —eficiencia, igualdad y libre competencia y publicidad (Voto N° 998-98 de la Sala Constitucional); además, para la ejecución y evaluación de los gastos, la Administración debe establecer los registros y los controles necesarios para garantizar que los contratos de consultoría se ajusten de conformidad con las estipulaciones contractuales y que se cumplan los objetivos y metas establecidos.

La Contraloría General señaló también que tiene competencia sobre la fiscalización de los fondos públicos, y de acuerdo con esas facultades puede realizar los estudios que considere pertinentes en materia de consultorías del sector público y remitió a la Defensoría un cuadro con información del Gobierno Central correspondiente al monto presupuestado y ejecutado para financiar el pago de consultorías, según institución, en los últimos 5 años; y, para los años 2001 y 2002, de honorarios, consultorías y servicios contratados de las instituciones autónomas y una certificación de los montos del presupuesto ordinario 2003 por ese mismo concepto, de las instituciones autónomas y de los ministerios, respectivamente.

Con base en la información aportada tanto por el Ministerio de Hacienda como por la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes realizó un análisis del gasto por concepto de Consultorías ejecutado por los tres Poderes de la República cuyo resumen se puede observar en el Cuadro 1.

Este Cuadro 2 evidenció que existían diferencias muy marcadas entre las cifras de ambas instituciones, por lo que se solicitó a Contraloría General de la República aclarar la situación.

De esa forma se logró determinar que las diferencias obedecían a que las cifras

reflejaban lo presupuestado en unos casos, lo gastado y comprometido en otros, pero que no se presentaba el gasto ejecutado efectivamente, por lo que la Contraloría actualizó las cifras y remitió a la Defensoría el informe del gasto reconocido o ejecutado realmente, como se detalla en el Cuadro 2.

En el Cuadro 2 se observa una tendencia a reducir el gasto en consultorías a través de los años: 13 instituciones lo hicieron, 2 mantienen un comportamiento errático ya que suben y bajan el gasto constantemente, en tanto que tan sólo 3 aumentaron el gasto por este concepto, una de las cuales —el MOPT— lo hace, en realidad, muy significativamente (un dos mil trescientos veintidós por ciento), siendo, además, el ente con mayor gasto por este concepto.

La reducción del gasto global se evidencia en el último renglón del mismo cuadro, donde se plasma el porcentaje que representa el gasto del año correspondiente con respecto al gasto total acumulado de los 5 años (2000-2004), pasando como se puede ver, de un gasto de ¢ 1.842.272.00 miles en el año 2000 a ¢ 641.454.30 miles en el año 2004, reducción que equivale a un 65% en colones corrientes.

Es importante destacar que de lo gastado en los 5 años analizados, el 68% corresponde al Poder Judicial (39.43%) y al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (28.5%), siendo de esta forma, los dos entes con el mayor gasto en consultorías y con una diferencia realmente significativa con respecto al resto de las instituciones, ya que les sigue el Ministerio de Hacienda con tan sólo el 8.82%, la Asamblea Legislativa con el 5.5% y el Ministerio de Educación con el 4.84%.

Cuadro 1						
Gobierno Central						
Diferencias en Gasto Efectivo Total por concepto de "Consultorías"						
según reportes de la Contraloría y Hacienda						
2000-2004						
En miles de colones						
	Gasto Efectivo Total				Variación entre datos de la	
	Según datos de Hacienda		Según datos de Contraloría		Contraloría vs. Hacienda	
	Gasto / Ente	Participación	Gasto / Ente	Participación	Gasto / Ente	
	5 años	en gasto total	5 años	en gasto total	Abs	%
Asamblea Legislativa	296.453,3	5,67%	418.539,40	6,26%	122.086,1	41%
Contraloría General de la República	119.279,9	2,28%	208.270,30	3,12%	88.990,4	75%
Presidencia de la República	63.183,4	1,21%	115.362,10	1,73%	52.178,7	83%
Ministerio de la Presidencia	4.043,3	0,08%	15.700,00	0,23%	11.656,7	288%
Ministerio de Gobernación y Policía	2.805,0	0,05%	4.205,00	0,06%	1.400,0	50%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	47.951,9	0,92%	60.452,30	0,90%	12.500,4	26%
Ministerio de Seguridad Pública	2.699,7	0,05%	4.692,70	0,07%	1.993,0	74%
Ministerio de Hacienda	181.898,8	3,48%	685.104,80	10,25%	503.206,0	277%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	120.091,8	2,30%	124.959,60	1,87%	4.867,8	4%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	-	0,00%	-	0,00%	-	0%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	1.647.476,6	31,51%	1.840.152,60	27,53%	192.676,0	12%
Ministerio de Educación Pública	164.996,9	3,16%	396.980,6	5,94%	231.983,7	141%
Ministerio de Salud	1.221,6	0,02%	1.221,6	0,02%	-	0%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	26.052,9	0,50%	44.950,1	0,67%	18.897,2	73%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	3.613,0	0,07%	20.965,0	0,31%	17.352,0	480%
Ministerio de Justicia y Gracia	32.248,1	0,62%	49.044,9	0,73%	16.796,8	52%
Poder Judicial	2.361.442,2	45,17%	2.461.961,6	36,83%	100.519,4	4%
Defensoría de los Habitantes de la República	57.647,4	1,10%	80.049,8	1,20%	22.402,4	39%
Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos	31.200,5	0,60%	31.200,5	0,47%	-	0%
Tribunal Supremo de Elecciones	53.088,7	1,02%	97.147,4	1,45%	44.058,7	83%
Ministerio de Comercio Exterior	-	0,00%	-	0,00%	-	0%
Ministerio de Plan. Nac. y Política Económica	4.836,6	0,09%	12.286,4	0,18%	7.449,8	154%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	695,0	0,01%	2.200,0	0,03%	1.505,0	217%
Ministerio de Ambiente y Energía	5.310,0	0,10%	9.497,0	0,14%	4.187,0	79%
Gasto Total Anual	5.228.236,6	100,00%	6.684.943,7	100,00%	1.456.707,1	28%

Fuente: Defensoría de los Habitantes con datos del Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República

Cuadro 2							
Gobierno Central							
Diferencias en Gasto Efectivo Total por concepto de "Consultorías"							
En miles de colones							
							Gasto porcentual
	2000	2001	2002	2003	2004	Total 5 años	por institución
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	974.432,70	625.851,50	8.823,90	7.157,20	173.360,00	1.789.625,30	28,50%
Poder Judicial	317.762,00	963.451,15	385.463,80	642.420,20	166.619,20	2.475.716,35	39,43%
Ministerio de Educación Pública	50.481,30	54.434,70	22.353,80	71.636,70	105.295,90	304.202,40	4,84%
Ministerio de Hacienda	62.234,10	270.240,50	89.306,90	70.672,90	61.240,70	553.695,10	8,82%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	2.492,30	9.535,10	18.976,50	500,40	33.987,10	65.491,40	1,04%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	21.308,50	23.575,20	24.358,60	29.613,40	32.178,00	131.033,70	2,09%
Ministerio de la Vivienda y Asents. Hum.	0,00	0,00	8.600,00	6.990,60	22.645,40	38.236,00	0,61%
Tribunal Supremo de Elecciones	11.559,30	12.773,00	12.790,00	14.481,90	16.477,60	68.081,80	1,08%
Ministerio de Justicia y Gracia	16.935,00	5.376,60	4.073,90	7.011,20	10.872,80	44.269,50	0,71%
Defensoría de los Habitantes de la República	44.304,00	16.011,20	4.077,90	10.291,70	8.063,60	82.748,40	1,32%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	26.500,00	8.260,00	3.672,20	2.977,90	4.064,10	45.474,20	0,72%
Presidencia de la República	34.247,40	32.771,60	21.762,10	3.600,00	2.392,00	94.773,10	1,51%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	0,00	0,00	0,00	0,00	1.495,50	1.495,50	0,02%
Contraloría General de la República	19.989,40	78.831,00	51.455,60	24.790,20	1.478,40	176.544,60	2,81%
Asamblea Legislativa	232.267,30	88.026,60	23.415,00	561,10	984,00	345.254,00	5,50%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	6.380,00	3.500,00	1.934,00	1.479,00	200,00	13.493,00	0,21%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	0,00	1.960,00	0,00	100,00	100,00	2.160,00	0,03%
Ministerio de la Presidencia	6.291,40	5.867,90	800,00	0,00	0,00	12.959,30	0,21%
Ministerio del Ambiente y Energía	11.916,50	5.375,00	2.400,00	0,00	0,00	19.691,50	0,31%
Ministerio de Planificación	471,10	2.698,00	2.341,40	0,00	0,00	5.510,50	0,09%
Ministerio de Seguridad Pública	2.699,70	1.992,70	0,00	0,00	0,00	4.692,40	0,07%
Ministerio de Gobernación y Policía	0,00	0,00	2.805,00	0,00	0,00	2.805,00	0,04%
Ministerio de Salud	0,00	0,00	0,00	1.221,60	0,00	1.221,60	0,02%
Ministerio de Comercio Exterior	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Total anual	1.842.272,00	2.210.531,75	689.410,60	895.506,00	641.454,30	6.279.174,65	100,00%
% del gasto total de los 5 años	29,34%	35,20%	10,98%	14,26%	10,22%		

Fuente, Defensoría de los Habitantes, con datos de la Contraloría General de la República

Vale la pena señalar que el Ministerio de Educación sí presenta una tendencia muy marcada al alza en este rubro tanto en términos absolutos como relativos, ya que, del año 2000 al 2004 aumentó ese gasto en un 110%. Situación similar presenta el Ministerio de Relaciones Exteriores pues en el mismo período aumentó su gasto en un 1.264% (mil doscientos sesenta y cuatro por ciento), aunque en términos absolutos el aumento no fue tan significativo.

iv. Conclusiones:

- 1.- En general el gasto en colones corrientes⁹, por concepto de consultorías, presenta una reducción sostenida en el tiempo, al menos en los años analizados.
- 2.- El Poder Judicial y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes consumen el 68% del gasto total del Gobierno Central¹⁰, un 39.43% el primero y un 28.5% el segundo.
- 3.- Por lo expuesto en los respectivos informes, tanto del Ministerio de Hacienda como de la Contraloría General de la República, pareciera que los gastos se han realizado ajustados a derecho y han sido debidamente controlados por ambos entes. Sin embargo, a la Defensoría de los Habitantes le queda la inquietud sobre la procedencia de gastos tan elevados por parte del MOPT y por parte del Poder Judicial en consultorías, pudiendo existir otras alternativas más económicas e igualmente efectivas y eficientes. También, con respecto al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y al Ministerio de Educación Pública, debe clarificarse por qué se incrementó sustancialmente ese gasto - en el último año estudiado-, aunque en términos absolutos en este último Ministerio el gasto en términos absolutos no sea tan importante como el de los otros dos entes señalados.

Con base en lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Corte Suprema de Justicia, al Ministerio de Obras Públicas y

⁹ Colones cuyo valor no ha sido ajustado a su valor real en el tiempo, sino que se considera su valor nominal.

¹⁰ De acuerdo con la clasificación consignada por la Contraloría en su informe.

Transportes y al Ministerio de Educación Pública lo siguiente:

- 1.- Realizar un análisis integral de los gastos ejecutados por concepto de consultorías del año 2000 a la fecha y dictaminar si el gasto resultaba indispensable y en razón de qué o, si los mejores resultados, tanto en cuanto a resultados técnicos de calidad como económicos, se pudieron obtener mediante mecanismos alternativos como sería la utilización de personal de planta.
- 2.- Además, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y al Ministerio de Educación Pública, se les solicitó también explicar en detalle a qué obedeció el aumento tan significativo en el gasto del año 2004.

Al respecto, las distintas instituciones, excepto el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), han contestado lo siguiente. El Ministerio de Educación (MEP) respondió que los pagos correspondieron a consultorías dirigidas a las evaluaciones de Primer y Segundo Ciclos y que fueron onerosos, porque liquidaron consultorías de años anteriores, cuyas cancelaciones se habían atrasado. Por su parte, el Poder Judicial aclaró que dichos rubros fueron utilizados para pagar peritajes, dictámenes médicos, servicios forenses, especialistas del Departamento de Medicina Legal, servicios veterinarios, médico de empresa y firmas consultoras para diferentes proyectos.

Estos informes se encuentran actualmente en estudio y la investigación continúa en trámite.

v. Cobro injustificado de servicios de conexión de alcantarillado por parte de la Municipalidad de Alajuela.-

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja de una empresa constructora contra la Municipalidad de Alajuela¹¹, en razón de que ésta aumentó la tarifa por conexión de alcantarillado sanitario, pasando de ¢31.80 a ¢82.175.00, lo que el denunciante consideraba un acto arbitrario, ilegal y desproporcionado.

¹¹ Expediente N° 22060-25-2006-QJ.-

Aunque la Defensoría de los Habitantes es consciente de que las municipalidades tienen autorización para modificar las tarifas del servicio de alcantarillado, previo visto bueno de la Contraloría General de la República, la queja fue admitida para su investigación y estudio y se le solicitó a la Contraloría General de la República un informe para conocer si la nueva tarifa cobrada por la Municipalidad de Alajuela, había sido aprobada por el ente contralor, el cual respondió lo siguiente:

“Mediante el oficio N° 3381 del 7 de marzo de 2006, ante una gestión de la Municipalidad de Alajuela. Esta Contraloría autorizó la tarifa correspondiente a conexión de alcantarillado sanitario a esa Municipalidad, a que se alude en su oficio, todo con fundamento en la función de autorización de tarifas municipales, que realiza este Órgano Contralor a tenor de lo dispuesto en el transitorio VIII del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Dicha tarifa fue posteriormente fijada por la Municipalidad de Alajuela, mediante publicación del Diario La Gaceta No. 61 del 23 de marzo de 2006, en conformidad con lo dispuesto en el Artículo 74 del Código Municipal, que le confiere a las municipalidades del país la facultad de fijar y cobrar las tasas y los precios por los servicios municipales que preste.”

También indicó la Contraloría que había analizado los costos respectivos presentados por esa Municipalidad y que con base en ello autorizó la tarifa de ¢82.175.50 por concepto de conexión de alcantarillado.

Los costos que indicó la Contraloría que le fueron presentados por la Municipalidad y ella aprobó se pueden apreciar en el Cuadro 3:

Cuadro 3			
Municipalidad de Alajuela			
Cuadro de costos relativos a conexión de alcantarillado			
Descripción	Cant.	Costo Unitario (en colones)	Costo total (en colones)
Tapón sanitario 100mm	1.00	2.405.00	2.405.00
Yee sanitaria 100mm	45 2.00	4.468.00	8.936.00
Codo sanitario 100mm	45 3.00	2.320.00	6.960.00
Tubo sanitario 100mm	2.00	14.653.00	29.306.00
Pegamento para PVC, 250ml	1.00	1.211.00	1.211.00
Lija para agua No.100	1.00	250.00	250.00
Lastre fino m3	1.00	6.500.00	6.500.00
Carpeta asfáltica, 4cm de espesor en m2	2.75	1.530.00	4.207.50
Cemento, saco de 50kg.	8.00	2.800.00	22.400.00
Total			82.175.50
Fuente: Contraloría General de la República			

Estos costos resultarían razonables si en el proceso de conexión la Municipalidad incurriera efectivamente en ellos. No obstante, a la Defensoría de los Habitantes le preocupó lo que el denunciante afirmó en un segundo oficio remitido a la Defensoría:

"A).- Dicho cobro o aumento sería razonable cuando el servicio se realiza en un cuadrante de la ciudad y la municipalidad debe romper las calles, aceras y otros para poder dar el servicio, porque todo eso implica incurrir en gastos de consideración.

B).- En nuestro caso, (...), que es el que nos ocupa, toda la conexión al alcantarillado sanitario está realizada por mi empresa donde se construyó toda la recolección de aguas residuales hasta la planta de tratamiento, también realizada por mi empresa, donde la inversión fue multimillonaria, y cada casa quedó con su prevista para dicha conexión, todo hecho por la empresa que represento, es decir, la empresa no solo construyó el acueducto, sino también la planta de tratamiento de aguas negras, y la misma empresa construye las casas, donde la conducción de las aguas negras desde los inodoros son llevadas por las previstas del colector hasta la planta de tratamiento. Es decir la empresa lo ha realizado todo; entonces cómo la municipalidad de Alajuela va a cobrarnos la barbaridad de ¢82.175.50 colones si no ha realizado ni hará en nuestro proyecto absolutamente nada; más bien después que las casas están en uso, mes a mes la municipalidad, cobra a los usuarios según tarifa cerca de ¢2.000...., todo lo construye la empresa, conecta las casas al colector de aguas negras dirigidas a la planta de tratamiento, y sin hacer nada el municipio se atreve a cobrarnos ¢82.175.50 algo totalmente improcedente, injusto ..."
 (el resaltado es propio)

Después de analizar dicho oficio, la Defensoría consideró que, de ser correcto lo ahí expresado, si la empresa realiza absolutamente todos los trabajos de conexión y aporta todos los materiales, la Municipalidad no estaría incurriendo en ninguno de los gastos con que justificó ante la Contraloría General de la República la última tarifa autorizada, siendo que se está

cobrando al usuario por servicios que no prestó la Municipalidad.

La Defensoría de los Habitantes consideró que, ante tal situación, no procede el cobro por conexión, pero sí procedería el traspaso del sistema de alcantarillado a la Municipalidad, a fin de que sea ésta quien lo administre y cobre por tal servicio.

Con base en lo anterior, la Defensoría de los Habitantes de la República recomendó a la Municipalidad de Alajuela lo siguiente:

- 1.- No cobrar a la constructora, ni a quienes compren las propiedades de la urbanización, por la conexión del alcantarillado y si ya lo hizo, proceder a hacer el reembolso respectivo.
- 2.- Realizar las gestiones pertinentes con la Urbanizadora a fin de que el sistema de alcantarillado sea traspasado a la Municipalidad de Alajuela para asumir de esa forma la administración de este servicio público.

Mediante Oficio N° 86-2007, la empresa constructora comunicó a la Defensoría que mediante escritura pública, desde el 10 de mayo de 2006, la empresa traspasó a la Municipalidad de Alajuela el sistema de alcantarillado sanitario, incluyendo la planta de tratamiento para aguas residuales y adjuntó copia de la escritura respectiva.

vi.. Fondo de Garantías y Jubilaciones de los empleados del Consejo Nacional de Producción (CNP).-

La Defensoría de los Habitantes abrió un expediente con intención de investigar, de oficio, el manejo del Fondo de Garantías y Jubilaciones del Consejo Nacional de Producción (CNP) por parte de la administración de esa institución.

Durante el proceso de investigación, se encontró que existían serias irregularidades en el manejo de los dineros del Fondo y que sus jefes, a pesar de tener conocimiento de tal situación, no habían tomado las acciones requeridas para corregir las anomalías.

Lo anterior se sustentó en dos auditorías realizadas a dicho Fondo, la primera ejecutada

por la empresa Moore Stephens, Gutiérrez, Marín y Asociados, con fecha 9 de setiembre de 2004, y la segunda por la Auditoría Interna del CNP en junio de 2005, a solicitud de la Defensoría de los Habitantes a finales del 2004 (Expediente N° 17264-25-2004-IO); al igual que en el informe de evaluación del nuevo sistema de información del Fondo de Garantías y Jubilaciones de los empleados del Consejo Nacional de Producción (CNP), elaborado por la Auditoría General del CNP.

En razón de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes le remitió al entonces Presidente Ejecutivo del Consejo Nacional de Producción (CNP) y al Auditor Interno de esa institución una solicitud de información con respecto a lo adeudado por esa institución a dicho Fondo que totalizaba, según los informes en nuestro poder, \$286.700.370.20 a julio de 2002.

También se le notificó al Consejo Nacional de Producción (CNP) que se tenía información de que la administración hace uso del dinero del Fondo de Garantías y Jubilaciones, producto de las retenciones hechas a los empleados, para fines ajenos al objeto de su creación. Ello a pesar de que en una oportunidad anterior el Ministerio de Trabajo ya se había pronunciado para indicar que consideraba improcedentes estos manejos, y que ese ente no pagaba interés alguno por el uso de dichos dineros afectándose de esa forma el patrimonio de los trabajadores.

La Defensoría de los Habitantes solicitó informar del estado actual del Fondo y sobre el fundamento jurídico aplicado por la administración para poder hacer uso de los fondos con fines distintos de aquellos para los que por ley se creó el Fondo y por qué no se han pagado los intereses como corresponde.

La Presidencia Ejecutiva del Consejo Nacional de Producción (CNP) no contestó la petición de la Defensoría a cabalidad, pues únicamente se refirió a las deudas acumuladas a 1992, que por resolución de la Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Trabajo, en 1993, se ordenó al Consejo Nacional de Producción (CNP) poner a derecho.

En tanto, el Auditor General respondió indicando que dentro del plan anual para el segundo semestre del año tenían programada la intervención del Fondo de Garantías y Jubilaciones.

Posteriormente, la Defensoría de los Habitantes recibió más información donde se denunciaba que las deudas del Consejo Nacional de Producción (CNP) con el Fondo de Garantías y Jubilaciones seguía creciendo, por lo que se consideró que, como tal situación afecta directamente los derechos de los trabajadores del Consejo Nacional de Producción, y por ser de su competencia, correspondía a la SUPEN investigar a profundidad esta situación y tomar las medidas correctivas que por ley correspondan. Para tal fin, se le remitió un oficio al Superintendente General de Pensiones, en noviembre de 2005, mediante el cual se le hizo la solicitud respectiva y se le adjuntó copia de los documentos pertinentes, solicitándole informar oportunamente a la Defensoría sobre los resultados de la investigación.

La SUPEN respondió indicando, según documentos en su poder, que el Consejo Nacional de Producción (CNP) no cuenta con un Fondo de Pensión Complementaria para los funcionarios; que además tampoco opera un fondo de pensión complementaria para los funcionarios de dicha entidad y que lo que opera es un Fondo de Ahorro y Crédito y un plan de vivienda creado por convención colectiva de trabajo. En virtud de ello, recomendó a la Defensoría coordinar con la Contraloría General de la República, para que ésta lleve a cabo la investigación de las irregularidades señaladas, dado que la Superintendencia de Pensiones no cuenta con las potestades para fiscalizar los fondos de ahorro y crédito o de naturaleza similar.

En vista de los resultados obtenidos hasta aquí y de la recomendación de la SUPEN, la Defensoría de los Habitantes de la República se dirigió a la Contraloría General de la República en noviembre de 2005, indicándole que, dado que los resultados de las Auditorías demostraban irregularidades en el manejo del Fondo de Garantías del Consejo Nacional de Producción (CNP) y que tal situación involucraba directamente fondos públicos, siendo por lo tanto materia de su

competencia, la Defensoría de los Habitantes consideraba que correspondía a la Contraloría General de la República investigar a profundidad esta situación y tomar las medidas correctivas que por ley correspondan. Para tal fin se le remitieron los documentos pertinentes y se solicitó informar oportunamente a la Defensoría sobre los resultados.

La Contraloría General de la República respondió que:

“En los que respecta al cumplimiento, por parte de la Administración Activa del CNP, de las recomendaciones emitidas en los informes de su Auditoría Interna, concernientes a la administración y manejo del citado fondo de garantías; le comunico que el Área de Denuncias y Declaraciones Juradas de este órgano contralor, procedió a solicitarle a dicha unidad de auditoría, un estudio del estado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los mencionados informes de auditoría, por lo que oportunamente se estaría realizando la evaluación de los resultados de dicha investigación y valorar las acciones procedentes.”

En noviembre de 2006, se le notificó a la Contraloría General de la República, mediante oficio por el cual la Defensoría de los Habitantes, además, hace referencia al último oficio recibido del ente contralor y le indica que:

“Habiendo transcurrido un tiempo prudencial para la ejecución de las acciones propuestas, se le solicita muy atentamente informar los resultados obtenidos y las medidas a tomar por ese ente Contralor.”

En diciembre de 2006, se recibe en la Defensoría respuesta de la Contraloría General de la República, suscrita por el Gerente de Denuncias y Declaraciones Juradas, donde se indica con respecto a la solicitud de investigación de Fondo de Garantías y Jubilaciones que: *“Sobre el particular, este órgano Contralor se permite*

indicarle que por la naturaleza, complejidad y particularidad de los hechos denunciados, el asunto se encuentra en la etapa de consulta jurídica. Lo resuelto sobre el particular. Le será comunicado oportunamente.”

La Defensoría de los Habitantes, preocupada por los cambios anunciados en la prensa por el Poder Ejecutivo con respecto al Consejo Nacional de Producción (CNP), le envió a la Contraloría un nuevo oficio en diciembre de 2006, indicándole que a la Defensoría de los Habitantes le preocupaba que, habiendo transcurrido más de un año desde que se puso en conocimiento de la Contraloría el caso del Fondo de Garantías y Jubilaciones del Consejo Nacional de Producción, no se hubiera concluido esta investigación, particularmente por la delicada situación que atraviesa el Consejo Nacional de Producción (CNP), que no sólo está a punto de fusionarse, como ha propuesto el actual Gobierno, sino que muchos de sus funcionarios podrían ser despedidos o reubicados por la reestructuración actualmente en proceso. Y que, de ocurrir cualquiera de estas dos cosas, sin que esta situación del Fondo de Garantías y Jubilaciones se resolviera oportunamente, los derechos laborales de los empleados del Consejo podrían verse seriamente afectados. En razón de lo anterior, la Defensoría le solicitó a la Contraloría, girar instrucciones claras a quien correspondiera a fin de que esta investigación fuera agilizada y terminada lo antes posible.

En enero 2007 la Contraloría informó que el asunto se había venido trabajando en coordinación con la auditoría interna del Consejo Nacional de Producción (CNP) y que en lo que interesa señala lo siguiente:

“3. En vista que a la fecha existen recomendaciones pendientes de acatar por parte de la Administración Activa y considerando lo externado por nuestra División de Asesoría Jurídica en el oficio N° DAGJ-2032-2006 del 20 de diciembre 2006, sobre la naturaleza del Fondo y la posibilidad de fiscalizar sus recursos, mediante oficio N° 00657 (FOE-DDJ-0119) de esta misma fecha se le extendió a la Junta

Directiva del CNP una serie de disposiciones a efecto de solventar las situaciones presentadas en torno a dichos recursos.”

Valga señalar que a este oficio la Contraloría General de la República anexó el oficio FOE-DDJ-0119 del 26 de enero de 2007, en el cual ese ente contralor comunica a la Junta Directiva del Consejo Nacional de Producción (CNP) una serie de disposiciones relativas al Fondo que debían de ser ejecutadas por ese órgano.

Al oficio arriba indicado, la Contraloría anexó el Oficio N° DAGJ-2032-2006 de fecha 20 de diciembre de 2006 y que corresponde a un pronunciamiento de la División de Asesoría Jurídica de la Contraloría en el que se indica que *“en razón del destino de esos fondos los mismos adquieren **carácter privado** al ingresar a dicho fondo, pasando con ello a pertenecer enteramente a los trabajadores para los cuales está constituido el mismo”*. (resaltado propio)

En virtud de lo anterior, la Defensoría consideró que, al ser declarados por la Contraloría General de la República como fondos privados los recursos pertenecientes al Fondo de Garantías y Jubilaciones del Consejo Nacional de Producción (CNP), la Institución se encuentra inhibida para actuar en el presente caso, por lo que se tomó la decisión de cerrar la investigación y dejar que sea la Contraloría, autorizada expresamente por los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República para actuar en estos casos ¹², la cual se encargue de darle seguimiento a este asunto.

C) Evaluación de proyectos de ley.-

Proyecto de Ley N° 16.241: Apertura sobre el monopolio estatal en combustibles.-

La Comisión Permanente Especial de Ambiente de la Asamblea Legislativa solicitó a la Defensoría su criterio sobre el Proyecto de Ley *“Ley Especial para la apertura del*

¹² En ese sentido, su situación jurídica es muy similar a la que presenta el Fondo de Ahorro, Préstamo, Vivienda, Recreación y Garantía de los Trabajadores de RECOPE, S.A.

monopolio estatal sobre la importación y distribución al mayoreo de petróleo y sus derivados”, tramitado bajo el Expediente N° 16.241.

En sus aspectos principales, el proyecto de ley pretende eliminar el monopolio estatal para la refinación y distribución al mayoreo de petróleo crudo, combustibles, asfaltos, naftas y demás derivados para la demanda nacional, permitiendo que cualquier sujeto, público o privado, pueda participar en dicha actividad bajo un régimen de competencia. Asimismo, autoriza al Poder Ejecutivo a ceder, enajenar o dar en garantía total o, parcialmente, las acciones representativas de capital de la Refinadora Costarricense de Petróleo S. A., siendo que los ingresos e intereses producto de esta circunstancia se utilicen en su totalidad para la amortización de la deuda pública y el pago de sus intereses.

Respecto al proyecto en cuestión, la Defensoría de los Habitantes manifestó su formal objeción en cuanto a la eliminación del monopolio estatal para la refinación y distribución interna al mayoreo de petróleo crudo y sus derivados y la venta o arriendo al sector privado de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). Esta situación no implica que esta Defensoría obvie los beneficios que el régimen de la libre competencia tiene sobre el uso eficiente y la productividad de los recursos de la sociedad, sino porque la importación, refinación y distribución al mayoreo del petróleo y sus derivados se considera una actividad estratégica en el desarrollo del país.

Sin embargo, el carácter estratégico de la actividad objeto del proyecto se manifiesta en la importancia, dentro del proceso económico, de las actividades productivas y en su relación con la seguridad pública, dado que se trata de recursos peligrosos, que requieren de una disposición y control adecuados para salvaguardar la salud y la vida de las y los habitantes del país. En este sentido, la Sala Constitucional ha manifestado que un manejo inadecuado de dichos recursos (petróleo y sus derivados) puede llevar a la postración del país en beneficio de cualquier tipo de intereses:

“Así pues, no es siquiera necesario profundizar mayormente en el concepto de orden público para concluir que éste se haya indudablemente involucrado en la importación, refinación y distribución al por mayor de derivados del petróleo; basta únicamente imaginarse lo que ocurriría si se presentaran problemas – provocados o no– en alguna de las facetas monopolizadas y percatarse de lo desastroso que ello resultaría para el país. Por lo dicho, concluye la Sala que no existe trasgresión al límite constitucional establecido al legislador mediante el concepto de orden público, porque es indiscutible que los combustibles derivados del petróleo –en tanto que bienes económicos– tienen una particular característica, cual es la de ser recurso escaso y vital según se explicó, por lo cual resultan de orden público y deben ser controlados estrictamente por el Estado y, en algún caso, ser objeto de monopolio, si se considera necesario y oportuno para el país”. (Sentencia N° 7044-96, de las 10:09 hrs. del 24 de diciembre de 1996).

Cabe recordar que, en el ordenamiento constitucional, la libre competencia no es irrestricta o ajena a regulaciones que el Estado considere necesarias, en función de los intereses generales de orden social (**artículo 50** constitucional). Por ello, la Constitución Política, en su **artículo 46**, no veda los monopolios estatales, sino que establece una reserva para que el Estado pueda desarrollar determinadas actividades, consideradas estratégicas para beneficio de la colectividad, por razones de desarrollo o de justicia social, entre otras; tal como sucede con el monopolio legal que ejecuta RECOPE como empresa del Estado.

Proyecto de Ley N° 16.326: Impuesto sobre el Valor Agregado.-

La Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa solicitó a la Defensoría su criterio sobre el Proyecto de Ley *“Impuesto sobre el valor*

agregado”, tramitado bajo el Expediente N° 16.326.

Para la Defensoría de los Habitantes, el establecimiento de un Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), en lugar del actual Impuesto General sobre las Ventas (Ley N° 6826) posee diversos aspectos positivos dentro de una perspectiva de derechos humanos. En primer lugar, la universalidad de su aplicación, que lleva a gravar actividades que actualmente están exentas, favorece el principio de solidaridad en el pago de impuestos, el cual debe estar presente en cualquier régimen impositivo. En segundo lugar, facilita el control y la administración tributaria, aumentando la eficiencia en la recaudación y reduciendo el costo de la misma. Ello posibilita al Estado a destinar más recursos a programas de bienestar social. Finalmente, permite administrar con mayor transparencia la aplicación de exenciones, las cuales son necesarias para reducir la regresividad de este tipo de tributo.

La regresividad de los impuestos indirectos, como el IVA y el Impuesto de Ventas proviene, precisamente, de su carácter indirecto, dado que no se grava al contribuyente específicamente, sino al valor del bien y servicio objeto de compra. Por tanto, el impuesto no discrimina entre hogares de ingreso bajo, medio o alto, siendo que toda persona, independientemente de su nivel de ingreso, tributa la misma suma de dinero al comprar el bien o servicio gravado.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es un gravamen *ad valorem* que se aplica a las actividades económicas, en relación con el valor que generan a lo largo de su cadena productiva (materia prima, procesamiento, comercialización y venta minorista). El monto del tributo se determina al multiplicar la tasa o alícuota del impuesto por el valor de la venta realizada en cada fase del proceso productivo. Como el proyecto de ley lo indica, es un impuesto que se aplica sobre los bienes, prestaciones de servicios y sobre las importaciones de bienes finales.

La aplicación del IVA no significa que las empresas tengan que transferir al Estado todas las cantidades recaudadas de impuesto por sus ventas, ya que en el

régimen normal de este tributo, cada empresa puede deducir del importe que adeuda al Estado, el importe que ha pagado por IVA en sus compras de insumos intermedios o bienes de capital. Es decir, los productores deben pagar al Estado la diferencia entre el IVA recaudado en sus ventas menos el IVA pagado en sus compras.

El proceso de deducción del IVA pagado por la compra de insumos del IVA recaudado por ventas continúa hasta que se llegue a la venta al consumidor final, el cual, por definición legal, no es un contribuyente al IVA, pero es, finalmente, sobre quien recae la incidencia total del impuesto, aunque la recaudación la realizan las empresas cuando emiten las facturas a los clientes. Por ello, el IVA es un impuesto al consumo final. Como se observa, el IVA es un impuesto indirecto y su pago efectivo se traslada a los consumidores finales. Esta circunstancia hace que el IVA presente el problema de regresividad indicado anteriormente, siendo que la incidencia del gravamen es mayor para los hogares de bajos ingresos que para los de ingresos altos.

Desde un punto de vista económico, las ventajas de un IVA sobre el Impuesto General sobre las Ventas (Ley N° 6826) son principalmente para el Estado puesto que, para el consumidor final, sería indiferente entre un IVA o impuesto de ventas, toda vez que, en cada compra que realiza, siempre pagará un tributo igual a la tasa o alícuota multiplicada por el valor de la compra. Las principales ventajas de establecer un IVA en lugar del impuesto clásico general sobre ventas son las siguientes:

a) El IVA puede aplicarse de manera universal, gravando muchos servicios que, actualmente, están exentos del pago de impuesto de ventas, como los servicios profesionales de abogados, ingenieros, arquitectos, consultores, contadores, entre otros. Esta situación permite el incremento de los ingresos tributarios, producto de impuestos indirectos y es consistente con el principio de solidaridad, dado que obliga a todos los sectores de la economía a contribuir con el Estado para la

realización efectiva de los derechos humanos de las y los habitantes.

- b) El IVA genera un flujo de recaudaciones a lo largo de la cadena productiva, que facilita el manejo del flujo de caja del Gobierno. Con un impuesto a las ventas, la recaudación se efectúa solamente en la etapa final de la cadena productiva (o sea, en la fase de consumo).
- c) El mecanismo “débito-crédito” propio del IVA, provee incentivos para el ordenamiento y autocontrol empresarial en materia de pago de obligaciones tributarias, disminuyendo la evasión fiscal y las necesidades de fiscalización y de control por parte del Estado. Ello mejora la administración tributaria y aumenta la eficiencia en la recaudación.

A pesar de las ventajas señaladas, el IVA enfrenta diversos problemas, algunos similares a los presentados en el Impuesto General de Ventas. Los principales problemas señalados al IVA son los siguientes:

- a) Debido a la universalidad en su aplicación y, por tratarse de un impuesto indirecto, el IVA es regresivo contra los hogares de ingresos medios y bajos. Esta situación puede aliviarse mediante la exención del pago del impuesto para las mercancías y servicios que utilizan dichos hogares.
- b) El IVA puede incrementar los costos de administración empresarial al introducir cierto grado de complejidad en el manejo contable de los documentos comerciales (como facturas), para efectos del proceso de “débito-crédito”. Este costo podría ser relevante para el equilibrio financiero de la pequeña y mediana empresa. No obstante, con el fortalecimiento del régimen simplificado (Título IX del Proyecto de Ley en cuestión), es posible mitigar su impacto.
- c) El IVA puede presentar problemas de evasión, principalmente en la etapa minorista. Esta evasión se puede realizar por diferentes medios: a) si los consumidores finales no solicitan la factura de venta; b) si las empresas emiten facturas fraudulentas; y c) si las empresas presentan créditos fiscales falsos.

En este último caso –cuando existen exenciones de bienes y servicios específicos–, la evasión puede provenir de empresas que suministran bienes y servicios exentos y no exentos. Esta situación puede permitir al vendedor reducir su débito fiscal al sobredeclarar sus ventas exentas (incluyendo alguna parte de sus ventas gravadas como exentas) y aumentar su crédito fiscal, subdeclarando sus compras exentas. Ello posibilita el traslado de los costos de las compras de bienes exentas a la cuenta de costos de los bienes gravados. Sin embargo, el problema de la evasión puede limitarse mediante una adecuada fiscalización por parte de la administración tributaria. No obstante, la experiencia en otros países ha mostrado que, en la práctica, este problema puede asumir grandes proporciones.

En el enfoque de derechos humanos, el establecimiento de un Impuesto sobre el Valor Agregado tiene justificación si contribuye a incrementar la recaudación fiscal de forma no discriminatoria y solidaria y, si su aplicación no limita la realización de los derechos humanos de las y los habitantes del país. En cuanto al primer aspecto, la revisión que se ha realizado del IVA y del proyecto presentado en la Asamblea Legislativa, indican que la sustitución del Impuesto General sobre las Ventas (Ley N° 6826) por este nuevo instrumento, presenta un saldo positivo. No obstante, el incremento en el bienestar social dependerá, en última instancia, del destino de la mayor recaudación tributaria lograda.

El segundo aspecto lleva a considerar los mecanismos disponibles para atenuar la regresividad de la estructura tributaria, debido a la utilización de impuestos indirectos como el IVA. Para ello, es importante considerar el tema de las exoneraciones de bienes y servicios para los hogares de ingresos medios y bajos. En este sentido, el establecimiento de esta canasta de consumo exonerada es un factor que permite introducir los principios de solidaridad y equidad en la estructura impositiva.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomendó a los Diputados realizar una revisión del esquema de exoneraciones al IVA, establecidas en el

proyecto de ley analizado, de forma que se incluyan los bienes y servicios que, en la actualidad, requieren las y los habitantes para disfrutar de un nivel de vida digno, que posibilite la realización de sus derechos económicos y sociales. Cabe indicar que, en la actualidad, la exoneración del pago del impuesto de ventas es decisión exclusiva del Ministerio de Hacienda, el cual ha aplicado criterios prioritariamente fiscales para incluir o excluir productos de la “canasta básica fiscal”.

Es por ello que la Defensoría de los Habitantes instó a los Diputados a establecer un marco regulador tal, que la entrada y salida de productos de la “canasta básica fiscal” se realice sólo bajo el criterio de que se trate o no de un producto de primera necesidad para la calidad de vida de las personas y nunca con criterios de recaudación fiscal. Por ello, parece más lógico que se parta de la Canasta Básica utilizada para medir el IPC base 2006, que contiene aproximadamente 292 productos, eliminando algunos productos no necesarios, tales como el cigarrillo y las bebidas alcohólicas, entre otros.

Por todo lo anterior, la Defensoría de los Habitantes propuso a los Diputados fijar explícitamente en el inciso 1° del artículo 10° del proyecto de ley que, para efectos de determinar qué productos quedarán exonerados del IVA, se utilizará la canasta de consumo base del Índice de Precios al Consumidor vigente y prohibir, expresamente, la exclusión de bienes de la lista por parte del Poder Ejecutivo con criterios fiscales e, incluso, establecer en la ley que se apruebe un proceso transparente, mediante el cual el Poder Ejecutivo deberá demostrar que un producto de la canasta básica indicada no es de primera necesidad para poder excluirlo de la exoneración.

Bajo el mismo criterio, se exhortó a ampliar las exenciones para el consumo de energía eléctrica y de agua (incisos 10 y 11 del artículo 10, Título II, del Impuesto sobre el Valor Agregado) dado que, en ambos casos, la exención se aplica si el consumo es inferior a cierto nivel. No obstante, en los casos en que se excede dicho nivel, el impuesto se aplicaría al total de Kwh o metros cúbicos consumidos. La Defensoría

recomienda mantener la exención para los consumos inferiores al nivel establecido y, para los casos en que se supere dicho consumo, que el impuesto se aplique al exceso o excedente consumido y no a la totalidad.

Asimismo, se sugirió fortalecer el régimen de tributación simplificada para las pequeñas y medianas empresas, para limitar el impacto de los mayores costos de administración empresarial que supone el IVA, debido a la mayor complejidad en el manejo contable de los documentos comerciales (como facturas), para efectos del proceso de “débito-crédito”. Además, fortalecer los mecanismos de fiscalización de la Administración Tributaria para limitar los problemas de evasión tributaria, que suelen presentarse, principalmente, en la etapa minorista. Esta evasión se puede realizar por diferentes medios: a) si los consumidores finales no solicitan la factura de venta; b) si las empresas emiten facturas fraudulentas; y c) si las empresas presentan créditos fiscales falsos. En este último caso –cuando existen exenciones de bienes y servicios específicos–, la evasión puede provenir de empresas que suministran bienes y servicios exentos y no exentos. Esta situación puede permitir al vendedor reducir su débito fiscal al sobredeclarar sus ventas exentas (incluyendo alguna parte de sus ventas gravadas como exentas) y aumentar su crédito fiscal, subdeclarando sus compras exentas. Ello posibilita el traslado de los costos de las compras de bienes exentas a la cuenta de costos de los bienes gravados.

Por otra parte, manifestó la Defensoría que el IVA, aplicado al transporte público, tendría serias repercusiones, especialmente, sobre las clases de menores ingresos y sobre los trabajadores. Por ello, se solicitó a los señoras y señores diputados considerar la posibilidad de incluir expresamente en las exenciones del proyecto de ley lo relativo a este servicio. Asimismo, la exención establecida en el inciso 10), referente a la prestación de servicios de disfrute de espectáculos deportivos, requiere de alguna reconsideración, pues se puede justificar la misma, cuando la actividad la desarrolla algún ente público o privado sin fines de lucro, pero no debería aplicarse si la misma la desarrolla un ente con fines de lucro.

Finalmente, la Defensoría consideró adecuada la tasa impositiva base del impuesto sobre el valor agregado (artículo 25) la cual es la misma, aplicada actualmente en el impuesto general de ventas. Asimismo, se considera oportuna la reducción de la tasa impositiva contemplada en el proyecto, para el caso de bienes de primera necesidad. No obstante lo anterior, la Defensoría propone a los Diputados estudiar la posibilidad de incluir, dentro de los servicios gravados con el tipo impositivo reducido, los servicios de consulta y médicos privados; así como la posibilidad de incluir un literal c), en el cual se establezca una tasa impositiva mayor a la base (13%) para la venta o entrega de bienes y servicios de lujo y suntuarios.

Proyecto de Ley N° 16.104: Ley para mejorar las condiciones de los pequeños y medianos productores agropecuarios y empresas turísticas.-

La Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa solicitó a la Defensoría su criterio sobre el Proyecto de Ley “*Proyecto de Ley N° 16.104: Ley para mejorar las condiciones de los pequeños y medianos productores agropecuarios y empresas turísticas y simplificar el acceso general a los beneficios de la Ley N° 8262 de 2 de mayo de 2002*”, tramitado bajo el Expediente N° 16.104.

El proyecto busca fortalecer el apoyo del sector de Pequeñas y Medianas Empresas Agropecuarias (PYMES agropecuarias) y, en este sentido, la Defensoría consideró oportuna y adecuada la reforma al artículo 3 de la Ley N° 8262, con el objeto de incluir a las PYMES agropecuarias como posibles destinatarias de los beneficios de dicha normativa.

Sin embargo, en relación con la reforma propuesta, la Defensoría no considera adecuado reducir los requisitos formales establecidos en el artículo 3º de la ley. Por el contrario, se considera necesaria una reforma del mencionado artículo, tendiente a establecer que las PYMES que quieran aprovechar los beneficios de la ley, deban satisfacer los tres requisitos allí indicados: el pago de cargas sociales, el cumplimiento de obligaciones tributarias y el cumplimiento de obligaciones laborales.

Lo anterior es debido a dos razones. En primer lugar, constituye un mal precedente autorizar indirectamente y, mediante una ley, la desaplicación de la legislación vigente en materia laboral y de seguridad social, dado que la norma de cumplimiento de dos de tres requisitos, pareciera estar violentando los principios de razonabilidad y de solidaridad constitucionalmente consagrados dado que, mediante dicha ley, se está autorizando una situación contraria a la establecida por el ordenamiento jurídico. Además, dicha situación podría estar brindando un beneficio a un grupo específico, permitiendo que exista una violación de un derecho laboral y/o una responsabilidad social.

En segundo lugar, no debe perderse de vista que los recursos de la Ley N° 8262 constituyen fondos públicos provenientes, en su mayoría, del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, sobre los cuales el administrador es responsable ante la sociedad de su correcta y lícita utilización, según lo demanda el Estado de Derecho.

Proyecto de Ley N° 15.315: Ley Orgánica del Instituto Nacional de Pensiones.-

La Asamblea Legislativa regularmente solicita el criterio de la Defensoría de los Habitantes de la República sobre proyectos de ley que puedan de una u otra forma afectar los derechos de las y los habitantes, como es el caso de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Pensiones que se tramitó en el Expediente N° 15.315

Con este proyecto de ley se pretendía crear el Instituto Nacional de Pensiones, rector de todos los regímenes de pensiones, con la idea de que, a futuro, se constituya en un solo ente administrador de todos los regímenes de pensión existentes en la actualidad. Así se desprende de lo señalado en el artículo 1 y el transitorio V.

Este Proyecto, creaba el INPE como un órgano de desconcentración máxima adscrito a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y que funcionaría como el ente rector de todos los regímenes de pensión con cargo (total o parcial) a presupuesto público, incluido el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. Se exceptuaba de esa rectoría los

regímenes complementarios de pensión establecidos o regulados en la Ley de Protección al Trabajador y sus reformas.

También, de acuerdo con el transitorio III, la creación del INPE equivalía al cierre de la Dirección General de Pensiones, ya que en el mismo se señalaba que:

*“Durante los primeros treinta días de constitución del Consejo de Administración éste deberá realizar los nombramientos del gerente y subgerente del INPE; y **determinar la fecha y procedimientos de cierre de la Dirección Nacional de Pensiones.**” (Resaltado es propio)*

Al respecto, la Defensoría consideró incorrecto que se le diera al Consejo de Administración del INPE la facultad de determinar la fecha y procedimientos de cierre, ya que se trata de un ente adscrito a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), mientras que la Dirección de Pensiones una dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por lo que le correspondería a este último realizar esos procedimientos, si fuera del caso.

Por otra parte, vale la pena destacar lo que señala el transitorio V, a saber:

*“El Consejo de Administración hará, dentro de los doce meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, un estudio completo para **determinar la posibilidad de traspasar al INPE los activos, patrimonio, reservas y personal de todos o parte de los regímenes de pensión existentes en la actualidad,** incluyendo al mismo tiempo las medidas necesarias para reconocer sin variaciones los beneficios otorgados a la fecha en que se proponga dicho traspaso y para **lograr la deseable unificación en la administración de esos regímenes.** El resultado de ese estudio se elevará a conocimiento del Poder Ejecutivo junto con el o los proyectos de ley que se deban proponer”. (Resaltado propio)*

En este transitorio, la Defensoría percibió una clara intención de unificar la administración de todos los regímenes de pensión existentes, pero en ningún lugar observó que se pretendiera unificar los regímenes para transformarlos en uno único y universal, sino solamente traspasar los activos, patrimonio y personal al INPE para que los administre bajo sus diferentes sistemas.

Cosa muy distinta sería unificarlos en un solo régimen de pensión –sin afectar por supuesto a quienes tengan derechos adquiridos- como considera la Defensoría que debe ser, en aras del principio de igualdad y solidaridad que debe predominar en el sistema de las garantías sociales.

Adicionalmente y, de mayor importancia, resultaba el hecho de que en caso de convertirse el INPE en el administrador de todos los sistemas de pensiones como pretendía este proyecto, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) hubiera tenido que traspasar activos, patrimonio y personal al INPE, en lo que respecta al tema de Invalidez, Vejez y Muerte, para que aquél los administrara. Con ello, un ente autónomo adscrito a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) administraría sus recursos, poniendo en duda de esa forma la autonomía de que goza esta última.

El INPE se proponía como un órgano de desconcentración máxima adscrito a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), con personalidad y capacidad jurídica instrumental y luego, se le asignaba como función la rectoría de todos los regímenes de pensión públicos, incluso los de la Caja Costarricense Del Seguro Social (CCSS). Con ello, la Caja Costarricense Del Seguro Social (CCSS) quedaba sujeta a las disposiciones de un ente adscrito a ella misma, pero con mayor poder en este tema que su propia Junta Directiva.

Por ejemplo, el inciso b) del artículo 1º de este proyecto, establece como función del INPE:

“Definir reglamentariamente el perfil y el monto de beneficios y las contribuciones de los regímenes de pensión, así como los requisitos

para su otorgamiento a los afiliados, de conformidad con la técnica actuarial.”

Esta facultad, que se otorgaba al Instituto Nacional de Pensiones es contraria a lo que establece el artículo 23 de la Ley N° 17, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), que confiere tal atribución a la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Adicionalmente, en el artículo 7, se indica que: “todos los regímenes de pensión sujetos a la rectoría del INPE, mantendrán la administración de sus activos, pasivos, patrimonio y reservas existentes reconociendo, sin variaciones, los beneficios ya otorgados y formas de pago a la fecha.”, también señalaba que: “Los cambios que correspondiere efectuar en materia de personal y en otros campos administrativos (o sea en todo), serán previamente solicitados al INPE, sin cuya autorización no se ejecutarán.” Es más que claro que este artículo también atenta contra la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que, aparte de que el nuevo ente contaría con personalidad y capacidad jurídica instrumental, lo cual le otorgaba una autonomía muy grande, la única forma en que el INPE quedaría sujeto a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), sería su presupuesto, ya que aunque no se dice claramente y mientras no se cumpla lo que se establecía en el transitorio V y se traspasaran todos los bienes de los diferentes regímenes de pensión al INPE, al ser éste un órgano adscrito a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), le correspondería a ésta el asignar los recursos necesarios para la subsistencia de aquél, lo que eventualmente vendría a equilibrar el poder de esta simbiosis, en la práctica.

Por otra parte, la Defensoría interpretó que de aprobarse este proyecto, el INPE se constituía en el rector de todos los regímenes de pensión públicos, incluido el de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y ésta deberá acatar las directrices del INPE, situación que podría atentar contra la autonomía de la Caja.

El artículo 1º de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social que dice:

“Artículo 1.- La institución creada para aplicar los seguros sociales obligatorios se llamará Caja Costarricense de Seguro Social y, para los efectos de esta ley y sus reglamentos, CAJA.

La Caja es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales. Los fondos y las reservas de estos seguros no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas de las que motivaron su creación. Esto último se prohíbe expresamente.

Excepto la materia relativa a empleo público y salarios, la Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas.” (El resaltado es propio)

Aunque el proyecto de ley, no contenía una derogatoria expresa de este artículo, en su transitorio VII señalaba que: *“queda derogada desde la fecha indicada toda otra disposición legal que se oponga a la presente Ley.”*

Por lo tanto, considerando que el artículo 1º de la Ley Constitutiva de la Caja se opone a las disposiciones del artículo 1º de este proyecto de ley, en caso de ser aprobado la Caja Costarricense de Seguro Social perdería su autonomía por ley. Sin embargo, aún persistiría por Constitución Política, ya que el artículo 73 de la Constitución Política que establece:

“Artículo 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.

No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.

Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales.”
(Resaltado es propio)

De este artículo se pueden extraer dos conclusiones importantes, que definitivamente son contrarias a lo que se pretendía en el proyecto de ley. En primer lugar, queda perfectamente establecida la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social con rango constitucional, con lo que el INPE –aunque quede adscrito a la CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL (CCSS)- no podría dictarle directrices y segundo, la Constitución también define claramente las atribuciones de la Caja en cuanto a la administración y gobierno de los seguros sociales, por lo que una simple ley no podría transferir ese gobierno al INPE, aunque éste sea un ente adscrito a la primera.

La Defensoría de los Habitantes de la República consideró, con base en lo anterior, que el proyecto de ley, al dar la rectoría al INPE en materia de pensiones, contenía visos de inconstitucionalidad.

Por otra parte, también le preocupó a la Defensoría que en el inciso c) del artículo 1, se pretendiera crear un nuevo impuesto que no sólo vendría a gravar el saldo de “cualquier pensión”, como señala el texto del proyecto, con lo que estaría incluyendo a aquellas pensiones que ni siquiera son suficientes para garantizar la subsistencia del beneficiario, sino que además, no establece cuál será el monto o porcentaje a cobrar al pensionado por concepto de tal impuesto, dejándolo en total incertidumbre.

En materia tan delicada, que afecta en forma directa la calidad de vida e incluso la subsistencia del adulto mayor, la Defensoría

de los Habitantes no podía estar de acuerdo con la creación de semejante impuesto y mucho menos que el monto o el porcentaje quedara indefinido y al antojo del gobierno de turno.

La Defensoría considera que continuar con la práctica de dejar que sea el Poder Ejecutivo el que determine el monto o porcentaje de los impuestos creados mediante leyes que no los definen claramente, no sólo crea incertidumbre en el habitante y le deja en total indefensión, atentando con ello al derecho a la seguridad jurídica, sino que también, la Asamblea se estaría autolimitando su potestad de legislar violentando el artículo 105 de la Constitución Política.

Por otra parte, si bien el proyecto le daba un destino específico a lo recaudado, de acuerdo con la experiencia de los últimos años, los destinos específicos no son respetados por el Poder Ejecutivo, quien ha venido utilizando los fondos para otros fines distintos de los que le dieron origen al impuesto, sin haber satisfecho la necesidad que se pretendió cubrir con la creación de dicho impuesto.

Así pues, no sólo se dejaría al antojo del Gobierno de turno determinar el monto del impuesto, sino que además, no habría garantía de que el destino que da origen al mismo sea respetado.

De igual forma, los incisos e) y f) del artículo 1 del proyecto no sólo atentaban contra la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) sino que, además, la Defensoría consideró que creaban duplicidad de las funciones con respecto a la SUPEN y que a juzgar por lo establecido en los artículos 5 y 6, en relación con lo que sería la estructura administrativa del INPE, generaría un importante incremento en el gasto público a cargo del Régimen de pensiones, ya de por sí con problemas de presupuesto y sostenibilidad.

El Transitorio VII establecía que:

“Transitorio VII.- El Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Hacienda, dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de esta Ley, dictará las demás

disposiciones transitorias que se requieran para su mejor aplicación.”

La Defensoría interpretó que con tal disposición se pretendía trasladar el poder de legislar al Poder Ejecutivo, en este caso al Ministerio de Hacienda, lo que a todas luces tiene vicios de inconstitucionalidad, razón por la cual la Defensoría llamó la atención sobre este punto por considerarlo inaceptable.

La Defensoría también trajo a colación lo que señala el artículo 74 de la Constitución Política de Costa Rica, con respecto a los derechos y garantías sociales a saber:

“Artículo 74.- Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional.”

La Defensoría expuso su criterio de que el Régimen de Pensiones debe ser unificado de manera tal que se cumpla –como la Carta Magna lo señala- con el principio cristiano de justicia social y con el principio de solidaridad que siempre ha caracterizado a la sociedad costarricense y que ha hecho a Costa Rica superarse por encima de países que, aún teniendo más recursos, no han sabido procurar la solidaridad y la justicia a su pueblo, por los que no han logrado la paz, el progreso, ni calidad de vida alcanzada por los costarricenses.

La Defensoría reiteró su oposición en cuanto a regímenes de privilegio en el campo de las pensiones y en cualquiera otro y instó a la Asamblea Legislativa a aplicar los principios de igualdad, equidad y solidaridad en todos los temas a tratar en su agenda.

En razón de todo lo expuesto hasta aquí, la Defensoría de los Habitantes, consideró que este proyecto tenía demasiadas debilidades e inconsistencias, se limitaba a una unificación en la administración de esos

regímenes y, por lo tanto, no cumplía con las expectativas de las y los habitantes en cuanto a igualdad, equidad y solidaridad de un régimen de pensiones unificado sino que, más bien, pretendía crear una nueva carga impositiva al adulto mayor, sin lograr ningún objetivo importante.

D) Audiencias Públicas cubiertas

Tarifas del Sector de Electricidad del ICE.-

Durante este período, el Instituto Costarricense de Electricidad presentó ante la Autoridad Reguladora una solicitud de ajuste de las tarifas de cada uno de los sistemas eléctricos: generación, transmisión, distribución y alumbrado público.

En términos generales, la Defensoría se opuso a la solicitud presentada con base en los argumentos que, a continuación, se resumen:

1. El ICE no propone acciones concretas para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, ni propone medidas de austeridad, acordes con la situación económica del país.
2. La metodología utilizada en la solicitud no permite observar y considerar reducciones en los costos promedios de largo plazo, debido a la expansión de los sistemas y por mejoras en la eficiencia y economías de escala y, eventualmente, podría trasladar a la tarifa el costo de una situación “ineficiente”.
3. Los gastos y costos son proyectados mediante índices compuestos que involucran variables económicas como la inflación interna, la inflación externa y la variación anual del tipo de cambio, cuyos valores sobrepasan las estimaciones disponibles para febrero de 2007.
4. Se solicitó a la Autoridad Reguladora ajustar el programa de inversiones porque, en los años anteriores, el ICE ha presentado una subejecución cercana al 18%.
5. La partida de “gastos no recurrentes” presentaba aumentos elevados que hacía que los gastos de operación, mantenimiento y comercialización se incrementaran en un 52,13% en el 2007 y en un 6,39% para el 2008. Más aún, según la caracterización de dichos

gastos, éstos corresponden a inversión (perforación de pozos, ampliación de líneas de reinyección, entre otros); cuyo costo debiera distribuirse en el tiempo y no cargarse a un solo período.

6. No se incrementaron las tarifas para clientes servidos en Alta Tensión, lo cual no permite que recuperen la pérdida adquisitiva del dólar. Esta tarifa se estableció hace más de nueve años y el dólar estadounidense ha sufrido una pérdida adquisitiva del 25,5%.
7. La Defensoría objetó la inclusión de la cuenta “Fluctuaciones Cambiarias” en la solicitud tarifaria. Ello por cuanto dicha cuenta de gastos, por su naturaleza de cuenta de ajuste, no constituye necesariamente una erogación efectiva o real de dinero, –aunque sí un ajuste contable–, puesto que su nivel se ve influenciado por la fluctuación de los tipos de cambio, de acuerdo con los denominaciones monetarias relevantes en los créditos.
8. Finalmente, la Defensoría se opuso a las solicitudes del ICE-Electricidad, en cuanto a realizar un incremento mayor (de 49,95%); en la tarifa T-CS Preferencial de carácter social; en eliminar la tarifa T-CI Sector de pequeño comercio e industria y en incrementar en un 49,05% en promedio la tarifa T-BO Bombeo de agua potable y riego y excluir a los clientes de riego para trasladarlos a las tarifas T-GE o T-MT.

En cuanto a esta solicitud, la ARESEP no la aprobó aduciendo, entre otros aspectos, que el ICE tiene una situación financiera sólida, con inversiones transitorias superiores a ¢109.000 millones a finales de diciembre de 2006, lo que le permite hacer frente a cualquier contingencia previa a endeudarse o subir tarifas. En ese año, el ICE tuvo un superávit de ¢22.666,2 millones. El aumento que propuso habría significado un incremento de ¢31.054 millones en este año.

Fijación del margen de comercialización de combustibles en las estaciones de servicio.-

Una estación de servicio solicitó ante la ARESEP un incremento de ¢9,281 por litro.(36,69%) en el margen de comercialización de combustibles en las estaciones de servicio, exceptuando las

aéreas y los distribuidores de combustibles sin punto fijo de venta.

La Defensoría de los Habitantes presentó formal oposición ante la Autoridad Reguladora por considerar que la solicitud contenía costos que no estaban incluidos en la metodología vigente y presentaba incrementos desproporcionados en los costos de inversión del año 2006 respecto al año 2005.

Finalmente, la ARESEP aprobó un incremento de ¢2,88 por litro (11,38%), aduciendo que ajustó los costos según lo solicitado por la Defensoría e indicó que el modelo utilizado por dicha Autoridad “se ha venido actualizando de acuerdo con los requerimientos reales de la industria a través del tiempo y en concordancia con lo establecido en la Ley N° 7593”.

Rebalanceo del precio de los combustibles que expende la Refinadora Costarricense de Petróleo S. A. en el ámbito nacional.-

La Autoridad Reguladora propuso un rebalanceo del precio del combustible que expende la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) S.A. en el ámbito nacional, procedimiento que implicaba reducciones de 11,82%, 9,81%, 2,12%, 7,65% y 11,82% en Gasolina Super, Gasolina Regular, Keroseno, AV-Gas y Gas Licuado de petróleo, respectivamente; y aumentos del 9,65% y 10,68% en Diesel y Jet Fuel, respectivamente.

En este caso, la Defensoría no planteó una oposición sino que solicitó a la Autoridad Reguladora que el rebalanceo se realizara de forma gradual en el tiempo, puesto que el aumento propuesto en el precio del diesel de 9,65%, incide en los costos del transporte público, modalidad autobús, en un 2,65%. Este incremento representa más de la mitad de lo establecido por la Ley N° 7593 (5% en la variación de los costos), como condición que justifica un ajuste tarifario para dicho servicio.

Este incremento de 2,65% se uniría a los aumentos en los demás costos (administrativos, salarios, mantenimiento e inversión), pudiéndose requerir de un

aumento tarifario elevado el servicio de transporte público.

La ARESEP aprobó los mismos porcentajes de aumento indicados en el expediente. Sin embargo, ajustó los precios según lo solicitado por la Defensoría e indicó en su resolución lo siguiente:

“Tiene razón la Defensoría, conocido el impacto que tiene ciertos productos en las actividades productivas, se tomará en cuenta la gradualidad en el ajuste.”

Tarifas Eléctricas de la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago.-

La Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago solicitó a la ARESEP un aumento en las tarifas eléctricas con la finalidad de cubrir los efectos de la solicitud de ajuste tarifario, para los servicios de generación y transmisión presentada por el ICE y compensar el aumento en los costos internos, debido a la inflación local y la devaluación.

La Defensoría planteó una oposición a esta solicitud porque los datos suministrados por la empresa evidencian que sus gastos operativos cada año son mayores que la inflación interna. Debido a este comportamiento, no puede inferirse que la empresa haya hecho un esfuerzo real por controlar su gasto. Además, en la solicitud tarifaria no se proponen acciones concretas para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, ni se proponen medidas de austeridad acordes con la situación económica del país.

Unido a lo anterior, la Defensoría cuestionó la inclusión de varios rubros de gasto dentro de los costos de operación, a la luz de lo establecido en el principio de “servicio al costo”, inciso b) del artículo 3 y del artículo 32 de la Ley N° 7593. Esto, porque esos gastos no parecen corresponder a costos necesarios para la prestación del servicio.

Esta solicitud se encuentra pendiente de resolución en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, al momento de rendirse este informe.

Tarifas Eléctricas del Servicio de Distribución de Electricidad de la Cooperativa de Electrificación Rural Los Santos R. L.-

El Servicio de Distribución de Electricidad de la Cooperativa de Electrificación Rural Los Santos R. L. solicitó a la ARESEP que, a partir del 1º de junio de 2007, se incrementen en un 9% las tarifas: T-RE Residencial, T-GE General Preferencial (con consumos hasta de 250 Kwh. mensuales), T-GE General (abonados con consumos superiores de 3000 Kwh. mensuales) y T-MT Media Tensión.

Coopesantos R. L. fundamentó su solicitud por el incremento de los costos de operación de la cooperativa para los años 2006 y 2007, que reducen significativamente el rédito para el desarrollo (-1.38%), limitando la realización de inversiones necesarias para la operación y mantenimiento del sistema.

La Defensoría se opuso al incremento solicitado, dado que no considera adecuada la metodología utilizada en el estudio tarifario, por cuanto parte de los datos y costos contables del año más reciente, para el cual se cuenta con cifras contables definitivas, sin presentar una justificación adecuada de la escogencia del mismo.

La preocupación de la Defensoría consiste en que, si el valor del costo utilizado como base (año 2005) en las proyecciones no corresponde a un costo de mínimo y de eficiencia o a condiciones normales de operación, eventualmente, se estaría trasladando a la tarifa el costo de una situación que es puntual y que podría ser "ineficiente", independientemente del comportamiento verdadero de los costos medios y marginales.

Asimismo, los gastos y costos se proyectaron mediante índices compuestos que involucran variables económicas como la inflación interna, la inflación externa y la variación anual del tipo de cambio, cuyos valores sobrepasan las estimaciones disponibles para febrero de 2007.

Por su parte, estas variables económicas son proyectadas para los años 2006, 2007 y 2008, con base en las estimaciones del Banco Central y otros organismos. Sin embargo, las proyecciones de inflación y

devaluación que se utilizaron en la solicitud tarifaria sobrepasan las estimaciones disponibles al mes de febrero de 2007.

En el estudio tarifario se considera que la inflación interna para el 2006 fue de un 11,55% y, para el 2007, de un 9,99%. Sin embargo, los datos aportados en enero de 2007 por el Banco Central, indican que la inflación del 2006 fue de 9,43% y, para el 2007, se estima en un 8%.

Esta solicitud se encuentra pendiente de resolución en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, al momento de rendirse este informe.

F. Solicitud de ajuste tarifario de la ESPH para el servicio de acueducto que brinda a tres sectores importantes de la provincia de Heredia (Heredia Centro, san Rafael y San Isidro).-

En diciembre de 2006, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia presentó una solicitud de ajuste tarifario para el servicio de acueducto que brinda a tres sectores importantes de la provincia de Heredia (Heredia Centro, san Rafael y San Isidro).

Se solicitó un aumento del 37.03% en promedio, pero fue afectado por el rebalanceo de tarifas exigido por la ARESEP y se reflejó en cada categoría de la siguiente forma:

- Domiciliaria 38.40%
- Económica 35.00%
- Institucional 37.70%

La solicitud fue justificada básicamente en el aumento en los costos y en inversión, particularmente porque el último ajuste tarifario se dio en mayo de 2004, lo que arrojaba un aumento de un 13.47% anual que resultaba razonable si se considera que, además del crecimiento de los costos, se incrementaba el gasto por inversión con la intención de financiarla casi en su totalidad a través de el incremento en las tarifas.

La ESPH realizó la proyección de costos con base en los costos reales de 2005, aplicando un aumento del 10% para el 2006 y un 11% para 2007 y 2008, porcentajes

conservadores y acordes con la inflación esperada.

Resultó interesante observar que algunos renglones de costo aumentaron significativamente en el año 2005 con respecto al 2004, como son mantenimiento de instalaciones y equipo (61.14%), acarreo de materiales y servicio de grúa (104.36%), vestuario (142.96%), análisis de agua (45.55%), operación de vehículos (41.24%), operación de pozos (39.42%) y mantenimiento de vías públicas (52.03%). Sin embargo, otros costos bajaron o aumentaron muy poco por lo que el aumento general de costos para el año base fue de tan sólo un 18.73%.

En cuanto a la rentabilidad, las tarifas propuestas estarían generando una rentabilidad del 0.78% en 2007 y 0.05% en 2008, ambas muy bajas y por tanto aceptables.

Por todo lo anterior, se consideró que no procedía presentar oposición en esta oportunidad.

G. Solicitud de ajuste tarifario de la ESPH para diferentes servicios relacionados con el servicio de acueducto.-

La ESPH solicitó ajuste para la tarifa de los siguientes servicios: instalación de servicios nuevos previstos y no previstos en asfalto, lastre o tierra; corta y reconexión sencilla; reconexión ilícita primera y segunda vez en asfalto, lastre o tierra; prueba volumétrica; inspección de altos consumos y taponeo por conexión fraudulenta.

Del análisis de la solicitud se desprendió que la empresa realizó una contratación privada por dos años, que se vencen en setiembre de 2007, con la empresa Electro Tel. Instalaciones S.A., para que ésta realice esas labores y al precio de cada servicio cotizado por esa empresa le suma los gastos administrativos y de inspección del ESPH, dando como resultado la tarifa solicitada.

La ESPH presentó el cálculo del costo del servicio como si se ejecutara con recursos propios y no mediante la contratación de terceros; para ello, presentó el detalle de

todos los costos en que incurriría, respaldados por facturas pro forma en el caso de los materiales, planillas para la mano de obra y otros datos contables para la administración e inspección. La Defensoría consideró que fueron debidamente justificados.

Paralelamente, la Empresa presentó el cálculo del costo de los servicios contratados, con adición de los gastos administrativos y de inspección de la ESPH, lo que da como resultado el costo total del servicio contratado o tarifa.

Al hacer la comparación el resultado se puede apreciar en el siguiente cuadro:

En el Cuadro 4 se puede observar claramente como en un 67% de los casos resultó más económico contratar el servicio, que prestarlo directamente la empresa. Además, los servicios que de acuerdo con las estadísticas de la ESPH son los que más se demandan (Serv. Nuevo no previsto asfalto (12mm), Serv. Nuevo no previsto tierra (12mm) y Serv. Nuevo previsto lastre (12mm)) en todos los casos era significativamente más barato contratar los servicios a Electro Tel. Instalaciones S.A.

La ESPH también solicitó tarifa para ciertos servicios que hasta la fecha no se cobraban y que ella presta directamente y que generan costos que actualmente son cargados a todos los usuarios, lo que resulta injusto porque son generados por situaciones muy particulares del usuario. Estos servicios son prueba volumétrica, Inspección de altos consumos, taponeo por conexión fraudulenta; este último lo prestaría la empresa contratada para conexiones y desconexiones y los otros dos los seguirá prestando ESPH. Los costos de estos servicios estaban bien detallados y justificados contablemente, por lo que no procedía oposición.

En vista de que todo está debidamente justificado la Defensoría consideró que no procedía presentar oposición a esta petición tarifaria.

Cuadro 4
Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)

Cuadro comparativo de costos					
		Tarifa con	Tarifa		
	Tarifas	servicios	recursos		
	Vigentes	Contratados	propios	Variación	
Acueducto	(¢)	(¢)	(¢)	Abs (¢)	%
Serv. Nuevo no previsto asfalto (12mm)	33.259,00	46.126,41	57.063,85	(10.937,44)	-23,71%
Serv. Nuevo no previsto lastre (12mm)	31.759,00	44.071,48	55.088,43	(11.016,95)	-25,00%
Serv. Nuevo no previsto tierra (12mm)	31.759,00	44.071,48	50.925,85	(6.854,37)	-15,55%
Serv. Nuevo no previsto Asfalto (18mm)	52.755,00	72.834,90	60.830,72	12.004,18	16,48%
Serv. Nuevo no previsto lastre (18mm)	42.547,00	63.935,73	57.069,32	6.866,41	10,74%
Serv. Nuevo no previsto tierra (18mm)	39.852,00	63.935,73	54.692,72	9.243,01	14,46%
Serv. Nuevo no previsto asfalto (25mm)	57.755,00	79.684,64	77.515,85	2.168,79	2,72%
Serv. Nuevo no previsto lastre (25mm)	45.537,00	70.785,00	73.754,44	(2.969,44)	-4,20%
Serv. Nuevo no previsto tierra (25mm)	42.842,00	70.785,00	71.377,85	(592,85)	-0,84%
Serv. Nuevo previsto lastre (12mm)	14.759,00	20.782,37	36.510,15	(15.727,78)	-75,68%
Serv. Nuevo previsto lastre (18mm)	18.259,00	25.577,18	40.847,59	(15.270,41)	-59,70%
Serv. Nuevo previsto tierra (25mm)	25.259,00	35.166,82	45.728,59	(10.561,77)	-30,03%

Fuente: Empresa de Servicios Públicos de Heredia

H. Solicitud del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA)

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A) presentó ante la ARESEP una solicitud de ajuste de tarifas para el servicio de acueducto prestado por las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos Rurales (ASADAS).

A la Defensoría de los Habitantes le preocupa ver cómo desde mediados de los años noventa se viene hablando de la elaboración de un modelo para fijar las tarifas de los acueductos rurales y al día de hoy, más de 10 años después, el A y A no ha podido cumplir con la tarea encomendada. Por su parte, la ARESEP le viene dando más y más plazo para cumplir con ese compromiso, y mientras tanto, sigue aceptando este tipo de peticiones de ajuste a las tarifas sin un verdadero sustento técnico, lo que podría generar dos tipos de

resultados, por un lado, favorecer económicamente a las y los usuarios en contra de la sostenibilidad del acueducto; o, por el contrario, estar perjudicando al usuario favoreciendo ineficiencias en el manejo de los acueductos. En ambos casos al final el perjudicado es el habitante.

El A y A tampoco parece haber realizado estudios de verificación en una muestra significativa de acueductos, a fin de medir el efecto de la última fijación de la ARESEP en las finanzas y eficiencia de los mismos, o al menos no se mencionan en la solicitud tarifaria.

La Defensoría pudo haber apoyado un aumento de tarifas si con la solicitud se hubiera aportado una justificación convincente, con base en costos reales y en necesidades de inversión, pero tal y como se presentaron las cosas, le resultó imposible saber si en realidad se justificaba o no el

ajuste solicitado, en más, no logró determinar siquiera si se justifica o no la tarifa vigente.

Se analizó la petición hecha por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados a nombre de las Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales, de un aumento tarifario equivalente a un 36.21% sobre la tarifa autorizada por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para el año 2004, justificada por A y A con el argumento de que corresponde a la sumatoria de la tasa de inflación de los años 2004, 2005 y 2006. La Defensoría cuestionó la solicitud por considerar que, si la ARESEP fijó una tarifa en el año 2002 para el 2004, la misma debe de haber contemplado una proyección del incremento en los costos para ese año y por lo tanto, no procede hacerle ajuste alguno por inflación, salvo que se demostrara que la proyección realizada en aquel momento, se quedó por debajo de la inflación real, en cuyo caso se debía considerar el diferencial, más no la totalidad y de igual forma si la proyección de la ARESEP superara el resultado real debería de ajustarse hacia abajo.

Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes de la República señaló que hasta esto último pareciera carecer de sentido cuando se tiene una base de cálculo está débilmente sustentada.

No deja de preocupar a la Defensoría de los Habitantes la posibilidad de que existan acueductos que -siendo eficientes- estén pasando penurias por falta de un ajuste tarifario y que el servicio prestado no sea el que los habitantes necesitan por falta fondos de inversión, como también podría estar ocurriendo que algunos acueductos, aún sin el ajuste solicitado, estén lucrando en demasía con la tarifa vigente.

La Defensoría de los Habitantes considera que no se debe perpetuar una situación que, como se indica en la petición, afecta hoy día al 24% de nuestra población y en el futuro podría afectar a muchos más, si no se logra proteger adecuadamente nuestras fuentes de agua.

Con fundamento en lo indicado por A y A en su petición, se deduce que apenas en la primera parte del año 2007, tendrá lo

recursos requeridos para la elaboración del modelo. Entonces, ¿cuánto más habrá de esperarse para contar con dicho instrumento?

Dar una recomendación sobre la tarifa que debe fijarse resultó sumamente difícil para la Defensoría de los Habitantes, precisamente porque no existe información confiable para hacerlo. Decir que no se dé un ajuste podría ser muy perjudicial para el mantenimiento y sostenibilidad de algunos acueductos y recomendar que se haga puede ser también tremendamente injusto para muchos usuarios de acueductos que no requieren aumento.

Del análisis de esta petición de ajuste tarifario resultó evidente que hay un claro incumplimiento por parte del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, no sólo de las obligaciones que su propia ley le impone, como se reconoce en la misma petición, sino también del artículo 46 de la Constitución Política de Costa Rica, ya que no se respetan los derechos de los consumidores y usuarios que allí se consagran.

Resulta innegable que los intereses económicos de las y los usuarios no están siendo debidamente protegidos y que la nebulosa que cubre todo este procedimiento deja dudas razonables sobre la protección de su salud y medio ambiente.

En vista de todo lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, que se dé un ultimátum y una fecha impostergable al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados para que cumpla con su deber legal de presentar un modelo tarifario para la fijación de tarifas de los diferentes acueductos administrados por las ASADAS, sobre la base de servicios al costo y un rédito para el desarrollo, ya que tramitar solicitudes sin mayor fundamento y sin cumplir con los requisitos de ley, como en este caso, es un acto que atenta contra los derechos y los intereses de los habitantes del país.

La Defensoría de los Habitantes le señaló a los involucrados que será vigilante de que esta situación no se repita y en caso de darse, ejecutará las acciones pertinentes a

fin de que los responsables asuman las consecuencias por el incumplimiento de su deber.

En razón de todo lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes se opuso a la aprobación de la solicitud de Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. A la fecha de elaboración de este informe la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos no ha resultado esta petición tarifaria.

I. Solicitud de ajuste tarifario para el transporte de combustible limpio.-

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos convocó a audiencia pública para conocer del aumento de tarifas para el transporte de comestible limpio, presentada por un transportista de combustibles.

i.- Con respecto a lo solicitado:

El prestatario del servicio solicitó un aumento en el flete para zona básica del 348%, pasando de ¢1.5156/litro a ¢6.78409/litro y para fuera de la zona básica de un 101% pues pasa de ¢0.04589/litro a ¢0.092146/litro.

La Defensoría consideró esa solicitud fuera de toda realidad ya que si un empresario necesitara de un aumento tan extremadamente elevado, quiere decir que estaría incurriendo en pérdidas tan grandes, que ya todos los prestadores del servicio se habrían arruinado y no es así.

El incremento fue justificado por el solicitante, en el incremento de un 22.36% en el precio del diesel, 6% en salarios, repuestos y otros, lo que en principio parecía razonable.

ii.-Modificación de los parámetros del modelo

En la solicitud se indicó que para realizar la petición, se hizo un estudio que consideró la metodología aprobada por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, que correspondía al cálculo del flete de producto limpio por litro transportado. Y además, se actualizaron los costos, se incluyeron nuevos y se estudiaron y actualizaron los parámetros

de la metodología.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes consideró que la inclusión de nuevos costos, así como la modificación de parámetros implica una modificación del modelo y que esto no puede hacerse si no es por medio de un procedimiento de aprobación específica por parte de la ARESEP, dentro del cual se haga una audiencia pública, para que todos los afectados puedan expresar su criterio. Aunque esta posición es en extremo relevante para el análisis del caso, la Defensoría, haciendo la salvedad anterior, comentó algunas de las modificaciones al modelo, en el entendido de que mantenía su posición de que cualquier modificación al mismo debía ser atendido en forma independiente de cualquier petición tarifaria y ser llevado a audiencia pública.

Algunos de los parámetros que se pedía modificar son:

- El consumo de combustibles que según el interesado bajó por las alzas en los combustibles.
- Tiempo de carga y descarga
- las gasolineras no compran la carga completa por lo que el transportista debe descargar en varias estaciones de servicio y en razón de ello le suman una hora al tiempo de descarga.
- 305 días laborables al año supone no considerar tiempo para mantenimiento y reparación del equipo
- El tiempo real laborado, una vez restada la media hora de descanso, sea de 7:30 horas.
- Las restricciones de tránsito de cisternas en horas pico, provoca un atraso de entre 30 a 45 minutos diarios.
- Reducción de un 158% en los viajes diarios en zona básica y de un 145% fuera de zona básica.
- El tiempo de espera para ingresar al plantel aumentó en 15 minutos.
- Los fines de semana que incluyen lunes feriado reducen el consumo de combustibles. Esto último resulta particularmente incomprensible, toda vez que lo que se hace es sustituir un feriado por otro.

La Defensoría consideró que todo lo anterior

requería de una verificación por parte de ARESEP y ello implica una modificación al modelo que requiere, como ya se dijo, de una convocatoria a audiencia pública para eso específicamente.

A la vez, ARESEP debe analizar con RECOPE a qué se debe el atraso en la carga de combustible y si se pueden tomar medidas para evitar las colas.

iii.- Costos de operación

En general, la Defensoría estuvo de acuerdo con la forma de actualizar los costos de operación, en el tanto se limitara a la actualización de los precios de los bienes y servicios implícitos y determinados en el modelo aprobado por la ARESEP, previa verificación por parte de esta última.

La Defensoría llamó la atención sobre los costos cargados a la revisión técnica de RITEVE, en primer lugar porque aparentemente se estaba introduciendo también una modificación al modelo, al considerar no sólo la revisión, sino también dos reinspecciones, ya que según el solicitante es "porque los camiones cisterna no pasan la prueba en una sola visita, debido a la minuciosidad con que se realiza la revisión". La Defensoría consideró que si la revisión de RITEVE es minuciosa, mayor debería de ser la minuciosidad del empresario a la hora de dar mantenimiento al equipo, por lo tanto se considera que el usuario no tiene que pagar ninguna reinspección.

En el punto 6 de los gastos de operación se indicaba que se estaban incorporando rubros adicionales, como el costo de un overhaul de la caja de cambios, y recomendaban la incorporación de otros costos nuevos como mantenimiento preventivo, nuevas frecuencias para realizar las reparaciones, etc. Al respecto la Defensoría debió reiterar el criterio de que, no es en este proceso de ajuste tarifario, donde debían de aprobarse e incorporarse este tipo de cambios al modelo.

De acuerdo con lo planteado por el solicitante, casi todas sus propuestas implicaban una modificación al modelo, mismas que, como explicó la Defensoría, no deben realizarse o aprobarse en un

procedimiento de audiencia pública convocado para analizar una solicitud de ajuste tarifario. Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes consideró que sólo debía de aceptarse el ajuste que correspondía en los diferentes parámetros del modelo que tuvieran su origen en variaciones de precios, salarios o inflación y que el modelo no debe ser modificado en la resolución que decida sobre un procedimiento de revisión de tarifas ordinario o extraordinario y así lo comunicó a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Análisis del cumplimiento de las normas fundamentales de protección de los derechos de los pueblos indígenas

I. Introducción

El presente apartado está dedicado al análisis del cumplimiento por parte del Estado de Costa Rica y sus instituciones, del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, Convenio N° 169, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante O.I.T.), el 27 de junio de 1989.

Este tratado internacional en materia de Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas y de Derechos Humanos de sus miembros, fue incorporado al ordenamiento jurídico costarricense mediante la Ley número 7316, publicada en La Gaceta 234 de fecha 4 de diciembre de 1992.

De previo a iniciar el análisis sobre el cumplimiento de los preceptos contenidos en el Convenio 169, en la parte introductoria de esta sección se estudiarán los motivos que impulsaron su génesis en el ámbito internacional, y su posterior ratificación en la esfera nacional. De seguido, se mencionarán las necesidades y requerimientos que esta nueva legislación pretendía solventar y, por último, se comentará brevemente la coyuntura en que fue presentada y aprobada la ley de ratificación del Convenio 169.

En la segunda parte del presente apartado, se analizará y comentará el grado de cumplimiento de cada uno de los principales derechos protegidos por el Convenio 169 de la O.I.T y su impacto en el estado de situación de los derechos de las personas indígenas en el país. Para la mejor realización de esta tarea, se agruparán dichos derechos atendiendo a las características de su contenido esencial.

II. Motivos para promulgar la ley

A fin de poder comprender adecuadamente los motivos que incidieron directamente en la emisión de la Ley N° 7316, Ley mediante la cual se ratificó el Convenio 169 de la O.I.T., esta sección se dividirá en motivos extrínsecos y motivos intrínsecos, importantes para conocer el fundamento que subyace a la normativa de derechos humanos.

a. Motivos extrínsecos

A inicios del siglo XX, específicamente en el período entre guerras, la comunidad internacional tomó conciencia de la urgencia de atender las situaciones de esclavitud, semi-esclavitud y discriminación en que aún

vivían cientos de pueblos indígenas en todo el planeta; por ello se encargó a la naciente Organización Internacional de Trabajo, velar por las condiciones laborales de estos pueblos.

Con el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas en 1948, y el reconocimiento universal de los Derechos Humanos de todos los individuos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se inició la discusión a lo interno de esta organización sobre la necesidad de contar con algún instrumento internacional que consagrara expresamente los derechos de las personas indígenas, en razón de su especial estado de vulnerabilidad.

Lamentablemente, con el inicio de la guerra fría el conflicto entre los dos ejes ideológicamente enfrentados hizo imposible llevar a cabo tal tarea. No obstante, la toma de conciencia de la comunidad internacional de la situación de los pueblos indígenas del mundo, permitió que dicha labor le fuera encomendada a la O.I.T., organización menos afectada por las confrontaciones ideológicas y políticas, considerando, además, su amplia experiencia en el trabajo con pueblos indígenas.

A la luz de la filosofía colonialista aún imperante en ámbitos académicos y doctrinales, la O.I.T. inició la redacción de una convención en materia de pueblos indígenas, en la que expresamente se reconocían sus Derechos Humanos, y se buscaba el mejoramiento de su calidad de vida a partir de la integración a la cultura dominante en los Estados en los que residían, lo cual tenía como lamentable consecuencia la pérdida de sus particularidades religiosas, lingüísticas, sociales y culturales.

Este proceso culminó con la adopción, en 1957, del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, también conocido como Convenio 107 de la O.I.T. Esta convención internacional, de corte integracionista.

“Las ideas de integración como único camino para el respeto de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y el mejoramiento de su calidad de vida, quedaron plasmadas en el preámbulo del

Convenio 107, en cual sobre este particular establece:

“Considerando que en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población”

(...)

“Considerando que la adopción de normas internacionales de carácter general en la materia facilitará la acción indispensable para garantizar la protección de las poblaciones de que se trata, su integración progresiva en sus respectivas colectividades nacionales y el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo”

fue ratificada por Costa Rica en 1959 mediante la Ley 2330, constituyéndose en la base para el desarrollo de la legislación interna promulgada durante la década de los años setenta.

Con su puesta en práctica, si bien fue posible dar un paso hacia adelante en materia de reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas, la filosofía subyacente daba pie a la destrucción progresiva de las culturas indígenas, su desaparición y asimilación por parte de los colectivos dominantes, que en algunos casos constituía tan sólo una minoría en el ámbito nacional.

Producto de esta situación de aculturación y ante las dificultades presentadas en el avance de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la década de los ochenta se realizó un proceso de revisión del convenio 107 con la finalidad de emitir un nuevo instrumento, que mantuviera los aspectos positivos, pero que partiera del respeto a la diversidad cultural y a la cosmovisión de los pueblos indígenas y reconociera la existencia de Derechos Colectivos de estos Pueblos Indígenas. Dicho proceso culminó en 1989 con la adopción del Convenio 169.

b. Motivos intrínsecos

Si bien durante la década de los años setenta la emisión de la Ley 5251 “Ley de Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas” (en adelante CONAI), y la Ley 6172 “Ley Indígena”, constituyeron un hito en el ámbito latinoamericano, la generalidad de sus normas, la falta de detalle de sus preceptos y su deficiente técnica legislativa, rápidamente generaron problemas prácticos en su aplicación, y facilitaron los serios problemas de funcionamiento que aún subsisten en la CONAI. Esta situación provocaría una serie de intervenciones a dicha institución por parte del Poder Ejecutivo durante la segunda mitad de la década de los ochenta.

Adicionalmente, se debe agregar que ambas normas estaban inspiradas en las ideas integracionistas emanadas del convenio 107 de la O.I.T. Todo lo anterior, permitió la toma de conciencia de la sociedad costarricense sobre la necesidad de ratificar el Convenio 169.

III. Necesidades a las que respondía el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes

En razón de que el Estado de Costa Rica ya era signatario del convenio 107 de la O.I.T., con la ratificación del Convenio 169 se buscaba dar respuesta a dos necesidades. En primer lugar, con la incorporación de este instrumento al ordenamiento jurídico nacional, se fortalecían los Derechos Humanos de las personas indígenas y, por vez primera, se reconocían expresamente los nuevos Derechos Colectivos de los pueblos indígenas consagrados en esta convención.

En segundo lugar, dado el rango jerárquico que la Constitución Política de Costa Rica le reconoce a este tipo de tratados, era evidente que a partir de ese entonces, quedarían tácitamente derogadas todas las disposiciones de la legislación que contradijeran sus preceptos, lo cual tenía como efecto directo, la inconstitucionalidad de todas las conductas integracionistas o de irrespeto de las cosmovisiones, especificidades y particularidades culturales de los ocho pueblos indígenas de Costa Rica.

IV. Coyuntura en la que fue ratificado por Costa Rica el Convenio 169 de la O.I.T.

Jurídicamente, una norma vigente y aprobada por el procedimiento que legítimamente ha sido establecido para las normas de su naturaleza, rango y contenido, necesariamente debe desplegar todos los efectos en ella regulados; sin embargo, la sociología del derecho ha demostrado que los condicionamientos, políticos, sociales, económicos y culturales, etc., desempeñan un papel de capital importancia en cuanto a la aplicación real de las nuevas normas. Por ello, es importante analizar, de previo a la evaluación del grado de cumplimiento actual del Convenio 169, el contexto al que se enfrentó este tratado, al momento de su ratificación por Costa Rica y su posterior entrada en vigencia.

a. Situación Internacional

Con el final de la Guerra Fría, en la ONU el tema de los Derechos Humanos en términos generales estaba viviendo un auge sin precedentes. La aprobación de nuevos instrumentos por parte de su Asamblea General, la modernización del sistema convencional de protección de Derechos Humanos, a partir de las nuevas prácticas de los órganos de supervisión de tratados, ampliaban el panorama en la materia. A ello se debía agregar la incipiente pero importante jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos. Por su parte, en ese entonces el sistema extraconvencional experimentaba un significativo proceso de revitalización.

A pesar de lo anterior, el panorama del proceso de adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas era mucho menos optimista. Tras una década desde el comienzo de las negociaciones del texto, eran más que evidentes las dificultades que se enfrentaban para que en el corto plazo, se lograra la adopción de esta declaración.

Por su parte, a lo interno de la O.I.T., tras tres años de su adopción y un año desde su entrada en vigencia (El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, entró en El Convenio vigor para los países signatarios el día 5 de septiembre de 1991, al cumplirse con lo

dispuesto por el artículo 38 de su articulado) el Convenio 169 no había sido objeto de análisis en la jurisprudencia de los diferentes órganos de esta organización; situación que, a ese momento, no permitía a los Estados parte ni a los pueblos indígenas conocer el criterio de esas instancias sobre el alcance y contenido de los derechos consagrados en este convenio.

Por otro lado, en el ámbito latinoamericano, la situación era similar a la que se desarrollaba en las Naciones Unidas. La transición progresiva hacia sistemas de corte democrático en América Latina, y la difusión dada a los primeros asuntos tramitados y resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ponía el tema de los derechos en la palestra del continente, pero sin alusión directa a la situación de los pueblos indígenas.

En ese entonces, con la salvedad del *Caso Aloeboetoe y otros vrs Surinam*¹, aún no había jurisprudencia directa en la materia, pero la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se encontraba tramitando y resolviendo los primeros casos directamente relacionados con los derechos de los pueblos indígenas.

Pero, al igual que lo acontecido con su par de vocación universal, el proceso de emisión de la Declaración Americana sobre los Derechos

¹ El 15 de enero de 1988, fue presentada una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por hechos sucedidos en Atjoni (Suriname), donde 20 hombres indígenas cimarrones (bushnegroes), fueron detenidos bajo la sospecha de que eran miembros del Comando de la Selva, durante su detención fueron torturados y asesinados por miembros de las Fuerzas Armadas del Estado. El 27 de agosto de 1990 la Comisión presentó el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Mediante sentencia 4 de diciembre 1991, la Corte aceptó el reconocimiento de responsabilidad internacional del Estado y abrió la etapa de reparaciones, la cual marcó un hito en la jurisprudencia de este Tribunal, pues al momento de determinar los extremos de dichas reparaciones, se tomaron en cuenta variables culturales, como por ejemplo estructura familiar y sistema económico local.

de los Pueblos Indígenas mostraba un atraso aún mayor.

De todo lo anterior, es posible concluir que en el ámbito internacional, al momento de la entrada en vigencia del Convenio 169 en Costa Rica, si bien el tema del reconocimiento y respeto de los Derechos Humanos atravesaba por uno de sus mejores períodos; en materia indígena, tanto en el ámbito de la ONU como en el de la OEA, era claro que el Convenio 169 resultaba la única herramienta a corto o mediano plazo para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

b. Situación Nacional

Como se indicara, el auge de los Derechos Humanos en la esfera internacional indudablemente tuvo efectos directos en Costa Rica. A partir de 1989 y durante el primer lustro de la década de los noventa, se emitieron varias leyes en materia de Derechos Humanos, particularmente, normas dirigidas a proteger ciertos sectores de la sociedad costarricense que tradicionalmente se encontraban en diferentes grados de exclusión social, como es el caso de las mujeres, de los y las indígenas, y de los niños, las niñas y adolescentes, entre otros. Asimismo, se crearon instituciones como la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes, mediante las cuales se amplió y fortaleció el espectro de los Derechos Humanos y de los mecanismos para su exigibilidad.

A lo interno de la dinámica indígena nacional, las organizaciones no gubernamentales tomaban fuerza, y daban sendas luchas en materia de reivindicación de derechos tanto en el plano nacional como regional.

La situación de la CONAI, producto de serios problemas administrativos y políticos, tornaban a este ente público en una organización ineficaz, lo cual se agravó con la interposición de una serie de acciones de inconstitucionalidad contra normas de su ley constitutiva, lo cual terminó por detener su accionar institucional por varios años.

Finalmente, otro aspecto digno de destacar es la existencia de nueva jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional, que poco a poco aportó importantes elementos que

coadyuvaron a la implementación del Convenio 169 en el ámbito nacional y reforzar su exigibilidad.

V. Estado de cumplimiento del Convenio 169 de la O.I.T.

Para efectos de realizar un análisis del estado de cumplimiento de las obligaciones del Estado de Costa Rica y sus instituciones, derivadas de los Derechos Humanos y de los Derechos de los Pueblos reconocidos en este instrumento internacional, este estudio se presentará agrupando los derechos protegidos por el convenio según su naturaleza, esto es si son Derechos de los Pueblos, prerrogativas colectivas cuyo titular es el pueblo indígena en su conjunto², o, si por el contrario son Derechos Humanos cuyo titular es la persona indígena como sujeto individual y agrupados en las tres categorías de Derechos Humanos internacionalmente reconocidas: a- Derechos Civiles y Políticos, b- Derechos Sociales y Culturales y c- Derechos de la Solidaridad.

También es importante aclarar que el Convenio 169 de la O.I.T., consagra un amplio catálogo de Derechos Humanos y de Derechos de los Pueblos, pero evidentemente no menciona todos los derechos internacionalmente reconocidos; por ello, la Defensoría de los Habitantes considera conveniente recordar que el propio convenio en su artículo 35 expresamente establece que la aplicación de sus disposiciones no deben menoscabar los demás derechos y/o ventajas garantizados

² Sobre este particular es menester aclarar que la titularidad de los derechos colectivos, debe ser estudiada y analizada de forma separada de la legitimación para accionar su reivindicación, pues si bien en la mayoría de los derechos la legitimación concurre en el sujeto titular del derecho, en materia de Derechos de los Pueblos, es posible que ciertos derechos puedan ser también reivindicados por algún miembro del pueblo, pero esta particularidad no es aplicable a todos los Derechos de los Pueblos, tal es el caso del Derecho a la autonomía del pueblo indígena (autodeterminación), el cual puede ser ejercido únicamente por las autoridades comunales legitimadas para ello, pero no por cualquier individuo perteneciente al colectivo.

en virtud de otros convenios, recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

Con lo anterior, se quiere indicar que las personas indígenas tienen derecho al pleno ejercicio de todos los demás Derechos Humanos internacionalmente reconocidos, ya sea por su sola condición de persona humana, o por pertenecer a algún grupo particularmente vulnerable, tales como: niñas, niños y adolescentes indígenas, mujeres indígenas, adultos mayores indígenas, personas indígenas con discapacidad, indígenas migrantes etc. Así las cosas, en todos estos supuestos resultaría aplicable, tanto el Convenio 169, como los instrumentos de Derechos Humanos específicos para la materia.

En cuanto a la jerarquía normativa de los Derechos Humanos y de los Derechos de los Pueblos únicamente establecidos en el Convenio 169, se debe indicar que conforme lo ha establecido la Sala Constitucional, al ser este Convenio un tratado en materia de Derechos Humanos, estos derechos tienen rango constitucional.³

A) Derechos Humanos

i. Derechos Civiles y Políticos

Del gran número de Derechos Humanos que conforman esta categoría, la cual es por mucho la más numerosa, el Convenio 169 expresamente protege los siguientes: el

³ Sobre la jerarquía normativa del Convenio N° 169, la Sala Constitucional ha establecido que: “...no se aplica lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política, ya que el 48 constitucional tiene norma especial para lo que se refiere a derechos humanos, otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional. Al punto de que, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos de los derechos humanos tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman sobre la Constitución.” Sala Constitucional 2313-1995 y 6856-2005.

Derecho a la Propiedad⁴, Derecho a la Igualdad y No Discriminación⁵, Derecho a la Tutela Judicial Efectiva⁶ y la Libertad de Asociación⁷. Adicionalmente, se protegen también el Derecho a la No Coerción y la Prohibición de Esclavitud⁸, derechos derivados del Derecho a la Integridad Personal y el Derecho a la Información⁹, el cual recientemente ha sido considerado como Derecho Humano que forma parte de la Libertad de Pensamiento y Expresión¹⁰.

a. Derecho a la Igualdad y No Discriminación

Sobre este particular, se debe destacar que en virtud del desarrollo actual del derecho a la igualdad y no discriminación, tanto como derecho fundamental en la jurisprudencia constitucional patria, como en su vertiente de Derecho Humano, el cual incluso disfruta del status de *ius cogens*, la igualdad que debe prevalecer en las sociedades democráticas modernas, va más allá de la simple igualdad

formal, pues su meta es la obtención de la igualdad material.

Actualmente, el ordenamiento jurídico costarricense ha sido progresivamente depurado de desigualdades formales que afectaban a colectivos como las mujeres, las personas indígenas, las personas con discapacidad, entre otras, e incluso, en ciertas áreas de la vida nacional se han dado pasos para la obtención de la igualdad material por medio de las denominadas acciones afirmativas, como lo es en materia de los derechos de las mujeres, derechos de las personas mayores y de las personas con discapacidad.

Con respecto a los pueblos indígenas de Costa Rica, el avance en la igualdad material es poco, pues si bien en la mayoría de los campos se ha alcanzado la igualdad formal, lo cierto es que el número de personas indígenas en universidades, en puestos técnicos en la Administración Pública y en cargos de elección popular, así como en cuanto al efectivo acceso a servicios básicos y de calidad en cuanto a salud y educación, por citar algunos referentes, aún no es acorde con el correlativo número de personas indígenas que habitan el país.

A lo anterior se debe agregar que, en el caso particular de las personas indígenas, el Estado de Costa Rica no sólo se encuentra vinculado por las normas internas e internacionales que regulan el derecho a la igualdad y a la no discriminación, sino que el propio Convenio 169 establece expresamente obligaciones positivas para garantizar la protección especial¹¹ de la que deben ser sujetas las personas indígenas, pues están expuestas a procesos de exclusión social y económica, agravados por su condición étnica y cultural.

Reiteradamente, la Defensoría de los Habitantes ha advertido esta situación en los informes anuales que presenta a la Asamblea Legislativa y a las autoridades gubernamentales.

⁴ El Convenio 169 regula el Derecho a la Propiedad por medio de diferentes preceptos que protegen diversas facetas o vertientes de este derecho a saber: el derecho a la propiedad en sentido estricto artículo 13, artículo 14 incisos 1 y 2, artículo 17 inciso 3, derecho a la indemnización artículo 16 incisos 2, 4 y 5, derecho al usufructo artículo 14 inciso 1, artículo 15 inciso 1, artículo 17 inciso 3 y el derecho al retorno artículo 16 inciso 3.

⁵ Estos derechos son desarrollados por los artículos 3 inciso 1, 8 inciso 3, 11, 19, 20 incisos 2 y 3 a), 20 inciso 3 d), 21, 26, 29 y 31.

⁶ El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra regulado en el artículo 12, el artículo 14 incisos 2 y 3 y en el artículo 18.

⁷ Este derecho se encuentra protegido por el artículo 20 inciso 2 del Convenio.

⁸ Sobre este particular ver los artículos 3 inciso 2, 20 inciso 3 c) y 11.

⁹ La protección del Derecho a la Información se encuentra regulada en el artículo 20 inciso 3 a) y en el artículo 30 inciso 1.

¹⁰ Sobre este particular ver la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos correspondiente al Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, de fecha 19 de septiembre de 2006.

¹¹ Respecto de las obligaciones en materia de Protección Especial, previstas en el Convenio 169, puede consultarse: el artículo 2, el artículo 17 inciso 3, el artículo 18 y el artículo 20 inciso 1

b. Derecho a la Propiedad

La propiedad privada, en los términos en que se encuentra regulada en la mayor parte de instrumentos internacionales de Derechos Humanos, se diferencia en muchos aspectos del derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y a sus territorios en la forma en la que se encuentra protegida por el Convenio 169, por ello este particular Derecho a la Tierra ha sido considerado por algunos autores, como un derecho autónomo que forma parte del conjunto de derechos denominados Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas, porque va más allá de un derecho individual de cada uno de sus miembros.

No obstante lo anterior, siguiendo la doctrina dominante, la cual considera la propiedad indígena como una forma especial de manifestación del Derecho Humano a la Propiedad, la Defensoría de los Habitantes considera necesario realizar las siguientes consideraciones.

De la gran cantidad de temas de relevancia jurídica que orbitan alrededor de la temática indígena, muy pocos han tenido tanta atención por parte del derecho positivo, la doctrina y la jurisprudencia, como el derecho a la tierra por parte de los pueblos indígenas. La razón de lo anterior se debe, sin lugar a dudas, a la especial relación no sólo económico-productiva, sino también espiritual, que vincula a las personas indígenas con sus tierras.

Sobre este particular, el inciso 1) del artículo 13 del Convenio 169 de la O.I.T., establece:

“Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.”¹²

¹² En esta misma dirección el artículo 2 de la Ley Indígena (Ley 6172 de fecha 20 de diciembre de 1977) otorga plena capacidad

Sobre el Derecho a la Tierra que tienen los pueblos indígenas de Costa Rica, la Sala Constitucional mediante resolución N° 3468-2002¹³, consideró:

“V.- No cabe duda, por ende, que el Estado costarricense ha reconocido en forma amplia los derechos que corresponden a los grupos indígenas que habitan el país. Lo mismo se puede decir respecto del específico derecho de propiedad comunal que corresponde a tales comunidades en razón de su pertenencia tradicional. Los grupos de personas pertenecientes a las comunidades autóctonas tienen el derecho de vivir en las tierras donde históricamente han estado asentados, y el Estado debe garantizar plenamente el disfrute de este derecho fundamental. Para ello, la legislación nacional dispuso el traspaso registral de tales tierras a las respectivas comunidades indígenas”.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al conocer el caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, consideró en la sentencia de 31 de agosto del 2001:

“149. Dadas las características del presente caso, es menester hacer algunas precisiones respecto del concepto de propiedad en las comunidades indígenas. Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la

jurídica a las comunidades indígenas para adquirir derechos y contraer obligaciones de toda clase, aclarando que no son entidades estatales, y declara de su propiedad las reservas mencionadas en el artículo primero de esa ley. A la vez, el artículo 3 dispone que las reservas son inalienables e imprescriptibles, no transferibles y exclusivas para las comunidades indígenas que las habitan, netre otros aspectos regulados.

¹³ Sala Constitucional, Res. N° 3468-2002, de las dieciséis horas con cuatro minutos del dieciséis de abril del dos mil dos.

pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. (...) 152. (...) En atención a lo anterior, y teniendo presente el criterio adoptado por la Corte en aplicación del artículo 29.b de la Convención (supra párr. 148), la Corte estima que, a la luz del artículo 21 de la Convención, el Estado ha violado el derecho al uso y el goce de los bienes de los miembros de la Comunidad Mayagna Awas Tingni, toda vez que no ha delimitado y demarcado su propiedad comunal.”

Así las cosas, no cabe duda de la existencia y el reconocimiento jurídico de un especial vínculo entre los pueblos indígenas de Costa Rica y sus tierras, el cual matiza las particularidades de su Derecho a la Tierra, y la correlativa obligación del Estado costarricense y sus instituciones públicas, de respetar este Derecho y evitar cualquier conducta susceptible de vulnerarlo por acción o por omisión.

Cabe mencionar la ampliación que ha tenido la tutela de este Derecho en virtud de una reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este Tribunal internacional ha entendido que el Derecho de los Pueblos Indígenas a sus territorios ancestrales es parte, además, del Derecho a la Salud, el cual por su naturaleza exige una conducta de protección aún más activa de la Administración Pública.

De este modo, en el marco de la relación de interdependencia que caracteriza a los Derechos Humanos, el Derecho a la Tierra también es parte del Derecho a la Salud y del Derecho al Medio Ambiente. En la sentencia de 17 de junio de 2005 relativa al caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa contra el Estado de Paraguay, este Alto tribunal consideró:

“167. Las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural. En el caso de los pueblos indígenas el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos naturales que en ellas se encuentran están directamente vinculados con la obtención de alimento y el acceso a agua limpia. Al respecto, el citado Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado la especial vulnerabilidad de muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado y, por lo tanto, su posibilidad de acceder a medios para obtener alimento y agua limpia.”

Como se puede apreciar, son más que claras las obligaciones que tiene el Estado de Costa Rica en relación con el Derecho a la Tierra de los ocho pueblos indígenas que habitan el país.

Hoy, de los 24 territorios indígenas reconocidos en Costa Rica, sólo en dos de ellos¹⁴, todas las fincas del territorio se

14 Territorios Indígenas de Tayn y Telire. Fuente: Estudio sobre tenencia de la tierra, incorporado al Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica, publicado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en abril de 2002.

encuentran en manos de la comunidad indígena. Aún más, a nivel nacional sólo en 8 territorios se supera el 60% de la tenencia de las tierras en manos de indígenas.

De acuerdo con el último informe de abril del 2002 elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, de las 334.447 hectáreas formalmente declaradas como territorios indígenas, 204.012 hectáreas, esto es el 61% del total, pertenecían a personas no indígenas.

Si bien estos números constituyen sólo una aproximación al estado de la situación de la tenencia de tierra en los territorios indígenas, en razón de los serios problemas de demarcación que también afectan a dichos territorios, sí permiten conocer algunas luces de la magnitud del problema.

Por último no está de más indicar que la situación es tan lamentable, que incluso en cuatro territorios¹⁵, las tierras en manos de personas no indígenas superan el 85% del área total declarada “Reserva Indígena”. Y de estos casos, en dos de estos territorios, de la totalidad de las tierras formalmente delimitadas, las que están en posesión de indígenas no alcanzan el 3% del total.¹⁶

El acceso de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales es un Derecho Humano de rango supraconstitucional, reconocido en el Convenio 169 de la O.I.T. y en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, y ha sido desarrollado en la jurisprudencia de órganos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, que conforme a los indicadores citados, es vulnerado por la conducta omisiva del Estado costarricense en esta materia.

Dadas las dimensiones de esta problemática, cuya consecuencia directa es la violación de los derechos de los Pueblos Indígenas, la Defensoría de los Habitantes ha recomendado tanto al Poder Ejecutivo como

al Instituto de Desarrollo Agrario que, en razón de los elevados costos del proceso de regularización de las tierras ubicadas en territorios indígenas, es indispensable y urgente continuar el proceso de análisis de la propuesta elaborada a lo interno del IDA, el cual es el primer esfuerzo elaborado técnicamente desde la emisión de la Ley Indígena, a fin de que una vez hechas las correcciones técnicas al mismo, se proceda a su inmediata implementación.¹⁷

En la actualidad la inercia de los últimos gobiernos en materia de reivindicación de territorios indígenas, expone al propio Estado a posibles acciones judiciales internas e internacionales que podrían derivar en sentencias que ordenen la recuperación inmediata (no inserta en un proceso planificado cronológica ni presupuestariamente),

Si bien a la fecha formalmente han sido reconocidos veinticuatro territorios indígenas, debe destacarse que su simple declaratoria formal por sí sola no implica el respeto efectivo del Derecho a la Tierra de los Pueblos Indígenas de Costa Rica. Sobre este particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó en su sentencia de 29 de marzo de 2006 relativa al Caso Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay que: “*el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de dicho derecho carece prácticamente de sentido si no se ha delimitado físicamente y entregado las tierras.*”

c. Derecho a la Tutela Judicial efectiva

Sin lugar a dudas el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva es un Derecho Humano sumamente complejo, pues se encuentra integrado por una serie de derechos autónomos, cuyo análisis requeriría un estudio amplio y separado de cada uno. En este sentido, se ha entendido conveniente analizar un aspecto de uno de sus derechos constitutivos, a saber, el Derecho a un Traductor en los procesos judiciales, derecho

¹⁵ Dichos territorios indígenas son: Altos de San Antonio, China Kicha, Quitirrisí y Térraba. Fuente Ibíd.

¹⁶ Dichos territorios indígenas son: Altos de San Antonio y China Kicha. Fuente Ibíd.

¹⁷ Sobre este particular ver oficio 03510-2006-DHR de fecha 3 de mayo de 2006, el cual corresponde al Informe Final al expediente N° 17262-22-2004-QJ.

que se engloba dentro de las garantías del debido proceso.

A la fecha, la Defensoría de los Habitantes ha tenido noticia sobre la tramitación de procesos judiciales en diversas materias que derivan incluso en situaciones de privación de libertad, en las cuales se ha tramitado el asunto sin la asistencia de traductores, contra personas indígenas para quienes el Español no es su lengua materna.

Por ello, esta institución ha interpuesto Recursos de Hábeas Corpus, los cuales han sido declarados sin lugar por la Sala Constitucional, siguiendo una consolidada línea jurisprudencial, la cual a criterio de la Defensoría resulta incorrecta, por desconocer la realidad de los pueblos indígenas de Costa Rica.

De la revisión de los precedentes que en esta materia se pueden encontrar en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, tres son los motivos en que se fundamenta este Tribunal para declarar sin lugar, recursos de hábeas corpus presentados por este tema.

El primero, obedece a que si en alguna etapa del proceso la persona indígena hizo uso del idioma español, se parte del hecho de que habla y comprende este idioma y, por tanto, todas las informaciones dadas mediante él. Lo anterior, preocupa profundamente a la Defensoría de los Habitantes, por cuanto el nivel de conocimiento de una persona del idioma español puede ser tal, que permita entender y comprender cuestiones básicas, pero cuando se trata de lenguaje técnico o de estructuras lingüísticas complejas como las utilizadas en los procesos judiciales, este grado de conocimiento puede no ser suficiente. Esta presunción obra en contra de un efectivo derecho de defensa.¹⁸

También es posible encontrar jurisprudencia constitucional, en la que se indica que la

¹⁸ En relación con este motivo de rechazo ver la Sala Constitucional: resolución N° 2004-01102 de las nueve horas con cincuenta y cuatro minutos del seis de febrero del dos mil cuatro, resolución N° 2004-06224 de las once horas con tres minutos del cuatro de junio del dos mil cuatro y resolución N° 2005-03699 de las catorce horas con cuarenta y siete minutos del doce de abril del dos mil cinco.

persona indígena sujeta al proceso nunca solicitó un intérprete. Si bien en este supuesto se podría considerar aplicable la presunción del conocimiento de la Ley en cuanto al derecho al intérprete, lo cierto es que este principio debe ceder ante el Derecho Humano al debido proceso, por lo que el ofrecimiento de esta garantía procesal debe ser expresa y de oficio.¹⁹

La tercera razón para el rechazo de recursos de hábeas corpus se basa en que durante el proceso el defensor público, nunca lo solicitó. Sobre este particular, amén que dicho defensor público es un agente del Estado al igual que el representante del Ministerio Público y el Juez o Tribunal a cargo del proceso, la Defensoría considera que un error u omisión de un agente del propio Estado no puede hacer prevalecer la mera justicia formal sobre la justicia material.²⁰

Así las cosas la Defensoría de los Habitantes entiende que en todos los casos, y muy especialmente en aquellos en que sea posible que el proceso judicial culmine con la privación de libertad de una persona indígena cuya lengua materna no sea el Español, al inicio del proceso y de forma verbal, por medio de un traductor se le informe en su idioma del detalle y de las consecuencias del proceso que se seguirá en su contra, y se le consulte si se considera necesario la utilización de este servicio durante el proceso.

¹⁹ Sobre la falta de solicitud de interprete, ver la Sala Constitucional: resolución N° 2004-06224 de las once horas con tres minutos del cuatro de junio del dos mil cuatro y resolución N° 2005-03699 de las catorce horas con cuarenta y siete minutos del doce de abril del dos mil cinco.

²⁰ Las consideraciones indicadas han sido plasmadas en los siguientes votos de la Sala Constitucional: resolución N° 2004-01102 de las nueve horas con cincuenta y cuatro minutos del seis de febrero del dos mil cuatro y resolución N° 2004-06224 de las once horas con tres minutos del cuatro de junio del dos mil cuatro.

ii. Derechos Económicos Sociales y Culturales

En relación con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio es particularmente amplio, pues no sólo regula algunos de ellos en varias de sus disposiciones sino que, incluso, dedica partes completas de su articulado a su desarrollo.

Los derechos pertenecientes a esta categoría expresamente protegidos por el Convenio 169 son los siguientes: el Derecho a la Salud²¹, el Derecho a la Educación²² y el Derecho al Trabajo²³.

a. Derecho a la Salud

Como derecho fundamental, tiene una vinculación directa con el derecho a la vida y en virtud de él la persona puede pretender del Estado la garantía de la satisfacción de todas aquellas necesidades que le permitan un desarrollo humano con equilibrio de su bienestar físico, psíquico y social. El derecho a la salud requiere no solamente de acciones estatales que le faciliten al individuo el acceso equilibrado, universal y solidario de todos los mecanismos de seguridad social, sino además un ambiente sano y la satisfacción de otras necesidades vitales que le garanticen una adecuada calidad de vida.²⁴

Desde el inicio de las labores de la Defensoría de los Habitantes, por medio de sus informes anuales, resoluciones finales de

investigaciones de oficio o a gestión de parte (denuncias) o publicaciones específicas, se ha analizado el tema del Derecho a la Salud de todas las personas y se ha llamado la atención sobre los principales problemas que materia de Derecho a la Salud enfrentan los pueblos indígenas de Costa Rica, cuya atención constituye una obligación supranacional de primer orden.

Entre las demandas más recurrentes en materia de salud están la falta de infraestructura para la atención sanitaria en las comunidades indígenas; la falta de equipo médico o personal para atender a la población indígena; y los problemas en la prestación adecuada a las necesidades, especificidad y cosmovisión indígenas.

Los pueblos indígenas no sólo tienen derecho al disfrute de su Derecho a la Salud, al menos, en la misma medida que el resto de las personas que habitan el territorio nacional, sino que, para con estos pueblos, el Estado tiene una obligación especial, respaldada por un tratado internacional, misma que puede resultar exigible ante instancias internacionales tutelares de Derechos Humanos.

Entre los problemas sobre los que la Defensoría de los Habitantes considera imperativo llamar la atención en este informe anual, está en primer lugar, el hecho de que aún los índices de salud de los pueblos indígenas son, por mucho, los más bajos del país.

Lo anterior se ve agravado por los problemas de falta de infraestructura adecuada, lo cual incluye la falta de recursos disponibles ante situaciones de emergencia derivada de la lejanía de las comunidades, equipo y personal debidamente capacitado en algunas comunidades indígenas, y en ciertos casos, hasta por la inexistencia total de EBAIS en el territorio indígena, tal es el caso del Territorio Indígena Maleku en el Cantón de Guatuso, cuyo proceso administrativo de apertura tiene ocho años en trámite y aún no funciona un equipo básico de atención primaria de la salud en esta comunidad indígena.

Otro aspecto que desea retomar la Defensoría de los Habitantes es el llamado de atención realizado en informes anteriores respecto a la necesidad de brindar una

²¹ Las principales normas que se dedican a la protección de este derecho son los artículos 7 inciso 1, 20 incisos 3 b), 24 y 25 inciso 1.

²² Este derecho es desarrollado por los artículos 7 inciso 1, 22 incisos 1 y 2, 25 inciso 3, 26, 27 inciso 2, 28 incisos 1 y 2 y 29.

²³ Este por ser un derecho complejo se regula y protege por medio de la tutela de una serie de derechos específicos, a saber: Derecho al Trabajo en *stricto sensu* regulado en el artículo 7 inciso 1, 23 inciso 1, 25 inciso 3 y 27 inciso 2. El Derecho a la Sindicalización se regula en el artículo 20 inciso 2 y el derecho a la negociación colectiva en materia laboral en el artículo 20 inciso 2.

²⁴ Defensoría de los Habitantes, Informe final 02717-23-97 de fecha 10 de noviembre de 1998.

atención integral a los más de doce mil indígenas migrantes panameños (mayoritariamente pertenecientes al pueblo Ngöbe), que anualmente trabajan en la recolección del café en la zona sur del país. Sobre este particular se realizarán algunas consideraciones adicionales al momento de analizar el tema de las obligaciones positivas de carácter transnacional del Estado costarricense.

b. Derecho a la Educación

Uno de los rasgos más característicos de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, radica en que para lograr su plena eficacia, es necesaria una participación activa del Estado.

Así el Derecho a la Educación exige que los Estados satisfagan al menos cuatro obligaciones positivas, a saber: Accesibilidad, Disponibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad.

En el marco de este último conjunto de obligaciones – de adaptabilidad –, los Estados deben adecuar sus regulaciones en materia educativa, a fin de que sean verdaderamente interculturales, bilingües cuando sea necesario, y que respeten la cosmovisión y especificidad indígena.²⁵

Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos indígenas deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deben abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

El Ministerio de Educación debe asegurar la formación de las personas indígenas y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas.

En relación con el Derecho a la Educación de los Pueblos Indígenas, es posible afirmar que las escuelas indígenas son las más precarias que existen en el país, tanto en su infraestructura, como en sus condiciones generales de funcionamiento, incluyendo el hecho de ser escuelas usualmente unidocentes, considerando aparte al maestro de lengua y cultura indígena. Asimismo, particular atención merece el problema de la alimentación en los centros educativos indígenas, la cual es condición necesaria para optimizar las capacidades cognitivas de las y los educandos. En este ámbito, se han detectado problemas: en cuanto a la falta de servicio, los costos no presupuestados de los traslados de los alimentos a las escuelas, así como de los problemas derivados de la dieta ofrecida al estudiantado.

En este campo si bien la Defensoría de los Habitantes ha tenido noticia de la aplicación del Programa Avancemos en algunos territorios indígenas del país por parte de las nuevas autoridades educativas, también se ha sabido de problemas con algunas situaciones que lamentablemente se han hecho tradicionales en los centros educativos indígenas, tales como los problemas en materia de nombramientos de docentes en estos centros educativos al inicio de cada periodo lectivo.

En cuanto a la educación superior, la Defensoría de los Habitantes entiende conveniente, en aplicación del principio de igualdad, la necesidad de adoptar medidas de discriminación afirmativa, a favor de las y los estudiantes indígenas, para que en las universidades públicas se establezcan procesos de ingreso (cuotas de matrícula) y becas a fin de lograr que un porcentaje de estudiantes indígenas que han obtenido el título de bachiller en educación media, en cualquiera de sus modalidades, puedan también tener acceso a la educación universitaria.

c. Derecho al Trabajo

De acuerdo con el texto expreso del Convenio N° 169, el Estado de Costa Rica debe adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos indígenas, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a estos pueblos una protección eficaz en

²⁵ El Convenio N° 169 de la O.I.T., regula el Derecho a la Educación de los Pueblos Indígenas en los artículos 7 inciso 1, 22 incisos 1 y 2, 25 inciso 3, 26, 27 inciso 2, 28 inciso 1, 28 inciso 2 y 29.

materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general²⁶.

Los pueblos indígenas transfronterizos son un elemento común en toda Centro América, que en atención a sus particularidades étnicas y culturales, requieren tratamientos específicos de parte de los Estados. Actualmente, de los ocho pueblos indígenas que habitan Costa Rica, dos mantienen algún grado de movilidad transfronteriza.

Sin perjuicio de la situación que viven en cuanto a sus derechos laborales los indígenas nacionales, dadas las connotaciones públicas que se dieron en los últimos meses, la Defensoría de los Habitantes ha considerado necesario referirse a los problemas que enfrentan los trabajadores indígenas Ngöbes panameños.

En el sector pacífico del límite entre ambos Estados, anualmente se produce una migración de cerca de doce mil indígenas Ngöbes, que se desplazan a Costa Rica durante la temporada de recolección de café. Dada la movilidad interna de ese colectivo humano, en razón de los distintos momentos de maduración de la fruta, la Defensoría de los Habitantes ha procurado mantenerse vigilante de la debida prestación de servicios públicos, y de que se le brinde una atención adecuada en la seguridad social, que se ajuste y respete a su cosmovisión y especificidad cultural.

La Defensoría de los Habitantes considera necesario que se efectúe una articulación y unificación de todos los procesos tendentes a lograr una digna calidad de vida de las personas pertenecientes al pueblo Ngöbe panameño, pues su estado de vulnerabilidad es doble al coincidir en ellos los problemas propios de trabajadores migrantes, tales como el desconocimiento de la legislación del país en donde prestan su fuerza de trabajo, que genera vulnerabilidad a la explotación.

²⁶ El Derecho al Trabajo es regulado en el Convenio 169 de la OIT en los artículos 7 inciso 1, 20, 23 inciso 1, 27 inciso 2, y 25 inciso 3.

El segundo elemento que contribuye con su doble situación de desventaja, es la derivada de su pertenencia a un pueblo indígena, con patrones culturales e idioma diferentes a las de los lugares en donde prestan su fuerza laboral.

Así, ambas condiciones, la de trabajador migrante y la de persona indígena, les coloca en un estado extremo de exclusión social, que debe ser atendido de forma integral por las autoridades estatales, en el marco de las obligaciones que en materia de Derechos Humanos ha asumido el Estado de Costa Rica.

iii. Derechos de la Solidaridad

Esta tercera categoría de Derechos Humanos, de igual importancia que las dos anteriores, cuyo reconocimiento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, fue por unos pocos años anterior a la adopción del Convenio 169 en la década de los ochenta, encuentra regulación de tres de sus principales derechos en el articulado del Convenio. Estos derechos son: el Derecho al Medio Ambiente²⁷, el Derecho a la Protección Especial²⁸ y el Derecho al Desarrollo.²⁹

a. Derecho al Desarrollo

Este derecho es relativamente nuevo y es el primero de los derechos regulados en el Convenio 169. En cuanto a su contenido, al igual que sucede con la mayoría de los derechos consagrados en este texto internacional, no se encuentra bajo una denominación expresamente (v.gr. Derecho de Participación, Derecho de Consulta, Derecho al Desarrollo), simplemente se desarrolla en los preceptos de los artículos, los cuales son redactados en la mayor parte de los casos no como “derechos a ...”, sino

²⁷ Las principales regulaciones en torno a este derecho se encuentran en el artículo 7 inciso 4 y el artículo 15 inciso 1.

²⁸ La Protección Especial como Derecho Humano es regulada por el artículo 17 inciso 3, el artículo 18 y el artículo 20 inciso 1.

²⁹ El Derecho al Desarrollo se encuentra tutelado por el artículo 2 inciso 1, el artículo 2 inciso 2 y el artículo 7 inciso 2.

que se manifiestan mediante la fórmula correlativa de “los gobiernos deben ...”

Según la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas (1986), la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y beneficiario del Derecho al Desarrollo (artículo 2), entendido como un derecho humano inalienable de toda persona humana y de todo pueblo. (Artículo 1).

Así, en virtud de este derecho, los Estados deben organizar sus estructuras internas con el fin de asegurar a los miembros de los pueblos indígenas, el poder gozar en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población, promover la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones, e instituciones, y ayudándolos a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre ellos y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Dado que el efectivo cumplimiento del Derecho al Desarrollo requiere de múltiples gestiones de diversas dependencias públicas, todas enmarcadas bajo un sistema de coordinación interinstitucional, la Defensoría de los Habitantes llama la atención de las autoridades públicas, en relación con la falta de respeto a este Derecho, tanto por el Gobierno central, como por las instituciones autónomas y municipales en sus respectivos ámbitos de competencia.

La falta de caminos, de acueductos, de redes eléctricas y/o telefónicas, deficiencias en materia de seguridad, ausencia casi absoluta de infraestructura pública y deficiente estado de las existentes, y las serias limitaciones en cuanto a la prestación de los servicios públicos de salud y educación, inciden directamente en las posibilidades de desarrollo de una comunidad. Lamentablemente, todas estas carencias de servicios básicos normalmente concurren en los pueblos indígenas. Por ejemplo, en los territorios indígenas más alejados de los centros urbanos, a lo sumo, tan sólo en el

principal centro de población, se cuenta con algunos de estos servicios.

A inicios del siglo XXI no en pocas comunidades indígenas de Costa Rica, las personas indígenas que las habitan, y las instituciones que cada cierto tiempo las visitan, deben transitar por trochas, dado que no sólo los escasos caminos son intransitables, sino que en muchos casos ni existen.

La falta de acueductos y alcantarillados rurales, o la existencia de redes que no cumplen los requerimientos mínimos de potabilidad hídrica y de disposición de aguas servidas, contribuyen generosamente con los deplorables índices de salud de muchas localidades indígenas, afectando principalmente a personas con discapacidad, niños, niñas y adultos mayores.

Por su parte, la falta de redes telefónicas y eléctricas impactan también seriamente el nivel de calidad de vida de las personas indígenas de muchos territorios de Costa Rica, pues tienen como consecuencia directa, por ejemplo, tardanzas en la información de emergencias que deberían ser atendidas de forma inmediata.

Si bien a nivel nacional los porcentajes de cobertura de estos servicios rondan cifras cercanas al 90%; en los territorios indígenas, por el contrario, es la falta de éstos la que ronda esas cifras.

La Defensoría de los Habitantes conoce que en la mayor parte de las instituciones públicas llamadas a brindar estos servicios, se cuentan con listas de espera que establecen indicadores objetivos para la selección y determinación de los proyectos que serán atendidos. Sin embargo, esta inadecuada concepción del principio de igualdad, y de los criterios de oportunidad nunca permitirá que algunos pueblos indígenas, que por sus características propias presentan bajos niveles de densidad poblacional, o condiciones geográficas adversas, alcancen los primeros lugares de dichas listas.

Es precisamente aquí, en donde se debe engarzar el Derecho al Desarrollo de los Pueblos Indígenas y su Derecho a la Protección Especial, con las acciones

afirmativas como correcta interpretación del principio de igualdad. Sólo así será posible que en el mediano plazo la sociedad costarricense cuente con pueblos indígenas que disfruten de la misma calidad de vida que el resto de la población del país.

b. Derecho a la Protección Especial

Este derecho, ahora de carácter autónomo, que originalmente formó parte de la vertiente positiva del Derecho a la Igualdad (obligaciones positivas dirigidas a alcanzar la igualdad material), ha sido incorporado en el Convenio N° 169 de la O.I.T., en razón de la situación histórica de vulnerabilidad en la que se encuentran muchos pueblos indígenas alrededor del mundo.

Así por ejemplo, de acuerdo con las regulaciones que de ese derecho consagra el Convenio N° 169, los Estados deben establecer sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos indígenas, o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y tomar medidas para impedir tales infracciones. Además, se deben adoptar, en cooperación con esos pueblos, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

A. Derechos de los Pueblos Indígenas

Desde su nacimiento y con el posterior desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, algunas de sus ramas han alcanzado una especificidad tal que han dado lugar a su emancipación como disciplinas jurídicas, tal fue el caso del Derecho Internacional Humanitario y, más recientemente, en los últimos veinticinco años, los denominados Derechos de los Pueblos.

En ésta línea se ubica el Convenio 169 de la O.I.T. que consagra el derecho a la autodeterminación de los pueblos³⁰,

³⁰ Las principales formas de manifestación de este derecho en el Convenio 169 se

denominado -más por razones políticas (soberanías nacionales), que por aspectos técnicos-, derecho de autonomía de los pueblos³¹; el derecho al respeto, preservación y reconocimiento de su especificidad³²; el derecho de consulta³³; el derecho de participación³⁴; y el derecho al Derecho Consuetudinario³⁵, también denominado Derecho al Pluralismo Jurídico.

a. El Derecho de Consulta

En relación con el Derecho que tienen los pueblos indígenas de Costa Rica, de que tanto el Estado, como las demás instituciones públicas les consulten de todas las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, ya la Defensoría de los Habitantes ha presentado, tanto en sus Informes Anuales como en los informes finales por asuntos específicos investigados por esta institución, extensas consideraciones teóricas y prácticas sobre este particular.

A fin de no reiterar en las consideraciones el presente apartado se dedicará a analizar y

encuentran en el artículo 7 inciso 1 y el artículo 27 inciso 3.

³¹ Este cambio es más que meramente filológico, pues con él se pretende evitar que pueblos indígenas intenten reivindicar todos los alcances del Derecho a la Autodeterminación de los Pueblos, en los términos reconocidos por la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

³² Este es el Derecho que encuentra un mayor desarrollo a lo largo del Convenio, y es posible encontrar referencia a él en los artículos 4 incisos 1 y 3, 5, 8 incisos 1 y 2, 9, 10 inciso 1, 13, 17 inciso 1, 22 inciso 3 23 incisos 1 y 2, 25 inciso 2, 27 inciso 1, 28 incisos 1 y 3, 30 inciso 1 y 34.

³³ Este derecho es considerado la piedra angular del Convenio 169 y se desarrolla en los artículos 6, 15 inciso 2, 17 inciso 2, 22 inciso 3 y 28 inciso 1.

³⁴ El Derecho de Participación encuentra su desarrollo en los 2 inciso 1, 4 inciso 2, 5 inciso c), 7 incisos 1, 3 y 4, 15 inciso 2, 16 incisos 1 y 2, 20 inciso 1, 22 incisos 2 y 3, 23 inciso 1, 25 inciso 2, 27 inciso 1 y 33.

³⁵ El Derecho al reconocimiento del Derecho Consuetudinario se encuentra expresamente establecido en el artículo 9.

comentar el cumplimiento de este importante derecho.

El instituto de la consulta a los pueblos indígenas se fundamenta en que en la medida en que dichos pueblos conozcan las acciones estatales (administrativas o legislativas) que puedan afectarlos directamente, en esa misma medida podrían implementar acciones para la defensa, de sus demás derechos.

De lo anterior es claro que el Derecho de Consulta tiene su justificación en la situación de exclusión social en que se ha mantenido a los pueblos indígenas en América, Europa, África, Asia y Oceanía, y la consiguiente necesidad de visibilizar sus especificidades culturales y reivindicar tanto sus Derechos Humanos como sus Derechos como Pueblos.

En materia de medidas administrativas, durante el periodo que abarca el presente informe la Defensoría de los Habitantes no tuvo conocimiento de ningún proceso de consulta a cargo de ninguna dependencia pública.

Aquí es necesario indicar que, si bien la notificación a la Defensoría de los Habitantes no es parte del proceso de consulta, las visitas y contactos periódicos con dirigentes indígenas de todo el país, permite a esta institución llevar un registro de la mayor parte de las actividades de la dinámica indígena en el territorio nacional.

Así las cosas, la Defensoría de los Habitantes se muestra sumamente preocupada porque durante el período sobre el que se informa, o ninguna institución del sector público respetó este derecho y entabló formalmente procesos de consulta, o ninguna de ellas realizó conductas administrativas dirigidas a afectar positivamente a los pueblos indígenas de Costa Rica, lo cual constituiría, en ambos supuestos, una violación a la vertiente positiva del principio de legalidad constitucionalmente consagrado, a su Derecho a la Protección Especial y, en general, a las distintas obligaciones positivas que en materia de Derechos Humanos y de los Pueblos tiene el Estado costarricense.

Por su parte, en relación con las conductas administrativas que periódicamente realiza el

Estado en los pueblos indígenas, tales como los procesos de nombramientos de maestros en centros educativos indígenas, la Defensoría de los Habitantes debe reiterar que tampoco en tales casos el Ministerio de Educación Pública cumple con dicho requisito.

En cuanto a la consulta de medidas de naturaleza legislativa, la Defensoría de los Habitantes considera pertinente realizar algunos comentarios sobre el proceso de consulta del expediente 14032, proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, el cual se destaca como el más significativo y reciente proceso de consulta realizado en Costa Rica y que se encuentra comprendido dentro del período que corresponde a este informe.

De previo a comentar los pormenores de este proceso de consulta, es conveniente precisar algunos aspectos del “Derecho a la Autonomía de los Pueblos Indígenas”. En virtud de ese derecho cada Territorio Indígena es autónomo no sólo frente al Estado, sino también frente a cualquier tipo de agente u organización externa. Lo anterior implica que cada territorio en su relación con el Estado, es independiente incluso de los demás territorios indígenas del país.

El principal efecto práctico de la autonomía de los pueblos indígenas en materia de Derecho de Consulta, es la independencia instrumental de cada proceso, lo que implica el análisis independiente de cada relación bilateral Estado-Pueblo Indígena. Todo lo anterior obliga a la Defensoría de los Habitantes a reiterar que los aspectos positivos o negativos de cada proceso, sólo afectan al trámite de consulta de esa comunidad. Al ser cada consulta un universo en sí mismo, su procedimiento debe satisfacer de forma íntegra los requisitos y parámetros del Derecho de Consulta establecidos en el Convenio 169 de la O.I.T.

Así las cosas, se debe indicar que las virtudes y los vicios de cada uno de los veinticuatro procesos de consulta realizados por la Asamblea Legislativa, no pueden perjudicar o beneficiar a los demás procesos.

Como fue informado a la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, la Defensoría de los Habitantes participó en

calidad de observadora en la mayoría de las consultas practicadas con motivo de este proceso.

La selección de las comunidades visitadas correspondió a la lejanía del territorio, el grado de organización local, la probabilidad de que se presentaran conflictos más allá de la normal confrontación de posiciones ideológicas, de conformidad con antecedentes conocidos, así como el porcentaje de personas no indígenas que habitan el territorio. Conforme con estos criterios de selección, la Defensoría de los Habitantes estuvo presente, en calidad de observador, en quince de los veinticuatro territorios visitados.

El tema de la convocatoria de cada proceso de consulta trasciende más allá de una simple formalidad, pues en esta etapa se determina, en gran parte, el interlocutor legítimo de la Asamblea Legislativa para satisfacer el requisito legal incluido y exigible en el proceso de formación de la ley.

Respecto al tema de la representatividad de los pueblos indígenas, la Defensoría de los Habitantes llamó la atención de la Asamblea Legislativa en cuanto a que, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, dos son los actores que al menos deben ser tomados en cuenta en un proceso de consulta: La Asociación de Desarrollo Integral del territorio indígena y las autoridades tradicionales que aún subsistan en cada territorio indígena, mismas que se deben determinar caso por caso.

En ese sentido es válido indicar que es posible consultar a toda la población, teniendo la certeza sobre el cumplimiento de todos los parámetros establecidos en el Convenio 169, pues el proceso de consulta es mucho más que un simple plebiscito.

Sobre lo anterior, es necesario aclarar que uno y otro procedimiento deberían ser excluyentes (dada la relación de superioridad del pueblo en pleno -democracia participativa-, sobre cualquier ente representativo de éste -democracia representativa-), claro está, si existe plena certeza de la información y participación de toda la comunidad.

Con la finalidad de facilitar el análisis de los talleres de consulta, de seguido se presentarán algunas consideraciones atendiendo al orden de las etapas procesales establecidas en la metodología de consulta aprobada por la Comisión de Asuntos Sociales.

Luego, sobre el proceso de inscripción y determinación de la condición de persona indígena, se debe indicar que en los talleres en los cuales hubo observadores de esta institución, se constató que en todas las consultas se levantó un acta en la cual firmaban las personas participantes en el evento o taller de consulta.

Para identificar a cada persona, el medio de identificación más utilizado fue mediante la presentación de la cédula de identidad. Adicionalmente, en todos los eventos de consulta observados se permitió la utilización de otros medios de identificación como: el reconocimiento por parte de otros miembros de la comunidad, de la Asociación de Desarrollo Integral, o de personas mayores de la comunidad; las tarjetas de menor edad (cédulas TME); el carné de asegurado de la CCSS; el carné de ciudadano de oro; las constancias del Registro Civil; y las cédulas de residencia.

Dado que el Derecho de Consulta es una prerrogativa de los Pueblos Indígenas para poder participar en los talleres de consulta, además de ser necesaria la acreditación de la identidad, resulta indispensable el pertenecer; es decir, "ser miembro" de la comunidad o pueblo indígena consultado.

Sobre este particular, la Defensoría de los Habitantes pudo observar que, en los procesos de consulta realizados en las comunidades o pueblos en los cuales existen reglas de Derecho Consuetudinario, para efectos de determinación de la identidad o pertenencia al pueblo indígena los representantes de la Asamblea Legislativa respetaron tales reglas. Este fue el caso de la aplicación de las normas relativas al sistema clánico matrilineal de los pueblos Bribris y Cabécar.

Respecto a la participación de Diputadas y Diputados en los talleres de consulta, es menester señalar que, de conformidad con la moción que desarrolla la metodología de los

talleres, aprobada en Comisión, se establecían tareas específicas a cargo del “Diputado o Diputada responsable de la consulta.

De las observaciones realizadas por funcionarios de la Defensoría de los Habitantes los días 22 y 23 de julio de 2006, se constató que en los talleres de consulta realizados en los territorios indígenas Rey Curré y Terraba no se presentó ningún diputado o diputada; por ello, y con la finalidad de ser preventiva en el señalamiento de la inobservancia de un aspecto importante en este proceso, la Defensoría de los Habitantes hizo del conocimiento de la Presidencia de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales esta situación, lo que garantizó la presencia de los legisladores en los talleres de consulta siguientes, con la excepción de los eventos de consulta realizados en los territorios indígenas Bajo Chirripó, Cabagra y China Kichá.

Sobre la traducción a idiomas indígenas, la Defensoría de los Habitantes considera importante destacar que en los territorios en los cuales la traducción es necesaria, esta se efectuó de forma simultánea durante el taller, lo cual facilitó el conocimiento de la existencia y participación de un proceso de consulta a aquellas personas que se comunican mejor o tienen como lengua materna alguno de los idiomas indígenas.

En razón de las consideraciones arriba apuntadas la Defensoría de los Habitantes entiende que si bien aún faltan muchos aspectos que deben mejorarse, ha resultado evidente el respeto al principio de buena fe en todos los talleres de consulta. En general, puede concluirse que el proceso ha satisfecho los estándares mínimos establecidos por el Convenio 169.

B. Obligaciones Positivas

Además de los Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos que han sido mencionados, el Convenio 169 dispone de ciertas obligaciones que deben ser observadas por los Estados.

Este tratado establece, en su artículo 32, que el Gobierno de Costa Rica debe tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los

contactos y la cooperación entre pueblos indígenas a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

Aquí se debe indicar que en Costa Rica habitan cuatro pueblos indígenas que a su vez coexisten en países vecinos. Así, parte del pueblo Chorotega reside en Costa Rica y otra parte en Nicaragua, los Teribes o Terrabas están presentes en Costa Rica y Panamá, y los pueblos Bribris y Ngöbes fueron literalmente divididos por la frontera entre ambos Estados.

Adicionalmente, es conveniente mencionar el cada vez más numeroso grupo de Misquitos que han migrado desde Nicaragua a Costa Rica y en territorio nacional mantienen sus costumbres, identidad cultural e incluso religiosa, pues en su mayoría son miembros de la Iglesia Morava³⁶.

Sin lugar a dudas, el cumplimiento de esta obligación del Estado de Costa Rica, permitiría una atención integral a los serios problemas en las esferas sanitaria, laboral, educativa, económica, entre otras, que todos los años enfrentan estas comunidades, en especial, según se mencionara con anterioridad, los más de doce mil indígenas Ngöbes que migran desde Panamá para participar en la recolección del café.

³⁶ Los orígenes de la Iglesia Morava en la costa caribeña de Nicaragua se remontan al año 1847, cuando llegaron a Bluefields, los alemanes Heinrich Gottlob Pfeiffer y Abraham Amadeus Reink en carácter de exploradores, al servicio de la misión en Jamaica. Posteriormente, junto con George Lundberg y George Kandler, llegan al territorio de la Mosquitia como los primeros misioneros evangélicos en Nicaragua, iniciando así la obra morava. Para mayor información se puede consultar la investigación de Reynaldo Figueroa Urbina, “La celebración de la muerte”, San José, Costa Rica, 2004. En: www.miskito-nicaragua.de/dokumente/urb-intro.htm#1.

VI. Conclusión

La Defensoría de los Habitantes considera que, si bien las autoridades públicas conocen de la existencia del Convenio 169, lo cierto es que a la fecha no hay claridad de la vinculación directa de esta norma a su actividad cotidiana y en relación con sus obligaciones con los pueblos indígenas.

Es imperante que se capacite a los operadores públicos, no ya en cuanto a la existencia de ocho pueblos indígenas y de sus derechos en abstracto, sino que es necesario que el Estado costarricense conozca y dé el debido cumplimiento a cada uno de los derechos protegidos por el Convenio, ley de la República.

En el campo legislativo, la aprobación del proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, al cual aún se le deben corregir algunas deficiencias técnicas, sería una importante contribución al mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos indígenas.

En el ámbito administrativo, si bien la nueva legislación permitiría operativizar más fácilmente el Convenio 169, lo cierto es que la adopción de medidas afirmativas no requieren como requisito *sine qua nom*, la aprobación de esta ley. La misma situación se presenta con la falta de implementación del Derecho de Consulta y el Derecho al Desarrollo, la cual en muchos casos únicamente requiere de voluntad política e institucional.

De todo lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera que resulta evidente que a fin de iniciar el largo camino hacia el respeto real del Derecho a la Propiedad de los Pueblos indígenas, es necesario que el Poder Ejecutivo, en coordinación con el Instituto de Desarrollo Agrario, inicie un proceso a mediano plazo de demarcación y recuperación de los territorios indígenas.

En relación con el Derecho a la Igualdad y No Discriminación, y al Derecho al Desarrollo, resulta urgente que cada una de las instituciones públicas adopten acciones afirmativas en el marco de sus competencias institucionales, a fin de crear las condiciones para que los pueblos indígenas alcancen, al

menos, el mismo nivel de calidad de vida que el resto de la población del país.

Respecto al Derecho a la Salud y al Derecho a la Educación, actualmente persiste una deuda cuantitativa (cobertura) y cualitativa (calidad), de los distintos tipos de servicios públicos, dirigidos a cumplir con las obligaciones del Estado en relación con ambos Derechos.

En materia de Derecho al Trabajo, la situación de los trabajadores indígenas, incluyendo los migrantes Ngöbes, debe ser uno de los ejes de trabajo del Estado, en primer lugar por las difíciles condiciones que enfrenta esta población, y en segundo en razón de las obligaciones que sobre este particular consagra el Convenio N° 169 de la O.I.T.

Por último, en cuanto al respeto del Derecho de Consulta, se debe insistir que si bien es posible destacar importantes esfuerzos, como los realizados por la Asamblea Legislativa, el desinterés de casi la totalidad de las instituciones públicas de cumplir con este derecho, evidencia aún más el carácter discursivo que prevalece en la función pública, frente a un reclamo válido de los Pueblos Indígenas por alcanzar su dignificación y el respeto a sus Derechos Humanos y como Pueblos culturalmente diferenciados.

Dirección de Protección Especial

A) Población Adulta Mayor

En el período 1999-2000, a propósito del cierre del milenio, la Defensoría de los Habitantes destacó los logros alcanzados en materia de protección de derechos a la población adulta mayor, por tratarse de un sector poblacional merecedor de *protección especial* ante diferentes situaciones de vulnerabilidad a las que se ve expuesto. Se destacó, en dicha ocasión, la promulgación y entrada en vigencia de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor N° 7935, como instrumento que permitiría garantizar el efectivo disfrute y tutela de sus derechos; y, a la vez, se advirtió positivamente acerca de la dimensión real del desafío que implica garantizar el resguardo de los derechos específicos reconocidos a esta población.

En los períodos posteriores, la Defensoría ha destacado la necesidad de promover un cambio en la estructura institucional con miras a dictar y fortalecer las políticas públicas en la materia, así como la adopción de los mecanismos requeridos para su efectivo cumplimiento. En este contexto, ha sido imperativa la observancia del surgimiento y desarrollo del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) como entidad rectora y legalmente responsable de coordinar y articular las políticas a favor de esta población y de velar por el respeto de los derechos y beneficios establecidos en la ley

N° 7935 y otras especiales dirigidas a favorecer a este grupo poblacional.

En el presente informe se delinean los resultados registrados a la fecha en algunos tópicos relacionados con la atención de dicha población, los cuales, si bien en su oportunidad fueron reconocidos como avances, en la actualidad reflejan un notorio estancamiento debido a la dificultad del CONAPAM de posibilitar respuestas oportunas y eficaces para disminuir las situaciones de vulnerabilidad y de exclusión social que afectan a muchas personas adultas mayores. Esta afirmación se fundamenta en la casuística tramitada por la Defensoría, la cual anualmente constituye la base para la evaluación del estado de derechos de este grupo etéreo.

En este sentido, se observa que, durante los años de vigencia de la Ley N° 7935, las quejas por violaciones de derechos por parte de las instituciones públicas en la prestación de servicios públicos, han sido reiterativas. Estas quejas abarcan los servicios de salud, las pensiones como garantía de la seguridad del ingreso económico, la aplicación de las tarifas preferenciales en el transporte público, el funcionamiento de los hogares y albergues, la prevención de la violencia familiar e institucional, la asignación y entrega de recursos públicos emanados de leyes con destino específico, y la atención preferencial, entre otros.

Por ende, en el presente período resulta de suma relevancia referirse a la incidencia de la gestión del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, propiamente en lo que se refiere a la búsqueda de soluciones a las situaciones denunciadas por las personas adultas mayores, partiendo de las consideraciones y recomendaciones emitidas a ese ente rector por la Defensoría de los Habitantes mediante la resolución de las diversas quejas investigadas.

a. De la función rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, CONAPAM

Dadas las atribuciones que la Ley 7935 le otorga al CONAPAM, desde su creación la Defensoría ha estado atenta a la evolución de su labor. Así, en los primeros años la observación se realizó con especial consideración a que se encontraba en la etapa de organización y consolidación a fin de cumplir con el mandato legal. Pero, posteriormente, las observaciones han consistido en señalamientos específicos sobre distintas áreas de acción en las que el desempeño no ha sido el esperado.

De este modo, en el año 2000, a propósito de la elaboración del reglamento de la Ley de cita, se advirtió sobre la confusión de funciones que podría darse, pues la ley le confiere al Consejo tanto atribuciones de administración activa como de entidad rectora. Es decir, que además de las funciones de deliberación, coordinación y articulación de las políticas en materia de población adulta mayor, ejecuta funciones de supervisión, acreditación de recursos, entre otras, en relación con programas dirigidos a las personas adultas mayores. Sucesivamente, se ha venido indicando que su actuación debe ser fortalecida con el propósito de promover la respuesta estatal requerida por la población adulta mayor.

A efecto de ilustrar las dificultades operativas que provoca la convergencia de roles diferentes (rectoría y administración activa) en el CONAPAM, basta con revisar su Plan Anual Operativo (PAO) 2006, en el que destacan las inconvenientes registrados en cuanto al logro de las metas de gestión propuestas para brindar una solución temporal al sector de las personas adultas mayores en estado de necesidad o

indigencia y la atención de esta misma población que se encuentra en situación de abuso y/o maltrato¹. Entre los factores que el CONAPAM señala para justificar tales resultados, están:

- La falta de espacios disponibles en los hogares que atienden esta población;
- La denegatoria de autorización por parte de la Contraloría General de la República para realizar contrataciones de servicios a las organizaciones de bienestar social para la ubicación y reubicación de las personas adultas mayores que se encuentran en riesgo social, con fondos de la Ley 7972²; y
- La obligación de utilizar el mecanismo de transferencia de fondos; y los procedimientos legales y técnicos para la ejecución del programa de atención domiciliar.

Sobre el mecanismo de transferencia de fondos, el Consejo sostiene que implica un procedimiento “*más extenso*” para cumplir con las disposiciones adicionales, en comparación con la compra directa. En este sentido, el Consejo destaca que hasta mayo de 2006 se logró ubicar 39 personas mediante compra de servicios, pero, de setiembre a diciembre, solo 3 por el mecanismo de transferencia de fondos, arrojando un 60% de cumplimiento de la meta propuesta³.

¹ Al respecto puede consultarse el análisis de resultados de las metas de gestión del Programa Construyendo Lazos de Solidaridad en el Informe de Evaluación de la Estructura del Plan Anual Operativo al 31 de diciembre 2006. páginas 15 a 19.

² Mediante Oficio FOE-SOC-0162 del 27 de octubre de 2006 la Gerente del Área de Servicios Sociales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR, informó a esta Defensoría que se denegó al CONAPAM la autorización porque omitió remitir el procedimiento especial que pretende utilizar, el cual debe ser justificado y diseñado por la entidad proponente, en función de que la licitación no sea el mecanismo idóneo para llenar esas necesidades particulares.

³ Esta situación se refleja en las numerosas referencias sociales recibidas en esta Defensoría de parte de varios hospitales

Asimismo, en relación con el ejercicio de la función rectora, en el PAO de cita se indica la necesidad establecer un sistema de información para conocer las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios; pero, a la vez, señalan como limitantes la falta de potestad del Consejo “para exigir el cumplimiento de la Ley 7935” y la falta de recursos humanos para evaluar y dar seguimiento a las disposiciones de esta ley⁴.

Luego, respecto a la labor de orientación a las denuncias presentadas al CONAPAM y referidas en el mismo PAO como producto cuantificable en el marco del Programa Construyendo Lazos de Solidaridad, se consigna la atención de 1759 denuncias por abuso hacia esta población, cuyo cumplimiento fue del 100%. Se observa que se habla de orientación, sin especificar el grado de atención directa, lo cual lleva a preguntarse acerca de los mecanismos aplicados para hacer efectiva la protección de estas personas, el seguimiento dado y la resolución final de cada denuncia, teniendo presente la obligación legal de investigar y recomendar sanciones en este tipo de casos, toda vez que es necesario recordar que las diversas formas de violencia hacia este grupo de población se encuentran penalizadas en la Ley 7935.

Si bien las solicitudes de intervención planteadas por esta Defensoría han sido atendidas por el equipo de trabajadoras sociales del CONAPAM, se observa que las recomendaciones formuladas por dicho equipo han sido trasladadas a la Dirección

generales y del Hospital Nacional Blanco Cervantes, en procura de que el CONAPAM asuma la reubicación de las personas adultas mayores que se encuentran hospitalizadas extemporáneamente debido a su situación de abandono y/o riesgo social. La situación motivó la apertura de una investigación de oficio para determinar las causas y responsabilidades institucionales en el asunto (Exp. N° 21738-22-2006).

⁴ Al respecto se puede consultar el análisis de resultados de las metas de producción del Programa Envejeciendo con Calidad de Vida en el Informe de Evaluación de la Estructura del Plan Anula Operativo al 31 de diciembre 2006, páginas 22 y 23.

Ejecutiva y a la Junta Rectora para su implementación, sin que a la fecha esta Defensoría conozca la aplicación y efectividad de las medidas administrativas adoptadas. Igualmente en algunos casos, se ha referido a los interesados a la instancia judicial para la aplicación de las medidas jurisdiccionales correspondientes⁵. Asimismo, en los casos de presunto maltrato hacia las personas usuarias en los hogares (violencia institucional) se denota un retardo en la atención inmediata requerida y, cuando se da, la eficacia de las recomendaciones técnicas se diluye ante los problemas operativos para su ejecución⁶.

Valga señalar que los centros denunciados cuentan con el permiso de funcionamiento otorgado por el Ministerio de Salud y están acreditados dentro de un proceso de mejoramiento de la calidad. Esta situación no puede obviarse, pues corresponde al CONAPAM velar por la atención de los establecimientos, según el grado de cumplimiento de los estándares de las normas de regulación aplicables, a efecto de considerar la asignación de recursos a esas organizaciones, entre otros elementos a valorar.

Aunado a lo expuesto, recientemente la Contraloría General de la República realizó una evaluación de la gestión del CONAPAM, determinando una ejecución presupuestaria deficiente y una falta de interés de la Junta Rectora (Informe DFOE-SOC-5-2007). Esto cuestiona la capacidad rectora del CONAPAM. En particular, preocupa a esta Defensoría el grado de incidencia del Consejo sobre las instituciones que lo componen, como un órgano colegiado con representación gubernamental y no gubernamental, llamado a actuar mancomunadamente, de conformidad con las competencias específicas de cada entidad, en procura de articular la respuesta interinstitucional e intersectorial ante la escasez de recursos disponibles.

⁵ Al respecto se puede consultar el expediente N° 16619-22-2006 de esta Defensoría.

⁶ Corresponde a los expedientes de esta Defensoría N° 19872-22-2005, 19982-22.2005 y 22039-22-2006.

Se infiere que la debilidad del accionar también se debe a la falta de dirección y de orientación para proporcionar los lineamientos tendientes a la ejecución de las políticas de atención de estas entidades, de las que algunas igualmente son rectoras en sus áreas como el Ministerio de Salud y el IMAS. Se aprecia entonces, que a la fecha no cuenta con un verdadero sistema de información, ni dispone de instrumentos adecuados para llevar a cabo una política interna de rendición de cuentas, de cara al mandato legal impuesto por la Ley N° 7935 a cada institución; pero, tampoco, dentro de las medidas correctivas enunciadas en su plan operativo, se señalan acciones para normalizar la situación, ni las vías técnicas y legales para impulsar las reformas requeridas.

Téngase presente que el CONAPAM es un órgano adscrito a la Presidencia de la República, jerarquía que está llamada a armonizar su actuación conforme con la política social del Plan Nacional de Desarrollo; en el marco de lo cual debe considerarse que la poblacional adulta mayor presenta una preocupante tendencia hacia el empobrecimiento. A la vez debe contemplarse la transición demográfica de nuestra población, pues las repercusiones futuras serán de gran impacto en el sistema social y económico del país.

En consecuencia, resulta urgente que la Junta Rectora del CONAPAM emprenda un proceso de autoevaluación con el objetivo de determinar y adoptar las medidas pertinentes para cumplir el mandato legal de garantizar la protección de los derechos de las personas adultas mayores. Dentro de ese proceso cabría la identificación y desarrollo de mecanismos e instrumentos que le permitan orientar y fiscalizar las acciones de los entes públicos y privados que brindan servicios a las personas adultas mayores, pues esas entidades son las señaladas en las quejas recurrentes, pese a que algunas de ellas son parte integrante del propio Consejo. Sin olvidar que como ente rector debe promover la respuesta de país ante los compromisos asumidos con el Plan de Acción de Envejecimiento del 2002, aprobado y suscrito para fortalecer los mandatos de las entidades gubernamentales y la disposición política de los gobiernos para el cumplimiento de sus recomendaciones.

Si bien la Defensoría de los Habitantes no sustituye las competencias de fiscalización del CONAPAM, como órgano encargado de proteger los derechos de las y los habitantes, en su conjunto, a la Defensoría le corresponde ejercer el control de legalidad velando, en este caso, por la efectiva vigencia de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor.

b. De los avances en el trámite y otorgamiento de las pensiones del Régimen No Contributivo (RNC) de la CCSS

En la misma línea del período anterior, es importante reconocer la política de la actual Administración orientada a ampliar la cobertura del régimen respecto a la población adulta mayor como grupo prioritario de atención. Se destaca el aumento no sólo respecto al monto, sino también en relación con la cantidad de beneficiarios, lo cual responde a lo señalado en forma reiterada por esta Defensoría acerca de la necesidad de promover y realizar estas acciones de cara a la satisfacción real de las necesidades básicas de las personas adultas mayores, ubicadas en y por debajo de la línea de pobreza⁷.

No obstante las mejoras efectuadas en los procedimientos de atención y otorgamiento del subsidio, debe insistirse en los criterios de valoración de los potenciales beneficiarios y el plazo de resolución final de la solicitud. Esto por cuanto las oficinas de pensiones de las unidades administrativas encargadas de iniciar el trámite, todavía rechazan las solicitudes con base en criterios meramente cuantitativos referidos a una determinada escala o ponderación, y solo en un pequeño rango se complementa la información con un informe social⁸. Además, la realización del

⁷ Durante el periodo mayo 2006 a mayo 2007 fueron otorgadas 3388 pensiones del RNC de las cuales 2607 correspondieron a la población adulta mayor.

⁸ Según Oficio DRNC 0958 del 15 de diciembre de 2005, se explica que un solicitante para optar al beneficio requiere como mínimo un total de 70 puntos. Que según los dispone el Instructivo aplicable las solicitudes comprendidas en rango de 65 y

estudio socioeconómico resulta limitativo debido a la escasez de profesionales en trabajo social en las distintas sucursales, tanto así que puede tardar varios meses o del todo no se realiza.

Esta situación promueve la presentación de apelaciones ante la Comisión Nacional de Apelaciones (COAPE), para que se confirme o revoque lo resuelto mediante la práctica del estudio referido, pero a la fecha continúa presentando un retraso resolutivo dadas las múltiples apelaciones recibidas de todas las sucursales del país. La situación es preocupante pues no es congruente con la extensión de la cobertura de protección del RNC para una población que apenas alcanza a satisfacer sus necesidades alimentarias.

En el presente período, esta Defensoría destaca un primer acercamiento con la gestión de la COAPE a fin de conocer las medidas administrativas adoptadas al respecto, al igual que el informe solicitado en relación con la realización de un diagnóstico actualizado de la situación.

c. La ineficiencia administrativa ante el maltrato hacia la población adulta mayor por el uso del sistema de tiquetes de exoneración tarifaria.

Al igual que los informes del último quinquenio la Defensoría de los Habitantes no puede obviar la situación de impunidad generada a propósito de la eficacia del derecho a la exoneración tarifaria reconocida a las personas adultas mayores.

Precisamente, ante las dificultades que desde el inicio se han dado con el sistema de tiquetes, la Defensoría urgió a las autoridades competentes a responder a la situación, siendo que, para tal efecto, se había constituido una comisión interinstitucional liderada por la C.C.S.S. desde el año 2003. La finalidad de la comisión era la de conocer las propuestas sustitutivas del sistema de tiquetes, para garantizar que el mecanismo de control utilizado no representara una carga a la

población usuaria, ni una responsabilidad unilateral del Estado, sino compartida con el sector transportista. Lamentablemente, a criterio de esta Defensoría, la labor de la comisión ha sido infructuosa, siendo que a la fecha aún no se conoce la forma en que esto se resolverá de forma definitiva.

Llama la atención de la Defensoría que luego de un trabajo de varios años, durante los cuales la C.C.S.S. ha asumido el costo de los tiquetes como mecanismo de control, se retorne al planteamiento inicial de que es al MOPT al que le corresponde la coordinación requerida para lograr un acuerdo definitivo con los transportistas a efecto de concretar un sistema alternativo.

Debido a esto, se ha procedido a solicitar a la CCSS, al MOPT, a la ARESEP y al CONAPAM, en su condición de instituciones integrantes de la Comisión Interinstitucional y co-responsables en el tema, un informe sobre las medidas adoptadas a partir de la posición expuesta por la CCSS, incluyendo las que se estén previendo con el sector transportista, la forma como se tendrá en cuenta la participación de las personas adultas mayores en la definición de la solución definitiva a este asunto y los plazos para su ejecución⁹.

d. Del uso de la imagen de la persona adulta mayor con fines publicitarios.

Recientemente, a través de un medio de comunicación, fue utilizada la imagen de una mujer adulta mayor para promover la venta de un automotor. Dado que la Defensoría de los Habitantes consideró que el comercial propiciaba una percepción de la vejez que dista mucho de la tendencia hacia la dignificación de la condición de la persona adulta mayor, toda vez que se contravenía el derecho a la integridad y a la imagen establecidos en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, así se le hizo saber a la empresa responsable.

En este sentido, se instó al CONAPAM para que, en coordinación con la Oficina de Control de Propaganda del Ministerio de Gobernación, exhortara a los medios de

60 puntos requieren de la elaboración de un informe socioeconómico por parte de Trabajo Social del Área de Pensiones para determinar el beneficio solicitado.

⁹ Oficio PE-101-2007, del expediente: 03620-2007-SI de esta Defensoría.

comunicación colectiva y a las agencias de publicidad a incorporar un nuevo enfoque de la vejez en el diseño y ejecución de sus políticas informativas y publicitarias, en consonancia con el precepto constitucional de protección especial de este grupo poblacional, en igualdad de condiciones y oportunidades a partir del reconocimiento de la diferencia¹⁰.

B) Población con Discapacidad

a. Incorporación del tema de la discapacidad en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

En el Informe Anual anterior se analizó el grado de cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, en el marco del décimo aniversario de su promulgación. En esa ocasión se mencionaron las causas de su cumplimiento parcial y, consecuentemente, se emitieron varias recomendaciones a los Poderes Públicos a efecto de que se observaran las disposiciones de dicho cuerpo normativo; entre tales se les recomendó:

“Incorporar de manera transversal la variable discapacidad en el Plan Nacional de Desarrollo, en el marco de la equiparación de oportunidades y de la inclusión plena de las personas con discapacidad en la dinámica colectiva.”

A principios del año 2007, el Poder Ejecutivo presentó el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo 2006-2010, en el cual se hace referencia al tema de la discapacidad en aspectos muy puntuales. Por ejemplo, en lo concerniente a la lucha contra la pobreza se señala que se otorgarán 2850 subsidios anualmente, que se atenderán a 750 adultos con discapacidad y que se concederán 200 créditos a microempresarios con discapacidad. Asimismo, se plantea la participación prioritaria de las personas con discapacidad en los planes de fomento de la ciencia y la tecnología.

Si bien son muy importantes las acciones citadas, son aisladas y no incorporan de manera transversal el tema de la discapacidad en la gestión pública, entendiéndose por tal tener presente las necesidades de las personas con discapacidad, en todos los ejes de la planificación.

Un número importante de estas personas se encuentra en situación de pobreza y es conocida la estrecha relación entre pobreza y discapacidad. Sin embargo, concentrar las acciones esencialmente en medidas de corte asistencial resulta insuficiente. Se podría argumentar que el Plan es un instrumento de naturaleza muy general y que por ello no debe referirse a un sector de la población en particular. No obstante, al tratarse solo aspectos muy puntuales, las medidas podrían generar mayor exclusión en virtud de que omiten las demás necesidades de las personas de este colectivo.

Específicamente se observa que el Plan no cuenta con acciones encaminadas a la atención a la diversidad educativa. La deserción educativa no sólo se debe a la situación económica de las y los jóvenes o al desinterés en los programas educativos, sino a que la oferta de enseñanza no se ajusta al ritmo ni al estilo de aprendizaje de un sector de la población estudiantil, entre los que se encuentran las personas con discapacidad. Si la educación es concebida como un medio para mejorar las condiciones de vida de las y los habitantes, el no contemplar las especificidades de las personas con discapacidad en el campo educativo, constituye una omisión que limita sus posibilidades de alcanzar condiciones adecuadas de desarrollo social y económico, que les permita superar las adversidades existentes.

Debe considerarse, a la hora de plantear medidas para que las personas con discapacidad superen la pobreza que las afecta, que el recurso de los subsidios económicos es insuficiente, teniéndose que incorporar medidas que garanticen la efectiva y equitativa inclusión de las personas con discapacidad al sector productivo y demás ámbitos de la sociedad costarricense.

Resulta interesante resaltar del Plan Nacional de Desarrollo, que se otorgue prioridad a las

¹⁰ Corresponde al expediente 04014-2007-SI de esta Defensoría.

personas con discapacidad en cuanto al acceso a las nuevas tecnologías, por cuanto éstas pueden coadyuvar en el proceso de compensar sus deficiencias.

Así las cosas, la Defensoría de los Habitantes reitera a la presente Administración Gubernamental la necesidad de que en la definición de políticas y planeamiento de acciones se aborde la discapacidad de manera integral y transversal con perspectiva de equidad e igualdad de derechos y oportunidades.

b. Denuncias recibidas sobre la afectación de los derechos por razón de discapacidad

Las violaciones al derecho al acceso al espacio físico constituyeron el principal motivo de queja durante el periodo de este informe¹¹. La situación se atribuye al hecho de que el año anterior se venció el transitorio II de la Ley N° 7600, que establecía el plazo de 10 años para la modificación de la infraestructura, tanto de la pública como de la privada que implica concurrencia de público, a efecto de que se cumpla con las disposiciones técnicas de accesibilidad. Si bien en años precedentes también se recibieron denuncias por dicho motivo, en el 2006 se presentó un significativo aumento al punto de desplazar el rubro del acceso a la educación, que tradicionalmente era el primer motivo de presentación de quejas ante esta institución.

Esta situación debe convertirse en una llamada de atención a las autoridades gubernamentales, por cuanto la población con discapacidad no sólo tiene mayor conocimiento del derecho a un ambiente libre de barreras arquitectónicas, sino que pone en marcha mecanismos para su exigibilidad. Ello debe ser debidamente planificado y presupuestado, considerando que el cumplimiento de las disposiciones relativas al acceso físico suele requerir la inversión significativa de recursos económicos. Precisamente por esto, en informes anuales anteriores, la Defensoría insistió que, antes del vencimiento del plazo dispuesto por el

legislador, se planificaran las acciones para garantizar la accesibilidad plena con una visión de conjunto y progresividad que permitiera la paulatina asignación de recursos para la modificación de las edificaciones públicas.

Las quejas por falta de acceso al transporte público también experimentaron un crecimiento significativo¹². Esto pudo deberse al error muy difundido de que el plazo para alcanzar el 100% de la accesibilidad de la flotilla de transporte público era de 10 años, cuando en realidad era de 7 años.

Con respecto a las quejas en cuanto al acceso a la educación, si bien, como se indicó, su número fue menor en el año que comprende este Informe, ello no significa que hayan dejado de presentarse¹³. Paulatinamente, las personas con discapacidad se matriculan en los centros de enseñanza regulares lo que ha provocado resistencias del cuerpo docente. Por ello, es de mucha importancia insistir en la capacitación dirigida a crear actitudes que favorezcan la integración plena de dicha población en el entorno educativo.

Por otro lado, si bien las quejas por violaciones al derecho al acceso al trabajo que se recibieron fueron pocas, lo que podría inducir a pensar que las y los miembros de dicho sector de la población tienen muchas oportunidades para obtener un trabajo; lo cierto es que esta posible explicación no coincide con los datos del estudio denominado *Las Necesidades y Oportunidades de las Personas con Discapacidad*, publicado en el 2006, por el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y la Agencia de Cooperación Japonesa. En éste se indica que la tasa de desocupación de las personas con discapacidad, es cuatro veces mayor que el promedio nacional.

En ese sentido, más bien el número reducido de denuncias laborales puede explicarse por diversas razones, como lo es que la falta de acceso es de carácter estructural,

¹¹ Corresponden a los expedientes N° 20648-22-2006, 21243-22-2006, 20936-22-2006 y 21328-22-2006.

¹² Corresponden a los expedientes N° 20359-22-2006, 20661-22-2006 y 21980-22-2006

¹³ Corresponden a los expedientes N° 22065-22-2006 y 22053-22-2006.

considerando el bajo nivel educativo que presenta buena parte de esta población, lo cual le resta competitividad a la hora de optar por un puesto. Expresado en otros términos, el alto porcentaje de desocupación de las personas con discapacidad no sólo obedece a la negativa de contratarlos por las actitudes discriminatorias del empleador, sino a una exclusión sistemática que está presente a lo largo de las diferentes etapas de sus vidas. Asimismo, las personas con discapacidad también son receptoras de los prejuicios y estereotipos, entre tales, que no pueden trabajar o que sus capacidades están limitadas a actividades no calificadas de baja remuneración.

En lo que se refiere a las pensiones del Régimen No Contributivo, continúa constituyendo un motivo de queja de consideración, lo que refleja una vez más la relación entre pobreza y discapacidad. Estas quejas fueron presentadas fundamentalmente por falta de trabajadores sociales que realicen los estudios socioeconómicos, por dilación de la respuesta a la solicitud, y por cobertura, entre otros¹⁴.

Cabe destacar el hecho de que únicamente se recibió una denuncia con respecto a la falta de acceso a la cultura, el deporte y la recreación¹⁵. Como sucede con otros sectores poblacionales excluidos, la lucha de las personas con discapacidad se concentra en la exigibilidad de los derechos relacionados con la satisfacción de sus necesidades básicas, dejando relegado el reclamo de otros derechos, como el derecho al esparcimiento, el deporte y la cultura.

Otros motivos de queja se refirieron a problemas suscitados en los centros de atención integral para las personas con discapacidad (CAIPAD)¹⁶ y problemas en la aplicación de la Ley N° 8444 en la cual se exonera del pago de impuesto a los

vehículos que transportan a personas con discapacidad¹⁷.

Por último, resalta el hecho de que las mujeres fueron las que presentaron el mayor número de denuncias, no directamente en favor de ellas, sino de sus familiares. Considérese al respecto que en la sociedad patriarcal en la que vivimos, se le ha asignado a las mujeres la tarea del cuidado no sólo de los niños, sino también de las personas con discapacidad. Lo anterior evidencia el lado, muchas veces oculto, de la feminización del tema de la discapacidad.

c. Reforma a la Ley N° 7600 y Acceso al Transporte Público

Mediante la Ley N° 8556 del 27 de noviembre de 2006, se adicionó el artículo 46 bis y el transitorio VIII, a la Ley N° 7600. El artículo 46 bis dispone que el Ministerio de Obras Públicas y Transporte no permitirá la circulación de autobuses con más de 15 años de fabricación, y establece que el Consejo de Transporte Público emitirá manuales de revisión técnica correspondientes a la accesibilidad de las unidades de transporte público. El transitorio VIII señala que todos los autobuses, a partir de la vigencia del artículo 46 bis deberán cumplir con los requisitos de accesibilidad contemplados en el manual de revisión y que los modelos anteriores a la vigencia del artículo 46 bis, progresivamente irían adaptándose de conformidad con el año de fabricación.

Ciertamente la reforma mencionada fue necesaria ya que era imposible modificar todas las unidades de transporte público de forma inmediata, pues implicaba una erogación muy alta que habría repercutido en la tarifa al usuario. Sin embargo, la Defensoría es del criterio de que el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, y específicamente el Consejo de Transporte Público, no hicieron lo suficiente para concretar las obligaciones contempladas en la Ley N° 7600 en el plazo originalmente establecido, ya que si bien podría afirmarse que el mismo era muy reducido para la magnitud de las obligaciones, lo cierto es que, a la fecha, ni si siquiera se han

¹⁴ Corresponden a los expedientes: 21045-22-2006, 21161-22-2006 y 22021-22-2006.

¹⁵ Corresponde al expediente N° 21326-22-2006.

¹⁶ Corresponde al expediente N° 22561-22-2006.

¹⁷ Corresponde al expediente N° 21637-22-2006.

incorporado normas de accesibilidad al Manual de Revisión de Técnica. Llevar a cabo esta tarea no implica mayor erogación pecuniaria; sin embargo, existe un incumplimiento claro de más de una década al respecto, que incluso representa la inobservancia de una resolución de la Sala Constitucional del año 2005 que claramente conminaba al MOPT a la emisión de estas normas, aspecto que ha sido reiteradamente señalado también por la Defensoría de los Habitantes.

Cabe destacar que la presente Administración Gubernamental creó expectativas acerca de que se iban a adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho el acceso al transporte público a las personas con discapacidad. Al efecto, la Viceministra de Transportes convocó el año anterior a una comisión integrada por funcionarios de esa Cartera, del Consejo Nacional de Rehabilitación, y representantes de los transportistas, a la que se ha invitado también a la Defensoría de los Habitantes como instancia de control. Sin embargo, aún no se visualizan medidas para garantizar la progresividad del cumplimiento de la disposición legal y continúa reinando la misma inercia ya que aún no se ha emitido el manual de revisión técnica establecido en el artículo 46 bis, con la consecuente postergación del ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad en su calidad de usuarios.

C) Población Migrante y Refugiada

a. Aspectos Generales.

En el Informe Anual de labores correspondiente al período 2005-2006, la Defensoría de los Habitantes planteó entre sus recomendaciones, la necesidad de que el Poder Ejecutivo promoviera las reformas legislativas y reglamentarias necesarias con el propósito de adecuar la legislación migratoria a los estándares y principios de Derechos Humanos contemplados en la Constitución Política y Tratados Internacionales debidamente ratificados por nuestro país.

En ese sentido, resulta importante destacar la participación de la Defensoría de los Habitantes y el Foro Permanente sobre Población Migrantes y Refugiada, en el

proceso de formulación de esa propuesta de reforma legislativa que fue impulsada por el Poder Ejecutivo en el transcurso del año pasado y los primeros meses del año en curso.

No obstante, la Defensoría de los Habitantes considera necesario insistir en que la atención del fenómeno migratorio que nuestro país requiere por parte de todos los sectores involucrados, no se agota con la promulgación de una legislación migratoria acorde con los principios de derechos humanos, sino que, además, se requiere con urgencia la formulación de una política pública que de manera integral brinde respuesta a este fenómeno social, que tenga como eje transversal el respeto absoluto de los derechos humanos de esta población, atendiendo su especificidad y promoviendo su inserción armónica en la sociedad costarricense.

b. Proyecto de reforma a la Ley de Migración y Extranjería, N° 16594, publicado en la Gaceta N° 76 del 20 de abril del 2007.

En el Informe Anual de labores correspondiente al período 2005-2006, la Defensoría de los Habitantes hizo referencia a la labor de seguimiento que, tanto esta instancia como el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada -del cual esta Defensoría es la Secretaría Técnica-, realizaron al proceso de discusión legislativa del entonces proyecto de Ley del Migración y Extranjería.

En ese sentido, en dicho Informe Anual la Defensoría de los Habitantes llamó la atención sobre la necesidad de que el Poder Ejecutivo impulsara algunas reformas legales que resultaban de trascendental importancia para ajustar y desarrollar la normativa en cuestión en plena armonía con tales principios internacionales de derechos humanos.

No obstante la intensa labor de concienciación desplegada, la Ley de Migración y Extranjería fue aprobada el día 27 de octubre del 2005 y entró en vigencia en el mes de agosto del 2006. Cabe destacar que, si bien el tema parecía fenecido al quedar aprobada la ley, los argumentos de quienes objetaron aspectos medulares en la

protección de derechos humanos, fueron cogidos positivamente por el entonces candidato presidencial hoy Presidente de la República quien llegó incluso a solicitar al entonces Presidente el veto a la ley.

Es precisamente que, considerando esta disposición de las nuevas autoridades gubernamentales ha adoptar un enfoque basado en derechos humanos en materia migratoria, que la Defensoría de los Habitantes, en su doble condición de instancia protectora y de Secretaría Técnica del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, a solicitud del Poder Ejecutivo se abocó durante los meses de noviembre del año 2006 y febrero y marzo del 2007, a brindar insumos, hacer observaciones y generar propuestas para una reforma integral de la recién aprobada ley, logrando que el Poder Ejecutivo, no solamente asumiera el compromiso de impulsar desde su seno dicha reforma, sino, además, de someter la propuesta al análisis de diversos sectores interesados, de previo a su remisión a la Asamblea Legislativa. Así, se hizo del conocimiento de la Defensoría de los Habitantes un borrador de proyecto de reforma a la Ley de Migración vigente, elaborado con base en las observaciones planteadas por este Foro con ocasión del proceso de reforma legislativa anterior.¹⁸

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes y las demás instancias que integran el Foro sostuvieron diversas reuniones con el Ministro y la Viceministra de Gobernación y Policía, así como con el Director General de Migración y Extranjería, con el fin de desarrollar este proceso consultivo y dar a conocer las principales observaciones que esas instancias consideraron oportunas con el propósito de incorporar al máximo una perspectiva de derechos humanos a lo largo de todo el texto que se proponía.

¹⁸ Resulta importante mencionar que la propuesta legislativa que se presentó al Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada en esa oportunidad, incorporó muchas de las observaciones que plantearon las instancias que integran dicho espacio, con ocasión del estudio y discusión que se generó a raíz del proyecto de ley N° 14269.

Como resultado de este proceso de amplia consulta a diversos sectores, el Poder Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de reforma a la Ley de Migración y Extranjería, expediente N° 16594, que fuera publicado en la Gaceta N° 76 del 20 de abril del 2007 y que pretende una reforma integral a dicho cuerpo normativo. Entre los principales aspectos que contiene el proyecto de reforma legislativa en mención, cabe mencionar:

- Definición de plazos máximos de detención administrativa, según etapa del procedimiento iniciado por parte de las autoridades migratorias, así como la obligatoriedad de que dichas autoridades emitan una resolución debidamente fundamentada para efectos de ampliación de los plazos establecidos; ello en salvaguarda del principio fundamental de libertad personal y el derecho al debido proceso. La definición de los plazos máximos de detención administrativa resulta un logro significativo en la protección de los derechos humanos de las personas sometidas a estos procesos, en el tanto garantiza proporcionalidad y razonabilidad de la medida administrativa restrictiva de libertad, tomando en cuenta que se limita el amplio poder discrecional de la Dirección General de Migración que hasta el momento ejerce en la materia y la somete a un mejor control de legalidad.
- Establecimiento de medidas cautelares dentro de un procedimiento administrativo diferentes a la detención, tales como: la presentación y firma periódica ante las autoridades competentes, la caución y el decomiso temporal de documentos y detención domiciliaria.
- Referencia a que, en caso de detención administrativa, la persona extranjera tendrá derecho a permanecer durante el periodo de aprehensión en un lugar que cuente con las condiciones necesarias para garantizar un trato digno y respetuoso, así como las especificidades de género, de edad o discapacidad.
- Eliminación de la franja de 50 kilómetros adyacentes a la frontera para efectos de rechazo administrativo, cuya regulación

aparece contemplada en la actual Ley de Migración y Extranjería.

En relación con esta propuesta de reforma legislativa, resulta necesario rescatar que el texto de la legislación actual preocupa a la Defensoría de los Habitantes en el tanto, pese a que el rechazo administrativo es la acción en virtud de la cual se impide el ingreso al país de una persona que no cumple con los requisitos establecidos para tales efectos, en la norma vigente se permite la realización de este procedimiento, que no requiere procedimiento administrativo alguno ni resolución administrativa, el cual, al contar con un margen de discrecionalidad y ámbito de cobertura tan amplio (50 kilómetros después de la frontera), se presta para que se desnaturalice el instituto mismo de la deportación y se evadan las garantías procedimentales que éste exige.

- Posibilidad de que las personas de nacionalidad extranjera que posean parentesco de primer grado por consanguinidad con ciudadano costarricense, entendiéndose como tales a los padres, hijos menores o mayores con discapacidad y hermanos menores de edad o mayores con discapacidad, al igual que aquella casada con costarricense, presente su solicitud de residencia permanente directamente en las oficinas centrales de la Dirección General de Migración y Extranjería.

Al respecto, la legislación migratoria vigente establece que estas personas deben viajar al Consulado de Costa Rica en su país de origen a tramitar dichas solicitudes, lo cual en algunos casos resulta imposible para aquellas que, por un lado, no cuentan con recursos económicos para salir de Costa Rica a realizar dicho trámite y, por otro, para quienes deben dejar a sus hijos o familiares dependientes en Costa Rica, sin nadie que los cuide o se haga cargo de ellos, solo para regresar a su país de origen a presentar la solicitud en cuestión. Este aspecto evidentemente desestimula acogerse a los mecanismos de documentación y regularización de permanencia en el país.

- En relación con la categoría de refugio se estima importante rescatar la incorporación de las siguientes aspectos:

- a) Adecuación de las cláusulas de cesación y exclusión de la condición de refugiado a los supuestos contemplados en la Convención de 1951.
- b) Inclusión de “género” como causal para el reconocimiento de la condición de refugiado.
- c) Se exime a los refugiados y solicitantes del pago de los costos por confección de documento que acredita permanencia y del pago del canon migratorio.
- d) Se elimina la cancelación de la condición de refugio por extensión familiar (los familiares del refugiado principal pueden solicitar la condición en el plazo de 30 días posteriores a la notificación de cancelación del principal).
- e) Se establece que la información relacionada con el ingreso y egreso de refugiados y solicitantes no es de acceso público, como garantía del principio de confidencialidad que debe regir en la materia.

- Tipificación del delito internacional de trata de personas, según el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención contra el Crimen Transnacional organizado; en forma diferenciada del delito de tráfico ilícito de migrantes. Asimismo, en la propuesta legislativa se incorporó un artículo relacionado con medidas de protección y asistencia para las posibles víctimas de este delito.

- Se incorpora un artículo que tipifica el delito de tráfico de influencias en materia migratoria, para aquellas personas que, utilizando el cargo de servidor público o de relación de jerarquía, hagan, retarden o alteren un trámite migratorio, a cambio de sumas de dinero o alguna compensación material, a su favor.

Si bien es cierto la labor de análisis y recomendaciones realizada por la Defensoría de los Habitantes y el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, permitieron la incorporación de regulaciones necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas

migrantes y refugiadas; la Defensoría de los Habitantes considera que la labor no termina aquí, sino que este fue un primer paso hacia la búsqueda y reconocimiento de esos mecanismos que permitan garantizar los derechos humanos de esta población.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes ha manifestado a las autoridades migratorias que dará seguimiento al proceso de aprobación legislativa que se lleve a cabo por parte de la Asamblea Legislativa, ofreciendo para ello la experiencia y conocimiento de las instancias que integran el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes ha indicado a las autoridades correspondientes que dará seguimiento a la emisión del reglamento que deberá promulgarse en la materia, una vez aprobado el proyecto de ley que de referencia, así como al proceso de capacitación que deberá impulsarse dirigido a los funcionarios y funcionarias migratorias y aquellas instancias que de una u otra forma están en contacto con la población migrante y refugiada, para su adecuado cumplimiento.

Igualmente, por medio del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, la Defensoría de los Habitantes promoverá la importancia de generar espacios de información y capacitación dirigidos a la población migrante y refugiada, así como a la sociedad en general, en relación con la regulación migratoria que entrará a regir.

c. Condiciones del Centro de Aprehesión para extranjeros en tránsito. Necesidad de definir protocolos de atención para la detención administrativa de personas extranjeras en condición irregular.

En Informes Anuales anteriores, la Defensoría de los Habitantes hizo referencia a las recomendaciones que realizó la institución a las autoridades del ramo requiriendo la inmediata adopción de medidas para garantizar el adecuado tratamiento a las personas detenidas por razones migratorias. En ese sentido, como parte de la labor de seguimiento realizada por esta Defensoría, se logró constatar algunas mejoras prácticas al antiguo Centro de Aprehesión (conocido como Quinta

Comisaría) tales como, la eliminación de los barrotes de las celdas (solamente quedando un portón que dividía a los hombres de las mujeres), la construcción de servicios sanitarios diferenciados para hombres y mujeres, instalación de lámparas fluorescentes en pasillos, dotación de utensilios de limpieza y aseo personal cada vez que fueran solicitados por las personas que se encontraban en el lugar, entre otras.

No obstante, considerando que la legislación migratoria vigente, así como la anterior, no contempla plazos máximos de detención administrativa por razones de control migratorio, en el Informe Anual de labores correspondiente al período 2005-2006, la Defensoría de los Habitantes manifestó que, pese a la realización de las mejoras mencionadas, el antiguo Centro de Aprehesión no reunía las condiciones mínimas que debería tener con el propósito de procurar el respeto de los derechos y la dignidad humana de las personas detenidas, de ahí que se requería con urgencia habilitar un lugar adecuado para la aprehensión de las personas migrantes que incluyera procedimientos de actuación bien definidos para la atención de la persona privada de libertad, en el tanto se definía su situación en el país.

Precisamente con el inicio del nuevo Gobierno, se logró el cierre del anterior centro, y en la actualidad el Centro de Aprehesión para extranjeros en tránsito se ubica en unas instalaciones que la Dirección General de Migración y Extranjería arrienda y que fue acondicionado para tal fin, el cual reúne mejores condiciones de infraestructura que el anterior, pero que aún conserva un modelo de "cárcel" más que de albergue, como corresponde por tratarse la materia migratoria de infracciones administrativas y no criminales.

Al respecto, resulta necesario mencionar que en los últimos meses el país ha recibido varias embarcaciones ocupadas por personas de nacionalidad china, peruana y ecuatoriana, principalmente, que han sido abandonadas en alta mar por parte de quienes en forma ilegal los transportaban hacia el norte del continente, evidencia clara de la situación de vulnerabilidad que presentan al encontrarse en manos de posibles organizaciones de tratantes y

traficantes de personas, que se aprovechan de las necesidades humanas y la búsqueda de mejores oportunidades de vida.

La revelación, identificación y abordaje de estos delitos representa un enorme reto para el Estado costarricense tanto en el aspecto del combate a tan infame crimen, así como en la adecuada protección a las víctimas. Es en este último sentido, que la Defensoría de los Habitantes llama la atención sobre la naturaleza y funcionamiento del Centro de Aprehensión, donde son trasladadas estas personas para efectos de definir el procedimiento que se utilizará para permitir su retorno al país de procedencia o país de origen. De los casos que se han conocido en los últimos meses, se ha evidenciado que, pese a los esfuerzos de las autoridades, dicho centro aún no cuenta con la organización funcional y el recurso humano, material e infraestructural necesario para enfrentar adecuadamente situaciones como estas. Debe destacarse que suelen ser grupos de personas numerosos, que permanecen aprehendidas por varios días, y donde hay presencia tanto de hombres como de mujeres y, eventualmente, grupos familiares. Se ha requerido, en algunas oportunidades, el apoyo de otras instancias públicas y organismos internacionales relacionados con la temática para atender las necesidades inmediatas; sin embargo, deben adoptarse las medidas necesarias que garanticen respuestas permanentes y no coyunturales.

Si bien es cierto, la Defensoría de los Habitantes reconoce los esfuerzos realizados por las autoridades responsables para la mejor atención de estas situaciones, corresponde a esta institución dar el respectivo seguimiento, razón por la cual, esta Defensoría continuará realizando visitas periódicas y sistemáticas a dicho centro, con el fin de verificar las condiciones de detención y el cumplimiento de los estándares internacionales de protección de Derechos Humanos en la materia.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes considera que aún deben mejorarse ciertos aspectos propios del funcionamiento del Centro de Aprehensión, tales como separación de hombres y mujeres, atención de grupos familiares, seguimiento al traslado de personas menores

de edad a los albergues del Patronato Nacional de la Infancia, entre otros; aspectos cuyo seguimiento y apoyo se encuentra contemplado en el plan de trabajo del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada.

Ahora bien, cabe destacar que el funcionamiento del Centro de Aprehensión no solo se limita a las condiciones en las que permanecen detenidas las personas extranjeras, sino que también, a criterio de esta Institución, resulta urgente que las autoridades correspondientes definan con claridad -y así capaciten al personal respectivo- un protocolo de atención que permita distinguir la actuación de éstas diferenciando los casos de personas que ingresaron al país de forma irregular y, por ende, son trasladadas al Centro de Aprehensión para iniciar en su contra un procedimiento de deportación, de aquellas sobre las cuales exista presunción de que son víctimas de un delito internacional como la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes. Lo anterior, debido a que estos supuestos requieren un abordaje y seguimiento distinto por parte del Estado costarricense, de conformidad con los compromisos internacionales adquiridos, precisamente, en salvaguarda de los Derechos Humanos de estas personas, a las que el país debe una protección especial considerando su condición de víctimas.

La labor de vigilancia que realiza la Defensoría de los Habitantes no se limita a la verificación del funcionamiento de este centro, sino, que, además, se realizan visitas de campo que coadyuven en la determinación de las condiciones que representan debilidades del sistema de control o mayor riesgo de vulnerabilidad para las personas en razón de la legalidad o ilegalidad de su permanencia en el país. Al respecto, recientemente, la Defensoría de los Habitantes realizó una visita en conjunto con representantes de la Defensoría del Pueblo de Panamá y personeros de ambos países del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el propósito de conocer y valorar las condiciones que presentan nuestros países en lo que específicamente atañe a la atención de los solicitantes de refugio, considerando la situación en ambos lados del límite entre Costa Rica y Panamá. En dicha

gira se evidenció, entre otros, no solo la vulnerabilidad de nuestra frontera sur, dadas las condiciones topográficas y de acceso de la zona y la insuficiencia de mecanismos de control fronterizo, sino, además, la urgencia de contar con centros de detención adecuados para migrantes, separados de las detenciones de policía comunes, que brinden una alternativa no solo de contención sino de albergue mientras la situación migratoria es dilucidada sin que se estigmatice al migrante o posible refugiado como un delincuente. Si bien nuestros países cuentan con centros de detención al efecto, estos se ubican en el centro del país, no ofreciéndose las mismas condiciones en lugares fronterizos, en donde la necesidad inmediata resulta evidente. Las autoridades encargadas señalan, de manera recurrente, las dificultades para atender la situación, particularmente de mujeres y personas menores de edad, sean estas acompañadas o no.

d. Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada.

Tal y como ha sido mencionado anteriormente, resulta importante señalar que durante el período correspondiente al presente Informe Anual, el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada ha concentrado principalmente su accionar en la participación de los espacios generados por la actual Administración para presentar observaciones y recomendaciones, en relación con el texto de reforma a la Ley de Migración y Extranjería que se presentó recientemente en la Asamblea Legislativa.

No obstante, como parte de la celebración de su Décimo Aniversario y en un afán de fortalecimiento de los lazos de cooperación y compromiso con las diferentes instancias que integran este importante espacio, en el mes de diciembre del 2006 la Defensoría de los Habitantes, en su calidad de Secretaría Técnica del Foro, suscribió una "Carta de Entendimiento" con las instancias que actualmente forman parte de dicho colectivo. Al mismo tiempo dichas instancias adoptaron una serie de principios generales de organización que aseguren el mejor funcionamiento y aprovechamiento de este espacio que goza de buen reconocimiento nacional e internacional. Entre las instituciones y organizaciones que

suscribieron dicha Carta de Entendimiento, se encuentran:

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)
- Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública
- Ministerio de Salud
- Fundación Género y Sociedad (GESO)
- Liga Internacional de las Mujeres Pro Paz y Libertad (LIMPAL)
- Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI)
- Centro de Derechos Sociales del Migrante (CENDEROS)
- Centro Internacional de los Derechos Humanos del Migrante (CIDEHUM)
- Servicio Jesuita para Migrantes Costa Rica
- Pastoral Social Cáritas
- Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES)

Igualmente, resulta importante señalar que el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, redefinió como sus objetivos generales, los siguientes:

- promover la generación e intercambio de información sobre el fenómeno migratorio, así como su discusión, análisis y divulgación;
- contribuir en la formulación de políticas públicas para que incorporen, como eje transversal, el abordaje integral del fenómeno migratorio y su incidencia en el desarrollo nacional; y
- promover el respeto de los derechos humanos de la población migrante y refugiada, así como el cumplimiento de sus deberes.

En ese sentido, la posibilidad que se ha tenido desde 1995 de contar con un espacio de esta naturaleza, se constituye en un importante logro, en tanto ha permitido dar continuidad y sostenibilidad a una discusión permanente sobre el tema migratorio en Costa Rica y, sobre todo, brindar un seguimiento cercano al estado de situación

de los derechos de las personas migrantes, procurando la ubicación del tema en un lugar de prioridad en la agenda nacional.

Esta instancia, como un espacio de retroalimentación permanente, ha permitido, particularmente a la sociedad civil, involucrarse activamente en la propuesta de soluciones a los múltiples aspectos que derivan de la temática migratoria y ha comprometido a las autoridades de gobierno a reconocer y legitimar las propuestas a partir del conocimiento y la actitud propositiva que se genera desde este Foro.

D) Población Privada de Libertad

a. Aspectos generales

La intervención de la Defensoría de los Habitantes en el tema de población privada de libertad se lleva a cabo a través de una dinámica de trabajo que se ha visto consolidada y que ha permitido el fortalecimiento de la intervención de oficio y la visita periódica de centros, tanto por iniciativa institucional como a partir de la constatación de denuncias concretas.

Un aspecto de especial importancia que se hace necesario mencionar en el presente Informe, es aquel que tiene que ver con el nombramiento de la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención, encargado de realizar las visitas para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, según se expone a continuación.

b. La Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

En Informes Anuales anteriores, la Defensoría de los Habitantes ha resaltado la importancia de que Costa Rica haya ratificado el *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, el cual fue publicado como ley¹⁹ de la República el 25 de noviembre de 2005. El artículo 17 del Protocolo Facultativo señala que cada Estado parte deberá nombrar, a

más tardar un año después de la entrada en vigor, un mecanismo nacional para la prevención de la tortura a nivel nacional.

En virtud del trabajo que esta Institución ha venido realizando en materia de defensa de los derechos de la población privada de libertad, aceptó la petición del Poder Ejecutivo de constituirse en el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura²⁰. Con ello, Costa Rica se convirtió en uno de los primeros en cumplir con la obligación, y la Defensoría en ser una de las primeras Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de Derechos, del mundo, en atribuírsele tan importante función.

Dicho nombramiento se constituye en un gran reto institucional que, además de fortalecer la labor que hasta la fecha se ha venido realizando, supone un trabajo conjunto que debe realizarse con el Subcomité contra la Tortura de Naciones Unidas y la ejecución de un nuevo instrumento internacional en materia de derechos humanos como lo es el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, lo que elevará los estándares internacionales que nuestro país asume en esta materia.

c. Atención Médica de la Población Privada de Libertad

En el Informe Anual de Labores correspondiente al periodo anterior, se indicó que las denuncias que la Defensoría de los Habitantes recibía en relación con la prestación del servicio de atención médica a la población privada de libertad eran reiteradas.²¹

²⁰ La designación se efectuó mediante el Decreto Ejecutivo N° 33568-RE-MSP-G-J del 19 de febrero de 2007

²¹ En dicho informe se indicó que dicha situación obedecía a aspectos tales como personal médico insuficiente, procedimientos inadecuados para solicitar la atención médica, problemas con el trámite y traslado de las personas privadas de libertad a la Consulta Externa, falta de procedimientos utilizados para verificar el cumplimiento de citas médicas externas, incumplimiento o dilación en la ejecución de salidas médicas,

¹⁹ Corresponde a la ley N° 8459.

Por ello, la Institución consideró fundamental recomendar a las nuevas autoridades del Ministerio de Justicia y Gracia que se concluyera con la negociación y aprobación del proyecto de convenio entre el Ministerio de Justicia y Gracia y la Caja Costarricense de Seguro Social, que permitiera una evaluación de la forma en la que se presta el servicio médico, con el propósito que se adopten las acciones necesarias que garanticen de manera efectiva, eficiente y oportuna el derecho a la salud de la población privada de libertad, sobretodo en el Centro de Atención Institucional La Reforma, de donde proviene la mayoría de denuncias ante esta Defensoría.

En el mes de marzo de 2007²², las autoridades del Ministerio de Justicia y Gracia informaron lo siguiente:

- *En relación con el estado de la negociación del Convenio con la Caja Costarricense de Seguro Social, se indicó que esta instancia revisaría nuevamente la propuesta del nuevo documento, así como la posibilidad de hacer un traslado horizontal a todos los funcionarios que laboran en la Clínica La Reforma y funcionarios de Salud de los centros aledaños adscritos a dicha clínica y a la Caja, para que esta última, como responsable de la salud de las y los habitantes, pueda asumir con más propiedad las gestiones necesarias para que el derecho fundamental a la salud sea respetado y se lleve a cabo con eficiencia, equidad y oportunidad.*
- *Que se había logrado la creación de cuatro medios tiempos para profesionales médicos en los centros penitenciarios de Liberia, Puntarenas, Pococí y Limón; el nombramiento de un profesional de enfermería en el centro de Limón; en el centro El Buen Pastor incorporación de un médico general a tiempo completo en el centro, el aumento en un día más de la atención odontológica y el nombramiento de un*

auxiliar de enfermería; y un día más de Medicina General en el centro San Rafael.

- *Que el Ministerio de Justicia no disponía de contenido presupuestario para sustituir profesionales que se encuentran en vacaciones legales o incapacitados.*
- *Que se habían ejecutado acciones para agilizar los procedimientos de entrega de medicamentos en los Centros Institucionales de La Reforma, Adulto Mayor, San Rafael, Gerardo Rodríguez, Adulto Joven, Pensiones Alimentarias, Liberia, San Carlos y Pérez Zeledón.*
- *En cuanto a las habilitaciones de las áreas de salud de los centros Institucionales, se indicó que el Centro Institucional La Reforma, la Clínica se encuentra en la última etapa de remodelación total; que en el área de salud del centro de Limón se efectuaron remodelaciones paliativas; y que en el centro El Buen Pastor se aprobó el contenido económico para la remodelación del Área de Salud.*
- *Que en el Centro de Atención Institucional La Reforma, se ha creado una base de datos para tener un control estricto de las citas o traslados a realizar semanalmente.*

Si bien esta Defensoría reconoce la atención que las autoridades de la Administración Penitenciaria han prestado a los problemas derivados de la prestación del servicio de salud a la población que se encuentra bajo la custodia del Estado en los centros penitenciarios, es importante tomar en cuenta las situaciones especiales de los Centros Institucionales de Pococí y Limón, los cuales, por el crecimiento de la población penitenciaria y las demandas existentes, requieren de la contratación de médicos a tiempo completo, siendo aún insuficientes las medidas adoptadas.

d. Infraestructura Penitenciaria

En relación con el tema de infraestructura, la Defensoría ha señalado en los informes de inspección acerca de las condiciones deficientes que presentan las primeras construcciones que se realizaron –ámbitos– en los Centros de Atención Institucional de Puntarenas y Limón, los cuales no conservan las condiciones adecuadas para ejecutar las medidas privativas de libertad. En el caso de

dificultades con los procedimientos para la entrega de medicamentos, entre otros.

²² Oficio número DVJ-0329-2007 de fecha 21 de marzo de 2007, suscrito por el Lic. Fernando Ferraro Castro, Viceministro de Justicia y Gracia

Puntarenas, el Juzgado de Ejecución de la Pena había emitido medidas de inhabilitación de unas celdas de aislamiento dado el deterioro en que se encuentran.

Debe llamarse la atención en relación con la situación del Ámbito de Convivencia F – antigua máxima seguridad-, del Centro de Atención Institucional La Reforma, cuyas celdas, oficinas administrativas, e infraestructura en general, se encuentra en franco deterioro. Actualmente dicho ámbito está ocupado en su capacidad real, a pesar de que con la inauguración del ámbito nuevo de máxima seguridad (hoy conocido como Ámbito E), se tenía proyectada su remodelación. Cabe reiterar, como se ha señalado en otras oportunidades, que la dinámica actual de veintitrés horas de encierro y una hora sol, violenta los derechos humanos de la población ahí recluida, contraviniendo las observaciones que la Comisión contra la Tortura le señalara a Costa Rica el 18 de junio de 2001, específicamente en el punto f) *“El régimen de encierro de detención de máxima seguridad, con 23 horas de encierro y 1 fuera de la celda, parece excesiva.*

e. Condiciones de seguridad en el Centro de Atención Institucional La Reforma

Tomando en cuenta que en los últimos años se han suscitado varios incidentes violentos en el Centro Institucional La Reforma²³, cuya gravedad ha estado marcada por la tenencia de armas por parte de personas privados de libertad, la Defensoría de los Habitantes considera importante que periódicamente se revisen los procedimientos y actuaciones del personal de seguridad destacado en ese

²³ En el año 2002 varios privados de libertad del ámbito B, con armas de fuego, se apoderaron de un autobús y asesinaron a un funcionario; en el 2004, en el lapso de dos meses, fue secuestrado un agente de seguridad en el entonces Ámbito E –antigua máxima seguridad-, y se encontraron dos armas de fuego en manos de privados de libertad; y, en el 2006, también en el antiguo Ámbito E, se suscitaron episodios de agresión entre privados de libertad y la fuga de ocho privados de libertad con armas de fuego y la muerte de un agente de seguridad.

centro penitenciario. Correspondientemente, deben incentivarse las capacitaciones en aspectos fundamentales como la toma de decisiones en situaciones de emergencia (por ejemplo fugas y disturbios), la revisión de la cadena de custodia y estudiar la posibilidad de rotación de los funcionarios de seguridad, conforme a criterios técnicos.

Por otra parte, no puede dejar de mencionarse que algunas dificultades en relación con la infraestructura y la logística de funcionamiento de los centros también pueden afectar la seguridad de estos, como es el caso del Centro de Atención Institucional de Pococí, el cual carece de una planta alternativa de energía ante situaciones de ausencia de fluido eléctrico. Si bien la solución depende de las autoridades administrativas, lo cierto del caso es que dicha omisión somete al Centro a un estado de inseguridad.

f. Condiciones laborales del personal técnico y de seguridad

La Defensoría considera fundamental que se realice un estudio de las necesidades y condiciones del personal técnico de los centros institucionales con la finalidad que se ejecuten las remodelaciones correspondientes de acuerdo a los requerimientos de cada centro. Durante las inspecciones carcelarias esta Institución ha comprobado necesidades administrativas en los Centros de Limón, Puntarenas, Ámbito B del Centro La Reforma, particularmente.

En el caso del Ámbito E del Centro La Reforma -régimen de máxima seguridad-, esta Defensoría considera de suma importancia realizar un abordaje urgente en relación con las condiciones laborales del personal administrativo y técnico, ya que no cuentan con oficinas adecuadas. El ruido, la suciedad de los pasillos y las oficinas, las condiciones insalubres y peligrosas de la torre de vigilancia, el recargo de funciones, la ausencia de recursos materiales y humanos son necesidades que inciden en el desenvolvimiento laboral. Esta Institución considera impostergable la realización de un estudio e informe de salud ocupacional en relación con las condiciones laborales de los funcionarios de este ámbito.

En ese mismo sentido, la Defensoría estima necesario revisar las condiciones de hacinamiento de los dormitorios de los agentes de seguridad y el estado de los fortines. En efecto, durante una inspección realizada a los fortines del Centro Institucional de Pococí se observó el lamentable estado infraestructural en que se encuentran, así como el sistema eléctrico. Además, se constató que las sillas son de metal y como asiento y respaldar tiene dos tablas de madera, en las cuales deben permanecer los agentes de seguridad ocho o más horas. De igual forma, se aprecia la necesidad de revisar la funcionalidad de estos fortines durante la jornada nocturna, dada la deficiente iluminación, y la falta de protección contra el viento, el frío y la lluvia.

Esta Institución considera que las autoridades administrativas deben atender tal situación en procura de mejorar las condiciones de esos espacios laborales, que ya de por sí representan un riesgo especial, en condiciones difíciles, para quienes deben permanecer en ellos hasta doce horas de su jornada laboral.

Por último, se requiere mencionar la condición en la que se encuentra el Centro de Atención Institucional Liberia, centro que cuenta con un pabellón recientemente construido, el cual no ha podido ser ocupado por cuanto, según se informó a la Defensoría, no se cuenta con el personal técnico y de seguridad necesario para brindar atención a la población a ubicar en dicho lugar.

g. Acerca del procedimiento de traslado de las personas privadas de libertad

La Defensoría de los Habitantes conoció diversas denuncias interpuestas por la población privada de libertad relacionadas con la dilación administrativa en la resolución de solicitudes presentadas por los internos para trasladarse de un centro penitenciario a otro.²⁴

Luego de la investigación de las quejas correspondientes, esta Defensoría constató que para cada caso particular el plazo transcurrido entre la presentación de la

solicitud de traslado y la respuesta brindada por la Coordinación de Nivel Institucional – órgano encargado de resolver-, había sido excesivo. Por lo tanto, se le indicó a las autoridades penitenciarias que la resolución de dichas solicitudes debía ajustarse a lo prescrito por el artículo 27 de la Constitución Política –Derecho de Petición y Pronta Respuesta-.

Por ello, en primera instancia, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Dirección General de Adaptación Social efectuar una investigación administrativa con el objeto de determinar si había habido retardo injustificado en el trámite de las solicitudes correspondientes. En respuesta a la recomendación emitida, dicha Dirección informó que había ordenado la revisión del procedimiento existente para la resolución de las peticiones de traslado de centro penal, promovidas por la población penal, con el fin de que realizaran los ajustes que propiciaran un equilibrio entre la necesidad de dar pronta respuesta a las solicitudes planteadas y el fin institucional de garantizar la integridad de las personas y la sana convivencia dentro de los establecimientos penales.²⁵

En seguimiento a esta investigación, la Defensoría de los Habitantes fue informada de la emisión de la circular número 8-2006, de fecha 13 de setiembre de 2006, emitida por el Instituto Nacional de Criminología, denominada “Traslado de Personas Privadas de Libertad Sentenciadas e Indiciadas entre Centros del Nivel Institucional”.

Dicha circular se emitió considerando la necesidad de regular el procedimiento para el traslado de personas privadas de libertad entre centros del mismo Nivel, para que se efectúe de manera expedita y en respeto a los derechos de las personas privadas de libertad. Dicho instrumento regula lo concerniente a los motivos para el traslado, competencias, procedimiento y ejecución de los traslados, lo que fortalece la legalidad de la actuación de las autoridades penitenciarias y contribuye al respeto del debido proceso y

²⁴ Por ejemplo, expedientes número 17842-22-2004 y 22419-22-2006.

²⁵ Oficio número D.G. 690-2005, de fecha 3 de mayo de 2005, suscrito por el Lic. Guillermo Arroyo Muñoz, en ese momento Director General de Adaptación Social.

el control de la potestad discrecional de éstas.

h. En relación con los artículos de limpieza que se le debe brindar a la población privada de libertad

Esta Defensoría recibe en forma frecuente, tanto vía telefónica y mediante las inspecciones carcelarias que se realizan –las que han permitido constatar la situación-, denuncias que señalan que la población privada de libertad no cuenta con los artículos de limpieza necesarios para mantener los dormitorios, pabellones o ámbitos en un adecuado estado de aseo.

Se ha insistido ante la Administración Penitenciaria que las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos²⁶ establece que todos los locales frecuentados regularmente por los reclusos deberán ser mantenidos en debido estado y limpios. Para ello, se le debe exigir a las personas privadas de libertad que mantengan sus celdas limpias, pero las autoridades deben proporcionarles los implementos necesarios para hacerlo.

Para la Defensoría, la población privada de libertad tiene el deber de mantener la infraestructura penitenciaria en adecuadas condiciones de higiene, pero, frente a este deber, también existe la obligación de la Administración Penitenciaria de proveerle a los Cabos de Aseo los instrumentos necesarios para que se ejecute dicha labor.

Profesionales de la Defensoría de los Habitantes han constatado en algunas ocasiones, mediante las inspecciones efectuadas en los centros de atención institucional, que los internos no cuentan con los artículos de limpieza por cuanto, por problemas presupuestarios, la Administración no ha podido proveérselos.

Esta situación ha sido puesta en conocimiento de la Dirección Administrativa del Ministerio de Justicia y Gracia, por medio de la Dirección General de Adaptación Social²⁷, la que solicitó que se adoptaran las

medidas necesarias para que se ejecutaran las acciones correspondientes - administrativas y/o presupuestarias- que garantizaran que la población privada de libertad recibiera los artículos de limpieza en forma oportuna.

Por lo anterior, esta Defensoría ha recomendado a la Dirección General de Adaptación Social velar porque la Dirección Administrativa ejecute las acciones correspondientes y garantice que a cada centro penitenciario se remitan los artículos de limpieza y de higiene en forma oportuna, con el fin de velar por el Derecho a la Salud de la población privada de libertad.

i. Acerca de la alimentación que se le brinda a la población privada de libertad

Esta Defensoría recibe denuncias en forma particular así como en las inspecciones carcelarias que se efectúan, acerca de la mala calidad de la alimentación que se recibe en los centros de atención institucional, y del incumplimiento de las autoridades penitenciarias en cuanto a brindar la dieta que prescriben las autoridades médicas a aquellas personas privadas de libertad que presentan ciertas patologías, tales como diabetes, gastritis, hipertensión, etc.

Considerando que el tema del Derecho a la Salud resulta de suma importancia por ser éste un derecho humano básico, esta Defensoría, con el apoyo técnico de la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica, inició en el mes de marzo de 2007 un trabajo conjunto en materia de atención alimentaria. De esta forma, la Defensoría contará con el invaluable criterio de dicha Escuela en lo que tiene que ver con la calidad de la nutrición ofrecida en los centros penitenciarios (tanto a la población privada de libertad como al personal técnico y de seguridad), con el fin de elaborar un diagnóstico de la situación y propuestas de mejoramiento en los procesos correspondientes.

²⁶ Regla 14

²⁷ Oficio número D.G. 071-2007 de fecha 10 de enero de 2007, suscrito por el Lic.

Reinaldo Villalobos Zúñiga, Director General a.i. de Adaptación Social.

E) Discriminaciones por la Orientación Sexual de las Personas.

Durante el presente período no se recibieron quejas de parte de personas que manifestaran haber sido discriminadas por su orientación sexual.

Resulta oportuno señalar que, en atención al reconocimiento a los derechos que genera la unión de personas del mismo sexo, la Defensoría consideró la posibilidad de presentar una acción de inconstitucionalidad para que se reconociera la unión de hecho y los derechos derivados de tal relación; sin embargo, el 23 de mayo del 2006 la Sala Constitucional, mediante el voto 2006-007262, resolvió que es al legislador/a a quien corresponde regular los vínculos o derechos que se deriven de tales uniones. Por tanto, se desistió de presentar una nueva acción de inconstitucional siendo que el Tribunal Constitucional ya se pronunció al respecto.

En este sentido, se tiene conocimiento de la presentación de dos proyectos de ley, uno que propone una reforma al Código de Familia (Exp. Legislativo N° 16.182), y otro que propone una ley de unión civil entre personas del mismo sexo (Exp. Legislativo N° 16.390). Aún cuando, ninguno de los proyectos ha sido consultado a esta Defensoría por la Asamblea Legislativa, se procederá a dictaminar lo que se considere pertinente, para que sea el legislador/a el que regule tales uniones “de la manera que estime conveniente”, como lo indica la Sala Constitucional, en el voto citado.

F) Discriminaciones por la Situación Socioeconómica de las Personas

e. Intervención en favor de las personas que permanecen hospitalizadas extemporáneamente debido a su situación de abandono social

La recepción constante de *Referencias Sociales* emitidas por el personal de Trabajo Social del Hospital San Juan De Dios, del Hospital Dr. Blanco Cervantes y del Hospital San Francisco de Asís, en las que solicitaban la intervención de la Defensoría para poder reubicar a las y los pacientes que permanecen internados extratemporalmente, hasta por varios meses, debido a la situación

de abandono o de riesgo social, ameritó la apertura de la investigación de oficio²⁸ para determinar las causas por las cuales presuntamente el Consejo Nacional de Protección a la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), no están asumiendo sus deberes legales ni realizando las coordinaciones pertinentes con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), y otras, así como con las organizaciones de la sociedad civil que atienden esta población.

La Defensoría le está dando seguimiento a los resultados del *Foro Intersectorial “Construyendo Políticas de Concertación Social para el Abordaje de Personas en Condición de Abandono Social”*, organizado por la CCSS, en noviembre del 2006, así como a los del Taller de Seguimiento, realizado en abril del 2007, de previo al pronunciamiento correspondiente.

f. Atención de quejas presentadas por Organizaciones de Bienestar Social (OBS)

La Defensoría se encuentra investigando varias quejas interpuestas por organizaciones de bienestar social (OBS) - específicamente de establecimientos de atención personas en situación de indigencia o con problemas de farmacodependencia- contra el IMAS por diferentes irregularidades administrativas surgidas en el proceso de supervisión y adjudicación de fondos públicos²⁹, contra el CNREE por la denegación de fondos públicos a personas con discapacidad en situación de indigencia³⁰ y contra el IAFA por irregularidades en el proceso de acreditación de un programa de atención a personas con problemas de farmacodependencia en situación de indigencia³¹.

²⁸ Corresponde al expediente N° 21738-22-2006 de esta Defensoría.

²⁹ Corresponde al expediente N° 20322-22-2005 de esta Defensoría.

³⁰ Corresponde al expediente N° 01136-2007-SI de esta Defensoría.

³¹ Corresponde al expediente N° 02179-2007-SI de esta Defensoría.

La situación es paradójica pues mientras las autoridades de la CCSS han recurrido a la Defensoría para que intervenga ante las instituciones cuyas competencias legales las obligan a velar por la situación de las personas que se encuentran en abandono social, principalmente el CONAPAM, el CNREE; éstas junto con el IMAS y el IAFA, en vez de promover la participación y colaboración de la sociedad civil por medio de estas organizaciones, las estarían desalentando, al interponerles una serie de obstáculos, según así lo plantean los denunciantes.

g. Seguimiento al proceso de ordenamiento y titulación del asentamiento La Carpio

Como ha sido informado en periodos anteriores, la Defensoría mantiene en etapa de seguimiento las recomendaciones emitidas al Ministerio de Vivienda y al IMAS, para que ordenen territorialmente y titulen a nombre de las y los habitantes de La Carpio ese asentamiento³². En cumplimiento, fue nombrada una Comisión Especial de Trabajo encargada de elaborar y ejecutar un Plan Integral, la cual procedió a recomendar varias acciones urgentes en las que se ha venido trabajando. Recientemente dicho Ministerio designó a la Fundación promotora de Vivienda (FUPROVI) para que elabore la propuesta integral de desarrollo del asentamiento.

Consciente la Defensoría de que la resolución de las necesidades y problemas que afectan la calidad de vida de las y los habitantes de La Carpio requiere de un abordaje integral, instó al Ministerio de Seguridad Pública para que refuerce la presencia policial permanente, evitando que sea solo cuando se presenta algún hecho grave de violencia que interviene mediante operativos policiales masivos. Como parte del seguimiento a lo recomendado, se estableció un canal de coordinación directo con el Departamento de Planes y Operaciones de ese Ministerio, mediante el cual se mejorara el servicio de seguridad pública en esa comunidad.

³² Corresponde al expediente N° 17996-22-2004 de esta Defensoría.

Valga recordar que en el año 2004, la Defensoría promovió la constitución del Consejo Comunal de Desarrollo de La Carpio (CODECA), integrado por las organizaciones de desarrollo comunal, de vivienda, de salud, de educación y religiosas de esa comunidad. La iniciativa respondió al pretexto que utilizaban las autoridades gubernamentales para no intervenir en La Carpio, argumentando que había una gran desorganización comunal que impedía trabajar en ese lugar. Con la constitución del Consejo se ha mejorado notablemente esta organización comunal; se posibilitó la firma de un fideicomiso con la empresa EBI (administradora del relleno sanitario que colinda con el vecindario), el cual fue prorrogado por un año más; y se ha mejorado la imagen del asentamiento. Próximamente el Consejo suscribirá una carta de entendimiento con FUPROVI y un convenio de cooperación con el Ministerio de Seguridad Pública.

G) Administración de Justicia

Durante este período, la casuística en materia de administración de justicia no fue abundante, ni las denuncias recibidas estuvieron focalizadas en uno o varios despachos en particular; sin embargo, es posible encontrar elementos recurrentes en las quejas recibidas, a saber: las denuncias por dilación de justicia y las dificultades en el acceso a la información de los procesos tramitados en estrados judiciales.

Entre los aspectos positivos que a criterio de la Defensoría de los Habitantes han incidido en la disminución de asuntos presentados ante esta institución, se destaca el ingente trabajo de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, que por medio de distintos programas y de la apertura de nuevas oficinas, ofrece alternativas internas de canalización de denuncias presentadas por los y las usuarias de ese servicio público.

Como un aporte tendiente a fortalecer la Administración de Justicia y lograr la eficacia en el servicio público, se encuentra a la espera de aprobación legislativa el proyecto de ley de Estatuto de la Justicia y Derechos de las Personas Usuarias del Sistema Judicial (Expediente Legislativo N° 15736), el cual responde a las constantes recomendaciones de esta Defensoría,

emitidas dentro del marco de sus competencias y en el contexto de los diferentes temas tratados en los informes elaborados. Se destaca, en particular, el énfasis hacia la persona como usuaria y razón de ser del servicio público de Administración de Justicia, considerando sus particularidades y especificidades, que obligan a una adecuación del servicio conforme con las necesidades de los distintos sectores de población para garantizar los principios de igualdad ante la ley y de tutela judicial efectiva.

En ese sentido, es primordial que el Órgano Legislativo atienda de un modo expedito la iniciativa apuntada, cuyo contenido ha sido asumido desde ahora por parte del Poder Judicial, mediante el establecimiento y difusión de una serie de pautas éticas dirigidas a mejorar la prestación de sus servicios a las y los usuarios, mediante la promulgación del “Estatuto de la Justicia y Derechos de las Personas Usuarias del Sistema Judicial”.

H) Seguridad Ciudadana

a. Problemática que requiere de respuestas integrales

Las recurrentes quejas contra el Estado por no garantizar debidamente el derecho a la seguridad a las y los habitantes, ante el incremento de la violencia y de la criminalidad, han motivado que la Defensoría de los Habitantes, en diferentes ocasiones, haya emitido recomendaciones al Ministerio de Seguridad Pública y a otras instituciones públicas involucradas en la solución de la problemática.

Precisamente, en el Informe Anual del periodo 1998-1999, se realizó un amplio análisis sobre las causas de la sensación de inseguridad, del incremento de la violencia y de la drogadicción, con base en el cual se emitieron las siguientes consideraciones:

- *En la sensación de inseguridad de los habitantes confluyen varios factores que tienden a incrementarla: El deterioro en la calidad de vida; las respuestas policiales y judiciales estrictamente represivas; y la influencia de los medios de comunicación colectiva. (...)*

El reconocimiento de estos hechos es fundamental en la planificación de políticas públicas, presentes y futuras, dirigidas a garantizar al habitante la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales; el desarrollo pleno de sus potencialidades; y, con esto, la protección de sus derechos fundamentales.

- *Aumentar el número de policías no es garantía, necesariamente, de una mayor seguridad para los habitantes; más bien, la satisfacción de la demanda policial de los habitantes apunta hacia la adecuada organización y distribución de los cuerpos policiales, y a la formación y capacitación civilista y democrática de sus funcionarios. (...)*

La pretensión de resolver la demanda de seguridad de los habitantes por medio de medidas policiales y judiciales responde a una interpretación reduccionista del concepto de seguridad, por ende, constituye una respuesta parcial a las necesidades de la población. La plena satisfacción de las necesidades en este sentido -como fue señalado con anterioridad-, se garantiza con el fortalecimiento de un Estado Social; con la dotación a todos los habitantes sin distinción alguna de un estándar razonable de bienestar en materia de salud, educación, vivienda, ingresos, esparcimiento; con una justa y equitativa distribución de la riqueza y el poder; y, por supuesto, con las medidas policiales pertinentes para garantizar la seguridad ante el delito en las diferentes esferas de la sociedad costarricense. En este sentido, deben disminuirse los índices de impunidad en las altas esferas del poder político y económico.

- *(...) Ante la constatación de estos hechos se hace necesario e imprescindible el abordaje integral de los diferentes problemas y necesidades sociales y económicas de la población. La situación amerita, por tanto, respuestas integrales. De lo que se trata es de reconocer y de partir de una perspectiva desde la que las personas sean visualizadas como sujetos titulares de derechos. Es en este sentido que se debe concebir el derecho a la seguridad como aquel alcanzable por medio del desarrollo de condiciones*

sociales, económicas, políticas y jurídicas, que permitan a todas las personas sin distinción alguna vivir y desarrollarse en un medio social, en el cual puedan satisfacer dignamente sus necesidades materiales y espirituales. Y esto mismo es lo que obliga a los gobernantes a planificar integralmente las políticas sociales, económicas y culturales de manera que con su ejecución los habitantes puedan disfrutar plenamente de sus derechos.

Resulta importante señalar que, entre las fuentes de referencia de dicho análisis, se consideraron las recomendaciones emitidas en el Informe Unánime Afirmativo elaborado por la Comisión Especial Mixta de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, presentado el 14 de abril de 1999, correspondiente al expediente legislativo N° 13.407, en el que se analizó el tema del aumento de la criminalidad en el país y el deterioro de la seguridad ciudadana.

Posteriormente, también desde una perspectiva de abordaje integral, el Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo (PNUD), Costa Rica, dedicó el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, al tema de la relación entre (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano, respecto de la cual planteó diez propuestas: 1) *Vencer mitos: mejorar la comprensión de la inseguridad ciudadana*, 2) *Seguridad para el despliegue de libertades: políticas de seguridad desde una perspectiva integral y democrática*, 3) *Constituir el Observatorio de la Seguridad Ciudadana: información oportuna y rigurosa sobre la inseguridad ciudadana*, 4) *Planificación local dirigida a la creación de condiciones de seguridad ciudadana*, 5) *Generar entornos seguros urbanos*, 6) *Más igualdad, menos conflicto: una propuesta para enfrentar la violencia contra las mujeres*, 7) *Proteger para crecer: una sociedad volcada hacia la protección de la niñez*, 8) *Atención prioritaria a la juventud: más oportunidades, menos cárceles*, 9) *Vidas saludables: hábitos sanos para la recreación y la convivencia*, y 10) *Adiós a las armas: mantener a Costa Rica libre de armas de fuego*.

Para cada una de estas propuestas el PNUD planteó varias líneas de acción, las cuales

aparecen reflejadas en las Metas Sectoriales del Sector Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. La actual Administración Gubernamental pretende alcanzar las metas propuestas mediante la ejecución de las siguientes Acciones Estratégicas: 1) plan para ampliar la cobertura del Ministerio de Seguridad Pública, 2) programa de fortalecimiento y consolidación de redes de seguridad comunitaria, 3) programas de prevención de la violencia y delito dirigidos a adolescentes y jóvenes en riesgo social, 4) desarrollo del Sistema Nacional de Información sobre la Violencia y el Delito (SISVI), 5) plan de modernización de la plataforma tecnológica del Registro Nacional, 6) plan para incrementar el acceso de las personas privadas de libertad a las actividades educativas, recreativas y productivas, 7) programa de mejoramiento de la seguridad de los Centros de Atención Institucional (CAI) y Centros de Atención Semi-Institucional (CASI), como medio para asegurar el cumplimiento de la pena, 8) programas de prevención del consumo de drogas y atención a los “drogodependientes”, 9) programas de prevención y represión de los delitos de tráfico ilícito de drogas, legitimación de capitales y actividades conexas, 10) establecimiento de un modelo migratorio sustentado en la integración de la población migrante a los servicios y la seguridad social que brinda el Estado, y 11) plan de digitalización y actualización de datos de ciudadanos nacionales y población migrante para agilizar el trámite de pasaportes y renovación de permisos migratorios³³.

Respecto al cumplimiento de estos compromisos, el Presidente de la República, Dr. Oscar Arias Sánchez, en el Informe Presidencial presentado el pasado 1º de mayo, manifestó que se ha incrementado en un 25% el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública para aumentar el número

³³ Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006-2010 / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San Jose, Costa Rica: MIDEPLAN, 2007. Págs. 52-53.

de efectivos policiales; que se han decomisado 36 toneladas de drogas ilícitas durante los primeros doce meses de su Gobierno; que el programa de prevención del consumo de drogas "Aprendo a valerme por mí mismo" se ha impartido a cerca de cien mil escolares de todo el país y que se iniciaron los trámites para la construcción y equipamiento del Centro de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes con problemas de drogadicción; y que se ha combatido la corrupción y criminalidad en materia de migración, dentro de lo cual se ha impulsado una reforma de la Ley de Migración y Extranjería. Por último, señaló que la recuperación de los niveles aceptables de seguridad requerirá de transformaciones legales, como la reforma a la Ley de Armas y Explosivos y al Código Penal, entre otras³⁴.

A sabiendas de que tales medidas están dirigidas específicamente al restablecimiento de las condiciones de seguridad pública, la Defensoría de los Habitantes sostiene el criterio de que necesariamente estas medidas deben ejecutarse en un marco de integralidad; de hecho, el resultado de estas medidas dependerá de los que se logren alcanzar en materia de superación de la pobreza y la desigualdad; de inversión social en vivienda, salud y educación; de desarrollo productivo nacional y generación de empleo digno; de protección al ambiente, entre otras, todo ello respondiendo al mandato constitucional de procurar el mayor bienestar para todos los y las habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza³⁵.

b. Inseguridad pública en las comunidades

Las medidas desarrolladas por las actuales autoridades de la Dirección General de la Fuerza Pública ante la demanda de las comunidades para que se les brinde un servicio de seguridad pública eficaz y eficiente no resultan enteramente

satisfactorias para las y los habitantes. Prueba de ello son las recurrentes quejas presentadas por diferentes comunidades, algunas de ellas organizadas incluso en Comités de Seguridad Comunitaria promovidos por el Ministerio de Seguridad Pública como alternativa contra las manifestaciones de delincuencia³⁶.

La demanda de seguridad es recurrente en las comunidades de Lourdes de Agua Caliente y de La Lima de Cartago³⁷; de Calle María Auxiliadora en Alajuela³⁸; de Calle Giraes en Tres Ríos³⁹; y de la urbanización El Erizo de Alajuela⁴⁰. Esta última queja tuvo que ser reabierto debido a que la comunidad cuestiona la efectividad de las acciones ejecutadas por la Policía.

El común denominador es la demanda de presencia policial entendida como destacamento de policías en los barrios y patrullaje⁴¹; sin embargo, pese a que el Ministerio de Seguridad Pública sostiene que su política es la de mantener a la Policía en las calles realizando operativos esporádicos, los resultados se limitan al decomiso de la droga a algunos consumidores consuetudinarios o a vendedores detallistas, no resultando tan efectivos en la disminución de otras manifestaciones delictivas como los asaltos y los robos. Así lo ha reconocido un

³⁶ Tal es el caso del barrio La Rejoja, en Paracito de Moravia, donde los habitantes se quejan de que no existen policías destacados en ese sector, y por la justificación de la Delegación de Moravia acerca de que no cuentan con suficientes policías y el mal estado de las patrullas (Nº 22082-22-2006-QJ).

³⁷ Corresponde a los expedientes Nº 22401-22-2006 y 22156-22-2006 de esta Defensoría.

³⁸ Corresponde al expediente Nº 20618-22-2006 de esta Defensoría.

³⁹ Corresponde al expediente Nº 20696-22-2005 de esta Defensoría, en etapa de seguimiento.

⁴⁰ Corresponde al expediente Nº 18066-22-2004 de esta Defensoría.

⁴¹ Precisamente la única queja que ha sido resuelta satisfactoriamente es la de un vecino de Linda Vista de Río Azul, donde se reparó la casetilla y se destacó personal policial (Nº 21147-22-2006-QJ).

³⁴ Costa Rica, Presidencia de la República. Informe Presidencial 1º de mayo 2007 / Oscar Arias Sánchez, Presidencia de la República. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 2007, Págs. 16-17.

³⁵ Según así se estipula en el artículo 50 de la Constitución Política de la República.

policía de Moravia: “se realizan patrullajes esporádicamente, ya que en la actualidad no contamos con personal para mantener Oficiales en cada punto estratégico para combatir el hampa”⁴².

A los casos anteriores se agregan las quejas de algunos vecinos que manifiestan su disconformidad por la desatención a las llamadas de auxilio, v.g.: en Taras de Cartago, en Corralillo de Cartago, y en Calle La Golondrina de Calle Morenos en La Sabana⁴³, lugares en los cuales pese a que existen delegaciones cercanas los policías no acuden o no realizan acciones efectivas para restablecer el orden público.

Consecuentemente, el Ministerio de Seguridad Pública debería proceder a evaluar la efectividad de las acciones policiales ejecutadas (operativos comunales periódicos) para garantizar que su política de seguridad pública responda realmente a las necesidades de vigilancia y protección de la población en contra de la delincuencia y de otras problemáticas sociales que inciden en la seguridad, como el tráfico de drogas; y las situaciones de abandono y de riesgo social a las que están expuestas las personas menores de edad, las personas con discapacidad física o mental, las personas adultas mayores, y las personas adultas jóvenes con problemas de farmacodependencia, que sobreviven en situaciones de indigencia en las calles, ya no solo de la capital.

Pero para poder abordar estas problemáticas dicho Ministerio debe trascender la visión restringida de la seguridad como un asunto meramente policial, aunando esfuerzos con las instituciones públicas cuyas competencias legales las obligan a atenderlas, mediante acciones interinstitucionales e intersectoriales, donde lo policial no se orienta hacia la opresión de las personas afectadas por esas problemáticas, sino hacia la salvaguarda de sus derechos humanos.

⁴² Corresponde al expediente N° 22082-22-2006 de esta Defensoría.

⁴³ Corresponden a los expedientes N° 21452-22-2006, 21840-22-2006, 22351-22-2006 de esta Defensoría, respectivamente.

Asimismo, debería contemplar la posibilidad de destacar policía, dotada con los medios de protección, transporte y comunicación necesarios, en las comunidades que están siendo más afectadas por la delincuencia, la violencia y la drogadicción.

c. Regulación de la Seguridad Privada y Control de Armas de Fuego

A mediados del mes de julio del año 2006, el Ministro de Seguridad Pública anunció, a través de la Prensa, que los agentes de seguridad privada colaborarían con la Fuerza Pública en labores de persecución del delito, mediante la firma de un convenio con las empresas de seguridad privada.

Dado que la acción podía implicar la delegación de una potestad de imperio del Estado -la de garantizar el derecho a la seguridad-, y en atención a la necesidad de prever o minimizar los riesgos que significaba la participación de agentes de seguridad privada en funciones de seguridad pública⁴⁴, se procedió a solicitar al Ministro el informe correspondiente. Coincidentemente, dicho jerarca estaba solicitando el criterio de la Defensoría sobre el acuerdo.

Si bien, el 25 de septiembre del 2006 la Defensora de los Habitantes se reunió con el Ministro de Seguridad Pública, y le reiteró las preocupaciones anteriores y le expuso las observaciones necesarias para garantizar que el acuerdo resultare respetuoso de los derechos de las y los habitantes; sin embargo, el Ministro no informó que el acuerdo iba a ser firmado dos días después, de manera que las observaciones puntuales presentadas por escrito, el 27 de septiembre siguiente, no fueron incorporadas.

Entre las sugerencias presentadas se señaló que en el Acuerdo se definiera el concepto de “Estado de emergencia o necesidad”, esto pues en el inciso b del artículo 16 de la Ley de Servicios de Seguridad Privados se

⁴⁴ Sobre todo porque se trata de una materia que integra aspectos relacionados con la seguridad nacional, la seguridad civil, la responsabilidad civil, la responsabilidad del Estado, la delegación de funciones, la idoneidad y la capacitación del personal, entre otros.

establece la obligación de las empresas de auxiliar a la Policía, pero sujeta a las posibilidades de las empresas y, sobre todo, cuando medie requerimiento expreso de la Policía. Sin embargo, la Ley le advierte a las empresas que en situaciones de emergencia o estado de necesidad, dependiendo de la naturaleza de la situación, obvien el requerimiento. A criterio de esta Defensoría, esa motivación es la de auxiliar, nunca la de sustituir, ni siquiera en ausencia. Además, es claro que la Ley se refiere a situaciones excepcionales como las devenidas por una catástrofe natural (un terremoto, una inundación, un huracán, un ciclón, una epidemia, etc.), o humana (un accidente aéreo, naval, vial, etc.). Pero, aún en tales circunstancias la actuación de los agentes de seguridad privada debe circunscribirse al marco de las prohibiciones legales.

Valga señalar que de previo no se informó a esta Defensoría que el acuerdo, además de firmarse con empresas de seguridad privada, iba a ser suscrito con varias empresas comerciales distribuidoras de alimentos y bebidas, lo que habría ameritado sugerencias aún más puntuales.

La Defensoría se mantiene atenta a la ejecución de los acuerdos y oportunamente solicitará al Ministerio de Seguridad Pública información sobre la incidencia de los mismos en la seguridad pública.

Por otra parte, en lo que se refiere al control de armas de fuego, en octubre del 2006, nuevamente a través de la Prensa, varios sectores nacionales denunciaron que se iba a instalar una empresa de armas militares en el país, lo que obligó al Poder Ejecutivo a presentar un proyecto de ley de Reforma a varios artículos de la Ley de Armas y Explosivos, mediante el cual quedaría prohibida la fabricación de armas (Exp. Legislativo N° 16.429). Atendiendo la solicitud de criterio de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, el 14 de diciembre del 2006, la Defensoría presentó las observaciones correspondientes⁴⁵. Posteriormente, el 28 de febrero del 2007, nuevamente dicha

⁴⁵ Al respecto se puede consultar el oficio N° PE-0307-2006 del 14 de diciembre del 2006 de esta Defensoría.

Comisión Legislativa solicitó el criterio de esta Defensoría, pero sobre un proyecto de ley de Reforma General a la Ley de Armas y Explosivos. Según se pudo constatar, se trataba del mismo proyecto de ley anterior, pero dimensionado hacia una reforma integral; asimismo, se verificó que las observaciones anteriormente sugeridas habían sido incorporadas.

A la luz de lo estipulado en el ordenamiento jurídico vigente, en los tratados de derecho internacional humanitario y en los instrumentos internacionales contra la proliferación, el comercio, la producción, el almacenamiento y el uso ilícitos de armas de fuego, químicas y biológicas, de explosivos, de municiones y de otros pertrechos militares, que han sido aprobados por nuestro país, el 20 de marzo siguiente fue presentado a la Comisión el criterio solicitado⁴⁶.

I) Función Policial⁴⁷

h. Violaciones a la libertad y a la integridad de las personas

El número de quejas admitidas por detenciones arbitrarias o por agresiones policiales (abusos de autoridad) disminuyó significativamente en el presente periodo; y, hasta el momento, sólo la detención de unos habitantes que participaron en una manifestación de protesta frente a la Casa Presidencial ameritó la emisión de recomendaciones⁴⁸. En los demás casos no

⁴⁶ Al respecto se puede consultar el oficio N° PE-0080-2007 del 20 de marzo del 2007 de esta Defensoría.

⁴⁷ El término Policía se utiliza para designar a los cuerpos de policía reconocidos en la Ley General de Policía: Seguridad Pública (antiguas Guardia Civil, Guardia de Asistencia Rural, y de Fronteras), Control de Drogas, Control Fiscal, Seguridad del Estado, Tránsito, Migración y Penitenciaria; sin embargo, las quejas contra estas dos últimas son tratadas en los apartados "Población Migrante" y "Población Privada de Libertad". Además, se incluyen las quejas presentadas contra la Policía Judicial.

⁴⁸ Se trata de una queja presentada por dos habitantes del precario Los Arrayanes en Los Guido de Desamparados, quienes fueron

se han formulado recomendaciones porque las versiones y las pruebas aportadas por las partes no indicaron la comisión de alguna violación; o porque aún no ha concluido la investigación.

Por similares razones, las quejas por desalojos o allanamientos y por decomisos de mercadería a vendedores ambulantes no ameritaron recomendaciones.

i. Violaciones a los derechos laborales de la Policía

Los principales motivos de las quejas admitidas por violaciones a los derechos laborales de los funcionarios y funcionarias policiales se refieren al estado de salubridad en los centros de trabajo; a la falta de capacitación especializada y de apoyo psicológico; al nombramiento de personal policial en funciones administrativas; al cese de nombramientos de policías en plazas administrativas; al cese de nombramientos sin el debido proceso; a la imposición de jornadas inapropiadas; y a irregularidades en la contratación de capacitación policial.

En lo que se refiere a las condiciones de salubridad en los centros de trabajo fue conocida y resuelta favorablemente la queja de un policía penitenciario del Centro de Atención Institucional La Reforma⁴⁹. Valga señalar que, en relación con las condiciones laborales de la Policía Penitenciaria, reiteradamente se ha recomendado al Ministerio de Justicia y Gracia que estudie la posibilidad de establecer una jornada de trabajo de 8 horas diarias, en la que la excepcionalidad sea el trabajo hasta un máximo de 12 horas, mediante tres

detenidos por un enfrentamiento que se suscitó con la Policía durante una manifestación pro-vivienda frente a la Casa Presidencial, en febrero del 2006 (Nº 20877-22-2006-QJ). Las recomendaciones se refieren a la necesidad de emitir o revisar los protocolos de actuación policial durante manifestaciones de protesta en procura de que la actuación no sea la que provoque el disturbio, y a la necesidad de que las personas aprehendidas sean puestas con prontitud ante las autoridades judiciales.

⁴⁹ Corresponde al expediente Nº 21960-22-2006 de esta Defensoría.

escuadras rotativas semanalmente para minimizar los efectos adversos que provocan los turnos rotativos diarios en la salud física y psicológica del personal policial, particularmente sobre sus ritmos biológicos de alimentación, de sueño y de otros procesos vitales.

Respecto a la falta de capacitación especializada y de apoyo psicológico, fue investigada la queja de un policía de seguridad pública, entre cuyas funciones le correspondía custodiar personas afectadas por trastornos mentales a las que se les han impuesto medidas cautelares o de seguridad de internamiento en el Hospital Nacional Psiquiátrico⁵⁰. Las recomendaciones emitidas se refieren a la necesidad de elaborar interinstitucionalmente un protocolo de seguridad para el manejo de este tipo de pacientes, y a la de garantizar condiciones de trabajo adecuadas a los requerimientos de la labor de custodia (jornada laboral, capacitación especializada, apoyo psicológico, entre otras), pues el conocimiento de los procedimientos y las condiciones laborales satisfactorias inciden directamente en la calidad del servicio.

En cuanto al cuestionamiento a varios nombramientos en el Ministerio de Seguridad Pública se observa que mientras un funcionario se quejó de haber sido cesado de las labores administrativas porque ocupaba una plaza policial⁵¹ –pues así lo dispone la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público–, otros denuncian que a algunos funcionarios policiales se les han asignado funciones netamente administrativas, sin respetar lo dispuesto en la normativa interna, y que por la denuncia se ha desatado una persecución laboral en su contra⁵². Los casos se encuentran en etapa de investigación para el pronunciamiento que corresponda.

Por último, en cuanto a la capacitación policial, a raíz de una información periodística en la que se cuestionó la contratación de una universidad privada en la que el Director de

⁵⁰ Corresponde al expediente Nº 21204-22-2006 de esta Defensoría.

⁵¹ Corresponde al expediente Nº 21796-22-2006 de esta Defensoría.

⁵² Corresponde al expediente Nº 00380-2007-SI de esta Defensoría.

la Escuela Nacional de Policía imparte lecciones; la selección subjetiva por parte del Viceministro de Seguridad Pública de los participantes a los cursos de comisionados y comisarios; y la capacitación en derechos humanos a varios funcionarios ministeriales por parte de una organización no gubernamental que opera como Secretaría Técnica de la Iniciativa de Derechos Humanos del Comando Sur de los Estados Unidos de América⁵³, la Defensoría abrió una investigación de oficio, actualmente en etapa de resolución.

⁵³ Corresponde al expediente N° 22556-22-2006 de esta Defensoría.

Del código de la niñez y la adolescencia y su incidencia en la educación costarricense

Si la sociedad humana considera a la educación como de vital importancia en la vida, es en la infancia, la niñez y la adolescencia en donde adquiere un valor estratégico.

Rodolfo Osorio
Consultor de UNICEF

I. Introducción

A) Antecedentes

En el plano normativo, la evolución e historia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es decir, el reconocimiento de estos como sujetos sociales de derechos se empieza a fortalecer durante los primeros dos tercios del siglo XX.

En 1923 se redacta por primera vez, una Declaratoria de los Derechos del Niño, conocida como “Declaración de Ginebra”, la cual es adoptada por la Sociedad de Naciones en 1924. En ese documento los hombres y mujeres -de todas las naciones- reconocieron que la humanidad debe dar al niño y la niña lo mejor de sí misma; lo declararon y aceptaron

como deber por encima de cualquier distinción por motivo de raza, nacionalidad o creencias.

En 1947, el Secretario de las Naciones asumió la actualización de la Declaración de Ginebra en vistas de establecer una “Carta del Niño”, culminando en 1959 con la Declaración de los Derechos del Niño. Treinta años después, en noviembre de 1989, se obtuvo el instrumento jurídico internacional más importante que haya creado la humanidad en la materia. Se refiere a los Derechos Humanos de la Niñez, establecidos en la *Convención de los Derechos del Niño*, que entra en pleno vigor y tiene fuerza vinculante para los Estados parte.

Comprender y sobre todo aceptar, que los niños, niñas y adolescentes poseen una realidad y necesidades particulares, así como derechos propios que trascienden el marco familiar, no es un asunto sencillo en la sociedad actual. Sin embargo, a finales del siglo XX y en lo que va de éste, se ha presenciado un creciente reconocimiento de que la misma inocencia y vulnerabilidad de los niños y niñas hacen necesaria una respuesta específica -adicional- de la sociedad, tanto legislativa como práctica, que tenga en cuenta sus especiales necesidades y circunstancias vitales.

Con la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (1990), el país asumió el compromiso de adecuar la legislación

nacional a los principios de esa normativa, la cual se concretó mediante la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia (1998); asimismo, con este instrumento se visibilizó que la violación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, es un problema grave y de interés público.

No obstante, la garantía de los derechos de esta población, se torna en una tarea complicada en una sociedad que no interioriza la ciudadanía social de la niñez y la adolescencia, así como tampoco asume el compromiso de involucrarse en su defensa y protección. Es justamente por esto que, dentro de las funciones de la Defensoría de los Habitantes por medio de una Dirección especializada en el tema, estratégicamente, se asume como uno de sus bastiones la lucha cotidiana por garantizar que las instituciones de la administración pública cumplan con las responsabilidades establecidas en los principios y deberes vigentes en la legislación señalada y con mayor énfasis los deberes contemplados en el Código de Niñez y Adolescencia.

De esta forma queda establecido el principio universal de “protección especial y promocional”, el cual obliga a un trato prioritario hacia la niñez y la adolescencia, en función de su vulnerabilidad y porque sus necesidades específicas son mayores, así como la garantía y promoción para que los niños, niñas y adolescentes disfruten efectivamente de esos derechos.

Hacer que se escuche la voz de los niños, niñas y adolescentes debe ser una de las razones más importantes para la apertura de espacios en los que alcen su voz y se escuche su opinión, pero también para conocer sus derechos como sujetos activos en los procesos sociales.

B) Justificación

Si bien, el Código de Niñez y Adolescencia merece un análisis exhaustivo por la importancia y naturaleza de todos los derechos que en sí contempla, para efectos de este Informe Anual, se ha tomado la decisión de escoger uno de estos derechos y de señalar una vez más los aciertos y vacíos que hasta hoy posibilitan o imposibilitan su aplicación con el fin de instar su efectivo cumplimiento. Este

análisis estará dirigido al capítulo V dedicado al **Derecho a la Educación**, visto desde la perspectiva de la defensa de este derecho en cuanto a su acceso, permanencia, desarrollo de potencialidades y el clima o las relaciones que se gestan cotidianamente dentro de los escenarios de la educación y sus distintos actores.

En Costa Rica, la educación es un derecho humano de carácter fundamental, garantizado por la Constitución Política, la Convención de los Derechos del Niño, el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, todo lo cual lo ha posicionado como un tema de primer orden en la agenda política nacional. Este marco jurídico, además, convierte a la educación en un derecho exigible al Estado, al cual le corresponde aplicar los mecanismos necesarios para asegurar su disponibilidad y accesibilidad a todas las personas en un marco de equidad.

La relevancia que institucionalmente se le ha dado al tema en este informe, responde al hecho de que más del 45 % de las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría de los Habitantes en materia de niñez y adolescencia se refieren a actos u omisiones de la administración pública que limitan o atentan contra el crecimiento intelectual de las personas menores de edad. Estas denuncias tienen directa relación con el sistema educativo, con el acceso a este derecho, así como a condiciones de permanencia y calidad.

Desde este punto de vista, se destacan tres aspectos conforme los cuales debe ser analizado el Capítulo V del CNA: el acceso y la permanencia en el sistema educativo, el desarrollo de potencialidades y las relaciones humanas en la comunidad educativa.

Para analizar el grado de cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Capítulo V, se definió un conjunto de indicadores apropiados para determinar cuánto se acerca o se aleja la situación actual respecto a la aspiración de ofrecer oportunidades equitativas de acceso a una educación de calidad a los niños, niñas y adolescentes en el país. Aunado a esto, se estudiaron los informes y recomendaciones que en materia

de Educación han presentado el Consejo Nacional de Rectores, (CONARE), la UNICEF en asocio con la Universidad de Costa Rica, y el Ministerio de Educación Pública, con el fin de inspirar y demandar la toma de decisiones. Con base en este análisis se determinaron las causas del incumplimiento, concluyendo con una serie de recomendaciones dirigidas a los responsables de su implementación.

II. Del acceso y permanencia en el sistema educativo

Para efectos de analizar las condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo, se han tomado en cuenta indicadores susceptibles de ser agrupados en términos de resultados, de recursos y de procesos.

A) En términos de resultados

i. Cobertura

La cobertura o escolaridad puede definirse como la capacidad del sistema de ofrecer educación a la población, en los distintos niveles educativos, conforme a la demanda. Como se indicó anteriormente, la educación es un derecho humano que el Estado debe garantizar a las personas menores de edad por lo que, según se estipula en el artículo 57 del Código de Niñez y la Adolescencia (CNA), el Ministerio de Educación Pública (MEP) debe garantizar su permanencia en el sistema educativo con el apoyo necesario; sin embargo, la baja cobertura en algunos niveles revela el limitado acceso de importantes contingentes de población al disfrute efectivo de este derecho. Del año 2002 al 2005, la matrícula inicial ha ido en aumento, no obstante, hubo una leve disminución de 1.073.152 de estudiantes en el año 2005 a 1.071.096 estudiantes en el año 2006, es decir 2.056 niños menos insertos en las aulas, indica el Informe Anual de cumplimiento del Código de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Educación Pública, presentado en febrero de 2007 ante la Defensoría de los Habitantes. Asimismo se observa un lento incremento del promedio de la escolaridad pues entre 1988 y 2004 tan solo pasó de 6,5 a 7,8 años (Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón.

Gobierno de Costa Rica. 2006-2010. Mide plan. Pág. 44).

En la actualidad el país logra atraer a las aulas de primer grado de educación primaria prácticamente a la totalidad de los niños y niñas en edad escolar. Pero, y como bien lo señala el Informe Anual presentado por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) sobre el Estado de la Educación en el 2005, el sistema tiene serias dificultades para retener a sus estudiantes y hacer que la mayoría culmine con éxito la educación diversificada. Este problema es particularmente agudo en secundaria y evidencia una situación de alta vulnerabilidad para esa población.

Esta situación también es puesta en evidencia en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Costa Rica 2006-2010, en el cual, refiriéndose al Estado de la Educación, se indica:

“particularmente preocupante es la baja tasa de matrícula neta en el ciclo diversificado que alcanza apenas un nivel de 40,1%. Es decir, casi el 60% de los jóvenes que deberían estar matriculados en la educación diversificada se encuentra fuera de ella.”

Luego, según los datos tomados del Departamento de Estadística del Ministerio de Educación Pública en el Informe Anual de cumplimiento del Código de Niñez y Adolescencia, presentado en febrero de 2007 ante la Defensoría de los Habitantes, la Tasa Neta de Escolaridad en el Sistema Educativo, del año 2004 al 2006, por nivel fue (referirse a la Tabla 1).

Los datos muestran un incremento en la cobertura de la educación preescolar, lo cual se explica como consecuencia del impulso que se le dio a partir de la reforma constitucional del año 1997, que amplió la obligatoriedad de la educación en ese nivel. A pesar de este aumento, el V Informe del Estado de la Niñez y la Adolescencia 2006 (Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Estado de la Educación Costarricense. Consejo Nacional de Rectores (CONARE), San José, Costa Rica, 2005), indica que 4 de cada 10 niños y niñas

menores de 6 años no se les garantiza su derecho a la educación, por lo que todavía se deben realizar ingentes esfuerzos para universalizar la cobertura en la Educación preescolar, en atención a esta población descubierta y en niveles como el de materno infantil.

educación diversificada se ha mantenido prácticamente igual pasando de 12,4% en 2001 a 12,5% en 2005. Del porcentaje absoluto, llama la atención que el sistema educativo expulsó a 20.900 niños y niñas en primaria y a 30.623 adolescentes en secundaria durante el 2003. Estas cifras han

Tabla 1

Nivel	Tasa Neta		
	2004	2005	2006
Educación Preescolar			
Interactivo II	37,0	42,4	44,3
Ciclo de Transición	90,0	92,4	92,3
Educación Primaria	99,5	98,8	100,6
I y II Ciclos Tradicional	98,5	98,8	99,7
Educación Secundaria	69,3	69,4	70,0
III Ciclo y Educación Diversificada (tradicional)	63,8	66,1	67,6
III Ciclo en Educación Secundaria	73,8	76,2	74,6
III Ciclo (tradicional)	70,5	73,2	74,6
Educación Diversificada secundaria	39,7	41,3	43,4
Educación Diversificada (tradicional)	38,4	40,1	42,1

Fuente: Ministerio de Educación

Se observa, además, que la tasa neta de escolaridad en el sistema educativo durante los últimos años se ha mantenido o ha aumentado levemente en los distintos niveles; sin embargo, la cobertura disminuye conforme avanzan los ciclos educativos, siendo que el problema se agudiza en la Educación Diversificada donde se manejan niveles de un 43,4% de cobertura, (para profundizar en las posibles causas se recomienda la lectura del V informe de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica, (EDNA), presentado por la Universidad de Costa Rica y la UNICEF, en agosto de 2006 y el Estado de la Educación Pública, planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010).

ii. Expulsión

Se ha logrado disminuir la expulsión (no deserción) en los niveles de preescolar y primaria, pasando el ciclo de transición en el 2001 de 4,6% a un 3,6% en el 2005, primer y segundo ciclo de 4,5% en el 2001 a 3,5% en el 2005. No obstante, el tercer ciclo y

ido en aumento, sobre todo en secundaria donde en el 2005 se expulsó a 40.842 jóvenes del sistema. Asimismo, durante el 2003, *“apenas el 29,1 % de las personas menores de edad que ingresaron a primaria once años antes, logró completar la secundaria”*, así lo indica en el 10º Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación. Capítulo 2 Equidad e Integración Social. pág. 87.

Otra brecha se plasma entre la educación pública y la educación privada; en la primera la expulsión en el 2004 ascendió a 3,5% en primaria, mientras que en la segunda rondaba el 1,0%, marcándose una mayor diferencia en secundaria donde las cifras fueron de 12,8% y 1,8% en el mismo orden. De igual forma, esta situación se repitió en las zonas urbanas y rurales: la expulsión en primaria en la zona urbana fue de un 3,1% mientras que en la zona rural llegó a 3,6 %; en secundaria, en ese orden, fue de un 11, 2% contra un 12, 5%.

iii. Reprobación y repitencia.

Otros indicadores por analizar son la reprobación y la repitencia, que deben verse como dos antecedentes importantes de la expulsión.

El Departamento de Estadística del Ministerio de Educación Pública (MEP), señaló que el porcentaje de estudiantes reprobados(as) de la Educación Regular, del año 2001 al 2005, según nivel Educativo, fue la siguiente:

Del año 2001 al 2005, el porcentaje de estudiantes reprobados(as) en los distintos niveles educativos ha venido en aumento, encontrándose el porcentaje más alto en el nivel Académico Diurno, con 21,3%, en el año 2005.

Del año 2003 al año 2005, el porcentaje de repitentes en I y II Ciclos y III Ciclo de la Educación General Básica y la Educación Diversificada Académica Diurna ha ido creciendo. En general, en el nivel donde se encuentra el porcentaje mayor de repitentes reportados fue en el III Ciclo y la Educación Diversificada Académica Diurna. Por ejemplo, en el 2004, 28.677 jóvenes repitieron el tercer ciclo y la educación diversificada.

Al realizar la comparación con los centros educativos privados se observa que la repitencia en escuelas y colegios públicos, en ese mismo año fue de 7,3 veces más alta con respecto de estos otros, lo cual es alarmante, si se considera que el 90,4 % de la población estudiantil asiste a instituciones públicas. Se infiere que la capacidad de logro del sistema sigue siendo limitada. En secundaria, solo se gradúa el 33,1% de los que ingresan, de los cuales el 20% no repite ningún año escolar, y el 13,1% restantes repiten al menos un año. Siendo el tiempo promedio para graduarse de 9,4 años en secundaria, casi el doble de los años regulares que se ocupan para concluir III ciclo y educación diversificada. En este mismo sentido, uno de cada cuatro estudiantes de escuelas y colegios públicos se encuentra rezagado en los estudios, encontrándose en uno o varios niveles inferiores del que deberían estar cursando. Según datos del MEP, de los 875 mil niños que se matricularon en el curso lectivo 2006,

casi el 25 % de los inscritos (210.000) estudiantes, sobrepasa la edad promedio de sus compañeros (La Nación. Jueves 19 de abril de 2007, pág. 4)

Llama la atención de la Defensoría de los Habitantes que, a pesar de que la promoción en pruebas nacionales se mantiene estable, el porcentaje de promoción en secundaria continúa siendo muy bajo, situación que agrava los problemas ya anteriormente planteados. Datos suministrados por la División de Control de Calidad del MEP, indican que la promoción en Bachillerato de Educación Diversificada del 2006, se comportó de la siguiente forma: de 48.044 pruebas nacionales aplicadas, aprobaron 18.960 estudiantes, para un porcentaje de promoción de 62.16 %. En relación con la promoción del Tercer Ciclo de la Educación General Básica, de las 57.219 pruebas aplicadas, aprobaron 27.882, para una promoción de 48.73%.

Del análisis de estos indicadores se infiere que la educación secundaria se encuentra atravesando por graves problemas de repetición, exclusión, altas tasas de expulsión, e inequidades geográficas y sociales, aunado a ello los problemas para retener a esta población que van desde la falta de motivación por un sistema academicista, hasta la metodología empleada en la enseñanza. Por ello, es necesario, entre otras cosas, mejorar la calidad de la formación secundaria, profundizar en las causas que llevan a los y las estudiantes al fracaso escolar, así como la viabilidad de transformar el sentido y uso de las pruebas nacionales para propiciar el mejoramiento en el rendimiento escolar, y la retención. Se coincide con el MEP en los criterios señalados para eliminar las pruebas de sexto grado y por esas mismas razones, se considera necesario evaluar la pertinencia o no de continuar aplicándolas en otros niveles. Distintos estudios realizados han demostrado que, en los términos que actualmente se encuentran planteadas y se manifiestan, no contribuyen a mejorar la calidad de la educación y, por el contrario, estimulan la exclusión y expulsión tal y como lo demuestran los datos anteriores.

Profundizando en los motivos del fracaso escolar, expulsión y repitencia, datos

suministrados por el MEP, señalan varios factores, entre ellos, desmotivación, falta de recursos económicos, migración interna y la no aplicación de adecuaciones curriculares. Por su parte, las razones ofrecidas por algunos jóvenes que fueron expulsados del sistema señalan:

“que no están interesados en el aprendizaje formal, tienen que trabajar, no pueden pagar los estudios y que les cuesta el estudio. Por su parte los docentes aducen como causas: el enfoque metodológico, recargo de contenidos, condiciones y carencia de estructuras de apoyo, sensación de fracaso que generan las pruebas del MEP, políticas educativas y curriculares que ignoran las condiciones de las aulas, burocracia”, estos datos e información son obtenidos del V informe de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. 2006. UNICEF-UCR.

En el informe del Estado de la Educación se señalan como debilidades del sistema

“...desde la óptica estudiantil: bajos rendimientos, importantes discontinuidades o momentos críticos, problemas de eficiencia, fracturas sociales y una educación poco atractiva. Asimismo señala como debilidades desde la perspectiva institucional: escasa diversificación, importantes debilidades en programas orientados a incrementar el acceso, poco énfasis en la crítica y la creatividad, problemas de infraestructura, y condiciones precarias de trabajo que afectan a los docentes.”, según Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Estado de la Educación Costarricense. CONARE. San José, Costa Rica, 2005.

A pesar de que el artículo 65 del CNA señala como deber del MEP asegurar la presencia de las personas menores de edad y evitar la expulsión del sistema educativo, y que ese

Ministerio en su informe anual ante la Defensoría de los Habitantes indicó que se ejecutaron acciones para minimizar las consecuencias de este problema, se tiene conocimiento de que diariamente se presentan nuevos casos. Una queja recientemente tramitada por esta institución ilustra la situación: una estudiante de cuarto año de primaria fue expulsada del sistema en el 2005, esperando una repuesta del MEP ante una apelación. La Defensoría de los Habitantes hizo un llamado de atención pues a pesar de que distintas instancias de esa dependencia conocían la situación de la niña, no se actuó con prontitud para asegurar que durante el 2006 la estudiante asistiera al curso lectivo. En consecuencia, se emitieron varias recomendaciones al MEP, con el fin de que se tomaran las medidas necesarias y oportunas para evitar que se engrose la cifra de estudiantes que son expulsados de las aulas (ver Informe final con recomendaciones del Exp. 22085-26-06, emitido por la Defensoría de los Habitantes).

B) En términos de recursos

Según datos suministrados por el MEP, la cantidad de instituciones y servicios educativos en la educación regular (pública, privada y privada subvencionada), ha aumentado de 9.004 en el año 2005 a 9.246 centros educativos en el 2006. No obstante considerar positivo este indicador, debe señalarse que aún continúa la demanda de centros educativos en distintas zonas del país, que se asuma a la necesidad de contar con nuevas instalaciones y/o con reparaciones urgentes en las ya existentes.

Como ya se ha señalado, la mayoría de los preescolares, escuelas y colegios públicos del país atraviesan una crítica situación debido a las carencias y necesidades en infraestructura, mobiliario y materiales. Según datos del MEP, en el 2004 se necesitaban en primaria: 2.356 aulas, 796 comedores, 576 bibliotecas 7.705 pizarras; y en secundaria, 1.436 aulas, 128 comedores, 148 bibliotecas y 1578 pizarras.

La mayor parte de las instituciones dan mantenimiento a las instalaciones con el presupuesto ordinario asignado a cada Junta de Educación, pero la dilación con que el MEP asigna los fondos para reparaciones,

modificaciones y construcciones de infraestructura es preocupante. Al respecto, la Defensoría ha llamado la atención, indicando la necesidad de asignar recursos para infraestructura a instituciones que se encuentran en condiciones de riesgo (ver Informe final con recomendaciones del Exp. 16812-22-2004, emitido por la Defensoría de los Habitantes). Estas condiciones han motivado al cierre de los mismos por parte del Ministerio de Salud; un ejemplo de ello fue el cierre de la Escuela Manuel Coto en Tres Ríos, declarada inhabitable por el CENIFE y el mismo Ministerio de Salud en la orden sanitaria N° ARLU-DA-033-2007 recomendó su demolición. Ante esta situación los y las estudiantes fueron reubicados temporalmente en dos iglesias cercanas donde permanecen.

C) En términos de procesos

El V Informe del 2006, del Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (EDNA), ha puesto en evidencia la existencia de limitaciones como la falta de articulación entre los ciclos y los niveles, deficiente administración del currículo, utilización de estilos de enseñanza que no resultan apropiados para las características de la población por atender así como deficientes mecanismos de evaluación de los aprendizajes. En este sentido, se detectan problemas de articulación entre niveles y ciclos, tal es el caso de los desfases entre transición y primer grado, sexto y séptimo año, noveno y décimo, este último con altos grados de reprobación, repitencia y deserción.

En ese mismo Informe se pone de manifiesto la percepción de las y los jóvenes de secundaria con respecto a la educación que se les ofrece, señalando una crisis en el sistema educativo vinculada con derechos y deberes que se violentan; predominio de contenidos y prácticas pedagógicas que no propenden al desarrollo de actitudes de compromiso personal y social por parte de los y las estudiantes; ineficiencia en la capacidad de adaptarse no solo al currículo, sino al contexto en general, a las relaciones con sus pares; persistente contradicción entre el discurso y la práctica que afecta las intenciones educativas, y el aprendizaje de los contenidos así como la sintonía entre los

contenidos y los intereses de las y los adolescentes; y el tono afectivo entre docentes y estudiantes (ver pág. 33 del V Informe del 2006, del Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (EDNA). Este último fue el común denominador en todos los grupos de jóvenes, situación que nos debe llamar a la reflexión por la cantidad de conflictos que se están presentando en distintas instituciones del país, tema que se desarrollará más adelante con mayor profundidad.

Queda de manifiesto que para atender a las necesidades y demandas de la educación secundaria, deben plantearse nuevos retos que resuelvan los problemas existentes y futuros, resultando imperativo aumentar la cobertura en concomitancia con el mejoramiento de la calidad, reducir la expulsión, reprobación y repitencia, disminuir las brechas existentes y retener al joven con un programa de estímulos que le permita prepararse para su inserción en el mundo laboral y de educación superior.

Con respecto a la capacitación y asesoramiento a educadores(as) para mejorar y hacer atractiva la práctica pedagógica en el aula, diversas dependencias del MEP llevaron a cabo variadas capacitaciones; sin embargo, todas las Direcciones Regionales, según informe del MEP (Informe Anual de cumplimiento del Código de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Educación Pública, presentado en febrero de 2007 ante la Defensoría de los Habitantes pág. 139), coinciden en que existe falta de material, equipo didáctico y personal, además de que existe una limitación del tiempo de los y las docentes para participar en asesoramientos.

En cuanto a la igualdad de condiciones para el acceso y permanencia, por las quejas tramitadas en la Defensoría de los Habitantes se evidencia que existen grandes diferencias en la oferta educativa de escuelas y colegios del país. Un ejemplo, es la diferencia en el número de materias especiales y de inglés que reciben estudiantes en distintas zonas del país (referirse a los Exps. 18735-26-2004 y 21014-26-2006 de la Defensoría de los Habitantes).

La baja cobertura frente a la alta expulsión y repitencia en secundaria, las dicotomías entre educación rural y urbana y la falta de dotación de recursos para las instituciones, evidencian la inequidad, la exclusión y discriminación en el sistema educativo. Estas manifestaciones han adquirido muchos y variados matices, algunas imperceptibles por su sutileza y otras toleradas durante años, como por ejemplo el cobro de cuotas “voluntarias” durante el proceso de matrícula. Todas convergen en un punto: son violaciones al derecho humano y fundamental de la educación.

Por todo ello, la educación costarricense está ante la encrucijada de mantenerse tal y como está con un alto grado de probabilidad de aumentar los niveles de fracaso escolar o plantearse desafíos que posibiliten el acceso de todas y todos los niños, niñas y adolescentes del país al disfrute del derecho a la educación en todas sus dimensiones. Estos desafíos ya han sido planteados por distintos actores de la sociedad comprometidos con el fortalecimiento del derecho a la educación, lo que hace faltas es plasmarlos en acciones claras y sostenibles.

D) Enseñanza gratuita y obligatoria

Los informes anuales de la Defensoría desde 1998, señalaron el problema que se presenta cuando la gratuidad de la educación se topa con la obligatoriedad de las cuotas “voluntarias”, situación que se ha convertido en un fenómeno persistente hasta el día de hoy, aunque en menor magnitud. La Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes, se han pronunciado en reiteradas ocasiones acerca de la naturaleza absolutamente voluntaria de todas las contribuciones que se soliciten. Si bien esta Defensoría comparte los argumentos esgrimidos por el MEP en cuanto a que *estas cuotas desempeñan una ayuda importantísima para la satisfacción de múltiples necesidades de nuestros centros educativos* (oficio DM-4141-99 del Ministerio de Educación Pública), también es cierto que el cobro de dichas cuotas, como condicionante de la matrícula, constituye una flagrante violación del precepto constitucional que establece en su artículo 78 la gratuidad de la educación.

Asimismo, se señala que el deber de garantizar las condiciones mínimas necesarias para que escuelas y colegios puedan cumplir a cabalidad su función pedagógica, recae primordialmente en el Estado, y sólo supletoriamente en los padres y madres de acuerdo con su libre voluntad y en la medida de sus posibilidades. Esta Defensoría ha insistido, además, en que las Juntas de Educación y Administrativas se abstengan de solicitar “cuotas voluntarias” en periodos de matrícula, con el fin de desvincular ambas actividades. Si bien es cierto ha disminuido el número de denuncias y existe mayor claridad por parte de las instituciones de este procedimiento, es necesario indicar que la recomendación de separar el momento de la matrícula con la petición de aportes voluntarios, hasta la fecha no ha sido atendida.

Valga reiterar que, a pesar de que la Constitución Política y el CNA consignan el derecho a la enseñanza gratuita y obligatoria, la cobertura de la población no es completa. El Departamento de Estadística del MEP indicó que, de acuerdo con la Encuesta de Hogares Múltiples, en el año 2005 había 129.890 personas en edades entre los 5 a los 17 años que no asistían a ningún centro educativo.

El presupuesto asignado para el Fondo Nacional de Becas aumentó de ₡6.566.627.632, en el año 2005, a ₡6.989.481.000, en el año 2006. Pero a pesar de ello, se han presentado problemas para asignarlas. Cabe destacar que en el mes de marzo de este año, una cantidad significativa de estudiantes que dependen de este ingreso, no lo habían recibido porque algunas direcciones de centros educativos no han suministrado las listas correspondientes.

En consonancia, el trámite para asignar las becas del programa Avancemos, dirigido a estudiantes de secundaria, no es tan expedito como debiera. Una queja presentada por una madre de familia señala que a pesar de que en enero de 2007 realizó los trámites correspondientes ante el Instituto Mixto de Ayuda Social para gestionar la beca, todavía en el mes de marzo no se le ha realizado la visita al hogar para ver si su hijo califica como beneficiario (Exp. 02410-07-SI de la Defensoría de los Habitantes).

Otro problema señalado en años anteriores es que no se cumple con el mandato constitucional de asignar la totalidad del 6% del Producto Interno Bruto para la Educación y el porcentaje constitucional se reconoce insuficiente. Por ello, en varios informes de esta Defensoría se ha recomendado su ampliación a un 10 %, de manera que en un término de cuatro años a partir de la reforma constitucional se alcance esa meta.

En este sentido, la Defensoría estará pendiente del desarrollo en el compromiso político, planteado por el actual Gobierno de la República en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, dirigido a incrementar el presupuesto para el sector educación del 6% al 8% (Plan Nacional de Desarrollo. Jorge Manuel Dengo. 2006-2010. MIDEPLAN. Gobierno de Costa Rica. Pág.54).

Por otra parte, en la Asamblea Legislativa se discuten cuatro proyectos relacionados con este tema, dos de ellos bajo los expedientes N° 16550 y 16443, los cuales se encuentran en Plenario para asignarles Comisión; mientras que los proyectos 15606 y 15638 ya fueron dictaminados y se encuentran en el plenario para su discusión. Todos estos proyectos coinciden en un aumento en el porcentaje, pero difieren en el monto, la forma y tiempo de implementación.

Lo importante de destacar es que existe voluntad política para que la Educación reciba una mayor cantidad de recursos que faciliten la inversión en áreas que actualmente atraviesan serios problemas, como por ejemplo la cobertura en secundaria.

Resulta de vital importancia que las personas que tienen a su cargo la toma de decisiones, analicen el tema de los recursos que deben asignarse a la educación, en el marco del deber estatal de garantizar este derecho humano.

Valga señalar que, en el informe del año 2006 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación señaló:

“Aun así, el tránsito de la educación hacia los derechos humanos, se encuentra en ciernes y debe

enfrentar el duro embate de fuerzas refractarias que siguen considerando la educación como un instrumento subordinado al mercado, y consecuentemente, como un tipo de servicio, no un derecho, que responde a los intereses de la economía, antes que de las personas.” (Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Derecho a la Educación de las Niñas. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación. Muñoz Villalobos Víctor. Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2006. Pág. 6)

Por su parte, la Defensoría ha indicado en informes anteriores, que

“el pleno disfrute del derecho humano a la educación requiere de esfuerzos concertados para garantizar, en igual medida, disponibilidad, accesibilidad y calidad, en el entendido de que una educación gratuita pero no obligatoria conlleva a problemas de cobertura, una educación obligatoria pero no gratuita la condena al imposible, mientras que una gratuita y obligatoria pero mediocre, la torna vacía e incapaz de contribuir al desarrollo integral de las personas menores de edad” (Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 2004-2005, pág. 15).

De los datos analizados, se concluye que a pesar de que se han realizado esfuerzos por alcanzar una cobertura mayor, disminuir la expulsión y la repitencia entre otros desafíos, existen poblaciones por grupos étnicos que aún se encuentran descubiertas.

III. De la Promoción del Desarrollo de Potencialidades de los niños y niñas en el Sistema Educativo

“La educación tiene la misión de permitir a todos sin excepción hacer fructificar todos sus talentos y todas sus capacidades de creación, lo que implica que cada uno pueda responsabilizarse de sí mismo y realizar su proyecto personal.

*Jacques, Delors y otros.
“La Educación Encierra un Tesoro”.
Informe a la UNESCO de la
Comisión Internacional sobre
la Educación para el Siglo XXI.*

La educación es un proceso que inicia desde el momento de la concepción y concurre por todas las etapas de la vida de la persona, incidiendo en cada una de ellas. De manera que la educación está presente en la formación de la personalidad, en el desarrollo y fortalecimiento de las destrezas físicas, cognitivas y afectivas, así como en la adquisición de valores, actitudes y prácticas sociales que inciden en las formas de relación con el entorno.

Es en el seno de la familia donde se forma y educa a los niños y niñas durante sus primeros años de vida; coadyuvando posteriormente en esa tarea el sistema educativo formal; este proceso se torna más complejo conforme aumenta la edad, así también los niveles de la enseñanza, lo que, consecuentemente, incrementa la exigencia, el compromiso y la demanda de responsabilidad por parte del niño y de la niña, en correspondencia con su proceso de desarrollo biológico, psicológico y social.

Es así, como desde la Constitución Política hasta la Ley Fundamental de Educación, se señala la obligación del sistema educativo de estimular el desarrollo de la capacidad de los estudiantes desde la enseñanza pre-escolar; proporcionando el conocimiento y promoviendo las actividades *“que favorezcan el desenvolvimiento de la inteligencia, las habilidades y las destrezas, y la creación de actitudes y hábitos necesarios para actuar con eficiencia en la sociedad”*. Ley Fundamental de Educación, Art. 13, inciso b.

También se señala, que debe contribuir con la formación de la personalidad en un medio que favorezca el desarrollo integral, desde la esfera física, cognitiva, social, espiritual y moral. Además, le corresponde promover el desarrollo de las potencialidades y el talento hacia la búsqueda de la realización personal y para el desempeño posterior, en actividades vocacionales o profesionales.

En consonancia con esa responsabilidad, la normativa vigente en materia de Derechos Humanos de la niñez y adolescencia (Convención de los Derechos del Niño (1990) y Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), refuerza esas disposiciones y le advierte al sistema educativo sobre la importancia de encaminar sus políticas, planes y programas hacia el desarrollo de las potencialidades de las y los educandos; en la búsqueda del *“ejercicio pleno de la ciudadanía”*, el respeto por los derechos humanos, los valores culturales y la vida en democracia.

En el mismo sentido, hace referencia la *“Declaración Mundial sobre educación para todos”* cuando señala que

“Cada persona -niño, joven o adulto- deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo.” Artículo 1,

inciso 1 "Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje", Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo, 1990.

Por lo anterior, es que, en este breve análisis para valorar el efectivo cumplimiento de las disposiciones del Capítulo V del Código de la Niñez y la Adolescencia, es preciso detenerse en la importancia de propiciar el desarrollo de las potencialidades y el talento en la niñez y la adolescencia, como razón de ser del Derecho Humano a la Educación, desde lo que se refleja por medio de las denuncias que ha conocido la Defensoría de los Habitantes.

A) Educación inicial y el ingreso temprano de los niños y niñas en el sistema educativo: Pruebas de Aptitud

En el año 2005, la Sala Constitucional, ante la interposición de un recurso de amparo, le ordenó al Ministerio de Educación Pública:

"...que realice de inmediato los trámites pertinentes para que a la menor amparada se le practique la prueba de rendimiento necesaria, con el fin de determinar si es apta para ingresar al sistema educativo en el Ciclo de Transición de la educación Preescolar y entregarla a la recurrente (madre de la amparada) para que la matricule en el centro educativo de su elección, en caso de ser aprobada la valoración. La prueba en cuestión debe realizarse, a más tardar en el plazo de quince días contado a partir de la comunicación de la presente resolución y comunicar el resultado de la misma a esta Sala." Voto N° 2522-05.

En ese sentido, la Sala Constitucional ha señalado que existe una relación entre el ingreso de los niños y niñas al sistema educativo y la garantía al disfrute de un derecho fundamental, cual es la educación. Asimismo, que el fundamento brindado por el Ministerio de Educación Pública para definir y reglamentar la edad de admisión, responde a la necesidad de "organizar el

ingreso de los niños a los centros educativos públicos y prever, con fundamento en datos ciertos, el número aproximado de estudiantes que accederán tanto a la educación preescolar como a la general básica." (Sentencia 04-08765 del 17 de agosto 2004, de la Sala Constitucional).

Desde un inicio ha preocupado a la Defensoría el argumento dado por el Ministerio de Educación Pública, por solicitud de la Sala Constitucional, respecto del ingreso de los niños y niñas en el sistema, se circunscriba únicamente a factores de índole administrativo y operativo, y omita criterios técnicos pedagógicos, así como los relacionados con el desarrollo biológico, psicológico y social del niño y la niña, como aspectos esenciales para determinar la conveniencia de su entrada en el sistema antes de la edad requerida; atendiendo de esa manera, a la protección del interés superior del niño y niña.

A partir de la resolución de la Sala, el Ministerio de Educación se abocó a diseñar un instrumento que permitiera determinar la aptitud de los niños y niñas menores de cuatro años de edad, para su ingreso temprano en el proceso de escolarización. En el año 2005 la prueba fue aplicada a 14.663 niños y niñas inscritos para el Ciclo Materno Infantil, de Transición y 1° año. De la totalidad de personas evaluadas el 80% alcanzó el puntaje para ingresar en el sistema; excluyendo al 20%.

Para el año 2006 se diseñó un nuevo instrumento el cual se administró a 20.983 niños y niñas de todas las regiones del país, alcanzando el puntaje para ingresar en el sistema solo el 20%. Los resultados obtenidos en este año fueron significativamente diferentes a los del año 2005, lo que motivó por parte de algunos padres y madres de familia acudir a la Defensoría ante lo que estimaron una afectación a los derechos de sus hijos.

Además de proceder a solicitar a las autoridades educativas los fundamentos de las pruebas planteadas, así como una explicación sobre los resultados obtenidos, de forma que cada padre o madre interesada fuera debidamente informada sobre la situación particular de sus hijos, la

Defensoría de los Habitantes estima pertinente hacer algunas consideraciones al respecto.

En el país, el criterio técnico establecido por las autoridades educativas para la entrada de los niños y niñas en el sistema, ha sido la edad, la cual está íntimamente relacionada con el desarrollo evolutivo. Es así como, en correspondencia con esa disposición, se considera que la evaluación temprana de las aptitudes en ese grupo de población, mediante la utilización de un instrumento que valore el desarrollo en la esfera socioafectiva, psicomotora y cognitiva, no constituye un mecanismo confiable y válido que sustente el inicio prematuro en la escolarización, determinando así el éxito en el desempeño y la adaptación del niño o niña en el sistema.

Se debe señalar que, en forma posterior al proceso de revisión de la segunda prueba, el equipo de profesionales que participaron y apoyaron la validación de las “Pruebas de Aptitud para la Educación Preescolar y el Primer Año de la Educación General Básica”, realizó una serie de observaciones que merecen especial atención. Entre ellas indicaron:

“Se pretende evaluar para decidir quien ingresa y quien no al sistema educativo; esto implica exclusión y categorización de edades muy tempranas. El impacto socio-emocional que puede causar someter a un niño a un proceso de prueba en aras de que gane su derecho de ingreso al sistema educativo atenta contra los derechos de la niñez; en particular por no considerar el INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO (...). La investigación refleja que es en el período de los 5 a los 8 años de edad que niños y niñas establecen su sentido de capacidad, por lo cual los fracasos o valoraciones negativas que se hagan impactarán su percepción de sí mismos con implicaciones a largo plazo para su permanencia en el sistema educativo.” Informe del Equipo que participó en la validación de la prueba de aptitud, 2005, el cual dirigido al Sr. Manuel Bolaños Salas, entonces Ministro de Educación Pública.

En relación con este comentario, se comparte la preocupación expuesta en cuanto a que al alcanzar el niño o niña el puntaje deseado en la prueba, se pretenda interpretar que se ha “ganado su derecho a ingresar en el sistema educativo”, dado que, por su naturaleza, los derechos humanos son inalienables e irrenunciables, por lo que un derecho no se gana o se pierde; es una condición inherente a la persona. En el caso particular, lo que el niño o niña obtiene es la oportunidad de ingresar en el sistema educativo, a una edad anticipada dado que los parámetros de ingreso que se han definido para los grupos etáreos en los diferentes niveles (Ciclo Materno (Interactivo I y II) 4, 6 años, Ciclo de Transición 5,6 años y Primer año 6,6 años. (Decreto Ejecutivo N° 31663-MEP del 24 de febrero 2004, La Gaceta N° 47 del 08 de marzo 2004), según los especialistas, está en correspondencia con el proceso de desarrollo, lo que significa que la niña y el niño están preparados para iniciar la educación escolarizada.

Continúan señalando los expertos en su informe que:

“... la aplicación de una prueba supone una concepción de niño como objeto pasivo, carente de derechos y necesidades, privilegia las exigencias y posiciones de los adultos, quienes dentro del contexto competitivo que caracteriza la sociedad actual, asumen que cuanto más temprano se aprenda a leer y escribir, más posibilidades de éxito tendrán. Lo cual, aunque puede suceder en casos aislados, no es esperable para la mayoría de los niños y niñas y no garantiza el éxito escolar futuro. Los estudios indican la enorme relevancia de los aspectos sociales y emocionales como factores claves no solamente en las relaciones y la adaptación, sino como variables predictivas en el rendimiento académico posterior.” (Informe del Equipo que participó en la validación de la prueba de aptitud, 2005, el cual dirigido al Sr. Manuel Bolaños Salas, entonces Ministro de Educación Pública).

En ese sentido, pareciera que el criterio de los y las especialistas del MEP es que la utilización de un instrumento estándar que

mida la aptitud del niño o niña, sin que medien las diferencias individuales y las necesidades particulares de la población, así como la diversidad sociocultural, es violentar los derechos de esta población. Pareciera también, que los resultados de la prueba no constituyen un predictor válido y confiable para augurar éxito en el proceso de adaptación de los niños y niñas en el sistema, así como en su funcionamiento y desempeño escolar.

Por su parte, el informe indica que:

“...el Ministerio de Educación Pública mediante las pruebas de diagnóstico aplicadas en años anteriores para el ingreso al primer año de la Educación General Básica dejaron evidencias claras y explícitas de que los niños de menor edad, obtienen los puntajes más bajos, y por ende, tienen mayor probabilidad de fracaso. Esto colocaría en mayor riesgo a quienes ingresan con menos edad al sistema educativo. Las investigaciones también señalan que la incorporación a procesos educativos prematuros, centrados en enfoques academicistas y de entrenamiento, no favorecen el desarrollo integral adecuado ni la motivación a aprender y, por tanto, a mantenerse en el sistema educativo.” (Informe del Equipo que participó en la validación de la prueba de aptitud, 2005, el cual dirigido al Sr. Manuel Bolaños Salas, entonces Ministro de Educación Pública).

Sobre este argumento, preocupa a la Defensoría de los Habitantes la discrepancia que existe entre la jurisprudencia de la Sala Constitucional y el criterio de los y las especialistas del Ministerio de Educación Pública, en lo que se refiere a la estimulación del desarrollo integral del niño y niña que ingresa anticipadamente en el sistema educativo. Esto por cuanto en la sentencia de análisis, se menciona que:

“... existen menores de edad que por sus condiciones individuales, pueden ingresar al sistema educativo aún sin contar con la edad

reglamentaria y denegarles sin más el acceso a la educación pública por no contar con la edad establecida en las disposiciones establecidas por el Ministerio de Educación Pública constituye una infracción a su derecho fundamental a la educación. Lo anterior porque sus capacidades no serían estimuladas a través del sistema educativo sino hasta un año después, lo que implica un perjuicio para su desarrollo”. Voto N° 2522-05.

Lo anterior fue constatado por un equipo de profesionales que realizó una investigación académica (Zamora, Denia y otras. “Desempeño de los niños y las niñas que ingresan a primer año de la EGB con menos edad de la establecida por el Consejo Superior de Educación y sin realizar la Educación Preescolar debido al proceso de Pruebas de aptitud”. Ministerio de Educación Pública/Universidad Interamericana De Costa Rica. Asesoría de Educación Preescolar de San Ramón/División de Control de Calidad/Departamentos de Estadística y Educación UICR. 2006), para conocer la experiencia vivida por los niños y niñas al ingresar en el sistema por medio de la prueba y la opinión de las docentes sobre la aplicación de la prueba de aptitud.

Sobre la actitud de los niños y niñas al ingresar en el recinto educativo para realizar la prueba, los investigadores observaron que poco menos de la mitad (43%) mostró temor, llanto y tristeza; emociones que tienden a presentarse en el 40% de los niños y niñas durante el proceso de aplicación del instrumento; adicionando el 3.33% de quienes se mostraban molestos.

Posteriormente, los niños y las niñas fueron observados por las y los docentes a cargo, en su proceso de adaptación y desempeño educativo al iniciar el ciclo lectivo. Los resultados obtenidos se registran en el siguiente cuadro, en el cual se detallan las aptitudes que fueron evaluadas, en su momento, por medio de la prueba aplicada:

Área	Aptitudes	
	“Poseen”	“No poseen”
Motora	27.25%	23.4%
Social	26.15%	24.8%
Cognitiva	23.39%	26.15%
Emocional	22.9%	25.63%

Fuente: Zamora y otras.

Llama la atención que por lo menos una cuarta parte de la población que ingresó en el primer año de la Educación General Básica, mediante la aplicación de la Prueba de Aptitud, presentó dificultades en una o varias de las áreas evaluadas. Se desconoce el proceso de adaptación y desempeño del resto de los estudiantes, dado que la investigación se centró en la población residente del Cantón de San Ramón; proceso que debería ser objeto de investigación por parte de las autoridades educativas o académicas.

Por otra parte, las docentes consultadas en la investigación manifestaron su desacuerdo con la aplicación de la prueba de aptitud, a partir de que la experiencia de los niños y niñas que ingresaron en el Ciclo de Transición y en 1° año, fue “negativa”. También hacen referencia al “arrepentimiento” expresado por las madres y padres de los niños y niñas que participaron en el proceso de selección mediante el uso de la prueba, debido a que sus hijos e hijas no lograron adaptarse ni desenvolverse en forma positiva, una vez que inició el ciclo lectivo. Al respecto, se ejemplifican las dificultades enfrentadas por los niños y niñas, que reseña dicho estudio:

“Falta de dominio”	Conductas o comportamiento
Habilidades motoras (fina)	Niños y niñas que ingresaron en 1° año mostraron dificultades para coger el lápiz, doblar, utilizar goma y hacer trazos lo que lesionó su desempeño.
Habilidades sociales	Dependientes, inseguros, inmaduros, el proceso de adaptación fue más largo, les costó integrarse en el grupo, dificultades para realizar actividades grupales, en seguir indicaciones y cumplir las

	normas establecidas.
Habilidades cognitivas	Aburridos, cansados, sin interés, con poca participación y períodos de concentración muy cortos. Dificultades para expresar sus ideas. Los que ingresan en 1° año presentaron dificultades en el proceso de lecto-escritura.
Habilidades emocionales	Inseguros, temerosos, tristes, no saben cómo resolver conflictos, enfrentar la frustración y el fracaso, dependen de los adultos para tomar decisiones y solicitan aprobación constante.

Fuente: Zamora y otras

Exponer a los niños y niñas a situaciones semejantes constituye una violación a sus derechos, dadas las implicaciones emocionales y sociales que eso conlleva, independiente de la estimulación que haya recibido y de la capacidad cognitiva que tenga. La escolarización temprana es un evento significativo y determinante en la vida de los niños y niñas, que tiene repercusiones en las relaciones interpersonales, en la autoestima, en su sentido de seguridad y autonomía; lo que puede conducir al fracaso, al bajo rendimiento, al abandono temprano del sistema, entre otros problemas, si no se valora de forma integral y se adoptan las acciones de apoyo y monitoreo para su adecuada inserción al proceso educativo, derivada de su temprana inserción.

Preocupa aún más esta situación, debido a que no solo se les expone a tales eventos, sino que, además, el sistema educativo costarricense –público o privado- lo que oferta es el ingreso en la academia y la escolarización. Más allá de la prestación de un servicio que propicien en el niño y niña menor de cinco años el disfrute pleno de esa etapa tan importante de la vida, de ser feliz, de estimular el desarrollo integral, de descubrir sus destrezas y limitaciones, de aprender a interrelacionarse y socializar con sus iguales.

De acuerdo con los resultados obtenidos en la investigación referida, se puede apreciar que del total de niños y niñas que ingresaron por vía de este sistema anticipado, por lo

menos una cuarta parte de ellos y ellas, mostraron dificultades para adaptarse, debido a que no cuentan con las herramientas necesarias para tener el desempeño esperado. Esta situación es reflejo de la vulnerabilidad de los niños y niñas al exponerlos a una evaluación que tiende a “masificar” la valoración del nivel de aptitud, así como el pronóstico en el desempeño y éxito de los niños y niñas en el proceso educativo. En ese proceso no se considera a la persona, con una individualidad, características propias y con necesidades muy particulares; así tampoco, las diferencias sociodemográficas de los grupos de pertenencia y de referencia.

Debe señalarse que, en la actualidad, el sistema educativo formal no está en capacidad de acelerar los procesos de inclusión temprana de la población menor de cinco años. No dispone de la infraestructura, recurso humano, económico, ni material para prestar el servicio como corresponde y en atención con el interés superior de esos niños y niñas.

Es un hecho que, someter a los niños y niñas a un evento como la realización de una prueba para valorar si es competente o no por sus aptitudes, para ingresar en el sistema educativo, antes de la edad recomendada, es atentar contra su interés superior y, en consecuencia, es irrumpir en una etapa de la vida humana que es fundamental para la formación de la personalidad, la construcción de la identidad y el desarrollo de las potencialidades; cuando en la actualidad la oferta de servicios no responde a las necesidades particulares de esa población.

Es posible advertir, que en parte la demanda de servicios para el ingreso de niños y niñas menores de cinco años, por parte de los progenitores, es reflejo de la ausencia de alternativas de cuidado diario seguras y confiables, que apoyen y refuercen la educación que se brinda en el hogar. De ahí que los padres y madres utilicen la Sala Constitucional para ejercer presión en el sistema y encontrar una respuesta a las necesidades de sus hijos e hijas menores de 4 años y 6 meses. Sin embargo, pareciera que el sistema educativo como alternativa para el ingreso anticipado de estos niños y niñas, no constituye, según los especialistas,

la opción idónea para esta población, pues los servicios que se ofertan responden a una metodología educativa escolarizada y académica, no así, a una metodología educativa centrada en actividades lúdicas acorde con el desarrollo evolutivo, el potencial y talento del niño y niña.

En ese sentido, para la Defensoría de los Habitantes la investigación aún no está concluida; se requiere de mayor consulta a distintos especialistas en la materia y analizar la correspondencia que existe con la protección que se debe garantizar a sus derechos fundamentales. Es preocupante que muchos niños y niñas desde temprana edad, se vean sometidos a eventos evaluativos que son determinantes y que, por consiguiente, generan una carga emocional importante; acompañada de angustia, miedo e inseguridad, además del sentimiento de fracaso y la frustración, cuando no logran alcanzar el puntaje esperado y, por ende, no llenar o cumplir con las expectativas del padre o la madre sobre su capacidad y desempeño.

B) Educación especial: La niña y el niño talentoso y la respuesta del sistema educativo costarricense.

En íntima relación con el tema anterior, se encuentra aquel referido al niño y niña con un potencial superior. Se trata de aquellas personas con un potencial superior al cual se reconoce porque posee atributos intelectuales significativamente más altos que el grupo promedio, mantienen un alto nivel de rendimiento, poseen aptitudes que sobresalen, aprenden, se comportan y responden de una forma notable y diferente a otros niños y niñas de la misma edad cronológica.

La satisfacción del derecho a la educación de estos niños y niñas representa un especial desafío para el sistema educativo, considerando la importancia que en su proceso de enseñanza-aprendizaje existan planes y estrategias metodológicas que promuevan el desarrollo de sus potencialidades y la autorrealización, lo que a su vez demanda mayor esfuerzo y tiempo por parte del personal docente.

Los niños y niñas con estas características se aburren fácilmente, pierden el interés y la motivación, pueden bajar el rendimiento académico, algunos/as se constituyen en “distractores de la clase”, otros tienden a retar la autoridad y el conocimiento del docente. Ese comportamiento es el resultado de la falta de estimulación y promoción del potencial que poseen y que es retenido o inhibido ante la ausencia de respuestas apropiadas para sus necesidades, lo cual se aúna a la frustración, a la insatisfacción y el sentimiento de fracaso que experimentan.

Es así como el artículo 62 del Código de la Niñez y la Adolescencia responsabiliza al Ministerio de Educación Pública a brindar atención especial en los centros educativos a la niñez y la adolescencia talentosa como a la niñez y adolescencia con algún grado de discapacidad, adecuando los métodos de enseñanza a sus necesidades particulares.

Al respecto, es importante señalar que en materia de discapacidad, se presta atención a las necesidades educativas especiales de la población menor de edad escolarizada. Con la entrada en vigencia de la Ley N° 7600 Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (1996), así como de su Reglamento, el Ministerio de Educación Pública se abocó a diseñar un instrumento (“Políticas, Normativa y Procedimientos para el Acceso a la Educación de los Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales”. Aprobadas por acuerdo N° 18-97 del Consejo Superior de Educación en sesión del 11 de marzo de 1997), más operativo para uso del docente que haga efectivo el derecho al acceso a la educación de las personas con necesidades educativas especiales.

No obstante, la situación no es la misma para la población talentosa. La oferta educativa no brinda oportunidades que permitan el aprovechamiento de sus potencialidades; en particular para los niños y niñas de los ciclos de Materno, Transición, I y II de la Educación General Básica; dado que para los y las estudiantes del III ciclo de ésta y la Enseñanza Diversificada, se ofertan los colegios científicos, como una posible alternativa, sin que, aún con estos, se cubra la totalidad de la demanda educativa.

Es obligación de las autoridades educativas reconocer las necesidades especiales de estos niños y niñas, para realizar las adecuaciones y ajustes pertinentes a los planes y programas de estudio, así como designar docentes debidamente calificados y capacitados para atender el proceso de enseñanza-aprendizaje de esta población. Dejar de atender esas necesidades o no hacerlo de la manera adecuada y oportuna, constituye una violación a los derechos humanos de este grupo.

C) Educación para la Sexualidad Humana: un derecho fundamental de la niñez y la adolescencia que el Ministerio de Educación Pública debe garantizar

En el año 2003 (Informe Anual de Labores, Defensoría de los Habitantes, Período 2004-2005), la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación a partir de la denuncia que interpuso la Dirección Ejecutiva del Centro de Investigación y Promoción para América Central de Derechos Humanos (CIPAC-DDHH) debido al

“... presunto incumplimiento de la normativa costarricense en materia de Educación de la Sexualidad y el VIH/SIDA en las escuelas y colegios, por parte del Ministerio de Educación Pública, el Consejo de la Niñez y Adolescencia, el Ministerio de Salud y el Patronato Nacional de la Infancia, así como su aplicación y cumplimiento por parte del Ministerio de Educación Pública.”
Exp. 13256-26-2002-QJ.

A partir de la información recopilada durante el proceso, se logró conocer que desde 1969 el Ministerio de Educación Pública ha emprendido una serie de esfuerzos para incorporar la materia de la Sexualidad Humana en la práctica pedagógica. No obstante, pareciera que las medidas que se adoptan han quedado impresas en las estructuras administrativas, sin llegar a permear o incidir directamente en la metodología y la enseñanza cotidiana del aula.

Al respecto, se puede observar que desde esa fecha hasta la actualidad, han transcurrido cerca de treinta y ocho años y el

sistema educativo costarricense aún adolece de una práctica pedagógica provista de una visión integral en materia de la sexualidad humana que incorpore aspectos de orden físico, biológico, psicológico, social, cultural y ético.

Sobre este particular, la Defensoría de los Habitantes ha emitido una serie de recomendaciones al Ministerio de Educación Pública para que cumpla con la obligación de educar a la población estudiantil en esta materia.

“La niñez y la adolescencia tienen derecho a que se le brinde una educación en sexualidad humana, tener conocimiento e información que le permita asumir con respeto y responsabilidad su propia sexualidad, así como tener un desarrollo integral y pleno. Tal orientación va a procurar que, de manera progresiva, se conozcan a sí mismos y logren enfrentar naturalmente su proceso de maduración sexual.

Educación en materia de sexualidad humana es prevenir que la niñez y la adolescencia se enfrente a situaciones de vulnerabilidad tales como abuso sexual, violación, embarazo de adolescentes e infecciones por enfermedades de transmisión sexual, entre otras. Cada niño, niña y adolescente posee una sexualidad que tiene límites, así como características especiales y particulares, que por ningún motivo debe ser invadida por persona alguna (adulto o adolescente).” Informe Anual de Labores, Defensoría de los Habitantes, Período 2004-2005.

Recibir educación integral en el tema de la sexualidad humana es un derecho de la niñez y la adolescencia. La familia como primera instancia de socialización cumple una función primordial en este proceso de educación y formación. Posteriormente, el sistema educativo asume una función subsidiaria -de la responsabilidad que tienen los padres, madres o adultos encargados- de asistencia y complemento de dicha tarea.

Sobre este punto, en el mes de noviembre del 2006, la Defensoría de los Habitantes convocó a las nuevas autoridades del Ministerio de Educación Pública para informar sobre las recomendaciones emitidas en esta temática, así como para conocer la propuesta de trabajo de la actual Administración.

Posteriormente, mediante el oficio DVM-1603-2006, la Viceministra Académica, informó sobre el proceso de reestructuración de ese Ministerio, y se conoció que la materia de Sexualidad Humana ha sido definida como uno de los temas de interés para la labor de las autoridades actuales.

Como parte de las estrategias definidas por las autoridades del Ministerio de Educación Pública para garantizar que se cumpla con el derecho que tiene la población de estudiantes a recibir información sobre sexualidad humana, se destacan:

- Asumir la educación de la sexualidad como acción promocional y preventiva.
- Mantener el Departamento de Educación para la Sexualidad Humana, como parte de la División de Desarrollo Curricular, para garantizar el derecho de la población estudiantil a recibir información en esa materia.
- Validar y reconocer por parte de la Asesoría Jurídica a ese Departamento como instancia responsable de velar por la aplicación de la Política de Educación Integral de la Expresión de la Sexualidad Humana.
- Editar material educativo, para uso diario y de consulta de las/os docentes, para uso de los y las estudiantes -según su desarrollo evolutivo- y para el manejo de las madres y padres.

Además, han logrado identificar vacíos en su gestión para cumplir la Política:

- Se conoce que no existe un Plan Nacional que responda al cumplimiento de esa Política.

- Tampoco existe un modelo de ejecución de la Política que permita evaluar el impacto de las acciones emprendidas.
- Se conoce que el Departamento ha realizado esfuerzos importantes para capacitar a todo el personal de las diferentes Direcciones Regionales del Ministerio. No obstante, por la falta de apoyo, tiempo y recursos, esa tarea fue interrumpida.
- Hasta esta fecha, “se desconoce la cantidad de estudiantes que reciben información sobre el tema” dado que no existe un sistema de información que recoja estos datos.

En esta materia, la Defensoría de los Habitantes continuará dando seguimiento para garantizar que se cumpla con el derecho a que la población de estudiantes reciba educación sobre sexualidad humana. Se considera imperativo que el Ministerio de Educación Pública revise la actual Política de Educación Integral de la Expresión de la Sexualidad Humana, diseñe un Plan Nacional que ejecute la Política, elabore un modelo de ejecución de la Política que permita evaluar el impacto de las acciones emprendidas, capacite a todo el personal de las veinte Direcciones Regionales de Enseñanza del Ministerio de Educación Pública y diseñe material educativo sobre sexualidad que responda a las necesidades de la población, para uso de toda la comunidad educativa.

D) Educación con perspectiva multicultural: Población indígena.

Las poblaciones indígenas del país se encuentran en una gran desventaja con respecto a los otros grupos poblacionales, por cuanto no se reconocen sus necesidades particulares desde una perspectiva multicultural, con lo cual se les limita el disfrute de sus derechos humanos y fundamentales y, por tanto, ven limitado su acceso al desarrollo.

De la problemática general de los pueblos indígenas preocupa a esta Defensoría especialmente la situación que viven los niños, niñas y adolescentes, quienes representan a la población más pobre y vulnerable del país. Las posibilidades de tener acceso a los servicios de educación y

salud son escasas e incluso los programas diseñados por el Estado para este propósito no toman en cuenta sus particularidades geográficas y culturales. La Defensoría de los Habitantes reconoce que el Ministerio de Educación ha hecho esfuerzos por tomar en cuenta las especificidades de las comunidades indígenas y de dotar de algunas herramientas conceptuales a los docentes para incorporar esas particularidades. Así por ejemplo, la educación preescolar en territorios indígenas, al tenor del Convenio 169 y del artículo 2 del Decreto Número 16619- MEP 1985, se ha planteado como estrategia para el periodo 2002-2006, incorporar la lengua autóctona en el 25% de los servicios indígenas y fortalecer la práctica educativa de la educación preescolar en estos 24 territorios, para los ciclos materno infantil y de transición a partir de las características y del contexto sociocultural de pertenencia.

Datos suministrados por la Dirección de Educación Preescolar del MEP, señalan que en el año 1998 se creó el primer jardín de niños en la comunidad indígena de Bribri extendiéndose la cobertura del año 1989 al año 2001 a seis regiones del país con 26 instituciones abarcando ocho territorios indígenas. Sin embargo, estos esfuerzos aun requieren de un mayor apoyo estatal que brinde los recursos económicos para cumplir adecuadamente este derecho.

Considera esta Defensoría que la meta planteada para el periodo 2002-2006 de incorporar la lengua autóctona en el 25% de los servicios indígenas, está muy por debajo del porcentaje requerido para satisfacer el derecho a una educación de calidad para esta población.

Hay que reconocer la iniciativa de la actual Administración Gubernamental por tratar de incorporar a los jóvenes de secundaria mediante el reciente Programa Avancemos; sin embargo, este empieza a los 12 años, en una edad en que generalmente las y los adolescentes de las comunidades indígenas abandonan el estudio ya que tradicionalmente inician roles materno y paterno, al conformar su propia familia.

De acuerdo con los resultados del estudio realizado por Fondo de las Naciones Unidas

para la Infancia (UNICEF), sobre el derecho a la salud y a la educación de la niñez y adolescencia indígena, se encuentra que la educación indígena está,

“determinada y delineada por las políticas educativas y curriculares establecidas en el nivel nacional (...) El proceso educativo para la niñez y la adolescencia indígena, es un producto inacabado y que este no puede seguir siendo atendido segregado de los cambios y las reformas que requiere todo el sistema educativo nacional, tanto el tema indígena como en la diversidad cultural. (...) Toda intervención que se realice debe estar permeada por factores “culturales, sociales y económicos que identifican y sustentan la identidad y la autoestima de los pueblos indígenas costarricenses” (Niñez y Adolescencia Indígena en Costa Rica: Su derecho a la Salud y a la Educación, UNICEF, 2006).

Según este informe, de las siete regiones educativas, correspondientes a 24 territorios indígenas, existen 83 centros educativos indígenas, para una cobertura en preescolar de 1197 niños y niñas, un promedio de 14 niños y niñas por centro educativo. A nivel de primaria I y II ciclo, hay 220 Centros Educativos para una matrícula de 9441.

Datos alarmantes como que el 46% de los niños en edad de ingreso al sistema educativo asiste al ciclo de materno y transición, destacan que más de la mitad está fuera del sistema educativo.

Otro ejemplo son los datos correspondientes a los territorios indígenas de la población Ngobe, en donde la enseñanza primaria en el 2005 refleja una expulsión del 74.7%, lo que supera el promedio nacional en más de 3 puntos porcentuales. Más asimétrica es la cobertura en secundaria, ya que en la zona urbana se logra abarcar el 85% de la población estudiantil, mientras en la indígena es de apenas 16% y la cobertura a nivel nacional es de 69.4%, tal y como se indicó anteriormente.

Este estudio, además, evidencia las barreras que deben enfrentar quienes enseñan en estas zonas como la infraestructura, el clima y los obstáculos que tienen los docentes disponibles no solo porque el 52% se encuentra de manera interina sino porque por lo general, en el corto tiempo son trasladados a regiones urbanas. Además, los estudiantes no cuentan con horarios alternativos que se combinen con las tareas que necesariamente deben realizar en sus casas, así como en el campo o por la migración por motivos de recolección de café.

Por otro lado, uno de los estímulos que esta Defensoría ha comprobado que tienen los padres de familia para enviar a los niños y niñas a la escuela es por la alimentación que allí se les brinda; sin embargo, esta carece de los requerimientos nutricionales establecidos por División de Alimentos y Nutrición del Escolar y del Adolescente (DANEA) del Ministerio de Educación, porque los recursos enviados son insuficientes y las personas encargadas de la cocina no cuentan con la capacitación necesaria en higiene básica, preparación de alimentos y distribución equilibrada de los componentes ideales de un menú, lo cual implica que se tienen niños con bajo rendimiento académico porque muchos de ellos padecen de desnutrición.

Si bien se rescata como un indicador positivo que el Estado haya hecho un esfuerzo por aumentar los Centros Educativos en los pueblos indígenas, a criterio de esta Defensoría es preciso orientar también el esfuerzo para garantizar la calidad de la educación que en ellos se brinda y aumentar la matrícula, capacitar a los y las docentes, brindar materiales y la infraestructura necesaria, así como dotarlos con la alimentación adecuada y necesaria, entre otros. De esta forma se estará dando cabal cumplimiento a lo dispuesto sobre el particular en el Capítulo V del Código de la Niñez y Adolescencia que estamos analizando.

IV. Comunidad Educativa

Los derechos y libertades consagrados en el Código de la Niñez y la Adolescencia dependen, para su efectivo goce y realización, de un entorno favorable que

garantice, a través de la convivencia, la construcción de relaciones humanas capaces de transformar el medio social en función de tales derechos.

El derecho a la educación, consagrado en el Capítulo V de dicho Código, constituye la piedra angular a partir de la cual se puede dar dicha construcción, en pro de condiciones sociales que permitan la satisfacción de los derechos humanos desde el sistema educativo para los niños, niñas y adolescentes.

En este contexto, preocupa a la Defensoría de los Habitantes la afectación que la violencia produce para el ejercicio de este derecho, ya que la violencia se expresa a través de actos que desvían la trayectoria del educando dentro del sistema de educación, apartándole de la posibilidad de surgimiento social y lo proyecta sobre escenarios sociales cuya naturaleza quebranta la convivencia social y lesiona sus derechos fundamentales.

La Defensoría de los Habitantes, en el Informe Anual de labores correspondiente al periodo 2006-2007, hizo un llamado a las autoridades sobre los costos humanos de la violencia contra la niñez y la adolescencia destacando, entre otros aspectos, la violencia en los centros educativos. En el presente informe se aborda dicha problemática, denotando no solo su continuidad y gravedad, sino también, las peligrosas omisiones y repetición de errores que desde las instancias de decisión y la institucionalidad que conforma el sistema educativo han proseguido hasta la fecha.

Las estadísticas emitidas por la Oficina de Derechos de la Niñez y Adolescencia del MEP dan cuenta de que cerca del 50% de las denuncias que recibe dicha dependencia corresponden al ejercicio de conductas violentas por parte de los distintos actores que conforman la comunidad educativa.

Precisamente esta Oficina, en el Informe Anual de Cumplimiento del Código de la Niñez y Adolescencia presentado ante la Defensoría de los Habitantes (2006), indica que en ese periodo se atendieron 102 denuncias por problemas de agresión psicológica, 78 denuncias por abuso de autoridad, 82 problemas de reglamento

interno en instituciones privadas, 67 acciones correctivas, 62 negligencias administrativas de la institución, 37 de denuncias de estudiantes que agreden a otros estudiantes, 22 denuncias de abuso sexual, 14 casos de discriminación, 11 denuncias por delincuencia, 3 estudiantes agredidos por docentes y 3 problemas de en la revisión de los bultos. Si bien, estas denuncias no son exclusivas de situaciones violentas, es evidente que muchas de ellas generan tensiones y conflictos entre los miembros de la comunidad educativa que pueden desembocar en actos violentos. Se agrega que los padres, madres o encargados informaron que algunos del personal docente humillan a los y las estudiantes y, en ocasiones, asumen una actitud amenazadora, hostil y retadora hacia el alumnado.

De igual forma, se señala que de los casos de abusos de autoridad presentados, la mayoría fueron por parte de los directores y directoras al obligar a los estudiantes, entre otros, a pedir disculpas en un acto cívico, modificar horarios de clases, practicar un examen a un grupo selectivo de estudiantes, amenazas de los docentes hacia los estudiantes o el caso de una docente que les pedía dinero a los estudiantes para hacerles exámenes.

Según datos recopilados por el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), a partir de 1997 las situaciones de violencia en los establecimientos educativos, se han venido agravando. En el año 2003, la Policía Judicial atendió un promedio de 5 a 10 casos por mes, que incluyen heridas de bala, con arma punzocortante, riñas, agresión e incluso, reportándose un homicidio.

Esta problemática trasciende las dificultades típicas que enfrenta el sistema educativo y son un claro signo del tipo de relaciones afectivas y emocionales que afloran en dicho contexto y que, por la incapacidad de contención y de sana administración educativa se han traducido en conflictividad y violencia alterando las relaciones entre las personas, con el consecuente efecto negativo en el sistema como un todo.

Es sabido que la violencia es una problemática de índole multicausal, por lo

que se ven involucrados muchos aspectos en su desarrollo, tales como los patrones de convivencia familiar, las relaciones de poder dentro de los centros educativos, los problemas de discriminación y xenofobia entre pares etéreos, infraestructura y planes de estudio inadecuados, la violencia comunitaria y la indiferencia ante la solución de estos problemas. Por ello, el análisis de estos elementos involucra a toda la comunidad educativa

De acuerdo con la información suministrada por el Departamento de Estadísticas del MEP a esta Defensoría, entre el año 2002 y el año 2006 las manifestaciones de violencia entre estudiantes se presentaron en todos los niveles del sistema educativo. Llama la atención que los porcentajes de actos violentos acaecidos a nivel de primaria con respecto a la matrícula efectiva sean mayores que los presentados a nivel de secundaria. Sin embargo, los actos violentos en este último ciclo, aun y cuando parecieran denotar una disminución cuantitativa en la comisión de los mismos, comportan una mayor carga de violencia y complejidad; desarrollándose una percepción de los mismos que ha generado un alto grado de alarma social con respecto a lo que acontece al interior de los colegios.

Esta situación demanda el desarrollo de un sistema de indicadores que no solo midan la violencia en términos cuantitativos, sino también en términos cualitativos, a efecto de que las instancias de toma de decisión sean provistas de información necesaria para el desarrollo de políticas públicas orientadas a desactivar la violencia, explícita e implícita, en el marco de una política integral basada en el manejo de conflictos en los centros educativos. La desactivación de la violencia estructural debe constituirse en un componente de ineludible integración dentro del contexto de la política pública educativa.

Desde una perspectiva integral, más allá de la situación puntual y la reacción a ésta, se deben revalorar los roles que desempeñan cada una de las personas participantes en la comunidad educativa y su nivel de responsabilidad, para poder crear entornos educativos saludables, en los que prevalezca una convivencia pacífica y respetuosa, libre de violencia.

a. El rol de la familia en la comunidad educativa

La familia y todas aquellas personas responsables del cuidado y protección de las personas menores de edad son pieza clave en su desarrollo emocional y social, en cuyo seno se encuentra el espacio por excelencia para la prevención de la violencia. Es aquí donde cotidianamente se gestan estilos de comunicación y disciplina que intervienen en la construcción de la personalidad y la identidad de los niños, niñas y adolescentes, que se verá reflejada en la relación social que establezcan estos con sus pares etéreos y demás miembros de la comunidad. Es por ello que el proceso de aprendizaje se ve altamente influenciado por las relaciones intrafamiliares en los primeros años de vida.

La familia tiene el derecho y la obligación del ejercicio de la autoridad parental, la cual supone orientar, disciplinar y establecer límites claros a los hijos e hijas. Sin embargo, el ejercicio de este poder no puede ser ilimitado, abusivo u omiso, poniendo en riesgo el desarrollo, la integridad y la seguridad de la persona menor de edad. El incremento de la violencia en el ámbito escolar responde, entre algunos elementos, a una inadecuada gestión de los conflictos cotidianos, al uso de la violencia como forma de disciplinar y de relacionarse con los demás. La familia debe ser un espacio de seguridad, respeto y cariño, por lo que formas violentas y coercitivas de sanción como formas de crianza son contraproducentes, y constituyen un instrumento de socialización en la violencia que luego se exterioriza y rearticula en el medio educativo.

Como una de las respuestas que deben darse al respecto, la Defensoría de los Habitantes ha sido promotora de un cambio fundamental en la legislación nacional, tendente a la prohibición de toda forma de castigo físico que se utilice con fines del ejercicio de esta autoridad parental, impulsándose la sustitución de estos patrones de crianza violentos por formas alternativas basadas en el respeto y el diálogo. Es de conocimiento de la Asamblea Legislativa la labor que, en forma tesonera, se ha desarrollado ante la instancia parlamentaria, con el apoyo del PANI, de

PANIAMOR y de *Save the Children Suecia*, para lograr la aprobación del Proyecto de Abolición del Castigo Físico contra niños, niñas y adolescentes. Exp. Legislativo N° 15.341.

Por otra parte, el mejor abordaje con las familias no debe perder de vista sus condiciones socioculturales o bien geográficas, particularidades que obligan al diseño de mecanismos adecuados de comunicación entre éstas y los centros educativos.

Por último, la familia debe necesariamente involucrarse en el proceso educativo de forma más proactiva coadyuvando con el sistema para mejorar las condiciones de enseñanza, participando en forma protagónica en la solución de los problemas y no delegando tal responsabilidad únicamente en los centros educativos.

b. El personal docente dentro de la Comunidad Educativa

Otro de los aspectos que preocupa a la Defensoría de los Habitantes son los roles desempeñados por los y las docentes. Si bien mucho se ha hablado sobre el particular desestímulo que en la actualidad impera en el sector magisterial y las prácticas metodológicas obsoletas con las cuales se trabaja, no puede negarse que la responsabilidad es compartida entre el cuerpo docente y las autoridades ministeriales, siendo particularmente preocupante el abandono del Estado en cuanto a la formulación de políticas que promuevan de manera efectiva el mejoramiento continuo de la calidad de la Educación, así como la permanente capacitación y actualización del personal docente y la modificación de sus condiciones laborales.

Es así que la exigencia de una mejoría en el desempeño de maestros y profesores, requiere de las garantías y derechos laborales que se les brinda, como la agilidad en los nombramientos, puntualidad en los pagos salariales y materiales didácticos requeridos para trabajar, entre otros. A modo de ejemplo, se acota que aún en el mes de marzo del 2007 muchos centros educativos no contaban con los nombramientos

completos de todos sus colaboradores lo que implicó la reducción de los horarios lectivos y, por tanto, una afectación al Derecho a la Educación. Sobre este aspecto, la Defensoría de los Habitantes hizo los señalamientos respectivos al Ministro de Educación Pública, sin que a la fecha de elaboración de este Informe se haya obtenido la solución definitiva al problema.

Cabe señalar que las condiciones en las que los docentes desempeñan sus labores son determinantes en las relaciones interpersonales que se gestan en los Centros Educativos.

Preocupa a la Defensoría de los Habitantes los datos del informe anual que presentara el MEP ante esta instancia, al indicar que para el 2006, el Área de Régimen Disciplinario reportó 16 acuerdos de despidos emitidos, 42 gestiones de despido planteadas ante los diferentes tribunales administrativos y en trámite. Además, 2.205 suspensiones sin goce de salario, 236 reubicaciones cautelares, 13 suspensiones cautelares, 8 suspensiones por servidores en prisión preventiva, 25 terminaciones de relación de servicios por sentencia condenatoria y, por último, 30 ceses de interinidad con exclusión de registros elegibles.

Sin necesidad de ahondar en cada uno de los datos citados, rápidamente se confirma que existen problemas disciplinarios con muchos de los y los funcionarios docentes y administrativos, que es de suponer van a repercutir notablemente en las relaciones internas de los centros educativos, coadyuvando a la ya existente tensión y que puede desencadenar, como en efecto ya ha ocurrido, en hechos conflictivos, que de manera clara representan una afectación directa al derecho a la educación.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes ha señalado la deficiente intervención de las autoridades del Ministerio de Educación Pública para atender las llamadas situaciones "conflictivas" que se generan en el seno de la comunidad educativa, entre estudiantes, docentes-personal administrativo. La tardanza en la intervención desde el nivel de supervisión regional como las instancias centrales, así como del departamento disciplinario y el propio

despacho ministerial constituye uno de los elementos que coadyuvan no solo a la preservación del conflicto, sino incluso a su agravamiento. En muchas circunstancias, los problemas que originan estos enfrentamientos son de conocimiento anterior, sin que de manera oportuna y efectiva sean abordados. Esta falta de autoridad degenera en algunas ocasiones, en una inadecuada intervención de padres y madres e incluso de los propios estudiantes llevando incluso a demandar la intervención de autoridades de carácter represivo cuando el asunto se ha salido fuera de control. (Oficio NA-17-07, del 19 de marzo del 2007, de la Defensoría de los Habitantes dirigido al Ministro de Educación Pública).

Es importante señalar que en cuanto a la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza, por medio de un proceso de formación y capacitación del cuerpo docente con que cuenta el MEP, debe tenerse en cuenta la Educación en Derechos Humanos, base esencial para el desarrollo del modelo educativo y la consecución de sus fines.

Es necesario que los y las docentes den un salto cualitativo en la visión tradicional del conocimiento de los Derechos Humanos, usualmente circunscrito a un campo de estudio teórico que tiene que ser remplazado por un proceso de aprehensión, interiorización y respeto de estos derechos, poniéndolos al alcance de toda la población, en todos los espacios de la vida cotidiana y mediante metodologías participativas que contribuyan a generar una comunidad educativa más respetuosa, tolerante y solidaria basada en el reconocimiento de la Dignidad Humana.

Preocupa a la Defensoría de los Habitantes que, ante la falta de control sobre las situaciones de violencia que viven los centros educativos, se plantee entre los y las docentes la errónea idea que al garantizar la opinión, promover y propiciar los derechos humanos y fundamentales de los y las estudiantes, se observe un aumento en la indisciplina y se fomente la permisividad, por encima de los deberes. Esta perspectiva incluso ha llevado a manifestaciones orientadas a que para disminuir la violencia es necesaria la represión y la sanción.

Es evidente que este enfoque es ajeno a toda doctrina de Derechos Humanos y desconoce que todo derecho lleva aparejado deberes. Entratándose de los derechos de los niños, niñas y adolescentes pareciera que aún se consideran concesiones de las personas adultas respecto de las cuales se puede disponer, brindándolas o quitándolas, según su arbitrio, olvidando que estos derechos son propios de su mera condición de personas, sujetos de derechos. Lo que sí resulta claro es que el trabajo desde la perspectiva de los Derechos Humanos supone retos y desafíos y una modificación estructural de los patrones existentes en la relación enseñanza-aprendizaje, que convoca con urgencia a un replanteamiento del modelo, en procura de un sistema educativo más inclusivo y respetuoso de los Derechos Humanos y de las relaciones que en él se generan.

c. El rol de los estudiantes de la comunidad educativa

Finalmente, y para cerrar el círculo de actores clave en esta comunidad, y sobre el cual versa fundamentalmente el interés de este tema, se debe hablar de los y las estudiantes.

De manera frecuente, acuden a la Defensoría de los Habitantes estudiantes a quienes se les han lesionado sus derechos, se han expuesto y vulnerado su imagen, o han sido víctimas de sanciones arbitrarias, desmedidas e injustificadas en clara violación al derecho al debido proceso cuando las autoridades educativas ejercen la potestad disciplinaria, situaciones que evidencian las relaciones de poder que se ejercen en la dinámica educativa y que, en buena cantidad de casos, han favorecido episodios conflictivos y hasta violentos. (Corresponde a los Exp.. 21755-26-2006 y 02876-07-SI de esta Defensoría).

En relación con el debido proceso y su importancia en este contexto, tanto la Defensoría de los Habitantes como la Sala Constitucional, han demandado su efectiva observancia en las relaciones derivadas del proceso educativo. Al respecto, ésta última ha indicado:

“(...) este tribunal constitucional ha señalado reiteradamente que, al tratar la materia disciplinaria en los centros educativos, el debido proceso que ha de aplicarse, no debe centrarse en excesivos formalismos... se debe cumplir los requisitos esenciales del debido proceso, como los dispone el artículo 91 del reglamento de evaluación de los aprendizajes, en tanto se debe dar audiencia previa, a la imposición de cualquier acción correctiva, al padre de familia o encargado, por tres días hábiles para que se manifieste y ofrezca prueba en defensa del estudiante. Se debe otorgar efectivo derecho al contradictor, la decisión final debe adoptarse de manera motivada y se debe dar acceso a los recursos disponibles... en esencia se trata de evitar que se coloque al menor investigado en un estado de grosera y clara indefensión”. Voto N° 011443-06 de las dieciséis horas y tres minutos del ocho de agosto del dos mil seis, correspondiente al Exp. 06-00832-2007-CO, de la Sala Constitucional

Por otra parte, le preocupa a la Defensoría de los Habitantes la falta de participación de los y las estudiantes en el quehacer de sus centros educativos. La experiencia acumulada mediante la resolución de los casos conocidos por la Defensoría evidencia la falta de canales de comunicación entre éstos y el personal docente y administrativo, que impide una efectiva gestión de los conflictos cotidianos. Predomina la visión adultocéntrica de la solución de los problemas a partir de la protección e invisibilización de las opiniones y criterios de las personas menores de edad.

d. El rol del entorno comunal como parte de la comunidad educativa

En las situaciones de conflicto que se han conocido, llama la atención la ausencia de la participación de actores clave de la comunidad en la cual se inserta el centro educativo. El entorno comunal en muchas ocasiones permanece ajeno a lo que acontece en las escuelas y colegios de su medio. Parece no molestar el hecho de que acechen distribuidores de drogas o

expendios de licor y cigarrillos cerca de los establecimientos escolares revirtiéndose la atención más bien hacia un temor hacia los grupos de jóvenes en las “esquinas” que de forma anticipada son catalogados como pandillas o barras, sin observar si se trata de aquellos que han sido excluidos del sistema educativo.

Es preciso que instancias como las asociaciones de desarrollo, iglesias, gobierno local u otras agrupaciones comunales se incorporen activamente a la vida escolar; que brinden apoyo para identificar y señalar a quienes ponen en peligro la salud y la integridad de los niños, niñas y adolescentes, procurando garantizarles una protección especial más que responsabilizarlas de las situaciones de riesgo en que se puedan encontrar.

Cabe destacar que el propio Código de la Niñez y Adolescencia, en su artículo 181, consideró esta participación al señalar:

“Créase los Comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia, como órganos de las asociaciones de desarrollo comunal, que funcionarán en el marco de la Ley sobre desarrollo de la comunidad”.

El inciso c) de dicho artículo establece que estos comités funcionarán como centros de mediación en la resolución de conflictos en esta materia, conforme a los procedimientos establecidos en este Código.

Es importante destacar que, en los últimos meses, se ha dado un incremento en la conformación, tanto de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia como de los Comités Tutelares de Derechos. *“La base comunitaria del sistema Nacional de Protección Integral se está fortaleciendo, hasta mayo del 2006 operan en el país 49 Juntas de Protección y hasta finales de abril 270 Comités tutelares”.* V Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (EDNA) 2005. Resumen Ejecutivo, pág. 42. Esto implica un fortalecimiento de las redes de protección a la niñez y la adolescencia en las comunidades y en el ámbito nacional, así como supone una convergencia de esfuerzos por solventar los diversos problemas que

enfrentan los y las estudiantes del país, en especial lo que atañe a las situaciones de violencia que, en los últimos tiempos, se han presentado en los establecimientos educativos.

Ante este panorama, la Defensoría de los Habitantes ha instado a las autoridades educativas a la adopción de las medidas necesarias y oportunas que atiendan con la prontitud necesaria las debilidades que afectan la sana convivencia educativa. Se toma nota de los esfuerzos que en este momento se despliegan para alcanzar este propósito y se reitera la obligación del Estado costarricense por desarrollar todas las acciones a su alcance para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el principio de interés superior que priva en esta materia.

V. Recomendaciones

A partir del análisis que realiza la Defensoría de los Habitantes sobre el estado de cumplimiento del Capítulo V sobre el Derecho a la Educación del Código de la Niñez y Adolescencia, y en el marco de las recomendaciones que en forma sistemática, esta institución ha planteado a las autoridades públicas, se considera necesario resaltar las siguientes recomendaciones:

A la Asamblea Legislativa:

- Tramitar de manera expedita y aprobar lo antes posible la reforma al artículo 78 constitucional para que el gasto público en educación no sea inferior al 8 % anual del producto interno bruto.

Al Ministerio de Educación Pública

1. Iniciar un proceso de revisión y de reforma integral del sistema educativo que aborde las condiciones estructurales que están afectando la calidad de la educación y limitando el cabal cumplimiento del precepto constitucional sobre la obligatoriedad y gratuidad de la educación preescolar, general básica y diversificada.
2. Formular las políticas y estrategias que permitan llevar a la práctica el reto de expandir y universalizar la cobertura de la educación, en especial la preescolar y la secundaria; garantizando la accesibilidad, la adaptabilidad, la adecuación y accequibilidad para el disfrute pleno del derecho fundamental a la educación
3. Realizar una investigación, en el nivel nacional, sobre la adaptación y desempeño de los niños y niñas que ingresaron en forma temprana al sistema por medio de la prueba de aptitud, para que se determine la efectividad y validez de ese instrumento como mecanismo de ingreso en el sistema educativo.
4. Diseñar metodologías especiales, para la población talentosa y adecuar la oferta educativa para que permitan el aprovechamiento de sus potencialidades.
5. Revisar la actual Política de Educación Integral de la Expresión de la Sexualidad Humana, diseñar un Plan Nacional que ejecute la Política, elaborar un modelo de ejecución de ésta que permita evaluar el impacto de las acciones emprendidas, capacitar a todo el personal de las veinte Direcciones Regionales de Enseñanza y diseñar material educativo sobre sexualidad que responda a las necesidades de la población y para uso de toda la comunidad educativa.
6. Diferenciar, en la práctica, las políticas públicas de educación de los niños y las niñas indígenas, ajustándolas a sus condiciones socio culturales y a su realidad cotidiana, para garantizar la igualdad real de oportunidades.
7. Diseñar metodologías que permitan la aprehensión y vivencia de los derechos humanos en el ámbito escolar.
8. Replantear la utilización de la sanción disciplinaria como forma de regulación del conflicto; esta debe estar acompañada de una propuesta de aprendizaje y desactivación de las conductas violentas y no como un mecanismo meramente coercitivo de carácter aislado.
9. Mediante el Departamento de Régimen Disciplinario, atender, oportuna y

adecuadamente, las situaciones conflictivas, así como llevar a cabo los procedimientos disciplinarios conforme con las exigencias del debido proceso, la celeridad y búsqueda de la verdad real, teniendo en cuenta la situación subyacente en el entorno educativo y las consecuencias derivadas de estos conflictos. Para ello deben adoptarse, adicionalmente, las medidas preventivas y reivindicatorias necesarias que minimicen los efectos negativos en el medio.

10. Conjuntamente con el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Salud y el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia incrementar los servicios de estimulación temprana y cuidado diario para la población menor de 4 años, como una alternativa al proceso de escolarización de manera que responda o se ajuste con su desarrollo integral, madurez emocional, capacidades, intereses y necesidades.

Dirección de Niñez y Adolescencia

“En Costa Rica, la mayoría de los derechos de los menores de edad se cumplen a medias, ya que hay ciertas causas que provocan situaciones de violación de derechos, como la explotación laboral, el abuso sexual, abandono paterno y maltrato en materia de salud”

Estudiante del Liceo de Juan Viñas

1. Recepción y procesamiento de consultas, denuncias y quejas, entendidas como solicitudes de intervención.
2. Promoción, capacitación y difusión de los intereses y derechos de la niñez y la adolescencia.
3. Seguimiento, revisión y reformulación de la legislación, normas y procedimientos institucionales en la materia.
4. Promoción y acompañamiento de procesos sociales e institucionales dirigidos hacia la protección, aplicación y exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia.

I. Introducción

La actividad de la Defensoría de los Habitantes ha estado orientada por una labor que incorpora la defensa de los derechos e intereses de los y las habitantes y la promoción y divulgación de derechos. En el cumplimiento de dicha tarea, la Dirección de Niñez y Adolescencia a partir de abril de 1998, se constituye en una instancia ágil para perfeccionar los elementos de los cuales dispone el país en la defensa, promoción y exigibilidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Desde la perspectiva operativa, en la Dirección de Niñez y Adolescencia se pueden diferenciar cuatro áreas de trabajo:

De conformidad con la tipología de violación de derechos de la niñez y la adolescencia, utilizada por la DHR, en la que se clasifica cada hecho violatorio por ejes temáticos y subgrupos de derechos de acuerdo a su especificidad; se concluye que más del 90% de las denuncias que se reciben en la Dirección de Niñez y Adolescencia, se refieren al desarrollo humano y crecimiento intelectual, específicamente al Derecho a la Educación. Situación que se ha mantenido prácticamente igual desde la creación de esta Dirección. Es por esta razón que en este informe se planteó como primer tema de desarrollo, el Derecho a la Educación a la luz del cumplimiento del capítulo V del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Razones de orden jurídico justifican la existencia y reconocimiento de derechos humanos específicos de la niñez, pero el

respeto y la plena observancia de estos derechos se convierten en un imperativo estatal, a partir de la protección especial que requiere esta población por su consideración de sujetos de derecho en proceso de desarrollo.

A pesar de que las proyecciones de población (INEC-CCP) muestran que el porcentaje de población menor de 18 años ha venido descendiendo desde el 2003, todavía podemos decir que Costa Rica es un país eminentemente joven. Los niños de 0 a 11 años de edad, representan el 22% y los adolescentes de 12 a 18 años el 14 % de la población total del país. En el 2005 la cifra absoluta llegó a 1,6 millones aproximadamente, (Programa Estado de la Nación. Derechos de la niñez y la adolescencia: una mirada detallada a las brechas cantonales y regionales. UNICEF. San José Costa Rica. 2006. Pág.12). En este sentido, el Informe del Estado de la Nación 2006, titulado Derechos de la Niñez y la Adolescencia: una mirada detallada a las brechas cantonales y regionales del 2006, señala que cerca del 36% de niños, niñas y adolescentes viven en condiciones de muy alta vulnerabilidad, indicación de que un importante contingente de población menor de edad sufre algún tipo de desprotección de derechos. Por ello la importancia para la Defensoría de los Habitantes de un abordaje específico y diferenciado para velar por los derechos de esta población.

En este segundo apartado se procede a hacer un análisis de los principales temas que durante el año 2006 y lo que va del 2007, requieren de un estudio particular, ya sea por su incidencia o bien por el abordaje que se le ha brindado por parte de las instituciones encargadas de su cumplimiento.

II. Situaciones violatorias de derechos

La Defensoría de los Habitantes de la República en atención a la obligación que le confiere el artículo 7 del Código de la Niñez y la Adolescencia, ha coordinado desde 1998, el Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia; espacio que lo integran diferentes instituciones y organizaciones comprometidas con el proceso de seguimiento a la aplicación de esa normativa. La gestión del Foro se rige por un plan de

acción dentro del cual se ha programado sesiones de discusión y análisis sobre temas importantes para el trabajo de las instituciones que lo conforman. Dentro de este contexto se conoció y discutió, el eje de la Política Social del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en lo referente a la población menor de edad.

De la exposición presentada, el foro expresó preocupación por la implementación de políticas transversales de protección, las cuales carecen de un enfoque integral de la niñez y la adolescencia. Se considera que esta situación limita el actuar de las instituciones, manteniendo, para la temática de la niñez y la adolescencia, un modelo de gestión institucional que responde a la doctrina de la situación irregular, ya superada por la doctrina de la protección integral. Esta preocupación fue puesta en conocimiento del Ministro de la Vivienda y Asentamientos Urbanos, en carácter de Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, solicitándole que considere las necesidades de la niñez y la adolescencia en general y no solamente la población menor de edad en función de sus necesidades económicas. Esta perspectiva integral se encuentra claramente definida en la Agenda Nacional y en las Políticas, aprobadas por el Consejo Nacional de Niñez y la Adolescencia, de manera que debe asegurarse que las instituciones responsables de su ejecución cuenten con el apoyo político y el contenido presupuestario necesario para su consecución.

En igual sentido, se envió una misiva a todas las instituciones y organizaciones comprometidas con el seguimiento del CNA, instándolas a que, además de la atención específica de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 que se circunscriben a la población menor de edad en condición de pobreza, continúen ejecutando las metas establecidas en la agenda institucional; garantizando así la atención integral de los niños, niñas y adolescentes del país.

1. Faltante de maestros y profesores para el curso lectivo 2007

A inicios de cada curso lectivo los estudiantes de preescolar, escuelas y colegios del país, esperan con expectativas muy propias de cada edad, el inicio de las

lecciones. Una situación que se repite año con año, pero que para este curso lectivo 2007 cobró mayores dimensiones, fue el faltante de docentes nombrados. Miles de estudiantes de distintas zonas del país se encontraron con la sorpresa de no contar con su profesor guía o de materia, durante el primer día de clases, situación que en algunas instituciones se mantuvo durante bastantes días y se prolongó hasta por meses (La Extra del martes 6 de mayo de 2007 en su página 6, indica que estudiantes del Colegio Técnico Profesional de San Sebastián, se cansaron de esperar que les nombre profesor de matemáticas, por eso ayer se lanzaron a la calle y la bloquearon por varias horas. Igual situación se registró con el Colegio Técnico de La Gloria de Puriscal, que para mediados de mayo aún presentaba faltante de profesores).

Según información difundida por el periódico La Nación, el 25 de febrero de 2007, 1.100 docentes de primaria y secundaria, no habían sido nombrados aún. Aunado a ello, docentes que fueron nombrados, no se presentaron o renunciaron a la plaza asignada, por lo que la situación se complicó aún más.

Esta situación que se presenta, no se circunscribe únicamente a problemas administrativos en los nombramientos que lleva a cabo la Dirección de Personal del MEP, obedecen también, a otras circunstancias que probablemente son aún más difíciles de contrarrestar. Según datos suministrados por la Viceministra Académica del MEP, existe faltante de maestros y profesores en disciplinas tales como Francés, Inglés, Matemática, Bibliotecología, materias especiales e informática. Señaló que el año pasado más de 10 000 estudiantes de noveno año tuvieron que ser eximidos de la prueba de Francés, debido a que no contaron con profesor en alguno de los años anteriores. Como causas de esta situación señaló las siguientes:

1. Limitado interés de los estudiantes universitarios por cursar carreras como enseñanza del Francés y Matemática.
2. Profesores con dominio del idioma Inglés son contratados por instituciones y empresas privadas que les ofrecen una remuneración más atractiva que la que oferta el MEP.

3. Las universidades públicas no forman educadores en Informática Educativa y pocos son graduados en Enseñanza del Inglés. (Alejandrina Mata. Viceministra Académica del MEP. Charla **Estado Actual de la Educación Costarricense, perfil del educador del siglo XXI.** Universidad Estatal a Distancia. Lunes 30 de abril, 2007).

Este faltante de docentes trae consigo la disminución del horario de lecciones por semana, desmotivación e incertidumbre en los y las estudiantes, retraso en el proceso de enseñanza-aprendizaje del alumnado, situación que se torna difícil en los niveles en que los estudiantes deben presentar pruebas del MEP, colocándolos en situaciones de desigualdad en relación con el resto de la población estudiantil, redundando en una afectación directa en la calidad de la educación que se imparte. Sin mencionar, los problemas en el proceso de evaluación.

Otro hecho denunciado que agrava la situación, es la ausencia frecuente en escuelas y colegios de los profesores que han sido nombrados (ver Exp.. 3157-07-SI y 3591-07 SI). Al respecto, la Viceministra de Educación en información suministrada a los medios de comunicación, (La Nación. Domingo 11 de marzo de 2007, pág 5 A.), indicó que el problema se incrementa porque “todos los días” aparecen docentes con incapacidades y permisos sin goce de salario que deben ser sustituidos. Algunos educadores son nombrados pero renuncian al conocer el lugar donde irán a impartir lecciones. Señaló que *“a partir del próximo año tomarán medidas drásticas contra los profesores que renuncian a sus nombramientos: si no acepta, se sacan de la lista de legibles durante dos años. De esta forma no podrán ser nombrados en ningún otro centro educativo.”*

Todas estas situaciones, además de lesionar el derecho a la educación en igualdad de oportunidades que tienen todos los niños, niñas y adolescentes, evidencian un problema grave de planificación y organización dentro del Ministerio de Educación Pública, así como en la definición de las políticas públicas (El tema de las irregularidades en el nombramiento de profesores no se desarrolla en este acápite, por ello se remite al informe de la Dirección

de Control de Gestión Administrativa de este Informe Anual).

Ante las quejas presentadas por los habitantes a la Defensoría de los Habitantes, mediante el oficio N° DNA-0130-2007 de fecha 1 de marzo de 2007, se puso en conocimiento del Ministro de Educación Pública la denuncia de varias instituciones del país, que no contaban con uno o algunos profesores (Liceo de Curridabat, Colegio Técnico Profesional de Acosta, Kinder las Nubes de Tilarán, Liceo de Finca de Naranjo de Corredores, Escuela Unidocente San Bosco de Pocosol, Escuela Lider Pacto de Jocote, Escuela Laboratorio John F. Kennedy, Escuela Ascensión Esquivel de Alajuela, Escuela el Mojón de Esparza, Colegio de Turrubares, Escuela Finca Coto 50 en Corredores, Colegio Humberto Melloni en Coto Brus). Asimismo, se le solicitó un informe para que indicara las razones por las cuáles se han presentado estos problemas en las distintas escuelas y colegios del país; el número de Instituciones que al inicio del curso lectivo iniciaron lecciones con faltante de docentes y el dato actualizado de plazas que faltan por nombrar; el plazo en que estos nombramientos se harían efectivos, las medidas adoptadas para reponer el tiempo o cubrir la materia que no se ha impartido y las que se pretenden adoptar para que estas situaciones no se repitan durante el próximo curso lectivo 2008.

Como ya ha sucedido en otras ocasiones, situación que esta Defensoría a puesto en evidencia, no se recibió el informe por parte del Despacho del Ministro en tiempo y forma, en su defecto se tiene conocimiento de la delegación de su atención en instancias inferiores, encontrándose hasta la fecha de elaboración de este informe en mora de respuesta, problema que agrava más la situación y que ha sido una práctica institucional desde gestiones anteriores, lo que ha sido fuertemente criticado por esta institución.

Al ser este tema recurrente, es preciso que se adopten medidas estructurales y definitivas, que solventen el deficiente sistema de gestión de nombramientos, razón por la que, además de las que puntualmente se han señalado al Ministerio de Educación Pública, esta Defensoría recomienda que:

1. Se ponga en práctica un procedimiento que permita que el nombramiento de docentes, su comunicación y aceptación por parte del futuro servidor/a, concluya por lo menos con un mes de antelación al inicio de cada curso lectivo; así como que se tomen las medidas necesarias para que durante la primera semana del periodo escolar, el director (a) pueda constatar el faltante desde el primer día y comunicar la situación al Departamento encargado, de nombrar los sustitutos, eliminado el paso de la información por otras instancias que burocraticen, entorpezcan y retracen, el nombramiento de nuevos docentes.
2. Que los profesores de secundaria y de materias especiales sean nombrados en dos centros educativos como máximo, con un número de lecciones apropiado, que motive al profesor a permanecer en la plaza asignada, al inicio del curso lectivo.
3. Que se planifiquen e implementen estrategias a corto y mediano plazo, en concurso con las universidades públicas y privadas del país, para que se atraigan estudiantes a carreras docentes, especialmente en las que existe faltante de oferta. Para ello se requiere promover distintos estímulos laborales, incluidos los remunerativos y de estabilidad del mercado laboral, entre otros.
4. Que se adopten las medidas administrativas necesarias para desincentivar el rechazo de nombramientos y los traslados de centros educativos, una vez iniciado el curso lectivo, cuando no medie una razón justificada.

2. Derecho a la continuidad en el sistema educativo

La Sala Constitucional mediante el voto N° 2006-003262, en relación con el derecho a la continuidad académica, dispuso *“Lo importante es resaltar como éste Tribunal Constitucional se ha avocado a reconocer el derecho a la educación como un derecho fundamental sin discriminación alguna, y que este derecho debe ser procurado de una manera continuada desde las etapas preescolares hasta la universitaria tal y como lo ordena el artículo 77 de la Constitución Política... A partir de dicha norma se pretende que una vez iniciado el proceso*

educativo, la continuidad del mismo sea la constante, con el fin de que las autoridades públicas no lo detengan abruptamente en perjuicio de los educandos, sino solamente por circunstancias que impliquen un verdadero traspié para su desarrollo. De manera que las autoridades educativas no pueden imponerles a los educandos sanciones por hechos ajenos a ellos, es decir les está vedada la posibilidad de excluirlos del proceso de escolarización...”.

Asimismo, el artículo 35 del Código de la Niñez y la Adolescencia es claro al señalar la obligación del MEP de garantizar la permanencia de las personas menores de edad en el sistema educativo y brindarles el apoyo necesario para conseguirlo.

A la luz de lo expuesto, llama la atención de esta Defensoría que en tres instituciones de preescolar, se suspendiera el servicio educativo, una vez que los estudiantes habían iniciado sus lecciones adquiriendo la condición de alumnos regulares. (Exps: 0374-2007-SI, 02075-2007-SI, 02655-2007-SI, de la Defensoría de los Habitantes).

En dos de estas instituciones educativas, ubicadas en la zona de Guanacaste, se cerró el código debido a que no se cumplía con el número de estudiantes requeridos para la apertura de una sección. En otra, se invocó que los estudiantes no cumplían con la edad mínima establecida. Pero en todos los casos, existe coincidencia en que se permitió que los estudiantes recibieran lecciones por unos días y hasta por más de un mes.

Es evidente que al tomar esta decisión, el MEP no dimensionó la innegable afectación que sufrieron estos niños y niñas al negárseles su derecho a continuar asistiendo a clases, violentando con ello su derecho a la educación y permanencia en el sistema educativo.

Producto de la intervención de la Defensoría, el Departamento de Estudios y Programación Presupuestaria de la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo del MEP, resolvió que a pesar de considerar que sus gestiones se ajustaron a la normativa vigente, pero en aras de no afectar el derecho de los niños y niñas de esas comunidades, se procedió a autorizar la nómina para la continuidad del servicio en

ambos centros educativos. Indicando que dicha autorización sería únicamente para el curso del 2007, y que para el curso lectivo del 2008 se podrá autorizar la continuidad solo en el caso que se verificara la existencia de la matrícula mínima, de no darse esta situación se procedería al rebajo del recurso. (Exp. 0275-2007-SI).

La Defensoría de los Habitantes considera que a pesar de que estos dos casos se resolvieron favorablemente, debe señalarse que una vez que el o la estudiante adquiere la consideración de alumno regular, entendida ésta, como el estado que se obtiene desde el momento que se le admite en el centro educativo, no se le puede prohibir su continuidad en el nivel para el que está matriculado. Independientemente si hubo o no error administrativo.

Por otra parte, al indicar el MEP, que no se garantiza la apertura de dicho código para el curso lectivo 2008, esta Defensoría considera que el director o directora del centro educativo está en la obligación de informar al padre o madre de familia durante el periodo de matrícula, que ésta es de carácter provisional, y que se hará efectiva hasta que se cumpla con el mínimo de estudiantes requeridos para la apertura de la sección, todo ello antes que inicie el curso lectivo, para no generar falsas expectativas y advertir a los padres y madres con la antelación debida y evitar retrasos injustificados en el ingreso al sistema educativo.

Cabe indicar que, aún cuando se mantenga la misma cantidad de estudiantes, el MEP debe garantizar la apertura del nivel al que le corresponde tener acceso a los niños y niñas matriculados en el 2007, o en su defecto ubicarlos en una Escuela cercana, pero de ninguna manera podría negarse la matrícula.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes recomienda al Ministerio de Educación:

1. Coordinar con las oficinas encargadas de dicho trámite, para que de previo a que inicie el curso lectivo se constate que se cumple con la matrícula mínima para la apertura de determinado código, quedándole vedada la posibilidad de cerrar los grupos una vez iniciado el curso lectivo.

2. Que en aquellas instituciones que tienen problemas de matrícula para abrir una sección, el Director o Directora informe a los padres y madres de familia que se está ante una matrícula provisional, en el entendido que de no cumplirse con el mínimo de estudiantes establecido, no se autorizará la matrícula, todo ello previo al inicio del curso lectivo.
3. Fiscalización de centros educativos privados

A pesar de que el ámbito de competencia de la Defensoría está circunscrito a la actividad administrativa del sector público, desde hace muchos años, se atienden una serie de consultas y quejas que tienen que ver con el funcionamiento de los centros docentes privados, todo ello en función de la protección de los derechos de las y los estudiantes. Dicha intervención se ejecuta por medio de la solicitud de informes al MEP, a partir de Oficina de Centros Docentes Privados, encargada de la inspección de este tipo de instituciones educativas o en última instancia mediante la presentación de recursos de amparo a favor del habitante. (Exp. 01453-2007-SI).

Desde hace varios años, la Defensoría ha puesto en evidencia las dificultades que enfrentan estudiantes matriculados en escuelas y colegios privados, así como ha planteado recomendaciones al MEP y viene insistiendo en su cumplimiento. En el informe Extraordinario de Labores presentado a la Asamblea Legislativa en el mes de marzo de 1997, se señaló lo siguiente: *“En los informes anuales de 1994, 1995 y 1996 la Defensoría de los Habitantes manifestó su preocupación por el vacío normativo de la educación privada y planteó la necesidad de promulgación de la Ley que regulará la inspección estatal de la enseñanza privada en consonancia con lo establecido en la Constitución política y los lineamientos señalados en el voto de la Sala Constitucional.”* Ello considerando que todas estas potestades de vigilancia e inspección, en tanto se refieren a un derecho de libertad, deben regularse por ley y no reglamentariamente.

Un breve análisis de la situación de la educación privada evidencia que a partir del voto de la Sala Constitucional No. 3550-92 del 24 de noviembre de 1992, surge una

nueva concepción de este tipo de enseñanza. La Educación queda establecida como la libertad, no solo de crear instituciones educativas, sino del ejercicio de la enseñanza, en tanto “derecho de libertad” es un derecho fundamental y, por ende, derivado de la dignidad del ser humano.

No obstante, la Sala Constitucional en ese y otros votos posteriores, en relación con los alcances y limitaciones a ese derecho de libertad, ha indicado *“...No obstante lo anterior, debe reconocerse que el ejercicio de esa actividad no es irrestricto y resulta sano que dentro de límites de razonabilidad y proporcionalidad se exija a los establecimientos privados requisitos y garantías mínimas que permitan una adecuada fiscalización por parte del Estado, tal como lo dispone el artículo 79 constitucional, pues sólo de esta forma puede garantizarse que el derecho a educarse no se vea truncado y que la enseñanza se brinde en condiciones óptimas de calidad, infraestructura, currículum, entre otras. En consecuencia, si bien el Estado debe promover y garantizar el ejercicio de esas libertades, ello no enerva la posibilidad del Ministerio de Educación Pública a la luz de lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política, de fiscalizar y controlar la actividad que se encuentra bajo su competencia, pues la inspección estatal es una limitación que existe por el evidente interés general que encierra la actividad.”* (Voto N° 12194 de las quince horas treinta y cinco minutos, del siete de setiembre del dos mil cinco).

De ello se deriva que la Educación, sea esta pública o privada reviste un interés público, y, por lo tanto, está sujeta a regulaciones en beneficio de la colectividad. Lamentablemente, la interpretación que se le ha dado al alcance este derecho por parte del Ministerio de Educación y la limitada condición normativa del Decreto N° 24017 de febrero de 1995, que reglamentó los centros educativos privados, circunscribió, según la interpretación del MEP, la labor de inspección, a los centros privados que están reconocidos. En un informe rendido a la Defensoría por la Viceministra académica del MEP (oficio DVM-503-2007, del 15 de febrero de 2007), se señala que: *“El Departamento de Centros Docentes Privados, no tiene competencia alguna respecto de los centros*

privados no reconocidos y que no han presentado ninguna gestión tendiente a reconocimiento. Pretender lo contrario, implicaría desconocer el régimen jurídico de los derechos fundamentales que asiste a las personas que ejercitan su libertad de enseñanza y de empresa, habida cuenta de que en Costa Rica, no se puede obligar a los centros de enseñanza privada a que estén reconocidos por el Estado, dado que tienen el derecho de elegir no tenerla y por tanto, no se puede irrumpir en ese ámbito de la esfera privada.

Por lo anterior, el Departamento de Centros Docentes Privados no puede inspeccionar a los centros educativos privados que no están reconocidos, por lo que la recomendación que en ese sentido gira la Defensoría de los Habitantes, es absolutamente improcedente desde un punto de vista jurídico...” (El subrayado no corresponde al original)

En dicho oficio también se señaló: “De ahí que los centros de educación privada que el Ministerio de Educación reconoce, son aquellos cuyos estudios han sido homologados. Con el resto de instituciones, aunque hayan presentado alguna solicitud de reconocimiento, el ministerio no tiene la facultad de inspección sobre ellos y los estudios que allí realicen, de previo al acto oficial de equiparación de estudios, no serán reconocidos y por tanto, están dados bajo la exclusiva responsabilidad del centro privado y de los padres de familia que han elegido esa modalidad... las denuncias que se presenten por irregularidades, serán de competencia de la Oficina de los Derechos del Consumidor y no del Ministerio de Educación Pública, derivado de la relación contractual entre el padre de familia y el centro educativo...” (Exp. 20316-2006 de la Defensoría de los Habitantes, oficio DVM-503-2007).

Desde la perspectiva de la efectiva protección del Derecho a la Educación de los niños, niñas y adolescentes, la Defensoría difiere de este criterio y considera que el Ministerio de Educación Pública está en la obligación de inspeccionar los centros educativos en proceso de reconocimiento, así como aquellos que funcionan sin éste ya sea que pretendan o no realizar su actividad con reconocimiento en Costa Rica y sobre

los cuales la Oficina de Centros Privados del MEP tiene conocimiento.

Al respecto, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Sala Constitucional, en el voto N° 12194 de las 15:35 hrs. del 7 de setiembre de 2005, que sobre el particular, indica:

*“... Considera la Sala que en ejercicio de las potestades que le otorga el artículo 9 de la Constitución Política, así como el artículo 4 de su Ley Orgánica, el Ministerio de Educación Pública debe ejercer su **potestad de fiscalización de una manera preventiva**, y además, debe gestionar el cierre de todas las instituciones que no cumplan con los requisitos cuando pretendan realizar su actividad con reconocimiento en Costa Rica tal como el centro educativo de marras, sin embargo, ello no puede hacerse hasta tanto no se permita a los estudiantes terminar el curso lectivo para que puedan contar con las calificaciones respectivas que les permita trasladarse a otro centro educativo, sin perder su año ni sus pruebas nacionales.”*

En ese mismo voto, se señala además que: “En primer lugar, es claro que cualquier centro educativo para funcionar necesita obligatoriamente cumplir cada uno de los requisitos que contempla el ordenamiento jurídico, toda vez que el ejercicio de la actividad comercial no es irrestricto y está sujeto a límites. No obstante lo anterior, también es cierto que existe una obligación del Estado de velar porque aquellos centros educativos que se encuentran funcionando cumplan cada uno de los requisitos previstos, y en caso contrario, debe gestionar su cierre. Sin embargo, si ocurre como en el caso concreto que a vista y paciencia de las autoridades del Ministerio de Educación Pública el centro educativo de marras ha ejercido su actividad en forma ininterrumpida, no pueden ahora dichas autoridades lesionar el derecho de los estudiantes que de buena fe han realizado sus estudios en esa institución. Del expediente se desprende que el Ministerio de Educación Pública tenía conocimiento del funcionamiento del centro

educativo de marras, pues se encontraba realizando los trámites de reconocimiento por el cambio de nombre que sufrió, con lo cual debió haber realizado un control efectivo y no permitir la actividad de esa institución hasta tanto no estuvieran aprobados todos los permisos. Como ello no sucedió, no puede ahora pretender que los estudiantes sufran las consecuencias de la inercia de las autoridades públicas, pues se encuentra en juego su derecho a la educación e inclusive el riesgo de perder un año lectivo.” (El subrayado no corresponde al original)

Precisamente, la Defensoría considera necesario plantear este punto, teniendo en consideración una gran cantidad de consultas y quejas que se relacionan con instituciones educativas que no cuentan con el reconocimiento del MEP. La situación que plantean los centros privados no reconocidos -independientemente si les interesa o no obtener el reconocimiento-, así como los que están en proceso de obtenerlo, como se ha indicado en otras oportunidades, presenta *“una generalizada y clara vulnerabilidad y desprotección jurídica y operativa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la educación privada.”* (Informe de la DHR 1997-1998, pág.55). Situación que se agrava con el criterio del Ministerio al considerar que no procede la inspección sobre centros que no han sido reconocidos, aún cuando hayan presentado los documentos ante la Oficina de Centros Privados para optar por tal reconocimiento, lo cual, precisamente es contrario a la posición de la Sala Constitucional al respecto.

Por otra parte, debe llamarse la atención que aún en instituciones educativas privadas que cuentan con reconocimiento del MEP, la inspección se circunscribe básicamente a la autorización previa para la obtención de algún grado académico, pues la inspección a posteriori es muy limitada.

Preocupa a la Defensoría que a pesar de estos y otras resoluciones de la Sala Constitucional, el MEP mantenga esta posición y más aún que señale al respecto, lo siguiente:

“... En este ámbito, el Ministerio de Educación Pública, ha sido más que claro y vehemente ante la propia Sala Constitucional, respecto de la improcedencia y distorsionador

*de su criterio jurisprudencial en cuanto establecen que se apliquen pruebas nacionales de acreditación de estudios a estudiantes de centros privados no reconocidos, pero la Sala Constitucional, ha sostenido su criterio, algo que a pesar de nuestro respeto por la institucionalidad, debemos decir que es **absolutamente equivocado y peligroso.**”* Exp. 20316-2006 de la Defensoría de los Habitantes, oficio DVM-503-2007. (El resaltado no es del original)

En el informe 1997-98, rendido por esta Defensoría se destacó como uno de los problemas que se presentan, la relación que se da entre la institución privada y los representantes de la persona menor de edad, que se reduce a una relación contractual. A nivel fáctico esta contratación privada es de adhesión, sea que las condiciones son impuestas por el proponente, en este caso el centro educativo. Frente a este hecho el adherente, o sea el representante del estudiante, solo puede optar por firmar o cambiar a su hijo, hija o pupilo del centro educativo. Por otro lado, a la parte adherente casi nunca se le explican los efectos de la contratación al firmar el contrato y mucho menos se hace del conocimiento o se toma la opinión de la persona menor de edad. Es así como la gran mayoría de las personas que presentan su queja o realizan una consulta no tienen conocimiento de la reglamentación interna de la institución y suponen que el Ministerio de Educación saldrá en su defensa.

Concretamente, esta situación se evidencia en dos expedientes que ha tramitado la Defensoría recientemente.

En primer término, se conoció el caso de una estudiante que no podía ser matriculada en una escuela pública (Exp. 01453-2007-SI), porque la institución privada de procedencia le negaba las calificaciones, y otros documentos que constan en su expediente académico, aduciendo problemas de pago de sus padres. Como el centro educativo estaba reconocido, la Oficina de Centros Privados del MEP, intervino a petición de esta Defensoría, limitándose a recordarle al centro educativo lo que reza el artículo 23 del Reglamento de Centros Privados. En respuesta a esta situación, esta Defensoría

logró, por medio, de la Oficina de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del MEP, que se le autorizara una matrícula provisional a la estudiantes en la escuela pública, mientras se resolvía el recurso presentado por el padre de familia en la Sala Constitucional, el cual fue declarado con lugar, obligando al centro a entregar inmediatamente los documentos, al mes de mayo del presente año aún está pendiente el fallo integral. Se destaca esta situación porque este tipo de violaciones se siguen dando con mucha frecuencia, donde impera el interés comercial, antes que el derecho de los y las estudiantes, sin que las autoridades educativas aborden de manera integral y definitiva el asunto.

Otro caso tramitado es el de una estudiante de un centro privado, que fue mal evaluada en un trabajo por el profesor de Estudios Sociales (Exp. 2383-2007-SI). El padre apeló ante el profesor, luego ante el director y como no recibió respuesta, apeló ante el Ministro de Educación. Dicha instancia superior al percatarse que se trataba de un centro privado, contestó que *"...amén del hecho de que la esfera de acción administrativa de los centros docentes privados está sometida al derecho privado, no es de resorte de este Ministerio conocer la impugnación subexámine"*. (Exp. 2383-2007-SI). Una vez más, ante la no intervención del MEP, los interesados deben hacer sus planteamientos directamente ante el órgano jurisdiccional, o bien conformarse con la decisión del centro que se ampara en su reglamento interno.

En el 2006, se conoció de otra queja en que a dos niños de sexto grado, que cursaron varios años en una institución educativa sin reconocimiento, no se les permitía realizar las pruebas de conclusión de estudios de sexto grado convocadas por el MEP. Al amparo de resoluciones de la Sala Constitucional que señalan que, si a vista y paciencia del MEP, funcionan estas instituciones, sin que éste haga nada por regular su situación, la Defensoría argumentó que no puede lesionarse el derecho fundamental a la educación de los estudiantes, lográndose que para el caso particular se procediera a la reprogramación de las pruebas.

Un situación más grave se presentó con una estudiante de quinto año, que al presentar los documentos para la aplicación del examen de Bachillerato del MEP, se le impide realizar la prueba, entre otras razones por haber obtenido su título de noveno en un centro privado sin reconocimiento, obligándola a devolverse a sétimo año. Luego de la intervención de la Defensoría se logró que el MEP, permitiera que la estudiante realizara la prueba de bachillerato, pero ello luego del perjuicio que se le había causado al obligarla a cursar sétimo año. (Exp. 20316-22-05).

A partir de todos estos casos, la Defensoría ha realizado diversos señalamientos al MEP, sin que a la fecha, a parte de la resolución específica de casos concretos que llegan a conocimiento institucional, se hayan planteado propuestas de solución definitiva, lo que coloca a la población estudiantil que cursa en estos centros educativos, en una clara situación de vulnerabilidad, con escasa o nula protección por parte del Estado, que no sea la vía jurisdiccional.

Es por ello que se recomienda al Ministerio de Educación Pública:

1. Que de acuerdo con la Constitución Política y el voto 3550-92 de la Sala Constitucional y siguientes, formule una propuesta de ley reguladora de la inspección estatal en la enseñanza privada, que armonice con otras propuestas que se encuentran en la corriente legislativa, y la someta a conocimiento de la Asamblea Legislativa para su respectivo trámite.
2. Que mientras se emite una ley de inspección de la enseñanza privada, el MEP revise, el Decreto Ejecutivo N° 24017 que reglamenta las centros privados, para que amplíe los alcances de la inspección a todos los centros privados, sea que pretendan o no su reconocimiento estatal, ello con fundamento en el principio de interés superior del niño que consagra el Código de la Niñez y la Adolescencia.
3. Que el Ministerio de Educación en aras del interés superior del niño, fortalezca la labor de la Oficina de Centros Docentes Privados en su labor de inspección, de modo que se incluya la capacitación a las instituciones educativas privadas sobre el ejercicio de la libertad de enseñanza en

el marco de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

4. Derecho al aseguramiento de las personas menores de edad extranjeras

Los regímenes de seguridad social que se ha institucionalizado en el Estado costarricense, se fundamentan en el principio de solidaridad entre los sectores de la sociedad, especialmente para garantizar el acceso a la salud por parte de los grupos más vulnerabilizados. Su razón de ser es otorgar a los afiliados, protección suficiente y oportuna ante acontecimientos tales como enfermedad, maternidad, invalidez, vejez o muerte; siendo la Caja Costarricense de Seguro Social la institución responsable de la prestación de los servicios de salud, de la asistencia médica y de las pensiones; para contribuir a mejorar el nivel de vida de toda la población.

En correspondencia con ese objetivo, la Ley General de Salud dispone que *“Todo habitante tiene derecho a las prestaciones de salud, en la forma que las leyes y reglamentos especiales determinen y el deber de proveer a la conservación de su salud y de concurrir al mantenimiento de la familia y de la comunidad.” Artículo 3, Ley General de Salud N° 5395, 1973.*

De igual forma, atendiendo al mencionado principio de solidaridad, se garantiza la afiliación a la modalidad de Aseguramiento por Cuenta del Estado, dispuesto para el *“asegurado directo o familiar que adquiere esa condición por su imposibilidad para cubrir las cotizaciones del Seguro de Salud, según la ley 5349 de 1973 y Decreto Ejecutivo 17898-S. Las cotizaciones de estos asegurados son cubiertas por el Estado, mediante un mecanismo especial de financiamiento, basado en núcleos familiares.” Reglamento del Seguro de Salud, mayo 2006.*

En consonancia con lo anterior, el artículo 2º del Reglamento de Salud, hace referencia al principio de igualdad, en cual *“todo asegurado es igual ante la Ley y ante este Reglamento. No podrá hacerse discriminación alguna por razones económicas, étnicas, religiosas, ideológicas, y de ninguna otra naturaleza que ofenda la dignidad humana. Sólo se harán las*

diferencias que procedieren en relación con el tipo de padecimiento o enfermedad.” Principio que responde con lo dispuesto por la Constitución Política, en el que reza que *“toda persona es igual ante la Ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.”* Artículo 33, Constitución Política de la República de Costa Rica.

En ese mismo sentido, dispone el artículo 19 de la Carta Magna que *“los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las Leyes establecen (...)”*

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja relacionada con la atención médica constante que requiere una niña debido a su discapacidad. El problema se presentó porque el Departamento de Afiliación del establecimiento de salud de la localidad donde vive, le denegó la solicitud de renovación de Seguro por Cuenta del Estado, por su condición de extranjera no residente legal en el país. (Exp. 21608-26-2006-QJ).

A partir de la intervención de la Defensoría, se logró determinar que para la afiliación a la modalidad de Aseguramiento por Cuenta del Estado, la Caja Costarricense de Seguro Social dispone de regulaciones internas que se expresan en los documentos denominados *“Instructivo para la Calificación y la Afiliación de Asegurados por el Estado”* y el *“Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos”*, en las cuales no se establece diferencia alguna entre personas menores y mayores de edad extranjeras -no residentes-.

Esta situación resulta preocupante, dado que, de conformidad con la legislación vigente, el Estado y sus instituciones están en la obligación de proteger y garantizar los derechos de todas las personas menores de edad que habitan en el país, sin hacer distinción de cualquier índole, sea por etnia, sexo, idioma, religión, origen nacional, discapacidad física, entre otros.

Para atender esa responsabilidad, se deben adoptar las medidas necesarias, para garantizar la efectiva aplicación de los derechos fundamentales de todas las personas menores de edad que habitan en el

país; asegurando que en la toma de decisiones, prive el principio del *“interés superior del niño”*. En ese sentido, *“toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población”*. (Artículo 4, CNA)

Es por ello que, la Caja Costarricense de Seguro Social es responsable de garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes, habitantes en el país, disfruten del derecho a la seguridad social, como lo indica el artículo 42 del CNA, al señalar: *“Cuando no las cobijen otros regímenes, disfrutarán de este derecho por cuenta del Estado”*.

Cuando se analizan las regulaciones emitidas por la Caja Costarricense de Seguro Social, en el marco de la legislación nacional en materia de protección a los derechos de las personas menores de edad, llama la atención que en los procedimientos y requisitos de *“Afiliación y Validación de Derechos”*, en lo que corresponde a población extranjera no residente, no se establece distinción alguna en razón de la condición de ser persona menor de edad.

En ese sentido, el artículo 46 del *“Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos”* señala que la atención médica de niños, niñas y adolescentes que *“no cuenten con alguna modalidad de aseguramiento”*, se emitirá una factura por los servicios prestados *“con cargo al Estado”*; registrando en dicho documento los datos de la persona menor de edad y de la persona responsable. Tal disposición se debe aplicar también, para quienes no porten los documentos requeridos para la prestación del servicio.

Llama la atención esa regulación, debido a que riñe con lo establecido en el artículo 42 del Código de la Niñez y la Adolescencia referente a la garantía del Derecho a la Seguridad Social para todas las personas menores de edad; quedando la Caja Costarricense de Seguro Social en la obligación de hacer efectivo este derecho, eliminando toda disposición que constituya una negación o desestímulo para la prestación del servicio, como en la práctica se ha hecho evidente y que ha dado lugar a las quejas conocidas por esta institución.

De conformidad con la jerarquía de las normas jurídicas, no es posible que el *“Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos”*, así como el *“Instructivo para la Calificación y la Afiliación de Asegurados por el Estado”* tengan rango superior a la Convención de los Derechos del Niño y al Código de la Niñez y la Adolescencia.

Con base en el análisis que se hace de la situación denunciada, la Defensoría de los Habitantes consideró necesario recomendarle a la Presidencia Ejecutiva y Gerencia División Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social lo siguiente:

1. Que la Caja Costarricense de Seguro Social de conformidad con lo dispuesto en el Código de la Niñez y la Adolescencia, proceda a la reforma del Artículo 46 De la Atención a los Menores de Edad del *“Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos”*, así como el Artículo 5 de las Exclusiones del *“Instructivo para la Calificación y la Afiliación de Asegurados por el Estado”*, debido a que la norma que se debe aplicar es la que resulte más favorable para esa población.
2. Que se revise y valore la situación de la niña para que, en atención a sus derechos e intereses, se le emita el carné de seguro por cuenta del Estado, más allá de la situación migratoria que enfrente su familia biológica o ella misma. (Informe Final con Recomendaciones, oficio N° 10437-2006 del 18 de diciembre de 2006).

En relación con el cumplimiento de esas recomendaciones, mediante el oficio GDA-2039-07 del 4 de enero 2007 se conoció que la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social –oficio PE 51.343-06 del 21 de diciembre 2006- le encomendó a la Gerencia División Administrativa *“la atención de lo dispuesto en el informe final con recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes...”*

En febrero del 2007, la Gerencia División Médica de la CCSS informó a la Defensoría sobre las gestiones realizadas para atender las recomendaciones emitidas; señalando que el correspondiente establecimiento de salud, le extendió el carné de aseguramiento

por el Estado a la niña. Asimismo, esa Gerencia instruyó a la Dirección de Servicios Institucionales para que elabore el proyecto de reforma del Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos, así como del instructivo para la calificación y la afiliación de asegurados por el Estado. No obstante esa dirección solicitó una reconsideración de la instrucción dada por la Gerencia, a efectos de consultar tal modificación a la Dirección Jurídica.

En atención a la recomendación emitida, la Presidencia Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia, mediante el oficio PE-00139-2007 del 29 de enero, giró instrucciones a todo el personal de la institución informando acerca de las obligaciones del Estado de garantizar el derechos de los niños, niñas y adolescentes de contar con el carné del seguro por parte del Estado, ello con el propósito que esa instancia protectora de la niñez coadyuve en la vigilancia del efectivo cumplimiento de esta normativa.

La Defensoría está dando seguimiento al proceso de elaboración del Proyecto de Reforma del respectivo manual y el instructivo, siendo que a la fecha no se ha remitido dicha modificación.

5. Derecho a la atención de las personas menores de edad con problemas de adicción.

Para la Defensoría de los Habitantes, el aumento paulatino en los índices de consumo y abuso de sustancias psicoactivas, es preocupante. Aún más cuando esta actividad afecta a la población menor de edad, constituyéndose, por tanto, en un tema de atención prioritaria para esta instancia.

El estudio de este problema da cuenta de la afectación social, física y emocional que tiene la adicción a cualquier sustancia para la persona menor de edad, que se incrementa, a su vez, por la vulneración a otros de sus derechos y libertades como lo son la salud, la educación, la recreación y la familia. Es por ello, que la Defensoría ha insistido en la necesidad de tratar este tema desde un enfoque integral.

En seguimiento a este problema, este ente defensor ha emitido en años anteriores

recomendaciones a las instancias responsables de su abordaje, entre ellas, las formuladas en el Informe Final con Recomendaciones N° 5023-2004 del 1° de junio del 2004, en el que formularon las siguientes:

Al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia

1.- Coordinar la acción interinstitucional e intersectorial en la formulación de políticas y la ejecución de los programas de prevención, atención y defensa de los derechos de las personas menores de edad adictas a drogas.

A la Presidencia Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia

1. Ejercer con liderazgo la coordinación de las acciones que se requieren para atender a las personas menores de edad con adicción a las drogas.
- 2.- Brindar asistencia técnica y protección a la niñez y la adolescencia que presenta adicción a sustancias psicoactivas.
- 3.- Procurar la creación de centros especializados en atención de personas menores de edad con problemas de adicción a drogas.

A la Caja Costarricense de Seguro Social

1.- Aplicar el artículo 166 y crear centros especializados en la atención de personas menores de edad farmacodependientes e involucrar en ese proceso a las instituciones relacionadas con la niñez y la adolescencia.

En la atención de estas recomendaciones se ha dado un avance lento, principalmente en lo que corresponde a la construcción y habilitación de un Centro de Atención Especializada y a la formulación de políticas integrales e interinstitucionales de atención. Es precisamente ante la falta de una estrategia institucional adecuada, que se presentó un recurso de amparo a favor de un joven que se encontraba en la calle, por efecto de su dependencia a las sustancias psicoactivas, sin que existieran alternativas efectivas de abordaje.

Mediante resolución N° 5871-2005 del 17 de mayo del 2005, la Sala Constitucional indica que:

“Todas las autoridades informantes han dejado claro que en la actualidad el país carece de un

centro especializado para atender a los niños, niñas y adolescentes con este padecimiento. Estas mismas autoridades hacen ver en sus informes que se encuentra en etapa avanzada de planificación, un proyecto tendiente a la creación de una instancia como la mencionada, a cargo del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, pero con la participación del Patronato Nacional de la Infancia, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Costarricense sobre Drogas, como parte de la Comisión Interinstitucional de Atención Integral a la Persona Menor de Edad Consumidora de Drogas. De ese modo, entiende la Sala que la solución propuesta por las instancias técnicas especializadas debe ser la base para la solución de este caso. Así las cosas, se debe ordenar a las cuatro instituciones mencionadas, tomar todas las medidas necesarias para que en el plazo de dieciocho meses a partir de la comunicación de esta sentencia, el país cuente con un centro especializado en la atención de menores adictos a las drogas, capaz de brindar atención integral a los y las menores afectados a este mal, de acuerdo con la demanda real de estos servicios en todo el territorio nacional.(...) Hasta tanto no haya sido abierto un centro como el mencionado, la Caja Costarricense de Seguro Social queda obligada a mantener funcionando un módulo de atención en el Hospital Dr. Roberto Chacón Paut, capaz de brindar el tratamiento necesario para la población menor de edad, sin perjuicio de la atención ambulatoria que actualmente brinda el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. Las cuatro instituciones accionadas, deberán cooperar entre sí para que la carga (financiera y técnica) de la anterior obligación no recaiga exclusivamente en la Caja Costarricense de Seguro Social y el

Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia.”

Dada la coincidencia, entre lo planteado con anterioridad por la Defensoría y esta resolución del Tribunal Constitucional, esta institución se ha abocado al seguimiento de las acciones tendientes al cumplimiento de lo planteado. Al efecto, ha convocado en diversas oportunidades a las instancias responsables para conocer los avances tendientes al cumplimiento de la resolución precitada. Cada una de las instituciones ha dado cuenta de las acciones adoptadas y se han expuesto, igualmente, las distintas dificultades administrativas que han impedido dar efectivo cumplimiento al mandato de la Sala Constitucional en el plazo dispuesto.

En el mes de mayo del 2007, se recibió un informe sobre lo actuado hasta la fecha (Informe del Programa Nacional de atención Integral para la población de personas menores de edad consumidores de droga y en condición de riesgo inminente y mayor condición de vulnerabilidad. Mayo 2007), el cual en lo esencial indica:

- El Patronato Nacional de la Infancia, a quien corresponde la responsabilidad de coordinación interinstitucional de las acciones en el tema, informó haber puesto en marcha una **Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo Inminente y Mayor Condición de Vulnerabilidad** (Programa aprobado por Junta Directiva del PANI en Sesión Extraordinaria 2006-0039, jueves 31 de agosto de 2006). Este programa está dirigido a personas menores de edad del Área Metropolitana y cuenta con 26 funcionarios/as que brindan atención en cuatro turnos, durante 22 horas de lunes a viernes y de 24 horas sábados, domingos y feriados.
- La Caja Costarricense de Seguro Social creó el **Programa Nuevos Horizontes** para la atención de niños de la calle con problemas de drogadicción. Este programa, inicialmente, tuvo su sede en el Hospital Chacón Paut. Posteriormente, se trasladó al Hospital Nacional Psiquiátrico. El motivo del traslado se fundamenta en que el Hospital Chacón Paut está dispuesto, principalmente, para pacientes adultos en grave deterioro mental, con libertad de movimiento en las

áreas verdes del hospital, ambiente que no cumple con los requerimientos para la debida atención de la población menor de edad. El Hospital Nacional Psiquiátrico contrató un equipo de trabajo para la atención prioritaria de esta población, conformado por un médico, una enfermera, un psicólogo y personal auxiliar para atender las 8 camas hospitalarias que dispuesta para este programa de internamiento y desintoxicación. Por su parte, el PANI ha indicado que el **Programa Nuevos Horizontes** enfrenta dificultades materiales, de espacio y seguridad, que garanticen el efectivo resguardo de la integridad de las personas menores de edad.

- Otro problema que persiste es en lo que se refiere a la etapa posterior al egreso del Hospital de esta población. *“Los jóvenes que se encuentran recibiendo el tratamiento de desintoxicación en el Programa Nuevos Horizontes, sólo cuentan con dos alternativas para cumplir con la fase de rehabilitación, los varones: Comunidad Encuentro y Hogares CREA, las mujeres: Renacer y Hogares CREA, siendo en total seis Programas, los cuales mantienen convenio de cooperación con el PANI (Programa aprobado por Junta Directiva del PANI en Sesión Extraordinaria 2006-0039, jueves 31 de agosto de 2006). Sin embargo, estas alternativas son insuficientes y no se cuenta con la capacidad para lograr la permanencia de los y las jóvenes en ellas, por lo que su retorno a las calles, en su mayoría, resulta inminente.*
- En coordinación a este proceso y para la mejor identificación de las personas menores de edad que requieren ser atendidas bajo este programa, la Caja Costarricense de Seguro Social creó en las Clínicas Metropolitanas, específicamente en las Clínicas Moreno Cañas, Carlos Durán y Solón Núñez, un equipo médico para dar atención en forma ambulatoria a los niños, niñas y adolescentes que viven en la calle y evitar el traslado directo al Hospital Psiquiátrico. En estas clínicas, son valorados médicamente para descartar problemas de salud y, además, se les practica exámenes de drogas mediante métodos rápidos.

- En atención al tema el IAFA reportó, además, que con motivo de la resolución de la Sala Constitucional, se cuenta desde enero del 2006 con más personal capacitado para la atención y coordinación de estas personas menores de edad en conjunto con el Hospital Nacional Psiquiátrico.

No obstante las acciones reportadas, tres son las principales situaciones que preocupan a la Defensoría de los Habitantes en la efectiva atención de este tema.

En primer término, luego de solventarse algunos problemas de coordinación interinstitucionales, los cuales fueron dilucidados, en buena medida, con la intermediación de esta institución, aún no se cuenta con el centro especializado previsto para la efectiva atención de las personas menores con problemas de adicción. El tiempo dispuesto por la Sala Constitucional ha sido superado, siendo que la tramitación administrativa, incluyendo los requisitos que demanda la contratación pública, no han facilitado atender en tiempo este urgente requerimiento nacional, ello aunado a las dificultades operativas que, en algunas oportunidades, presentan las instituciones públicas.

Sobre la construcción y operación del **Centro Nacional de Atención Integral en adicciones para personas menores de edad**, el IAFA, en el informe presentado a la Defensoría, da cuenta de las acciones emprendidas ante la Contraloría General República (CGR), solicitando la autorización para la contratación en forma directa de dicho centro.

Inicialmente, la Contraloría General de la República denegó tal solicitud de contratación (Mediante Oficio DG-0878-10-05 de fecha 4 de octubre de 2005, la cual es otorgada por CGR, mediante oficio N° 14756, con fecha 114 de noviembre de 2005), al no quedar clara *“... la participación de las instituciones gubernamentales en cuanto a su aporte como participación efectiva. No se incluyó los planos de edificación ni el equipamiento de las instalaciones, de igual manera no quedó claro si había presupuesto para su mantenimiento y la sostenibilidad del personal.* (Informe del Programa Nacional de atención Integral para la población de

personas menores de edad consumidores de droga y en condición de riesgo inminente y mayor condición de vulnerabilidad, mayo 2007).

En virtud de lo anterior, se presentó nuevamente la solicitud de autorización (Nº-DG-1475-11-06 de fecha 23 de noviembre del 2006), en la cual se indicó el desglose de responsabilidades, las partes que constituyen materialmente dicho proyecto, el equipamiento necesario para su operación efectiva, la ejecución y sostenibilidad del mismo, las instituciones como PANI, MEP, CCSS, FODESAF, ICD que participarán, el componente financiero y el cronograma.

Se incluyó un desglose de costos estimados de cada uno de los componentes de la edificación (Oficio DEN-OC-357-2006 del 14 de junio del 2006, la ingeniera Rocío González Perera, Jefe del Departamento de Obras por Contrato del MOPT, remitió a la Dirección General del IAFA el presupuesto actualizado, cuyo monto ascendió a la suma de seiscientos sesenta y seis millones novecientos setenta mil quinientos cincuenta y nueve colones con 48/100, el cual incluyó reajuste de precios), además del plazo de entrega del centro, que es de un plazo máximo de cuarenta semanas después de la fecha en que se establezca el inicio de la obra, ello conforme con la estimación del MOPT.

En cuanto al financiamiento, aspecto señalado por la CGR, se indicó el desglose de los aportes de la siguiente forma: *“Del ICD trescientos sesenta y ocho millones trescientos sesenta y seis mil novecientos setenta y nueve con treinta y cuatro céntimos, del PANI doscientos cuarenta millones exactos, provenientes del FODESAF, en poder de la primera, el monto restante será cubierto con los intereses generados de la inversión de los primeros. Además, en orden a la contratación del equipamiento, el cual será financiado mediante un aporte brindado por la Junta de Protección Social de San José, por un monto de doscientos ochenta y cinco mil trescientos noventa y tres dólares.”* (Informe del Programa Nacional de atención integral para la población de personas menores de edad consumidores de droga y en condición de riesgo inminente y mayor condición de vulnerabilidad, mayo 2007).

El proceso de contratación directa ha dado inicio, siendo que en febrero del presente año se dio la apertura de oferta, la cual se encuentra en etapa de análisis técnico, legal y jurídico, para su posterior adjudicación. Trámite sobre el cual, al igual que respecto al resto del proceso de atención interinstitucional a la temática, la Defensoría de los Habitantes se mantendrá vigilante.

Por otra parte, cabe destacar que se previó, como medida alternativa y temporal a la construcción del centro nacional, ampliar la capacidad del Hospital Nacional Psiquiátrico. Para ello se dispuso la remodelación de un pabellón en dicho nosocomio para albergar el Programa Nuevos Horizontes e incrementar su capacidad a 18 camas. La Defensoría tiene conocimiento que para este proyecto, la CCSS ha destinado 100 millones de colones en el presupuesto 2007. No obstante, su grado de avance ha sido muy lento.

Esta lentitud burocrática es objeto de honda preocupación para esta institución, siendo que se trata de un proyecto pequeño, dispuesto en principio como alternativa mientras se construye el Centro Nacional, sin que su consecución sea lo expedita que se necesita en relación con la situación que se pretende atender.

En segundo término, preocupa a la Defensoría de los Habitantes que, muchos de los casos, que son atendidos mediante el internamiento en el hospital psiquiátrico, opción que, por sí, no es la adecuada y tiene consecuencias estigmatizantes para los y las jóvenes, no cuentan con alternativas efectivas una vez que cumplen el tratamiento de desintoxicación.

El problema es que una vez que los niños, niñas adolescentes dejan el hospital, se refieren al IAFA para continuar el tratamiento en forma ambulatoria. Aquellos que tienen algún recurso familiar, son atendidos por personal especializado del IAFA junto con su familia y aquellos que no cuentan con tal recurso son enviados a organizaciones sociales para continuar el tratamiento, sin que hasta ahora, dichas alternativas hayan asegurado la efectiva recuperación de estos jóvenes.

En tercer lugar, debe dejarse planteada la situación de los y las jóvenes que se

encuentran sujetos a este tipo de medida de internamiento o de atención, que durante su proceso cumplen la mayoría de edad. Por mandato legal, esta población queda fuera de la protección que corresponde brindar al Patronato Nacional de la Infancia, así como del alcance jurisdiccional del Juzgado de la Niñez y la Adolescencia; sin embargo, su vulnerabilidad sigue siendo clara.

Al respecto, es preciso establecer los mecanismos institucionales y de programas, que garanticen la continuidad de la atención y el tratamiento que requiere esta población, siendo fundamental en esta etapa la intervención del ICD, del IAFA, del Ministerio de Salud, la CCSS y el Viceministerio de la Juventud.

6. Derecho a la protección de niños, niñas y adolescentes en condiciones de explotación sexual comercial

La explotación sexual comercial es una de las prácticas más degradantes y violatorias de todo derecho humano que existe. Su gravedad aumenta cuando se trata de personas menores de edad, cuya condición de vulnerabilidad, obliga a redoblar esfuerzos en contra de este flagelo.

Es sobre este contexto que la Defensoría de los Habitantes, ha insistido en los informes anteriores sobre la necesidad de asumir el tema con la diligencia y prontitud que demanda, requiriendo de las instituciones competentes el abordaje de este problema desde una perspectiva integral, que se enfoque en los aspectos preventivos, la identificación de las víctimas y las formas de atención a éstas, además, de la eliminación de toda impunidad frente a la comisión de este delito.

Esta perspectiva fue planteada por la Defensoría de los Habitantes, a propósito de la consulta que le formulara el Comité Internacional de los Derechos del Niño a esta institución sobre el Informe presentado por Costa Rica con arreglo al párrafo 1º del artículo 12 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía del 12 de diciembre de 2005.

En el informe presentado por la Defensoría ante este órgano internacional (23 Comentarios al informe presentado por Costa Rica con arreglo al párrafo 1º del artículo 12 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la Prostitución Infantil y la utilización de os niños en la pornografía del 12 de diciembre de 2005, Setiembre del 2006), se indicó que existen una serie de problemas relacionados con la niñez y la adolescencia que aumentan las posibilidades de riesgo en prácticas de explotación sexual.

Del análisis de los casos conocidos en sede judicial sobre este tipo de actividad delictiva, se llamó la atención sobre la falta de aplicabilidad de la Ley contra la Explotación Sexual Comercial, que fuera aprobada en 1999. Se indicó en dicho informe que *“... del total de los casos denunciados en el año 2004, sobre el delito de mantener relaciones sexuales con persona menor de edad, se reportan solamente nueve de los cuales seis son de San José. Se muestra cómo a cinco años de vigencia de la ley, el porcentaje de denuncia es exiguo, de lo que se infiere que la problemática aún no cuenta con el abordaje intenso y adecuado que requiere la realidad de las situaciones de abuso y explotación sexual hacia las personas menores de edad que se da en el país. Da la impresión que aún no se trata de un tema lo suficientemente incorporado en la psique social, al cual se acompañan otras situaciones que coadyuvan a aumentar el grado de vulnerabilidad de esta población”* (23 Comentarios al informe presentado por Costa Rica con arreglo al párrafo 1º del artículo 12 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la Prostitución Infantil y la utilización de os niños en la pornografía del 12 de diciembre de 2005, Setiembre del 2006).

El problema de la invisibilización del tema en el imaginario social impide, además, abordarlo de forma integral, haciendo énfasis en las distintas particularidades y especificidades que confluyen en la explotación sexual comercial, como por ejemplo, la afectación en la población masculina en razón de su identidad psicosexual, las condiciones de pobreza que aumentan las posibilidades de exposición al riesgo o la especial connotación que se da de

este tipo de actividades delictivas en zonas fronterizas y costeras.

Por otra parte, se acotó en dicho informe que si bien el Estado costarricense da cuenta del desarrollo de un importante marco normativo dirigido a la prohibición de la explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes y otras actividades ilícitas conexas que ponen en peligro la dignidad y la integridad física y moral y demás derechos de este grupo de población, se enfatiza en la necesidad de fortalecer esa normativa, atendiendo no solo a la complejidad del problema y las diversas manifestaciones que tiene, conocedores que la actividad delictiva es más rápida y creativa que la respuesta institucional, sino además en las necesidades particulares de las víctimas. En ese sentido, entre otros esfuerzos, la Defensoría de los Habitantes llama la atención de la Asamblea Legislativa en cuanto al análisis y aprobación de propuestas legislativas, como el Proyecto de Ley 14568 (Fortalecimiento de la lucha contra la Explotación Sexual de las personas menores de edad mediante reforma y adición de varios artículos al Código Penal, Ley N. 4573, del 04 de mayo de 1970 y la reforma a varios artículos del Código Procesal Penal, Ley 7594, del 10 de abril de 1996), como herramienta que se sumaría en la lucha contra la explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes.

Con motivo del informe presentado por Costa Rica y de la información adicional que el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas recabó, es importante hacer eco de las Observaciones Finales que en enero del 2007, hace dicho órgano internacional al país, las cuales deben ser tenidas en cuenta como lineamientos para la acción estatal con fundamento en los compromisos que en la materia han sido asumidos.

Señala del Comité de los Derechos del Niño:

- *El Comité acoge con satisfacción la presentación del informe inicial del Estado Parte, así como las respuestas presentadas oportunamente por escrito a su lista de cuestiones. El Comité también aprecia el diálogo constructivo e informativo entablado con la delegación de alto nivel del Estado Parte.*

- *El Comité señala que la CONACOES es el órgano responsable de la aplicación del Protocolo Facultativo y el seguimiento del Plan Nacional de lucha contra la explotación sexual comercial de niños y adolescentes. No obstante, le preocupa que la coordinación y cooperación entre los diferentes órganos e instituciones que componen la CONACOES sea insuficiente y que haya falta de claridad en cuanto a sus respectivos ámbitos de competencia. Asimismo le preocupa que la inexistencia de una política pública específica para erradicar la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía pueda también contribuir al bajo nivel de cooperación y coordinación entre las distintas entidades competentes.*
- *El Comité recomienda al Estado Parte que elabore una política específica y exhaustiva encaminada a erradicar la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía que, entre otras cosas, defina claramente el mandato y las competencias de las diferentes instituciones y órganos que componen la CONACOES a fin de mejorar la cooperación entre ellos y la coordinación de sus actividades.*

El Comité recomienda al Estado Parte que:

- *Que proporcione recursos suficientes, incluidas consignaciones presupuestarias, para todas las actividades de aplicación del Protocolo Facultativo, como el Plan Nacional contra la explotación sexual comercial. Se debe prestar especial atención, por ejemplo mediante la asignación de partidas presupuestarias específicas, a la prevención, la investigación oportuna y el enjuiciamiento efectivo de los delitos a que se refiere el Protocolo Facultativo, así como asegurar la protección, atención y reintegración social adecuadas de los niños víctimas.*
- *Que tome las medidas necesarias para asegurar que la posesión de pornografía en que se haya utilizado a niños quede íntegramente comprendida en el derecho penal costarricense de conformidad con el inciso c) del párrafo 1 del artículo 3 del Protocolo Facultativo. Este delito debería incluir la posesión de pornografía infantil*

- en un sistema informático o un medio de almacenaje de datos informáticos.*
- *Que tome las medidas necesarias para definir y tipificar como delito en la legislación penal la trata de personas con arreglo al Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.*
 - *Que, especialmente en cuanto al enjuiciamiento de delitos relacionados con el turismo sexual, tome las medidas legislativas necesarias, por ejemplo mediante la aprobación del proyecto de ley N° 14204, para asegurar, entre otras cosas, que los tribunales del país, con arreglo al apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, asuman la jurisdicción en casos en que un ciudadano del Estado Parte cometa en el extranjero un delito al que se haga referencia en el Protocolo Facultativo.*
 - *Que asegure que haya suficientes servicios disponibles para los niños víctimas, concretamente para su recuperación física y psicológica y su reintegración social, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 9 del Protocolo Facultativo, y a este respecto, evalúe los efectos del nuevo método utilizado, conocido como Modelo Cíclico de Respuestas Articuladas;*

Específicamente, el Comité señala, en cuanto al Tráfico y trata de niños para fines de explotación sexual, lo siguiente:

- *Intensifique su lucha contra estas actividades delictivas, entre otras cosas mediante la correcta ejecución del Programa de acción contra la trata de niños para fines de explotación sexual, proyecto conjunto de la judicatura y la Fundación PANIAMOR;*
- *Dote de recursos suficientes a la Comisión Nacional contra el Tráfico de Migrantes y la Trata de Personas;*
- *Considere la posibilidad de pasar a ser parte en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. (Comité de los Derechos del Niño distr.gener crc/c/opsc/c/ri/co/ de mayo de 2007, 44º período de sesiones.*

Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al párrafo 1 del artículo 12 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía observaciones finales Costa Rica.
<http://documents.un.org/mother.asp>

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes considera que en temas de esta naturaleza, su papel no se limita al mero control de legalidad, sino que, desde la perspectiva de la promoción de los derechos y su protección, ha considerado importante participar en calidad de observadora en la Comisión Nacional contra la Explotación Sexual (La Comisión está conformada por instituciones del Estado que tienen la responsabilidad de velar por la protección de los derechos de la niñez, Organizaciones de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales), principalmente como ente asesor en la elaboración del Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes para el período 2006-2010 que se realiza con el apoyo de la OIT/IPEC. Ello sin perjuicio del seguimiento que se brinde a su ejecución posterior.

De especial interés para esta institución es la explícita inclusión en este Plan Nacional de la situación de los adolescentes varones en razón de su identidad psicosexual y que son víctimas de explotación sexual comercial, teniendo en cuenta que no existen políticas públicas para esta población. Considerando la falta de acción hacia este grupo por parte del Estado, es que la Defensoría de los Habitantes ha insistido en señalar, entre otros, que no se cuenta con una atención especializada ni el personal debidamente sensibilizado y capacitado para atender adecuadamente su situación, siendo que, en muchas oportunidades, la intervención que se realiza está influida por estereotipos, que les revictimizan. Situaciones de rechazo y discriminación que se suman a las que desde la familia o la comunidad han vivido.

Además del apoyo estatal para la elaboración, promulgación y ejecución al Plan de Acción para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial 2006-2010, el cual deberá tomar en consideración las recomendaciones emitidas por el Comité Internacional de los Derechos del Niño, la

Defensoría de los Habitantes considera que este Plan debe incluir un efectivo sistema de seguimiento y monitoreo que garantice su efectivo cumplimiento y valore su impacto en la eliminación de la explotación sexual comercial hacia los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, dentro de esta perspectiva integral, es necesario que el PANI, como entidad estatal protectora de la niñez y la adolescencia, se aboque a la capacitación de su personal en temas relacionados con la diversidad sexual, género y masculinidad, que fortalezcan las capacidades institucionales para asegurar un abordaje integral preventivo y protector de la niñez y adolescencia en riesgo.

7. Derecho a la Atención y Prevención de Enfermedades: Plan Nacional de Tamizaje

En materia de prevención y atención de la salud de los niños niñas y adolescentes del país, se da cuenta de uno de los logros más importantes que el sector salud ha alcanzado en esta materia. Se trata, del Plan Nacional de Tamizaje (PNT), cuyo objetivo es la prevención de enfermedades congénitas en la población.

Este programa consiste en tomar una muestra de sangre en los primeros cuatro días de nacidos a todos los bebés del país y así descartar la presencia de enfermedades prevenibles y brindar el tratamiento que así se requiera desde los primeros días de vida. El Plan inicia con la premisa de atender tempranamente la presencia del retardo mental y otras discapacidades provocadas por el hipotiroidismo congénito, la fenilceturia y otras enfermedades metabólicas hereditarias que son prevenibles si se detectan y tratan oportunamente.

Sin embargo, este Plan cuenta con algunas limitaciones e inconvenientes de índole burocrático y administrativo, que, de conformidad con una denuncia atendida en la Defensoría de los Habitantes, ponen en riesgo la continuidad del Programa. En su origen y considerando las limitaciones de la CCSS para operar dicho programa, se dispuso en 1993, la creación de la Asociación Costarricense para el Tamizaje y la Prevención de Discapacidades del Niño (ASTA), asociación privada sin fines de lucro y declarada de interés público, a la cual la CCSS le compra los servicios de laboratorio

y la asignación del 85% de la contratación del personal a cargo del análisis y seguimiento de las pruebas. El otro 15% del personal es nombrado por el Hospital Nacional de Niños para el trabajo clínico y el tamizaje de alto riesgo.

Esta Asociación analiza actualmente 24 enfermedades metabólicas a todos los neonatos del país. El desarrollo y evolución del programa ha permitido incrementar en 20 enfermedades más las 4 con las que se iniciara y que, formalmente, son el objeto de la contratación con la CCSS. Además, de la labor diagnóstica, la organización brinda cursos de capacitación en todas las regiones del país a las y los funcionarios de la CCSS, encargados de la toma de muestra de sangre, para garantizar la confiabilidad en los resultados. Así como organiza talleres para padres de familia de los niños afectados con enfermedades metabólicas, a quienes les brinda el debido seguimiento.

En informe presentado a la Defensoría, ASTA da cuenta que de las 70.030 muestras procesadas en el año 2005, 691 presentaron resultados insatisfactorios, lo cual permitió brindar de manera oportuna la atención a los niños y niñas, previniéndose el desarrollo de una enfermedad, discapacidad, o incluso la muerte (Exp. 00973-2007-SI).

El problema planteado por ASTA en su denuncia se fundamentó en información extraoficial que apuntaba a la inminente conclusión del convenio con la CCSS, para el mes de abril del 2007, con el propósito de que la CCSS, a partir de entonces, asumiera la totalidad del programa, preocupando a la Asociación que tal medida afectara la continuidad, calidad y efectividad del servicio como hasta la fecha se ha brindado, en vista de la falta de capacidad técnica y administrativa actual de la entidad aseguradora para asumir el programa.

Planteada la situación ante la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia Médica de la CCSS, se logró, mediante la intervención de la Defensoría de los Habitantes, clarificar las debilidades jurídico-contractuales que enfrenta el convenio actual, ello a partir de disposiciones normativas recientes, pero a su vez, se evidenció que había faltado una adecuada comunicación entre la CCSS y la

Asociación que permitiera buscar, de manera conjunta, la solución al problema.

Es así que se logró la conformación de una comisión responsable de diseñar un nuevo proyecto de Convenio que resuelva los obstáculos jurídicos y técnicos actuales. Mientras tanto, la Junta Directiva de la CCSS, decidió prorrogar el convenio vigente, en el tanto se aprueba el nuevo acuerdo. Lo anterior considerando que, efectivamente, en las condiciones actuales, no es posible, por parte de la CCSS, asegurar la continuidad del servicio en los términos que en este momento se brinda, lo cual amenazaría la protección a la salud de este grupo de población.

La Defensoría de los Habitantes se mantiene brindando seguimiento al desarrollo de las medidas acordadas.

8. Prestación de los servicios de salud a niños, niñas y adolescentes con enfermedad neurodegenerativa

Debido a la urgencia de que el sistema de salud brinde una respuesta efectiva para la atención biopsicosocial y espiritual que deben recibir los niños, niñas y adolescentes con enfermedad neurodegenerativa y en procura de garantizar su calidad de vida y preparación para una muerte digna, la Defensoría de los Habitantes se encuentra dando seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones giradas a la Caja Costarricense de Seguro Social. (Informe Final con Recomendaciones N° 5248-2003 DHR del 27 de mayo de 2003, Exp. 14238-26-03).

Con motivo de la conformación de una nueva Junta Directiva en la CCSS, la Defensoría de los Habitantes, en compañía del PANI y de un grupo de padres y madres de estos niños, así como de representantes de la Fundación de Cuidado Paliativo, solicitó una audiencia ante dicho órgano colegiado, con el propósito de exponer la particular situación que atraviesan estas personas.

En la sesión del 14 de diciembre del 2006, se repasaron las recomendaciones que en su oportunidad se habían planteado a la entidad de salud y se expuso, especialmente, la situación de aquellos adolescentes que cumplen más de 12 años o, incluso, pudieran

llegar a alcanzar su mayoría de edad, a quienes, por su edad, se les limita el continuar recibiendo atención médica en el Hospital Nacional de Niños, siendo referidos a hospitales de adultos que no cuentan con las condiciones para atender la enfermedad neurodegenerativa de carácter infantil que padecen.

Resultado de dicha visita, la Junta Directiva instruyó a la Gerencia Médica, dar atención a las acciones a ser adoptadas, siendo que, mediante oficio N° 587-8 del 8 de febrero de 2007, la Gerencia Médica designó a la Subdirección del Hospital Nacional de Niños para que, en pronto plazo, elabore un proyecto que satisfaga las necesidades de los pacientes en lo que se refiere a su atención una vez que cumplan una edad mayor a 12 años, así como los casos de excepción que ese centro contempla.

La Defensoría de los Habitantes se encuentra al pendiente de la elaboración y aprobación de dicho proyecto, cuya necesidad y urgencia resultan claras para las autoridades de la CCSS y, con mayor razón, para los y las adolescentes que se encuentran a la espera de la solución al problema expuesto.

III. De la exigibilidad de los derechos de la niñez y adolescencia

A) Foro Permanente de Seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia

En el proceso de búsqueda de formas efectivas de cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) un elemento fundamental lo constituye la coordinación entre los diferentes actores involucrados en la garantía, protección y desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, actores que van desde la familia y la comunidad hasta el Estado y sus instituciones. El CNA plantea claramente la responsabilidad de cada uno de esos actores sociales, los mecanismos de coordinación y establece los lineamientos para la efectiva aplicación.

Es por ello que, la Defensoría de los Habitantes en atención a la obligación que le confiere el artículo 7° del CNA, desde el mes de agosto de 1998 convocó a todas las instituciones gubernamentales y

organizaciones no gubernamentales vinculadas con el tema para integrar un **Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia**.

Como se ha mencionado en informes anteriores, el Foro se constituyó, desde hace ocho años, en un espacio permanente de monitoreo a la aplicación del CNA; el cual busca retroalimentar el trabajo de las instituciones responsables de atender y proteger los asuntos relacionados con la niñez y la adolescencia; así también fortalecer el Sistema Nacional de Protección (SNPI).

Por ello, es que con la finalidad de continuar fortaleciendo ese proceso, en el mes de septiembre 2006 se realizó un taller para revisar y analizar la gestión del Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del CNA, así como los alcances e incidencia de los Informes Anuales de Cumplimiento Institucional.

Actividad de la que se derivó la elaboración de un Plan Anual que articula metas y actividades a partir de tres objetivos propuestos:

- 1) Facilitar la coordinación y la cooperación que promueva la ejecución de acciones para el cumplimiento del CNA, con la participación del sector gubernamental y no gubernamental.
- 2) Elaborar el informe anual de cumplimiento de CNA con enfoque integral que incorpore el análisis interinstitucional e intersectorial que permita el fortalecimiento del Sistema nacional de Protección Integral (SNPI) y que incida en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.
- 3) Retroalimentar el SNPI con los resultados de los informes anuales de cumplimiento de CNA y proyectar la gestión del Foro en el nivel nacional y local, logrando incidir en el papel de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia (JPNA) y los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CTDNA).

Respecto del cumplimiento de este Plan, cabe señalar que del proceso de revisión del cumplimiento de las metas del I trimestre

2007 se deriva el 95% de consecución; resultados que son de satisfacción para los integrantes del Foro.

Se debe destacar que para el año 2007, se realizó una modificación a la presentación del Informe Anual de Cumplimiento Institucional del Código de la Niñez y Adolescencia, el cual se elabora a partir de los informes que cada una de las instituciones responsables remite en el mes de febrero a la Defensoría de los Habitantes. Para este año, se tiene prevista la presentación de dicho Informe de Cumplimiento en forma separada a la presentación del Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes, precisamente para visibilizar de una manera clara y específica, el estado de situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, desde la evaluación de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado en la materia y que se plasman en la normativa interna.

B) Campaña contra el Castigo Físico

Como parte de la “Campaña de Abolición de Castigo Físico Contra Niñas, Niños y Adolescentes” que impulsa la Dirección de Niñez y Adolescencia, se ha continuado con los objetivos de informar y generar reflexión sobre el tema, dar seguimiento al trámite del proyecto de ley dirigido a lograr la eliminación de esta discriminatoria práctica en contra de las personas menores de edad y apoyar acciones de carácter regional, en la materia. Esta campaña se lanzó en el 2004 con el apoyo de la organización Save the Children Suecia y de la Fundación PANIAMOR y se tiene previsto que concluya en noviembre del 2007.

Como parte de las acciones dirigidas a sensibilizar y formar a profesionales de los ámbitos sanitario, educativo y social, medios de comunicación e instituciones con competencias en materia de niñez, familia y proyección social, sobre las necesidades de erradicar el castigo físico contra niños, niñas y adolescentes, y promocionar las alternativas de disciplina existentes, en el 2006 se coordinaron 18 encuentros con grupos de personas de diferentes instituciones y organizaciones. En total, desde el 2004 se han ejecutado más de 64 de estos encuentros.

Entre las instituciones y organizaciones clave con las cuales se han coordinado los encuentros están la Fundación Pro-Unidad de Cuidado Paliativo, la comunidad de La Carpio, el Foro Permanente Sobre Población Migrante y Refugiada y las redes contra la violencia intrafamiliar de varias comunidades del país.

También se le ha dado seguimiento a otras iniciativas relacionadas con el tema de la eliminación del castigo físico como lo ha sido el aporte del criterio profesional a documentos e investigaciones relacionadas con la violencia contra la niñez. Además se coordinó la presentación de una tesis sobre la violencia en los centros educativos (Tesis elaborada por los señores Jorge Méndez Alvarado y Ariel Quintero Jiménez para optar por el grado de licenciatura en psicología en la Universidad Católica) a los funcionarios de la Defensoría de los Habitantes.

Se ha establecido contacto con jefes de instituciones públicas que se relacionan con temas sobre niñez y la adolescencia, para buscar el apoyo a la iniciativa, realizar actividades conjuntas de promoción sobre la abolición del castigo físico, así como generar incidencia sobre el tema. Algunas de las instituciones a las que se ha acudido son el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, sindicatos nacionales, entre otros.

Actualmente 12 instituciones públicas u organizaciones de la sociedad civil se han pronunciado a favor de la iniciativa del proyecto de ley mencionado.

La campaña también ha logrado un posicionamiento a nivel nacional a través de los medios de comunicación masiva:

- En el marco de la campaña se crearon 4 cuñas de radio en conjunto con el Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia (INEINA) y Radio Nederland, mediante las cuales se promueven formas de crianza diferentes al castigo físico. Estas cuñas fueron pautadas en la radio nacional durante la primer parte del 2007, gracias a la colaboración del Grupo TBC.
- El mensaje también a población aficionada al fútbol, por medio de la actividad alusiva que se realizó al inicio de un partido de final de campeonato en

el año 2006. En esta ocasión, los jugadores de los equipos ingresaron uniformados con camisetas con la frase "Ponete la camiseta: Educa sin Pegar" y las regalaron al público. Esta actividad se llevó a cabo gracias a la colaboración de la Unión Nacional de Equipos de Fútbol de la Primera División (UNAFUT).

- El nuevo diseño de la página Web de la campaña, www.dhr.go.cr/nopeguemos ha permitido mayor difusión ya que es un instrumento que contiene varias secciones en las que se explican los detalles de la iniciativa de abolición del castigo físico; se permite descargar documentos especializados sobre el tema, tanto de Derechos Humanos y castigo físico, como de promoción; se mantiene un registro actualizado de las noticias relacionadas con el castigo físico; y permite la interacción con las personas que han mostrado interés por la iniciativa por medio de la comunicación electrónica. De esta forma la página se convierte en una referencia sobre el tema en nuestro país. Para mayo del 2007, la página ha recibido más de 1400 visitas y 344 personas han manifestado su apoyo a la iniciativa por medio del formulario incluido en ella.

Además, como parte del seguimiento para promover la aprobación del Proyecto de "Ley de Abolición del Castigo Físico Contra Niños, Niñas y Adolescentes" expediente legislativo 15.341, por parte de la Asamblea legislativa, se ha desarrollado un trabajo de cabildeo intenso y se han aportando los insumos al sector legislativo que favorecen la comprensión y apropiación del tema.. Además, se realiza de forma permanente un trabajo de coordinación con asesores parlamentarios.

Se mantiene actualizado el registro gráfico con el mapeo de todos los sectores a los que está dirigida la campaña y donde se ubican los grupos a favor o en contra de la abolición del castigo físico en Costa Rica. Parte de esta actualización, consistió en incluir la nueva conformación de la Asamblea Legislativa e identificar el nivel de apoyo de los nuevos legisladores y legisladoras.

Actualmente más de 1150 personas también han manifestado su apoyo a la iniciativa por medio de la boleta de adhesión, las

cuales se han enviado al expediente del proyecto de ley mencionado junto con el registro obtenido por medio de la página Web, esto como parte del trabajo de incidencia que se realiza.

A nivel regional (Centroamérica) se trabaja por medio del contacto electrónico con las y los procuradores y defensores de la niñez y la adolescencia de Centroamérica para establecer mecanismos de intercambio de información y de colaboración sobre el tema de la abolición del castigo físico.

Es necesario resaltar que esta iniciativa de ley responde a un débito que el país tiene con la niñez y la adolescencia, siendo que el Comité Internacional de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, ha señalado en tres informes, la necesidad de eliminar de la legislación nacional, la autorización al uso del castigo físico. Este esfuerzo nacional se suma a un movimiento internacional a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia, en el que, a la fecha, se ha logrado que 19 países en igual situación que Costa Rica, erradicaran de su normativa esta práctica.

C) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados.

La Defensoría de los Habitantes recibió el 18 de julio del 2006, de parte del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, una solicitud de criterio al Informe que Costa Rica presentó sobre la implementación del **Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados.**

Sobre los alcances de dicho Protocolo, particularmente, la Defensoría señaló la necesidad que nuestro país deposite la declaración vinculante solicitada en el artículo 3 del Protocolo, esto pues si bien el artículo 12 de la Constitución Política proscribire el ejército como institución permanente, deja abierta la posibilidad de organizarlo para la defensa nacional, lo que implicaría decretar el reclutamiento militar. Por lo tanto, el país debe comprometerse a que en tal caso, la edad mínima para el

reclutamiento, voluntario o forzoso, sea de 18 años.

Además, como parte de los compromisos asumidos al ratificar el Protocolo, particularmente en atención a lo convenido en los artículos 4 y 6, Costa Rica debería de proceder a realizar las reformas legales correspondientes para limitar el derecho de asociación de las personas menores de edad en esta materia. Es decir, que se prohíba a las personas menores de 18 años la constitución de asociaciones entre cuyos fines explícitos o implícitos esté la realización de prácticas de entrenamiento militar. Además, que se prohíba a las personas mayores de edad, el reclutamiento de personas menores de edad a asociaciones con ese tipo de fines.

D) Coalición contra la Trata de Personas Menores de Edad

Dada la importancia que reviste el fenómeno de la trata de niños niñas y adolescentes, es que la Dirección de Niñez y Adolescencia, desde el año 2006, ha venido participando en carácter de observadora en el trabajo que ejecuta la Coalición de instituciones para combatir la trata de personas menores de edad; salvaguardando los derechos humanos de las víctimas, así como su interés superior, su seguridad y el consiguiente proceso de reintegración social.

Como resultado de este proceso, se elaboró un *“Protocolo para la Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata”*, que deben atender las instituciones responsables; de igual manera se está diseñando un Plan de Acción que las instituciones deben observar.

Hacia la construcción de espacios de acercamiento a las comunidades y de análisis y reflexión crítica

Dirección de Sedes Regionales

I. Introducción¹

“¡Qué dicha que están ustedes aquí; figúrese que antes tenía que ir hasta San José y me salía muy caro el pasaje, y en veces (sic.) hasta me tenía que quedar! Ahora ya cuento con alguien que me ayude aquí mismo...”

Un habitante de la
Región Brunca

El artículo 11 de la Ley n.º 7319 establece que la Defensoría de los Habitantes contará con los órganos especiales necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias.

¹ El presente capítulo ha sido elaborado con los aportes de las y los Coordinadoras/es y Profesionales que conforman la Dirección de Sedes Regionales.

Además, el artículo 16 de la misma normativa dispone que,

“Toda persona física o jurídica interesada, sin excepción alguna, puede dirigirse a la Defensoría de los Habitantes...”

En concordancia con lo anterior, el artículo 38 del Reglamento a la Ley n.º 7319, establece, en cuanto a la recepción de quejas, reclamos o denuncias, lo siguiente:

“La Defensoría de los Habitantes de la República procurará establecer mecanismos que garanticen el acceso de los habitantes de toda la República a su intervención.

Además de las oficinas centrales y sedes regionales de la Defensoría de los Habitantes de la República, podrán recibir reclamos, quejas o denuncias todas aquellas personas, organismos o instituciones, públicas o privadas, que sean expresamente

habilitadas para esos fines por la Defensoría de los Habitantes de la República.

En cualquier caso, las denuncias deberán ser remitidas a la oficina competente para tramitarla en un plazo no mayor de cinco días hábiles.”

De esta forma, el accionar de la Defensoría de los Habitantes no se limita a la Sede Central –ubicada en Barrio México- sino que también desarrolla su labor en varios puntos estratégicos del país, por medio de cuatro sedes regionales.

El proceso de regionalización tiene antecedentes desde los orígenes mismos de la Institución con las denominadas *unidades móviles* que recorrían el territorio nacional.

Fue Liberia la ciudad que inauguró formalmente el proceso de regionalización en 1998 con el establecimiento de la *Casa del Habitante*; posteriormente se dio la apertura de la oficina en Ciudad Quesada; le siguió la Región Atlántica y, por último, la Huetar Brunca.

El objetivo del proceso de regionalización ha sido que las y los habitantes tengan acceso a los servicios que brinda la Institución sin necesidad de tener que trasladarse hasta San José. De esta forma, la Defensoría garantiza el mayor acceso posible a los servicios institucionales atendiendo más directamente a las demandas de la población.

Este proceso de regionalización comprende labores, tanto en materia de defensa como de promoción y divulgación de derechos de las personas, las dos grandes vertientes que nutren el funcionamiento institucional.

Es decir, se trata de que la Defensoría incida en las Regiones donde actúa, no sólo tutelando los derechos e intereses de la población, sino accionando en la promoción y divulgación de esos derechos por medio de un trabajo directo con las comunidades y grupos de la sociedad civil.

En ese sentido, la aspiración institucional es que se materialice paulatinamente un

proceso de incorporación de la comunidad en las tareas de protección de sus derechos e intereses, generado a partir de una nueva cultura de participación cívica.

Paralelo a lo anterior se encuentra un punto de vital importancia cual es la información y sensibilización de las y los funcionarios públicos respecto a las responsabilidades que les compete en la garantía y respeto de los derechos de la persona humana, propiciando una cultura de rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de la función pública. La sensibilización comprende, también, una concienciación de la función que realiza la Defensoría de los Habitantes de modo que se fomente y estimule una cultura que aprecie los órganos de control como elementos consustanciales al régimen de democrático.

La experiencia durante los casi quince años de labores de la Defensoría ha sido positiva; cada día son más las y los habitantes que se acercan a las diferentes sedes, lo que ha permitido un contacto directo con la comunidad y un arduo trabajo por parte de las y los funcionarios.

En efecto, a partir del inicio del proceso de regionalización, se registró un aumento significativo en la recepción de consultas en la Defensoría de los Habitantes.

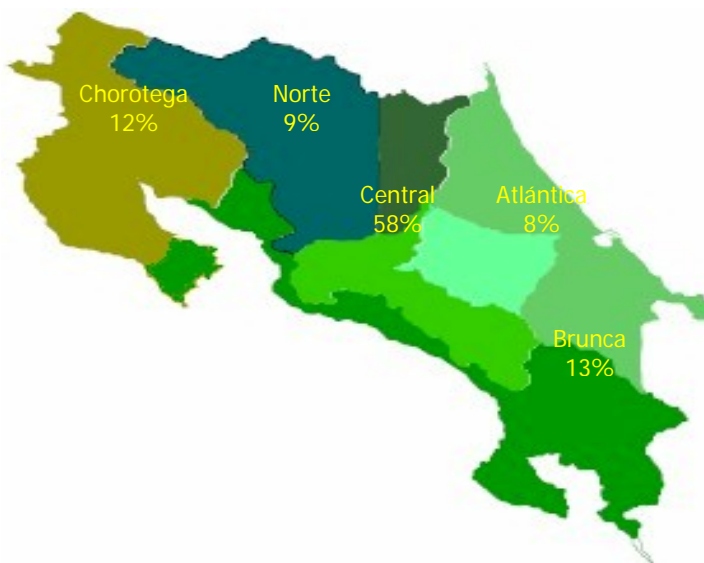
Con el fin de apreciar la incidencia de las solicitudes de intervención en las distintas sedes, se tiene que para el presente período, por ejemplo, se registra, de enero a diciembre de 2006, un total de 8339 solicitudes de intervención recibidas en las cuatro sedes regionales, mientras que en la Sede Central de la Defensoría se registró en el mismo periodo un total de 11595. El dato es más que significativo y evidencia que el trabajo de las oficinas regionales es reconocido por la población, tanto como el realizado por la Sede Central.

Lo anterior se puede apreciar en la siguiente figura:

Figura Nº 1

Solicitudes de intervención recibidas en la Defensoría, según sede de recepción

1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



Los números absolutos se reflejan en el siguiente tabla:

Tabla Nº 1

Solicitudes de intervención recibidas en la Defensoría de los Habitantes según sede de recepción

1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006

SEDE	SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN
CENTRAL	11595
CHOROTEGA	2385
BRUNCA	2614
HUETAR NORTE	1787
HUETAR ATLÁNTICA	1553
TOTAL	19934

Como se puede apreciar, la labor en cada una de las Sedes es significativa.

De la misma manera, resalta la activa participación de la Defensoría en diversos grupos y redes de la sociedad civil

organizados en las distintas regiones en donde ha logrado posicionarse.

II.- Una nueva forma de trabajar.-

Desde el mes de setiembre de 2006, la Dirección de Sedes Regionales fue asumida por la Dirección de Admisibilidad con el fin de trabajar conjuntamente y en estricta coordinación. Esto ha propiciado un importante esfuerzo por unificar criterios de admisibilidad y formas de abordaje de las solicitudes de intervención.

Las Sedes Regionales, al igual que la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, se encargan de una importante labor de este proceso de admisión que inicia con la recepción, registro y estudio de admisibilidad de las solicitudes de intervención que presentan las y los habitantes y otras labores propias del proceso de admisión, al tiempo que se hace una importante labor de defensa, promoción y educación en Derechos Humanos².

² Para una referencia exhaustiva de las actuaciones en la fase de admisión, véase el

El trabajo de las Sedes en conjunto con la Dirección de Admisibilidad ha logrado también que desde las mismas Sedes Regionales se declare la *admisibilidad* de las solicitudes de intervención para ser investigadas por la Sede Central, lo que ha ocasionado un significativo avance en cuanto a la reducción en los plazos de tramitación de las quejas.

De igual forma, se ha establecido una forma diferente de trabajar en cuanto al tratamiento de la información que ingresa, tanto a la sede Central como a las Sedes Regionales, para que sea la oficina competente quien la tramite por razones de cercanía con la persona y la institución denunciada.

Además, se han venido realizando esfuerzos para que las y los funcionarios de las Regionales se sientan verdaderamente incorporados a la Institución cuya Sede Central es San José y para que sean capacitados, tanto en defensa como en promoción y educación en derechos.

Por otra parte, se ha logrado que las Sedes trabajen con las mismas facilidades que ofrece el sistema informático en la Sede Central, de manera que ahora todas las y los funcionarios realizan exactamente las mismas labores de esta importante herramienta.

Finalmente, se encuentra en proceso de instauración una sistema de seguimiento de las solicitudes de intervención remitidas a la Sede Central y, por último, se han realizado esfuerzos por establecer una relación más eficiente y eficaz en relación con los trámites que se realizan ante la Dirección Administrativa de la Defensoría.

Análisis de tendencia.-

Como parte de esta nueva forma de trabajar, a partir del mes de setiembre de 2006 la Dirección de Sedes Regionales trabaja en lo que se ha denominado como *análisis de tendencia*.

El *análisis de tendencia* es un examen que consiste en un estudio acerca del

comportamiento de las solicitudes de intervención durante un lapso determinado, considerando, Vg., los derechos mayormente violados, las instituciones más recurrentemente denunciadas, o bien, una cuestión que, sin mostrar una incidencia importante a nivel cuantitativo, es relevante que la Defensoría la analice e investigue dado el impacto que tiene o puede tener en los Derechos Humanos.

Como se puede apreciar, con este análisis de *tendencia* se pretende abordar una problemática desde su misma raíz a partir de la experiencia de las Sedes Regionales Dirección que propondrán, en coordinación con la Dirección, el Despacho y las direcciones de defensa de la Defensoría, la apertura de investigaciones de oficio que aborden problemas estructurales.

Así pues, se busca, con esta nueva metodología, que las Sedes Regionales trasciendan la mera recepción y trámite de solicitudes de intervención, para incidir en cuestiones de orden estructural.

Actualmente se encuentra en proceso de análisis los resultados de esta primera entrega con el fin de determinar las acciones por seguir.

III.- Ejes del Informe Anual de las Sedes Regionales.-

La presentación del Informe Anual de Labores de las Sedes Regionales se subdivide en los siguientes acápites:

- Labor de defensa de derechos
- Labor de promoción, divulgación y educación en derechos
- Estadísticas

A) Labor de defensa de derechos.-

Cada Sede Regional presentan algunos casos relevantes que fueron recibidos y abordados por la oficina, considerando los derechos más vulnerados.

La labor de defensa de derechos, que guarda relación directa con el ejercicio del control del poder público, es uno de los pilares sobre los cuales descansa el edificio institucional.

Capítulo correspondiente a la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata.

B) Labor de promoción, divulgación y educación en derechos.-

El otro gran ámbito del accionar de las Sedes Regionales se refiere a la importante labor de promoción, divulgación y educación en derechos.

Dada la relevancia que han tenido en esta materia, en otro de los acápite se hará referencia exclusivamente a la participación de la Institución en esta importante fuente de proyección hacia la comunidad.

En estas actividades las y los habitantes conocen sus derechos y responsabilidades y los medios para defenderlos y hacerlos vales.

C) Estadísticas.-

Finalmente, se expondrá el movimiento de consultas planteadas entre el mes de enero y el mes de diciembre de 2006 mediante gráficos que incluyen la cantidad de denuncias recibidas en dicho período y se especifica, entre otras cosas, cuál fue la institución más denunciada, los cantones con más denuncias presentadas, así como el género que más denuncias ha presentado, Vg.

IV.- Labor de regionalización continúa.-

Para la actual administración es de suma importancia continuar con la labor de regionalización y lograr así llegar a las y los habitantes con mayores necesidades del país. Por ello, se tiene previsto la apertura, para el segundo semestre de 2007, de dos sedes más, una en la zona sur-sur del país y otra en Puntarenas.

Al contar la Región Brunca con una amplia extensión territorial, es necesaria la apertura de una oficina que brinde sus servicios a la zona sur-sur y que por su ubicación sea más accesible para los vecinos de los cantones de Osa, Golfito, Corredores y Coto Brus, para quienes trasladarse hasta la Regional ubicada en San Isidro de Pérez Zeledón resulta bastante difícil.

Por su parte, Puntarenas es la provincia de mayor extensión del país; de ahí la necesidad de reforzar la presencia institucional. La apertura de una Sede en uno

de los cantones del sur, sea, Ciudad Neilly (Corredores) o Golfito, viene a beneficiar a las y los pobladores de esa región; sin embargo para las y los habitantes del cantón central de Puntarenas el acceso a la institución es limitado debido a la distancia.

Ante este panorama, y dado que el cantón central de Puntarenas se ubica a más de 100 Km. de San José, se ha dispuesto la apertura de una Sede en el cantón central de Puntarenas; de esta forma se logrará acortar distancias entre sus habitantes y la Institución.

SEDE REGIONAL CHOROTEGA

I.- Introducción.-

La Sede Regional Chorotega de la Defensoría de los Habitantes inició labores en julio del 2001, pero fue oficialmente inaugurada el 15 de marzo de 2002, fecha a partir de la cual se le dotó de los recursos necesarios, para asumir su categoría de representación regional.

Antes de su inauguración oficial, la Sede Regional Chorotega era conocida como La Casa del Habitante, oficina que se había constituido en la primera experiencia remota de atención permanente de consultas, quejas, denuncias y actividades de promoción y divulgación, en vista de que esa labor se venía cumpliendo por medio de unidades móviles que se desplazaban por las diferentes comunidades del país.

La Sede Regional Chorotega de la Defensoría tiene bajo su competencia de atención los once cantones de la Provincia de Guanacaste, la cual abarca, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, una extensión de más de nueve mil kilómetros cuadrados -9000Km²- y una población de doscientos ochenta y dos mil setecientos cuarenta habitantes -282 740 Hab.-. Lo anterior, sin contar la población fluctuante, que está compuesta por una importante cantidad de personas que entran y salen de la región con motivo, por un lado, del turismo nacional e internacional y por otro, del fenómeno migratorio que tiene lugar por la condición fronteriza de la región, a lo que se adiciona la atracción de mano de obra extranjera para el mercado agroindustrial y

de servicios, mano de obra que especialmente proviene de Nicaragua.

Por otro parte, el posicionamiento que ha logrado la Sede Regional Chorotega de la Defensoría en la comunidad guanacasteca, se hace evidente con el gesto de cooperación que materializó la Junta de Educación de Liberia en el centro del cantón, por medio de la donación de un terreno de 361 metros cuadrados, ubicado en el centro de la ciudad, al costado oeste de la actual Comandancia de la Fuerza Pública. En el terreno donado se proyecta la construcción de una sede permanente para esta dependencia regional de la Defensoría.

Al momento de elaborar este Informe Anual de Labores, se encuentra presentado ante la Procuraduría General de República el trámite de traspaso debidamente autorizado por la Contraloría General de la República, luego del cual se procederá a la consecución de los fondos necesarios para realizar la obra constructiva correspondiente.

Ahora bien; en el presente Informe se hace referencia a los dos principales temas objeto de defensa en el nivel regional, cuyos resultados sirvieron de base para la apertura de investigaciones de oficio, debidamente aprobadas por el Despacho de la Defensora, a instancias de esta Sede Regional. Se trata en primer lugar, de la omisión detectada en el Hospital Doctor Enrique Baltodano Briceño de Liberia, en relación con el mandato legal de declarar ante el Registro Civil todos los nacimientos ocurridos en este centro médico, para su debida inscripción.

En segundo lugar, en materia de defensa de derechos se hace referencia al tema de la suspensión por morosidad en el servicio de agua brindado en la región por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A), situación en la que esta Sede de la Defensoría no cuestiona la mera legalidad y procedencia del acto, sino el procedimiento de ejecución de la corta, en la cual se ha considerado existe violación al debido proceso e incumplimiento de la obligación de proveer a las personas afectadas de un medio auxiliar para abastecerse del líquido vital mientras dure la suspensión del servicio.

En materia de promoción y divulgación de derechos, se hace referencia al trabajo de sensibilización que se ha venido haciendo en las instituciones públicas de la región a través de la participación en redes, con el fin de abrir espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Además, se deja constancia de la disconformidad que causó la derogación del decreto ejecutivo N° 31768-MIDEPLAN, que servía de base para la conformación del Consejo Regional Chorotega, principal organización y foro de coordinación interinstitucional que había existido en la región en los últimos años.

Finalmente, se ofrece un resumen estadístico de las solicitudes de intervención que se registraron durante el año 2006, de acuerdo con su ubicación geográfica, sector público o privado, la incidencia por género y por instituciones más denunciadas, entre otros aspectos.

II.- Labor de defensa de derechos.-

En este ámbito, es preciso hacer referencia a los siguientes dos temas de suma relevancia en el actuar de esta Sede Regional.

A) Derecho a la identidad de las y los menores de edad.-

La Sede Regional Chorotega de la Defensoría tuvo conocimiento de una alta incidencia de omisión en la debida declaración de nacimientos, que ha venido ocurriendo en el Hospital Doctor Enrique Baltodano Briceño de Liberia.

A solicitud de la Sede Regional Chorotega de la Defensoría, la Oficina Regional del Registro Civil, ubicada en Liberia, informó que solamente en el periodo comprendido entre enero y junio del año 2006, 53 nacimientos ocurridos en el Hospital Doctor Enrique Baltodano Briceño de Liberia, **no fueron debidamente declarados ante el Registro Civil**, antes del respectivo egreso de las y los menores de ese centro médico.³

³ Oficio –sin número- suscrito por la Registradora Auxiliar del Registro Civil, en fecha 27 de julio de 2006.

Esta omisión genera serios inconvenientes en el trámite posterior que los padres deben hacer ante el Registro Civil, con el fin de concretar las inscripciones de nacimientos que no fueron debidamente declaradas en el centro médico correspondiente. Esto es así, en vista de que los elementos probatorios de la filiación adquieren –después del egreso del centro médico- una formalidad que en muchos casos se vuelve imposible de cumplir, por razones de identificación o por limitaciones al libre desplazamiento, originadas en el estado migratorio irregular de las y los declarantes, siendo que con base en lo investigado por esta Sede Regional Chorotega de la Defensoría, se pudo determinar que existe una alta incidencia de omisión de declaración de nacimientos, en casos que involucran a madres de origen extranjero con estado migratorio irregular.

La falta de declaración oportuna del nacimiento de personas menores, sitúa a la parte de esta población que finalmente no resulta inscrita, en una condición de afectación a sus derechos e intereses que se proyecta progresivamente en el tiempo. Esto es así porque a pesar de que existen derechos que les protege en forma especial por su condición de menores,⁴ también existen disposiciones legales y administrativas que no podrían cumplir, por la imposibilidad de demostrar su identidad y/o su nacionalidad en forma oportuna.

A manera de ejemplo, se cita lo que ocurriría a las personas menores de edad no inscritas en el Registro Civil, pero en el ejercicio de su derecho a la educación, lo cual evidentemente implicaría su imposibilidad para ingresar en el proceso educativo, pues uno de los documentos que debe presentar todo nuevo estudiante es el certificado de nacimiento, sin el cual, su solicitud para iniciar su etapa educativa sería automáticamente denegada.

Por las razones antes expuestas y en virtud de que la omisión de realizar la debida declaración de nacimientos conculca el derecho de personas menores de edad, a quienes se les garantiza por medio del

⁴ Código de la Niñez y la Adolescencia, artículo 3, relacionado con el ámbito de aplicación.

Código de la Niñez y la Adolescencia su derecho a la identidad,⁵ la Sede Regional Chorotega de la Defensoría inició una investigación que generó información, a partir de la cual se procedió a la investigación de oficio n.º 22012-22-2006-IO, que se encuentra en proceso de investigación en la Dirección de Protección Especial de la Defensoría en Sede Central.

B) El agua, elemento fundamental en el derecho a la salud.-

Durante los seis años de funcionamiento de la Sede Regional Chorotega de la Defensoría, la estadística sitúa al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) como la institución que ha sido objeto de la mayor cantidad de solicitudes de intervención.

En su mayoría, las solicitudes de intervención recibidas en esta Sede Regional versan sobre problemas de facturación, de la calidad en el suministro de líquido y sobre la calidad de la relación de servicio entre usuarias y usuarios y funcionarias y funcionarios del AyA. La Defensoría, por su parte, ha procedido con asesoría a las y los solicitantes de intervención, además de realizar gestiones sumarias de defensa, que generalmente han tenido resultados favorables para las y los habitantes.

Una vez superadas las inconveniencias que generaban a las usuarias y usuarios las prácticas ilegítimas de AyA, consistentes en la indebida suspensión de servicios morosos sin observar fielmente lo dispuesto en su propia normativa interna⁶ –la cual no permite la desconexión de servicios por deudas acumuladas diferentes al último consumo puesto al cobro-, la Sede de la Defensoría se dio a la tarea de analizar la recurrencia de otras disconformidades originadas en la relación de servicio con AyA.

⁵ Código de la Niñez y la Adolescencia, artículo 23, relacionado con el derecho a la identidad.

⁶ Artículo 2 del Reglamento de Cobro Administrativo y Judicial: *“Definiciones:... Suspensión del servicio: Interrupción del suministro de agua potable por falta de pago de la última factura vencida...”*

Se encontró que, además de prevalecer la disconformidad por la inconsistencia en el buen y asertivo trato que debería existir por parte de todas las y los funcionarios en su relación de servicio con las usuarias y los usuarios, unas y otros se sienten afectados por la forma en que actúa AyA durante el proceso de suspensión del servicio por falta de pago. Se destaca la insuficiente disposición que muestra este ente rector y prestador del servicio de agua, para prevenir con efectividad la realización del acto de suspensión.

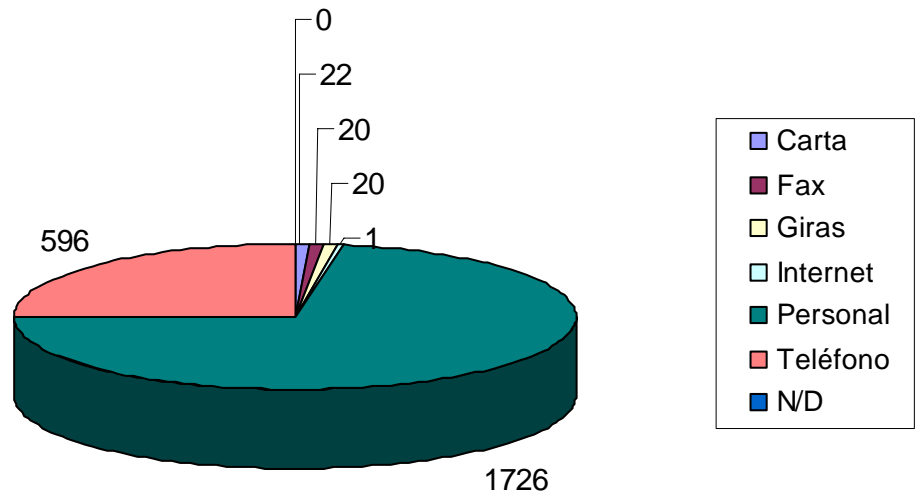
Con motivo de la atención de casos individuales, esta Sede Regional ha determinado que en los procedimientos de suspensión realizados por AyA, se podría estar violentando el derecho constitucional del debido proceso, sin dimensionar que el acto de suspensión de este líquido vital, incide de manera significativa en el derecho a la salud de las personas.

Se ha podido determinar también, que las y los usuarios de A y A que enfrentan suspensión del servicio por morosidad, no son debidamente informados⁷ sobre la opción que tienen de solicitar una fuente pública remunerada, y que, además, se omite en forma reiterada la obligación de instalar, o al menos de informar adecuadamente, sobre la ubicación de las fuentes públicas sectoriales que servirían de auxilio a las personas, quienes por diferentes circunstancias, se ven privadas del acceso domiciliario regular del líquido vital.⁸

⁷ AyA, Región Chorotega, Oficio N.º OCL-2006-426: "... 2. El servicio se suspendió el día 07 de noviembre de 2006 y me indica el funcionario que no había nadie en la casa, por lo que no comunicó lo de la fuente pública..."

⁸ Reglamento de Cobro Administrativo y Judicial, artículo 5, "De la instalación de la fuente pública. Para el caso de servicios registrados con tarifa domiciliar que sean

Gráfico No. 1
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional
Chorotega según forma de recepción
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



Al igual que ocurría antes de la resolución n.º RRG-5615-2006,⁹ cuando en materia de morosidad se debían resolver los conflictos recurriendo a normativa y jurisprudencia dispersa, ocurre actualmente con el acto concreto de la suspensión de servicios. No conoce esta Sede Regional Chorotega de la Defensoría, la existencia de un lineamiento claro que emane de la propia institución prestadora del servicio de agua o de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, que sirva de base para que las y los usuarios del servicio de agua, tengan certeza de que el acto que materializa una suspensión, se ajusta a derecho y cumple con los requisitos del debido proceso, tomando en cuenta que se trata del suministro de un elemento que está estrechamente relacionado con el derecho a la salud y a la vida misma.

suspendidos por morosidad, A y A procederá a instalar una fuente pública, al menos a cien metros de distancia del servicio desconectado, cuando éste así lo solicite. Para aquellos clientes cuyo servicio en tarifa domiciliar haya sido suspendido y no hayan solicitado la fuente pública, A y A facilitará fuentes públicas en los sectores donde existan servicios suspendidos.

⁹ Lineamiento relativo a la facturación, cobro y suspensión de los servicios públicos regulados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, publicado en La Gaceta n.º 92 del 5 de mayo de 2006.

Con respecto a la instalación de fuentes públicas, esta Sede Regional Chorotega de la Defensoría pudo determinar que con la autorización de ARESEP, AyA estableció una tarifa¹⁰ que, a juicio de esta Sede, desvirtúa el concepto tradicional de fuente pública, como remedio y auxilio para aquellas personas que por diferentes circunstancias se ven privadas del servicio remunerado de agua potable. Por tal razón, atendiendo la solicitud de esta Sede Regional, el Despacho de la Defensora de los Habitantes autorizó la apertura de la investigación de oficio n.º 22057-25-2006-IO, en la que se investiga la procedencia y conveniencia de la tarifa aplicada a las fuentes públicas. Actualmente la investigación la realiza la Dirección de Asuntos Económicos de la Institución.

Por su parte, la Sede Regional Chorotega de la Defensoría de los Habitantes procederá a solicitar a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, que se pronuncie sobre la existencia de un lineamiento que se refiera al acto propio de la suspensión o, en su defecto, sobre la necesidad de emitir uno que sirva a las usuarias y los usuarios de AyA y de otros entes prestadores del servicio, como un instrumento normativo en el que puedan apoyarse ante la eventual violación de sus derechos.

III.- Estadísticas.-

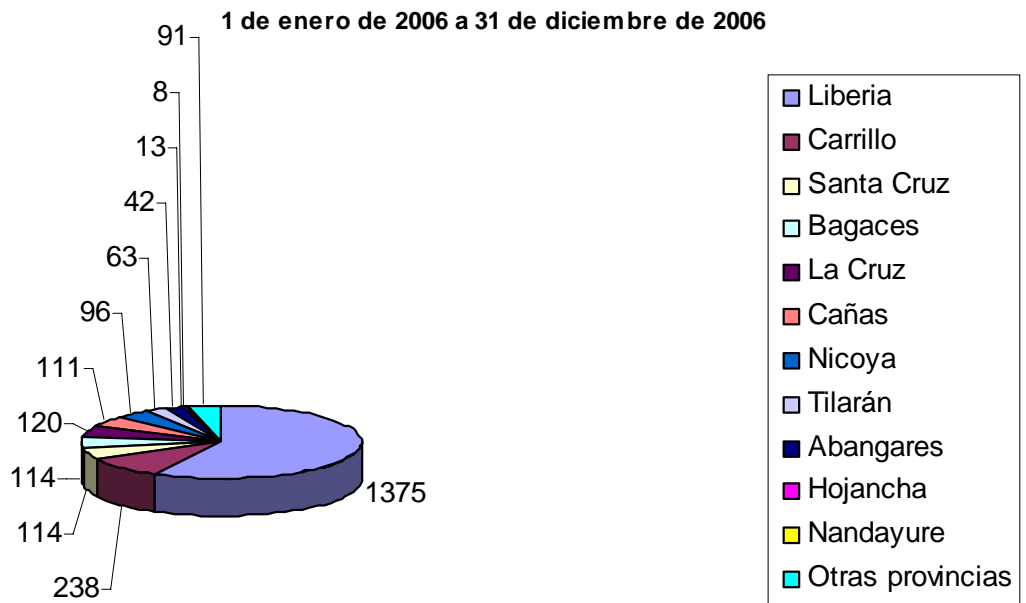
El comportamiento de las solicitudes de intervención presentadas ante la Sede Regional Chorotega de la

Defensoría se puede apreciar en el siguiente detalle estadístico, cuyo periodo de intervención corresponde al lapso que va desde el mes de enero hasta el mes de diciembre de 2006.

En cuanto a la forma de recepción de las solicitudes, la manera personal es la que continúa posesionándose en el primer lugar seguida de la presentación telefónica resalta que, al igual que en la Región Atlántica, el correo electrónico aún no es un medio significativo para plantear consultas.

Es comprensible que el cantón donde se ubica la Sede sea de donde proviene la mayor cantidad de solicitudes de intervención, y que las comunidades más lejanas son las que menos acuden a la Institución, lo cual, como se verá más adelante, es el comportamiento típico en las Sedes Regionales de la Defensoría.

Gráfico No. 2
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional Chorotega según cantón denunciante

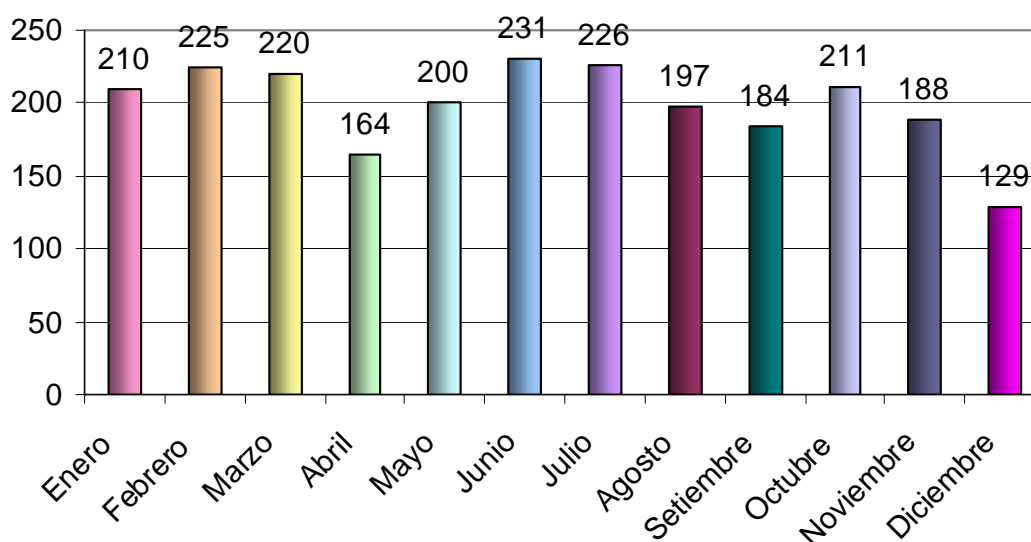


¹⁰ Autorización de la tarifa para fuentes públicas, publicada en La Gaceta n.º 45 del viernes 4 de marzo del 2005, página 47.

Esta Sede de la Defensoría recibe un promedio mensual de 198.7 solicitudes de intervención y se espera para el próximo período anual, incrementar esta cifra mediante una mayor presencia en los cantones que, como se verá más adelante en otro dato estadístico, registran un bajo número de solicitudes de intervención.

Considerando las instituciones más denunciadas, Caja Costarricense del Seguro Social, Ministerio de Educación Pública e Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, se denota que en su mayoría, las y los funcionarios de la Regional Chorotega tramitan casos referidos al tema de la prestación de los servicios de la salud,

Gráfico No. 3
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional
Chorotega según mes de presentación
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



A partir de este dato estadístico se determina la necesidad de promover con mayor intensidad entre las y los habitantes de la Región, la posibilidad de acudir a la vía telefónica y medios escritos para hacer más efectivo su derecho de acceder los servicios de la Defensoría.

Aquí se demuestra como un importante sector de población que acude a la Regional Chorotega, lo hace con la intención de que la Defensoría le asista en asuntos de índole privada, es decir, fuera del ámbito de competencia del órgano defensor, lo cual, como se ha expuesto anteriormente, no implica que no se le de asesoría u orientación de cómo proceder para lograr la atención y/o resolución de lo planteado (ver gráfico 4).

sobre educación y respecto del servicio de agua potable (ver gráfico 5)

En cuanto al género, una vez más la información estadística muestra un mayor porcentaje de mujeres como solicitantes de intervención ante la Defensoría (ver gráfico 6).

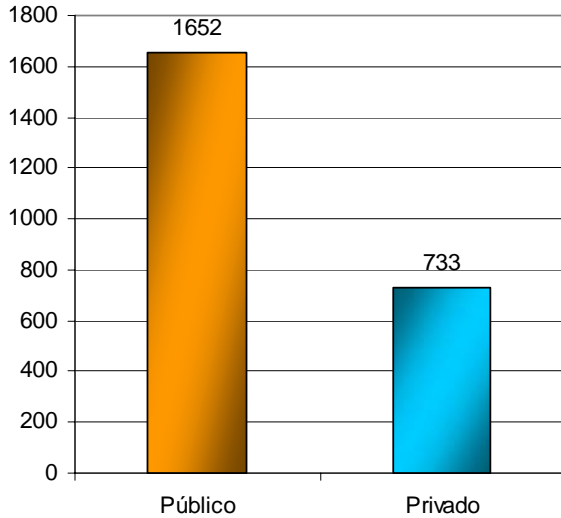
SEDE REGIONAL HUETAR NORTE

I.- Introducción.-

La Sede Regional Norte de la Defensoría, tal y como se ha informado en periodos anteriores, inició sus labores el 1º de marzo de 2002.

Durante estos cinco años ha logrado ganar el espacio fundamental en el quehacer institucional de la zona norte, participando

Gráfico No. 4
Solicitudes de Intervención recibidas en la
Regional Chorotega según sector
(público/privado)
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006

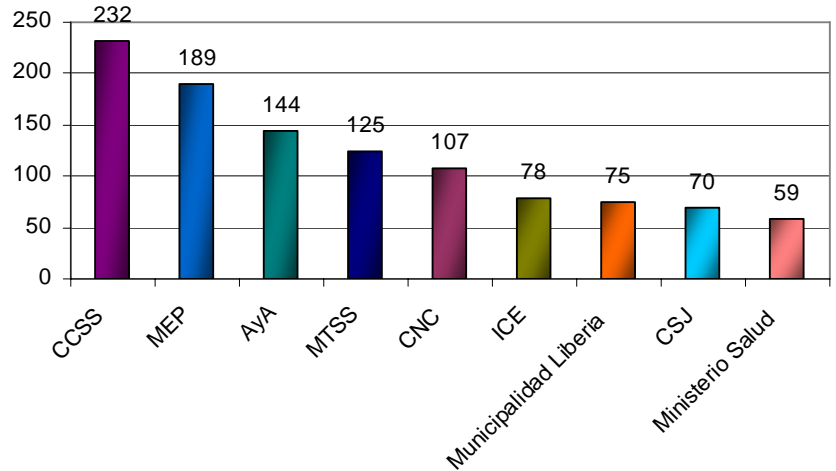


activamente en acciones y comisiones de coordinación temporal y permanente de las instituciones con el fin de realizar una defensa activa y efectiva de los derechos de las y los habitantes de su zona de cobertura.

En ese sentido, su labor se extiende más allá de las áreas que por disposición legal expresa le compete abordar, dado que además de los cantones de San Carlos, Guatuso, Upala y Los Chiles, ha asumido también la atención de algunas personas que se desplazan de Río Cuarto de Grecia, Sarapiquí, Alfaro Ruiz, Naranjo, San Ramón, San Isidro de Peñas Blancas. Estas comunidades, por su cercanía y facilidades de transporte, acuden a la Sede de la Defensoría en Ciudad Quesada.

Durante el período 2005-2006 se había concretado la consecución de recursos para acondicionar a la Sede Regional Norte, con un espacio físico más adecuado y acorde a las necesidades de los habitantes. En el año 2006 se traslada la Sede a este local que fue facilitado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, según convenio para ese fin, por un período de 10 años prorrogables, y se acondicionó de manera que sea accesible a toda la población según

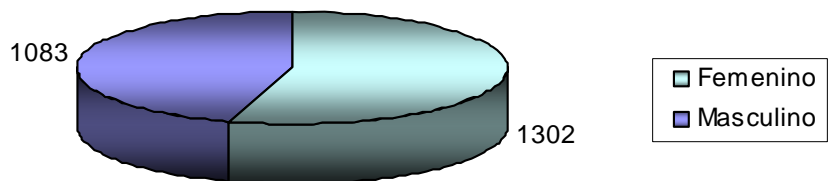
Gráfico No. 5
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional
Chorotega según entidad denunciada
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



los parámetros de la Ley n.º 7600 –Ley de Igualdad de oportunidades para las Personas con Discapacidad-, lo cual permite consolidar la labor de la Defensoría y brindarle un mejor servicio a las y los habitantes.

En el presente capítulo se encuentra un resumen de la labor de esta oficina durante el año 2006; primeramente temas relevantes sobre la defensa de los derechos de las personas, para llegar a un recuento de acciones de promoción de derechos y finalizar con datos estadísticos sobre el registro de consultas entre enero y diciembre de 2006, acceso por género, instituciones más denunciadas, entre otros.

Gráfico No. 6
Solicitudes de Intervención recibidas en la
Regional Chorotega según género
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



II.- Labor de defensa de derechos.-

En cuanto a la labor de defensa de derechos, actividad prioritaria para esta Sede Regional, destacan como relevantes los siguientes temas:

A) Derecho al trabajo: La Inspección de Trabajo y el ejercicio de esta función por parte del Ministerio de Trabajo.-

Se ha planteado este tema porque durante el año 2006 se presentaron ante la Sede Regional Norte de la Defensoría de los Habitantes, 34 consultas en las que se requería la intervención del Ministerio de Trabajo.

Las solicitudes de intervención en esta materia han generado la necesidad de realizar gestiones de apoyo o en coordinación con el área de Inspección de Trabajo del MTSS, principalmente aquellas que requieren un desplazamiento para inspeccionar el sitio de trabajo. Por medio de este ejercicio conjunto, se han detectado las limitaciones que enfrenta esa unidad para brindar un servicio oportuno, ágil y eficiente para las y los habitantes.

Dentro de las solicitudes de intervención planteadas ante la Defensoría se encuentra la de un habitante quien manifestó laborar en una empresa privada, y que fue despedido estando incapacitado, por lo que solicitó orientación sobre cómo ejercer sus derechos y lograr que le fueran restituidos los que le habían sido violentados; en este caso, pese a que es competencia de la oficina de Inspección laboral del Ministerio de Trabajo, se le brindó la orientación debida. Aunque se hace siempre la referencia a esa instancia así como a la sede judicial, generalmente, el trabajador manifiesta que ya se ha presentado ante esa dependencia pero que no le han asesorado oportunamente.¹¹

En otro de los casos, un habitante acudió a la Sede Regional Norte de la Defensoría indicando que su patrón tenía más de tres semanas de no pagarle el salario, por lo que solicitaba orientación. En ese caso, se realizó la gestión ante la oficina de Inspección del Ministerio de Trabajo, pues el habitante

informó que ya se había presentado ante esa instancia en donde le informaron que tenía que presentarse ante los tribunales.

En respuesta a gestión de la Defensoría, se indicó que podría acudir en primera instancia a una conciliación con el patrono, la cual podía realizarse en la sede de la Unidad de Inspección del Ministerio de Trabajo – ubicada en Ciudad Quesada-, y en caso de no llegarse a un acuerdo, posteriormente podría recurrir a la vía judicial. Con todo esto, se evidenció que la intervención de la Unidad de Inspección fue insuficiente para atender y resolver efectivamente la situación del habitante y que, en primera instancia le debieron informar sobre la posibilidad de la conciliación como trámite previo a presentar formal denuncia en sede judicial.¹²

Esta Unidad de Inspección de Trabajo en la Región Huetar Norte cuenta con tres funcionarios, sin embargo, no dispone de vehículo permanentemente –solo una vez por semana-, lo cual dificulta sobremanera la realización de inspecciones. Asimismo, las y los funcionarios tienen un sobrecargo en sus funciones, pues deben combinar sus labores técnicas, con labores administrativas y misceláneas -limpieza de la oficina.

Igualmente, respecto a los recursos materiales, en ocasiones dicha dependencia del MTSS ni siquiera cuenta con papel para imprimir las estimaciones de liquidación salarial que solicitan las personas usuarias del servicio. Este faltante de recursos, también les obstaculiza la realización de las visitas de campo e inspección, es decir, se limita el cumplimiento real y efectivo de su función prioritaria, partiendo de su función como ente fiscalizador de trabajo.

Todo lo anterior es contradictorio con la información que suministrada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en su página electrónica, cuando hace referencia a las competencias de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo y sus oficinas regionales –entre esas la de la Región Huetar Norte-; establece que debe atender a las y los trabajadores y patronos sin ningún requisito, con el fin de que se cumpla lo estipulado en las leyes laborales.

¹¹ Véase consulta n.º 13426-2006.

¹² Véase consulta n.º 09486-2006.

Además, que deben realizar acciones de seguimiento en contacto con la persona que solicita apoyo y quien ha atendido el caso, asistir a comparecencias, conciliaciones, juicios, así como resolver situaciones de trabajadoras en estado de embarazo, casos de prácticas laborales desleales, persecución sindical, hostigamiento sexual en el trabajo, suspensiones de contratos laborales, supervisar arreglos directos entre patronos y trabajadores, asesoría laboral y atención de trabajadores menores de edad.

En la mayoría de los casos citados, son indispensables las visitas de campo para verificar la condición laboral y el cumplimiento de la normativa por parte de patronos; sin embargo, esto es lo que con dificultad pueden verificar desde la oficina de Inspección del Ministerio de Trabajo de la Región Huetar Norte, por lo que en muchos casos deben limitar su atención a la asesoría laboral, dada la gran cantidad de personas que diariamente acude a la oficina, en contraste con el reducido personal y los escasos recursos de que disponen.¹³

Dentro de las quejas recurrentes sobre la Inspección de Trabajo en la Región Huetar Norte, se encuentran las solicitudes de estimaciones laborales que a veces tardan días, cuando se trata de un trámite que debe entregarse el mismo día, en especial considerando la distancia que recorren algunas trabajadoras y trabajadores para solicitarla, teniéndose pleno conocimiento de que el sistema permite hacerlo el mismo día.

Esta situación de demanda excesiva, implica que muchas personas que acuden a esta Unidad, deban invertir en alojamiento y alimentación, debido a que las largas filas para recibir atención y la considerable distancia entre su lugar de residencia y la ubicación de la Unidad, les impiden recibir la atención requerida y hacer el viaje de ida y vuelta en un solo día.

En caso de inspección a centros de trabajo, también la espera es a veces prolongada –

¹³ Con respecto a este punto, se remitió un oficio solicitando información sobre los recursos al Jefe de la Oficina de Inspección de trabajo de la Región Huetar Norte, sin embargo, no se recibió respuesta.

pueden ser meses-; sobre todo preocupa por las características del trabajo en la zona dado que en muchos casos es temporal o según la estación, según la actividad que se realiza sobre todo en labores agrícolas de corta de naranja, zafra de caña, o incluso en el sector turismo, que depende a veces de la temporada, y cuando se realiza la inspección puede ser que la persona denunciante ya no se encuentre laborando o que no se lleve a cabo la misma.

Por último, se han detectado fallas en el manejo de la información respecto a la discreción de las denuncias de trabajadoras y trabajadores a patronos, pues algunas quejas se refieren a que no hay discreción –manejo confidencial- respecto a la denuncia y la o el denunciante. Se informa al patrono de la situación sin considerar que este podría tomar acciones negativas o en contra de la trabajadora o el trabajador y en algunos casos, dado que no pueden desplazarse al lugar de trabajo, llaman al patrono para informar de la situación planteada sin tomar en consideración el perjuicio a la persona trabajadora, lo cual según informan las y los trabajadores genera desconfianza.

Considerando lo aquí planteado, es necesario que el Ministerio de Trabajo fortalezca la oficina de Inspección de Trabajo para que realice una labor de prevención y seguimiento en el cumplimiento de las leyes laborales por parte de los patronos y en beneficio de las y los trabajadores. Asimismo, debe promover la coordinación con la inspección de la Caja Costarricense de Seguro Social, para que se lleve a cabo una acción integral en el reconocimiento de los derechos laborales y la legislación laboral vigente y normas conexas.

De esta forma, la Sede Regional Huetar Norte de la Defensoría de los Habitantes es del criterio de que se deben fortalecer los recursos humanos y materiales en la Inspección de Trabajo de la Región Huetar Norte, asignándoles más contenido presupuestario para esto, así como para las acciones de prevención e inspección que deban realizar en la región. Asimismo, se fortalece el vínculo de coordinación con la oficina de inspección de la Caja Costarricense de Seguro Social, considerando que sus potestades son

complementarias y esto permitiría mejorar el uso de recursos con los que cuentan.

2.- Derecho a la salud: el Instituto Nacional de Seguros.-

Durante el año 2006, se recibieron en la Sede Regional Norte 79 consultas relacionadas con la intervención del Instituto Nacional de Seguros (INS), constituyen el 4.5% de las consultas registradas en el período 2006.

Se convierte la oficina de la Sede Regional Norte de la Defensoría en orientadora respecto de las competencias del Instituto Nacional de Seguros, pues la mayor parte de las denuncias que se han registrado tienen que ver con problemas del servicio, pero sobre todo de la información en la gestión que las y los habitantes realizan.

Así, para esta Sede la coordinación con la Contraloría de Servicio es vital, ya que es a través de esa instancia que se resuelven los asuntos planteados. Sin embargo, llama la atención que, pese a las diligencias que realiza esa instancia, el personal restante del INS no cuenta con la sensibilización necesaria para orientar al habitante en sus gestiones ante la institución aseguradora.

Nuevamente, se observa cómo las y los trabajadores se encuentran en estado de indefensión frente a las irregularidades en la Administración Pública, y en este caso en particular, es cuestionable la tutela del derecho a la salud y seguridad social, este último en relación con situaciones generadas a partir de la actividad laboral que desempeña la o el habitante.

Dentro de los casos representativos en este tema se encuentran los siguientes:

- Consulta N° 15488-2006: un habitante indica que su padrastró tuvo un accidente de trabajo; fue atendido en el Hospital de San Carlos pero en la oficina de validación de derechos le entregaron un documento para que el patrón lo refiriera al INS. El patrón no lo quería hacer y necesitaba llevar a su padre al INS para ser atendido, por lo que solicitó orientación al respecto. Se le orientó y se coordinó con la oficina de Contraloría de

Servicio del Hospital de San Carlos, para que el paciente fuera referido al INS, recibiera la atención correspondiente e iniciara el trámite de denuncia contra su patrón.

- Consulta N° 14406-2006: un habitante labora con una empresa constructora; sufrió un accidente de trabajo, por lo que se le amputó el dedo índice y el anular de la mano izquierda. Su incapacidad concluyó y aún tenía la mano dormida. Se presentó a trabajar y le dieron reapertura del caso, por lo que se presentó nuevamente al INS donde le dijeron que no lo podían atender. El problema se presenta en que no podía trabajar, no lo atendían y no tenía incapacidad. Esta Sede coordinó con la Contraloría de Servicios del INS, quien apoyó algunas gestiones al respecto, por lo que se le atendió el mismo día de la presentación de la consulta a la Defensoría.
- Consulta N° 14259-2006: una habitante sufrió un accidente laboral en su pie izquierdo, por lo que el INS le estaba atendiendo. El problema era que tuvo la última cita y le indicaron que debía volver a su trabajo. No obstante, tenía su pie muy hinchado y con mucho dolor, por lo que en la empresa donde labora le entregaron una boleta para solicitar la reapertura en el INS. Esta Sede consultó a la Contraloría de Servicios del INS en San José quien indicó que la habitante debía llevar la hoja de reapertura al Dispensario del INS Ciudad Quesada y realizar el trámite correspondiente.

De estas intervenciones se desprende que en definitiva existe un problema de desinformación de parte del personal del INS hacia las personas usuarias, dado que acuden a la Sede de la Defensoría a consultar. Se destaca, en ese sentido, que hay apertura de parte de la Contraloría de Servicios para brindar apoyo e información en aras de resolver las consultas que plantean las y los habitantes.

Por esta razón, esta Sede de la Defensoría el del criterio de que el Instituto Nacional de Seguros debe fortalecer el área de divulgación de las acciones que realiza y capacitar al personal que atiende público con

el fin de que pueda orientar a las y los usuarios en los servicios que brinda.

III.- Labor de Promoción y Divulgación de Derechos.-

Otra de las actividades fundamentales de esta Sede Regional son las relacionadas con la promoción y divulgación de derechos; a continuación se expone su participación.

A) Comisión Intersectorial de Prevención de VIH.-

El trabajo de la implementación del “*Modelo A la cuenta de tres*” que inició en el período 2004-2005, y que en el último año se ha llevado a cabo el seguimiento a las tareas iniciadas en el período anterior, destaca la participación dentro del Proyecto Condiciones y Estilos de Vida Saludables, para la prevención del VIH-SIDA-ETS en población joven, migrante, móvil y en condiciones de exclusión social. Ha sido desarrollado en la zona norte del país, con el auspicio del Fondo de Población de Naciones Unidas y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Dicho modelo se ha implementado por primera vez en el distrito primero del cantón de Los Chiles, y se ha validado nuevamente en el cantón de Upala. En el año 2006, se consolidó el modelo y actualmente se encuentra pendiente de validar a nivel institucional con una capacitación dirigida a todas las áreas de defensa para que sea un instrumento de uso permanente en la Defensoría de los Habitantes.

De la participación en este Proyecto se ha consolidado la labor en la Comisión Intersectorial para la prevención del VIH de la Región Norte, donde la Sede Regional ejerce como coordinadora. Como parte de sus actividades ha logrado la publicación de un Calendario 2007 con los dibujos del concurso de dibujo que realiza esta Comisión para celebrar el Día Mundial de lucha contra el SIDA cada 1º de diciembre y que es una tradición desde el año 2004.

B) Red Regional Contra la Violencia Doméstica, Huetar Norte.-

Durante el año 2006, la Oficina Regional Norte de la Defensoría de los Habitantes, ha participado los primeros martes de cada mes en reuniones ordinarias y cuando nuestras actividades nos lo exijan.

La Red se encuentra integrada por once instituciones: Hospital San Carlos, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación Pública, Pastoral Social de la Iglesia Católica, Ministerio de Seguridad Pública, Patronato Nacional de la Infancia, Oficina de la Mujer, Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, el Poder Judicial y Defensoría de los Habitantes.

Algunas de las funciones primordiales que se han contemplado en este período son:

- Sensibilizar a la población para construir un cambio en las relaciones de convivencia, que permita a todas las personas el ejercicio del derecho a vivir una vida libre de violencia.
- Atención integral a nivel multidisciplinario e intersectorial de la persona afectada por la violencia intra familiar.
- Grupos terapéuticos como movilizadores de los recursos personales y sociales requeridos para romper el ciclo de la violencia intrafamiliar.

Algunas de las acciones programadas de la Red en el año 2006:

- Taller de Sensibilización a mujeres compañeras de privados de libertad.
- Charla sobre la Ley de Paternidad Responsable, dirigida a estudiantes de décimo y undécimo año del Liceo de San Carlos y del Colegio de San Martín, Ciudad Quesada.
- Celebración el 26 de mayo del Día Internacional de la Salud de la Mujer, con la charla Contra el Cáncer de Cuello del Útero y del Virus del Papiloma Humano.
- Taller de empoderamiento, dirigido a mujeres.
- Celebración de la Semana de Prevención al Abuso Infante-Juvenil.
- Talleres de masculinidad dirigidos a hombres en instituciones.

C) Red de Organizaciones de la Zona Norte.-

En el año 1999, nace como una iniciativa de la oficina Diocesana Pastoral Social de la Diócesis de Ciudad Quesada, la red de organizaciones de la Zona Norte, la cual fue motivada por la realidad de la población migrante que estaba experimentando una serie de necesidades, a las cuales la pastoral social no podía darles respuestas sin el concurso de las instituciones de la región.

A partir de esta iniciativa, la Defensoría de los Habitantes ha participado cada mes en las reuniones ordinarias de la Red. Esta actividad le ha permitido a la Sede Regional Norte intercambiar inquietudes, recabar denuncias, compartir recursos y canalizar respuestas de las denuncias emitidas por quienes participan en esta red, que en su mayoría son Directoras o Directores Regionales de instituciones públicas y organizaciones de la zona.

Es de interés hacer énfasis en el trabajo con la Red de Organizaciones de la Zona Norte, la cual tiene como objetivo articular los planes de las organizaciones participantes, para posibilitar la dignificación de las y los habitantes de la Región Norte, en sus procesos de desarrollo personal y comunitario.

El trabajo con esta red le ha permitido a la institución conocer los planes de trabajo de las instituciones de la región, intercambiar experiencias, con el fin de mantenerse actualizada e informada sobre el trabajo institucional.

D) Feria de la Salud y el Ambiente:

1.- Comunidad de San Vicente de Ciudad Quesada.-

En el año 2006, en conjunto con instituciones como Ministerio de Salud, INA, MINAE, la Sede Regional Norte de la Defensoría de los Habitantes se unió a la iniciativa de llevar Ferias de Salud y Ambiente a las comunidades, con el fin de educar a la población en prácticas amigables de manejo de desechos sólidos, tratamiento de aguas, y conservación de recursos naturales, así

como de atención de condiciones de vida saludables.

Se convocó otras instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social, Municipalidad de Ciudad Quesada, COOPELESCA y se realizó una actividad de atención médica, oftalmológica, actividad física para la comunidad y siembra de árboles en la comunidad de San Vicente de Ciudad Quesada.

Esto permitió que posteriormente la comunidad se organizara y lograra el galardón de Bandera Azul Ecológica en el 2007, por lo cual todas las instituciones que apoyamos esas acciones obtuvimos un reconocimiento de parte de la comunidad, en cuenta la Sede Regional Norte de la Defensoría.

2.- Comunidad El Castillo.-

Debido a las gestiones que algunos empresarios y miembros de la Comunidad de El Castillo realizaron ante la Sede Regional Norte de la Defensoría de los Habitantes, preocupados por actos en contra de la protección del medio ambiente, y la falta de intervención institucional, se ha convocado a varias instituciones, organizaciones y habitantes de la zona con el fin de llevar a cabo una labor conjunta de prevención y capacitación tanto en el tema de recursos naturales como del desarrollo comunitario.

En ese sentido, se han llevado a cabo varias reuniones con algunas personas y organizaciones de la Comunidad, en las que se destaca como un aliado fundamental al Programa de CEN-CINAI-Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud de la Región Huetar Norte, que se ha identificado y comprometido con el proyecto de apoyar a la comunidad.

Es compromiso lo han demostrado mediante la realización de tres capacitaciones dirigidas a grupos de mujeres por parte del Programa de CEN-CINAI-Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud, así como con la coordinación de una capacitación sobre el Manejo de Desechos Sólidos por parte del INA, para personas que integran diversas organizaciones.

Igualmente, se trabaja con los niñas y niños de la Escuela de El Castillo en conjunto con estudiantes del Trabajo Comunal universitario (TCU) de la Universidad de Costa Rica y la Defensoría de los Habitantes, en el tema de conservación de los recursos naturales, por medio de la elaboración de una propuesta para reforestar con especies nativas maderables y frutales en un terreno perteneciente a la Escuela, así como mejorar las condiciones de ornato de la infraestructura escolar.

Dentro de los socios que se han encontrado para esta tarea se encuentran, además de los supra citados: el MINAE, el Comité Cantonal de Deportes, Escuela y Telesecundaria de El Castillo y empresa privada de la comunidad y de la zona.

El objetivo de las reuniones con los diferentes grupos ha sido conocer y sensibilizar sobre las necesidades de la comunidad, haciendo énfasis en la protección al ambiente y manejo adecuado de desechos sólidos, así como el reunir esfuerzos para llevar a cabo una Feria de la Salud y el Ambiente, que también promueva las actividades que se realizan en la comunidad. Dicha Feria se llevó a cabo los días 13, 14 y 15 de abril.

El Objetivo General que se ha planteado dentro de esta intervención es,

Promover en la población una actitud de auto cuidado de la salud, explotación racional y amigable de la naturaleza, de relación cordial con el turista y de respeto y trabajo conjunto entre las empresas turísticas y los vecinos para la búsqueda de elementos vitales para una convivencia pacífica, permanente, sana y armoniosa.

Como objetivos específicos se han propuesto entre otros:

- Unir a la comunidad, las instituciones públicas, la empresa privada, los grupos religiosos, el sector político y las organizaciones no gubernamentales en torno a la protección y preservación de la

salud, el ambiente y el desarrollo comunal.

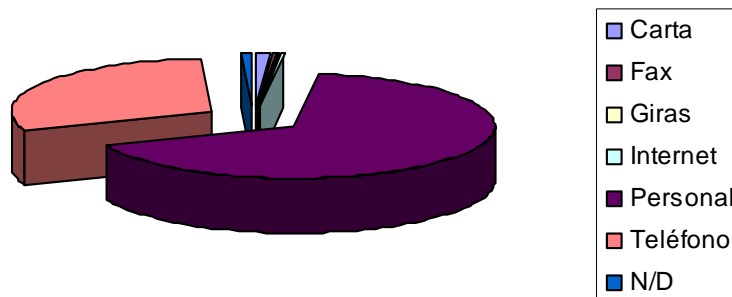
- Sembrar árboles de especies maderables y frutales y dar adecuado mantenimiento en una hectárea de terreno perteneciente a la escuela de El Castillo, donde se ubicará el bosque (al que se le pondría nombre por medio de un concurso).
- Promover actividades productivas en armonía con el medio ambiente.
- Desarrollar un proyecto de manejo adecuado de desechos sólidos desde cada casa, centro educativo y centro turístico.
- Constituir un comité de vigilancia y mantenimiento del bosque.
- Que la comunidad de El Castillo se desarrolle como un jardín natural abierto al turista y que sirva como fuente de inspiración para el control, protección y conservación del medio ambiente.
- Luchar contra el dengue y enfermedades similares desde cada casa con el manejo adecuado de los desechos sólidos y la eliminación de criaderos.

IV.- Estadísticas.-

En la Regional Norte, prevalecen las solicitudes de intervención presentadas de manera personal, con un total de 1201 consultas, y en segundo lugar, con 536, las telefónicas, lo cual podría interpretarse como que hay preferencia de atención directa.

Gráfico No. 7

Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional Huetar Norte según forma de recepción
1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



En cuanto a los cantones que registran mayor cantidad de denuncias, el cantón de San Carlos se mantiene en primer lugar al igual que en períodos anteriores; luego se encuentra, por el orden, el cantón de Grecia por la cercanía y facilidad de acceso del distrito de Río Cuarto hacia Ciudad Quesada, y continúa Guatuso, San Ramón, Los Chiles, Sarapiquí, Upala y Alfaro Ruiz, datos que permiten conocer que la Sede Regional Norte ha ampliado su cobertura según las necesidades de los y las habitantes (Gráfico 8).

Según los datos registrados, los meses en los que se recibieron más consultas de parte de habitantes son enero, febrero y marzo. Un factor podría ser el inicio del período educativo y las dificultades que se enfrentan con los nombramientos de educadores en esos meses (Gráfico 9).

Gráfico No. 8
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional
Huetar Norte según cantón denunciante
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006

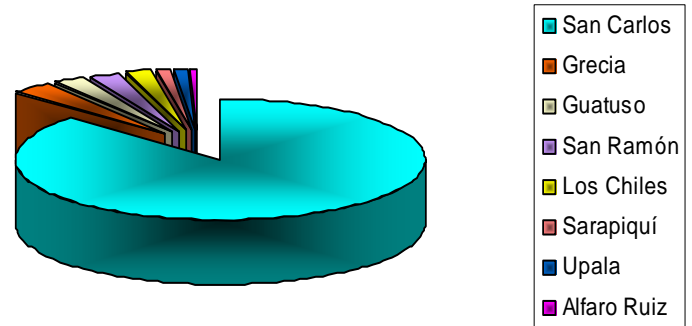
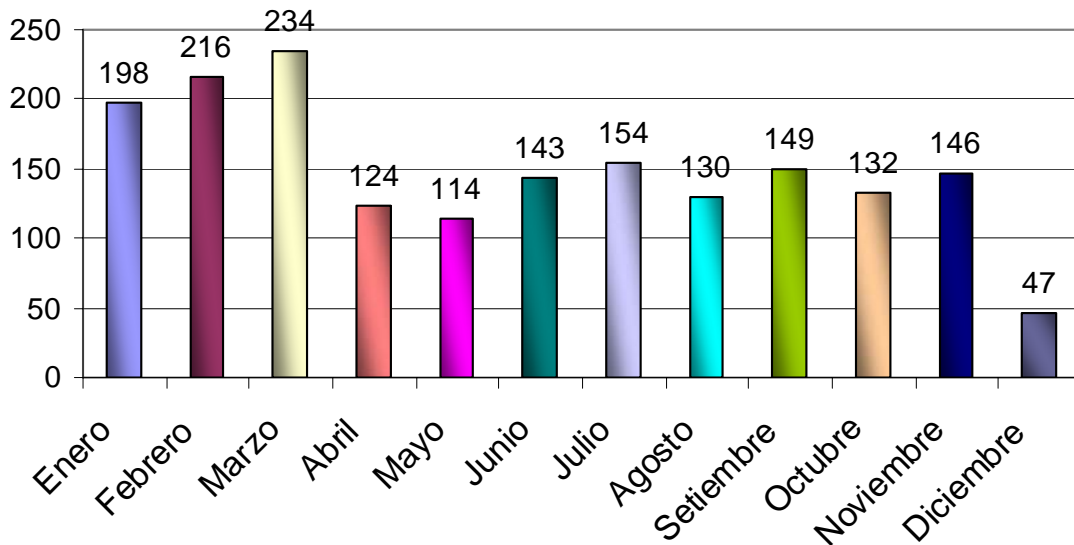


Gráfico No. 9
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional Huetar Norte
según mes de presentación
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



Prevalece en cuanto a la atención que brinda la Sede Regional Norte de la Defensoría, el abordaje de asuntos de carácter público que constituye el 74% (1319) del total de consultas registradas, frente a un 26% (468) de consultas de carácter privado, según lo muestra en el gráfico 10.

En lo referente a las instituciones más denunciadas, se destacan las relacionadas con los servicios de la salud y de enseñanza: la CCSS, el MEP y el Ministerio de Salud (Gráfico 11).

Gráfico No. 10
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional Huetar Norte
según sector (público/privado)
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006

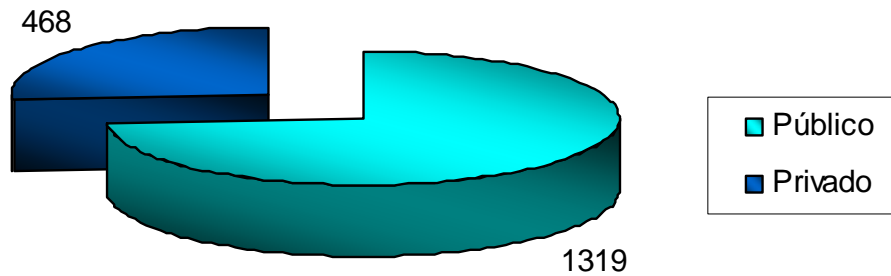
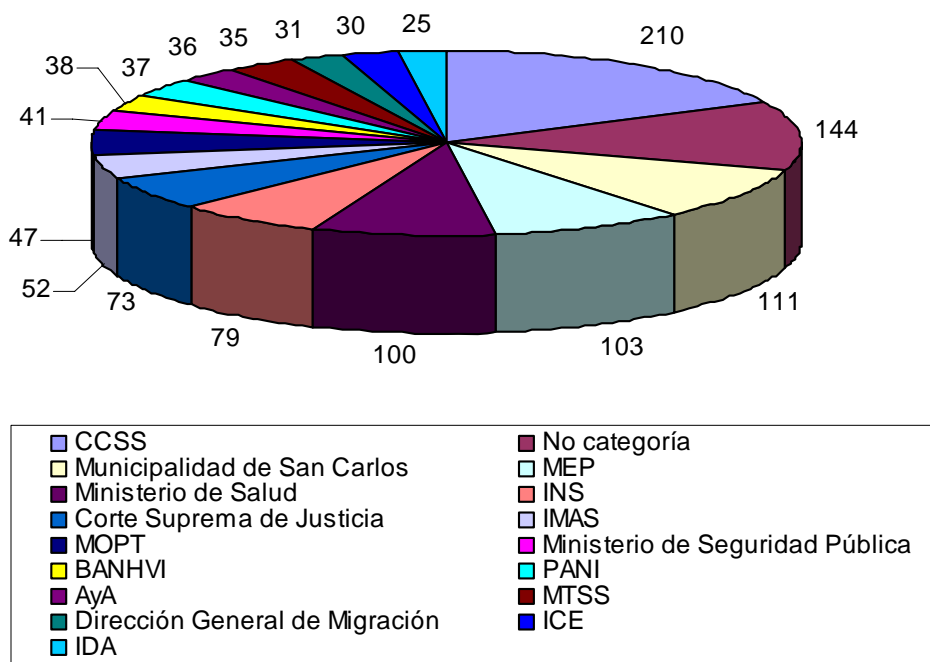
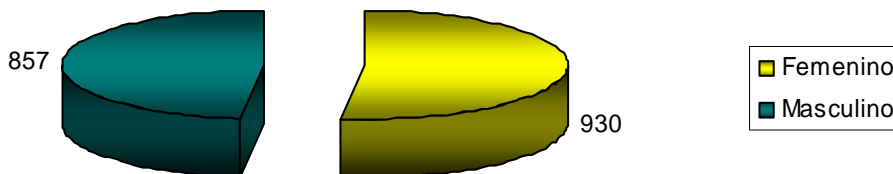


Gráfico No. 11
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional Huetar Norte según entidad denunciada
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



Del total de 1787 consultas registradas en el período, 857 corresponden a gestiones realizadas por los hombres y 930 a las solicitudes planteadas por mujeres. Podría decirse que en este grupo se mantiene siempre mayor vulnerabilidad o al menos, demuestran mayor disposición para acercarse a denunciar y procurar la defensa de sus derechos (Gráfico 12).

Gráfico No. 12
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional
Huetar Norte según género
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



SEDE REGIONAL ATLÁNTICA

I.- Introducción.-

Uno de los proyectos que se había planteado la Defensoría de los Habitantes era la regionalización que inició con la apertura de la Sede Chorotega, luego la Sede Huetar Norte, para continuar con la Sede Regional Atlántica.

Para realizar la apertura, se efectuaron una serie de visitas a la comunidad, por parte de funcionarios y funcionarios de la Sede Central, con el fin de atender consultas y conocer las necesidades de la región. Se detectó que, por ejemplo, en la mayoría de los casos la persona no recurría a la Institución frente a la dificultad que significaba trasladarse hasta la Sede Central, en San José, para plantear una queja ante la Defensoría.

Al conocer las necesidades y estar en contacto con las y los habitantes de la zona, se reforzó la idea de llevar la Defensoría a la Región Atlántica.

El 29 de enero del 2003 se inaugura la oficina de la Región Atlántica de la Defensoría de los Habitantes; con la ayuda y presupuesto de la Embajada del Reino Unido, y cuyo objetivo fue salvaguardar los intereses de las y los limonenses ante las diferentes actuaciones u omisiones de parte de las instituciones que conforman el sector público.

Desde la inauguración hasta la fecha, esta oficina Regional ha atendido los seis cantones de su competencia: Limón, Matina, Siquirres, Guácimo, Pococí y Talamanca, lo

cual ha facilitado, en gran medida, el acceso a los servicios brindados por parte de la Defensoría.

Para cumplir el propósito planteado en páginas anteriores, en el presente Informe Anual se analiza la atención brindada entre enero y diciembre del año 2006; también versa sobre las actividades de promoción, para cerrar con un apartado donde se refleja la gestión de la Sede por medio de datos estadísticos.

II.- Labor de defensa de derechos.-

En concordancia con la labor prioritaria del órgano defensor en su conjunto, esta oficina Regional Atlántica procura la salvaguarda de los derechos e intereses de las y los habitantes de la Región respecto de las acciones, actos u omisiones en la administración pública, cuando estas obstaculizan, impiden o condicionan su libre y efectivo ejercicio.

En el cumplimiento de este deber, registrándose por medio de los formularios de *solicitudes de intervención*, los temas a los que refieren con mayor regularidad las consultas, quejas, reclamos o denuncias interpuestas ante la regional Atlántica son los siguientes:

CUADRO N° 1

DERECHO GENERAL	DERECHO ESPECÍFICO
Derechos Económicos y Sociales	Derecho a la Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos
	Derecho a la Salud
Derechos Individuales	Derecho a la Justicia
Fuente: Sistema Informático SOL de la Defensoría de los Habitantes de la República.	

A) Derecho a la Eficiencia en la Prestación de los Servicios.-

En relación con las violaciones al derecho a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, se conoce una fuerte disconformidad de las y los habitantes de la zona con las diferentes instituciones que conforman el sector público encargado de dar servicios y atención y por ende, pues en la realización de las gestiones correspondientes, la atención y resolución no son las debidas ni las mejores.

Instituciones como la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Educación Pública entre otros, son de las que se manifiesta mayor disconformidad.

B) Derecho a la Salud.-

Dentro de las consultas y denuncias más frecuentes planteadas ante esta Defensoría respecto al derecho a la salud se encuentran maltratos por parte de funcionarias y funcionarios de las entidades encargadas de la prestación de los servicios de la salud (entiéndase Ministerio de Salud y Caja Costarricense del Seguro Social), negativas totales o parciales en la prestación del servicio (entiéndase atención médica o tratamiento), atraso en las fechas de las citas y operaciones por falta de personal médico, entre otros.

C) Derecho a la Justicia.-

En este derecho específico, es recurrente la solicitud de intervención de la Defensoría en cuanto a casos que refieren con:

- la dilación en la administración de la justicia,
- por deficiencias en la atención por parte de las y los funcionarios del Poder Judicial,
- deficiente y carente información con respecto a los requerimientos para solicitar un trámite o interponer una denuncia,
- total indefensión al presentarse a juicio,
- entre otros.

III.- Labor de promoción y divulgación de derechos.-

A) Participación en Redes.-

La oficina Regional Atlántica a través de estos años, ha enfocado su visión de promoción en la participación y fortalecimiento de Redes Interinstitucionales, cuyo objetivo primordial es propiciar espacios y mecanismos para mejorar la calidad de vida de las y los habitantes de la zona.

Luego del proceso de conformación, de manera paulatina se han ido recogiendo los frutos; originalmente se inició con un plan de trabajo en el que poco a poco, cada miembro ha aportado su *granito de arena*, intercambiando experiencias según su función en la administración pública. A la fecha, se puede afirmar que están consolidadas y lo más importante, que están inmersas en un proceso de constante actualización.

Este trabajo ha servido para tener un mayor acercamiento y apertura por parte de las y los funcionarios que las integran, ya que ha mejorado en lo que a comunicación respecta, donde el principal beneficiado es la y el habitante, ya que resulta más fácil y expedito lograr una solución satisfactoria a las consultas, reclamos o denuncias que presentan.

Las Redes en las que participa esta Sede son las siguientes:

1.- Red Interinstitucional del Instituto sobre Alcoholismo y Fármacodependencia (IAFA).-

Se trabaja con la niñez y la adolescencia de los centros educativos y en talleres para padres de familia como prevención a las drogas, alcohol y tabaco.

2.- Red Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial de Menores de Edad.-

También está orientada a la niñez y la adolescencia, en donde lo que se busca es fomentar en la comunidad, el respeto, la dignidad y los derechos de esta población menor de edad, denunciando a las personas que comenten este tipo de delito.

3.- Red de la Comisión del Relleno Sanitario.-

En esta participan las Instituciones Públicas relacionadas con el tema de la disposición de los desechos sólidos. Su objetivo es buscarle la solución a esta problemática que ha afectado a la provincia por muchos años, ya que desafortunadamente no cuenta con un relleno sanitario fijo o estable, pues constantemente es clausurado debido a que no reúne los requisitos correspondientes para funcionar.

Claro está, el fin último de esta Red es elaborar y concretar un proyecto que tenga como resultado la construcción y apertura de un nuevo relleno sanitario, que cumpla con las condiciones adecuadas para el tratamiento de los desechos sólidos.

4.- Red de Indigentes.-

Es otra de las principales problemáticas que presenta la provincia de Limón. Con la conformación de esta Red se busca determinar las causas –entre las que se cuentan la escasez de fuentes de empleo permanente, la condición de pobreza extrema en que vive gran parte de la población, así como el uso, abuso y tráfico de narcóticos (drogadicción y narcotráfico)-, pues dicho ejercicio facilitaría la elaboración

de las políticas o proyectos a ejecutar para su disminución y erradicación.

Actualmente se trabaja en la cuantificación de esta población –tipo censo- y se tiene previsto desarrollar a largo plazo, un proyecto que permita la construcción de un centro donde albergar a aquellas personas que no tengan una familia y hogar al cual regresar luego de participar en programas de readaptación social.

5.- Red de Usuarios de la Corte Suprema de Justicia.-

La Sede se incorporó recientemente a esta Red; su objetivo principal es que exista una óptima relación entre la Defensoría y el Poder Judicial y además, que se facilite la información a la persona cuando acude a los tribunales y a la Defensoría. También, que a través de la Contraloría de Servicios se pueda dar trámite a las quejas que ponen las y los habitantes con respecto a la mala atención u omisión por parte del Poder Judicial.

B) Otras Actividades de Promoción.-

Dentro de las actividades de promoción también se pueden mencionar las siguientes:

1.- Audiencias.-

En coordinación con la Dirección de Asuntos Económicos de la Institución, se han realizado actividades para fomentar la participación de las y los habitantes en las consultas que se realizan cuando se estudian solicitudes de aumento en las tarifas de bienes y servicios públicos (consultas populares de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos).

2.- Foros.-

Constantemente la Regional recibe invitaciones para participar como oyente y como panelista, en foros organizados por parte de funcionarias y funcionarios públicos. Igualmente, algunos de esos foros más bien son organizados por la propia Sede, en coordinación con la Direcciones de Defensa y de Promoción y Divulgación de la Defensoría.

Algunos de estos foros han sido:

- Por un Caribe Accesible para las Personas con Discapacidad
- Juegos Cooperativos (en coordinación con la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría)
- *Compartiendo juntos* (en coordinación con la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata de la Defensoría)
- Foro del Día Internacional de la Mujer (en coordinación con la Dirección Defensoría de la Mujer de la Defensoría)

3.- Talleres.-

Al igual que los foros, los talleres conforman otra parte de la promoción que se realiza, en un esfuerzo por proyectar la Institución hacia otras instituciones públicas y particularmente, como vía de acercamiento a la comunidad en general.

Dentro de los talleres se pueden mencionar:

- Taller para capacitadores en la prevención y erradicación de la Explotación Sexual Comercial.
- Capacitación de la nueva Ley de Migración.
- Taller de acceso de las personas con discapacidad a las Instituciones Públicas.

Gráfico No. 14

Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional Huetar

Atlántica según cantón más denunciante

1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006

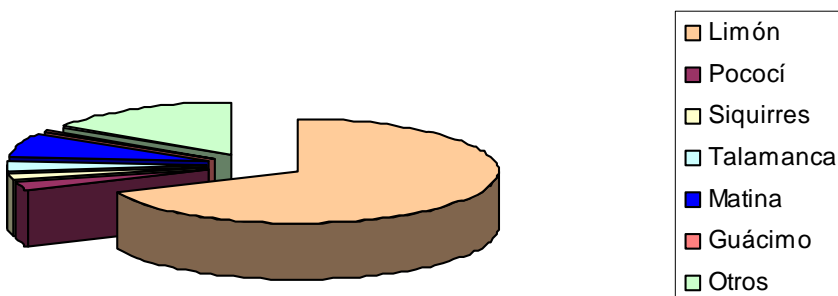
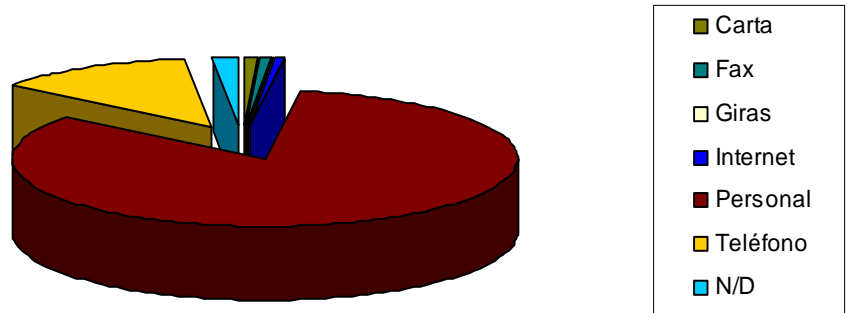


Gráfico No. 13

Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional Huetar

Atlántica según forma de recepción

1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



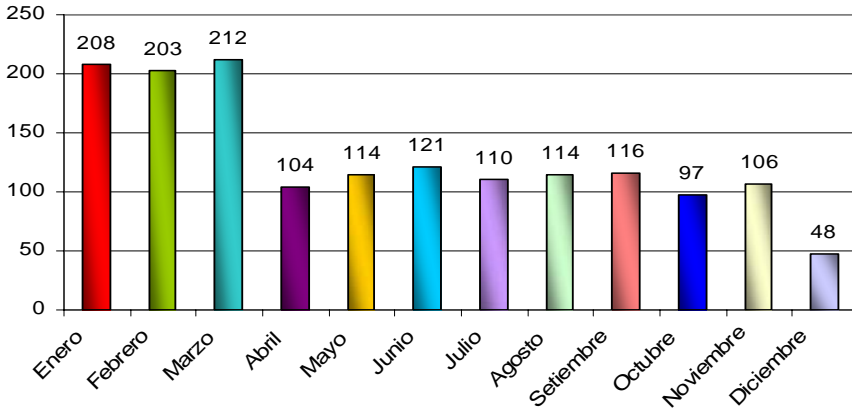
IV.- Estadísticas.-

La información estadística que se presenta a continuación, es respecto a la labor realizada en el periodo que comprende desde el 1 de enero al 31 de diciembre del año 2006.

En cuanto a la forma de recepción de las Solicitudes de Intervención, la Sede Regional Atlántica en su mayoría las recibió personalmente, seguida de las llamadas telefónicas, y en un porcentaje muy pequeño por medio de correo electrónico (Gráfico 13) Según la competencia territorial de la Regional Atlántica, los cantones con mayor cantidad de denuncias presentadas son Limón, Matina y Talamanca.

Al estar ubicada la Sede en el cantón central, esto se convierte en un factor determinante, pues es éste el mayor emisor de denuncias. Llama la atención que el cantón de Talamanca este ubicado en el tercer lugar, cuya razón de ser así se desprende de que es una zona turística, característica que se ve aunada por lo que implica estar integrada entre otros, por la comunidad fronteriza de Sixaola (frontera con Panamá), como se indica en el gráfico 14..

Gráfico No. 15
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional Huetar Atlántica según mes de presentación
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



En esta Sede, la mayor cantidad de consultas que se recibió fue en los meses de enero, febrero y marzo. Pese a que no se puede afirmar tácitamente, dos factores que podrían determinar tal situación son el retorno a las actividades regulares en el sector público y el inicio del curso lectivo; tal comportamiento se presenta a continuación en el gráfico 15:

En el año 2006, la Oficina Regional Atlántica recibió un total de 1553 consultas, de las cuales 943 han sido en contra de Instituciones Públicas y 610 consultas por situaciones de naturaleza privada.

Si bien es cierto las consultas privadas no son parte de la competencia institucional, se ha asesorado a las personas acerca del proceso a seguir.

Del total de consultas, la entidad más denunciada encabezando la lista es el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillas con 112 quejas, seguido del Instituto Costarricense de Electricidad, con 110 consultas, y en tercera lugar se encuentra la Caja Costarricense de Seguro Social con 94 consultas.

Por otro lado, en lo que respecta a la categorización según género, del total de solicitudes de intervención, 760 fueron planteadas por hombres mientras que 793 por mujeres, es decir, estas últimas solicitan en un mayor número de veces la intervención de la Defensoría. De igual manera, la

experiencia en la Sede da cuenta de que dentro de ese sector, se trata principalmente de mujeres jefas de hogar o que se dedican a labores domésticas las que acuden con mayor regularidad.

SEDE REGIONAL BRUNCA

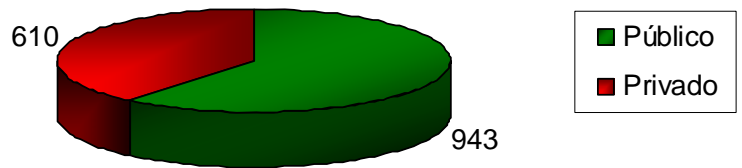
I.- Introducción.-

La gestión de la Sede Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes se ha enfocado en el presente año de labores a fomentar una cultura de participación ciudadana con el propósito de involucrar al habitante para que plantee las quejas, denuncia o consultas, en resguardo de un interés legítimo.

Esa acción origina un panorama de las condiciones propias de la población asentada en la región, de conformidad a las características socioculturales de los residentes de las zonas rurales y costeras, mismas que demuestran gran valor e importancia, para definir el marco de acción de esta Unidad Regional Brunca.

Esos factores ocasionan la intervención de la Defensoría como órgano de control, con la intención clara de recordar el apego irrestricto a las normas generales de derecho, de justicia y de ética, por parte de la

Gráfico No. 16
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional Huetar Atlántica según sector (público/privado)
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



entidad pública que lesiona un bien jurídico tutelado.

Ese control se realiza actualmente mediante la utilización de gestiones que encuentra su sustento en la *magistratura de influencia*, ocasionando, en la mayoría de casos, una acción rápida tendente a proteger a la persona sobre actos u omisiones que podrían ser perjudiciales para sus intereses en el menor tiempo posible.

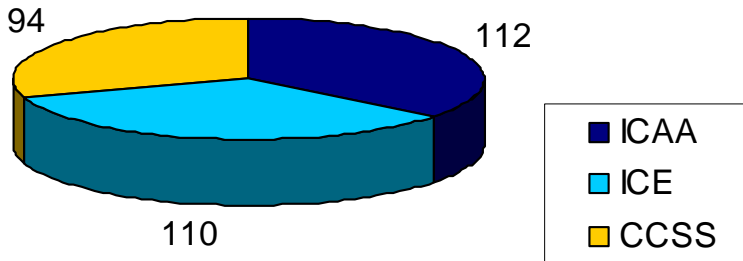
En ese orden, se ha pretendido establecer alianzas estratégicas con otras entidades de control como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y Contralorías de Servicio de entidades estatales, con el fin de crear programas permanentes de *puertas abiertas*, cuyo anhelo fundamental es el acercamiento con las comunidades alejadas de la Capital.

Ese marco ha estimulado que el tradicional concepto de una institución inmóvil o centralizada que de manera pasiva aguarda las consultas de las personas, pierda fuerza ante una acción más activa, expedita, humana y de respeto hacia las y los habitantes como norte y fin del servicio dentro de la función pública.

II.- Labor de defensa de derechos.-

En el año de labores que comprende este Informe se han presentado consultas que por su contenido demuestran la existencia de dificultades por parte de la acción de las instituciones que conforman el sector público, para brindar las soluciones efectivas que permitan el mejoramiento continuo de la calidad de vida de las y los habitantes que residen en la Zona Sur del país

Gráfico No. 17
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional
Huetar Atlántica según entidad más denunciada
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006

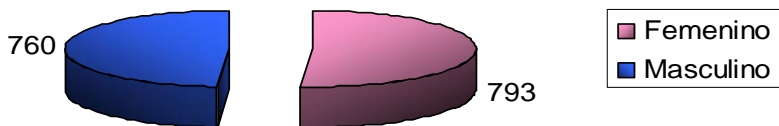


En ese orden, un problema alarmante en la Región Brunca es la poca fiscalización estatal que por parte de los órganos de control (Contraloría General de la República, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, entre otras), así como la falta de supervisión y ampliación de infraestructura, sin olvidar que la llamada Zona Sur-Sur esta prácticamente desatendida y fuera de la intervención estatal, ocasionando un detrimento en la calidad de vida de las los habitantes de cantones como Osa y Coto Brus, por ejemplo.

Es importante mencionar que en temas como pobreza, la Sede Regional Brunca trabaja de cerca con instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), con el objetivo de que las personas más necesitadas se vean beneficiadas con los subsidios económicos o ideas productivas existentes. Esto se logra dando seguimiento al trámite administrativo que da el IMAS a las solicitudes presentadas por las y los habitantes.

No se pueden dejar de mencionar las inspecciones, que son realizadas para constatar o refutar alguna situación denunciada que lo amerite, tal es el caso del mal manejo en porquerizas, maltrato a personas adultas mayores en los hogares de ancianos, instalaciones de instituciones públicas que no cumplen con la Ley n.º 7600 de Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad, entre otras realizadas por esta Sede Regional.

Gráfico No. 18
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional
Huetar Atlántica según género
 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



Todas las denuncias atendidas por la Regional concernientes a actos u omisiones de las instituciones gubernamentales, dan lugar y sustento a la labor de la Defensoría. Sin embargo, existen algunas entidades de las que emanan algunos casos que ameritan una mención en particular.

A) Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA).-

En el periodo actual, se han presentado problemas concernientes a los montos facturados correspondientes al mes de utilización del servicio de agua potable. La situación ha ocasionado que usuarias y usuarios del sistema de acueductos denoten un incremento en la facturación del agua sin existir causas que originen ese incremento.

Por otra parte, los sistemas rurales de acueductos conocidos como Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales (ASADAS), no cuentan con una supervisión apropiada que permita la sostenibilidad de los acueductos.

A estas Asociaciones se les dificulta la administración debido a que las tarifas por el servicio de agua no cubren los costos de operación, además de que no cuentan con un fondo económico que sirva para prever situaciones futuras, lo que pone en riesgo la cantidad, calidad y continuidad del servicio público; además se cuentan abusos cometidos por los administradores del acueducto contra las y los usuarios, por ejemplo, cobros irregulares tanto en la instalación del servicio (conexiones) como en las facturaciones mensuales de consumo y desconexiones ilegales.

En aquellos casos en los cuales las gestiones en instancia local se agotan sin obtener resultados positivos, y pueden ser abordados por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, se le informa a la persona para que eleve el caso a dicha instancia. Estos se refieren a aquellas situaciones donde se violenta el derecho económico-tarifario de la persona.

B) Instituto Costarricense de Electricidad.-

Es causa de preocupación para esta unidad regional la situación actual que presenta gran

cantidad de habitantes de la región, que a la fecha no tiene la posibilidad de optar por un servicio fijo de telefonía a causa de la saturación de las redes comunales, especialmente en el cantón de Pérez Zeledón. Esto evidencia que las autoridades administrativas del ICE no previeron el crecimiento en la demanda del servicio, en menoscabo de las y los vecinos de la zona.

En el trámite de este caso se han reunido una serie de documentos emitidos por la Sección de Telecomunicaciones Región Brunca, a la vez que se realizó una investigación en coordinación con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la cual esta siendo dirigida por parte de la Dirección de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes.

C) Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).-

El problema actual que se presenta en la Región Brunca en cuanto a los concesionarios del transporte público por parte del Estado costarricense, se inclina hacia una desmejora en las condiciones de las unidades de autobuses, malos tratos e irrespeto por parte de los conductores para con las personas adultas mayores, al igual que para con las y los usuarios en general; también se han tramitado intervenciones por cobro de tarifas que no han sido autorizadas por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

En ese orden de ideas, se han realizado gestiones ante el Consejo de Transporte Público del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con el fin de llamar a cuentas a los concesionarios, cuando por acción u omisión las concesionadas han producido un detrimento a los derechos de las y los usuarios, tanto de forma económica como personal.

Asimismo, se han elevado casos a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para que analice y tome las medidas pertinentes en cuanto a situaciones de cobros irregulares en tarifas de servicios de transporte.

III.- Labor de promoción y divulgación de derechos.-

A) Programa de visitas.-

Se ha brindado especial énfasis a la promoción y educación en Derechos Humanos, como función inherente de la gestión que en general lleva acabo la Defensoría, partiendo de la premisa de que los mejores defensores de derechos son las y los habitantes.

Partiendo de ese esquema, se han creado programas de visitas enfocados a concienciar y sensibilizar a distintos segmentos de la población, entre los cuales están:

- Centros Educativos (Escuelas, Colegios, Universidades)
- Sociedad Civil
- Fuerza Pública
- Grupos Específicos (personas con discapacidad, privados de libertad y personas adultas mayores)
- Funcionarias y Funcionarios Públicos

Cabe indicar que esos talleres o cursos, se han definido de común acuerdo con el grupo al que se encuentra dirigida la charla. A la vez, es de vital importancia la adecuación del material, vocabulario y temas, de conformidad con el segmento de población al que va dirigida.

Su principal propósito es facilitar el acceso y conocimiento de la normativa jurídica dentro del marco de los Derechos Humanos, para que los distintos sectores interesados utilicen la información en su labor diaria.

Igualmente, capacitar a las y los habitantes, para que una vez que conozcan la normativa que les protege, ejerzan y puedan defenderse de cualquier acto u omisión que se efectúe en contra de sus derechos. Además, se pretende que conozcan cuáles son las acciones o medidas administrativas y judiciales para resguardar el

Derecho Humano que le ha sido violentado.

Los temas de esas charlas comprenden la siguiente legislación:

- Ley y Reglamento de la Defensoría de los Habitantes
- Código de la Niñez y la Adolescencia
- Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Ley n.º 7600)
- Ley n.º 7771 VIH-SIDA

B) Participación de las y los habitantes en actividades institucionales.-

La Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes ha participado en varias ocasiones en la actividad denominada "Puertas Abiertas", un evento al que asisten varias instituciones públicas, entre ellas, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el Instituto Costarricense de Electricidad.

Se colocan *stands* en lugares estratégicos de los diferentes cantones con el fin de informar y recibir consultas de las y los vecinos.

Es particularmente destacable la gran afluencia de participantes, lográndose de esta forma también, cumplir con el mandato establecido en la ley constitutiva de la Defensoría, el cual es defender y promover la defensa de los derechos humanos.

Gráfico No. 19
Solicitudes de Intervención recibidas en la Región Brunca
según forma de recepción
1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



C) Actividades especiales a desarrollar en conjunto con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.-

En la actualidad, se encuentra en etapa inicial un plan orientado a la capacitación de las Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales (ASADAS), con el ideal de dar a conocer la normativa y jurisprudencia constitucional sobre las labores que atañen a esas dependencias, de manera que se propicie una gestión que se ajuste a la legalidad y moralidad. En ese sentido, se coordinará las visitas correspondientes con la Unidad Desconcentrada de Sistemas Comunales Región Brunca, del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

En ese orden de ideas, el fin de esa acción se enfoca en el interés de crear un espacio de capacitación permanente, tanto en el manejo del recurso hídrico, como en las regulaciones y disposiciones legales respecto de la prestación de ese servicio público.

A la fecha, la Unidad Brunca de la Defensoría ha identificado dentro del marco regional, la necesidad de materializar estos proyectos, como una medida tendente al mejoramiento de la calidad y cantidad del servicio que se presta, por medio de la protección y conservación de las fuentes que permiten el abastecimiento de agua potable a gran cantidad de usuarias y usuarios en la zona de influencia de esta sede.

IV.- Estadísticas.-

En el presente apartado se ilustra la labor de la Regional en cuanto a las solicitudes de intervención planteadas, categorización según instituciones denunciadas, correspondencia al sector público o privado, género, entre otros.

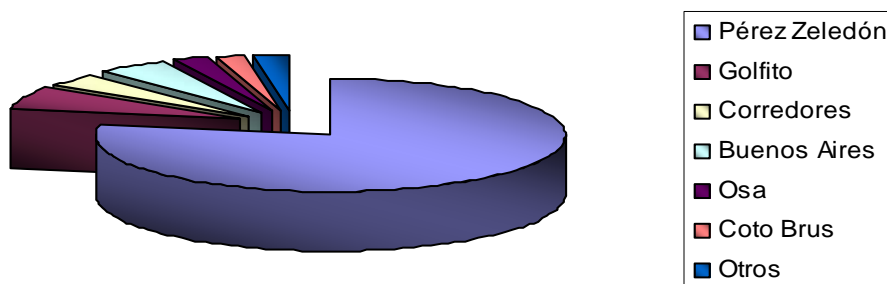
Indiscutiblemente, la vía personal para interponer solicitudes de intervención ante la Regional Brunca, es la más utilizada por la

población de su territorio de cobertura. Igualmente, un claro ejemplo de la diferencia en cuanto al acceso a tecnologías de punta – computadoras, internet, fax, etc.- en esta zona respecto de ciudades del Área Metropolitana, es el hecho de que sólo se recibió una solicitud de intervención por medio de internet.

En el gráfico 20 se denota que la mayoría de consultas planteadas ante la Unidad Regional Brunca, proceden de los cantones de Pérez Zeledón y Golfito, lo cual evidencia la necesidad de proyectar más la Institución a las comunidades que no pertenecen al

Gráfico No. 20
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional

Brunca según cantón denunciante
1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006

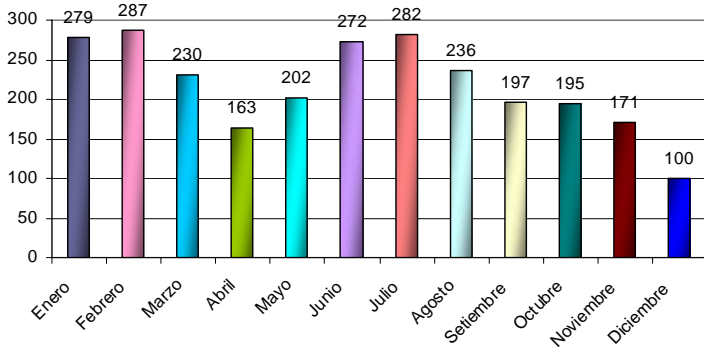


cantón donde se ubica esta Regional, y de ahí la necesidad de contar con otra Sede en la zona sur-sur de la provincia de Puntarenas, a fin extender la cobertura y garantizar el acceso a los servicios que presta la Institución, a un mayor número de habitantes.

Entre los meses de setiembre y diciembre, conforme se acerca el fin de año, se demuestra una clara tendencia a la baja en cuanto a cantidad de solicitudes de intervención interpuestas ante la Sede Regional Brunca de la Defensoría, donde al igual que en las otras Sedes, diciembre es el mes en menor cantidad de habitantes solicitan los servicios de la Institución, como se muestra en el gráfico 21.

En este caso, se destaca que la cantidad de solicitudes de intervención en el sector público respecto del privado es tres veces

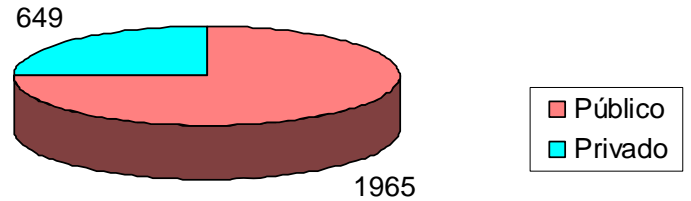
Gráfico No. 21
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional
Brunca según mes de presentación
1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



mayor, lo cual hace presumir que las y los habitantes de la zona Brunca han ido asimilando poco a poco las potestades de la Institución, al menos en lo que a ámbito de competencia refiere, y su limitación para asistirles en circunstancias y hechos que son del ámbito privado (Gráfico 22).

Aquí se reafirma que la Caja Costarricense del Seguro Social es una de las instituciones públicas más denunciada; en este caso, 245 solicitudes de intervención la ubican en el segundo lugar, al igual que en las otras tres Regionales donde se ubica siempre entre los primeros tres lugares.

Gráfico No. 22
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional
Brunca según sector
(público/privado)
1 enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



En ese sentido, se hace manifiesto en el gráfico 23, que uno de los sectores donde interviene mayoritariamente la Defensoría es en el de Salud, específicamente en lo que respecta a la prestación de los Servicios de la Salud, Seguro Social y los Regímenes de Pensiones que administra la Caja (Invalidez, Vejez y Muerte, y Régimen No Contributivo).

La diferencia por género de personas que presentan una Solicitud de Intervención, ante la Sede Regional Brunca de la DHR, es casi nula. Asimismo, llama la atención denotar que de las cuatro sedes regionales, es la única donde los hombres son la mayoría de solicitantes (ver gráfico 24).

Gráfico No. 23
Solicitudes de Intervención recibidas en la Regional
Brunca según entidad denunciada
1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006

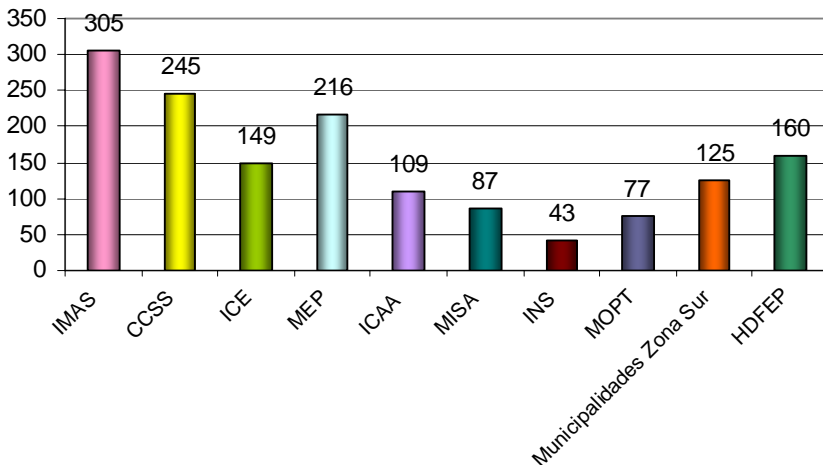
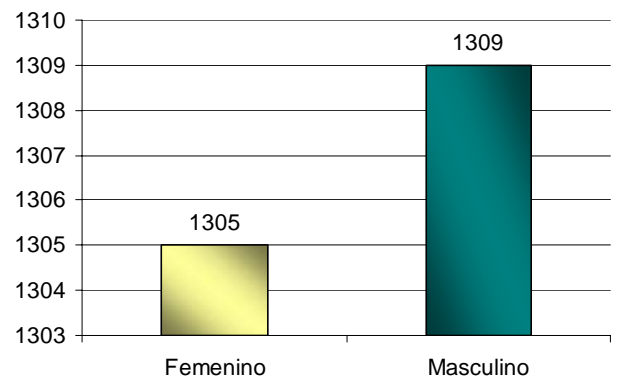


Gráfico No. 24
Solicitudes de Intervención recibidas en la
Regional Brunca según género
1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2006



CAPITULO 2

Índice

En el presente capítulo, la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos de la Defensoría de los Habitantes rinde cuentas de sus actividades, valga la redundancia, de promoción y divulgación de derechos conforme a la atribución establecida en el

artículo 1 de la Ley n.º 7319, con especial énfasis en la Educación en Derechos Humanos, uno de los ejes cardinales de la administración 2005-2009 –como se indicó anteriormente-.

CAPITULO II

Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos	
Nuevos Horizontes para la acción	472
I. Educación en derechos humanos para niños y niñas en edad escolar	472
A) Proyecto “El Mundo mágico del teatro, los títeres, el mimo y la música, fragua de la nueva forma de aprender”	475
B) Proyecto “Aprendiendo a convivir”	477
II. Procesos de Capacitación en Instituciones Públicas y en Comunidades	481
III. Acciones para la Promoción y la Divulgación de Derechos Humanos	484
i. Programa de publicaciones	485
ii. Material educativo	486
iii. Información y entrega técnica de material accesible	486

Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Nuevos Horizontes para la Acción

Dado que la educación en derechos humanos ha sido uno de los ejes fundamentales de acción durante la presente administración, la Dirección de Promoción y Divulgación ha llevado a cabo un proceso de reestructuración funcional para atender con mayor eficiencia los compromisos institucionales en esta materia.

En períodos anteriores (Véase informe de labores 2005-2006, p. 330), se señaló la necesidad de superar la visión tradicional de conocimiento de los derechos humanos y la urgencia de construir capacidades en la población, mediante metodologías participativas, que permitieran a las personas ejercer sus derechos y potenciar sus responsabilidades sociales.

Dado que durante muchos años la gestión educativa desde la Defensoría se ha concentrado mayoritariamente en los y las habitantes mayores de edad, aunque también en poblaciones de jóvenes y adolescentes, durante el período que se examina el Área de Promoción y Divulgación amplió su cobertura a la atención de las necesidades de la niñez, para lo cual reorganizó su acción en tres ámbitos generales, a saber: I) Educación en derechos humanos para niños y niñas en edad escolar, II) Procesos de capacitación en instituciones públicas y en comunidades

nacionales, y III) Acciones para la promoción y divulgación de derechos humanos.

I. Educación en derechos humanos para niños y niñas en edad escolar

Pensamos que la tarea de la educación es permitir, facilitar y guiar el crecimiento de nuestros niños y niñas, de tal modo que lleguen a ser seres humanos que viven y actúan en respeto de sí mismos-as y respeto hacia otros-as, con conciencia social y ecológica, pudiendo comportarse así con responsabilidad y libertad en una comunidad humana democrática.

Humberto Maturana
Transformación en la convivencia

Los procesos que se han desarrollado con la población estudiantil de niños y niñas durante el presente período, constituyen experiencias frescas e innovadoras, no sólo porque involucran un abordaje temático novedoso, sino además porque se ha recurrido a la expresión artística y lúdica para motivar la construcción de actitudes y conocimientos de derechos humanos en los y las estudiantes del primero y segundo ciclo de la educación general básica.

Los antecedentes de estos proyectos, se remiten a dos experiencias gratificantes con la Escuela República de Nicaragua, donde se desarrolló una actividad-piloto sobre educación en derechos humanos.

En esta oportunidad se desarrollaron actividades de capacitación a la comunidad educativa en diferentes temáticas, en coordinación con el equipo interdisciplinario, en las que se incorporó el personal docente y administrativo de la escuela, personas de la comunidad de Cristo Rey, padres y madres de familia, así como estudiantes del programa de Aula Abierta que funciona en dicho centro educativo.

Como resultado concreto de la experiencia con la escuela, cerca de 50 personas menores de edad de todos los niveles de ese centro educativo, fueron seleccionadas para la elaboración de un mural con contenidos en derechos humanos, para ser plasmado en una pared ubicada en la Defensoría de los Habitantes.

El trabajo, que tuvo una duración de seis meses, recibió el respaldo del Despacho de la Defensora de los Habitantes, la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría, el Gobierno de Finlandia y el Museo de Arte Costarricense.

El trabajo conjunto tuvo una duración de más de seis meses, involucrando varias etapas, dentro de las que destacan la capacitación al grupo de niños y niñas seleccionadas en temáticas relacionadas a sus derechos y responsabilidades, así como un trabajo de inducción artística. En una labor interinstitucional se facilitó la formación artística sobre contenidos en derechos humanos, en el que los niños y niñas integraron en papel su visión de sus derechos y responsabilidades, con la supervisión de un equipo técnico en el que participaron la Escuela de Arte y Comunicación Visual de la Universidad Nacional y el Museo de Arte Costarricense

El producto final es un mural con una extensión de 105 metros cuadrados (30 metros de largo y 3,50 metros de altura), ubicado en la entrada principal de la Defensoría de los Habitantes, que enfoca la temática de derechos humanos desde la perspectiva de la población infantil, enfocando temas como derecho a la identidad, el juego, la educación, la libertad de expresión, el entorno familiar, la salud, el ambiente, la protección contra el trabajo infantil, el abuso infantil y contra las drogas,

además de la abolición del castigo físico como forma de disciplina.

Después de la enriquecedora experiencia con la Escuela República de Nicaragua, la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría inició dos proyectos centrales que buscan promover el aprendizaje y la práctica de valores sustentados en los derechos y responsabilidades humanas.

Los proyectos se han iniciado en escuelas de atención prioritaria del sistema educativo nacional, previa coordinación con el Ministerio de Educación. Además, las acciones también incluyen a dos albergues del Patronato Nacional de la Infancia.

Las instituciones participantes en ambos proyectos son las siguientes:

Escuela República de Nicaragua, Escuela Lomas del Río, Pavas, Escuela León XIII, Escuela República de Haití, Escuela República de Argentina, Escuela Cecilio Lindo, Juan Viñas, Escuela de Llano Grande de Cartago, Escuela de Quebradilla de Cartago, Escuela María Leal Noguera, Santa Cruz, Escuela Leonidas Briceño Baltodano, Nicoya, Escuela INVU Las Cañas, Escuela El Carmen, Puntarenas Centro, Escuela de Riojalandia, Escuela de Granadilla Norte, San Pedro, Escuela Finca San Juan, Pavas, Escuela Rincón Grande de Pavas, Escuela Otto Hubbe, La Uruca, Escuela Los Reyes (Coto Brus), Escuela Pedro Pérez Zeledón, San Isidro, Escuela Itiquis, San José de Alajuela, Escuela Luis Rodríguez Salas, San Rafael de San Pedro de Poás. Escuela Antonio Obando Espinoza, Cañas. Escuela San Francisco, Juntas de Abangares Escuela Palenque Margarita (Guatuso) Escuela Finca La Caja, La Carpio, Escuela La Amelia, Siquirres, Escuela Balvanero Vargas Molina, Cieneguita Limón, Escuela de Matina, Escuela de Bataan, Escuela José Figueres, Mercedes Norte de Heredia, Escuela de la Aurora de Heredia. Escuela de Guararí de Heredia, Escuela Carolina Dent. Escuela Ramiro Aguilar, Escuela Colonia 15 de setiembre (Col. Kennedy) Hatillo, Escuela Los Lirios, Limón Centro. Centro Educativo Río Banano, La Bomba. Escuela República de Corea, Quepos. Escuela de Llorente de Flores. Albergue Aldea Arthur Gouh Santa

Ana y Albergue de San José, Centro de la Cultura.

Los proyectos se han concebido como un proceso que se extenderá durante treinta y cuatro meses y que pretende sentar las bases experimentales para un eventual programa nacional de educación en derechos humanos, en consonancia con los contenidos del programa mundial que en esa materia ha propuesto la Organización de las Naciones Unidas (Véase resolución de la Asamblea General de la ONU A/59/525/Rev.1 del 2 de marzo de 2005).

El primero de estos proyectos, denominado *El Mundo mágico del teatro, los títeres, el mimo y la música, fragua de la nueva forma de aprender*, se formuló con el concurso del grupo de teatro Ticotíteres y se ha ejecutado con el auspicio de la Embajada de Suiza en Costa Rica, teniendo como fin sensibilizar a los y las estudiantes de escuelas seleccionadas, sobre los principios básicos de los derechos humanos, mediante actividades teatrales y participativas.

El segundo proyecto, denominado *Aprendiendo a convivir*, busca profundizar de forma sistemática y sostenida los principios divulgados en la actividad de títeres, con el objetivo de promover la construcción de contenidos, habilidades y valores para la convivencia social -en el entorno familiar y comunitario- como espacios indispensables para el aprendizaje y la práctica de los derechos humanos de todas las personas.

Ambos proyectos se conciben y desarrollan desde las necesidades específicas de los niños y las niñas, pero también buscan expandir las responsabilidades de las personas adultas, en torno a la construcción de una ciudadanía proactiva y sensible a esas necesidades humanas y al fortalecimiento de redes solidarias en el nivel local, nacional e internacional.

A) Proyecto “El Mundo mágico del teatro, los títeres, el mimo y la música, fragua de la nueva forma de aprender”.

El proyecto se inició el mes de noviembre de 2006, con el concurso del Grupo Ticotíteres y gracias al auspicio de la Embajada de Suiza en Costa Rica, en el que participan treinta y

nueve escuelas públicas prioritarias y dos albergues del Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

A la fecha de preparación de este informe, se habían efectuado 23 actividades en el contexto de este proyecto, entre obras de teatro y talleres realizados en escuelas de Atención Prioritarias del país y albergues del PANI y una presentación especial de inauguración del Proyecto en el Auditorio del Centro Cultural Costarricense Norteamericano.

El proyecto contempla la realización de la Obra de Teatro y Títeres: *Conversando con mis amigos construyo un mundo mejor*, para lo cual fue necesario diseñar y construir un teatrino, los títeres, la escenografía y utilería de la obra; el guión técnico-teatral y la edición de un folleto de apoyo pedagógico, en el que se desarrollan diferentes historietas referentes a los derechos humanos en que se enfoca el proyecto, a saber: derecho a la vida, derecho a ser diferente, derecho a la salud, derecho a la educación y derecho a vivir en un mundo sin violencia.

El folleto se entrega en cada visita como material de trabajo para los maestros y maestras de la institución.

La secuencia de actividades que se desarrolla en cada escuela y albergue es la siguiente:

- a.-** Presentación de obra de teatro y títeres a toda la escuela o albergue.
- b.-** Introducción a los temas de la obra por parte del Grupo Ticotíteres y diálogo con los niños y niñas de la escuela o albergue.
- c.-** Taller artístico con treinta niñas y niños seleccionados.
- d.-** Presentación de una obra realizada por los niños y niñas seleccionados a la escuela.
- e.-** Reflexión final.
- f.-** Entrega de certificados a los niños y niñas participantes y folletos a los y las docentes.

La primera presentación se realizó en Santa Ana, en el Albergue Arthur Gough, y después de ella se ha venido trabajando en un promedio de tres presentaciones semanales.

La segunda presentación se realizó en el auditorio del Centro de Cultura del PANI, con la presencia de 98 niños y niñas de 17 albergues de toda el área metropolitana.

De conformidad con el cronograma establecido para la realización del proyecto, al presente se han llevado a cabo las siguientes experiencias:

Región San José

- Escuela República de Nicaragua: martes 27 de febrero del 2007.
- Escuela Lomas del Río Pavas: lunes 5 de marzo del 2007
- Escuela república de Argentina: viernes 9 de marzo del 2007.
- Escuela León XIII : Lunes 5 de marzo del 2007.
- Escuela república de Haití: martes 6 de marzo del 2007.
- Escuela Finca San Juan, Pavas: 10 de Abril del 2007.
- Escuela Rincón Grande de Pavas: 10 de Abril del 2007.
- Escuela Otto Hubbe, La Uruca : viernes 13 de abril del 2007.
- Escuela Granadilla Norte: 9 de abril del 2007.

Región Guanacaste

- Escuela María Leal Noguera Santa Cruz: viernes 16 de marzo del 2007.
- Escuela Leonidas Briceño Baltodano, Nicoya: viernes 16 de marzo del 2007.
- Escuela San Francisco, Juntas de Abangares: 24 de abril del 2007.
- Escuela Antonio Obando Espinoza Cañas: martes 24 de abril del 2007.

Región Cartago

- Escuela Cecilio Lindo Juan Viñas: 12 de marzo del 2007.
- Escuela llano Grande de Cartago: 12 de marzo del 2007.
- Escuela Quebradilla Cartago: martes 13 de marzo de 2007.

Región Alajuela

- Escuela INVU Las Cañas: lunes 19 de marzo del 2007.
- Escuela Itiquis, San José de Alajuela: martes 20 de Abril del 2007.
- Escuela Luis Rodríguez Salas, San Rafael de San Pedro de Poás: 20 de abril del 2007.

- Escuela Pedro Pérez Zeledón, San Isidro: martes 17 de abril del 2007.

- Centro Cultural Costarricense Norteamericano: Presentación Especial de inauguración del proyecto.

B) Proyecto “Aprendiendo a convivir”

A partir de la experiencia de las presentaciones de títeres, la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría elaboró un proyecto para apoyar la construcción de conocimientos, actitudes y acciones que permita desarrollar un proceso sistemático de más largo alcance de educación en derechos humanos.

El proyecto pretende complementar el trabajo iniciado con TicoTíteres, pero básicamente profundiza, a través de procesos de aprendizaje cognitivos y pragmáticos, el conocimiento de los principios elementales de los derechos humanos, para construir capacidades, asumir responsabilidades y consolidar redes y mecanismos de acción para la realización de esos derechos.

Aprendiendo a convivir se ha inspirado en las iniciativas globales que impulsan el derecho a una educación de calidad, basada en la vivencia plena de los derechos humanos y en ese camino la Defensoría de los Habitantes ha encontrado el apoyo decidido del Ministerio de Educación Pública.

Así, por ejemplo, la Declaración del Milenio del 2002, sostiene el principio de "no escatimar esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema" (UNICEF, 2003. Estado Mundial de la Infancia. Las niñas, la educación y el desarrollo. 3 UN. Plaza, N.Y. 10017. USA), sino que posibilita insertar los derechos humanos como una práctica constante que se traduce en actos, conductas, comportamientos y valores éticos, espirituales y emocionales que se aprenden desde la infancia y se proyectan a lo largo de la vida.

Esta relación que se establece con los derechos humanos, parte de la vivencia personal con los demás y es por esta razón que los valores particulares se proyectan a los valores colectivos y posibilitan una

convivencia pacífica, equilibrada y justa entre las personas, las naciones y los pueblos.

Pensando en ello, la educación en derechos humanos se lleva a cabo con los esfuerzos diversos y creativos de la Defensoría de los Habitantes, en acompañamiento de instituciones gubernamentales, de organismos internacionales y de diversas instancias públicas y privadas que están trabajando en forma conjunta con la institución.

En virtud de lo anterior, se han definido propuestas metodológicas para reforzar de manera transversal el trabajo de educación en derechos humanos en las escuelas del país, para promover la convivencia social.

Tal como señalan las Naciones Unidas en el Programa Mundial para la educación en derechos humanos, es necesario asumir la introducción o perfeccionamiento de la educación en derechos humanos en el sistema escolar, lo que "entraña la adopción de un enfoque holístico de la enseñanza y el aprendizaje".

Para ello, es preciso "integrar los objetivos, contenidos, recursos, métodos y sistemas de evaluación del programa; abrirse a la vida fuera del aula y fomentar asociaciones entre los diferentes miembros de la comunidad escolar". (Naciones Unidas, 2004, Programa Mundial para la educación en derechos humanos, pág. 28).

Para llevar a cabo ese cometido, es necesario pensar en procesos de mediano o largo alcance que permitan integrar los siguientes ejes:

- ◆ Elaborar mecanismos para hacer cumplir el mandato que considera la educación en derechos humanos como uno de los medios para formar seres humanos capaces de reconocer y respetar la diversidad; que puedan promover la igualdad de oportunidades para el ejercicio activo de una ciudadanía sensible a los derechos y responsabilidades humanas.

Ello nos lleva a la búsqueda de "métodos apropiados para la capacitación en la enseñanza de los derechos humanos como la utilización de métodos participativos,

interactivos, cooperativos y basados en la experiencia y la práctica, el establecimiento de vínculos entre la teoría y la práctica; la puesta a prueba de técnicas aprendidas en el mundo laboral, en particular en el aula" (Naciones Unidas, 2004, Programa Mundial para la educación en derechos humanos, pág. 33).

- ◆ Diseñar instrumentos apropiados para darle continuidad y seguimiento a la propuesta, que propicien la formación de la conciencia de niños y niñas del segundo ciclo escolar básico utilizando la experiencia obtenida en el proceso educativo.

i- Características del Proyecto

Aprendiendo a convivir se ha diseñado para promover la interacción de los diversos niveles de la estructura social del Ministerio de Educación Pública, de las escuelas con sus estructuras administrativas y docentes internas y del estudiantado en su totalidad.

El fin último del proceso es orientar acciones con redes locales comprometidas hacia la creación o detección de redes de contacto y establecer un intercambio de prácticas entre los-as docentes y los alumnos-as para que recojan el sentir y la aspiración de sus comunidades hacia un mejor ejercicio educativo en valores y principios éticos, morales y espirituales, el reconocimiento de la exigibilidad del derecho a la educación y el hecho de que la participación ciudadana actúa como ariete al sistema de la política educativa, para utilizar estrategias necesarias y oportunas en cada tiempo histórico del proceso del sistema educativo.

Todo ello ha permitido emprender acciones de evaluación de las medidas adoptadas en el contexto de este plan de trabajo con nuevos instrumentos apropiados para la educación en derechos humanos.

ii. Propuesta de acción

Como sostiene UNESCO en el Informe sobre "La educación del siglo XXI" (UNESCO, 2000. Informe de la Comisión internacional para la educación del siglo XXI.), el proceso de la educación en derechos humanos de los niños y las niñas, no debe ser visto como un mecanismo instrumental, sino como vía para

construir una nueva forma de aprender a ser, montados en la educación en derechos y responsabilidades como medio de transmisión.

iii.. *Objetivo General*

Desarrollar experiencias que faciliten a la escuela la gestión de un modelo de aprendizaje y práctica de los derechos humanos, que permita construir una cultura de respeto, aprecio y defensa de esos derechos en niños y niñas, dentro de su entorno escolar con docentes, administrativos y familiares en la vida cotidiana.

iv.. *Objetivos Específicos*

- ◆ Promover el aprendizaje de valores como justicia, libertad, igualdad, dignidad, respeto y todos aquellos que surgen en el ejercicio diario
- ◆ Proporcionar herramientas para el desarrollo de habilidades sociales tales como participación en forma colectiva de decisiones, uso de los recursos no violentos de solución a los problemas
- ◆ Facilitar elementos que permitan el reconocimiento de la dignidad humana como sombrilla que cubre a todos los otros derechos y el poder vivir con ella el resto de sus vidas.

v.. *Metodología*

La educación intermediada con actividades lúdicas reafirma el conocimiento y facilita la apropiación de instrumentos diversos para el conocimiento y la defensa de los derechos y el desarrollo humano de las personas, particularmente de los niños y de las niñas. Lo importante es reconocer la necesidad de “adoptar métodos y enfoques centrados en los educandos, que les animen a participar activamente y cooperar en el aprendizaje, al tiempo que fomenten la solidaridad, la creatividad y la autoestima”. (Naciones Unidas, 2004, Programa Mundial para la educación en derechos humanos, pág.29.).

Para estos fines, se pretende:

- ◆ Buscar un esfuerzo metodológico que impulse en niñas y niños el placer de conocer, comprender y descubrir, se

pretende por medio de un seguimiento que facilite espacios de reflexión, que promuevan conocimientos, actitudes y prácticas para asumir responsabilidades hacia la defensa de los Derechos Humanos, bajo el concepto de *aprender a conocer*.

- ◆ Permitir a niñas y niños el descubrimiento de lo que pasa en su entorno, así como las acciones que podrían implementar en la cotidianeidad de su comunidad educativa para asumir conjuntamente esos retos y lograr la participación creativa que se aporta a los procesos (Naciones Unidas, 2004, Programa Mundial para la educación en derechos humanos, pag.29.), todo cuanto implica *aprender a hacer*.
- ◆ Proponer el favorecimiento de los trabajos en común, prestando atención a la individualidad, pero reconociendo la diversidad, como elemento necesario y creador, todo lo cual se refiere a aprender a convivir y a trabajar en proyectos comunes (Naciones Unidas, 2004, Programa Mundial para la educación en derechos humanos, pág.29).
- ◆ Buscar el *aprender a ser* como el desarrollo total y máximo posible de cada persona, es decir del pensamiento autónomo y del discernir su propia existencia (Naciones Unidas, 2004, Programa Mundial para la educación en derechos humanos, pág.29).

El proceso debe desarrollarse a mediano plazo, ya que se trata de un periodo de formación de la conciencia ciudadana en las personas menores de edad, así como de modificación de los hábitos y costumbres del entorno social y cultural.

Resolver de alguna manera el retraso en las reformas educativas, exige iniciar los procesos de cambio con niños y niñas para motivarlos a la reflexión sobre los desafíos que enfrentan. Además, se busca reforzar la formación de valores dentro del entorno educativo, promoviendo aprendizajes significativos sobre la realidad de las comunidades en donde residen los niños y niñas.

vi.. Estrategia de ejecución

El proyecto se ejecuta mediante módulos diferenciados, que son los siguientes:

Modulo 1

Trabajo con niños y niñas escolares del segundo ciclo

Primer momento: Estimulación del conocimiento sobre derechos humanos en niñas y niños.

Objetivo: Que los niños y niñas adquieran conocimiento sobre los derechos humanos en sus espacios particulares.

Actividades

1.-Juego con los seis derechos fundamentales:

- ◆ Querer y ser querido o querida (derecho al amor)
- ◆ Asombrarse y emocionarse (derecho a sentir)
- ◆ Comunicarse y relacionarse (derecho a expresarse)
- ◆ Soñar y recrearse (derecho a la imaginación)
- ◆ Pensar y actuar libremente (derecho a la libertad)
- ◆ Ser diferente (reconocimiento a la diferencia: por edad, género, etnia, religión etc.)

2.-Selección de Juegos de presentación, Juegos de afirmación o de Juegos de cooperación

Segundo momento: Motivación para la generación de actitudes encaminadas a la práctica de los derechos humanos en el entorno de niñas y niños.

Objetivo: Que los niños y niñas escolares puedan reconocer las responsabilidades que se generan en el ejercicio de los derechos (Art. 11 Código de la niñez y la adolescencia).

Actividades

1. Selección de Juegos de conocimiento, Juegos para una vida digna o Juegos de cooperación.

Tercer momento: Ejercicio práctico sobre la exigibilidad de los derechos humanos en el

contexto de la vida cotidiana de niñas y niños.

Objetivo: Que los niños y niñas puedan ejercitar la exigibilidad en el cumplimiento de sus derechos.

Actividades

- 1.-Elaboración grupal de una carta referente al acceso a los derechos humanos en su contexto vivencial
- 2.-Juegos de distensión o Juegos de comunicación

Evaluación

- ◆ Guía de observación de la actividad
- ◆ Carta elaborada por niñas y niños sobre sus derechos.

Modulo 2

Trabajo con madres, padres y docentes

Primer momento: Estimulación al conocimiento de los derechos humanos y los derechos que exigen sus niños y niñas.

Objetivos: Que las personas participantes compartan la información generada sobre los derechos humanos y el resultado obtenido en el ejercicio realizado con los niños y niñas, sobre su vivencia respecto a los mismos.

Actividades

- 1.-Introducción de contenidos sobre derechos humanos.
- 2.-Intercambio de experiencias respecto a la carta elaborada por niños y niñas.

Segundo momento: Sensibilización al tema de los derechos humanos en niñas y niños.

Objetivo: Que las personas participantes puedan obtener elementos que les permitan generar actitudes más abiertas, creadoras e innovadoras hacia el tema de los derechos de los niños y las niñas, estableciendo los nexos necesarios para que se asuman las responsabilidades institucionales.

Actividades

1.-Juegos de distensión

Tercer momento: Estimulación de la capacidad.

Objetivo: Que las personas participantes puedan acrecentar su capacidad organizativa y compromiso frente a las necesidades evidenciadas por niños y niñas, proponiendo un plan de acción frente a la problemática detectada.

Actividades

- 1.-Identificación de la capacidad local de gestión.
- 2.-Elaboración conjunta de una propuesta de acción.

Evaluación

- ◆ Guía de observación
- ◆ Propuesta del grupo

Modulo 3

Trabajo con madres, padres, docentes, niñas, niños y organizaciones locales

Primer momento: Propiciar el intercambio de conocimiento sobre los derechos humanos, las necesidades concretas planteadas por los niños y las niñas y la propuesta de acción.

Objetivo: Que las personas participantes puedan intercambiar la información generada sobre derechos humanos y el plan de acción elaborado; haciendo uso de las redes apropiadas para enfrentar los problemas locales.

Actividades

- 1.-Contenidos sobre derechos humanos, desde la participación ciudadana
- 2.-Conocimiento de la carta con las necesidades planteadas por los niños y niñas.
- 3.-Conocimiento de la propuesta de acción elaborada conjuntamente.

Segundo momento: Sensibilización frente a la participación ciudadana y la gestión local.

Objetivo: Que las personas participantes incorporen información y adquieran sensibilidad frente a la responsabilidad de las organizaciones locales; Juntas de Educación, Juntas de Protección a la niñez y la adolescencia, Patronatos Escolares, Comités Tutelares y otros.

Actividades

- 1.-Contenidos sobre los mecanismos de rendición de cuentas del Estado y las instancias de control desde redes y organizaciones locales.
- 2.-Ejercicio sobre las necesidades fundamentales: Querer y ser querido o querida.
Asombrarse y emocionarse, Comunicarse y relacionarse, Soñar y recrearse, Pensar y actuar libremente, Ser diferente.

Tercer momento: Evidenciar la capacidad de organización y de compromiso de padres, madres, niñas, niños, docentes y sus respectivas redes frente a las obligaciones de los distintos niveles de control ciudadano.

Objetivo: Que las personas participantes, desde las organizaciones asuman compromisos y responsabilidades, respecto a la problemática local de los derechos humanos de niñas y niños.

Actividades

- 1.-Activar el mecanismo de las redes locales, en torno a la problemática de los derechos humanos.
- 2.-Ejercicio con el Juego de rompecabezas Participación ciudadana para el desarrollo sostenible.
- 3.-Elaboración de una propuesta al nivel local.

Evaluación

- ◆ Guía de observación.
- ◆ Propuesta conjunta frente a la problemática de los derechos humanos de niñas y niños.

II- Procesos de Capacitación en Instituciones Públicas y en Comunidades

Aprendemos juntos y juntas, con el ejemplo vivo, actuante y respetuoso en que se muestra la diversidad y las plurales lecturas del mundo.

Paulo Freire
Pedagogía del oprimido

Para la Dirección de Promoción y Divulgación, el quehacer del año 2006- 2007 transcurrió dentro de la tónica de continuación de los procesos de educación en derechos humanos en las comunidades e instituciones públicas efectuado desde fechas anteriores.

Para el actual período, el quehacer de la dirección relacionado con las instituciones públicas, estuvo enmarcado en los ejes “educación” y “salud”. Por su parte, el tema de participación ciudadana se enfocó directamente a la sociedad civil.

Estos temas se consideran fundamentales para articular los otros derechos de las personas y las comunidades, de manera que en el caso de la educación, el referente institucional fue el Ministerio de Educación Pública y en el caso de la salud, el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social.

Establecidos los nexos institucionales, se dio respuesta a las necesidades manifestadas por los distintos niveles que el MEP tiene, a saber: direcciones, asesorías, funcionarios y funcionarias administrativas y centros educativos a nivel nacional, entre otras.

Todo esto fue generando actividades que se convirtieron con el paso del tiempo en procesos que atendieron necesidades puntuales. Dichos procesos evidenciaron la necesidad de abordar temáticas de derechos humanos desde la educación y sus diferentes programas. Consecuentemente, el trabajo del año estuvo caracterizado por temas como la Ley del VIH/SIDA, la Ley de Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, Ley de Violencia Doméstica, la Ley

de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, el Código de la Niñez y Adolescencia y una revisión de las normativas que el Ministerio de Educación propone como las adecuaciones curriculares, los mecanismos de evaluación, la ley de Control Interno, la Ley de Enriquecimiento Ilícito y otros, que deben ser de conocimiento obligatorio para la mayoría de sus funcionarios y funcionarias.

En el eje de la salud, las acciones propuestas por la Dirección de Promoción y Divulgación, estuvieron enmarcadas en el Proyecto de Atención Integral de Salud de la Universidad de Costa Rica -UCR-PAIS- como prestataria de los servicios de salud en los EBAIS de su área de cobertura.

La labor de la Dirección estuvo orientada a capacitar al personal que presta servicios en dichos Equipos Básicos de Salud de la zona y a líderes y lideresas de esas comunidades, que se involucran en el quehacer conjunto. Para el caso particular de la sociedad civil, el trabajo realizado en Derechos Humanos y Participación Ciudadana se enmarcó en las acciones generadas bajo la temática diversa de los Canales de Riego de Itiquís de Alajuela, lo que puso en evidencia la necesidad de continuar trabajando con ahínco en la temática ambiental y sus repercusiones sociales.

Todas estas acciones en el quehacer del año transcurrido, se llevaron a cabo en procesos, estableciendo con ello dinámicas de capacitación y de talleres que respondieron en primera instancia, a necesidades de las instituciones solicitantes y en segunda instancia a la propia demanda temática que el ejercicio de los derechos humanos exige en la vida cotidiana a funcionarios, funcionarias y la sociedad civil.

La Dirección de Promoción y Divulgación, entendiendo la urgencia y necesidad de continuar atendiendo los sectores que demanden atención y bajo la perspectiva de los derechos humanos, reconoce las carencias, las limitaciones u omisiones que tiene el Estado costarricense ante estas demandas.

La dinámica de los principios universales que generan los derechos humanos hace que sus

habitantes vayan diseñando y exigiendo al Estado y sus instituciones, acciones que resuelvan o que satisfagan en algún grado sus necesidades y con ello sus derechos.

Los derechos humanos, entendidos como construcción socio-histórica, implican hoy, en el campo de la función pública, vincular el deber ser de las entidades con la viabilidad que estas tengan de poder realizar sus tareas, cumplir con las metas propuestas y dar satisfacción a las demandas ciudadanas en el cumplimiento de las obligaciones exigibles al Estado y en el marco de sus propios derechos y deberes. Esta es la razón por la cual los procesos de capacitación, divulgación y de información en charlas y talleres se ha mantenido en forma de procesos con las instituciones nacionales, caracterizándose en ese rango, temas, oportunidad y cobertura.

Quedan pendientes multiplicidad de tareas; sin embargo, dentro del marco de competencia, la promoción y divulgación de derechos sigue teniendo terreno fértil en la función pública, de manera que las acciones se proyectan con particular insistencia en las instituciones. No se queda la acción solamente en ese ámbito sino que recorre la gama variada y grande de la participación ciudadana no como mero ejercicio de prácticas ciudadanas sino como valor agregado a la condición de persona, que cumple deberes y reclama derechos.

Este salto de calidad de la participación ciudadana evidencia una concienciación que atraviesa la comprensión política que las personas, las comunidades y los grupos organizados han ido adquiriendo al paso del tiempo. Esto posibilita el hecho de que los temas considerados fundamentales en la acción de la Defensoría de los Habitantes en su Dirección de Promoción y Divulgación, pudieron realizar su quehacer entre la educación y la salud, obteniendo resultados valiosos en la calidad de sus integrantes, en las propuestas obtenidas y en los alcances e impacto que generan.

i.- Instituciones varias

◆ Programa DARE

Se inician las acciones de capacitación del año 2006 con una semana de talleres a la

policía urbana que articula relaciones con el Programa DARE, para el trato con personas con alguna dependencia o adicción que se encuentra en la calle. Experiencia enriquecida con las apreciaciones de los y las participantes que permitió intercambiar criterios y establecer nexos con los derechos humanos y con los deberes de la función pública.

◆ Imprenta Nacional

Los funcionarios y funcionarias de la Imprenta Nacional fueron capacitados durante seis talleres que recorrieron la temática de los derechos humanos y los marcos jurídicos del Estado, relativos a la función pública. Proceso que concluye con aportes de investigaciones de los mismos funcionarios y funcionarias sobre temas que son de su interés.

◆ Consejo Nacional de Rehabilitación

Capacitación sobre los derechos humanos y la Ley de Hostigamiento Sexual en el empleo y la Docencia, alrededor de la cual giraron dos actividades más para el reconocimiento de la importancia temática y el uso del reglamento a la misma ley que ellos tienen.

◆ Universidad Nacional y el CIDE

Innovador proceso que se inició con actividades de capacitación a un grupo de estudiantes universitarios, sobre la temática de los derechos humanos y particularmente el Derecho a la Educación. Se extendió en dos sesiones continuas de cuatro horas cada una.

ii.- Derecho a la Educación

◆ Ministerio de Educación Pública

Se dio inicio a las acciones diversas con el Ministerio de Educación con una capacitación a la Dirección Regional de Cartago, con asistencia de treinta y cuatro directores de diversos circuitos de esa región. Dentro de la temática básica de los derechos humanos, el énfasis particular fue el del ejercicio del Buen Gobierno y las responsabilidades que genera en los y las funcionarias públicas y particularmente la responsabilidad de los directores y directoras del MEP. Se cerró el circuito con un Taller sobre la Ley de Control Interno y los mecanismos de control propios de ese ministerio, el cual fue desarrollado por un auditor del MEP, concedor a fondo de

sus problemáticas. La extensión del proceso fue de tres meses en diversos colegios o escuelas de las regiones, propuestas por el mismo ministerio.

◆ **Oficina de Género**

Talleres de sensibilización y capacitación sobre temáticas de Género y el VIH/SIDA dirigidos a funcionarios y funcionarias de las Direcciones Regionales del Ministerio de Educación Pública en las provincias de Heredia, Alajuela, Cartago, y Puntarenas y en las ciudades de San Ramón, Puriscal y Guápiles. El proceso se extendió a lo largo de seis meses.

◆ **SIMED Sistema Nacional de Mejoramiento Educativo**

Proceso de sensibilización por medio de talleres a doscientos veinticinco funcionarias y funcionarios docentes del Aula Abierta con la cual se establecen nexos desde el año 2002. Se extendió a lo largo de tres días y se trabajó con los derechos humanos pero haciendo énfasis en Adecuaciones curriculares y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

◆ **CENADI, Departamento de Bibliotecas**

Se continúa con el ciclo de sensibilizaciones a funcionarios y funcionarias del MEP, que incluyen los temas generales de los derechos humanos, las leyes que protegen a la niñez y a la adolescencia y los deberes que ello genera. Estas actividades han sido de gran importancia para los funcionarios y funcionarias del Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares, les ha permitido tener un mejor criterio para orientar las consultas de estudiantes y docentes en la temática de derechos de los habitantes, ampliando con ello sus horizontes profesionales.

◆ **Asesoría de Educación de Adultos**

Proceso dirigido a directores, directoras, asesores y asesoras de Educación de Adultos, bajo la consigna de Derechos Humanos y Educación como Derecho, iniciado en el 2005. En el presente período se dio cobertura de capacitación a 32 profesionales del Ministerio quienes en cuatro meses asistieron dos veces al mes a la institución para recibir talleres de tres horas cada uno. Segunda experiencia con el mismo sector docente, que tiene como logro dar información sobre temas pertinentes a su

oficio y que les otorga herramientas desde los derechos humanos para trabajar con poblaciones vulnerables y en sitios diversos del gran área metropolitana, enfrentados a la repitencia, exclusión y otras formas de vulnerabilidad de las personas.

iii.- Derecho a la Salud

◆ **UCR-PAIS**

Coordinación a lo largo de dos años realizada con la dirección del Programa de Atención Integral de Salud (PAIS) y las diversas comisiones creadas para los diferentes módulos de capacitación.

Se ha ejecutado un programa de capacitación dirigido al personal que presta servicio en los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS) así como también a líderes y liderezas de los cantones involucrados en las acciones del PAIS, realizando cursos sobre Derechos Humanos y acceso a los servicios de salud, que han permitido la capacitación a casi la totalidad de las y los funcionarias y funcionarios administrativos, médico y de enfermería, como también a representantes de la sociedad civil.

◆ **VIH-SIDA**

El tema de VIH-SIDA ha sido asumido en materia de capacitación a partir de una coordinación cercana con la Dirección de Calidad de Vida, siendo un tema en el que hay que trabajar no solo en cuanto a información de la Ley, sino que principalmente en materia de sensibilización. A partir de la cooperación del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) se editó e imprimió un material que se ha venido divulgando por medio de diferentes procesos, coordinados con varias instituciones y organizaciones

iv. Participación Ciudadana

◆ **Canales de riego de Itiquís de Alajuela.** La vinculación con este proceso se realiza a partir del interés de la Dirección de Calidad de Vida, responsable de investigar la problemática generada a partir de los Canales de Riego de Itiquís de Alajuela, los que en diferentes momentos del año se rebalsan y provocan daños en las viviendas e infraestructuras, así como ponen en riesgo la

salud y vida de los vecinos. Al planteamiento realizado, esta Dirección sugirió la realización de un proceso participativo de información, considerando una serie de eventos individuales para cada sector involucrado, sociedad civil, sociedades de usuarios e instituciones y finalizando con una actividad de todos los grupos, para la integración de acuerdos y responsabilidades. El objetivo de las actividades ha sido establecer una agenda de compromisos conjuntos entre los diferentes actores, para resolver la problemática de inundación y contaminación en los Barrios San José y Tambor de Alajuela. Actualmente hay un seguimiento al caso, con reuniones estratégicas con las instituciones responsables y los representantes de los grupos afectados.

v.- Derechos de los Pueblos Indígenas

Este proceso ha sido desarrollado fundamentalmente en la zona sur por considerarse una de las regiones más abandonadas de la acción del Estado y con mayores índices de pobreza. Esto se ha concretado a través de la realización de una serie de eventos de educación en derechos humanos, dirigido tanto a funcionarios públicos como sociedad civil, y muy especialmente a los territorios indígenas Ngobes en particular, dadas las constantes demandas de estos habitantes que encuentran enormes dificultades para desplazarse hasta las oficinas de las instituciones, razón fundamental por la cual en su momento funcionó la oficina de Río Claro, con la intención de mantener una relación permanente con estos territorios.

Contando con el apoyo del Proyecto PROOSA de la Cooperación Alemana, se abrió la posibilidad de coordinar con los territorios Ngobes asentados en Costa Rica. Desde esa perspectiva, se ha trabajado con una Comisión representativa de los cinco territorios, realizando regularmente acciones educativas prioritariamente en los temas de salud y educación, conjuntamente con la oficina Regional de Educación de Coto del MEP, así como con el Área de Salud de Coto Brus de la CCSS y la Oficina Regional de la Defensoría en Pérez Zeledón.

Con relación a la migración indígena de este pueblo Ngobe dividido entre los dos países,

se ha generado un trabajo con las Áreas de Salud de Coto Brus y Los Santos, el Ministerio de Trabajo y el Proyecto SALTRA de la Universidad Nacional.

A través de una estrecha coordinación con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos- IIDH, se está produciendo una versión amigable del Convenio 169, que pretende ser un aporte al fortalecimiento de la organización indígena del país y de la región Centroamericana. Este material educativo impreso va acompañado de cuñas radiales en los idiomas bribri, cabécar y Ngobe.

III.- Acciones para la Promoción y la Divulgación de Derechos Humanos

*En el universo, todos los seres existen y viven
unos por los otros, con y para los otros y otras.
Nadie está fuera de esta relación incluyente*

Leonardo Boff
El águila y la gallina

La promoción y divulgación de los derechos humanos son típicamente actividades educativas, que bien pueden implicar acciones no formales o informales, pero que siempre llevan a un objetivo pedagógico claramente delimitado en la formación de una cultura de derechos humanos.

Como tales, la promoción y divulgación de derechos han llevado a incontables actividades que la Defensoría de los Habitantes ha realizado a lo largo de sus 14 años de funcionamiento.

Desde el diseño, impresión y distribución de volantes, desplegados, folletos, manuales, libros y signos visuales, la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría ha continuado durante este período con la utilización de materiales didácticos y divulgativos que se utilizaron en las innumerables actividades de promoción y defensa de los derechos de los y las habitantes.

Estos materiales permiten orientar a las personas en el ejercicio de sus derechos

frente a las instituciones del sector público, pero también les han permitido informarse correctamente del contenido de las normas domésticas e internacionales relativas a los derechos humanos.

A fin de complementar y fortalecer las políticas de promoción y divulgación de los derechos humanos, se creó un programa de publicaciones, que pretende organizar tres distintas colecciones sobre temas relacionados con el quehacer de la Defensoría y sobre temas de derechos humanos. Además, se inició la organización de la décimo quinta versión del Premio Aportes al mejoramiento de la calidad de vida y se continuó con la producción y edición de material didáctico.

Una síntesis de las acciones emprendidas en los citados procesos, son las siguientes:

i.- Programa de Publicaciones

En un esfuerzo por sistematizar y consolidar una estrategia educativa de divulgación periódica de derechos humanos, se creó el Programa de Publicaciones de la Defensoría de los Habitantes, mediante acuerdo número 1229 del 27 de abril de 2007, cuya ejecución está a cargo de la Dirección de Promoción y Divulgación.

Con fundamento en su ley de creación, la Defensoría tiene el mandato de velar por el funcionamiento del sector público según los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales existentes; y además tiene el mandato de promover y divulgar los derechos de las y los habitantes de la República.

En virtud de sus obligaciones generales, la Defensoría de los Habitantes ha asumido la divulgación y promoción de los derechos humanos mediante múltiples acciones educativas, mecanismos de rendición de cuentas, giras a comunidades, participación en distintos foros nacionales e internacionales y publicaciones periódicas.

Sin embargo, históricamente la institución había concentrado sus esfuerzos a producir textos de gran riqueza educativa en materia de derechos humanos que, pese a ello, no siempre respondían a las necesidades

coyunturales que impone la sociedad costarricense.

En ese contexto, se creó un programa institucional de publicaciones, que permite rescatar la producción institucional y nacional en materia de derechos humanos, de modo que se puedan fortalecer las acciones divulgativas que en un momento determinado pueden resultar cruciales para la reflexión y el debate de temas de enorme actualidad.

A partir de la justificación anterior, se concibió un programa editorial que contempla los siguientes objetivos programáticos:

- **General**

Divulgar, mediante publicaciones periódicas y permanentes, las selecciones sistematizadas de los documentos e informes que se producen en la institución y eventualmente, otros de carácter individual, que versen sobre la temática de los derechos humanos.

- **Específicos**

- Propiciar un esfuerzo sistemático de educación en derechos humanos, mediante instrumentos documentales accesibles en su comprensión, dirigidos a todas y todos los habitantes del país.

- Motivar la participación de la sociedad civil para que desde ella, se propicien insumos que sean sujetos de publicación, en materia de derechos humanos.

- Promover una cultura de educación en derechos humanos, mediante la interacción conjunta y permanente de la sociedad civil y la institución a partir de las publicaciones que se realicen.

- **Componentes**

El programa de publicaciones, cuenta en con tres colecciones permanentes:

- Serie de libros sobre "Informes de la Defensoría": son trabajos de distintos profesionales de la institución, reunidos por una temática particular en cada volumen.

- Colección "Comunidad": son textos individuales, tanto de profesionales de la institución como de personas ajenas a ella,

que versan sobre la temática de los derechos humanos.

-Colección o serie de cuadernos, "Los derechos en tus manos": textos amigables y de fácil lectura sobre derechos humanos, con formato más sencillo que los anteriores y que reúnen tanto instrumentos jurídicos, como ciertos desarrollos temáticos específicos de utilidad para las y los habitantes.

- **Acciones**

El programa de publicaciones está a cargo de la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos de la institución. Además, se ha creado un Consejo Editorial del programa, conformado por funcionarios y funcionarias de la institución, encargado de apoyar y auxiliar en la evaluación y decisión de lo que corresponda acerca de las obras a publicar.

ii. Material educativo

El cuadro siguiente resume las publicaciones hechas por la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría. Algunas de ellas corresponden a segundas ediciones de publicaciones anteriores.

El trabajo de información, difusión, capacitación y educación, hizo que la elaboración y producción de material didáctico y educativo fuera un campo de trabajo continuo, permanente y fundamental, ya que el material producido se convierte en instrumento básico para la labor desarrollada por todas las áreas de la institución y por el Despacho de la Defensora y del Defensor Adjunto.

Estas publicaciones, por supuesto, requieren de una base de investigación documental y científica, que realizan los funcionarios y funcionarias de la Dirección de Promoción y Divulgación.

A la fecha se cuenta con más de 80 publicaciones de materiales educativos en diferentes presentaciones y formatos; los temas se han definido de acuerdo con las necesidades derivadas de la dinámica del trabajo.

También se cuenta con desplegados en diferentes temáticas para los distintos

usuarios y usuarias que atiende la institución, tanto en la sede central como en las distintas oficinas regionales.

En el Cuadro 1 se presenta un detalle de la producción realizada durante este periodo (Parte de este material se encontraba en espera de recursos financieros para completar su edición y publicación).

iii. Información y entrega técnica de material accesible

La elaboración de material informativo y didáctico dirigido a distintos sectores de población es esencial y debe garantizar en todo momento la accesibilidad.

El material producido debe ser de fácil comprensión para la población con bajos niveles de escolaridad, así como a las condiciones particulares que impone la interculturalidad.

Durante este período, se ha incursionado en la producción en distintos formatos para posibilitar, por ejemplo, el acceso a la población analfabeta, multilingüe o a la población que vive con algún tipo de discapacidad.

Las versiones populares de la normativa interna que protege los derechos de grupos particulares, ha sido uno de los campos de acción en los que se ha adquirido una experiencia significativa.

A partir del año 2004 se realiza un esfuerzo significativo y se logra producir una colección especial, destinada a garantizar que este material didáctico e informativo pueda divulgarse en formato de audio y en lenguaje Braille.

Esta colección lleva el título de *Ciudadanía Activa* y su producción ha sido posible gracias al asocio con el Patronato Nacional de Ciegos, en cuyo estudio de grabación se ha ejecutado este trabajo, reduciendo de manera significativa el costo de las producciones.

Durante el período de este informe, se realizó la entrega técnica de la colección, a distintas bibliotecas e instituciones, según se hace constar en el siguiente detalle:

Región Central

En esta Región se invitó a las Bibliotecas Públicas de Alajuela, Atenas, Cartago, Ciudad Colón, Desamparados, Guadalupe, Hatillo, Heredia, Moravia, Naranjo, Palmares, San Pedro, San Ramón, Santa Ana, Tibás, Tres Ríos. Esta actividad se realizó en la sede de la Defensoría de los Habitantes.

Región Norte

- Biblioteca Pública de Ciudad Quesada.
- Biblioteca de las diferentes Universidades de Ciudad Quesada
- Bibliotecas de colegios y escuelas.

Cuadro 1: Detalle de la producción de material

Folleto	
Ley y Reglamento de la Defensoría de los Habitantes	Nuestro Derecho a una Vida libre de Hostigamiento sexual.
Apuntes para un mejor ejercicio de la ciudadanía activa.	Hablemos sobre nuestros derechos
Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos	Derecho a vivir sin violencia
Carpeta. Ley general sobre el VIH/SIDA. Consta de 7 títulos	Ley contra la violencia doméstica (Ley 7586)
Ley General sobre el VIH-SIDA	Ley general de protección a la madre adolescente N° 7735
Tan ajeno como creíamos	Ley de justicia penal juvenil
Sin Derechos Humanos no sobrevivimos	Ley Integral para la persona Adulta Mayor
Compendio de resoluciones de la Defensoría de los Habitantes sobre VIH/SIDA	
Código de la Niñez y la Adolescencia	Conozcamos la Ley contra la Explotación Sexual Comercial (Versión Juvenil).
Ley de justicia penal juvenil	Ley de Paternidad Responsable N° 8101
Desplegables y volantes	
Defensoría de los Habitantes	Derechos y responsabilidades: Paternidad
Recurso de amparo	Responsable y Pensiones Alimenatarias
Recurso de hábeas corpus	Violencia contra las mujeres
Consultorios jurídicos	Derechos de las personas con discapacidad
Derechos del consumidor	
Material nuevo impreso	
Conozcamos la Ley Orgánica del Ambiente	Información básica, identificación, solicitud, aplicación, seguimiento de las adecuaciones curriculares
Guía para la investigación de los delitos ambientales	Procedimiento para solicitar alimento en Centros Educativos
Derechos de las comunidades usuarias de los Equipos Básicos de Atención Primaria Integral en salud de la Caja Costarricense de Seguro Social. EBAIS	Solicitud de becas ante el Fondo Nacional de Becas
	Ofertas educativas para jóvenes adultos
	Telesecundaria
Derecho a la Salud (Extracto del Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes)	Procedimiento para solicitar Servicios de Transporte
Contralorías de Servicios	

Región Brunca

- Biblioteca Públicas de Golfito.
- Biblioteca de colegio

Región Limón

- Biblioteca Pública de Limón
- Silor de Limón.
- Biblioteca Pública de Siquirres

Región Chorotega

- Biblioteca Pública de Liberia
- Bibliotecas de UNED, UCR, UNA, LATINA.
- Silor de Santa Cruz.

vi. Otras actividades**1.- Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida**

El ya tradicional premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida, llega a su edición número 15 en el año 2007.

La larga y fructífera experiencia que ha deparado este premio, da también cuenta de la intensa tarea de organización que implica y de las múltiples labores de coordinación entre las instituciones organizadoras, dentro de las cuales la Defensoría de los Habitantes ha realizado una labor fundamental.

Para la organización de la décimo quinta entrega del premio, se han realizado, hasta la fecha, más de 20 reuniones y se han incorporado estudiantes del Trabajo Comunal Universitario de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica

Las actividades de la primera fase de la presente edición del premio, son las siguientes:

- Organización de las tareas de divulgación y promoción del premio y las etapas previas a la recepción de candidaturas:
 - Impresión de material divulgativo
 - Publicación de apertura del concurso
 - Invitación por vía telefónica de algunos contactos para atraer candidaturas
 - Revisión y actualización de la página Web
 - Evacuación de consultas vía telefónica y electrónica
- Periodo de recepción de las candidaturas, revisión de documentos y

resúmenes con descripciones detalladas de las labores que desempeñan.

- Revisión de los documentos que se adjuntaron a las diferentes candidaturas
- Solicitud a los candidatos de documentos que estaban incompletos
- Elaboración de resumen ejecutivo de cada candidato para presentarlo al comité ejecutivo
- Revisión y evaluación de las candidaturas por parte del Comité Ejecutivo y presentación de las mismas a los miembros del jurado designado para tal efecto.

Aplicación de las matrices de evaluación a todas las candidaturas

- Instalación del jurado calificador para cumplir con la última etapa del proceso que corresponde a la elección de los ganadores en las diferentes categorías.

Se entregó al jurado:

- Los resúmenes de cada una de las candidaturas y las acreditaciones aportadas
- Las matrices de evaluación
- La base de datos que contiene la descripción de la candidatura

Simultáneamente a las reuniones del jurado calificador para la elección de los ganadores y ganadoras, se inicia la organización del evento final de entrega, que consiste en:

- Lugar para realizar el evento
- Entrega de invitaciones a la actividad
- Compra de estatuillas y reconocimientos
- Acto cultural
- Contratación de catering service para cierre del evento

2.- Ferias: otra forma de acercamiento a las comunidades

Las relaciones humanas constructivas basadas en el conocimiento de los Derechos Humanos promueven una mayor apertura para la divulgación de los derechos. Una manera de darlos a conocer a las y los habitantes, ha sido mediante la participación del personal de la Defensoría en las ferias realizadas en el transcurso de estos últimos cuatro años.

Esta participación es una excelente oportunidad para que los diferentes sectores conozcan también todas las funciones de la

Defensoría de los Habitantes, especialmente los procesos de educación en derechos humanos.

Durante el período en referencia, la institución ha participado en la feria del Parque Central de San José, organizada por la Municipalidad de este cantón, en el marco del Día de la No Violencia contra las mujeres. Además, se participó en la feria del Hospital Nacional Psiquiátrico, que en esta oportunidad versó sobre el tema de derechos y deberes de los usuarios-as de los servicios de salud.

En ambas ferias se evacuaron consultas a los y las habitantes, se les facilitó material informativo sobre la labor de la Defensoría de los Habitantes y se les entregaron diferentes leyes amigables de acuerdo a sus intereses.

3.- Proyecto de Gobierno Digital

El Proyecto de Gobierno Digital, es promovido por la Segunda Vice Presidencia de la República, pero es para la Defensoría de los Habitantes sumamente importante, ya que se trata de un proyecto que *“ofrece, a través de mecanismos tecnológicos, soluciones para responder a las necesidades de los ciudadanos. Consiste en estructurar un rumbo estratégico para transformar progresivamente al sector público, mediante la implementación de modelos tecnológicos que permitan una relación interactiva entre el ciudadano y el gobierno. El Gobierno Digital provee un marco de lineamientos para la adecuada planificación y desarrollo del Estado”* (Marco de acción para el Proyecto de Gobierno Digital, 2006).

La Defensoría parte del convencimiento de que todo modelo de desarrollo debe estar basado en la dignidad de la persona. Es por lo tanto necesario para el cumplimiento de este objetivo, concebir el uso de las tecnologías de la Información y el conocimiento (TICs) para nuestras y nuestros habitantes, como herramientas para el fortalecimiento de la democracia, la justicia, la igualdad y la solidaridad.

La Comisión Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación en el año 2005 señaló que: “solo el 43 % de los funcionarios públicos dispone de una

computadora y menos de la tercera parte tiene cuentas de correo electrónico. Únicamente el 37% de las entidades oficiales ha elaborado un plan estratégico en materia de tecnologías de la información y apenas el 8% tiene un plan de seguridad informática”.

Además, a pesar de que el 74% de las instituciones del sector público dispone de un “website”, solo en el 38% de ellas se encuentran aplicaciones orientadas al habitante, empresas y proyectos sociales.

Del contenido de los “website” oficiales, sólo el 17% brinda información sobre los requisitos que la ciudadanía debe cumplir para realizar los trámites en esas dependencias, y sólo el 10% ofrece la posibilidad de realizar algún tipo de servicios en línea.

En el caso de los gobiernos locales, apenas ocho de las 81 municipalidades tienen “website” y no existe un portal del régimen municipal costarricense. (Villasuso, Juan Manuel. Diciembre 08, 2006., www.tribunademocratica.com).

Estos hechos tan significativos significan un enorme reto para el Proyecto de Gobierno Digital y también para la Defensoría de los Habitantes, pues suponen el compromiso de trabajar más arduamente para disminuir la brecha digital, que corre paralelamente a la necesidad de mejorar el desempeño del sector público, a fin de alcanzar los objetivos de desarrollo justo, equitativo y sostenible, incluyendo la reducción de la pobreza, las desigualdades y la exclusión social.

Con el propósito de coordinar y articular lo atinente a la implementación y ejecución del Proyecto Gobierno Digital desde la Defensoría de los Habitantes y cumplir con el mandato de ley asignado a la institución, se nombraron a dos funcionarios dedicados a la coordinación con la Secretaría del Gobierno Digital

Esta comisión elaboró un borrador que busca, en primera instancia, la digitalización de los expedientes de la Defensoría. Además, se realizó un sondeo en las instituciones que cuentan con este mecanismo para definir procesos que pueden

ser emulados, a partir de las prácticas exitosas.

e.- Resumen de resultados de actividades

A continuación se presenta en el Cuadro 2 un resumen estadístico de actividades de capacitación, coordinación y organización realizadas durante el periodo del 2006.

Cuadro 2

Participantes por región, en actividades de capacitación, coordinación y organización. Enero – Diciembre 2006

	Capacitación	Coordinación y Organización	Total
Total	5012	1882	6894
Atlántica	20	0	20
Brunca	257	0	257
Central	4586	1827	6413
Chorotega	46	40	86
P. Central	76	15	91
Norte	27	0	27

Se puede observar en el Cuadro 2 una cobertura geográfica de actividades de capacitación y número de participantes por regiones junto con actividades de coordinación y organización durante este período. Tuvo una cobertura total de 6894 personas, con una participación de 5012 en actividades de capacitación, acompañamiento y seguimiento de procesos y 1882 en actividades de coordinación y organización, en todo el territorio nacional.

Cuadro 3

Resumen de actividad por región. Enero- Diciembre 2006

Región	No. Actividades
Total	248
Atlántica	2
Brunca	5
Central	231
Chorotega	5
P. Central	4

Norte	1
-------	---

En el Cuadro 3 se presenta un resumen del total de 248 actividades realizadas durante el período que nos corresponde, de acuerdo a la regionalización del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Como se puede observar la mayor cantidad de actividades se realizó en la Región Central (Gran Área Metropolitana) obedeciendo, fundamentalmente, a una estrategia de intervención que define procesos de acompañamiento a participación ciudadana y rendición de cuentas. Hay que tener presente, además, que la Región Central concentra al 62,85% de la población del país, según los datos del Censo de julio de 2000.

En el Cuadro 4 y Gráfico 1 se presenta el resumen de la población participante en las actividades de capacitación de acuerdo al eje temático. Es importante aclarar que la organización de la información por eje temático no excluye el tratamiento integral sobre aspectos de exclusión, discriminación a que son sometidos distintos grupos de la población por la sociedad en su conjunto por lo contrario son actividades que se retoman en el análisis de los distintos procesos de acompañamiento y mediación, en el cual se identifican indicadores cualitativos de impacto. Una vez más, en el eje temático de participación ciudadana y rendición de cuentas sigue convirtiéndose en el eje central de las acciones desarrolladas por esta Dirección, concentrando 2121 participantes, siendo un tema que cruza de manera transversal el tratamiento de todos los ejes temáticos.

Cuadro 4

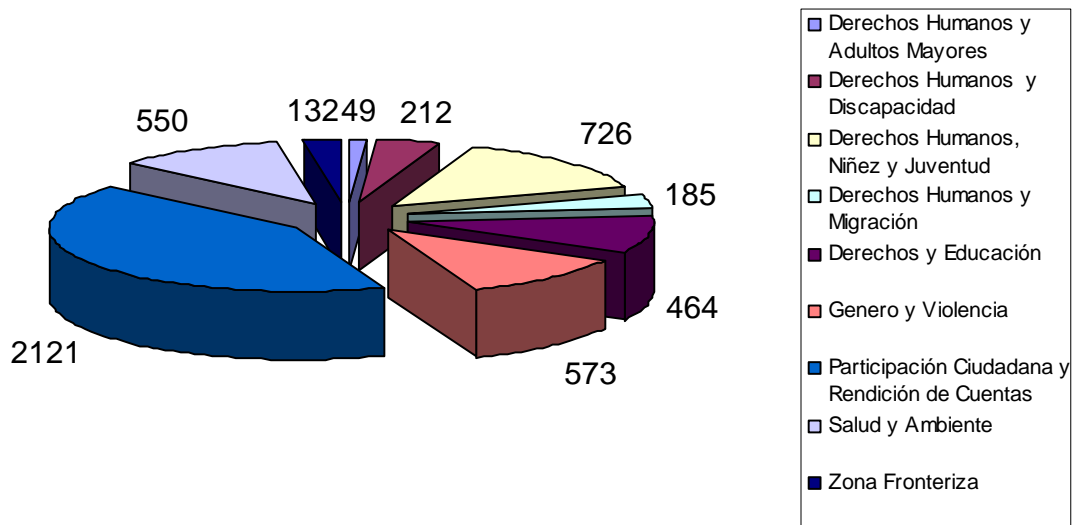
Participantes por eje temático en actividades de capacitación. Enero – Diciembre 2006

Eje temático	N°. Participantes
Total	5012
Derechos Humanos y Adultos Mayores	49
Derechos Humanos y Discapacidad	212
Derechos Humanos, Niñez y	726

Juventud	
Derechos Humanos y Migración	185
Derechos y Educación	464
Genero y Violencia	573
Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas	2121
Salud y Ambiente	550
Zona Fronteriza	132

Gráfico 1

Participantes por Eje Temático
Enero - Diciembre 2006



CAPITULO 3

Índice

El presente capítulo se refiere a la gestión institucional propiamente dicha.

Aquí se informa acerca de las actividades realizadas por la Dirección de Asuntos Jurídicos; de cuanto se plantea en materia de planificación institucional; de la presencia internacional de la Defensoría de los

Habitantes; de la administración de los recursos, del presupuesto y de las estadísticas del período comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2006. De igual forma, la Contraloría de Servicios brinda un informe acerca de sus actividades.

CAPITULO III

Dirección de Asuntos Jurídicos	494
I. Introducción	494
II. Recursos de Amparo interpuestos por la Defensoría de los habitantes	494
III. Recurso de Hábeas Corpus interpuesto por la Defensoría de los Habitantes	499
IV. Recursos de Amparo interpuestos en contra de la Defensoría de los Habitantes ..	500
V. Citación de Funcionarios Públicos	506
VI. Convenios suscritos por la Defensoría de los Habitantes	507
VII. Proyecto de Ley Consultado por la Asamblea Legislativa a la Defensoría de los Habitantes	508
VIII. Creación del Boletín Informativo de la Dirección de Asuntos Jurídicos	508

IX.	Tramitación jurídica de la donación recibida de un terreno para la construcción de la sede regional de la Defensoría de los Habitantes en el cantón de Liberia	509
X.	Informe del funcionario que funge como enlace entre la Defensoría de los Habitantes de la República y la Asamblea Legislativa	509
Dirección de Planificación Institucional		514
I.	Introducción	514
II.	La mejora en el servicio: el inicio de un camino hacia la excelencia	516
III.	Construyendo una cultura de planificación y rendición de cuentas institucional	517
IV.	Evaluación del estado de las investigaciones	518
V.	Los resultados obtenidos marcan la pauta del desenvolvimiento futuro	520
Dirección de Asuntos Internacionales y Cooperación Internacional		522
I.	Introducción	522
A)	Relaciones Internacionales	522
B)	Federación Iberoamericana de Ombudsman	525
C)	Otras actividades de defensa y promoción de Derechos Humanos	525
D)	Seminario “ La implementación por las Defensoría del Pueblo de la Recomendaciones de los Organismos Internacionales de Derechos Humanos, Cartagena de Indias, Colombia, 16 a 19 de abril de 2007-06-07	529
E)	Reuniones paralelas durante la celebración del Seminario “ La implementación por las Defensoría del Pueblo de las recomendaciones de los Organismos Internacionales de derechos Humanos, celebrada en Cartagena de Indias, Colombia del 16 al 19 de abril 2007	530
F)	Visitas recibidas y misiones internacionales	531
G)	Solicitudes de información	531
H)	Cooperación recibida	531
I)	Otras actividades de cooperación	531
J)	Participación en eventos internacionales	532
Dirección Administrativa		534
I.	Introducción	534
A)	Informática	534
B)	Proveeduría y Servicios Generales	536
C)	Archivo, correspondencia y biblioteca	537
D)	Recursos Humanos	537
E)	Financiero Contable	538
Estadísticas		548

Contraloría de Servicios	566
I. Antecedentes	566
II. Información acerca del número de personas atendidas y la cantidad de solicitudes de intervención	566
III. Procedencia de las quejas por razón de género	568
IV. Medios utilizados para la presentación de las quejas, denuncias y sugerencias ...	570
V. Otras actividades realizadas	572
VI. Algunos cambios importantes que inciden en la mejora de la prestación de los servicios de la institución	574
VII. Otras acciones complementarias para una mejor prestación de servicios a las personas usuarias externas e internas de la Defensoría de los Habitantes	575
VIII. Continuar con la alianza estratégica entre la Defensoría de los Habitantes y las Contraloría de Servicios de la administración pública	575

Dirección de Asuntos Jurídicos

I. Introducción

La Dirección de Asuntos Jurídicos de la Defensoría de los Habitantes es el Órgano Superior Consultivo Técnico Jurídico encargado de emitir los dictámenes y proporcionar la Asesoría Jurídica, verbal o escrita al Despacho, las Direcciones de Defensa o Jefaturas que así lo soliciten. Además, por mandato del artículo 13 de la Ley No. 7319 es el órgano encargado de gestionar los intereses de la institución en los procesos judiciales y administrativos en que intervenga la institución en las materias propias de su competencia. La Dirección de Asuntos Jurídicos tiene independencia funcional y de criterio en el desempeño de sus atribuciones.

Durante el período que se reporta, la Dirección de Asuntos Jurídicos atendió 90 solicitudes de certificaciones presentadas por habitantes que mantienen en trámite sus quejas o que habiendo sido ya finalizados los expedientes, han solicitado copia de los folios que integran las investigaciones; 38 solicitudes presentadas por empresas de transportes de autobuseros que han pedido se les extienda una constancia, sobre la existencia o no de denuncias recibidas de parte de habitantes por el servicio público que prestan sus líneas de autobuses, con la finalidad de cumplir con los trámites de renovación de sus concesiones ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y también con la finalidad de solicitar los

aumentos tarifarios ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

Aunado a lo anterior, parte de la labor de la Dirección de Asuntos Jurídicos también lo ha sido la respuesta a oficios procedentes de los Tribunales de Justicia, recursos de amparo interpuestos en contra de la Defensoría, presentación de las acciones jurisdiccionales en favor de algunos habitantes, la respuesta a algunos Proyectos de Ley consultados por las Comisiones Legislativas a la Defensoría de los Habitantes y la atención de solicitudes formuladas por las dependencias internas de la Institución, para emisión de criterios jurídicos sobre diversos asuntos, entre otras cosas más, que el Despacho de la señora Defensora de los Habitantes le ha encomendado a esta Dirección.

Algunos de los asuntos de mayor trascendencia tramitados durante el período son los siguientes:

II.- Recursos de Amparo interpuestos por la Defensoría de los habitantes

La Defensoría de los Habitantes, por disposición contenida en el artículo 13 de la Ley No. 7319 puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, interponer cualquier tipo de acciones jurisdiccionales o administrativas previstas en el ordenamiento jurídico. La intervención de la Institución, por

medio de este tipo de acciones, se ve legitimada y es admisible en el tanto el resultado de la decisión que tome la Sala Constitucional afectará directamente los derechos e intereses de todos las y los habitantes actuales y futuros del país a quienes por imperativo legal debe defender la Institución.

A) Recurso de Amparo interpuesto en favor de la menor Mezlin Cruz Valverde.

La Dirección de Asuntos Jurídicos recibió una solicitud de parte de una habitante, para que se interpusiera un Recurso de Amparo en favor de su hija de 15 años, estudiante de tercer año del Colegio Monseñor Rubén Odio, quien tenía problemas de salud por presentar piedras en su vesícula. Por esta razón, fue sometida a una operación en el Hospital San Juan de Dios el 24 de enero del 2006, donde le extrajeron la vesícula, pero en esa oportunidad; los médicos no se percataron que también tenía piedras en el conducto viliar. A raíz de esto, con posterioridad a la operación siguió presentando problemas abdominales, lo que le ocasionó que en diversas oportunidades tuviera que ser llevada a la Sección de Emergencias del Hospital y permanecer internada en la Sala de Observación. Por tal motivo, le programaron un procedimiento denominado CPRE, proceso de operación ambulatoria para el 19 de junio del 2006, al cual la joven se presentó; sin embargo, sin razón alguna valedera, el procedimiento fue suspendido por los médicos que debían de realizar el mismo. No había definición de cual sería la fecha en que se llevaría a cabo y más bien el Hospital San Juan de Dios otorgó la salida de la menor. La situación se empeoraba pues tuvo que permanecer casi tres semanas en el Hospital, sin asistir a clases en el Colegio y sin que le realizaran el procedimiento que necesitaba para expulsar las piedras del conducto viliar.

Ante esta situación de incertidumbre y por la afectación emocional que estaba viviendo la joven, la Defensoría de los Habitantes colaboró en la redacción y presentación de un Recurso de Amparo en contra de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Hospital San Juan de Dios, solicitando a la Sala Constitucional el otorgamiento de una medida cautelar en favor de la menor, con el

fin de evitar que se produjeran daños mayores o consecuencias irreparables en su salud.

El Recurso fue admitido bajo el Número de Expediente 06-007524-0007-CO y mediante el dictado de la resolución de las quince horas y cinco minutos del 23 de junio del 2006, la Sala Constitucional acogió la solicitud de medida cautelar y ordenó al Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social y al Director Médico del Hospital San Juan de Dios, tomar las medidas necesarias y girar las órdenes pertinentes a fin de que se le brinde a la menor la atención médica y los medicamentos que requiere según su estado de salud, de conformidad con el criterio de su médico tratante del mismo modo, si de conformidad con éste, requiere ser intervenida quirúrgicamente deberá practicársele la operación correspondiente dentro de un plazo razonable, todo a juicio de aquel profesional.

Con fecha 20 de julio del 2006 se le realizó la cirugía que requería la joven estudiante. Así fue informada la Defensoría de los Habitantes por su madre y por el Director del Hospital San Juan de Dios.

B) Recurso de Amparo interpuesto en contra de la SETENA, (Secretaría Técnica Nacional Ambiental del MINAE) por haber autorizado las viabilidades ambientales de los Proyectos Centro Comercial Plaza Grecia-El Ingenio y Maxi Bodega Grecia y en contra de la Municipalidad de Grecia, el Concejo Municipal y el Alcalde Municipal, por el otorgamiento de los permisos de construcción del Proyecto Maxi Bodega Grecia.

A solicitud de la Dirección de Calidad de Vida, se procedió a la elaboración de un Recurso de Amparo en favor de la protección del medio ambiente y de la conservación de las fuentes de agua de las nacientes El Patal y Kopper 1, 2 y 3 ubicadas en el Cantón de Grecia. La denuncia fue interpuesta ante la Defensoría de los Habitantes por un grupo de conservacionistas del Cantón de Grecia quienes denunciaron la aprobación de parte de SETENA de las viabilidades ambientales para el desarrollo de los Proyectos Centro

Comercial Plaza Grecia-El Ingenio y Maxi Bodega Grecia en el Barrio Latino.

Que la Corporación de Supermercados Unidos S.A., pretende construir en un terreno de tipo rectangular de aproximadamente 9.020.90 metros cuadrados una **Maxi Bodega**, que consiste en un edificio de tipo nave industrial que será utilizado para albergar un supermercado con todas las obras exteriores necesarias y facilidades requeridas para este tipo de proyecto. La nave principal es una edificación metálica, consistente de marcos estructurales fabricados con lámina de hierro negro y de elementos de amarre que juntos conforman la estructura principal de techos diseñada para llevar un monitor. El parqueo se diseñó para estacionar ciento cuarenta vehículos. El proyecto tendrá dos accesos que conducirán al área de parqueos y al sector de descarga a utilizar por los proveedores.

Que en una propiedad contigua a la Maxi Bodega con un área total de 34.283.38 metros cuadrados y perteneciente a la firma Inversiones Kopper Muñoz se pretende la construcción de un Mall denominado Plaza Grecia-El Ingenio. Que la construcción consiste en dos etapas: La primera se compone de un edificio de dos niveles, el primer nivel contará con 65 locales comerciales, en algunos de estos locales comerciales se desarrollará un multicinema de 3 salas, una plaza de comidas y kioscos de ventas. La segunda etapa, se tomará como una finca filial más, la cual contará con un área de 4365 metros cuadrados, la cual contempla locales comerciales, una plaza y un ancla. Se construirán 257 espacios de estacionamiento en el exterior y 118 espacios bajo techo, para un total de 375 espacios. El proyecto tendrá accesos vehiculares desde las calles aledañas y contará con un área administrativa y zonas verdes.

Que en la investigación realizada, uno de los primeros hallazgos a los cuales llegó la Defensoría de los Habitantes, es el hecho de que la SETENA no debió de haber analizado los expedientes de la Corporación de Supermercados Unidos S.A. y de

Inversiones Kopper Muñoz S.A., en forma separada, como si fueran proyectos independientes, sino que más bien el análisis de estas solicitudes para el otorgamiento de la viabilidad ambiental, se encuentra amparado al principio de conexidad, por cuanto los dos proyectos son parte de uno mismo, aunque tengan representantes legales diferentes, el proyecto a llevar a cabo, tiene que ver con la construcción de un centro comercial para alquiler de locales, cines, restaurantes y que también incluye un supermercado.

El segundo hallazgo importante, es el hecho de que los dos proyectos Maxi Bodega Grecia y Centro Comercial Plaza Grecia-El Ingenio, se ubican en una zona donde existe una naciente ya captada y concesionada a la Municipalidad de Grecia para el suministro de agua potable de la tercera parte de la población del Cantón de Grecia, de nombre naciente El Patal y de unas nacientes que se ubican en la propiedad de la familia Kopper, que muy recientemente fueron enlistadas por la Oficina del MINAE en Grecia y sometidas a una inspección por parte de funcionarios del Departamento de Aguas del MINAE quien las determinaron como nacientes permanentes. Sin embargo, los desarrolladores interpusieron un recurso de apelación ante la SETENA y el Departamento de Aguas del MINAE, para que se reconsiderara lo dicho en los informes de la Oficina de Aguas, por lo que este Departamento indicó que se realizarían unas pruebas en la época de estiaje para dar el criterio final, sobre si las nacientes deben ser consideradas como nacientes permanentes o intermitentes.

El tercer hallazgo, tiene que ver con el Plan Regulador Urbano y Rural del Cantón de Grecia publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 116, Alcance No. 37 del 16 de junio del 2006, en donde no se visualizan o incorporan las condiciones hidrogeológicas del Cantón. Por lo que la Municipalidad de Grecia, teniendo conocimiento de esta situación, procedió a contratar en el año 2005 a la Universidad de Costa Rica a su Escuela de Geología para que llevara a cabo un estudio denominado "Estudio Hidrogeológico integral en el sector occidental del Cantón de Grecia, Provincia de Alajuela Costa Rica.

El cuarto hallazgo de la investigación hecha por la Defensoría de los Habitantes, tiene que ver con el hecho de que los desarrolladores del Proyecto, Inversiones Kopper S.A., ante los requerimientos de la SETENA para cumplir con lo solicitado para el otorgamiento de la viabilidad ambiental de la Corporación de Supermercados Unidos S.A., presentaron los estudios técnicos de las tres nacientes denominadas Kopper 1, Kopper 2 y Kopper 3, centrándose en que las mismas no deben de ser consideradas como nacientes sino por el contrario sosteniendo que son brotes de agua sub-superficiales de carácter intermitente. Por lo que concluyen los hidrogeólogos contratados en sus estudios, que el Proyecto Maxi Bodega Grecia no se ve afectado por el radio de protección de los 100 metros establecidos en el artículo 33 de la Ley Forestal. Además, de haber presentado, la ubicación de la naciente El Patal, con respecto al Proyecto Maxi Bodega Grecia, indicando que el perímetro de protección de los 200 metros establecido en el artículo 31 de la Ley de Aguas, tampoco los afecta. Finalmente, ubican el tubo de flujo de la naciente, El Patal, con respecto al mismo Proyecto (Maxi Bodega), en una dirección noroeste, con lo cual el proyecto Maxi Bodega queda afuera del tubo de flujo.

Siendo que la Defensoría de los Habitantes en la investigación realizada, pudo determinar, contrario a lo indicado por los profesionales contratados por los desarrolladores, que el informe de la Universidad de Costa Rica de Escuela de Geología denominado "Informe de Avance delimitación del tubo de flujo de la Naciente El Patal" señala una orientación del tubo de flujo la norte76este (N76E), lo cual significa, una dirección noreste y un ancho del tubo de flujo de 500 metros, por lo que los proyectos Maxi Bodega Grecia y Centro Comercial Plaza Grecia-El Ingenio (según lo indicado por la Oficina del MINAE en Grecia) se encuentran ubicados dentro del área que comprende el tubo de flujo de la naciente El Patal. Además, de que el área del perímetro de protección de los 200 metros de la naciente captada y concesionada El Patal, establecido en el artículo 31 de la Ley de Aguas, afectaría a una parte del Proyecto

denominado Centro Comercial Plaza Grecia-El Ingenio.

Que además, la Defensoría de los Habitantes analizó los informes emitidos por el Departamento de Aguas del MINAE pudiendo determinar que las nacientes Kopper 1, Kopper 2 y Kopper 3 han sido determinadas como nacientes permanentes, por lo que si el criterio se sigue manteniendo, el Proyecto Maxi Bodega Grecia también se vería afectado en mucho menor grado, en cuanto al radio de protección establecido en la Ley Forestal en su artículo 33, sobre el área de protección de los 100 metros.

Que según el estudio realizado en el año 2004, por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA) donde se analizó el "Estudio de Optimización del Acueducto Municipal de Grecia (Alajuela), al referirse a las aguas subterráneas se dice que su permanencia en el tiempo es de vital importancia, ya que el Cantón de Grecia, por ser un cantón con actividades agrícolas, las aguas superficiales se encuentran en gran parte contaminadas, por lo que se debe hacer un uso racional y controlado de las aguas subterráneas para poder garantizar su utilización en el futuro.

Como dato importante para la interposición de éste recurso de amparo, se cita el hecho, de que en la actualidad, el agua subterránea ha venido a sustituir en gran parte la utilización del agua superficial, ya que ésta esta más propensa a la contaminación por químicos y otros productos o, ya ha sido contaminada desde hace mucho tiempo.

La Defensoría de los Habitantes ha determinado la necesidad de proteger los acuíferos existentes en la zona, las nacientes Kopper 1, Kopper 2 y Kopper 3 y la naciente El Patal, que es una naciente captada y concesionada a la Municipalidad de Grecia. Siendo que la Ley General de Salud, establece normas específicas, para la protección y conservación efectiva de las aguas subterráneas, prohibiendo contaminar las mismas, mediante la descarga de desechos que las hagan peligrosas para la salud de las personas, por lo que la

instalación de estos proyectos de alta densidad, podría ocasionar serios problemas de contaminación y afectar la recarga inmediata a la naciente El Patal, por tal razón, se hace necesario, la presentación de éste recurso de amparo en protección del recurso hídrico.

Que en el informe de la Universidad de Costa Rica-Escuela de Geología, además, se indica que ninguna zona de protección se debe analizar en forma aislada, que es necesario contemplar el contexto hidrogeológico regional, el modelo conceptual (en dependencia de los diversos niveles acuíferos existentes) y del grado de vulnerabilidad hidrogeológica, entre otros factores.

El Recurso de Amparo se interpuso con fundamento en los artículos 1, 11,21, 48 y 50 de la Constitución Política, los artículos 29, 34, 35, 41 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, el artículo 13 de la Ley No. 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes, el artículo 31 y 32 de la Ley No. 246 del 27 de agosto de 1942, el artículo 32 de la Ley de Aguas, Ley General de Agua Potable No. 1634 del 18 de setiembre de 1953, artículo 2, el artículo 33 incisos a) y d) respectivamente de la Ley Forestal No.7575 del 16 de abril de 1996, la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 del 13 de octubre de 1995, artículo 51, la Ley General de Salud, No. 5395 del 30 de octubre de 1973, artículos 275,276, 285 y 291, el Principio Precautorio o In dubio Pro Natura. Además, se le solicitó a la Sala Constitucional el otorgamiento de una medida cautelar en favor de la protección al medio ambiente, con la finalidad de que se proceda a suspender el acto administrativo de otorgamiento de la viabilidad ambiental a los Proyectos de Maxi Bodega Grecia representado por la Corporación de Supermercados Unidos S.A. y el Centro Comercial Plaza Grecia-El Ingenio, representado por la Empresa Inversiones Kopper Muñoz S.A., viabilidades que fueron autorizadas por la **SETENA** y los permisos de construcción autorizados por la Municipalidad de Grecia a la Corporación de Supermercados Unidos S.A., para la Maxi Bodega Grecia.

Mediante resolución dictada a las siete horas cuarenta y cinco minutos del veintinueve de enero del dos mil siete, la Sala Constitucional acogió la medida cautelar solicitada por la Defensoría de los Habitantes y ordenó a la SETENA, suspender el acto administrativo de otorgamiento de la viabilidad ambiental a los Proyectos Maxi Bodega Grecia y Centro Comercial Plaza Grecia-El Ingenio. En igual sentido, ordenó a la Municipalidad de Grecia suspender el otorgamiento del permiso de construcción otorgado a la Corporación de Supermercados Unidos S.A. para la Maxi Bodega, hasta tanto la Sala Constitucional no resuelva en sentencia el recurso, o no disponga otra cosa. En la actualidad, el recurso de amparo se encuentra en trámite, pendiente de que se reciban algunos documentos solicitados por la Defensoría de los Habitantes.

III.- Recurso de Hábeas Corpus interpuesto por la Defensoría de los Habitantes

El 26 de julio del 2006 la Defensoría de los Habitantes de la República interpuso un Recurso de Habeas Corpus ante la Sala Constitucional, Expediente No. 06-9195-0007-CO en favor de varios jóvenes menores de edad, estudiantes del Colegio Técnico Profesional del Cantón de Osa y en contra del Ministerio de Seguridad Pública, la Delegación de la Guardia Civil del Distrito de Palmar y Ciudad Cortés de Osa-Puntarenas.

Los hechos que motivaron el recurso fueron los siguientes. El día jueves 20 de julio del 2006, la Oficina Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes ubicada en el Cantón de Pérez Zeledón, recibió varias llamadas telefónicas en horas de la mañana de padres de familia y estudiantes del Colegio relacionadas con el bloqueo de la entrada principal, el acceso secundario al gimnasio y las aulas asignadas para recibir lecciones, ya que los estudiantes se encontraban protestando en forma pacífica. En atención a estas llamadas, funcionarios de la Defensoría se dirigieron al lugar con la finalidad de investigar lo sucedido.

El bloqueo motivó la intervención de los miembros de la Fuerza Pública del Cantón de Osa. Por el testimonio recabado de los padres de familia, algunos profesores y los

mismos estudiantes se alegó que la policía golpeó a varios alumnos. Estos hechos fueron verificados por funcionarios del Patronato Nacional de la Infancia quienes consignaron esta situación en su informe, indicando que los policías abrieron los portones y sin justificación alguna, utilizaron fuerza excesiva y sin mediar brote de violencia de parte de los estudiantes, procedieron mediante la utilización de bastones y fuerza corporal a remover a los estudiantes de la puerta principal del Colegio, ocasionando que los ánimos se encendieran. Los funcionarios de PANI, señalaron además, que cuando se presentó esta situación tuvieron que interponerse físicamente ante los policías quienes les propinaron golpes leves, además de amenazas, incluso de detención, por entorpecer e incentivar la perturbación al orden público.

Mediante el Voto No. 2006-011197 de las doce horas y cinco minutos del 28 de julio del 2006, la Sala Constitucional rechazó el recurso presentado por la Defensoría de los Habitantes, indicando que no obstante que la Sala comprende la situación y lamenta todo lo sucedido, considera que el reclamo lejos de intentar tutelar posibles derechos fundamentales vulnerados o amenazados en perjuicio de los amparados, constituye en el fondo una queja por abuso de autoridad por parte de los funcionarios indicados y que eventualmente, podría constituir una infracción a normas disciplinarias y penales, cuyo conocimiento excede la naturaleza sumaria del recurso de hábeas corpus, proceso en el cual no es material ni razonablemente posible entrar a un complicado sistema probatorio o a un análisis de hechos que vaya más allá de los actos impugnados en sí, circunscribiéndose más bien a las hipótesis fácticas en que esos actos se fundan, existiendo al efecto vías idóneas para la investigación de los hechos alegados por la recurrente, y para la posterior amonestación o despido –si fuera del caso- de los funcionarios que hayan incurrido en el abuso que aquí se denuncia.

IV.- Recursos de Amparos interpuestos en contra de la Defensoría de los Habitantes

En el período comprendido entre el 1 de mayo del 2006 al 30 de abril del 2007, la

Dirección de Asuntos Jurídicos dio respuesta a 11 Recursos de Amparo interpuestos por habitantes en contra de la Defensoría de los Habitantes. De los recursos recibidos en 10 de ellos, la Sala Constitucional consideró que la Institución no había violentado los derechos de los habitantes y en uno si se le dio la razón a la interesada, declarando el recurso con lugar, solamente para efectos indemnizatorios, por cuanto la Defensoría de los Habitantes dio respuesta a la queja interpuesta, un día después de haber recibido la notificación remitida por la Sala Constitucional.

Los asuntos recibidos fueron los siguientes:

A) Expediente No. 06-004569-0007 CO interpuesto por Adriana Patiño Monge, Heriberto Patiño Reyes, Paulo Cesar Patiño Monge y Virginia Monge Quirós, en contra de la Municipalidad de Alajuela y la Defensoría de los Habitantes, alegando que la Defensoría de los Habitantes no había dado respuesta a su denuncia, por lo que había violentando su derecho de petición y pronta respuesta. Mediante el Voto No. 008750-2006 de las dieciséis horas y veintitrés minutos del veintiuno de junio del dos mil seis, se declaró sin lugar el recurso, estimando la Sala Constitucional que el tiempo transcurrido desde la presentación de dicha gestión hasta la fecha de interposición del presente recurso no es excesivo, y que además, consta que la Defensoría le ha dado una tramitación diligente a la queja, al punto que se ha mantenido al recurrente informado del estado de su denuncia.

B) Expediente No. 06-006800-0007-CO interpuesto por Allan Castro Masís, Elizabeth Batista Pérez y Carlos Salazar Araya, quienes manifiestan ser vecinos del Cantón de Desamparados y que detrás de su casa de habitación pasa una acequia que ha provocado un deslizamiento y lavado del terreno, lo cual pone en riesgo no solo sus viviendas sino también la vida de sus familias. Que han acudido a la Municipalidad de Desamparados, a la Comisión Nacional de Emergencias y a la Defensoría de los Habitantes, sin obtener solución al problema que afrontan.

La Defensoría de los Habitantes dio respuesta a la Sala Constitucional indicando que revisado el sistema de cómputo institucional no aparece ninguna gestión presentada ante la Institución por los recurrentes. Consta que la señora Batista Pérez efectuó una consulta telefónica el 24 de enero del 2005, registrada bajo el Número 01575-2005-CON. En ese momento se le asesoró para que gestionara por escrito ante la Comisión Nacional de Emergencias. El 16 de febrero del 2005 la actora efectuó una nueva consulta telefónica y posteriormente, aportó los documentos que había presentado ante la Comisión. La gestión fue atendida por el Oficio No. 02530-2005-DHR, dirigido al Presidente Ejecutivo de la Comisión el 28 de marzo del 2005. Se percibió a ese funcionario que debía dar respuesta a la gestionante.

En caso de incumplimiento, debía ser la interesada quien pusiera en conocimiento de la Defensoría esa circunstancia, pero no hizo posteriores manifestaciones, por eso su caso fue archivado. Mediante el Voto No. 10953-2006 dictado a las diecisiete horas cuarenta y cinco minutos del veintiséis de julio del dos mil seis, la Sala Constitucional declaró sin lugar el Recurso en cuanto a lo actuado por la Defensoría de los Habitantes.

C) Expediente No. 06-010459-0007-CO interpuesto por Ana Cecilia Cascante Jiménez, en contra de la Defensoría de los Habitantes, al indicar que con fecha 28 de marzo del 2006 solicitó que se le extendiera una certificación sobre la siguiente información: A. Expediente No. 14678-21-2003, B. Recurso de Reconsideración del informe de la Defensoría de los Habitantes remitido mediante oficio No. 01837-2006-DHR, C. La Defensa presentada por la dirigente sindical María Elena Rodríguez Samuels, en incidente de Nulidad y Apelación en Alzada. D. Documentos vinculantes de personas físicas y jurídicas relacionadas con el caso. Indica que en reiteradas oportunidades por teléfono o en persona ha solicitado la información y que le han dicho que se encuentra en estudio.

La Defensoría de los Habitantes dio respuesta al recurso, indicando que efectivamente, la interesada había solicitado a la certificación de los documentos

indicados, sin embargo, una vez que se recibió la petición la misma fue trasladada a la Defensoría de la Mujer, siendo que la encargada Licda. Laura Fernández Díaz, señaló que recibió una llamada telefónica del Sindicato Agrario Nacional del Cantón de Mora a quien se le explicó que para atender la pretensión hecha por la accionante, debía de aportar el papel requerido para fotocopiar los documentos demandados, lo anterior al tenor de lo establecido en el Reglamento de Uso del Servicio de Fotocopiado de la Defensoría de los Habitantes, en su numeral 4, No obstante, la recurrente no atendió la prevención hecha, debido a que nunca entregó el papel requerido para cumplir con el fotocopiado de los folios solicitados en la nota del 29 de marzo del 2006. Mediante el Voto No. 014003-2006 dictado a las nueve horas y cuarenta y un minutos del veintidós de setiembre del dos mil seis, la Sala Constitucional declaró sin lugar el recurso de amparo.

D) Expediente No. 06-010810-0007-CO interpuesto por la señora Patricia Salazar Sánchez en contra de la Defensoría de los Habitantes alegando la recurrente, que hace 3 años, su familia adquirió una vivienda en San Antonio de Desamparados, con ayuda de un crédito para vivienda otorgado por la CCSS. Que previo a autorizar ese crédito, la CCSS envió un funcionario acreditado como perito a valorar la propiedad y dar su visto bueno para la compra del inmueble. Que cumplido el trámite, el terreno paso a ser propiedad de la parte recurrente, siendo que en el año 2005 el mismo se le inundó por acción del río Damas. Posteriormente, fue informada por varios vecinos que las inundaciones son frecuentes en el lugar, que a raíz de esos eventos el Ministerio de Salud dictó una declaratoria de inhabilidad de la vivienda y emitió una orden para demoler la vivienda en un plazo de 35 días. Que a pesar de haber acudido a varias instancias para buscar una solución a su caso, como la CCSS, el Instituto Nacional de Seguros y la Defensoría de los Habitantes, nadie se pronuncia al respecto. La Defensoría dio respuesta al Recurso, indicando que efectivamente había realizado la investigación de la denuncia interpuesta por la señora Salazar Sánchez, siendo que la dirección que la señora señaló para oír notificaciones, el Correo devolvió todas las

cartas que le fueron enviadas, por tal razón, el funcionario a cargo de éste expediente, se comunicó con la interesada para citarla ante la Institución y poder así explicarle todo lo actuado en su caso. La Sala Constitucional, mediante el Voto No. 014000-2006 dictado a las nueve horas y treinta y ocho minutos del veintidós de setiembre del dos mil seis declaró sin lugar el recurso de amparo presentado por considerar que todas las autoridades recurridas han desplegado una actividad dirigida a solucionar el problema que aqueja a la amparada con la inundación ocurrida en su casa de habitación. La Sala pudo constatar que los accionados tramitaron las gestiones de la recurrente para que se valoren los daños y se aplicara la póliza que cubre su vivienda, sin embargo, el monto de indemnización, es lo que la señora Salazar Sánchez no acepta, por lo que la Sala Constitucional consideró que la vía de amparo no es la competente para pronunciarse sobre esta controversia, refiriendo a la interesada a la vía ordinaria.

E) Expediente No. 06-010950-0007-CO, interpuesto por José Thomas Guevara Calderón, quien manifestó que formuló una denuncia ante la Defensoría de los Habitantes solicitándole la conformación de una Comisión para la supresión en los Centros Penitenciarios de prácticas represivas hacia los internos, manifestando que la Institución no dio respuesta a su petición. La Defensoría de los Habitantes contestó a la Sala, indicando que efectivamente el 6 de abril del 2006, recibió una carta suscrita por el recurrente y el señor Evidelio Quiel Peralta, privados de libertad recluidos en el Centro de Atención Institucional de San José, quienes adjuntaron a la misma original y copia de la denuncia planteada ante la Corte Plena, Instituciones del Estados y medios noticiosos. A la petición que formuló, se le dio respuesta el 12 de setiembre del 2006, mediante oficio número PE-244-06 suscrito por la Defensora de los Habitantes y notificado al recurrente vía fax en el Centro de Atención Institucional de San José (San Sebastián). Además se indicó a la Sala, que dicha petición hecha por el recurrente, es omisa y no contiene una pretensión específica hacia esta institución, sino que hace referencia a algunos votos de la Sala Constitucional y a algunos casos sin mención específica de nombres y calidades.

Acerca de la petición que hiciera en la carta fechada 27 de marzo del 2006, en el sentido de que se estableciera una comisión interinstitucional con participación de representantes de las personas privadas de libertad firmantes, para revisar las resoluciones dictadas en la jurisdicción penal, de acuerdo con las interpretaciones dadas en el documento adjunto y procurar una mejor utilizations de los recursos económicos asignados al Poder Judicial, se le dio respuesta en la carta del 12 de setiembre del 2006, indicándole que ello no es posible por cuanto tal actuación de parte de la Defensoría de los Habitantes implicaría una extralimitación de las competencias institucionales. Mediante el Voto No. 14375-2006 dictado a las quince horas y cuarenta y ocho minutos del veintisiete de setiembre del dos mil seis, la Sala Constitucional declaró sin lugar el recurso.

F) Expediente No. 06-011019-0007-CO, interpuesto por Eugenia Quesada Montero en contra de la Defensoría de los Habitantes por manifestar que el 21 de abril del 2005 presentó una queja contra la Oficina de Control de Propaganda del Ministerio de Seguridad Pública. Por el Oficio No. 04312-2005-DHR del 4 de mayo del 2005 se le comunicó que su queja había sido admitida y que se le asignó el expediente número 18893-21-2005-QJ. El 12 de julio del 2006 la Defensoría de los Habitantes emitió un Informe Final sin Recomendaciones. Por no estar de acuerdo con dicho informe, el 20 de julio del 2006 presentó recurso de reconsideración en contra del mismo, sin embargo, manifestó la recurrente que a la fecha el recurso no había sido resuelto, pese al tiempo transcurrido, lo que estima viola el principio de justicia administrativa pronta y cumplida establecido en el artículo 41 de la Constitución Política.

La Defensoría de los Habitantes respondió a la Sala Constitucional que con fecha 13 de setiembre del 2006 mediante el Oficio No.07313-2006-DHR se le dio respuesta al recurso de reconsideración presentado por la Licda. Quesada Montero y que el mismo fue debidamente notificado al lugar señalado, Fax. No. 283-04-04 siendo que se hicieron tres intentos para remitirlo, sin que se pudiera notificar el mismo, por esta razón, la Defensoría de los Habitantes decidió remitirlo

en forma personal al Bufete de la licenciada, entregado ese mismo día, lo cual consta al folio 321 del expediente No. 18893-21-2005-QJ. Mediante el Voto No. 015135-2006 dictado a las diecisiete horas y dos minutos del diecisiete de octubre del dos mil seis, la Sala Constitucional declaró sin lugar el recurso de amparo, por considerar que la actuación de la Defensora de los Habitantes de la República no vulneró derecho fundamental alguno.

G) Expediente No. 06-012407-0007-CO, interpuesto por Carlos Alberto Coronado Vargas a favor de Jaime Rojas Morales y en contra de la Defensoría de los Habitantes, por considerar el recurrente que en el año 2004 el amparado presentó ante la Defensoría una denuncia por irregularidades en el Proyecto JOSEMA en Esquípuas de Palmares, no obstante, a la fecha de la interposición del recurso la denuncia no ha sido atendida, omisión que estima violenta sus derechos fundamentales establecidos en los artículos 27 y 41 de la Constitución Política.

La Defensoría de los Habitantes informó a la Sala, que procedió a abrir una investigación de oficio, con la finalidad de determinar aparentes irregularidades en la formalización y construcción del Proyecto Habitacional JOSEMA, ubicado en Esquípuas de Palmares, lo anterior a solicitud de un Diputado del período anterior. Que revisado el expediente conformado al efecto, no consta que el amparado haya presentado denuncia alguna ante esa autoridad, dado que la investigación se inició de oficio. Sin embargo, si consta dentro del expediente administrativo, otras gestiones que el amparado planteó ante otras dependencias, de las cuales aportó copia a la investigación. El amparado no lleva razón al indicar que la investigación ha sido desatendida, por cuanto, la Defensoría de los Habitantes, ha realizado todos los trámites e investigaciones necesarias, a fin de emitir un criterio final relacionado con el tema de las irregularidades presentadas en el Proyecto de Vivienda JOSEMA. El 18 de octubre del 2006, mediante oficio número 08408-2006-DHR, la Defensoría de los Habitantes, emitió el informe final y las recomendaciones del caso, el cual le fue notificado al amparado Jaime Rojas, el 19 de octubre del 2006, en el

lugar señalado por éste. En virtud de ello, la Defensoría manifestó, que no se le han violentado los derechos al señor Rojas Morales, por cuanto aunque no ha sido quien planteó la denuncia, se le tomó como parte y se le notificó cada una de las gestiones realizadas durante la investigación hasta su culminación. Mediante el Voto No. 16142-2006 dictado a las dieciséis horas con quince minutos del siete de noviembre del dos mil seis, la Sala Constitucional declaró sin lugar el recurso, indicando que ese Tribunal pudo verificar que aún cuando el tema investigado es de carácter complejo, la administración recurrida actuó en forma diligente, sin que mediara inercia de su parte. Aunado a ello, mediante oficio número 08408-2006-DHR, la autoridad recurrida concluyó la investigación a través de la emisión del Informe Final y sus respectivas recomendaciones, el cual le fue debidamente notificado al amparado el 19 de octubre del 2006, esto es, antes de ser notificada la resolución interlocutoria de curso del presente amparo.

H) Expediente No. 06-013449-0007-CO, interpuesto por Manfred Sandí Díaz, en contra del Alcalde Municipal de Moravia, el Consejo de Seguridad Vial, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Defensoría de los Habitantes sobre los siguientes hechos alegados por el recurrente, que en el año 2004, él presentó solicitud al Ministerio de Obras Públicas y Transportes para que se procediera a la señalización vertical y horizontal de las vías públicas, para prohibir el paso de vehículos pesados en la calle La Carreta y calles circunvecinas en el Barrio San Blas en San Vicente de Moravia. Que la Dirección de Ingeniería de Tránsito del MOPT emitió el Oficio 2005-1539 del 11 de marzo del 2005, en que se recomendó a la Municipalidad de Moravia ejecutar la instalación de señales verticales, así como demarcar los accesos y las esquinas del barrio. Que tales recomendaciones fueron aprobadas por el COLOSEVI de Moravia, en sesión número 1-2005, por lo que se dispuso incluirlo en el segundo proyecto de señalización que sería enviado al Jefe de la Unidad Técnica-Asistencia a Municipalidades el Consejo de Seguridad Vial. Que a la fecha no se ha realizado la mencionada señalización. Que por ello presentó queja ante la Defensoría de los Habitantes, que ésta emitió Informe Final número 11714-

2005-DHR del 25 de noviembre del 2005, en que se recomendó a la Municipalidad implementar las recomendaciones contenidas en el Oficio 2005-1539- Que tales obras no se han realizado y la Defensoría de los Habitantes no ha resuelto en definitiva el asunto.

En fecha 13 de noviembre del 2006, la Defensoría de los Habitantes dio respuesta a la Sala Constitucional indicando que el caso del señor Sandí Díaz fue debidamente concluido mediante el dictado del Informe Final con Recomendaciones, bajo el Oficio No. 11714-2005-DHR, el cual fue dirigido al Alcalde Municipal de Moravia, Ing. Alejandro Hidalgo Carvajal, en donde se le recomendó implementar el estudio No. 2005-1539 hecho por la Unidad de Estudios Básicos de la DGIT En diversas oportunidades, la Defensoría estuvo ejerciendo la magistratura de influencia, para lograr obtener la solución del problema de este habitante, sin embargo, el Alcalde Municipal no ha implementado las mismas, por lo que no puede la Defensoría de los Habitantes sustituir los actos ni las actuaciones del Sector Público.

Mediante el dictado del Voto No. 000972-2007 del 26 de enero del 2007, la Sala Constitucional absolvió a la Defensoría de los Habitantes de toda responsabilidad en la tramitación de esta denuncia y por su parte ordenó al Alcalde Municipal de Moravia proceder de inmediato a coordinar esfuerzos e implementar las medidas necesarias para solucionar definitivamente los problemas de señalización que aquejan a los vecinos del Barrio San Blas de San Vicente de Moravia.

I) Expediente No. 06-013858-0007-CO, interpuesto por Rogelio Schmidt Jarquín, en favor de los estudiantes de la Escuela Manuel Belgrano de Hatillo, los vecinos de la Ciudadela del INVU, los vecinos Ayuda Mutua todos de Hatillo Uno y en contra del Ministerio de Salud del Ministerio de Seguridad Pública de la Municipalidad de San José y de la Defensoría de los Habitantes por los siguientes hechos denunciados: "...que en las márgenes del Río María Aguilar se instaló una recicladora de nombre Recoprimax Centro de Acopio S.A., ubicada en la entrada de esa localidad, la cual se dedica a la compra de diversos materiales de deshecho como el cobre y el

aluminio los cuales deben de encontrarse "limpios", es decir, libres de las cubiertas de hule y plástico que los protegen. Que la venta de dichos materiales atrae a muchas personas de escasos recursos, muchas de ellas indigentes o drogadictos, quienes buscan en la basura o roban los materiales para venderlos a la recicladora. Que a falta de espacio físico para limpiarlos, utilizan la margen del Río María Aguilar. Que cerca de ese lugar, se encuentra la Escuela Manuel Belgrano a la que asisten cerca de 300 niños cercanía con las casas de habitación. Que a veces la contaminación del aire es tal que tanto los niños deben desalojar temporalmente la escuela, como los vecinos del lugar porque el aire se vuelve irrespirable causando problemas de salud respiratorios y asma, entre otros. Que han denunciado el problema ante varias instancias, a saber el 1 de agosto del 2006, ante la Defensoría de los Habitantes, el 6 de setiembre del 2006 ante el Ministerio de Salud, el 30 de mayo del 2006 ante la Policía de proximidad de Hatillo, Delta 11, y ante la Municipalidad de San José, y que dichas autoridades no le han brindado atención a la denuncia.

La Defensoría de los Habitantes de la República, dio respuesta a la Sala, indicando que revisado los documentos del Recurso de Amparo interpuesto por el señor Schmidt, en ningún momento se denuncia a la Defensoría de los Habitantes, que el interesado junto con un grupo de vecinos si acudió a la Defensoría, interponiendo una queja por omisión de respuesta de una carta enviada por el Director a.i. de la Escuela General Manuel Belgrano González, Lic. Jorge Flores Núñez al señor Gregorio Abarca, Sargento-Jefe del Puesto Delta 11 en Hatillo. Con fecha 9 de agosto del 2006, el funcionario asignado al trámite de la queja, procedió a registrar la denuncia mediante registro No. 12831-2006-CON. Mediante el oficio No. 06357-2006-DHR el 10 de agosto del 2006 la Defensoría remitió una solicitud de información por omisión de respuesta al Sargento Gregorio Abarca y se le recordó el deber de responder, el cual consta en el Expediente No. 12831-2006-CON. En fecha 15 de agosto del 2006 y recibido en la Defensoría el 17 de agosto del 2006, el Sargento Abarca rindió el informe solicitado mediante el número 10372-2006-ING, en el

cual se indicaba que había hecho acciones para eliminar el problema. Habiéndose recibido la respuesta de la Policía, la Defensoría emitió el Oficio No. 06941-2006-DHR de fecha 28 de agosto del 2006, al recurrente y al Director de la Escuela General Manuel Belgrano. La Defensoría le comunicó al interesado que de presentarse otro problema de estos se comunicara con la Institución para reabrir el caso. La Sala Constitucional mediante el Voto No. 2006-18203 de las diez horas y treinta y siete minutos del veinte de diciembre del dos mil seis declaró sin lugar el recurso de amparo.

J) Expediente No. 06-014027-0007-CO, interpuesto por las señoras Carmen Esquivel Solano y Xiomara Mora Granados en favor del menor Juan Carlos Alfaro y en contra de la Defensoría de los Habitantes y la Municipalidad de San José. El recurso plantea, la situación que vive el menor Juan Carlos, quien padece de parálisis cerebral con complicaciones y que por su condición, en ocasiones es necesario que se le traslade al Hospital para recibir atención médica. La movilización de éste joven debe hacerse con la ayuda de una silla de ruedas, que además, la señora Esquivel Solano también padece de una complicación en las caderas por lo que requiere ser movilizada en silla de ruedas. Que en el lugar que residen, Urbanización La Peregrina en La Uruca, se utiliza el sistema de aceras y alamedas, siendo que recientemente un vecino de ese lugar, presentó ante la Defensoría de los Habitantes una denuncia en contra del acuerdo municipal número 9, artículo IV, tomado por la Municipalidad de San José por considerar que el mismo es contrario a lo establecido en la Ley, ya que el acuerdo sugería la implementación de mejoras en la alameda citada que contravienen las disposiciones legales.

Que la queja interpuesta por el habitante, fue acogida por la Defensoría de los Habitantes y en su Informe Final se recomendó a la administración municipal revocar el acuerdo y girar las instrucciones necesarias para instalar postes en la alameda y que la misma sea utilizada únicamente para el uso exclusivo del peatón. Que en atención a la recomendación planteada por la Defensoría, la Municipalidad levantó un muro en la entrada de esa alameda, lo que obstaculiza

el acceso total de vehículos de emergencia que requieren los recurrentes para trasladarse en silla de rueda a las citas medicas, pues los únicos pasos habilitados no tienen las dimensiones requeridas por la Ley 7600 para transitar por ellas y lograr salir de sus viviendas.

La Defensoría de los Habitantes dio respuesta a la Sala Constitucional el 6 de diciembre del 2006, indicando que efectivamente, la Institución tramitó el Expediente No. 21956-24-2006 en el Area de Control de Gestión Administrativa, siendo que lo resuelto en éste expediente, ya ha sido dicho en diversas ocasiones por la Institución, sosteniendo que no puede darse un cambio de destino a aquellas zonas diseñadas para el tránsito peatonal y para ello se expuso las implicaciones jurídicas y técnicas que conllevaría dicho cambio. Sobre el particular, se ha enfatizado en que las alamedas tienen un carácter de bien demanial y por consiguiente, su disposición con respecto a un destino específico, el cual no puede ser variado sino es por la vía legal. Se ha señalado también, que las zonas destinadas a alamedas, por la misma naturaleza de su destino, no reúnen las condiciones de resistencia en los distintos sistemas de alcantarillado, o bien en su ancho para cumplir segura y eficazmente como zonas de tránsito vehicular. Que las recomendaciones dadas por la Defensoría de los Habitantes fueron dictadas con apego al Principio de Legalidad y a las competencias otorgadas por la Ley. Con fecha 9 de marzo del 2007, la Sala Constitucional mediante el Voto No. 2007-003377 declaró sin lugar el Recurso de Amparo presentado por las señoras Esquivel Solano y Mora Granados.

K) Expediente No. 06-008099-0007-CO, recurso de amparo interpuesto por Eugenia Quesada Montero en contra de la Defensoría de los Habitantes alegando que en el trámite de la queja que ella presento ante la Institución, denunciando actuaciones de la Oficina de Control Nacional de Propaganda no se le había dada una respuesta oportuna, puesto que la Defensoría, no había rendido el informe final sobre su queja.

Con fecha 14 de julio del 2006 la Defensoría de los Habitantes rindió el informe solicitado por la Sala Constitucional, indicándole que

efectivamente, la Institución realizó la investigación de los hechos denunciados por la Licda. Quesada Montero, sin embargo, la denunciante señaló en el curso de la investigación, nuevas irregularidades cometidas por el Ministerio de Seguridad Pública, circunstancia que hizo que la investigación debiera ser ampliada y excediera el plazo de tramitación dado por la Ley. El recurso de amparo fue resuelto a favor de la habitante, por considerar la Sala Constitucional en el Voto No. 2006-11451 de las dieciséis horas con once minutos del ocho de agosto del 2006, que la Defensoría de los Habitantes en éste caso, excedió el plazo de tramitación establecido en la Ley No. 7319 en su artículo 21.

V.- Citación de Funcionarios Públicos.-

La Ley 7319 establece que una vez recibida una denuncia de parte de un habitante, se debe llevar a cabo la investigación mediante un trámite sumario e informal; en tal sentido, la Defensoría de los Habitantes está obligada a notificar el acto a la dependencia administrativa correspondiente, con la finalidad de que su jefe o el funcionario público que haya sido denunciado, obligatoriamente rinda el informe requerido en el plazo de cinco días hábiles a partir del recibo de la notificación.

No obstante lo anterior, a pesar de que la ley contempla esta obligación para todos los funcionarios públicos -de suministrar los informes que le solicite la Institución- en algunos casos, estos requerimientos no son atendidos, lo que ocasiona una paralización y atraso de las investigaciones realizadas por la Defensoría de los Habitantes.

En los últimos años, algunas dependencias estatales y específicamente sus funcionarios no remiten la información requerida por la Institución, es por ello, que acudiendo a los mecanismos establecidos en la Ley No. 7319 en su inciso 3) artículo 12 y en el artículo 27 del Reglamento a la Ley, Decreto Ejecutivo No. 22262 del 15 de junio de 1993, la Defensoría de los Habitantes ha venido efectuando citaciones de funcionarios públicos para que comparezcan personalmente y día y la hora señalados ante la Institución, a rendir los informes requeridos o a informar sobre situaciones

que surgen y que por la gravedad de los hechos, ameritan la presencia urgente de estos funcionarios públicos, para informar sobre lo sucedido.

Acudiendo a esta competencia dada a la Institución, la Defensoría de los Habitantes, durante el período que se reporta, procedió a citar a los siguientes funcionarios públicos:

Citación hecha al Concejo Municipal y al Alcalde del Cantón de Aguirre-Puntarenas.

Con fecha 29 de junio del 2006, mediante notificación hecha en forma personal en la Municipalidad de Aguirre se notificó los Oficios DAJ-00141-2006 y DAJ-00142-2006, en donde se citó a comparecer ante la Defensoría de los Habitantes al Alcalde Municipal señor Alex Contreras Serrano y a los miembros del Concejo Municipal del Cantón de Aguirre, las señoras regidoras Nubia Anchía Solano en su condición de Presidenta Municipal e Isabel León Mora, Regidora y a los señores Osvaldo Zarate Monge, Luis Carlos Chávez Porras y Juan Ramón Segura, Regidores Municipales.

El objeto de la citación era que comparecieran en forma personal en las oficinas centrales de la Defensoría de los Habitantes ubicadas en Barrio México, Calle 22 Avenida 7 y 11, de la Farmacia Calzada 100 metros al oeste y 100 metros al sur, el día jueves 6 de julio del 2006 a la 1:00 p.m. para que rindieran informe escrito sobre lo actuado por la Municipalidad y especialmente el Alcalde Municipal, en el seguimiento de las recomendaciones hechas en los Expedientes Nos. 10116-24-2000, 19400-24-2005, 19169-24-2005, 18654-24-2005, 21440-24-2006.

Aunado a lo anterior, se le solicitó un informe escrito sobre las quejas recibidas en una visita hecha a ese Cantón por la Defensoría de los Habitantes, relativas a que la Municipalidad de ese Cantón no respeta el Plan Regulador vigente, pues ignoran las restricciones en el Corredor Turístico Quepos-Manuel Antonio, zonas verdes convertidas en zonas para ser desarrolladas. Ausencia de un Plan Regulador que ordene el desarrollo del cantón. Falta de limpieza de la playa, pues la Municipalidad no recolecta la basura y con respecto a la protección y

cuidado de la zona marítimo terrestre, la Municipalidad no ha implementado la colocación de servicios sanitarios en las zonas públicas ni la protección de los bañistas en la playa, pues no cuentan con salvavidas. Posible abandono, desde hace varios años, del Proyecto Naomi que consiste en áreas de piscinas públicas que fueron donadas por el Instituto Costarricense de Turismo a la Municipalidad, sin que esta corporación haya tomado las medidas pertinentes para darles el mantenimiento requerido y habilitar su uso para el público en general. Además de la autorización de permisos de construcción de proyectos de condominios y nuevos hoteles, aún cuando el MINAE a través de la SETENA se ha opuesto al otorgamiento de las viabilidades ambientales en algunos de estos proyectos, pues las nuevas construcciones están poniendo en riesgo el suministro de agua potable para los habitantes del lugar, entre otros problemas más que fueron denunciados a la Defensora de los Habitantes.

El día y la hora convocada, se presentaron los funcionarios citados por la Defensora de los Habitantes quienes se comprometieron a rendir los informes sobre lo consultado en el plazo de diez días hábiles al Área de Control de Gestión Administrativa.

VI.- Convenios suscritos por la Defensoría de los Habitantes

Dentro de los Convenios suscritos por la Institución en el período que se reporta se encuentran los siguientes:

A) Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Universidad Latina de Costa Rica y la Defensoría de los Habitantes.-

El 30 de mayo del 2006 se suscribió un Convenio de Cooperación Interinstitucional con la Universidad Latina de Costa Rica con miras a implementar programas de cooperación para el cumplimiento de los principales objetivos en el campo de la educación, la promoción y divulgación de los derechos fundamentales de los habitantes.

La Defensoría de los Habitantes recibe anualmente un 25% de consultas formuladas

por habitantes que acuden para buscar asesoría jurídica en asuntos privados, que por disposición de la Ley No. 7319 no son competencia de la Institución y que estas personas generalmente carecen de los recursos económicos necesarios para costear esa representación jurídica. En atención a estas necesidades es que se suscribió el Convenio citado. La Universidad Latina de Costa Rica cuenta con una **Casa de la Justicia** autorizada por el Ministerio de Justicia y Gracia, que permite a los estudiantes de la Carrera de Derecho realizar sus prácticas profesionales, ofreciendo dos servicios a la comunidad, uno como consultorios jurídicos y otro de mediación en conflictos, este último al amparo de lo establecido en la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, Ley No. 7727.

El Convenio Marco suscrito tiene por finalidad que la Casa de la Justicia brinde sus servicios a los habitantes que así lo requieran y que sean referidos por la Defensoría de los Habitantes. La Universidad Latina brindará capacitación a los profesionales de la Defensoría sobre el tema de medios alternativos de resolución de conflictos y criterios de mediabilidad y por su parte la Institución expresa su anuencia para que los estudiantes de la Facultad de Derecho realicen su trabajo comunal universitario (TCU) en nuestra Institución. La vigencia de éste Convenio es de cuatro años a partir de su firma.

B) Convenio de Cooperación Interinstitucional para el préstamo de equipo móvil y su personal operador, entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Defensoría de los Habitantes.-

Con motivo de la elección de los Alcaldes Municipales en los 81 cantones del país, el pasado 3 de diciembre del 2006, el Tribunal Supremo de Elecciones solicitó a la Defensoría de los Habitantes, la colaboración para que facilitara en calidad de préstamo, equipo móvil y su respectivo personal operador, en aras de procurar una exitosa realización de los comicios de ese día, por lo cual manifestó la necesidad de establecer un Convenio de Cooperación, a fin de atender diversos programas electorales indispensables para el éxito del proceso,

como de distribución y recolección de material electoral, el de transmisión de datos y el de Asesores Electorales, entre otros más.

Que la Defensoría de los Habitantes consideró oportuno colaborar con el Tribunal Supremo de Elecciones para lo cual se comprometió a facilitar al Tribunal, en calidad de préstamo los dos vehículos y los dos funcionarios requeridos. El Tribunal Supremo de Elecciones, por su parte se comprometió a asumir la responsabilidad de la custodia, uso y resguardo del equipo móvil dado en préstamo y a la cancelación del combustible requerido, cambios de aceite y mantenimiento preventivo, en general, además de devolver el equipo en las mismas condiciones en que fue recibido. El convenio suscrito, entre el Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones y la Defensora de los Habitantes, se ejecutó durante los días 02 y 03 de diciembre del 2006, siguiendo las formalidades establecidas en la Ley.

C) Convenio de Cooperación Educativa entre la Universidad de Alcalá, España y la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica.-

El Convenio fue suscrito el 25 de febrero del 2007, entre el Vicerrector del Postgrado y Campus de Guadalajara de la Universidad de Alcalá, por delegación del Exc. Sr. Rector Magnífico de la misma y la señora Defensora de los Habitantes y tiene por finalidad que los alumnos de la Maestría sobre la Protección de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá puedan realizar sus prácticas en la Institución, con la finalidad de conocer su metodología y técnicas de trabajo. La relación será puramente académica o formativa, lo que permitirá que los estudiantes de esa Universidad realicen sus 300 horas de práctica.

La Universidad de Alcalá suscribirá una póliza de seguro de responsabilidad civil, como una póliza de seguro de accidentes, en la cual incluirá a los estudiantes en prácticas durante el período de duración de las mismas. Con el convenio no se genera ningún tipo de relación de carácter administrativo, civil laboral o mercantil como consecuencia de ello, la Defensoría de los Habitantes no queda obligada a

contraprestación económica alguna. Cada una de las entidades firmantes, se compromete a designar un tutor responsable del seguimiento de las preactas de los estudiantes, por lo que a la finalización de las mismas se emitirá un certificado en el que se reconozca al estudiante el tiempo de práctica realizado.

VII.- Proyecto de Ley Consultado por la Asamblea Legislativa a la Defensoría de los Habitantes

Mediante solicitud formulada por la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa en el mes de enero del 2007, mediante el Oficio CJ-003-1-07 se solicitó el criterio de la Defensoría de los Habitantes, sobre el Proyecto de Ley denominado "Reforma al artículo 181 del Código Procesal Penal", Expediente Legislativo No. 16.275.

La Institución dio respuesta oportuna a la Comisión Legislativa, indicando que el Proyecto consultado en esta oportunidad ya había sido objeto de análisis por parte de la Sala Constitucional, en virtud de una acción de inconstitucionalidad interpuesta en su momento por el entonces Defensor de los Habitantes. La Sala, mediante el Voto No. 02-6511 de las catorce horas con cincuenta y cinco minutos del 3 de julio del 2002, dictaminó que el inciso 2) del artículo 181 del Código Procesal Penal no es inconstitucional, por lo que la Defensoría de los Habitantes se adhirió a lo dispuesto en la sentencia dada por la jurisdicción constitucional.

VIII.- Creación del Boletín Informativo de la Dirección de Asuntos Jurídicos

Uno de los objetivos planteados por la Dirección de Asuntos Jurídicos en el Plan Anual Operativo 2007, es la elaboración de un Boletín Informativo-Jurídico con la finalidad de que sea de conocimiento de todo el personal de Institución y sirva de herramienta a los profesionales de Defensa y de Admisibilidad de la Defensoría de los Habitantes en el quehacer institucional. El diseño y confección del mismo quedó debidamente implementado al mes de abril del 2007 con la ayuda del Departamento de Informática de la Institución.

El Boletín reúne información de interés relativa al quehacer legislativo y dentro de los documentos a incluir se encuentran algunos Proyectos de Ley en las Comisiones Legislativas, las actas del plenario legislativo, la Agenda Legislativa, las consultas sobre proyectos de ley hechas a la Defensoría de los Habitantes, resoluciones emitidas por el Poder Judicial, Sala Constitucional, publicaciones de leyes, proyectos de ley, contenidas en el Diario Oficial La Gaceta, pronunciamientos de interés emitidos por la Procuraduría General de la República, publicaciones de temas de actualidad nacional, temas jurídicos e investigaciones realizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y el Colegio de Abogados.

El Boletín también incluye la base de datos de la Dirección de Asuntos Jurídicos, la cual ha sido levantada mediante la compilación de todos los criterios jurídicos emitidos hasta la fecha; los recursos de amparo interpuestos, desde que se creó la Institución en favor de los habitantes y recursos de amparo interpuestos por habitantes en contra de la Institución, Acciones de Inconstitucionalidad presentadas, Consultas de Constitucionalidad, Convenios de Cooperación Interinstitucional suscritos por la Defensoría de los Habitantes.

Se espera que con el diseño de esta herramienta, la misma pueda entrar a operar y circular mediante el sistema de correo electrónico interno de la Institución a finales del mes de mayo de 2007.

IX.- Tramitación jurídica de la donación recibida de un terreno para la construcción de la sede regional de la Defensoría de los Habitantes en el cantón de Liberia

A solicitud de la Oficina Regional de la Defensoría de los Habitantes en el Cantón de Liberia y de la Dirección de Admisibilidad y Oficinas Regionales, la Dirección de Asuntos Jurídicos inició en el mes de noviembre de 2006, trámite respectivo ante la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República para obtener la autorización del Ente Contralor de la donación que hizo la Junta de Educación del Distrito Escolar de Liberia a la Defensoría de

los Habitantes de un lote para la construcción de su sede regional en ese Cantón. Para ello se completó todo el expediente administrativo, incluyendo la certificación dada por la Junta de Educación de Liberia del Acuerdo No. 5 tomado en la Sesión Ordinaria No. 23-05 celebrada el 14 de setiembre del 2005 donde se aprobó la donación de un terreno de 361.27 m², para lo cual, la Junta de Educación levantó el plano catastrado G-1107226-2006.

Los documentos fueron remitidos a la Contraloría General de la República quien mediante el Oficio DCA-1385 del 25 de abril del 2007 concedió la aprobación requerida. Corresponde ahora, remitir dicha autorización a la Procuraduría General de la República, a la Notaría del Estado, para que proceda al otorgamiento de la escritura respectiva, titulando el terreno a nombre del Estado-Defensoría de los Habitantes.

X.- Informe del funcionario que funge como enlace entre la Defensoría de los Habitantes de la República y la Asamblea Legislativa

En mayo de 1994, la Defensoría de los Habitantes inició gestiones ante el Presidente de la Asamblea Legislativa, con el fin de contar con una Oficina de Enlace entre ambas instituciones. El objeto de crear esta oficina era convertirla en el canal de comunicación permanente entre los dos órganos para intercambiar información sobre las iniciativas de ley y los procesos legislativos. Fue precisamente en el mes de julio de ese año que se logró la instalación como una oficina adscrita a la Asamblea Legislativa, asignándosele funciones específicas. Sin embargo, la Oficina entró en un receso operativo, en razón de que el funcionario destacado por la Asamblea para el cumplimiento de tal responsabilidad, no pudo continuar con ella, sin que por ello se nombrara a sustituto alguno.

En el año 1995 se inician nuevas conversaciones para reactivar la Oficina, en esta oportunidad se logró la suscripción de un Convenio Interinstitucional, por medio del cual, se designan las funciones de la Oficina de Enlace a la que se le encargó lo siguiente:

- a) Informar a la Defensoría de los Habitantes de la Agenda Legislativa mediante la remisión de informes periódicos.
- b) Recopilar información para la elaboración de criterios técnicos y coordinar actividades de mutua colaboración en el análisis de proyectos de ley.
- c) Facilitar reuniones, eventos y otras actividades encaminadas a fortalecer el cumplimiento de las funciones de la Defensoría de los Habitantes en su relación con la Asamblea Legislativa.
- d) Cualesquiera otras que, por su índole, faciliten a la Defensoría de los Habitantes el cabal cumplimiento de sus atribuciones y políticas institucionales en su relación con la Asamblea Legislativa.

Históricamente, las funciones de la Oficina de Enlace entre las dos instituciones habían sido asumidas por funcionarios(as) legislativos, es decir, como un recargo de las funciones que normalmente realizaban para la Asamblea Legislativa. Esta carga de trabajo dio como consecuencia el que dichos funcionarios(as), a pesar de su compromiso con la Defensoría, no pudiesen cumplir a cabalidad las exigencias de la Defensoría de los Habitantes con la oportunidad y prontitud que el quehacer de ésta institución exige.

Al inicio de la gestión de la Dra. Lisbeth Quesada Tristán se valoró la necesidad de hacer un ajuste en cuanto al perfil del funcionario(a) responsable de tal Oficina, llegándose a determinar que se hacía necesario que un profesional de la Defensoría de los Habitantes cumpliera estas funciones relativas a la tramitación de los proyectos de ley, así como de todos los actos y gestiones legislativas; por tal razón, y como conclusión de dicha valoración, en el mes de febrero del 2006 por medio del Acuerdo N° 00001093 se designó como responsable de esta labor al Lic. Eduardo Biolley Santamaría, decisión que fue comunicada al Presidente del Directorio Legislativo.

A continuación se exponen las acciones realizadas durante el período que se reporta por el profesional que funge como enlace entre la Defensoría de los Habitantes y la Asamblea Legislativa:

A) Colaboración brindada a las Áreas de Defensa de la Defensoría de los Habitantes en la consecución de Proyectos de Ley donde la Asamblea Legislativa solicitó el criterio de la Institución.

Se localizaron en las diferentes Comisiones Legislativas los siguientes Proyectos de Ley:

- 1.- Proyecto de Ley N° 15315 “Ley Orgánica del Instituto de Pensiones.
- 2.- Proyecto de Ley N° 15732 “Reformas a los Artículos 1, 3, 4, 5, 6, 12, 14, 17 y 20 de la Ley Contra la Violencia Doméstica, Ley de la República 7586.”
- 3.- Proyecto de Ley N° 16011, “Ley de Procedimiento de remoción de la o el Contralor y de la o el Subcontralor General de la República.”
- 4.- Proyecto de Ley N° 16035 “Ley para garantizar el Financiamiento para el Hospicio de Huérfanos de San José.”, según solicitud de la Licda. Sonia Mata Valle, Jefa Área Comisión de Asuntos Sociales.
- 5.- Proyecto de Ley N° 16047 “Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos”, según solicitud del Lic. Rolando Laclé Castro, Presidente de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior.
6. Proyecto de Ley N° 16063 “Ley que Autoriza el Cambio de Nombre de la Junta de Protección Social de San José a Junta de Protección Social y que establece la Distribución de Rentas de las Loterías Nacionales”, según solicitud del Lic. Olman Vargas Cubero, Presidente de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales.
- 7.- Proyecto de Ley N° 16242, “Reforma de los Artículos 14 y 64 del Código de Familia N° 5476; Artículo 38 de Código Civil; 181 del Código Penal, Ley N° 4573; y derogatoria de los artículos 15 inciso 3) 19 y 65 inciso c) del Código de Familia y 384 del Código Penal, sobre el Matrimonio de la Persona Menor de quince años.”
8. Proyecto de Ley N° 16305, “Ley Reguladora del Mercado de Seguros.”, solicitud de la Licda. Sonia Mata Valle, Jefa Área Comisión de Asuntos Sociales.

B) Investigación e información sobre el estado del trámite legislativo de los siguientes Proyectos de ley:

1. N° 10520, "Reforma al artículo 443 del Código Fiscal, Ley N° 7197."
- 2.-N° 10821, Proyecto de Ley archivado bajo el N° 9986.
- 3.-N° 13574, "Reforma a la ley N° 8228."
- 4.-N° 14352, "Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas."
- 5.-N° 14927, "Creación del Sistema Oncológico Nacional y del Hospital Oncológico Nacional."
- 6.-N° 14999, "Ley de las Contralorías de Servicios."
- 7.-N° 15089, "Autorización de Donación a la Municipalidad de La Unión."
- 8.-N° 15178, "Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus datos personales."
- 9.-N° 15187, "Aprobación del Contrato de Préstamo N° 1436/OC entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible."
- 10.-N° 15317, "Autorización de Donación a la Municipalidad de Santa Ana."
- 11-N° 15530, "Modificación al Artículo 61 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda."
- 12-N° 15545, "Ley Vendedores Ambulantes."
- 13-N° 15695, "Ley de la Comisión Nacional del Arroz."
- 14-N° 15696, "Ley de la Comisión Nacional del Arroz."
- 15-N° 15809, "Ley para Ayudar al Centro Nacional de Control del Dolor y Cuidados Paliativos."
- 16-N° 15,820, "Ley de Fomento del Patrocinio de Actividades Deportivas."
- 17-N° 15862, "Ley de la Comisión Nacional del Arroz."
- 18-N° 15914, "Ley de Creación de la Defensoría Penitenciaria."
- 19-N° 15991, "Ley de Regulación del Mercado de Tarjetas de Crédito y de Débito en Costa Rica."
- 20- N° 15993, "Autorización de Donación a la Municipalidad de Santa Ana al Club de Leones."
- 21-N° 15795, "Creación del Sistema de Banca de Desarrollo Agropecuario."
- 22- N° 15807, "Reforma a la Ley N° 4071 y reformas."

23-N° 15864, "Reforma Integral al Fideicomiso Agropecuario, (FIDAGRO), Ley N° 8147."

24-N° 15928, "Integración del Título IV Régimen Artístico al Estatuto de Servicio Civil, Ley de la República N° 1581 de 30 de mayo de 1953."

25-N° 15986, "Ley de Aprobación del Contrato de Préstamo N° 7284-CR y sus Anexos números 1 y 2, entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), para financiar el Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación."

26-N° 15987, "Aprobación del Contrato de Préstamo N° 1636/OC-CR entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, para financiar el Programa de Inversiones Productivas para apoyar la Competitividad."

27-N° 15988, "Ley de Aprobación del Contrato de Préstamo N° 1734 entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica para Financiar el Proyecto Modernización de la Hacienda del Estado."

28-N° 16047, "Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos."

29-N° 16117, "Reforma y Adición de varios artículos de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, Ley N° 8039 de 12 de octubre de 2000."

30- N° 16118, "Reforma de Varios Artículos de la Ley de Marcas y Otros Signos Distintivos, N° 7978, de 6 de enero de 2000 y de la Ley de Patentes de Invención, Dibujos y Modelos Industriales y Modelos de Utilidad, N° 6867, de 25 de abril de 1983."

31-N°16123, "Adhesión de Costa Rica al Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines del Procedimiento en materia de Patentes."

32-N°16180, "Ley para Promover el Desarrollo Eco turístico, del Turismo Rural Comunitario y la Titulación de Tierras en las Islas del Golfo de Nicoya."

33-N°16200, "Ley de Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Electricidad, reforma integral de la Creación del ICE, N° 449, de 8 de abril de 1949."

34-N°16205, "Adición de un nuevo título XVI a la Constitución Política sobre la Defensoría de los Habitantes."

35- N° 16279, “Acuerdo entre los Gobiernos de Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Estados Unidos de América sobre Cooperación Internacional.”

36- N° 16300, “Ley de Modernización del Decreto Ley N° 449, de 8 de abril de 1949 y sus reformas (Ley N° 3226 del 28 de octubre de 1963, Ley de Fondo de Ahorro.”

37- N° 16301, “Ley para la Regulación de las Telecomunicaciones en Costa Rica.”

38- N° 16304, “Ley Reguladora del Contrato de Seguros.”

39- N° 16305, “Ley Reguladora del Mercado de Seguros.”

40- N° 16327, “Ley de Protección a las Obtenciones Vegetales.”

41- N° 16397, “Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.”

42- N° 16398, “Ley General de Telecomunicaciones.”

43- N° 16480, “Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo.”

C) Trámite de Solicitud de Audiencias para la señora Defensora:

1. Ante la Comisión Especial que conocerá y dictaminará el Expediente Legislativo N° 16398, “Ley General de Telecomunicaciones.”
2. Ante la Comisión Especial que conocerá y dictaminará el Expediente Legislativo N° 16397, “Proyecto de Ley Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones.”
3. Ante la Comisión Especial de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior que conocerá y dictaminará el Expediente Legislativo N° 16047, “Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos.”

D) Gestiones varias:

1. Planificación de la estrategia de apoyo a la señora Defensora en torno a la presentación y defensa, ante la Asamblea Legislativa, del Informe Anual de Labores Institucional, periodo 2005-2006.
2. Solicitud de audiencias ante varios Diputados(as) para que la señora Defensora expusiese su punto de vista

en torno al Proyecto de Ley N° 15809, “Ley para Ayudar al Centro Nacional de Control del Dolor y Cuidados Paliativos.”

3. Monitoreo sobre la gestión parlamentaria que realizan las Comisiones Legislativas que tramitan proyectos de ley relativos a la Agenda de Implementación y Complementaria al TLC.
4. Consecución de las Cláusulas interpretativas aprobadas por la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, sobre el TLC.
5. Seguimiento al trámite de aprobación a la reforma del Reglamento de la Asamblea Legislativa para crear un nuevo artículo 41 bis.
6. Dentro del marco del Convenio celebrado entre la Asamblea Legislativa y la Defensoría de los Habitantes de la República y con relación a las gestiones que realicé ante el Director de la División Administrativa de la Asamblea Legislativa, MSc. Pedro Solano García, se logró obtener la configuración de un perfil de usuario con el objeto de acceder de manera directa al Sistema Informático Legislativo, conocido por las siglas SIL, este logro permite acceder a distintos escenarios informáticos legislativos lo que coadyuva en la labor de enlace y facilita la consecución de la información que se solicita.
7. Seguimiento en la Asamblea Legislativa, Tribunal Supremo de Elecciones, Procuraduría General de la República, Sala Constitucional y prensa, del tema de la Convocatoria a Referéndum para someter a consulta de Constitucionalidad el Proyecto de Ley N° 16047, Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos.
8. Participación el día 21 de febrero del 2007 en las Barras del Público de la Asamblea Legislativa, a efecto de verificar la no violación de los derechos humanos de los manifestantes opositores al TLC.
9. Participación como observador durante la realización de la Marcha del NO al TLC, realizada el día 26 de febrero del 2007.
10. Representación del Despacho en reunión de trabajo con el Centro Virtual de Investigaciones Legislativas (CEVIL) del Departamento de Servicios

- Bibliotecarios, Documentación e Información de la Asamblea Legislativa.
11. Representación del Despacho en el Foro Permanente de Análisis Sobre el Derecho Parlamentario Costarricense.
 12. Asistencia a la señora Defensora y señor Defensor Adjunto en la celebración del Foro denominado “Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, organizado por la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa.
 13. Asistencia a la Señora Defensora con relación a la presentación del Proyecto de Ley sobre reforma a la actual Ley de Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia.”
 14. Consecución del Expediente Legislativo N° 15794, Proceso de destitución del Lic. Alex Solís Fallas, Contralor General de la República.
 15. Consecución de la Ley de Regulación del Referéndum, Ley N° 8492 y otros documentos conexos.
 16. Revisión y análisis de la Acción de Inconstitucionalidad remitida a ésta institución por el Historiador Vladimir de la Cruz
 17. Revisión y análisis de las Actas del Expediente Legislativo que dio origen a la Ley N° 7107 que modifica el artículo 70 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional.
 18. Participación en la Comisión Institucional que analizó el TLC, a los efectos de emitir el criterio solicitado por la Comisión de Asuntos Internacionales y de Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa
 19. Elaboración y entrega del informe relativo a la Agenda de Complementación sobre el TLC, que se incorporó en el informe institucional remitido a la Asamblea Legislativa.
 20. Participación en la Comisión Institucional ad hoc, que elaboró la Consulta de Constitucional del TLC.
 21. Capacitación sobre el Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). Universidad de Costa Rica y Colegio de Abogados.
 22. Capacitación en la Contraloría General de la República sobre el Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC).

Dirección de Planificación Institucional

I. Introducción

La Defensoría de los Habitantes de los Habitantes se encuentra inmersa en una dinámica de trabajo que exige de ella respuestas prontas y oportunas para las personas que acuden a solicitar su intervención. Para lograr este cometido necesita de una estructura y procesos de trabajo que le permita, con rapidez y prontitud, atender de forma eficiente y eficaz las pretensiones de los y las habitantes.

Con ese norte, como aspecto sustancial dentro de su dinámica de trabajo, el año 2006 marcó el inicio de una serie de cambios en su forma de llevar a cabo el cometido establecido en el artículo 1 de su ley constitutiva que, a la letra, plantea:

“La Defensoría de los Habitantes de la República es el órgano encargado de proteger los derechos y los intereses de los habitantes. (...) velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes”.

Por tal motivo, los objetivos y metas comprometidos para el año 2006 se orientan,

de forma prioritaria, a establecer las bases que garanticen un proceso de mejora del trabajo institucional, a través de la modificación en sus formas de defensa y una disminución en los tiempos de respuesta a las solicitudes de los y las habitantes.

Para dar contenido a los compromisos se establecieron objetivos de mejora y metas de gestión, con el fin de ampliar las estrategias de defensa que la institución ha venido ejecutando y como una forma de crear mecanismos más informales y sumarios de defensa. El establecimiento de formas de intervención más celeras, como estrategia que permita disminuir los tiempos de respuesta de las Solicitudes de Intervención que son planteadas, es un aspecto de central importancia en la presente gestión, que busca no sólo disminuir los tiempos de atención, sino establecer otras estrategias de defensa. A partir de esta meta, se plantea el primer gran cambio que se establece a partir de eliminar los conceptos de consulta y expediente y establecer los conceptos de Solicitudes de Intervención¹ y Formas de Intervención².

¹ Las Solicitudes de Intervención son todas aquellas quejas, reclamos, denuncias que ingresan a la Defensoría de los Habitantes. En este mismo apartado se detallará más a fondo su concepto.

² Las Formas de Intervención son los mecanismos mediante los cuales se aborda

II. La mejora en el servicio: el inicio de un camino hacia la excelencia.

La defensa y protección de los derechos e intereses de los y las habitantes del país, se han convertido en un aspecto de fundamental importancia dentro del marco de la institucionalidad del país. Este servicio, que el Estado costarricense estableció como un derecho de la población, independientemente de su condición, ha venido a reforzar la institucionalidad democrática.

Con la creación de la Defensoría de los Habitantes se busca brindar un servicio de defensa y protección de los derechos e intereses de las personas que habitan el país, así como promover la educación en derechos humanos a través de su divulgación. La Defensoría, como institución encargada *“de proteger los derechos y los intereses de los habitantes”* permite equilibrar *“las relaciones de poder”* entre las instituciones del sector público y las y los habitantes cuando estos sienten que sus derechos o intereses están siendo vulnerados.

Con el objeto de cumplir con este mandato, de una forma eficiente y eficaz, se han iniciado una serie de cambios a lo interno de la institución para generar respuestas más ágiles y oportunas a las Solicitudes de Intervención que le plantean las personas que acuden a solicitar su intervención.

La dinámica institucional es determinada, en gran medida, por la demanda constante de intervenciones que plantean los y las habitantes. Estas intervenciones no se centran a un solo tipo de hecho denunciado o a una única forma de intervención, sino que las Solicitudes de Intervención que atiende son de múltiples hechos y de diferentes tipos. Esta diversidad de las denuncias que se presentan, plantea el reto institucional de generar una capacidad de respuesta que pueda satisfacer, en la mayoría de los casos, la pretensión de los y las habitantes que acuden a la institución con el fin de que le defiendan sus derechos.

la Solicitud de Intervención y se pretende dar la respuesta más favorable al o la habitante.

Con el afán de satisfacer las pretensiones de los y las habitantes o bien conciliar éstas con las actuaciones de la Administración Pública, actualmente la Defensoría se encuentra inmersa en una serie de cambios en sus procesos de trabajo, cambios que buscan priorizar la celeridad, la informalidad y la sumariedad de sus intervenciones como las características dominantes en el trabajo institucional.

Entendiendo la importancia de contar con procesos de trabajo interno eficientes y eficaces para atender de forma adecuada la demanda y satisfacer las pretensiones de los y las habitantes, la Defensoría de los Habitantes ha iniciado una revisión exhaustiva de sus formas de trabajo, que se encuentran aglutinadas en lo que se ha denominado *“Macroproceso de Defensa”*.

Con el establecimiento del Macroproceso de Defensa se pretende regular todas las estrategias de defensa y protección de los derechos e intereses de los y las habitantes a través de instrumentos y etapas claramente diseñadas que permitan intervenciones más ágiles y oportunas, por un lado, y uniformar su registro para evidenciar de mejor manera el trabajo institucional, por el otro.

El replanteamiento de los procesos de trabajo busca, no sólo, que la persona que acuda a la institución obtenga respuestas más rápidas en cuanto a su pretensión, sino que el trabajo realizado pueda fortalecer, con investigaciones de índole más estructural, el impacto de las intervenciones que realiza la Defensoría de los Habitantes en sus distintos campos de acción y, por lo tanto, los resultados de sus intervenciones produzcan efectos de mayor envergadura nacional.

Sobre el macroproceso de defensa:

Durante el 2006, se finiquitaron los detalles de la fase correspondiente al proceso de admisión, en el cual se establecieron claramente tres etapas de abordaje cuando una persona se presenta a la institución a solicitar su intervención, que luego se explicitarán con detalle. Un aspecto de índole

conceptual dentro del cambio en el proceso de Admisión tiene que ver con la creación de lo que hemos denominado Solicitud de Intervención que se plantea como sigue:

“es toda aquella queja, reclamo o denuncia que ingresa a la Defensoría de los Habitantes personalmente, por carta, fax, teléfono o correo electrónico y en la cual la persona que la presenta tiene una pretensión respecto de que la institución intervenga en la situación que presenta o que se le proporcione orientación al efecto”.

La definición de Solicitud de Intervención cambia el concepto original de consulta, esto por cuanto a partir de ésta se establecía una investigación. Con la Solicitud de Intervención se brinda la posibilidad de abordarla desde diferentes formas de intervención, las cuales van desde procedimientos más formales hasta otros sumamente informales.

En el proceso de admisión se establecen claramente tres fases de trabajo: recepción y registro, valoración de la Solicitud de Intervención y declaratoria de la admisibilidad o inadmisibilidad. En este proceso, contrario a como tradicionalmente se realizaba, se traslada la Solicitud de Intervención a las Áreas de Defensa, ya no como un expediente (investigación), sino que su traslado lo que hace es establecer que el asunto es de competencia de la Defensoría. Es el Área respectiva la que establece la forma en como va a abordar la Solicitud de Intervención.

Estas transformaciones internas están llevando a la modificación de las formas de trabajo y a cambios en cómo se realiza la defensa de los derechos e intereses de los y las habitantes, buscando priorizar la sumariedad e informalidad como las características que van a permitir, por un lado que los y las habitantes obtengan respuestas más ágiles y oportunas, y, por el otro, que las diferentes formas de intervención que desarrolle sean más eficientes y eficaces.

Este doble camino, tanto desde la demanda de los servicios como desde su oferta, se ve reflejado en el cumplimiento de los diferentes objetivos de mejora establecidos y está en

concordancia con la misión institucional, por lo que su cumplimiento ha iniciado el camino hacia una mejor y oportuna defensa de los derechos de los y las habitantes, lo cual deberá redundar en un fortalecimiento de la institucionalidad del país y a un entendimiento de todos los servidores públicos de la importancia de brindar servicios de calidad, confiabilidad y oportunidad.

Como se indicó, con el cumplimiento de las metas de gestión y los cambios en los procesos se pretende brindarle a los y las habitantes de la República respuestas ágiles y oportunas en un contexto de un servicio de calidad e impacto.

Tanto la elaboración del Manual de Procedimiento del Proceso de Macrodefensa, como el cambio relacionado con las Solicitudes de Intervención, no garantizan en sí mismos una mejora en los procesos de trabajo interno, pero sí crean un marco que permitirá disminuir los tiempos de respuestas de las Solicitudes de Intervención, aspecto de central importancia en la presente gestión como un medio para mejorar las intervenciones y respuestas a los y las habitantes que acuden a la Institución.

III. Construyendo una cultura de planificación y rendición de cuentas institucional.

La planificación debe ser vista como un proceso que busca desarrollar y mantener una dirección estratégica que permite alinear las metas y los recursos de la institución con las políticas y objetivos establecidos para mejorar su desempeño. Una institución que desconozca la importancia de planificar y rendir cuentas sobre sus acciones, estará destinada a subutilizar sus recursos (humanos, financieros y materiales) y a incumplir sus metas provocando una prestación ineficiente de los servicios que brinda.

Muchas veces se ve al proceso de planificación (cualquiera que sea la modalidad que adopte) como una “camisa de fuerza” y no como una estrategia de trabajo que permita orientar los recursos escasos y darles un uso más eficiente.

La Defensoría de los Habitantes, consciente de la importancia que tiene la planificación como herramienta de gestión, está impulsando el desarrollo de planes de trabajo orientados a partir de políticas y objetivos estratégicos definidos por la Jerarca, que buscan establecer nortes de acción y ejes de trabajo por unidad institucional. Básicamente, los ejes fundamentales de este plan abordan los temas del Talento Humano, las Inversiones, la Gestión Institucional y la promoción de los derechos humanos, entre otros.

El proceso de construcción del Plan de Trabajo Anual permitió a las diferentes unidades de la Defensoría replantearse objetivos de trabajo, de forma que las hizo visualizar el tipo de tareas a realizar y los enfoques predominantes para el período de planeación.

Lo anterior por cuanto el proceso de planificación institucional permite establecer ejes de trabajo, pero este se debe revisar constantemente por cuanto al ser la Defensoría de los Habitantes una institución que funciona a partir de las demandas de los y las habitantes. Una característica de su quehacer es el hecho de que lo planificado muchas veces debe dar paso a los imprevistos producto de las Solicitudes de Intervención que realizan, tanto de forma individual como por parte de diferentes organizaciones de la Sociedad Civil.

Al ser la Defensoría de los Habitantes una institución que tiene su mayor credibilidad en la Magistratura de Influencia, es usual que se requiera su presencia en múltiples y variados conflictos. Este aspecto, más que ser un elemento que se utilice para no planificar, se ha convertido en una herramienta que permite generar las llamadas Formas de Intervención (concepto que fue definido al inicio de este capítulo y que refiere a los procesos o mecanismos mediante los cuales se pretende dar respuesta al o la Habitante). Esta medida pretende también unir la demanda de los y las habitantes con la necesidad de planificar las tareas y la rendición de cuentas al país.

IV. Evaluación del estado de las investigaciones

Como se mencionó, la Defensoría de los Habitantes se encuentra en un proceso tendente a mejorar sus procesos internos de trabajo con el objetivo de solventar en el menor tiempo posible la Solicitud de Intervención y la pretensión de la o el habitante.

Dentro de esta dinámica de trabajo se ha iniciado un proceso de evaluación del estado de las investigaciones que se realizan, como un mecanismo que permita monitorear de forma permanente sus grados de avances, duración y evaluaciones del nivel de satisfacción. Si bien la ley establece dos meses como plazo para atender las denuncias presentadas, la Defensoría de los Habitantes reconoce que dicho plazo es insuficiente, por dos motivos: primero, al buscar resolver el problema de fondo, que en la mayoría de las veces trasciende la petición puntual, provoca que los plazos de respuesta se extiendan un poco más, en razón de querer brindar una respuesta integral al hecho denunciado; y segundo, los tiempos de respuesta de las instituciones son lentos llegando inclusive, a que la Defensoría deba realizar prevenciones para obligar a las instituciones a responder.

En aras de acortar los tiempos de respuesta, sin que signifique una disminución en la calidad de las intervenciones, se realizó un análisis del estado de todas las investigaciones de cada una de las Áreas de Defensa con el objetivo de establecer compromisos de atención prioritaria de aquellas investigaciones con un período de antigüedad mayor.

Este mecanismo de evaluación y control interno se encuentra en concordancia con la planteado en el punto dos del presente acápite, en cuanto se busca generar respuestas institucionales más ágiles y oportunas a las Solicitudes de Intervención de los y las habitantes. Los resultados de la revisión conllevaron un fuerte compromiso de parte de las Áreas para cumplir con las metas establecidas y resolver aquellas investigaciones más antiguas.

Es importante mencionar que con el cambio en el proceso de Admisión los tradicionales expedientes se convertirán en una Forma de Intervención más dentro de la gama de

intervenciones que la Defensoría ejecuta, por cuanto el proceso de mejora institucional lleva hacia formas de trabajo más céleras e informales.

Antes de los cambios que se han comenzado a ejecutar y que han sido reseñados en este acápite, las investigaciones se denominaban expedientes y se trabajaban en dos fases: en primera instancia las personas acuden a la Institución para poner su denuncia por hechos que en su criterio vulneraban sus derechos y era atendida por los funcionarios(as) para asignarles un número de expediente al caso que iba a ser objeto de estudio. Los expedientes en esta fase son los que se conocen como expedientes en trámite.

Según sea el tipo de asunto denunciado, el trámite de un expediente podía tardar semanas, meses o incluso años, esto por cuanto no todas las peticiones de solución podían ser resueltas al estar involucradas muchas variables, instituciones, personas e intereses. Sin embargo, el esfuerzo principal de la Defensoría se basaba en tratar de resolver, por medio de la intervención, recomendación o mediación entre los involucrados, la mayor cantidad y de la mejor forma todos los casos que se denuncian.

Cuando los expedientes han sido analizados y se ha emitido un criterio respecto a la mejor forma de solucionar el caso, se plantean propuestas de solución a las instituciones involucradas con el fin de que hagan sus respectivos cambios. Estas soluciones, no siempre se pueden dar en el corto plazo, dado que influye mucho la situación planteada en el caso particular: en alguna medida se puede considerar de fácil resolución una mejor atención médica en un centro hospitalario a través de la coordinación con equipo médico tratante. No es la misma situación cuando se tratan de casos como una apelación contra la concesión para la construcción de un puente o una carretera o respecto de la verificación de asignación de fondos por leyes específicas o asuntos de índole estructural que toma un largo proceso su solución.

Con el nuevo abordaje que se pretende instaurar en materia de defensa y protección de derechos, se busca implementar nuevas

estrategias o formas de intervención que privilegien la oportunidad y agilidad del trámite mediante mecanismos más informales y céleros (como por ejemplo, atención inmediata, las gestión sumaria o la mediación, entre otros). Así, el proceso de investigación se orientará a las denuncias más complejas que requieran un abordaje más integral de forma que la solución sea más bien de índole estructural. Este abordaje permitirá que la solución de los problemas sea diferenciada de acuerdo con la complejidad del tema; y en aquellos temas complejos se podrá realizar una atención desde una investigación más compleja y que resolverá los problemas desde una perspectiva holística.

Es importante resaltar la importancia que tiene este proceso de trabajo, el cual será el resultado de combinar la planificación con la atención de la demanda, ya que permitirá en el corto plazo analizar con mucha profundidad y detenimiento los resultados de las variaciones en la satisfacción de los y las habitantes al haber resuelto su pretensión.

La planificación del trabajo institucional busca a la vez un impacto externo: ir modificando los patrones de comportamiento de las personas que acuden a solicitar la intervención institucional desde tres perspectivas:

- La primera es la situación ideal donde se buscará crear una conciencia social más fuerte en Costa Rica de que el primer defensor(a) de los derechos son los y las habitantes, lo que debe generar que se le de más importancia y ganen mayor interés en defenderlos y por ende en su calidad de vida.
- El segundo escenario nos presenta una vista menos alentadora, donde la cantidad de denuncias han aumentado significativamente, pero la resolución de las mismas no parece avanzar. Por lo que el aumento de denuncias en trámite serán atendidas en su razón en la complejidad. En ese sentido el establecimiento de estrategias alternativas de defensa procurará que los y las habitantes comprendan que existen diversas formas de atención cuyos resultados pueden verse en un plazo corto o inmediato o bien que pueden

- durar un poco más dependiendo de los hechos a investigar y resolver.
- Como se observa, más que plantearse la planificación en el trabajo individual de cada unidad, se plantea como un proceso que transversa toda la institución que permite atender de forma eficiente y eficaz la creciente demanda de los servicios que brinda la institución y, a la vez, se introducen cambios a las formas de trabajo para estar a tono con las demandas. En ese sentido, la planificación, más que ser vista desde una perspectiva operativa, es vista como una herramienta de gestión que va orientando el quehacer institucional.

V. Los resultados obtenidos marcan la pauta del desenvolvimiento futuro

La planificación es un proceso de trabajo que debe estar constantemente revisando el instrumento que utiliza para revisar sus resultados; por ello hay una relación dialéctica entre instrumento y resultados. A la vez implica estar en una constante revisión del accionar institucional y esta necesidad de revisión surge de uno de los objetivos más claros que persigue la Defensoría: la defensa y promoción de los derechos humanos, el evitar el empobrecimiento de la noción de democracia, esto es su consideración como mero mecanismo institucional y cimentar una Administración respetuosa de los derechos de sus administrados.

Ante esto, el sistema institucional debe reconocer de manera efectiva su compromiso de hacer valer los derechos de todas y todos los habitantes como parte del ejercicio cotidiano de la democracia y la Defensoría asume su compromiso de velar porque eso sea una realidad. Frente a estas ineludibles responsabilidades, la Defensoría debe ser la primera en estar revisando constantemente que su accionar tenga un respaldo en cometido institucional.

Es muy importante tener presente que para llevar a cabo este análisis es necesario tomar en cuenta que cada caso se podría ver como un mundo aparte y que su complejidad puede variar mucho entre unos y otros. Esta variabilidad que se da entre caso y caso, definitivamente dificulta en gran medida la labor de la Defensoría de los Habitantes,

pero a la vez le da la certeza que cada intervención corresponde a una realidad distinta por más similares que sean.

La responsabilidad institucional de velar porque este sistema y sus procesos derivados, no sólo sean democráticos sino que también sean inclusivos y participativos. Esto le ha permitido a la Defensoría, gracias a esta claridad conceptual, no sólo intervenir en defensa de los derechos e intereses de los habitantes a partir de las diversas Solicitudes de Intervención que le solicitan, sino que a la vez la ha posicionado como una institución de alta credibilidad, ya sea para emitir criterios en materia de proyectos de ley, o bien acompañando a entidades consultantes en la elaboración de normativas de menor rango. Todo esto redundando en la construcción de una sociedad más informada y exigente respecto de sus derechos y una institucionalidad nacional más comprometida. Construcción que se realiza día a día en cada una de las intervenciones institucionales.

Desde esta perspectiva, la valoración de sus intervenciones está orientada a mostrar cómo desde el trabajo institucional los logros alcanzados no sólo se limitan al éxito o fracaso de la gestión realizada, sino que permite observar desde una perspectiva mayor, el impacto para la institucionalidad democrática del país del trabajo que realiza la Defensoría de los Habitantes.

Departamento de Asuntos Internacionales y Cooperación Internacional

I. Introducción

El 7 de febrero de 2007 se reestructuró la Unidad de Asuntos Internacionales como Departamento adscrito directamente a los Despachos de la Defensora y el Defensor Adjunto de los Habitantes, nombrándose un nuevo coordinador de Asuntos Internacionales y Cooperación Internacional.

A este Departamento le corresponde brindar apoyo al Despacho en el planeamiento, ejecución, dirección, coordinación y supervisión de labores profesionales, técnicas y administrativas relacionadas con la cooperación internacional, relaciones internacionales y formulación de proyectos de cooperación y asistencia técnica internacional.

Durante el periodo que comprende el presente Informe, se continuó con el desarrollo de diversas acciones dirigidas a fortalecer las relaciones de cooperación y compartir experiencias de trabajo con instituciones homólogas y organizaciones afines; además, se participó en diversos foros y eventos internacionales, en los cuales se dejó manifiesta la posición institucional en relación con temas trascendentales como la discriminación étnica, discapacidad, derechos de las mujeres, trabajo infantil y prevención de la tortura entre otros.

La siguiente es una síntesis de las principales actividades realizadas en este periodo de labores.

A) Relaciones Internacionales

i. Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos y Defensores del Pueblo

El *Consejo Centroamericano de Procuradores y Defensores de Derechos Humanos* (CCPDH) es una instancia regional que reúne a los Procuradores (as) y Defensores (as) de Derechos Humanos del área centroamericana. Fue creado el 19 de mayo de 1994 con el fin de promover y proteger los Derechos Humanos de los nuevos ámbitos de actividad social creados por el proceso de integración centroamericana. El Consejo se reúne dos veces como mínimo al año y las veces que las circunstancias lo ameriten.

Los Procuradores (as) y Defensores (as) centroamericanos han establecido canales de comunicación, colaboración e intercambio de experiencias, con el objetivo de fortalecer la promoción y protección de los Derechos Humanos en el ámbito regional. En un afán de consolidar este espacio de diálogo y cooperación regional, los Directores de

Relaciones Internacionales de las Defensorías y Procuradurías integran una instancia técnica de apoyo y seguimiento al trabajo que se desarrolla en cada una de las reuniones, todo esto con el respaldo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) que actúa como secretaria técnica del consejo.

Durante el periodo que comprende el presente Informe, la Defensora de los Habitantes participó activamente en las siguientes actividades del Consejo de Procuradores y Defensores de los Habitantes:

ii. Visita en calidad de Observadores al Referéndum sobre ampliación del canal de Panamá. Ciudad de Panamá, 22 de octubre de 2006.

La Defensora y el Defensor Adjunto de los Habitantes visitaron la República de Panamá del 20 al 22 de octubre de 2006, aceptando la invitación cursada por la Defensora del Pueblo de la República de Panamá, para participar como observadores en el Referéndum sobre la ampliación del Canal de Panamá que se celebró el 22 de octubre de 2006. La Defensoría presentó un informe sobre las opiniones costarricenses sobre el referéndum.

En dicha actividad se hizo un amplio recorrido por distintos centros de votación en la que participaron de varios defensores del pueblo como el de México y Colombia; miembros del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y la Defensora del Pueblo de Panamá.

Se aprovechó la ocasión para visitar dos centros penales de reclusión en donde están internados alrededor de 14 costarricenses. En el centro reclusorio "La Joyita", se conversó con unos pescadores acusados de homicidio en alta mar, y en otro, a unos indígenas privados de libertad, quienes no pueden demostrar documentalmente su nacionalidad costarricense. Se logró que una indígena embarazada fuera repatriada a Costa Rica. En estas visitas se contó con el acompañamiento del Embajador y el Cónsul General de Costa Rica en Panamá.

iii. Reunión de las instituciones nacionales de Derechos Humanos La Paz, Bolivia. 23 al 27 de octubre de 2006

La Defensora de los Habitantes viajó a La Paz, Bolivia, para asistir a la reunión anual de instituciones nacionales de derechos humanos, que se celebró en La Paz, Bolivia. Dentro de amplia agenda de trabajo, tuvo la ocasión de reunirse con el Presidente de la República, señor Evo Morales interesado en conocer la reconocida experiencia de Costa Rica en la promoción y fortalecimiento de los derechos humanos en el continente.

iv. Reunión del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 15 de noviembre 2006.

Durante su reunión en San José, a propuesta de la Defensora de los Habitantes el Consejo acogió propuesta para gestionar ante la Organización de Naciones Unidas la declaratoria de los cuidados paliativos como un derecho humano universal.

Como parte de su encuentro en Costa Rica, los y las procuradores y defensores participaron en la segunda videoconferencia de la Red de atención a pueblos indígenas.

v. Centro América Unida contra el Dolor y el Sufrimiento. Primer congreso Centroamericano del Dolor y Cuidados Paliativos. 6 a 8 de diciembre de 2006, ciudad de Guatemala.

En reconocimiento de la amplia trayectoria internacional en su lucha contra el dolor y los cuidados paliativos de pacientes en fase terminal, la Defensora de los Habitantes participó en calidad de conferencista en el primero Congreso Centroamericano del Dolor y Cuidados Paliativos que se celebró en ciudad de Guatemala, organizado por la Asociación Guatemalteca para el estudio y Tratamiento del Dolor.

Esta actividad se desarrolló dentro de la iniciativa acordada por los y las Procuradores (as) Centroamericanos (as) de Derechos Humanos el 15 de noviembre anterior en San José de Costa Rica, orientada a promover los cuidados paliativos como un derecho humano universal.

vi. Implementación y Seguimiento de los acuerdos de paz en El Salvador, 28 de marzo de 2007.

El 28 de marzo 2007 se reunió el Consejo de Procuradores de Derechos Humanos de Centroamérica, Belice y Panamá en la República de El Salvador, en donde Costa Rica hizo una ponencia sobre el tema de la paz, abordada no como la ausencia de guerra, sino como condición necesaria a partir de la cual se puedan construir las oportunidades de desarrollo que debe brindar toda sociedad al ser humano, para que las personas alcancen un nivel de vida que garantice cubrir las necesidades básicas y un mayor desarrollo en el istmo.

La reunión concluyó con la firma de acuerdos en que se acogieron las recomendaciones vertidas por las distintas mesas de trabajo.

B) Federación Iberoamericana de Ombudsman

La Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) agrupa a los y las Defensores (as) del Pueblo, Procuradores (as) y Comisionados (as) de Derechos Humanos, proveedores de Justicia y Presidentes de Comisiones Nacionales de Derechos Humanos de Iberoamérica.

El Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE) de la Universidad de Alcalá de Henares sirve de Secretaría Técnica y coordinadora del Programa Regional de Apoyo a los Defensorías del Pueblo Iberoamericanas. Cada año se realiza una reunión del Consejo Consultivo y un Congreso que convoca a todos los países miembros de la organización.

Uno de los objetivos primordiales de la Federación es el de constituirse en un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la figura del Ombudsman. Asimismo, la FIO busca fomentar, ampliar y robustecer la cultura de los Derechos Humanos en los países miembros, mediante relaciones de colaboración con instituciones y organismos internacionales, intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales que procuren el respeto, defensa y promoción de los Derechos Humanos dentro de los mecanismos de

cooperación con distintas organizaciones internacionales protectoras de los derechos humanos.

Desde hace cinco años se elabora un Informe Regional acerca de la vigencia y protección de los Derechos Humanos en cada uno de los países miembros de la Federación, en temas tales como derechos de las personas migrantes (2003), derechos de las mujeres (2004), derechos de la niñez y la adolescencia (2005) y protección de la salud (2006).

Una separata de los diferentes informes, así como las principales recomendaciones a los Estados miembros puede consultarse en la dirección electrónica www.portalfio.org.

C) Otras actividades de defensa y promoción de Derechos Humanos

i. Reuniones en Ginebra, Suiza los días 19 y 20 de marzo de 2007, previas a la IV reunión del comité de coordinación de las instituciones nacionales para la Promoción y Protección de los derechos Humanos CIC, y participación en el XIX Reunión Anual del Comité de Derechos Humanos de Naciones, marzo y abril de 2007.

Con ocasión de asistencia a la IV sesión del comité de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos CIC, se participó en varias reuniones concertadas previamente desde Costa Rica, entre las que destacan las siguientes.

a) El 19 de marzo, en el Palacio de las Naciones, se efectuó una reunión con la Delegada para América Latina de la Organización de Naciones Unidas para las Migraciones (OIM). Fue una reunión de intercambio de información sobre la labor que realiza la Defensoría como Secretaría Técnica del Fondo Migrante desde hace más de 10 años, de la cual es integrante la OIM.

En esa reunión se logró la aceptación de la OIM para colaborar financieramente en la organización de un seminario en Costa Rica para periodistas de Costa Rica y Nicaragua, sobre la importancia de los mensajes para evitar que las noticias puedan contener expresiones xenófobas. Se acordó canalizar

las gestiones organizativas por intermedio del representante de la OIM en Costa Rica, señor Joseph Merx.

b. El 20 de marzo se celebró una reunión de trabajo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Director del Área para América Latina y dos altos funcionarios más. ACNUR externó su preocupación por las acciones del Ministerio de Seguridad Pública al exponer ante su homólogo colombiano la lista de los solicitantes de protección diplomática o refugiados colombianos para determinar si coinciden o no con personas buscadas por la justicia colombiana. ACNUR considera que tales acciones constituyen una violación al tratado poniendo en peligro la integridad de las personas solicitantes de asilo o protección diplomática.

Asimismo, ACNUR se consideró ofendida por algunas manifestaciones vertidas por el Ministro de Seguridad Pública, por lo que solicitaron la intervención de la Defensoría en el asunto. Se les explicó que la Defensoría había servido de mediador y concertó una entrevista entre el ministro, la viceministra de Gobernación y Policía, el representante de ACNUR en Costa Rica y el Director General de Migración y Extranjería en donde se trató el asunto.

No obstante, el señor Merx manifestó su preocupación por el contenido y las acciones a las que están siendo sometidas las personas solicitantes de refugio, solicitando al Defensor Adjunto interponer sus buenos oficios en las reuniones que celebra primero en Ginebra y luego en Cartagena de Indias, para buscar una solución conjunta con el Defensor del Pueblo de la República de Colombia.

El Alto Comisionado solicitó a la Defensoría mediar ante las autoridades costarricenses para que los trámites de refugiados y protección diplomática se tramiten ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y no ante la Dirección General de Migración y Extranjería, como es usual en otros países.

La Defensoría colaboró en la búsqueda de un arreglo a las situaciones denunciadas y sugirió que el representante del Alto Comisionado de ACNUR para América Latina, con sede en Costa Rica, concertara

una cita con los ministros de la Presidencia, Seguridad Pública, Gobernación y Policía y Relaciones Exteriores y Culto.

Además, ACNUR solicitó que se considerara la posibilidad de separar los perfiles de refugiado y de migrante, de tal forma que los trámites para la obtención de la condición de refugiado se realicen en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, como sucede en Francia y Ecuador, y se solicitó información sobre los procedimientos que se siguen al respecto.

También se solicitó abordar el tema del rechazo de refugiados de la Panamá a Costa Rica, comprometiéndose el Defensor Adjunto a efectuar una gira a la zona fronteriza sur en compañía de los representantes de ACNUR, y la viceministra de Gobernación y Policía, que se realizó los días 2 y 3 de mayo de 2007.

A raíz de la reunión en Ginebra, ACNUR ofreció cooperación para que funcionarios del Área de Protección Especial puedan abordar el tema del ACNUR, afianzándose así las fuertes relaciones de cooperación y trabajo existentes entre la Defensoría y ACNUR.

c. Ese mismo se celebró una reunión una alta funcionaria de la Organización Mundial de la Salud (OMS) acreditada ante la sede de la organización de Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, en la que se trataron los siguientes puntos:

1. Comunicación del acuerdo del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos para lograr el reconocimiento de los cuidados paliativos como un derecho humano universal a la salud, patentizó el interés especial de la OMS en apoyar tales esfuerzos.

Dicha funcionaria manifestó el interés de la OMS en que tal declaratoria fructificara pronto.

2. Asimismo, informó que en noviembre de 2007 se celebraría en Nicaragua, una reunión de la OMS para tratar la problemática del flagelo del cáncer, pero que podría aprovecharse la oportunidad y la cercanía de Costa Rica para que la Defensora, para que en su condición de experta en el tema de los cuidados paliativos y en representación del

Consejo de Procuradores de derechos Humanos de Centroamérica, Panamá y Belice impartiera una conferencia en dicha reunión, similar a la impartida en diciembre de 2006 en la República de Guatemala.

Costa Rica solicitará formalmente una invitación a la OMS para que la Defensora de los Habitantes asista a la reunión a celebrarse en Managua, Nicaragua.

ii. Reunión del Fondo Especial del Ombudsman, Ginebra, 23 de marzo 2007.

Se asistió a la reunión Ordinaria del Fondo Especial para el Defensor del Pueblo de las Américas para promover el diálogo hemisférico entre los defensores del continente americano y fortalecer las contribuciones al fondo, que permite el cumplimiento de una serie de iniciativas, talleres y seminarios destinados a la promoción y desarrollo de los derechos humanos en el hemisferio occidental.

En dicha reunión se analizó la situación del Fondo Especial del Ombudsman para el período ordinario del año 2007, que quedó pendiente de aprobación y se acordó programar una nueva reunión en Ciudad de México, a efecto de establecer líneas claras sobre nuevas fuentes de financiamiento del fondo.

Lo anterior resultó necesario en vista de que los representantes de Dinamarca y Noruega en el CIC manifestaron que probablemente no continuarían financiando el fondo, pues ante el cese de funciones presidenciales se consideró que en adelante corresponderá a Canadá, cuya representante resultó electa presidenta del CIC financiar el fondo.

Además, en virtud de la trascendencia del punto y dado que próximamente se celebraría una reunión en Ciudad de México para debatir el tema VIH/SIDA, Costa Rica propuso y se aceptó, que se extendiera la reunión dos días, a efecto de continuar debatiendo la búsqueda de soluciones al financiamiento del fondo.

Al día siguiente, se visitaron varios centros de detención en Ginebra, de conformidad con los procedimientos establecidos en OPCAT.

iii. Reunión de Defensores de los Derechos Humanos en Ginebra, Suiza, 23 de marzo 2007.

Se participó en la reunión paralela de Defensores de los Derechos Humanos y diálogo entre organizaciones no gubernamentales (ONG) con sede en Ginebra e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) asistentes a la reunión anual del Comité Coordinador de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (CIC), para promover y mejorar las posibilidades de cooperación entre tales instituciones.

La reunión aprovechó la experiencia obtenida de la colaboración INDH y las ONG en la lucha por proteger a los defensores de los derechos humanos, para estudiar posibilidades de mejorar la colaboración entre ambas entidades como socios equiparables en la protección y promoción de los derechos humanos.

iv. Participación en la IV reunión del comité de coordinación de las instituciones nacionales para la Promoción y Protección de los derechos Humanos CIC, y participación en el XIX Reunión Anual del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, así como reuniones previas, en Ginebra, Suiza, del 21 al 23 de marzo de 2007

En virtud de que simultáneamente con las reuniones del CIC se celebraba en Ginebra el decimonoveno período anual de sesiones del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se asistió a sus sesiones en las que se trataron los siguientes puntos:

v. El papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la prevención de la Tortura: desafíos y oportunidades en las que se informó de la experiencia costarricense, en particular la supervisión de centros de detención, la gestión de quejas y la ratificación, así como la adopción de medidas al respecto

Este punto revestía especial importancia, porque como se indicó en páginas anteriores, el Poder Ejecutivo mediante Decreto Ejecutivo N°33.568 de 19 de febrero de 2007, reconoció a la Defensoría de los Habitantes como el órgano nacional independiente para

cumplir con la función de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes que pudieran darse en cárceles costarricenses previstas, en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (OPCAT), por sus siglas en inglés.

Al inició de la sesión se informó que el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Tratos Inhumanos o Degradantes (OPCAT) ya había entrado en vigor y el subcomité integrado por miembros de los países firmantes del protocolo había empezado sus trabajos.

Aquí se hizo una clara alusión a Costa Rica como uno de los primeros países que pone en práctica el mecanismo de seguimiento establecido por el Protocolo, siendo que la función de la Defensoría se enmarca dentro de ese sistema fijo de visitas a los lugares donde se encuentran personas privadas de libertad, con fin de prevenir tratos degradantes, sin que ello signifique que en la actualidad se registren en las cárceles nacionales.

Luego la Asociación para la Prevención contra la Tortura (APT) informó que estaba organizando una seminario para América Latina sobre el tema en una modalidad de curso virtual, durante los meses de setiembre y octubre de 2007, al cual seguirá una práctica de laboratorio en el mes de noviembre siguiente, con la entrega de un informe final en diciembre de 2007.

La Defensoría, con fundamento en la experiencia y dedicación al tema solicitó y obtuvo la sede de la práctica de laboratorio social, para lo cual contó con el respaldo decidido del entonces Presidente del CIC, quien propuso a Costa Rica como coordinadora de la Actividad de Mecanismos Nacionales de Prevención contra la Tortura a nivel de la CIC. Es decir, que la Defensoría de los Habitantes se convirtiera en coordinadora para todo el hemisferio americano, a través de la cual se sometiesen diversas propuestas a la presidencia del CIC.

El integrante del CIC, en representación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos también brindó su respaldo a la iniciativa del Presidente.

Posteriormente, se pasó a la elección de nuevo presidente y vicepresidente del CIC, recayendo la Presidencia la Presidenta de la Comisión Canadiense de Derechos Humanos y la Vicepresidencia en el representante de la República de Corea del Sur, quien manifestó su deseo de trabajar estrechamente con Costa Rica.

En esa misma sesión, la delegada de la Comisión de Derechos Humanos de Grecia, solicitó los buenos oficios de Costa Rica para lograr un trabajo en conjunto en el desarrollo de las labores que se realizan en el CIC.

vi. Reunión del Comité VIH/SIDA 23 de marzo 2007

En la reunión del Comité del VIH/SIDA que se reunió en el marco de la XIX período anual del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se informó de los avances normativos que se están llevando a cabo en Costa Rica, según los amplios informes emitidos al respecto por la Defensoría.

La Alta Comisionada Adjunta de Derechos Humanos participó en esta reunión y enfatizó la importancia de la cooperación institucional entre los organismos de Naciones Unidas y las instituciones nacionales encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos.

A este respecto, la Defensoría entregó copia de los folletos que se editaron con fondos de la cooperación de Naciones Unidas y se replanteó la idea de su reedición.

Además, se abordó la preocupación costarricense ante el incremento de la infección de amas de casa y niñas con el virus VIH/SIDA, que sin ser portadoras estigmatizadas del virus, se ven afectadas por la enfermedad. Este aspecto suscitó el interés de la Alta Comisionada Adjunta, quien consideró muy provechosa y oportuna la intervención de la Defensoría de los Habitantes al respecto.

D) Seminario “La implementación por las Defensorías del Pueblo de la Recomendaciones de los Organismos Internacionales de Derechos Humanos, Cartagena de Indias, Colombia, 16 a 19 de abril de 2007.

El Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá de Henares (CICODE) organizó en Cartagena de Indias (Colombia) un Seminario para la Implementación por las Defensorías del Pueblo de las recomendaciones de los organismos internacionales sobre Derechos Humanos. Tuvo lugar en Cartagena de Indias, del 16 al 19 de abril de 2007, con la Participación del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI) financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y realizado en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena.

El seminario contó con la colaboración de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Durante cuatro días el Defensor Adjunto de los Habitantes junto con 45 participantes, en su mayoría altos funcionarios de las 15 Defensorías del Pueblo latinoamericanas, debatieron de manera intensa y fructífera una diversidad de temas inicialmente pensados para aumentar el conocimiento al interior de las Defensorías de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos.

Estos debates derivaron en compromisos concretos para las Defensorías y para las otras instituciones presentes. En los trabajos que se llevaron a cabo se constató que, en materia de Derechos Humanos, las instituciones internacionales necesitan de las Defensorías, cercanas a los problemas concretos y a los destinatarios de las recomendaciones –en esencia, los Gobiernos-, para lograr la difusión y efectividad de los documentos que producen.

El presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó que el Seminario ha tenido “un interés evidente porque en él se ha analizado la intervención de las Defensorías en el ejercicio, seguimiento y promoción de las resoluciones

y recomendaciones de los órganos internacionales, que tienen a su cargo la protección de los Derechos Humanos, tanto en el ámbito mundial como en el espacio regional americano.

Uno de los objetivos era mejorar la aplicación de unas recomendaciones que siempre corren el riesgo de no cumplirse o de cumplirse parcialmente. Por tanto, este seminario, por la forma en que se realizó y por la concurrencia de representantes de los Defensores de los países latinoamericanos y de los organismos internacionales, fue una iniciativa inteligente, pertinente y oportuna.

Resultó muy valioso escuchar las dudas, las preocupaciones y los planteamientos de los representantes de los Ombudsmen, que viven diariamente el drama de las violaciones de los Derechos humanos.

Por lo que se refiere a la Corte Interamericana, se esbozaron cuáles son los espacios en los que el defensor nacional puede contribuir a la eficacia de las resoluciones de la Corte, en la inteligencia de que ésta no produce recomendaciones, sino que emite sentencias u opiniones consultivas. Se mencionó la posibilidad de que el Ombudsman acompañe a la víctima ante la jurisdicción internacional para facilitarle el acceso a una justicia internacional que, desgraciadamente, no está al alcance de muchas personas en nuestros países.

La Directora de la Oficina Regional para América Latina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos indicó que el seminario permitió trabajar de manera articulada y compartir las experiencias de unos y las buenas prácticas de otros y dijo que el Alto Comisionado valora muy positivamente los logros de las Defensorías y las considera sus contrapartes naturales en todos los países en los que está presente. Se están estableciendo consensos con todas las Defensorías y buscando estrategias comunes que contribuyan al cumplimiento, por parte de los Estados, de las recomendaciones de los organismos internacionales.

El secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México consideró que esta clase de seminarios eran

necesarios para avanzar en los Derechos Humanos porque conjugan la parte teórica académica con la práctica internacional de organismos como la ONU y la OEA. La internacionalización de los Derechos Humanos está llamada a tener un rol más activo en los diferentes comités y el Consejo de Derechos Humanos de Ginebra, pues ahí es donde los Gobiernos presentan sus respectivos informes, unos informes que luego dan pie a la formulación de importantes recomendaciones.

El seminario concluyó con la aprobación de una propuesta para una mejor implementación, por las Defensorías del Pueblo, de las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos.

Finalmente, el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá publicará un libro con las ponencias y conclusiones del seminario.

E) Reuniones paralelas durante la celebración del Seminario “La implementación por las Defensorías del Pueblo de las recomendaciones de los Organismos Internacionales de derechos Humanos, celebrada en Cartagena de Indias, Colombia del 16 al 19 de abril 2007.

El Defensor Adjunto aprovechó su estancia en la ciudad de Cartagena de Indias, para concertar diversas reuniones de trabajo con algunos de los asistentes al seminario, entre las que destacan las siguientes:

- a) Con el Coordinador del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI) adscrito al Centro de Cooperación Internacional de Desarrollo de la Universidad de Alcalá de Henares (CICODE), quien solicitó a la Defensoría que se le formularan propuestas concretas para la realización de dos seminarios o talleres anuales, en vista de que el CICODE dispone de los fondos necesarios para financiar este tipo de actividades. La Defensoría está evaluando las áreas temáticas que podrían ser objeto de ambos seminarios.

De igual manera, el Director del CICODE manifestó su deseo de estrechar las

relaciones de cooperación con la Defensoría, encontrando en el Defensor Adjunto un interlocutor privilegiado por haber realizado estudios de posgrado en la Universidad de Alcalá de Henares.

- b) El Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México requirió información de la Defensoría sobre su eventual interés en aspirar a la Presidencia de la FIO, indicándosele que todavía no existía un candidato, pero que se estaban valorando opciones al respecto, que se le comunicarían oportunamente.
- c) Durante la reunión se procedió a un intercambio de notas con el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, mediante la cual se concretó su respaldo a la realización del laboratorio de práctica sobre las visitas carcelarias en Costa Rica, y se dispuso girar la suma de \$20.000,00 a la Defensoría de los Habitantes provenientes del Fondo Especial del Ombudsmann, para la organización del laboratorio en Costa Rica.
- d) Con base en los compromisos adquiridos por la Defensoría en la reunión de Ginebra el 23 de marzo de 2007, se concertó una entrevista con el Defensor del Pueblo de Colombia, para la búsqueda de una solución al problema que enfrentan los refugiados colombianos en Costa Rica. Se propuso al Defensor del Pueblo de Colombia que dicha institución emitiese certificaciones diferenciadas para los casos aplicables a refugiados y a solicitantes de asilo diplomático como lo aplica el gobierno de Canadá.

El Defensor del Pueblo de Colombia aceptó la propuesta de la Defensoría de los Habitantes, que también recibió la aprobación de las autoridades costarricenses del Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Policía. El representante de ACNUR en Colombia visitará Costa Rica próximamente, para, junto con el representante de ese organismo en Costa Rica, ultimar el mecanismo de aplicación del acuerdo.

F) Visitas recibidas y misiones internacionales

La Defensora, el Coordinador de Asuntos Internacionales y Cooperación así como otros funcionarios de la Institución recibieron a la Directora de Relaciones Externas de la Unión Europea para Costa Rica, Panamá, México y el Caribe y al Representante de la Unión Europea (UE) en Costa Rica.

Entre los distintos asuntos tratados destacó la posición activa que propugna la Defensoría con ocasión del inicio de las negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y Centroamérica, negociaciones en las que estará presente la institución en defensa de los derechos e intereses de los habitantes de la República, para enfatizar que aparte de las negociaciones puramente comerciales y de inversión se discutan los aspectos de gobernabilidad, diálogo político y cooperación internacional.

G) Solicitudes de información

Como resultado de la XXVIII Reunión del Consejo Centroamericano en Nicaragua, se ha fortalecido la comunicación entre las oficinas de Asuntos Internacionales de las Defensorías y Procuradurías, con el fin de suministrar información sobre asuntos específicos o colaborar con la coordinación de actividades. En este sentido, es importante mencionar aquí el apoyo brindado a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua y la Defensoría del Pueblo de Panamá. Con estas instituciones se han realizado además, importantes actividades para la defensa y promoción de los derechos de los y las habitantes residentes en ambas zonas limítrofes.

H) Cooperación recibida

La cooperación internacional ha permitido el desarrollo de importantes proyectos institucionales, los cuales pretenden fortalecer el modelo democrático y de respeto de los Derechos Humanos. Este es el caso del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con el cual se comparten objetivos y principios de trabajo. Esto ha provocado el establecimiento de una alianza estratégica, que se ha traducido en el apoyo a los

diferentes proyectos en los que ambas instituciones se han involucrado.

La Defensoría reconoce, una vez más, la disposición y colaboración de los y las jerarcas y funcionarios del IIDH para apoyar su participación en distintas actividades. Es importante señalar también el apoyo del Instituto para la realización de diversas actividades, tanto de divulgación y promoción de derechos, intercambio de experiencias regionales, así como de capacitación al personal profesional de la Defensoría de los Habitantes en distintas temáticas. En este sentido, pueden mencionarse las videoconferencias sobre Derechos Humanos y población indígena; los seminarios y talleres especializados en la temática del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sistema penitenciario, derechos de la población migrante, población con VIH-Sida, seguridad ciudadana y presentación de la Tercera Reunión de ingreso a la Red de Transparencia institucionales nacionales entre otros.

I) Otras actividades de cooperación

La cooperación internacional ha permitido el desarrollo de importantes proyectos institucionales, los cuales pretenden fortalecer el modelo democrático y de respeto de los Derechos Humanos.

Pero además, conscientes del papel que desempeña la Defensoría en la búsqueda de condiciones que permitan mejorar la calidad de vida de los y las habitantes de la República, se realizaron importantes esfuerzos encaminados al establecimiento de alianzas estratégicas con diferentes embajadas y organizaciones. La cooperación internacional ha encontrado en la institución un interlocutor válido y legítimo por medio del cual canalizar sus recursos hacia estas poblaciones.

Así, se participó en varias reuniones de trabajo celebradas en las Divisiones de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Planificación Nacional en relación con la coordinación para la revisión de perfiles de proyectos para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Nicaragua, que comprenden temáticas diversas, inter alia, Gobernabilidad y Fortalecimiento Institucional, sector

productivo, infraestructura, medio ambiente y medio social, iniciativas en las que participan varias municipalidades del norte del país, cuyo financiamiento se gestiona con al Unión Europea, el Gobierno de Japón y otros países cooperantes.

J) Participación en eventos internacionales

Durante este período, la Defensora de los Habitantes se ha hecho presente en diversos e importantes foros en el ámbito internacional, en los cuales se han analizado diferentes temáticas. Entre las actividades más relevantes pueden mencionarse las siguientes, auspiciadas y convocadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

i. Firma de la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. 30 de marzo 2007. Sede de la Organización de Naciones Unidas, Nueva York.

La Defensora de los Habitantes fue invitada a formar parte de la misión costarricense que asistió a la sede de la Naciones Unidas, en Nueva York, junto con representantes del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre otras personalidades, como testigos de honor en el acto de la firma de la Convención Internacional sobre Derechos de las personas con Discapacidad.

ii. Cooperación financiera de la Agencia de Cooperación Internacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para participar en Conferencia sobre mecanismos preventivos y normas de aplicación del Protocolo contra la Tortura (OPCAT). Universidad de Bristol, Inglaterra, 19 y 20 de abril 2007.

A raíz, de la participación del Defensor Adjunto en la IV reunión del CIC, tanto el delegado ante la Comisión de Derechos Humanos de la República de Irlanda como el delegado de Irlanda del Norte se acercaron a la Defensoría para estrechar relaciones y respaldar la realización del laboratorio en Costa Rica en noviembre de 2007.

Gracias a ese acercamiento se logró que la Universidad de Bristol, Inglaterra,

organizadora del Primera Conferencia sobre OPCAT decidiera invitar a la Defensoría a participar en dicha conferencia y obtuvo que la Agencia de Cooperación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, sufragara los gastos de viaje y estadía de una funcionaria de la Defensoría en Bristol, pues existe el interés de los funcionarios de la Universidad en participar en el laboratorio en Costa Rica en noviembre de 2007, como parte del seguimiento de la primera conferencia OPCAT celebrada en territorio británico.

Dirección Administrativa

I.- Introducción

Es conveniente recordar que la función de la Dirección Administrativa es coadyuvar en la realización de la actividad sustantiva de la Defensoría de los Habitantes, facilitando con la logística requerida el trabajo de aquellos a quienes corresponde participar directamente en el proceso productivo sustantivo de la Institución.

Esta Dirección está conformada por los Departamentos de Recursos Humanos, Informática, Proveeduría y Servicios Generales, Archivo y Correspondencia y Financiero Contable.

En este periodo se logra consolidar un proyecto de muchos años de esta Dirección, el cual consistió en la equiparación de los sueldos de los Jerarcas con los de otras instituciones como lo son la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la República, ARESEP y otras. Con esta equiparación se busca que para ocupar el puesto de Defensor o Defensora de los Habitantes y Defensor o Defensora Adjunta reciban una remuneración acorde con la realidad del mercado laboral nacional.

Es importante llamar la atención de las y los señores Diputados para que observen lo actuado en cuanto a la eliminación de la opción de revalidación automática de los

saldos de presupuesto por donaciones. Esto implica que las instituciones del Estado no pueden recibir donaciones con el compromiso de ejecutar el proyecto en un plazo determinado mayor al año, ya que los saldos que queden en el presupuesto al 31 de diciembre de ese año, sólo podrían continuar utilizándose si se incorporan nuevamente por medio de ley, o sea, a través de un presupuesto extraordinario. Es muy conocido que los presupuestos extraordinarios se envían a la Asamblea Legislativa normalmente después de mayo, perdiéndose por lo tanto la posibilidad de darle continuidad a contratos que hayan iniciado el año anterior.

Seguidamente se informa sobre las actividades especiales realizadas por cada Departamento de esta Dirección:

A) Informática

1. Se adquieren licencias de Lotus Notes para clientes, para actualizar el software de mensajería de todos los equipos de la institución.
2. Se adquirió un equipo de protección para analizar el tráfico de internet y evitar accesos indeseados a la red local de datos.
3. Culmina el desarrollo del Sistema de Gestión de Expedientes y se procede con su instalación en todos los equipos de la Institución.

4. Se adquiere una UPS de 6Kva para abastecer los equipos servidores, de comunicaciones y central telefónica, ubicados en el Departamento de Informática. Esta adquisición protege los equipos contra "caídas" y "picos" de voltaje.
5. Se procede con la implementación del concepto "Solicitud de Intervención" y la aplicación del número único en el Sistema de Gestión de Expedientes para que sea funcional a partir de enero de 2007.
6. Se adquiere la renovación del licenciamiento del antivirus institucional (101 licencias) y se procede con su instalación.
7. Se implementó un módulo de protección tipo firewall para controlar todo el tráfico de Internet y de este modo evitar la entrada y salida de mensajes no deseados en Internet.
- tenían donde dejar el vehículo en horas y días no hábiles.
5. Se adquiere una caja fuerte para el Departamento de Proveeduría y Servicios Generales con el fin de custodiar los equipos que tienen costo elevado.
6. Se procedió a la adquisición de un fax láser para la Oficina de Correspondencia.
7. Se adquiere filtro protectores para las computadoras de los funcionarios de la Institución.
8. A solicitud del Despacho se realiza la remodelación de la oficina de la Dirección del Despacho, la cual consistió en su cierre total para independizarla de la oficina de Asesores.
9. Se tramita la compra para el cambio de teléfonos celulares ya que los que se tenían estaban muy dañados.
10. Se adquieren cajas para extintores como medida preventiva en caso de incendio.
11. Se contrata el cambio de tubería de los tanques de agua, debido a que la tubería que se tenía eran en bronce y se estaba presentado una serie de fugas. La recomendación técnica indicaba que si se soldaba las fugas, el mismo calor hacía que fueran apareciendo más, por lo tanto se toma decisión de cambiar la tubería en material PVC.

B) Proveeduría y Servicios Generales

1. Se procedió a la contratación de una nueva empresa de limpieza, debido a que el contrato anterior venció, para lo cual se realiza un procedimiento de contratación del servicio por medio de Licitación Pública No.001-2006 que empezó a regir el 1 de febrero del 2007.
2. Se procede a la adquisición de nueve radios portátiles de los cuales cinco son para uso de Servicios Generales con el fin de tener comunicación permanente con el personal encargado del mantenimiento de las instalaciones, zonas verdes y para la persona que se encarga de la atención de servicio de alimentación en reuniones; cuatro se entregaron a la Comisión Institucional de atención de emergencias. Se procedió a la adquisición de equipo y mobiliario para el consultorio del servicio médico de empresa y para la atención de emergencias. Cabe destacar que la inversión fue grande pero de gran necesidad para la atención de funcionarios y funcionarias de la Institución.
3. Se procede a la contratación de una gran cantidad de rótulos para la señalización del edificio.
4. Se realiza una contratación directa para el servicio de Parqueo de la Oficina Regional de Liberia, debido a que no
12. Se instalan barandas, en las diferentes gradas externas de la Institución con el fin de prevenir accidentes laborales.
13. El personal de Servicios Generales realiza una serie de traslados de funcionarios y equipo a otros espacios físicos a solicitud del Despacho.
14. Se adquieren switchs para mejorar el servicio de Informática. También se adquiere una UPS de alta capacidad para minimizar los problemas presentados con el cambio de voltaje que se presenta constantemente en esta zona.
15. Se adquiere una moto guadaña u orilladora con el fin de dar mantenimiento a las zonas verdes de la Institución. Este nuevo equipo se adquiere en sustitución del equipo que fue robado y para lo cual la empresa de seguridad canceló a la Defensoría la diferencia del costo con respecto a la indemnización que nos había dado el Instituto Nacional de Seguros.
16. Instalación del Circuito Cerrado de Televisión, barrera de control de tránsito

del parqueo de funcionarios y controles de acceso a las oficinas de Tesorería, Informática y dirección Administrativa. Este equipo fue adquirido a finales del año 2005 pero su instalación se realizó en el 2006. Con la adquisición y puesta en marcha de este equipo se ayuda a prevenir el vandalismo, debido a que se instalaron 12 cámaras en puntos estratégicos que nos permite monitorear cualquier situación anómala que se presente.

17. Instalación de alarma con robo y monitoreo a la Oficina Regional de San Carlos.
18. Se tramita una licitación para la contratación de servicio de guarda-documentos con el fin de que una empresa se encargue de la custodia de los expedientes de casos tramitados por la Defensoría y para lo cual las instalaciones de la Institución no cuentan con el espacio físico necesario.

C) Archivo, Correspondencia y Biblioteca

1. Con el fin de custodiar y acceder la información contenida en los distintos expedientes de la institución, se creó el proyecto más importante alcanzado por el Archivo Central de la Defensoría de los Habitantes como fue la adquisición e implementación de un Sistema de Administración y Digitalización de Documentos, que permite administrar, consultar imágenes, documentos electrónicos y reportes e integrarlos con las distintas funciones y actividades de la institución.

A la fecha se le ha dado continuidad a este importante proyecto, con la participación de un funcionario que se encuentra realizando la digitalización de los expedientes de mayor antigüedad de la institución; actualmente se encuentran debidamente digitalizados 844 expedientes del año 1995, los cuales se encuentran también incorporados dentro del sistema creado con este fin. También se han digitalizado todos los Acuerdos de la Defensora y Defensor de los Habitantes, información muy valiosa en el ámbito institucional que se encuentra a disposición de todo el personal de la Defensoría de los Habitantes y que es

custodiada por el Archivo Central de la institución.

2. Debido al aumento de los distintos tipos documentales que existen en la institución, que tienen carácter científico-cultural, el espacio físico destinado para albergarlos se encuentra saturado, por lo que se procedió a contratar el servicio especializado de custodia y administración de documentos, con las denominadas "Empresas de Bodegaje de Documentos". A esta custodia se han enviado los expedientes cerrados de mayor antigüedad comprendidos entre los años 1993-1996, y cuya consulta es muy esporádica debido a su antigüedad.

Durante la gestión 2006-2007 se debió continuar con la contratación de este servicio y se requirió ampliar el mismo por medio de Licitación Pública.

3. Una de las funciones consideradas de mayor importancia es la atención de estudiantes de escuelas y colegios a los cuales se les entrega la información sobre la Defensoría de los Habitantes, la cual incluye los antecedentes, la historia, las funciones y la organización interna de la Defensoría de los Habitantes. Esta información es preparada por una funcionaria de la Biblioteca y posteriormente se le entrega a la recepcionista de la institución con el fin de que se le remita a los distintos usuarios que así lo soliciten. Para realizar un control de este número de consultas atendidas, se solicitó al Departamento de Informática la elaboración de una Base de Datos, que sirva además para la elaboración de estadísticas sobre la información proporcionada a los usuarios externos que la solicitan.

Otra actividad es la atención de consultas a través de Internet de distintos estudiantes y denunciantes quienes solicitan el envío de información general de la institución a través de Internet, además de los estudiantes universitarios que consultan sobre la Defensoría y los expedientes cerrados de la institución.

D) Recursos Humanos

1. Con el propósito de dar estabilidad laboral y cumplir con compromisos adquiridos en el año 1999 con el

Gobierno de Finlandia que realizó una donación a la Defensoría de los Habitantes de la República para financiar un Proyecto de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos en Comunidades, se incorporan a la Relación de Puestos de Cargos fijos, cuatro plazas de Profesional de Promoción.

2. En vista de la importancia que reviste el servicio de medicina de empresa en razón de su carácter permanente se creó en cargos fijos para el año 2007 la plaza de Médico Asistente General G-1 con una jornada de medio tiempo.
3. También con el propósito de dar estabilidad y apoyar diferentes áreas de la Institución se crean en cargos fijos tres plazas de Oficinistas.
4. Con el propósito de abrir, para el segundo semestre del 2007, dos oficinas regionales en Puntarenas y Ciudad Neilly se crean las plazas para dos Profesionales de Defensa 2, dos de Oficial de Admisibilidad y dos de Oficinistas.

E) Financiero Contable

Para la obtención de los objetivos y metas programáticas establecidas en la Ley de Presupuesto No. 8562 para el ejercicio económico del 2006 se dispuso de presupuesto, en el programa 808: Defensoría de los Habitantes, por ¢1,803.92

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA			
Situación Financiera al 31/12/2006			
Centro de gestión	Apropiación Actual (a)	Gasto Devengado (b)	Porcentaje de Ejecución (b/a)
Defensoría de los Habitantes	1.803.923.314,00	1.563.673.817,40	87%
Recurso Externo			
Donaciones	40.237.609,03	7.864.504,73	20%
Total	1.844.160.923,03	1.571.538.322,13	85%

Millones y recursos revalidados en el programa 806: Donaciones por ¢40.24 Millones; para un presupuesto total de ¢1,844.16 en el Título 103: Defensoría de los Habitantes.

De estos recursos, al 31 de diciembre del 2006 se efectuó un gasto real de la siguiente forma: programa 808: Defensoría de los Habitantes ¢1,563,67 Millones que representa un 87% de los recursos y 806: Donaciones, la suma de ¢7,86 Millones equivalente al 20% de los fondos revalidados de donaciones; estos gastos se asignaron al Proyecto de Promoción y Divulgación de Derechos II Etapa. En la cuadro anterior se detalla la información descrita.

En relación con el programa 808: Defensoría de los Habitantes, el presupuesto se estructuró y se ejecutó de conformidad con el desglose del cuadro siguiente.

RECURSOS AUTORIZADOS Y EJECUTADOS DE LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES						
PROGRAMA 808: DEFENSORIA DE LOS HABITANTES						
PRESUPUESTO 2006						
Rubro de Gasto	Presupuesto	Proporción	Ejecutado	Proporción	% Ejecución	Ponderado
Remuneraciones (1)	1.548.339.224,00	85,83	1.385.722.867,22	88,62	89,50	76,82
Servicios	153.193.750,00	8,49	113.256.710,63	7,24	73,93	6,28
Materiales y Suministros	35.971.150,00	1,99	29.402.985,92	1,88	81,74	1,63
Bienes Duraderos	36.882.240,00	2,04	23.412.130,88	1,50	63,48	1,30
Transferencias (2)	29.536.950,00	1,64	11.879.122,75	0,76	40,22	0,66
TOTALES	1.803.923.314,00	100,00	1.563.673.817,40	100,00		86,68

(1) Incluye Partida Salarios, Asociac. Solidarista, Transferencias por Obligaciones Patronales C.C.S.S. y Bco Popular
 (2) Incluye Prestaciones, becas, capacitación, transferencias a otras instituciones

Para el período económico 2006 el programa 808 utilizó sus recursos fundamentalmente en Defensa de Derechos, se mantuvo próximo al pleno empleo en lo referente a Recursos Humanos (150 personas) alcanzando un 88.62% de ejecución. En los gastos operativos el porcentaje de ejecución llegó al 70.66%; lo anterior se fundamenta en los siguientes puntos: los Gastos para Alquileres fueron menores a los planificados, se cerró la Oficina de Río Claro no se abrió la Oficina Regional en Puntarenas, ni en Golfito o Paso Canoas; y en Liberia aún nos mantenemos en un espacio que pertenece a otra Institución Pública.

Lo que se refiere a viáticos, la Defensoría mantuvo una política restrictiva en este rubro. Los servicios públicos (Agua, Luz y Teléfonos) se mantuvieron con un crecimiento de gastos menores a los proyectados, también afectados por la misma situación de las Oficinas Regionales; lo que influyó en el monto de ejecución del presupuesto. Además, la subpartida de Impresión, Encuadernación y Otros no utilizó recursos en la impresión del Informe Anual de Labores, ya que se hizo en digital. Por último, la empresa de Seguridad y Vigilancia no ha presentado los reajustes de precios que corresponden a 2 años.

En lo que respecta a la partida de transferencias, las prestaciones legales no se lograron ejecutar debido a que no se cumplieron las expectativas de jubilación de un Director; a pesar de que el trámite se inició en Enero del 2006.

En materia de Inversión en Capital, se planeó la construcción de las Aulas de Capacitación y se incorporó recursos por ¢35.9 Millones. Según las estimaciones iniciales se requerían ¢16.0 Millones, por lo cual se hicieron transferencias por ¢14.0 Millones con el propósito de adquirir software y equipos de cómputo para sustituir los equipos viejos.

Estas transferencias fueron importantes por cuanto el Ministerio de Hacienda no aprobó recursos para la compra de equipos y mobiliario de oficina durante el 2006.

En relación con las aulas, se estimaba que el remanente de ¢21.0 Millones permitiría las construcciones planeadas, no obstante el presupuesto enviado en mayo por el MOPT,

alcanzó los ¢34.0 Millones. Se tomó la decisión de continuar con el proyecto de construcción y se le solicitó autorización a la Contraloría General de la República, indicándole que ejecutaríamos ¢21.0 Millones durante el 2006 y el remanente se haría con presupuesto del 2007; sin embargo, nos manifestó que al momento de adjudicar tendríamos que disponer de la totalidad del presupuesto; ante esta situación tuvimos que abortar nuevamente el proyecto.

En cuanto al programa 806: Donaciones (Recursos revalidados), se programaron y ejecutaron de la forma en que aparecen en el Cuadro 3.

Estos recursos externos están orientados hacia la Promoción y Divulgación de Derechos, que constituye el segundo objetivo estratégico Institucional. La ejecución presentada obedece a que el proyecto concluyó en noviembre del 2005 y el donante autorizó en junio del 2006 utilizar el remanente de \$23 Mil.

De los aspectos relevantes en cuanto a los recursos de donaciones se puede mencionar, que la Asamblea Legislativa, no aprobó una de las disposiciones varias, presentada por la Defensoría de los Habitantes y la Dirección de Presupuesto Nacional, en sus proyectos de presupuestos; que tiene como propósito, la autorización mediante ley de presupuesto de la revalidación de recursos de donaciones. La Asamblea Legislativa argumentó que estas disposiciones son atípicas y que modifican el artículo 46 de la Ley No. 8131 de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos.

Enero-Abril 2007

Para este período económico se han presentado cambios significativos con respecto a la forma de ejecución del presupuesto y los avances en torno al Incentivo: Componente Económico para la Defensoría de los Habitantes.

Sobre la forma de ejecución del presupuesto, Ley No. 8562 Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, este no se ejecuta por transferencias. El Ministerio de Hacienda instaló un sistema informático denominado Generador de Transferencias Electrónicas (GTE), para el pago a

proveedores. Todo pago se aplica al módulo de poderes y el Ministerio de Hacienda le paga directamente a los proveedores por medio del SINPE.

En lo que respecta al Incentivo Componente Económico para la Defensoría de los Habitantes, se realizó una modificación presupuestaria que se aprobó a través del decreto ejecutivo No. 33666-H del 30 de marzo del 2007, una tasa del 5% a partir de agosto del 2007 y se presentaron gestiones ante el Ministerio de Hacienda para incorporar recursos mediante un presupuesto extraordinario.

A partir del año 2006, por disposición del Ministerio de Hacienda, se solicitó a todas las instituciones del sector público utilizar el nuevo clasificador por objeto del gasto como nueva herramienta de gestión financiera. La Defensoría procedió entonces a realizar los ajustes necesarios en los sistemas de Información Administrativos y se implementó el nuevo clasificador. A la fecha, los sistemas operan normalmente y en el transcurso de la gestión se van realizando las modificaciones necesarias para ir depurándolos.

Seguidamente se muestra la ejecución presupuestaria del período económico 2006 al 31 de diciembre de ese año.

**RECURSOS AUTORIZADOS Y EJECUTADOS DE LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES
PROGRAMA 806: DONACIONES
PRESUPUESTO 2006**

Rubro de Gasto	Presupuesto	Proporción	Ejecutado	Proporción	%Ejecución	Ponderado
Gastos Recursos Humanos (1)	8.633.642,95	21,46	1.321.761,25	16,81	15,31	3,28
Servicios	20.519.190,64	51,00	3.366.277,43	42,80	16,41	8,37
Materiales y Suministros	4.279.047,02	10,63	36.030,00	0,46	0,84	0,09
Maquinaria Y Equipo	5.923.332,17	14,72	3.069.445,90	39,03	51,82	7,63
Transferencias (2)	882.396,25	2,19	70.990,15	0,90	8,05	0,18
TOTALES	40.237.609,03	100,00	7.864.504,73	100,00		19,55

(1) Incluye Partida Salarios, Asociac. Solidarista, Transferencias por Obligaciones Patronales C.C.S.S. y Bco Popular

(2) Incluye Prestaciones, becas, capacitación

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA				
PROGRAMA 805: DEFENSORIAS MÓVILES				
PERIODO ECONOMICO 2006				
REPORTE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2006				
GASTO	DESCRIPCION	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	DEVENGADO
OBJETO		ASIGNADO	MODIFICADO	ACUMULADO
00103	Servicios Especiales	179.000,90	179.000,90	0,00
00303	Decimotercer mes	2.628,50	2.628,50	0,00
00304	Salario Escolar	50.383,00	50.383,00	0,00
00401	Contrib. Patr. al Seguro de Salud d	40.000,00	40.000,00	0,00
00405	Contrib. Patr. al Banco Popular y D	10.866,60	10.866,60	0,00
00501	Contrib. Patr. al Seguro de Pension	55.007,85	55.007,85	0,00
00502	Aporte Patr. Reg. Oblig. de Pension	49.996,30	49.996,30	0,00
00503	Aporte Patr. al Fondo de Capitaliza	34.429,35	34.429,35	0,00
0 SERVICIOS PERSONALES		422.312,50	422.312,50	0,00
10701	Actividades de Capacitación	77.811,80	77.811,80	0,00
19999	Otros servicios no especificados	6.593,00	6.593,00	0,00
1 SERVICIOS NO PERSONALES		84.404,80	84.404,80	0,00
60301	Prestaciones Legales	165.200,00	165.200,00	0,00
6 TRANSFERENCIAS CORRIENTES		165.200,00	165.200,00	0,00
TOTALES DEL PROGRAMA 805		1.178.634,60	1.178.634,60	0,00

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA				
PROGRAMA 806: DONACIONES				
PERIODO ECONOMICO 2006				
REPORTE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2006				
GASTO	DESCRIPCION	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	DEVENGADO
OBJETO		ASIGNADO	MODIFICADO	ACUMULADO
103	servicios especiales	3.078.849,75	3.078.849,75	-
201	Tiempo extraordinario	449.094,60	449.094,60	-
303	Décimo tercer mes	679.110,25	679.110,25	131.265,55
304	Salario escolar	1.539.303,20	1.539.303,20	991.220,15
401	Contrib. Patronal al seguro de salud	1.147.531,55	1.147.531,55	97.016,55
405	contrib. Patronal al banco popular	60.433,60	60.433,60	5.244,00
501	Contrib part. al seguro de pensiones	590.896,00	590.896,00	49.820,00
502	Aporte part. régimen oblig. de pens.	399.068,80	399.068,80	15.732,00
503	Aporte patronal de fondo de cap.lab.	444.126,90	444.126,90	31.463,00
505	Contrib. Part. otros fondos Adm.	245.228,30	245.228,30	-
0 SERVICIOS PERSONALES		8.633.642,95	8.633.642,95	1.321.761,25
10103	Alquileres de equipo de computo	54.362,55	54.362,55	-
10199	Otros alquileres	20.000,00	20.000,00	-
10301	Información	33.910,20	33.910,20	-
10303	Impresión y encuadernación	6.882.250,88	11.835.344,63	2.076.999,50
10404	Servicios en ciencias economicas y sociales	1.168.082,00	1.168.082,00	-
10501	Transporte dentro del país	225.491,50	225.491,50	-
10502	Viáticos dentro del país	531.553,80	531.553,80	3.750,00
10503	Transporte en el exterior	786.477,75	786.477,75	-
10504	Viáticos en el exterior	499.980,80	499.980,80	-
10701	Actividades de capacitación	4.769.747,56	4.769.747,56	1.285.527,93
10702	Actividades protocolarias y sociales	371.411,50	371.411,50	-
10805	Mant. Y reparación de equipos de trans.	77.639,15	77.639,15	-
10807	Mant. Y rep. de equipos y mob. De Of.	145.189,20	145.189,20	-
1 SERVICIOS NO PERSONALES		15.566.096,89	20.519.190,64	3.366.277,43
20101	Combustibles y lubricantes	48.280,00	48.280,00	-
20104	Tintas, pinturas y diluyentes	1.211.718,86	1.211.718,86	-
20203	Alimentos y bebidas	500.254,60	500.254,60	-
20399	Otros Mat. y productos de uso en const.	45.999,40	45.999,40	-
20402	Repuestos y accesorios	112.351,45	112.351,45	-
29901	Útiles, materiales de oficina y computo	914.944,50	914.944,50	-
29903	Productos de papel, cartón e impresos	828.527,01	828.527,01	-
29904	Textiles y vestuario	439.649,45	439.649,45	36.030,00
29999	Otros útiles, materiales y suministros	177.321,75	177.321,75	-
2 MATERIALES Y SUMINISTROS		4.279.047,02	4.279.047,02	36.030,00
50102	Equipo de transporte	14.786,00	14.786,00	-
50103	Equipo de comunicación	796.859,75	796.859,75	-

50105	Equipo y programas de computo	5.100.686,42	5.100.686,42	3.069.445,90
50106	Equipo sanitario de laboratorio e investigacion	11.000,00	11.000,00	-
5 CONSTRUC.ADICIONES Y MEJORAS		5.923.332,17	5.923.332,17	3.069.445,90
60301	Prestaciones Legales	882.396,25	882.396,25	70.990,15
6 TRANSFERENCIAS CORRIENTES		882.396,25	882.396,25	70.990,15
TOTALES DEL PROGRAMA 806		35.284.515,28	40.237.609,03	7.864.504,73

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA				
PROGRAMA 808: DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES				
PERIODO ECONOMICO 2006				
REPORTE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2006				
GASTO	DESCRIPCION	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	DEVENGADO
OBJETO		ASIGNADO	MODIFICADO	ACUMULADO
101	Sueldos para cargos fijos	483.199.000,00	475.114.050,00	460.927.771,90
103	servicios especiales	24.044.074,00	28.367.181,00	28.111.741,10
105	Suplencias	3.629.000,00	3.629.000,00	-
201	Tiempo extraordinario	2.436.000,00	3.436.000,00	2.983.097,65
203	Disponibilidad laboral	967.000,00	967.000,00	-
301	Retribución por años servidos	259.871.000,00	259.612.500,00	218.999.780,15
302	Restricción al ejercicio laboral	272.500.000,00	272.065.085,00	234.258.874,00
303	Décimo tercer mes	98.096.300,00	98.096.300,00	89.157.526,45
304	Salario escolar	77.600.000,00	77.600.000,00	74.953.175,52
399	Otros incentivos salariales	77.000.000,00	76.849.208,00	62.014.508,35
401	Contrib. Patronal al seguro de salud	112.220.700,00	112.220.700,00	99.586.893,45
405	contrib. Patronal al banco popular	6.065.800,00	6.065.800,00	5.400.881,00
501	Contrib part. al seguro de pensiones	57.634.300,00	57.634.300,00	51.126.289,00
502	Aporte part. régimen oblig. de pens.	18.198.200,00	18.198.200,00	16.113.100,00
503	Aporte patronal de fondo de cap.lab.	36.395.300,00	36.395.300,00	32.226.044,00
505	Contrib. Part. otros fondos Adm.	24.088.600,00	22.088.600,00	9.863.184,65
0	SERVICIOS PERSONALES	1.553.945.274,00	1.548.339.224,00	1.385.722.867,22
10101	Alquileres de edificios y locales	5.885.000,00	5.885.000,00	3.571.847,60
10102	Alquileres de maquinaria ,equipo	572.000,00	322.000,00	-
10103	Alquileres de equipo de computo	273.000,00	273.000,00	-
10199	Otros alquileres	300.000,00	300.000,00	24.879,00
10201	Servicios de agua y alcantarillado	2.407.500,00	2.907.500,00	2.117.687,00
10202	Servicios de energía eléctrica	15.000.000,00	14.000.000,00	12.014.366,16
10203	Servicios de Correo	3.434.700,00	3.634.700,00	2.602.345,00
10204	Servicios de telecomunicaciones	27.056.500,00	25.806.500,00	17.065.447,30
10299	Otros servicios básicos	650.000,00	650.000,00	400.525,25
10301	Información	1.660.100,00	2.660.100,00	1.960.045,00
10303	Impresión y encuadernación	4.007.200,00	3.007.200,00	1.149.499,88
10401	Servicios medicos y de laboratorio	-	750.000,00	500.000,00
10403	Servicios de ingeniería	2.000.000,00	1.000.000,00	268.658,00
10405	Servicios de desarrollo de sistemas	-	1.500.000,00	-
10406	Servicios Generales	37.700.000,00	37.700.000,00	36.155.237,30
10499	Otros servicios de gestión y apoyo	1.531.900,00	2.781.900,00	2.744.290,00
10501	Transporte dentro del país	1.600.000,00	1.100.000,00	674.420,00
10502	Viáticos dentro del país	6.700.000,00	4.950.000,00	3.662.966,00
10503	Transporte en el exterior	2.025.500,00	3.025.500,00	1.528.061,93
10504	Viáticos en el exterior	2.060.800,00	2.060.800,00	578.495,40
10601	Seguros	17.500.000,00	17.000.000,00	16.053.657,00

10701	Actividades de capacitación	1.013.300,00	2.063.300,00	364.405,00
10702	Actividades protocolarias y sociales	1.617.050,00	1.817.050,00	1.064.461,31
10703	Gastos de representación	649.200,00	649.200,00	123.029,00
10801	Mantenimiento de edificios y locales	5.700.000,00	6.200.000,00	2.975.793,09
10804	Mant. Y reparación de maquinaria.	2.500.000,00	1.800.000,00	75.000,00
10805	Mant. Y reparación de equipos de trans.	3.000.000,00	3.000.000,00	2.917.659,27
10806	Mant. Y rep. de equipos de Comunicación	500.000,00	500.000,00	178.412,00
10807	Mant. Y rep. de equipos y mob. De Of.	500.000,00	1.250.000,00	932.555,20
10808	Mant. Y rep de equipo de computo	1.900.000,00	1.900.000,00	567.676,25
10899	Mant. Y rep. De otros equipos	200.000,00	200.000,00	36.140,00
19905	Deducibles	2.000.000,00	2.000.000,00	599.586,05
19999	Otros servicios no específicos	-	500.000,00	349.565,64
1	SERVICIOS NO PERSONALES	151.943.750,00	153.193.750,00	113.256.710,63
20101	Combustibles y lubricantes	8.000.000,00	7.500.000,00	7.472.478,40
20102	Productos farmacéuticos y medicinales	343.000,00	843.000,00	557.019,74
20104	Tintas, pinturas y diluyentes	7.975.500,00	8.031.550,00	7.301.226,04
20199	Otros productos químicos	50.000,00	50.000,00	29.757,90
20203	Alimentos y bebidas	642.000,00	1.442.000,00	750.985,50
20301	Materiales y productos metálicos	686.900,00	686.900,00	449.533,07
20302	Materiales y productos minerales y asfálticos	194.700,00	294.700,00	36.151,68
20303	Madera y sus derivados	377.800,00	377.800,00	233.425,43
20304	Materiales productos electrónicos,	829.100,00	829.100,00	750.828,75
20305	Materiales y productos de vidrio	150.000,00	500.000,00	165.000,00
20306	Materiales y productos de plástico	150.000,00	150.000,00	144.856,70
20399	Otros Mat. y productos de uso en const.	50.000,00	50.000,00	40.051,00
20401	Herramientas e instrumentos	538.100,00	538.100,00	110.696,37
20402	Repuestos y accesorios	2.056.000,00	2.456.000,00	2.134.050,65
29901	Útiles, materiales de oficina y computo	2.500.000,00	2.500.000,00	2.341.657,60
29902	Útiles, materiales medico hospitalario	50.000,00	200.000,00	39.290,00
29903	Productos de papel, cartón e impresos	5.800.000,00	6.750.000,00	6.018.154,55
29904	Textiles y vestuario	709.800,00	909.800,00	389.698,40
29905	Útiles y materiales de limpieza	366.400,00	566.400,00	378.944,00
29906	Útiles y materiales de resguardo y seguridad	50.000,00	200.000,00	-
29907	Útiles y materiales de cocina y comedor	808.800,00	308.800,00	-
29999	Otros útiles, materiales y suministros	787.000,00	787.000,00	59.180,14
2	MATERIALES Y SUMINISTROS	33.115.100,00	35.971.150,00	29.402.985,92
50103	Equipo de comunicación	-	1.500.000,00	1.286.223,60
50104	Equipo y mobiliario de Of..	-	3.000.000,00	1.688.465,51
50105	Equipo y programas de computo	-	13.000.000,00	11.326.185,82
50106	Equipo sanitario de laboratorio	-	1.600.000,00	1.599.063,75
50199	Maquinaria y equipo diverso	-	5.900.000,00	4.738.167,20
50201	Edificios	35.882.240,00	11.882.240,00	2.774.025,00

5 CONSTRUC.ADICIONES Y MEJORAS		35.882.240,00	36.882.240,00	23.412.130,88
60103	Transferencias corrientes a CCSS	3.032.900,00	3.032.900,00	-
60103	Transferencias corrientes a CCSS	3.032.900,00	3.032.900,00	-
60103	Transferencias corrientes a UCR	2.329.250,00	2.629.250,00	2.226.896,00
60103	Transferencias corrientes a CONARE	5.040.000,00	5.040.000,00	5.040.000,00
60201	Becas a funcionarios	686.900,00	686.900,00	100.000,00
60301	Prestaciones Legales	14.915.000,00	14.915.000,00	4.408.292,90
60601	INDEMNIZACIONES	-	200.000,00	103.933,85
6 TRANSFERENCIAS CORRIENTES		29.036.950,00	29.536.950,00	11.879.122,75
TOTALES DEL PROGRAMA 808		1.803.923.314,00	1.803.923.314,00	1.563.673.817,40

Estadísticas 2006

Aspectos Metodológicos

La Defensoría de los Habitantes se encuentra inmersa en una dinámica de cambio de los procesos internos de trabajo en torno a la forma en como atiende las Solicitudes de Intervención que le formulan las y los habitantes que acuden a ella. Esta modificación, tanto en las Solicitudes como en sus Formas de Intervención, provocará en el informe del 2008 una presentación diferente a la tradicionalmente mostrada.

La presentación de los datos en el presente acápite, que se agrupa en dos grandes categorías: consultas¹ (bajo la nueva nomenclatura establecidas como Solicitudes de Intervención) y expedientes², busca

¹ Es una solicitud de intervención que puede versar en torno a una queja, reclamo, denuncia, solicitud de orientación o asesoría que plantea un(a) habitante, grupos de habitantes o una organización de la sociedad civil en torno a un hecho o grupo de hechos que considera lesiona sus derechos por acción u omisión del Sector Público.

² Constituye la investigación en torno a hechos denunciados en materia de defensa. Su trámite implica acciones tales como: la solicitud de informes a las instituciones respecto de las quejas y denuncias recibidas contra ellas, la solicitud de asesoría a órganos técnicos como los institutos de investigaciones de las diversas universidades y la realización de las visitas y reuniones que resulten necesarias en cada caso. El análisis de la información puede dar lugar a un

resumir y presentar información estadística que muestre las características más relevantes del trabajo institucional de forma que las y los lectores obtengan y puedan obtener inferencias relevantes sobre el comportamiento de la demanda de servicios y la forma en como fueron atendidos. Todos los datos tienen como fuente los informes de Áreas y de las distintas oficinas regionales y sede central, así como la Base de Datos del Sistema Institucional de Defensa.

En el apartado que refleja el comportamiento de las Solicitudes de Intervención se desagregan por recepción por oficina; la misma muestra el comportamiento de los años 2001 al 2006. Asimismo, se desagrega por forma de recepción de denuncia y por composición de las entidades más denunciadas, dando mayor relevancia a los sectores más denunciados tal y como se podrá observar.

informe final que en muchos casos contiene recomendaciones para las instituciones y sugerencias para los habitantes.

CONSULTAS

CUADRO 1						
SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN						
POR SEDE DE RECEPCIÓN						
2001-2006						
SEDE	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Central	16478	21643	19273	15996	14881	11595
Chorotega	0	753	2144	2644	3016	2385
Brunca	0	0	27	2878	3040	2614
Huetar Norte	0	628	1044	2137	2054	1787
Huetar Atlántica	0	0	1591	2157	1910	1553
TOTAL	16478	23024	24079	25812	24901	19934

CUADRO 2						
SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN						
POR MODALIDAD DE RECEPCIÓN						
2006						
MODALIDAD RECEPCIÓN	CHOROTEGA	HUETAR ATLÁNTICA	BRUNCA	HUETAR NORTE	SEDE CENTRAL	TOTAL
Carta	25	13	28	22	622	710
Fax	23	12	27	4	243	309
Giras	20	0	8	6	30	64
Internet	1	10	0	3	482	2672
Personal	1716	1294	2176	1201	4316	8527
Teléfono	593	200	325	536	4703	6357
ND	7	24	50	15	1199	1295
TOTAL	2385	1553	2614	1787	11595	19934

CUADRO 3			
SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN POR GÉNERO			
POR SEDE DE RECEPCIÓN			
2006			
SEDE	SEXO FEMENINO	SEXO MASCULINO	TOTAL
Central	5490	6105	11595
Chorotega	1297	1088	2385
Brunca	1305	1309	2614
Huetar Norte	930	857	1787
Huetar Atlántica	793	760	1553
TOTAL	9815	10119	19934

CUADRO 4		
ESTRUCTURA ENTIDADES³ DENUNCIADAS		
2006		
Entidad	Denuncias	%
Sector Privado	4960	24,9
No Identificado.	2128	10,7
Caja Costarricense del Seguro Social	1659	8,3
Municipalidades	1554	7,8
Ministerio de Educación Pública	1164	5,8
Ministerio de Justicia y Gracia	720	3,6
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	673	3,4
Ministerio de Salud	646	3,2
Instituto Costarricense de Electricidad	657	3,3
Hospitales	575	2,9
Instituto Mixto de Ayuda Social	545	2,7
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	489	2,5
Instituto Nacional de Seguros	456	2,3
Poder Judicial	377	1,9
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	332	1,7
Ministerio de Seguridad Pública	308	1,5
Dirección General de Adaptación Social	276	1,4
Comisión Nacional del Consumidor	211	1,1
Patronato Nacional de la Infancia	196	1,0
Dirección General de Migración y Extranjería	185	0,9
Instituto de Desarrollo Agrario	151	0,8
Banco Nacional de Costa Rica	124	0,6
Banco Hipotecario de la Vivienda	109	0,5
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	107	0,5
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	101	0,5
Registro Civil	94	0,5
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	78	0,4
Ministerio de Ambiente y Energía	73	0,4
Ministerio de Hacienda	57	0,3
Banco de Costa Rica	54	0,3
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	49	0,2
Poder Legislativo	48	0,2
Mutual Alajuela-La Vivienda Ahorro y Préstamo	45	0,2
Áreas de Salud-Ministerio de Salud	41	0,2
Ministerio de Gobernación y Policía	35	0,2
Clínicas	34	0,2
Tribunal Supremo de Elecciones	30	0,2
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	29	0,1
Ministerio de Agricultura y Ganadería	26	0,1
Instituto Nacional de Aprendizaje	26	0,1
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	26	0,1
Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos	26	0,1
Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo	22	0,1
Registro Nacional	21	0,1
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	20	0,1

³ Las denuncias por entidades se refieren a las denuncias directas contra una dependencia o unidad administrativa independientemente de su ubicación en la estructura organizacional. Las únicas excepciones son el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Ministerio de la Presidencia de la República	19	0,1
Colegios Profesionales	18	0,1
Universidad de Costa Rica	16	0,1
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	16	0,1
Fondo Nacional de Becas	15	0,1
Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste	15	0,1
Comisión Nacional de Emergencia	15	0,1
Junta de Protección Social de San José	13	0,1
Banco Central de Costa Rica	12	0,1
Junta Administrativa de los Servicios Eléctricos de Cartago	11	0,1
Concejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	11	0,1
Banco Crédito Agrícola de Cartago	11	0,1
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	10	0,1
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	9	0,0
Entidades con ocho denuncias	48	0,2
Entidades con siete denuncias	28	0,1
Entidades con seis denuncias	30	0,2
Entidades con cinco denuncias	20	0,1
Entidades con cuatro denuncias	20	0,1
Entidades con tres denuncias	24	0,1
Entidades con dos denuncias	18	0,1
Entidades con una denuncia	18	0,1
TOTAL GENERAL	19934	

Cuadro 5		
Denuncias recibidas contra Ministerios⁴		
Ministerio	Denuncias	%
Educación Pública	1164	26,2
Justicia y Gracia	996	22,4
Salud	646	14,5
Obras Públicas y Transportes	492	11,1
Trabajo y Seguridad Social	332	7,5
Seguridad Pública	308	6,9
Economía, Industria y Comercio	221	5,0
Ambiente y Energía	73	1,6
Hacienda	65	1,5
Gobernación y Policía	30	0,7
Vivienda y Asentamientos Humanos	29	0,7
Agricultura y Ganadería	26	0,6
Presidencia	21	0,5
Cultura Juventud y Deportes	20	0,4
Relaciones Exteriores y Culto	16	0,4
Comercio Exterior	3	0,1

⁴ Incluye todas dependencias y órganos desconcentrados.

Ciencia y Tecnología	2	0,0
Planificación Nacional y Política Económica	1	0,0
TOTAL	4445	100,0

Cuadro 6			
Denuncias recibidas contra el Sector Salud			
Entidad	Denuncias	% con respecto subtotal	% con respecto Total
Clínica Rodrigo Fournier	1	2,9	0,034
Clínica Área de Salud de Paraíso	1	2,9	0,034
Clínica Pavas	1	2,9	0,034
Clínica de Aserrí "Mercedes Chacón Porras"	1	2,9	0,034
Clínica de Buenos Aires	1	2,9	0,034
Clínica de Coronado	1	2,9	0,034
Clínica de Tibás	1	2,9	0,034
Clínica Jerusalén	1	2,9	0,034
Clínica Jorge Volio	1	2,9	0,034
Clínica Carlos Durán Cartín	3	8,8	0,10
Clínica Clorito Picado	3	8,8	0,10
Clínica Ricardo Jiménez Núñez	3	8,8	0,10
Clínica Marcial Rodríguez Conejo	4	11,8	0,14
Clínica Ricardo Moreno Cañas	4	11,8	0,14
Clínica Solón Núñez Frutos	4	11,8	0,14
Clínica Marcial Fallas Díaz	5	14,7	0,17
Sub total Clínicas	34	100,0	1,15
Área de Salud Belén	1	2,4	0,034
Área de Salud Goicoechea 1	1	2,4	0,034
Área de Salud Santa Ana (Coopesana)	1	2,4	0,034
Área de Salud Grecia	2	4,9	0,068
Área de Salud Alajuela Norte	2	4,9	0,068
Área de Salud Alajuela Oeste	3	7,3	0,10
Área de Salud Atenas	7	17,1	0,24
Área de Salud Alfaro Ruiz	14	34,1	0,47
Área de Salud Alajuela Sur	15	36,6	0,51
Sub total Áreas de Salud	41	100,0	1,39
H. de San Vito (Coto Brus)	1	0,17	0,034
H. Los Chiles	1	0,17	0,034
H. Roberto Chacón Paut	1	0,17	0,034

H. Tomas Casas Casejus (Ciudad Cortés)	1	0,17	0,034
H. Nacional de Geriátría y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes	2	0,35	0,068
H. San Francisco de Asís	2	0,35	0,068
Centro Nacional de Rehabilitación "Dr. Humberto Araya Rojas"	3	0,52	0,10
H. Carlos L. Valverde Vega (San Ramón)	3	0,52	0,10
H. de Upala	3	0,52	0,10
H. La Anexión (Nicoya)	3	0,52	0,10
H. Max Terán Valls	3	0,52	0,10
H. de Ciudad Neilly	4	0,70	0,14
H. de Golfito	5	0,87	0,17
H. Dr. William Allen	5	0,87	0,17
H. Monseñor Sanabria	5	0,87	0,17
H. de Guápiles	6	1,0	0,20
H. Materno Infantil Carit	6	1,0	0,20
H. San Vicente de Paul Heredia	11	1,9	0,37
H. de San Carlos	14	2,4	0,47
H. Nacional Psiquiátrico	15	2,6	0,51
H. Nacional de Niños	17	3,0	0,57
H. Enrique Baltodano (Liberia)	18	3,1	0,61
H. San Rafael de Alajuela	19	3,3	0,64
H. Max Peralta	31	5,4	1,05
H. Dr. Tony Facio Castro	42	7,3	1,42
H. México	53	9,2	1,79
H. Dr. Rafael Angel Calderón Guardia	67	11,7	2,27
H. San Juan de Dios	83	14,4	2,81
H. Dr. Fernando Escalante Pradilla	162	28,2	5,48
Sub total Hospitales	575	100,0	19,44
Instituto Costarricense Contra el Cáncer	3	100	0,10
Ministerio de Salud	646	100	21,84
Caja Costarricense de Seguro Social	1659	100	56,09
TOTAL GENERAL	2958	100	100,00

Cuadro 7		
Denuncias recibidas contra Municipalidades		
Municipalidad	Denuncias	%
M. de San José	191	12,29
M. de San Carlos	113	7,27
M. de Limón	91	5,86
M. de Pérez Zeledón	89	5,73
M. de Liberia	76	4,89
M. de Alajuela	72	4,63
M. de Cartago	45	2,90
M. de Desamparados	44	2,83
M. de Tibás	41	2,64
M. de Puntarenas	35	2,25
M. de Carrillo	32	2,06
M. de La Unión	31	1,99
M. de Goicoechea	31	1,99
M. de Santa Cruz	29	1,87
M. de Aserrí	28	1,80
M. de Heredia	26	1,67
M. de Alajuelita	26	1,67
M. de Escazú	24	1,54
M. de Santa Ana	23	1,48
M. de Golfito	21	1,35
M. de Bagaces	21	1,35
M. de Vásquez de Coronado	20	1,29
M. de Santa Bárbara	18	1,16
M. de Turrialba	17	1,09
M. de Grecia	17	1,09
M. de Curridabat	17	1,09
M. de Buenos Aires	17	1,09
M. de Aguirre	17	1,09
M. de Moravia	15	0,97
M. de Santo Domingo	13	0,84
M. de Montes de Oca	12	0,77
M. de Cañas	12	0,77
M. de Barva	12	0,77
M. de San Rafael	11	0,71
M. de Naranjo	11	0,71
M. de San Ramón	10	0,64
M. de Paraíso	10	0,64
M. de Flores	10	0,64
M. de Belén	10	0,64
M. de Abangares	10	0,64
M. de San Isidro	9	0,58
M. de Pococí	9	0,58

M. de Nandayure	9	0,58
M. de Corredores	9	0,58
M. de Siquirres	8	0,51
M. de San Pablo	8	0,51
M. de Puriscal	8	0,51
M. de Oreamuno	8	0,51
M. de Alfaro Ruiz	8	0,51
M. de Palmares	7	0,45
M. de Nicoya	7	0,45
M. de Jiménez	7	0,45
M. de El Guarco	7	0,45
M. de Poás	6	0,39
M. de Parrita	6	0,39
M. de Osa	6	0,39
M. de Guácimo	6	0,39
M. de Garabito	6	0,39
M. de Orotina	5	0,32
M. de Mora	5	0,32
M. de La Cruz	5	0,32
M. de Coto Brus	5	0,32
M. de Atenas	5	0,32
M. de Acosta	5	0,32
M. de Valverde Vega	4	0,26
M. de Talamanca	4	0,26
M. de Montes de Oro	4	0,26
M. de Matina	4	0,26
M. de Upala	3	0,19
M. de Sarapiquí	3	0,19
M. de Los Chiles	3	0,19
M. de Hojancha	3	0,19
M. de Alvarado	3	0,19
M. de Tilarán	2	0,13
M. de San Mateo	2	0,13
M. de Guatuso	2	0,13
M. de Esparza	2	0,13
M. de Cervantes	2	0,13
M. de Dota	1	0,06
TOTAL	1554	

EXPEDIENTES

Los expedientes, en la nomenclatura vigente para el año 2006, reflejan las Solicitudes de Intervención que requirieron una atención de la Defensoría de los Habitantes más profunda en razón de su complejidad o en razón del derecho vulnerado. Esta sección

muestra las denuncias que atendió la institución ya sea que fueron abiertas o se concluyeron en ese período. Se muestra diferentes modalidades de las denuncias con el objetivo de visualizar desde diferentes ópticas los temas que se atendieron.

CUADRO 8							
Expedientes abiertos por área							
2000 - 2006							
ÁREA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Admisibilidad	215	181	142	51	9	0	16
Mujer	214	144	219	315	282	280	258
Protección Especial	292	246	301	320	536	781	728
Calidad de Vida	369	379	506	483	343	431	344
Control Gestión Admtiva.	406	400	652	679	545	650	539
Asuntos Económicos	24	45	44	93	59	45	42
Niñez y Adolescencia	107	81	92	153	100	115	117
TOTAL	1.627	1.476	1.956	2.094	1.874	2.302	2.044

CUADRO 9							
Expedientes cerrados por área							
2000 - 2006							
ÁREA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Admisibilidad	207	98	152	25	9	0	0
Mujer	163	161	118	178	256	274	291
Protección Especial	233	239	259	277	487	559	716
Calidad de Vida	643	224	743	401	478	310	725
Control Getión Admtiva.	729	421	495	612	614	606	787
Asuntos Económicos	4	10	9	44	58	48	50
Niñez y Adolescencia	167	72	143	106	124	86	70
TOTAL	2.146	1.225	1.919	1.643	2.026	1.883	2.639

CUADRO 10		
Investigaciones Abiertas por Violación Derechos a las Mujeres		
2005-2006		
Investigación	2005	2006
HOSTIGAMIENTO SEXUAL	58	56
PENSION ALIMENTARIA	37	41
Negligencia	16	21
Dilación	21	20
PATERNIDAD RESPONSABLE	1	3
PRIVADAS DE LIBERTAD	26	35
Requisa injustificada	3	1
Condiciones deficientes	2	4
Trato inhumano	3	12
Maltrato físico	3	4
Dilación ejecución sentencia	1	1
Omisión centro penitenciario	0	1
Visita conyugal	2	3
Violación al debido proceso	1	5
Dilación atención médica	2	1
Impedir acceso a educación	1	2
Beneficio libertad condicional	0	1
Deficiencia Policial	1	0
Limitación al vínculo familiar	7	0
ATENCIÓN Y ACCESO A LA SALUD	37	51
Violación derecho maternidad	7	5
Maltrato servicio salud	5	23
Impedimento acceso seguridad	5	1
Impedimento acceso p/maternidad	0	3
Violación derecho del paciente	3	2
Deficiencia prestación de servicio	10	4
Negación de medicamentos	6	12
Proyecto Epidemiológico	0	1
Derecho pago derivado de maternidad	1	0
DERECHOS LABORALES	59	58
Acoso laboral	25	40
Despido ilegal	14	5
Limitaciones ilegítimas	0	1
Discriminación en empleo	11	9
Violación debido proceso	3	1
Lactancia en el trabajo	0	1
Impedir acceso p/maternidad	2	1
Maltrato físico	4	0
VIOLENCIA DOMÉSTICA	5	3

Medida cautelar	3	3
Negligencia policial	2	0
OTROS (DISCRIMINACIÓN POR SER MUJER)	11	11
Restricción ilegal de propiedad	0	1
Negación de derechos Sector Público	1	1
Maltrato físico prestación de servicio	0	4
Abuso en el Sector Público	1	3
Discriminación/Diseño Política de Mujeres	5	2
Reproducción de valores y conducta sexista	2	0
Violación al derecho a la imagen	2	0
TOTAL	234	258

CUADRO 11		
Participación Audiencias Públicas convocadas por la		
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos		
2006		
MES	TEMA	AUDIENCIAS
ENERO	Modelo fijación precio de los combustibles	1
	Tarifas Transporte Público Modalidad Buses	5
FEBRERO	Tarifas Transporte Público Modalidad Buses	4
	Tarifas Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	1
	Tarifas ICE Electricidad	1
	Estudio Ordinario de precios de RECOPE	1
MARZO	Tarifas Correos de Costa Rica	1
	Electricidad JASEC	1
	Electricidad Ingenio TABOGA	1
	Tarifas Transporte Público Modalidad Buses	3
ABRIL	Tarifas Transporte Público Modalidad Buses	1
MAYO	Modelo Transportes Combustible	1
	Internet Avanzada	1
	Tasación Telecomunicaciones	1
JUNIO	Tarifas Transporte Público Modalidad Buses	2
	Electricidad ESPH y COOPELESCA	2
JULIO	Tarifas Transporte Público Modalidad Buses	2
	Cabotaje ADIP	1
AGOSTO	Electricidad ESPH	1
	Tarifas Transporte Público Modalidad Buses	2
SETIEMBRE	Tarifas Transporte Público Modalidad Buses	2
	Margen Comercialización Combustibles	1
OCTUBRE	Tarifas Transporte Público Modalidad Taxis Aeropuerto	1
	Transporte Combustible Limpio	1
NOVIEMBRE	Tarifas Transporte Público Modalidad Taxis	1

	Rebalanceo de Precios Combustible	1
	Tarifas Transporte Público Modalidad Buses	1
DICIEMBRE		0
TOTAL PARTICIPACIÓN AUDIENCIAS PÚBLICAS		41

CUADRO 12			
Investigaciones abiertas por tipo de derecho humano vulnerado			
2006			
DERECHOS	INVESTIG.	% Derecho General	% total de derechos
DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES			
A LA SALUD	518	34,6	25,3
A LA EFICIENCIA PRESTAC.SERV.PUBLICOS	441	29,4	21,6
A UN AMBIENTE SANO	219	14,6	10,7
AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	141	9,4	6,9
A LA EDUCACION	70	4,7	3,4
A LA SEGURIDAD SOCIAL	45	3,0	2,2
A VIVIENDA DIGNA	38	2,5	1,9
A LA PROPIEDAD	23	1,5	1,1
A LOS BENEFICIOS DE LA CULTURA	3	0,20	0,1
SUBTOTAL	1498	100,0	73,3
DERECHOS INDIVIDUALES			
A LA INTEGRIDAD PERSONAL	174	31,9	1,6
AL DEBIDO PROCESO	72	13,2	0,65
A LA PROTECCION ESPECIAL	66	12,1	0,59
A LA DOCUMENTACION PERSONAL	60	11,0	0,54
A LA JUSTICIA	51	9,4	0,46
A LA CONSTITUC.Y PROTEC. DE LA FAMILIA	48	8,8	0,43
A LA SEGURIDAD CIUDADANA	34	6,2	0,31
DE PETICION Y PRONTA RESPUESTA	14	2,6	0,13
A LA LEGALIDAD	12	2,2	0,11
AL EJERCICIO DE LA LIB.DE TRANSITO	6	1,1	0,05
A LA LIBERTAD PERSONAL	3	0,6	0,03
DE LA PERSONALIDAD	3	0,6	0,03
A LA PRIVACIDAD PERSONAL	2	0,4	0,02
SUBTOTAL	545	100,0	4,9
DERECHOS POLITICOS			
A LA PARTICIP.EN A. POLITICOS	1		
SUBTOTAL	1		
TOTAL GENERAL	2044		

CUADRO 13	
HECHOS VIOLATORIOS CON DIEZ INVESTACIONES O MÁS	
2006	
Hecho violatorio	Denuncias
Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	468
Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos	166
No ejercicio del deber de fiscalización por parte de las Municipalidades	71
Hostigamiento sexual o abuso en el sector público	61
Medidas administrativas arbitrarias por parte de autoridades penitenciarias	60
Contaminación atmosférica por sonido	59
Persecución laboral	50
Indebida disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales	50
Negación, retardo injustificado en la expedición o destrucción de documentación personal	42
Despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector público	40
Discriminación en el ingreso, permanencia, trato, o remuneración en el empleo	35
Acciones u omisiones de los centros penitenciarios que atenten contra la reunificación familiar	32
Dilación en la fijación, modificación e información sobre pensiones alimentarias	31
Abuso de autoridad por parte de la policía administrativa	29
Contaminación atmosf. por gases, humos, polvos, olores u otras partículas totales en suspensión	26
Tortura, tratos inhumanos o degradantes en instituciones penitenciarias	23
Condiciones deficientes de los centros o lugares de detención policial	19
Ausencia o negligencia de autoridad pública en el auxilio o atención a mujeres en gestiones de apremio corporal	19
Maltrato físico o emocional o discriminación en la prestación de servicios públicos	18
Atraso o disconformidad en el pago de pensiones	18
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social	17
Incumplimiento por parte de la Administración en el mejoramiento de la red vial cantonal o nacional	17
Restricción ilegal o arbitraria, o actuaciones que afecten el ejercicio del derecho a la propiedad.	16
Trámites irregulares en la expedición de documentos personales a extranjeros	15
Problemas en la prestación del servicio de agua potable	15
Acción u omisión estatal en la defensa y protec.de las personas meno.de 18 años en riesgo social	15
Problemas administrativos con el trámite de asuntos relacionados con la zona marítimo terrestre	14
Problemas de orden administrativo por falta de limpieza y mantenimiento de vías públicas	13
Deficiencias u omisión en el control de suministros quím, farmacéuticos, veterinarios y alimenticios	13
Deficiencias en sistemas regulatorios que inciden en los derechos de usuarios y consumidores	13
Irregularidades administrativas en los centros educativos	12
Ausencia de señalización vial en rutas municipales y nacionales	11
Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oport. para personas menores de 18 años	11
Problemas en la prestación de los servicios de telecomunicaciones	10
Problemas derivados de construcciones en vías públicas	10
Problemas con la paralización y aplazamiento de obras públicas	10
Problemas administrativos en relación con el pago de impuestos, tarifas o tasas municipales	10
Omisión de respuesta de departamentos administrativos	10
Incumplimiento de las condiciones del servicio de transporte público modalidad buses	10
Dilación en la administración de justicia	10

Contaminación de aguas superficiales por cualquier tipo de agente	10
Acción u omisión estatal en la defensa y protección de las personas menores de 18 años por abuso físico, psicológico, sexual o negligencia	10

Contraloría de Servicios

I. Antecedentes

La Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes fue creada mediante Acuerdo No. 686-DH de fecha 2 de octubre del 2002, con el fin de ser congruentes con la iniciativa que desde hace algunos años impulsa la institución ante la Asamblea Legislativa, para que se apruebe el Proyecto Ley de Fortalecimiento de las Contralorías de Servicios que permite elevar a rango de ley a las Contralorías de Servicio.

La Contraloría de Servicios se constituye en un componente esencial de la modernización y de la eficiencia y eficacia de la institución a través del diseño y la puesta en marcha de sistemas de control y evaluación de la calidad y oportunidad con la que se brindan los servicios y el alcance de los programas institucionales.

Se debe reconocer que, por ser una nueva modalidad en los servicios de la institución, basada en las expectativas de los y las habitantes con relación a la gestión y servicio de los y las funcionarias de la Defensoría, no deja de ser compleja, lo que requiere un alto grado de comprensión por parte del colectivo institucional.

La creación de la Contraloría de Servicios conlleva una serie de responsabilidades no sólo referidas a la implantación de un nuevo sistema de trabajo y un cambio

organizacional dentro la Institución con el fin de cumplir con postulados de un buen servicio relacionados con una atención digna y el disfrute de los derechos de los y las habitantes en el tiempo justo, sino que obliga a crear y establecer controles necesarios para identificar obstáculos que afectan la eficiencia, la eficacia y que atentan contra los derechos de las personas que solicitan nuestros servicios.

II.- Información acerca del número de personas atendidas y la cantidad de solicitudes de intervención.-

Durante el período comprendido entre enero y diciembre del 2006 se atendieron 145 personas clasificadas en usuarios externos y usuarios internos

Cuadro 1

Número de usuarios/as externos e internos atendidas por la Contraloría de Servicios durante el periodo comprendido entre Enero-Diciembre 2006

Número de personas atendidas	
Usuarios/as externos	124
Usuarios/as internos	21
Total:	145

Fuente: Registro de Solicitudes de Intervención durante Enero-Diciembre 2006

Cuadro 2

Número de solicitudes de intervención atendidas por la Contraloría de Servicios durante Enero-Diciembre 2006-

Número de solicitudes de intervención	
Solicitudes de intervención usuarios/as externos	230
Solicitudes de intervención usuarios/as internos	21
Total:	251
<i>Fuente: Registro de Solicitudes de Intervención Período Enero- Diciembre 2006-</i>	

Estas solicitudes de intervención incluyeron solicitudes de información sobre el trámite de la denuncia ante la institución, solicitud de traslados de quejas a la Dirección de Admisibilidad para su conocimiento y respectivo trámite, solicitudes de información sobre la creación y funciones de la Defensoría de los Habitantes, inconformidades con los servicios que brinda la institución, denuncias relativas a situaciones ajenas a la Defensoría de los Habitantes que han sido referidas a otras instituciones del Estado, sugerencias, y otras

A la mayoría de estas solicitudes se les dio un trámite expedito. Sin embargo, algunas debieron esperar más tiempo, en virtud de que dependen de las respuestas que remitan los y las funcionarias de la Administración Pública, a las solicitudes que les hace la Defensoría de los Habitantes.

También se recibieron sugerencias y observaciones en relación con el trámite de expedientes y la atención brindada.

Del total de las gestiones realizadas, el 85.2% corresponde a las presentadas por los/as usuarios/as externos/as de los servicios de la Defensoría de los Habitantes, correspondiéndole un número significativo de éstas a las Contralorías de Servicios, tales como solicitudes de capacitación, información sobre los procedimientos utilizados en las Direcciones de Admisibilidad y Defensa, funcionamiento y procedimientos de la Contraloría de Servicios.

El restante 14.8% de las solicitudes de intervención se recibieron de los y las usuarias internas, es decir, de los y las funcionarias de la institución. Algunas de estas solicitudes han sido solventadas, otras se pusieron en conocimiento de la señora Defensora con el fin de que se dé una solución adecuada.

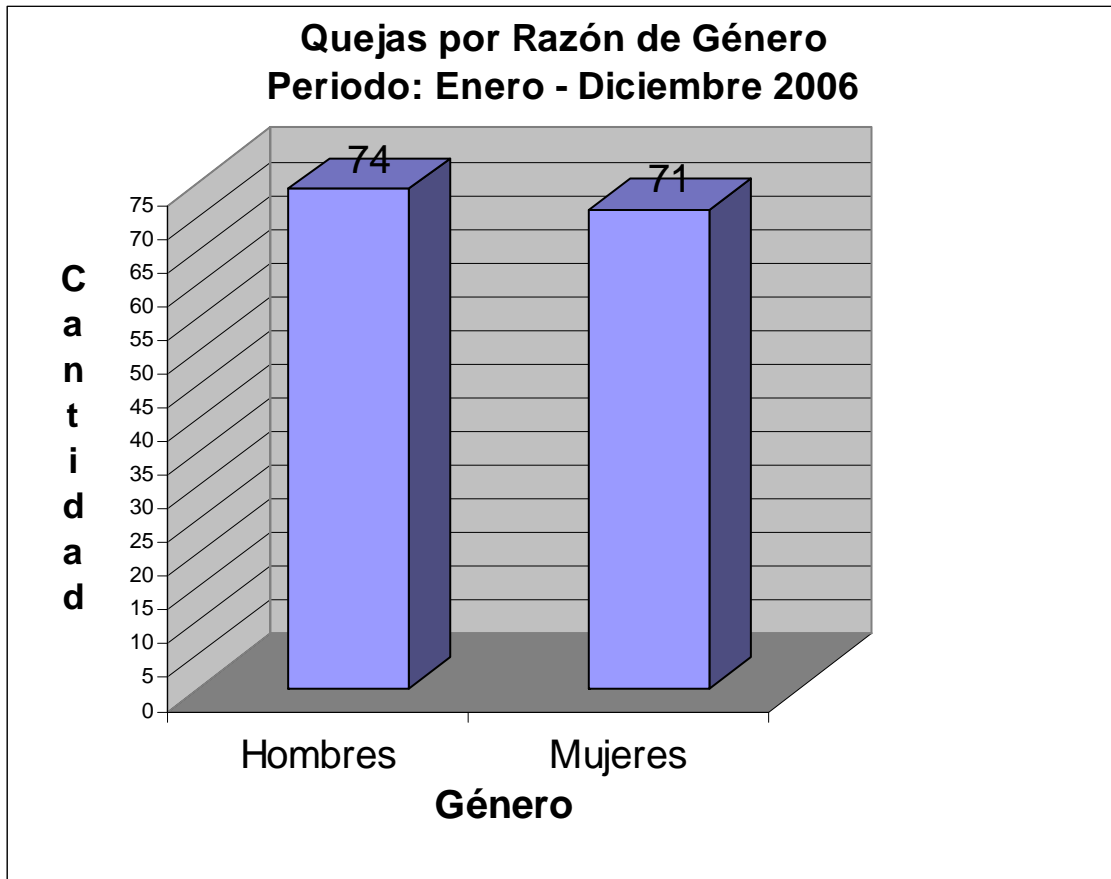
En lo referente a los y las funcionarias de la Defensoría, plantearon sugerencias y observaciones en tendentes a mejorar el trabajo institucional.

III.- Procedencia de las quejas por razón de género

De las ciento cuarenta y cinco atendidas por la Contraloría de Servicios, setenta y cuatro fueron hombres que corresponden a un 51.1 %, y setenta y un mujeres que representan un 48.9. %.

Es interesante observar que esta proporción entre hombres y mujeres cambia en el momento de realizar la desagregación en usuarios internos y usuarios externos.

Gráfico 1



Fuente: Registro de solicitudes de intervención presentadas por los y las habitantes enero-diciembre 2006

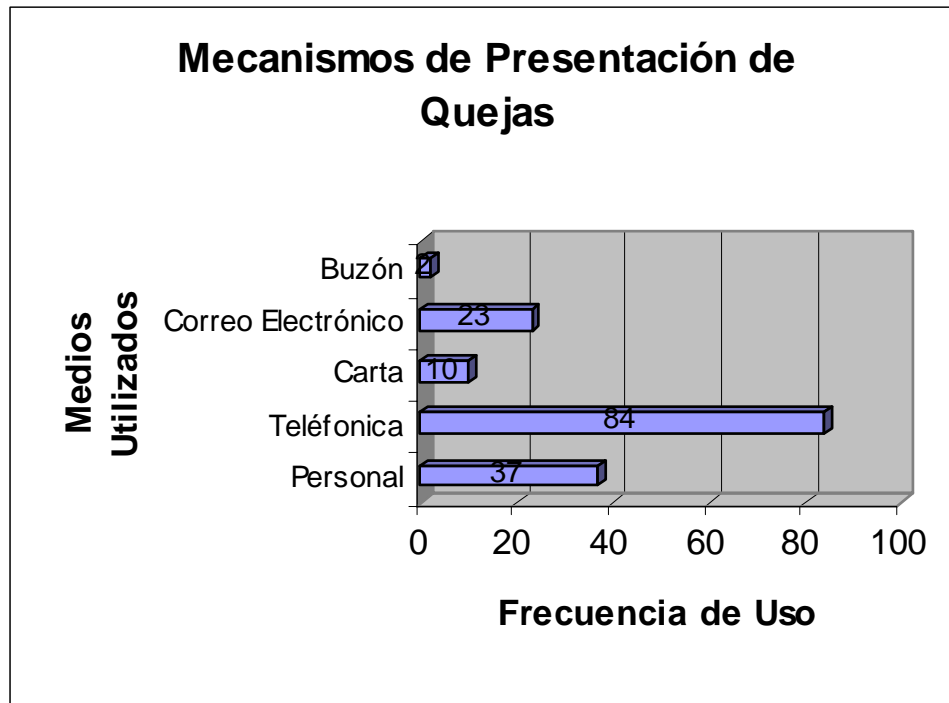
Al desagregar las solicitudes de intervención de las personas usuarias internas y externas por género y por procedencia se deduce que entre las presentadas por los/as usuarios/as externos, el 57.2% fueron realizadas por hombres y el 42.8% por mujeres. De las solicitudes planteadas por los/las funcionarios/as el 89% fueron realizadas por mujeres y el 11% por hombres.

Se destaca que una misma persona presentó varias solicitudes de intervención, por lo que el número de personas atendidas no corresponde a la totalidad del número de solicitudes.

IV.- Medios utilizados para la presentación de las quejas, denuncias y sugerencias.-

Con respecto a los medios utilizados por los/as usuarios/as de los servicios de la Contraloría de Servicios, el teléfono es el medio más utilizado (53.8 %), seguido por la visita personal (23.7%), el correo electrónico (14.8 %), el escrito (6.4%), siendo el buzón de sugerencias el que menos se utilizó (1.3 %).

Muchas veces una misma persona utiliza más de un medio para acceder a la Contraloría de Servicios.



Fuente: Registro de solicitudes de intervención de los y las habitantes Enero- Diciembre 2006

V.- Otras actividades realizadas

- La atención de consultas telefónicas y personales relacionadas con el quehacer de las otras instituciones del Estado tales como Acueductos y Alcantarillados, Ministerio de Salud, Contralorías de Servicios de la Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Mixto de Ayuda Social, Consejo Nacional de Producción, Dirección de Servicio Civil, Municipalidades, Instituto Costarricense de Electricidad a las cuales se les ha dado orientación y seguimiento directo estableciendo contacto con las personas encargadas de las diferentes oficinas relacionadas con el asunto planteado.
- Se asistió a las reuniones de la Comisión de Procedimientos de la Defensoría de los Habitantes. Esto fue muy importante ya que permitió conocer a fondo acerca de los procedimientos utilizados en el macroproceso de la defensa de los derechos humanos También se constituyó en un espacio importante de discusión y análisis de las denuncias que los y las habitantes

interponen ante la Contraloría de Servicios, en la búsqueda de mejores alternativas

- Se participó en la aplicación de una encuesta telefónica que se realizó a las personas usuarias de los servicios de la DHR para conocer su nivel de satisfacción con respecto a los servicios institucionales. Dicha investigación estuvo a cargo de la Dirección de Planificación Institucional en coordinación con algunos de los estudiantes que realizan el Trabajo Comunal Universitario de la Universidad de Costa Rica.
- Se elaboró la autoevaluación del Control Interno 2006 Proceso de Correspondencia a solicitud de la Dirección de Planificación Institucional.
- Se trabajó en el Plan Anual Operativo 2007 de la Contraloría de Servicios.
- Se elaboró la presentación en *Power Point* " Procesos de participación ciudadana y las Contralorías de Servicios".
- Se revisó conjuntamente con la Dirección de Planificación, el Manual de

Procedimientos de la Contraloría de Servicios para incorporarle algunos cambios relacionados con la implementación de procedimientos formales e informales para tramitar las solicitudes de intervención.

- Se coordinó con la Dirección de Promoción y Divulgación en el diseño de un desplegable con información referente a la Contraloría de Servicios.
- Se les ha brindado información y orientación a Contralores de Servicios que han sido nombrados recientemente
- Se han realizado charlas sobre la importancia de la Defensoría de los Habitantes en la protección de los derechos humanos, otras referidas al papel de los y las habitantes en el fortalecimiento de las Contralorías de Servicio y acerca de la Modernización del Estado y los procesos de mejoramiento de los servicios públicos.
- Se colaboró con el Despacho de la señora Defensora de los Habitantes en la elaboración de respuestas a documentos que le fueron enviados para su conocimiento y respectivo trámite.
- Se coordinó con la señora Defensora la realización de un Taller sobre el *Síndrome del Burn-out* dirigido a los y las funcionarias de la institución.
- Se le brindó información a algunas Contralorías de Servicio acerca de la importancia de que sus respectivas instituciones formaran parte de la Red de Transparencia, trasladando la información a la Dirección de Control de Gestión para que se retomara el tema directamente con las Contralorías de Servicios de las instituciones interesadas
- Acompañamiento de quejosos a instituciones públicas.
- Información a los y las habitantes sobre trámite a seguir en las denuncias relativas a situaciones ajenas a la Defensoría de los Habitantes.
- Se ha brindado información a estudiantes de secundaria y de las Universidades acerca de la Defensoría de los Habitantes, Derechos Humanos, Red de Transparencia, Recursos de Amparo, como también sobre algunos temas cuyos Informes Finales han sido emblemáticos.

VI.- Algunos cambios importantes que inciden en la mejora de la prestación de los servicios de la institución.-

La Contraloría de Servicios desea destacar algunos cambios que han representado un gran logro en la mejora de los servicios que brinda la Institución. Otras medidas se encuentran en proceso de ejecución y vendrán a complementar muchas de las iniciativas que se han puesto en marcha.

Algunos de esos cambios son los siguientes:

- Mediante el Acuerdo No. 1198 publicado en la Gaceta con fecha 25 de enero se promulgó el Estatuto de Selección, Ascensos y Nombramientos de la Defensoría de los Habitantes de la República. Este documento es parte de la política institucional expuesta en el marco del Informe Anual del período anterior y tiene como fin dar la mayor seguridad laboral posible a las y los funcionarios de la Defensoría en especial hacia aquellos que por algún tiempo mantuvieron una situación de interinazgo.
- Se creó la Unidad de Servicios Médicos conformada por el médico de empresa y por Salud Ocupacional. Anteriormente Salud Ocupacional dependía de la Jefatura de Recursos Humanos de la Dirección Administrativa. Actualmente goza de independencia en sus actuaciones. Es importante indicar que adicionalmente a esta decisión, se acondicionó una de las salas de reunión de la institución y se destinó para Consultorio Médico mejorando notablemente este importante servicio de salud.
- Se dictó mediante Resolución del Despacho de la señora Defensora el Manual de Procedimientos del Macroproceso de Defensa, Fase del Proceso de Admisión, que permite corregir algunos procedimientos estableciendo plazos de tramitación más expeditos, ya que si bien los procedimientos y los plazos en otro tiempo lo fueron, después de 14 años es importante su revisión en aras de brindar respuestas más oportunas a los y las habitantes. En estos momentos la Dirección de Planificación Institucional se ha avocado a la revisión de los plazos y

- de los procedimientos utilizados por las demás Direcciones de Defensa.
- La Dirección de Admisibilidad, que es el primer contacto de los y las habitantes con la Institución, no sólo ha implementado formas de trabajo basadas en el compromiso y la calidad humana, donde la persona que plantea la denuncia percibe a la Defensoría de los Habitantes en una interrelación muy personalizada, sino que se han establecido formas alternativas de comunicación con los y las habitantes mediante accesos sencillos a la página web para dar a conocer el trabajo que desarrollan por medio de la iniciativa de la creación de la Revista Digital *De la mano con usted*, en donde se mantiene informados a los y las habitantes.
 - Por otro lado, el sistema de cómputo institucional ha disminuido el número de los pasos que se debían realizar durante los procesos de admisión de las quejas y la tramitación del proceso investigativo de las denuncias.
 - La puesta en marcha de un número único de expediente ha permitido centralizar las diferentes acciones, corrigiendo la duplicidad de solicitudes de información que se realizaban en algunos casos a los y las funcionarias públicas antes de iniciar el proceso investigativo.

VII.- Otras acciones complementarias para una mejor prestación de servicios a las personas usuarias externas e internas de la Defensoría de los Habitantes

- Se está llevando a cabo el proceso de revisión del "Manual de Procedimientos Contraloría de Servicios Defensoría de los Habitantes" para establecer los diferentes procedimientos formales e informales del trámite de las solicitudes de intervención de la Contraloría de Servicios, sobre todo de las provenientes de las Oficinas Regionales.
- La Dirección de Asuntos Jurídicos diseñó y compiló el boletín informativo digital el cual pretende divulgar a todas y todos los funcionarios de la institución las Consultas de Constitucionalidad, las Acciones de Inconstitucionalidad, Dictámenes y opiniones de la Procuraduría General de la República y de la Contraloría General de la República

y cualesquier otro tema de interés para quienes laboran en la institución que les sirva como insumos en el trabajo que realizan en la defensa efectiva de los derechos humanos.

- También la Dirección de Asuntos Jurídicos está recopilando las resoluciones de los casos más emblemáticos de la institución lo que contribuirá a orientar a los profesionales de defensa y de admisibilidad en los criterios que emitan con respecto a la misma temática; esto aligera procesos mediante acciones más rápidas y unifica criterios a lo interno de la Institución.
- También se pondrá a disposición del público en general todos los criterios jurídicos internos emitidos por la Dirección de Asuntos Jurídicos desde el año 2003 a la fecha.

VIII.- Continuar con la alianza estratégica entre la Defensoría de los Habitantes y las Contralorías de Servicios de la administración pública.-

- Algunas Contralorías de Servicios de las diferentes Instituciones Estatales y de las Municipalidades, han solicitado a la Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes que se transmita a lo interno de la Institución su solicitud de envío de copia de los diferentes trámites que las Direcciones de Defensa gestionan antes sus respectivas instituciones. Esto facilita el seguimiento a los asuntos que la Defensoría de los Habitantes está conociendo de sus instituciones. El trabajo conjunto entre estas dos instancias genera una mayor eficacia a la hora de resolver el asunto al habitante.
- Se debe continuar con los procesos de capacitación que lleva a cabo la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes dirigidos a los y las funcionarias que ocupan cargos en las Contralorías de Servicio, lo que permitirá abordar ciertas temáticas de interés de ambas instancias, desde la perspectiva de los Derechos Humanos
- Es importante que la Defensoría de los Habitantes retome las acciones de seguimiento al Proyecto Ley de Fortalecimiento de las Contralorías de Servicio.

Para ello se debe establecer una agenda de trabajo conjunta con el Ministerio de Planificación y decidir la conveniencia o no de que las Contralorías dependan de la Defensoría de los Habitantes o en su efecto, que el Ministerio de Planificación y Desarrollo continúe con la rectoría.

Una vez que se ha definido el proyecto que se va a apoyar –el prestado por MIDEPLAN y el de la Defensoría-, se deben planificar actividades orientadas a poner de nuevo a Despacho el Proyecto Ley..

Una La Ley de Fortalecimiento de las Contralorías de Servicio les dará a estos entes contralores una mayor estabilidad y autonomía.